



מבקר המדינה

דוח שנתי 70ג



ירושלים | אב התש"ף | אוגוסט 2020

מספר קטלוגי 2020-970C

ISSN 0334-9713

www.mevaker.gov.il

עישוב: logo



תוכן העניינים

5	פתח דבר
10	المقدمة
586	Foreword

פרק ראשון | מערכת הביטחון

תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

17	היערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב
71	היערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים
99	היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני
133	הוועדה לאנרגייה אטומית
137	מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית
157	הצטיידות באמל"ח עיקרי
	תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש



אזור יהודה ושומרון

205 קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון.

269 היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון

נושאים ארגוניים

315 מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

359 תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

פרק שני | משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

389 פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

משרד האוצר

רשות המיסים בישראל

423 פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

משרד הפנים

רשות האוכלוסין וההגירה

485 הבקרה על מעברי הגבול

פרק שלישי | מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

531 פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי.

פתח דבר

דוח זה הוא החלק השלישי של דוח שנתי 70: חלקו הראשון (א70) פורסם במרץ 2020, וחלקו השני (ב70) פורסם במאי 2020. החלק המתפרסם בזה עוסק ברובו במערכת הביטחון (מעהב"ט), הפועלת לחיזוק ביטחונה של מדינת ישראל, וחלק ממנו עוסק במשרדי הממשלה ובתאגידים.

הפרקים המובאים בדוח זה עברו תהליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת¹, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. להלן סקירה על אודות כמה מהנושאים שנבדקו:

- מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסדר כוחות הארטילריה בצה"ל, ותפקידו המרכזי הוא לסייע לכוחות המתמרנים. הביקורת בנושא **תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש** העלתה ליקויים בעבודת המטה של צה"ל לבחינת ההצטיידות בתותחים חדשים וכן ליקויים בהצגת המידע לרמטכ"ל, לשר הביטחון ולקבינט המדיני-ביטחוני, דבר שהביא לקבלת החלטות על בסיס מידע חסר. נוכח הליקויים שהועלו בביקורת, על מעהב"ט להקפיד על ביצוע עבודת מטה סדורה ויסודית בעת בחינה של הצטיידות באמצעי לחימה משמעותיים ועתירי תקציבים ועל הצגת מידע מלא ומדויק למקבלי ההחלטות. זאת כדי לסייע לקבלת החלטות מיטביות וכדי לוודא שצה"ל מצטייד באמצעי לחימה שיביאו להישגים הנדרשים בלחימה ומנצל באופן מיטבי את משאביה המוגבלים של מעהב"ט.

1 אומנם לאחר התהליך האמור לעיל חלק מהמידע נותר חסוי, אך הדבר אינו מונע מהקורא להבין את מהות הביקורת.

- במהלך אירועי לחימה בשנים האחרונות נורו מאות טילים ורקטות לעבר ישראל. לפי איום הייחוס כמות זו תגדל, ובימי לחימה ישוגרו לישראל עשרות אלפי טילים ורקטות. בדצמבר 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות, ובו נמצאו ליקויים אשר עלולים להגדיל את הסיכון לחיי האוכלוסייה בעת לחימה. ליקויים מהותיים במיוחד נמצאו ביישובי גבול הצפון. בביקורת המעקב שנעשתה בשנת 2019 בחן משרדנו את תיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת והעלה כי טרם הוסדרו סמכויות הגופים המטפלים בעורף, וכי טרם יושמה החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני לגבש תוכנית רב-שנתית לטיפול בעורף. עוד נמצא כי נותרו פערי מיגון משמעותיים; בשנת 2018, למשל, ל-2.6 מיליון תושבים בישראל (28%) לא היו אמצעי מיגון תקינים בסמוך למקום מגוריהם, ו-2,494 מ-12,601 המקלטים הציבוריים (20%) לא היו כשירים. כמו כן הועלה כי חל שיפור ביכולת הגילוי וההתרעה ובמוכנות משרדי הממשלה לפינוי אוכלוסייה, אולם התוכניות לפינוי אוכלוסייה טרם הושלמו וחלקן אינן בנות ביצוע.
- משרדנו בדק גם את היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני. סכום הסיוע הביטחוני בדולרים לישראל ותוכניות הגנה משותפות מפני טילים לשנים 2019 - 2028 היה 3.8 מיליארד דולר (13.8 מיליארד ש"ח) בשנה. מזכר ההבנות תורם במידה ניכרת לוודאות של מעהב"ט בנוגע למשאבים העומדים לרשותה, מייעל את התכנון הרב-שנתי שלה, ויש לו השפעה אסטרטגית על הקשרים בין ישראל לארצות הברית. עם זאת צפוי קיטון ניכר במקורות השקליים הפנויים העומדים לרשות מעהב"ט בעיקר משנת 2025. הביקורת העלתה כי משרד הביטחון (משהב"ט) טרם בחן מהן ההשלכות ההשלכות האפשריות של קיטון זה על העצמאות הייצורית בארץ ועל התעצמות צה"ל ואת מידת הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה. על משהב"ט, משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה לגבש תוכנית, ככל הנדרש, להיערכות נוכח מימוש מזכר ההבנות.

- באזור יהודה ושומרון (איו"ש), שבו מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות, מבצע צה"ל לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית הכוללת, בין היתר, את הפעולות האלה: הקמת מתקנים צבאיים שונים, פריצה או חסימה של צירי תנועה והצבה של אמצעי ביטחון ומיגון בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל ואת הציבור. בדיקת היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באיו"ש העלתה ליקויים שמקורם בהיעדר הסדרה של סוגיית האחריות לתחזוקת תשתיות כבישים המובילים למחנות ולמתקנים של צה"ל ומשמשים גם את הציבור הרחב, אף שהדבר עלול לסכן את משתמשי הדרך. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני על הצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים, תוך שמירה על איזונים ובלמים. תיקון הליקויים שעלו בדוח זה יאפשר להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך בתיאום טוב יותר בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים גם לשמירת הבטיחות של משתמשי הדרך.

- גורמים זרים משקיעים במשק הישראלי בתחומים שונים, ומשרדנו עשה ביקורת בנושא מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית. היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל ב-31.12.17 נאמדה בכ-129 מיליארד דולר, וההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017 היה כ-18 מיליארד דולר. לצד היתרונות הכלכליים של ההשקעות הזרות בישראל ותרומתן לפיתוח המשק, להשקעות של חברות זרות ומעורבותן במשק הישראלי עלולות להיות גם השלכות שליליות. שליטה של גורמים זרים בנכסים אסטרטגיים עלולה לפגוע במגוון רחב של אינטרסים לאומיים, ובכלל זה פגיעה בביטחון הלאומי, בנכסים האסטרטגיים ובכושר התחרות בזירה הבין-לאומית. המעורבות הכלכלית הזרה בתחומי התשתיות הלאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית או לאומית רחבה צריכה להיבחן על פי שיקולי ביטחון לאומי ושיקולים עסקיים. משימה זו מונחת לפתחה של ממשלת ישראל, בין באמצעות המטה לביטחון לאומי ובין באמצעות גורם אחר שייקבע.

- פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי הוא מפרויקטי המחשוב הגדולים, המורכבים והיקרים שנעשו במגזר הציבורי בשנים האחרונות. הפרויקט נועד לשפר את השירות לציבור באמצעות יישום של תשתית נתונים מרכזית שתספק מבט כולל על כל מבוטח, תוך התמקדות במיצוי זכויותיו. הפרויקט החל בשנת 2010 ונועד להימשך עד 2020. הביקורת העלתה כי במשך השנים התעוררו קשיים בניהול הפרויקט וחלו בו עיכובים רבים, למשל מ-31 מערכות בתחום הליבה יושמו בחלוף עשר שנים מתחילת הפרויקט רק 5 מערכות, ואף הן באופן חלקי בהשוואה לתכנון. חרף הביצוע החלקי של התכולות, התקציב שנוצל בעת סיום הביקורת היה גבוה בכ-58% מהתקציב המתוכנן המקורי. להתקדמות בפרויקט נודעת חשיבות רבה הן לצורך שיפור השירות למבוטחים והן בהיבטים נוספים, כגון מניעת טעויות במיצוי זכויות המבוטחים וחיסכון בתשלומים שגויים. הפערים הגדולים בין תוכניות הביצוע של הפרויקט ובין אופן יישום המערכות מאלצים את הביטוח הלאומי להמשיך ולהשתמש במערכות ישנות בתחומי פעילות רבים ואינם מאפשרים לשדרג את השירות לציבור בענפי גמלאות נוספים. על הביטוח הלאומי לבחון לעומקם את הליכי ההערכה והתכנון בפרויקט ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך שלו בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים ביישום.
- הביקורת בנושא פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו, אשר עומד לסירוגין על סדר היום של ממשלת ישראל כבר כ-25 שנה, העלתה כי במועד סיום הביקורת הפרויקט נמצא בהקפאה, וכי תכנונו טרם הסתיים. למותר לציין כי עדיין לא החלה בניית המבנה, וכי נשקלת הקמתו במקום חלופי. בשנת 2009 הייתה עלותו המוערכת של הפרויקט 650 מיליון ש"ח, ובשנת 2018 - 1.2 מיליארד ש"ח, בין היתר בשל דרישות מיגון הפרויקט. מדובר בפרויקט מורכב ורגיש, המשלב, לצד היבטים תכנוניים המאפיינים פרויקט בינוי ממשלתי, גם היבטים ביטחוניים ודרישות הנוגעות לטקסיות ולייצוגיות. ראוי שדוח זה ישמש בסיס להפקת לקחים, הן לצורך המשך ניהול הפרויקט בשנים הבאות והן לצורך יישום הלקחים בפרויקטים מורכבים עתידיים. לשם כך, נכון יהיה לתת את הדעת על כמה וכמה חולשות בניהול הפרויקט, לרבות קבלת החלטות ללא



בדיקה מקדימה של מכלול הנתונים וללא הערכת סיכונים עדכנית; תנודתיות רבה בקבלת ההחלטות ובהגדרת התכולות; היעדר תקשורת מיטבית בין הגורמים המעורבים בפרויקט, והיעדר פעילות ממוקדת ויזומה להסרת חסמים.

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

לא נעלם מעיניי כי בגופים המבוקרים נעשות פעולות חיוביות, והבולטות שבהן קיבלו ביטוי בפרקי הביקורת. לצד זאת, מחובתם של הגופים לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לחזק את ביטחון המדינה ותושביה ולשפר את השירות לציבור בישראל.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התש"ף
אוגוסט 2020

المقدمة

هذا التقرير هو الجزء الثالث من التقرير السنوي الذي يحمل الرقم 70: نُشر القسم الأول (170) في آذار عام 2020، ونُشر الجزء الثاني (70ب) في أيار من العام نفسه (2020). الجزء الذي يُنشر هنا يتناول، في غالبيته، جهاز الأمن الذي يعمل على تعزيز أمن دولة إسرائيل، ويتناول جزء منه الوزارات الحكومية والشركات.

الفصول المعروضة في هذا التقرير خضعت لإجراءات السرية في لجنة شؤون رقابة الدولة التابعة للكنيست وفق المادة 17 من قانون رقابة الدولة 1958 (صيغة مدمجة). في ما يلي استعراض للمواضيع التي أُخضعت للفحص الرقابي:

- منظومة القذائف تشكل جزءاً أساسياً من قوات المدفعية في جيش الدفاع الإسرائيلي، وتتمثل وظيفتها المركزية في مساعدة القوة الهجومية. الرقابة في موضوع مسارات اتخاذ القرارات في الجهاز الأمني في موضوع التزود بمدفعية جديدة أظهرت وجود نواقص وعيوب في العمل الميداني التحضيري من قبل الجيش للتزود بمدافع جديدة، وعيوب ونواقص في عرض المعلومات على رئيس هيئة الأركان العامة، ووزير الأمن والطاقتم الوزاري السياسي-الأمني المصغر، الأمر الذي دفع إلى اتخاذ قرارات على أساس معلومات منقوصة. على ضوء العيوب التي أظهرتها العملية الرقابية، يجب على جهاز الأمن أن يدقق في مسألة إجراء عمل ميداني منظم وعميق خلال مسار فحص التزود بوسائل قتالية حيوية وذات كلفة باهظة، وأن يعرض معلومات كاملة ودقيقة على صناع القرار، وذلك في سبيل اتخاذ القرارات على نحو سليم، وبغية التأكد من أن جيش الدفاع الإسرائيلي يتزود بالوسائل القتالية التي تدفع إلى تحقيق الإنجازات المطلوبة خلال المعركة، ويستغل على النحو الأفضل الموارد المحدودة المتوافرة لصالح جهاز الأمن.

- خلال المعارك التي دارت في السنوات الأخيرة، أطلقت مئات الصواريخ والقذائف صوب إسرائيل. وفق التهديد المتوقع، ستزداد هذه الكمية وستطلق صوب إسرائيل خلال أيام المعارك عشرات آلاف الصواريخ والقذائف. في كانون الأول من العام 2016، نشر مراقب الدولة تقريراً حول الاستعدادات لحماية الجبهة الداخلية من الصواريخ والقذائف، وكشفت عن عيوب ونواقص قد تزيد من المخاطر التي تهدد حياة السكان خلال المعارك. تكتشف وجود عيوب جوهريّة في البلدان التي تقع على الحدود الشمالية على وجه الخصوص.

1 على الرغم من إبقاء بعض المواد تحت جناح السرية بعد المسار المذكور، فإن ذلك لا يمنع القارئ من فهم جوهر الرقابة.

في النشاط الرقابي المتم الذي أُجري في العام 2019، قام مكتب مراقب الدولة بفحص تصحيح العيوب المركزية التي كشفت عنها الأنشطة الرقابية السابقة، وتبين أن تنظيم صلاحيات الأجسام التي تعالج شؤون الجبهة الداخلية لم يحصل بعد، ولم يطبق بعد قرار الطاقم الوزاري السياسي-الأمني المصغر المتعلق بوضع خطة متعددة السنوات لمعالجة الجبهة الداخلية. تبين أيضًا أن ثمة فجوات كبيرة في مجال التحصينات؛ في العام 2018 -على سبيل المثال-لم تتوافر لـ 2.6 مليون مواطن في إسرائيل (28%) وسائل تحصين وحماية بحسب المواصفات السليمة على مقربة من مكان سكنهم. 2,494 ملجأ من أصل 12,601 ملجأ (20%) لم تكن صالحة للاستخدام. تبين كذلك أن ثمة تحسنًا في قدرات الكشف والتحذير، وفي جاهزية الوزارات الحكومية لإجلاء السكان، لكن خطط إجلاء السكان لم تُستكمل حتى الآن، وبعضها غير قابل للتنفيذ.

● إضافة إلى ذلك، فحص مكتب مراقب الدولة استعدادات وزارة الأمن وجيش الدفاع الإسرائيلي لتطبيق مذكرة التفاهات مع الولايات المتحدة الأمريكية لفترة الأعوام 2019-2028 في موضوع المساعدات الأمنية. بلغت قيمة المساعدات الأمريكية في المخططات والبرامج المشتركة بين إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية، للحماية من الصواريخ للفترة الواقعة بين العامين 2019-2028، بلغت 3.8 مليار دولار (13.8 مليار شيكل) في السنة. تُسهم مذكرة التفاهات إسهامًا بالغًا في منانة جهاز الأمن في كل ما يتعلق بالموارد المالية، وتنجع التخطيط المتعدد السنوات من قبل هذا الجهاز، وتؤثر تأثيرًا إيجابيًا على العلاقات بين إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية. على الرغم من ذلك، يُتوقع أن يطرأ تقليص على المصادر المالية (بالشواغل) التي تتوافر لدى جهاز الأمن بدءًا من العام 2025 تحديدًا. أظهر النشاط الرقابي أن وزارة الأمن لم تحلل الإسقاطات المحتملة لهذا التقليص على الاستقلالية الإنتاجية في البلاد، وعلى تعزيز قوة جيش الدفاع الإسرائيلي، ودرجة الضرر المحتمل الذي سيلحق بأمن الدولة. يجب على وزارة الأمن ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد والصناعة أن تقوم ببلورة خطة للتهيؤ على ضوء تطبيق مذكرة التفاهات.

● في منطقة يهودا والسامرة التي تتوافر لإسرائيل فيها صلاحيات أمنية وسياسية، يُجري جيش الدفاع الإسرائيلي أعمالًا عسكرية لأغراض الدفاع والأمن، وهي تشمل الأنشطة التالية: إقامة منشآت عسكرية مختلفة؛ فتح أو إغلاق مَحاور طرق؛ وضع وسائل أمن وتحصينات في الشوارع المؤدية إلى معسكرات الجيش ومنشأته، وتستخدم أيضًا من قبل والجمهور. فحص أبعاد السلامة والمسؤولية في كل ما يتعلق بصيانة الشوارع في يهودا والسامرة أظهر وجود عيوب ونواقص مردها إلى عدم تنظيم شأن المسؤولية عن صيانة البنى التحتية للشوارع التي تُستخدم من قبل جيش الدفاع الإسرائيلي والجمهور، على الرغم من أن الأمر قد يهدد سلامة مستخدمي الطرق. التوتر القائم بين الحاجة إلى توفير حلول أمنية للاحتياجات العسكرية الميدانية، والحاجة إلى الحفاظ على أمن وسلامة مستخدمي الحيز العام، يتطلب استخدام أنظمة وأدوات وتعليمات للتنسيق بين الاحتياجات المختلفة

من خلال المحافظة على التوازنات والكوابح. تصحيح العيوب والنواقص التي كُشفت عنها التقرير سيمكن من المحافظة على النظام والأمن العام وعلى سلامة مستخدمي الطرق من خلال التنسيق الجيد بين مُجمل الجهات العسكرية والمدنية المسؤولة عن الأمن والتي تقع عليها مسؤولية المحافظة على سلامة مستخدمي الطرق.

- تستثمر جهات أجنبية عديدة في مشاريع في مختلف مرفق الاقتصاد الإسرائيلي، وقد قام مكتبنا بإجراء رقابة بشأن موضوع انخراط شركات أجنبية في إقامة وتنفيذ مشاريع بنى تحتية قومية حيوية. المبلغ الإجمالي للاستثمارات الأجنبية في إسرائيل في العام 2017 يقدر بنحو 129 مليار دولار، وبلغ الحجم السنوي للاستثمارات الأجنبية في إسرائيل في العام 2017 نحو 18 مليار دولار. إلى جانب الفوائد الاقتصادية للاستثمارات الأجنبية في إسرائيل ومساهمتها في تطوير الاقتصاد، ثمة أضرار وإسقاطات محتملة لاستثمارات الشركات الأجنبية وانخراطها في الاقتصاد الإسرائيلي. سيطرة جهات أجنبية على أملاك إستراتيجية قد تُلحق الضرر بنطاق واسع من المصالح القومية بما في ذلك المساس بالأمن القومي والأملاك الإستراتيجية، والقدرة التنافسية في الساحة الدولية. من الضروري أن يجري الانخراط الاقتصادي الأجنبي في مجالات البنى التحتية القومية، وفي مجالات ذات تأثير اقتصادي أو قومي واسع وفق اعتبارات الأمن القومي واعتبارات اقتصادية. هذه المهمة تقع على عاتق حكومة إسرائيل، من خلال مقر الأمن القومي أو بواسطة جهة أخرى يجري تحديدها.

- مشروع "تيفيل" لترقية وتطوير نظام الحوسبة في مؤسسة التأمين الوطني يُعتبر من مشاريع الحوسبة الأضخم والأكثر كلفة وتركيباً في القطاع العام في السنوات الأخيرة. هذا المشروع يرمي إلى تحسين الخدمة للجمهور بواسطة تطبيق بنية تحتية مركزية للبيانات، وهذه بدورها توفر نظرة عامة لكل مؤمن من خلال التركيز على تخليص الحقوق. بدأ العمل على المشروع في العام 2010، وسيتهي العمل فيه في العام الجاري (2020). كشفت النشاط الرقابي عن صعوبات في إدارة المشروع عبر السنين، وعن الكثير من التأخير والمماطلة في التنفيذ. على سبيل المثال، بعد مضي عقد من الزمن لا تعمل سوى خمس منظومات في مجال الأساس من أصل 31 منظومة، وهذه المنظومات الخمس تعمل على نحو جزئي مقارنة بالتخطيط الأصلي. على الرغم من التنفيذ الجزئي للمحتويات، الميزانية التي جرى استغلالها عند نهاية العمل الرقابي كانت أعلى بـ 58% من الميزانية الأصلية. ثمة أهمية بالغة للتقدم بالمشروع لغرض تحسين الخدمات المقدمة للمؤمنين، ولغايات أخرى كتفادي الأخطاء في عملية تخليص حقوق المؤمنين، والتوفير في المدفوعات الخطأ. الفجوات الكبيرة بين برنامج تنفيذ المشروع وطريقة تطبيق الأنظمة تلزم التأمين الوطني بمواصلة استخدام أنظمة قديمة في الكثير من الأنشطة، ولا تمكن من ترقية الخدمة المقدمة للجمهور في مجال المخصصات الإضافية. على التأمين الوطني أن يجري فحصاً عميقاً لإجراءات التقييم والتخطيط في المشروع، وإدارة متابعة وثيقة ومكثفة لتقدم محاوره الأساسية في كل مرحلة من المراحل، بغية الحلولة دون حصول تأجيل إضافي في التطبيق.

● أظهرت الرقابة حول مشروع إقامة بناية جديدة لديوان رئيس الحكومة ومكان سكنه، الذي يُطرح تباعاً على جدول أعمال حكومة إسرائيل منذ نحو 25 عامًا، أظهرت أنه في موعد انتهاء الرقابة كان المشروع في طور التجميد ولم يُنته من التخطيط له بعد. من ناقل القول أنّ عملية البناء لم تبدأ بعد، وأنّ ثمة تفكيراً في إقامته في مكان بديل. في العام 2009، كانت التكلفة التقديرية للمشروع نحو 650 مليون شيكل، وفي العام 2018 بلغت 1.2 مليار شيكل. الكلفة الباهظة تعود – في ما تعود- إلى متطلبات تحصين المكان، ويجري الحديث عن مشروع مركب وحساس يدمج، إلى جانب الأبعاد التخطيطية التي تميّز مشروع بناء حكوميّ، أبعاداً أمنية ومتطلبات تتعلق بالطقوس الرسمية وتمثيل دولة إسرائيل. من الجدير أن يشكل هذا التقرير قاعدة لاستخلاص العبر، سواء أكان ذلك لغرض مواصلة إدارة المشروع في السنوات القادمة، أم لغرض استخلاص العبر بالنسبة لمشاريع مستقبلية مركبة. لهذا الغرض، يجب أخذ بعض مكامن ضعف إدارة هذا المشروع بعين الاعتبار، بما في ذلك: اتخاذ القرارات دونما فحص مسبق لمُجمل البيانات، وبدون تقدير مستجد للمخاطر؛ التذبذب الحادّ في اتخاذ القرارات وتعريف الفحوى؛ غياب الاتصال الأمثل بين الجهات المتداخلة في المشروع؛ غياب نشاط مركز ومخطّط سلفاً لإزالة المعوقات.

تُطلب إعداد التقرير بذل مجهود فائق من قبل موظفي مراقب الدولة، وعمل هؤلاء على إعداده بجرفيّة عالية، وبطريقة جذرية وبدقة ونزاهة. يشغل موظفو مراقب الدولة وظائفهم العامّة بأمانة ومن خلال الشعور بأنهم يؤدّون رسالة حقيقية. لهم مني بالغ الشكر.

لم أغفل حقيقة أنّ الأجسام التي خضعت للرقابة قد نفذت أنشطة إيجابية وجرى التعبير عن أبرزها في فصول التقرير. إلى جوار ذلك، يجب على الأجسام أن تصحّح العيوب والنواقص التي ظهرت في هذا التقرير من أجل تعزيز أمن الدولة وسكانها وتحسين قطاع الخدمات العامّ في إسرائيل.

متنياهو أنغلמן

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس- آب 2020

מבקר המדינה | דוח שנתי 2017

פרק ראשון

מערכת הביטחון



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

**ההיערכות להגנת
העורף מפני איום
טילים ורקטות (מיגון
פיזי, התרעה ופינוי
אוכלוסייה) - ביקורת
מעקב**



ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב

רקע

מדינת ישראל וצה"ל פועלים בתחום ההתגוננות האזרחית להגנה מפני איום טילים ורקטות במטרה להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; לצמצם נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחושת הביטחון של האוכלוסייה ולאפשר לה לקיים שגרת חיים, ולצמצם את הפגיעה בפעילות המשק.

בדצמבר 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (הביקורת הקודמת), ובו נמצאו ליקויים אשר עלולים להגדיל את הסיכון לחיי האוכלוסייה בעת לחימה. ליקויים מהותיים במיוחד נמצאו ביישובי גבול הצפון.

נתוני מפתח

50,000	300,000	2.6 מיליון
תושבים מתגוררים בערים שדרות וקריית שמונה, אשר תוכניות הפינוי שלהן לא הושלמו	מספר התושבים שיש להיערך לפינויים על פי החלטת הממשלה	תושבים בישראל (28%) ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם (נכון לשנת 2018)
17	231,650	50,000
יישובים בסמוך לגבול (שבהם מתגוררים כ-8,000 תושבים) ללא יעד לקליטת תושבים במקרה שפינויים יידרש בשל מצב חירום	תושבים בישראל המתגוררים עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם (נכון לשנת 2018)	תושבים בישראל המתגוררים עד 9 ק"מ מגבול הצפון ללא מיגון תקני בסמוך למקום מגוריהם (נכון לשנת 2018)
		12,601
		מקלטים ציבוריים בישראל, מתוכם 2,494 (20%) אינם כשירים (נכון לשנת 2019)

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יוני 2019 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון עיקר הליקויים שעלו בביקורת הקודמת. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפיקוד העורף, באגף המבצעים שבמטה הכללי, בפיקוד הדרום, בפיקוד הצפון ובחיל האוויר והחלל, וכן במשרד הביטחון לרבות ברשות החירום הלאומית. בדיקות השלמה נעשו עד אוקטובר 2019 במטה לביטחון לאומי; במשרד הפנים; במשרד הבריאות; במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; במשרד לביטחון הפנים; וברשויות מקומיות ברחבי הארץ.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלק מן הנתונים שהובאו בדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- 📌 לכ-2.6 מיליון (28%) תושבים בישראל אין מיגון תקיני בסמוך למקום מגוריהם.
- 📌 ביולי 2018 קבע הקבינט המדיני-ביטחוני כי תגובש תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 - 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה (תוכנית "מגן הצפון"). תוכנית זו טרם גובשה ולא הוקצה לה מקור תקציבי, ועל כן מימושה מוטל בספק.
- 📌 ביוני 2014 קיבלה הממשלה החלטה להסדיר את הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים בכל הנוגע לטיפול בעורף. הסדרה זו טרם הושלמה.
- 📌 מקלטים ציבוריים הנמצאים ביישובים הסמוכים לקו הגבול ושתושביהם עלולים להידרש לשהות בהם שהייה ממושכת יכולים להיחשב כשירים מבחינת פיקוד העורף אף שלא מתקיימים בהם התנאים הפיזיים הנדרשים לשהייה ממושכת. כמו כן, הצפיפות הצפויה במקלטים הפרטיים המשותפים עלולה לא לאפשר שהייה ממושכת בהם. העובדה שחלק מאמצעי המיגון לא מאפשר למתמגנים שהייה ממושכת לא באה לידי ביטוי בסקירת מצאי המיגון הכשיר שמציג פיקוד העורף.
- 📌 על פי קביעת רשות החירום הלאומית, תוכנית "מלונית" לפינוי אוכלוסייה מקווי עימות מבוססת על עקרונות יסוד שגויים ויהיה קושי ביישומה. התוכנית החלופית שמגבשת רח"ל בימים אלו אינה עוסקת בפינוי יישובי גבול הצפון.
- 📌 תוכניות הפינוי של הערים קריית שמונה ושדרות טרם הושלמו.



מאז הביקורת הקודמת שופר המענה במיגון העורף על ידי הוספת ממ"דים לכמיליון תושבים. מאז הביקורת הקודמת שיפר פיקוד העורף את אופן הצגת נתוני המיגון למקבלי ההחלטות, והוא אינו כולל אמצעי מיגון שאינם כשירים.

בפברואר 2018 אישר שר הביטחון תוכנית דו-שנתית בהיקף של כ-150 מיליון ש"ח למיגון יישובים הנמצאים בטווח של עד 20 ק"מ מגבול סוריה ומגבול לבנון. במסגרת התוכנית עד סוף יולי 2019 שופצו 553 מקלטים, ועד סוף שנת 2019 יושלם שיפוצם של 181 נוספים.

בשנים 2015 - 2019 השקיעה מערכת הביטחון כ-400 מיליון ש"ח בשיפור מערך ההתרעה. כתוצאה מפעולות שונות של פיקוד העורף וחיל האוויר והחלל גדל זמן ההתרעה ביישובי עוטף עזה מאז הביקורת הקודמת במספר שניות, וחלה התקדמות ביכולות הגילוי ביישובי הצפון. מאז הביקורת הקודמת חלה התקדמות בהיערכות משרדי הממשלה לפינוי אוכלוסייה כפי שנגזר מהחלטת הממשלה "מלון אורחים".

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האוצר, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים ופיקוד העורף, שנציגיהם שותפים בצוות הבין-משרדי, ישלימו את גיבושה של תוכנית למיגון העורף בעלות כוללת של 5 מיליארד ש"ח בהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מיולי 2018.



על משרד הפנים ופיקוד העורף להאיץ ברשויות המקומיות למלא את תפקידן בכל הנוגע לאכיפת חוק הג"א בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים כדי להבטיח את כשירותם לצורך הגנת התושבים בחירום.



על משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים, בתיאום עם המטה לביטחון לאומי, לפעול ליישום החלטת הממשלה 1661 ולהביא הצעה להסדרת הסמכויות בין שני המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף. ככל שיש מחלוקות בין המשרדים, על המטה לביטחון לאומי להביא אותן להכרעת ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני.



ראוי שפיקוד העורף יתייחס ליכולת השהייה במקלטים כמרכיב בכשירותם וימפה מתוך כלל המקלטים הציבוריים והפרטיים המשותפים את אלו שאינם מאפשרים שהייה ממושכת, בפרט באזורים המאווימים.



מומלץ כי רשות החירום הלאומית תסיים את גיבוש התוכנית לפינוי יישובים מקווי העימות, כולל יישובי עוטף עזה וגבול הצפון.



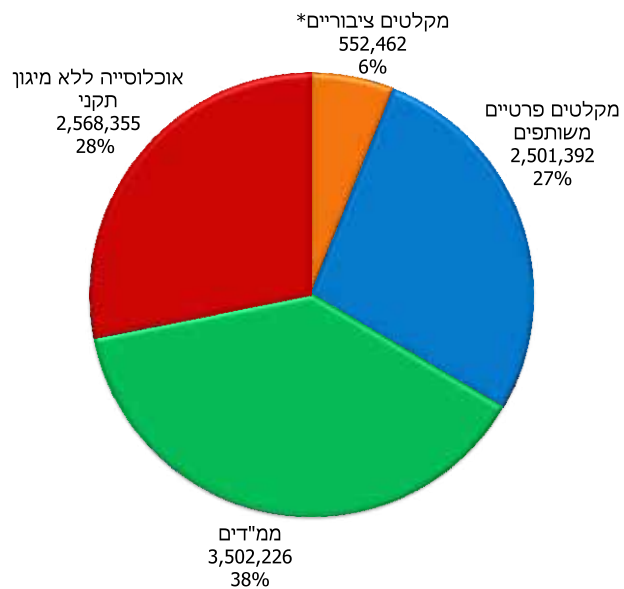
על צה"ל - בשיתוף רשות החירום הלאומית ורשות פינוי, סעד וחללים - להשלים את התוכנית לפינוי ולקליטה של תושבי שדרות וקריית שמונה ולהיערך לכך באופן מיטבי.



סיכום

במהלך אירועי לחימה בשנים האחרונות נורו מאות טילים ורקטות מדי יום לעבר ישראל. לפי איום הייחוס כמות זו תגדל, ועשרות אלפי טילים ורקטות ישוגרו לישראל בימי הלחימה. משרד מבקר המדינה בחן את תיקון עיקר הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ומצא כי חל שיפור ביכולת הגילוי וההתרעה ובמוכנות משרדי הממשלה לפינוי אוכלוסייה, אולם התוכניות לפינוי אוכלוסייה טרם הושלמו וחלקן אינן בנות ביצוע. עוד עלה כי טרם הוסדרו סמכויות הגופים המטפלים בעורף, נותרו פערי מיגון משמעותיים, וטרם יושמה החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני לגבש תוכנית רב-שנתית לטיפול בעורף.

תמונת מצב של מיגון תושבי ישראל, 2018



המקור: על פי נתוני פיקוד העורף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* המקלטים הציבוריים כוללים גם מחסה המוני תקני.



ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב

מבוא

על פי איום הייחוס¹ לעורף של צה"ל, במלחמה רב-זירתית צפוי ירי של עשרות אלפי רקטות וטילים, חלקם (מאות בודדות) מדויקים, על העורף האזרחי של מדינת ישראל ממדינות ומארגוני טרור עוינים. היקף האיום ואיכותו יוצרים פוטנציאל לפגיעה נרחבת באזרחים. הנחת העבודה בקביעת איום הייחוס היא כי בכל תרחיש עימות עם מדינות וגורמים עוינים באזור יהיה העורף האזרחי יעד לפגיעה.

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א), מגדיר התגוננות אזרחית כ"אמצעים הנקוטים לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזו". בחוק נקבע כי האחריות לביצוע מוטלת על שר הביטחון.

ממשלת ישראל וצה"ל נוקטים כמה פעולות משולבות בתחום ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות. המטרות של פעולות אלה הן להגן על האוכלוסייה האזרחית ולמנוע פגיעה בנפש; לצמצם נזקים לרכוש; למזער את הפגיעה בתחומת הביטחון של האוכלוסייה; לאפשר לאוכלוסייה האזרחית לקיים שגרת חיים ולצמצם את הפגיעה בפעילות המשק (להלן - רציפות תפקודית).

הפעולות המשולבות שנוקטים ממשלת ישראל וצה"ל הן קביעת תקנים לאמצעי המיגון הפיזי; קביעת הנחיות התנהגות לתושבים בעת התקפה (להלן - מדיניות ההתגוננות); היערכות של צה"ל ושל משרדי ממשלה שונים לפינוי אוכלוסייה מאזורים מסוימים; הפעלת מערך לגילוי טילים ורקטות הנורים לעבר ישראל; הפעלת מערך של צופרים והודעות באמצעי התקשורת למתן התרעה לכלל האוכלוסייה על המקום הצפוי של נפילת הטיל או הרקטה. פעולות נוספות הן הפעלת מערכות להגנה אקטיבית כדי ליירט טילים ורקטות והתקפה על מטרות אויב כדי לנטרל את האיום².

במסגרת הפעולות המשולבות בתחום ההתגוננות האזרחית מפני איום טילים ורקטות פועלים, בין היתר, הגופים הבאים:

- 1 איום הייחוס הוא החלטה פיקודית המגדירה את האיומים המרכזיים בשנים שבהן חלה התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש), מולם יועמד המענה הצה"לי בבניין כוח.
- 2 יובהר כי דוח זה אינו עוסק במערך ההגנה האקטיבית ובתוכניות ההתקפה של צה"ל כנגד מערך הטילים והרקטות של האויב.



1. **פיקוד העורף (להלן - פקע"ר):** בנובמבר 1991 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני או הקבינט) להקים בצה"ל את פקע"ר, כדי שיארגן וינהל את שירות ההתגוננות האזרחית (להלן - הג"א) במדינת ישראל. בחוק הג"א נקבע כי שר הביטחון על פי המלצת הרמטכ"ל, ימנה קצין בצה"ל לכהן בתפקיד ראש הג"א. לפי פקודות צה"ל, מפקד פקע"ר, קצין בדרגת אלוף, מונחה בענייני הג"א אלה על ידי שר הביטחון.
 2. **רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל):** בדצמבר 2007 החליט הקבינט³ להקים במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) את רח"ל, אשר תשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום".
 3. **חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א):** הגוף האחראי לגילוי וזיהוי של כלי טיס העלולים לחדור לתחומה של מדינת ישראל, ולגילוי וזיהוי של טילים אשר נורים לעברה ולשיערוך מקום פגיעתם הצפוי.
 4. **רשות לפינוי סעד וחללים (להלן - רשות פס"ח):** רשות פס"ח, המנוהלת על ידי משרד הפנים, אחראית לנהל מערך לקליטת אוכלוסייה מפונה ולטפל בחללים אזרחיים בשעת חירום⁴. ברשות מיוצגים משרדי ממשלה, פקע"ר, משטרת ישראל והמרכז לשלטון מקומי.
- בדצמבר 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁵. בדוח הקודם נמצאו פערים בהיערכות להגנת העורף, חלקם מהותיים, אשר היה בהם כדי להגדיל את הסיכון לחיי התושבים בעת לחימה. פערים מהותיים במיוחד נמצאו ביישובי גבול הצפון. חלק מהפערים נבעו מהיעדר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים בנושא הטיפול בעורף, ובכלל זה משהב"ט, צה"ל והמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), ומהיעדר מידע מלא בקרב מקבלי ההחלטות בנוגע למוכנות העורף לחירום.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יוני 2019 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בתחומים הנוגעים להגנת העורף, כלהלן: המיגון הפיזי (מקלטים, מרחבים מוגנים, פתרונות מקלוט), מערך הגילוי וההתרעה

3 החלטה ב/43 של הקבינט (19.12.07).

4 בהתאם להחלטת הממשלה 515 (14.8.60).

5 מבקר המדינה, דוח מיוחד "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה)" (2016).



וההיערכות לפינוי אוכלוסייה. הביקורת נעשתה בצה"ל: בפקע"ר, באגף המבצעים שבמטה הכללי (להלן - אמ"ץ), בפיקוד הדרום (להלן - פד"ם), בפיקוד הצפון (להלן - פצ"ן) ובח"א, וכן במשהב"ט לרבות ברח"ל. בדיקות השלמה נעשו במל"ל, במשרד הפנים, במשרד הבריאות, במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) וברשויות מקומיות⁶. השלמות לביקורת נערכו עד אוקטובר 2019.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלק מן הנתונים שהובאו בדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב). חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת. להלן עיקרי הממצאים:

הסדרת הסמכויות בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים בטיפול בעורף

בישיבת הממשלה שהתקיימה באפריל 2007 הוחלט ש"אחריות-העל" לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום, לרבות מלחמה, תהיה בידי שר הביטחון, אך לא הובהרה המשמעות של המושג "אחריות-העל"⁷.

ביוני 2014 החליטה הממשלה (להלן - החלטה 1661) ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים יציגו עד ל-1.11.14 "הצעה להסדרת סמכויות בתחום האמור בין משרד הביטחון לבין המשרד לביטחון הפנים, לרבות הסדרה של סמכויות השר לביטחון הפנים באירועי חירום שלגביהם לא חל חוק ההתגוננות האזרחית"⁸.

משרד מבקר המדינה העיר על אי-הסדרת האחריות לטיפול בעורף בכמה דוחות שפרסם⁹. למשל, בדוח מ-2015 ציין משרד מבקר המדינה בנוגע לתחום הטיפול בעורף כי "התשתית הנורמטיבית עודה מורכבת ובלתי שלמה, היא אינה מגדירה בבהירות את חלוקת האחריות בין כל הגורמים העוסקים בתחום זה [משהב"ט, המשרד לבט"פ (משטרת ישראל), פקע"ר ורח"ל] ועל כן מקשה את שיתוף הפעולה והתיאום המיטבי בין הגופים העוסקים בכך"⁹. כן ציין משרד מבקר המדינה כי במצב

6 במועצות המקומיות שלומי וקצרין; בעיריית קריית שמונה; ובמועצות האזוריות גולן וגליל עליון.

7 החלטת הממשלה 1577 (15.4.07).

8 לדוגמה: מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2013), סודי ביותר, בפרק "היבטים בהיערכות העורף לחירום", מבקר המדינה, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף".

9 מבקר המדינה, דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", עמ' 4.

חירום "עלולה להתקיים חפיפה בין תחומי האחריות בתחום המאמץ המבצעי של השר לבט"פ, בהיותו ממונה על המשטרה, לבין אלו של שר הביטחון, והדבר עלול להביא לאי בהירות בניהול מאמץ זה באירועי חירום"¹⁰.

בביקורת הקודמת נמצא כי עדיין לא הושלמו הסדרת הסמכויות וחלוקתן בין המשרד לבט"פ למשהב"ט כפי שנקבע בהחלטה 1661.

בביקורת הנוכחית נמצא כי המל"ל ומשהב"ט לא הגיעו להסכמה על אופן הסדרת חלוקת הסמכויות בין המשרד לבט"פ למשהב"ט בכל הנוגע לטיפול בעורף וכתוצאה מכך פעלו בנושא זה בנפרד, כמפורט להלן:

ביוני 2016 הפיץ משהב"ט למשרדי הממשלה תזכיר הצעת חוק בנושא מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק¹¹ (להלן - הצעת החוק) לצורך קבלת התייחסותם. הצעת החוק משאירה על כנה את אחריות-העל של שר הביטחון לכלל מצבי החירום בעורף. עם זאת, בהצעת החוק נעשה שימוש במונח "מצב חריג" לציון אירוע שאינו מוגדר כמצב חירום בעורף כדוגמת סופת שלגים או שריפה בקנה מידה גדול, ונקבע כי בסמכות הממשלה להחליט על היערכות לקראת "מצב חריג" ולקבוע איזה משרד ממשלתי יהיה אחראי לנושא. עוד נקבע כי ב"מצב חריג" שר הביטחון מוסמך להטיל על רח"ל לסייע למשרד שעליו הוטלה הממשלה את האחריות.

בעניין זה מסר באוקטובר 2019 המשרד לבט"פ בתשובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת המשרד לבט"פ) כי "למשרד לביטחון הפנים היו הסתייגויות רבות מההצעה... תזכיר החוק יוצר קבוצה חדשה של מצבי חירום ('מצבים חריגים') שלא ברור מה היחס בינם לבין אירועי החירום האזרחיים. המשרד לביטחון פנים סבור כי קיימת חובה להקנות מעמד מיוחד לשר לביטחון הפנים שעליו הוטלה בעבר מלוא האחריות בגין אותם 'מצבים חריגים' כדוגמת השריפה בכרמל; סופות שלגים וכדומה. על כן יש לקבוע בהצעת החוק כי השר לביטחון הפנים יישא באחריות לניהול אותם אירועים".

ביולי 2016 הפיץ המל"ל טיוטת הצעה בדבר הסדרת הסמכויות בתחום הכנת העורף למצבי חירום בין משהב"ט למשרד לבט"פ (להלן - הצעת המל"ל) כפי שמסר משרד ראש הממשלה בתשובתו לביקורת הקודמת. על פי הצעת המל"ל, שר הביטחון יהיה אחראי לטיפול בעורף באירועי חירום מלחמתיים, ואילו השר לבט"פ יהיה אחראי לטיפול בעורף באירועי חירום שאינם מלחמתיים. עוד נקבע בהצעת המל"ל כי באירוע חירום שאינו מלחמתי תוכפף רח"ל לשר לבט"פ.

10 שם, עמ' 23.

11 הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016.



באוקטובר 2016 כתב היועץ המשפטי של מערכת הביטחון לשר הביטחון כי לאחר קבלתה של החלטה 1661 טופלה הסוגיה על ידי המל"ל. במכתבו ציין כי: "אנו סבורים, כי אין לקבל את הצעת המל"ל ויש לדבוק... בהחלטת הממשלה מס' 1577 מיום 15.4.2007 הקובעת, בין היתר, כי אחריות-העל לטיפול בעורף בכלל מצבי חירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע) תהיה בידי שר הביטחון... ואכן כך ניסחנו את תזכיר החוק [הצעת החוק]... לאור האמור, אנו מציעים להמתין לכינוס ועדת השרים לחקיקה, בה ידון תזכיר החוק וככל שהממשלה תאשרו - הרי שיינתן מענה גם לסוגיה האמורה" (ההדגשות במקור).

עד אוקטובר 2019 טרם הושלמה הסדרת הסמכויות בין המשרד לבט"פ למשהב"ט בכל הנוגע לטיפול בעורף, וטרם קודם תזכיר הצעת חוק בנושא מוכנות המרחב האזרחי לכדי טיוטת חוק שניתן להביאה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב כי "לאור החלטת הממשלה [1661] נערכה במשרד לביטחון הפנים עבודת מטה מקיפה וגובשה הצעה להסדרת הסמכויות ויחסי הגומלין בין המשרדים... המל"ל אימץ את הצעת המשרד לביטחון הפנים... על אף פניות השר לביטחון הפנים (לרבות מכתביו לראש הממשלה בנושא) ופניות הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון הפנים, עד למועד זה [אוקטובר 2019] לא חלה התקדמות בהסדרת הסמכויות" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שחלפו חמש שנים מאז קיבלה הממשלה את החלטה 1661 ביוני 2014, שעניינה הסדרת הסמכויות וחלוקתן בין המשרד לבט"פ למשהב"ט, היא טרם מומשה, ועלולות להיות לכך השלכות על הטיפול במצבי החירום השונים.

על משהב"ט והמשרד לבט"פ להמשיך ולפעול, בתיאום עם המל"ל, לגיבוש הצעה מוסכמת להסדרת הסמכויות בין שני המשרדים בכל הנוגע לטיפול בעורף בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2014. אם יש מחלוקות בין המשרדים, על המל"ל להביא אותן להכרעת הקבינט המדיני-ביטחוני.

תוכניות עבודה לטיפול בעורף

בהחלטה 1661 נקבע כי "שר הביטחון, בשיתוף עם המשרדים והגורמים הרלוונטיים, יגבש ויציג לממשלה עד ליום 1.11.14 תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית בכל היבטי הכנת העורף למצבי החירום למיניהם". באוקטובר 2014 החליטה הממשלה¹² לדחות את מועד הצגת תוכניות העבודה השנתית והרב-שנתית ל-1.2.15.

בביקורת הקודמת עלה כי למרות החלטות הממשלה האמורות לעיל, עד יולי 2016 לא הציג שר הביטחון לממשלה תוכניות שנתית ורב-שנתית לטיפול בהיערכות להגנה על העורף כפי שהנחתה אותו הממשלה ביוני 2014. במרץ 2016 מסר שר הביטחון בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "חשוב להדגיש כי תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית באשר היא, הופכת לממשית באם היא מגובה במשאבים" (ההדגשה במקור).

בביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה את הטיפול והקיודם של הכנת תוכניות העבודה לטיפול בעורף, בהתאם להחלטת הממשלה. להלן פירוט הממצאים:

תוכנית למיגון הצפון

בפברואר 2018 אישר שר הביטחון תוכנית דו-שנתית שהכין פקע"ר בהיקף של כ-150 מיליון ש"ח למיגון הצפון (להלן - תוכנית למיגון הצפון). התוכנית כללה, בין היתר, שיפוץ של כל המקלטים הציבוריים ביישובים הנמצאים בטווח של עד 20 ק"מ מגבול סוריה ומגבול לבנון ומיגון של מוסדות חינוך, בריאות ורווחה באותם היישובים. על פי מסמכי פקע"ר, התקציב שיועד לשיפוץ המקלטים היה כ-52 מיליון ש"ח ותוכנן להסתיים עד סוף 2018. ביצוע התוכנית כולה היה אמור להסתיים עד סוף 2019.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי על פי נתונים שהעביר פקע"ר לצוות הביקורת, עד סוף יולי 2019 שופצו 553 מקלטים, ועד סוף שנת 2019 יושלם שיפוצם של 181 מקלטים נוספים.

ביוני 2019 מסר ראש מדור מקלוט בפקע"ר (להלן - רמ"ד מקלוט) למשרד מבקר המדינה כי "תקציב התוכנית הוקפא החל מאוקטובר 2018 ועד אפריל 2019 בשל עצירת התקשרויות... של משרד הביטחון". עוד מסר רמ"ד מקלוט כי שיפוץ המקלטים צפוי להסתיים באוקטובר 2019, וכלל עבודות המיגון צפויות להסתיים בדצמבר 2020.

12 החלטת הממשלה 2108 (19.10.14).



בתשובה שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2019 (להלן - תשובת אגף התקציבים במשרד האוצר) נכתב כי "התקציב למימוש התכנית למיגון הצפון הועמד על ידי אגף התקציבים תוך זמן קצר בשנת 2018, ובהתאם להתקדמות העבודה המקצועית בין המשרדים". האגף הוסיף כי הוא העביר לפקע"ר בתחילת 2019 את יתרת התקציב.

נוכח החשיבות של המיגון הפיזי להגנת העורף ראוי שפקע"ר ימשיך לקדם את השלמת התוכנית למיגון הצפון.

תוכנית רב-שנתית לטיפול במוכנות העורף למצבי חירום

במאי 2018 גיבש פקע"ר תוכנית רב-שנתית (לחמש שנים) שמטרתה לענות על הצרכים בתחום ההתגוננות האזרחית בגזרת הצפון ובגזרת הדרום (להלן - תוכנית "מגן העורף"). בתוכנית זו נקבע כי קיומו של תקציב רב-שנתי יגדיל את יכולת התכנון, וימצה את המשאבים במימוש פרויקטים ביעילות ובמועילות. עוד נקבע בתוכנית כי מימושה יאפשר את צמצום הפער הקיים בין האיום ההולך וגובר לבין חוסר המוכנות המתמשך של העורף, יחזק את יכולת העמידה של העורף ויאפשר למקד את מאמצי הלחימה בהכרעת האויב. כן נקבע כי התוכנית עשויה לשפר את הרציפות התפקודית של המשק ולשמר את חוסנו של העורף ולסייע בהגנה על העורף האזרחי גם במתארי חירום שאינם מלחמתיים (כגון רעידת אדמה). העקרונות העיקריים שנכללו בתוכנית הם כלהלן:

1. התוכנית מתייחסת לכלל מרכיבי ההתגוננות האזרחית: מיגון פיזי, הכנת הרשויות המקומיות לחירום והשלמת מרכיבי התגוננות אזרחית לכלל אזורי הארץ. בתוכנית נקבע כי במרחק של עד 45 ק"מ מהגבול בצפון הארץ ובמרחק של עד 20 ק"מ מהגבול בדרומה יוקם מרחב מוגן דירתי (להלן - ממ"ד)¹³ לכל בית אב וימוגנו כל המוסדות נותני השירותים החיוניים (בתי חולים, מוסדות רווחה ובתי ספר). עוד נקבע כי כשירות המקלטים הציבוריים בכל הארץ תשופר לרמת כשירות טובה¹⁴.

13 מרחב מוגן הוא מקלט הנבנה בתוך מעטפת המבנה הנועד לשרת את יושביו.

14 פקע"ר גיבש מתכונת בדיקה למקלטים ולפיה נבדקים מרכיבים שונים של המקלט. בהתאם לציון שניתן לכל מרכיב נקבע הציון המשוקלל של כל מקלט. כשירות טובה מוגדרת בין הציונים 75 ל-90 וכשירות טובה מאוד בין הציונים 90 ל-100.

2. התוכנית מודולרית ומאפשרת מענה דיפרנציאלי בהתאם לתקציב שייקבע, ולשם כך נבנו חמש חלופות. בתוכנית נקבע כי החלופה הראשונה תכלול ביצוע מלא של התוכנית בעלות מוערכת של כ-7.3 מיליארד ש"ח¹⁵.

ביולי 2018 הציג מפקד פקע"ר את תוכנית "מגן העורף" לקבינט על כל מרכיביה. בדיון זה העלו מספר שרים צרכים נוספים שאינם כלולים במסגרת התוכנית, ושלדעתם מתחייבים לצורך הטיפול בעורף. באותו הדיון החליט הקבינט¹⁶ (להלן - החלטה ב/302) להקים צוות משותף של המל"ל, משהב"ט, משרד האוצר, המשרד לבט"פ ופקע"ר (להלן - הצוות הבין-משרדי). לדיוני הצוות יצורפו נציגים ממשרד הבינוי והשיכון וממשרד האנרגיה במעמד משקיפים. בהחלטה נקבע כי הצוות יגבש בתוך 60 יום תוכנית רב-שנתית לשנים 2019 - 2030 למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה בהיקף של 5 מיליארד ש"ח (להלן - תוכנית "מגן הצפון"). עוד קבע הקבינט בהחלטה זו כי על הממונה על התקציבים באוצר ועל מנכ"ל משהב"ט להצביע תוך שלושה שבועות על מקור תקציבי של 500 מיליון ש"ח (כחלק מתקציב התוכנית) לשנים 2018 - 2019 "לצורך מיגון מוסדות ציבור, מבני מגורים, ומיגון נוסף בהתאם לסדרי העדיפויות של פקע"ר (ככל שלא ימצא מקור אחר, יבוצע קיצוץ רוחבי בגובה הנדרש)".

מימוש חלקי של החלטה ב/302

בביקורת הנוכחית עלה כי עד אוקטובר 2019 טרם בוצעו חלק מהפעולות שהיו אמורות להתבצע בהתאם להחלטה ב/302 ובהתאם להחלטות ליישומה. יצוין כי החל מיום 26 בדצמבר 2018 ועד מועד השלמת דוח זה נמצאה המדינה בתקופת היערכות לבחירות¹⁷, דבר שהשפיע על מימוש ההחלטה. להלן פירוט:

15 יתר החלופות מתמקדות בגבול הצפון; עלות החלופה השנייה מוערכת בכ-5.7 מיליארד ש"ח; עלות החלופה השלישית כ-3.6 מיליארד ש"ח; עלות החלופה הרביעית כ-2.3 מיליארד ש"ח; ועלות החלופה החמישית כ-1.6 מיליארד ש"ח. כל העלויות המצוינות כאן נכונות למאי 2018.

16 החלטה ב/302 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי "מוכנות העורף למצבי חירום" (16.7.18).

17 ב-26.12.18 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, וב-9.4.19 התקיימו בחירות לכנסת העשרים ואחת. ב-30.5.19 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, ונקבע כי יתקיימו בחירות ב-17.9.19 לכנסת העשרים ושתיים. ב-12.12.19 התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף-2019, ונקבע כי יתקיימו בחירות ב-2.3.20 לכנסת העשרים ושלוש.



גיבוש תוכנית רב-שנתית בתוך 60 יום

עד מועד סיום הביקורת טרם גיבש הצוות הבין-משרדי תוכנית רב-שנתית למיגון העורף ולשיפור המוכנות לרעידות אדמה אף שחלפה כשנה מאז החלטה ב/302 כמפורט:

באפריל 2019 קיים ראש האגף ללוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף במל"ל דיון בקרה ומעקב אחר יישום ההחלטה, ובו דיווח נציג משרד האוצר כי אין מקור תקציבי לתוכנית הרב-שנתית לשנים 2019 - 2030, וכי הנושא יידון במסגרת דיוני התקציב. בנושא זה כתבה מחלקת מיגון בפקע"ר למשרד מבקר המדינה במאי 2019 כי בדיון שהתקיים באפריל 2019 במל"ל הוחלט כי מפקד פקע"ר יבחן את תוכנית "מגן הצפון" עם משרדי הממשלה הרלוונטיים כהכנה להצגתה לקבינט על מנת לקדמה.

יצוין כי לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה". בספטמבר 2019 מסר משרד ראש הממשלה בתשובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משרד ראש הממשלה) כי החלטה ב/302 "אינה החלטה תקציבית, לא מדובר בהחלטה שכוללת הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ולכן ברי הדבר שנדרש - כחלק מגיבוש התוכנית הרב שנתית, לאתר מקורות תקציביים בהיקף של 5 מיליארד ש"ח, כמפורט בהחלטת הקבינט" (ההדגשות במקור). עוד נמסר כי "התוכנית הרב שנתית טרם הועברה לאישור הקבינט בשל היעדר מקורות תקציביים, וכי הכוונה היא לאתר מקור תקציבי בגדר דיוני התקציב שיתקיימו לאחר הבחירות [לכנסת העשרים ושתיים]".

עוד מסר משרד ראש הממשלה בתשובתו כי מ-26.12.18 ועד ספטמבר 2019 (מועד התייחסות משרד ראש הממשלה לממצאי הדוח) נמצאה המדינה בתקופת בחירות, וכי על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בתקופה זו "נדרש לאזן בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת, לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. בין היתר, יש לבחון האם החלטה תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות. בהתאם לכך, ובשים לב להיקפי התקציב ולכך שנושא ההחלטה היא תוכנית רב שנתית, מדובר בהחלטה שבאופן עקרוני נכון יותר לקבלה בתקופה שאינה תקופת בחירות, וקבלתה בתקופת בחירות עלולה לעורר קשיים, ובהם קשיים משפטיים" (ההדגשה במקור).

בתשובת המשרד לבט"פ נכתב כי "החלטה זו" אינה מקודמת בעת הזו בהיעדר מקורות מימון לצורך תקצוב מרכיבי התוכנית הרב-שנתית".



באוקטובר 2019 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתשובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת צה"ל) כי "על פי הנחיית המל"ל הוכנה תכנית [רב-שנתית] ע"י פקע"ר עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. גמר הכנת התכנית דווח למל"ל, וכעת התכנית ממתינה לאישור מחודש של הקבינט לכשיוקם. בפגישה משותפת בראשות מפקד פיקוד העורף עם המל"ל ועם משרד האוצר אשר התקיימה ביולי 2019, עמדת האוצר הייתה שלא נמצא מקור ייעודי לתכנית הרב-שנתית וכי הדבר ייבחן כחלק מתר"ש תקציב משרד הביטחון, זאת בניגוד לעמדת מפקד פקע"ר ומשהב"ט" (ההדגשות במקור).

באוקטובר 2019 מסר משרד האוצר בתשובתו על ממצאי הביקורת כי "טרם נסתיימה עבודת המטה למימוש התכנית הרב-שנתית 'מגן הצפון'... על מערכת הביטחון לכלול את מקורות המימון [לתוכנית]... במסגרת סדרי העדיפויות בדיוני התכנית הרב-שנתית של צה"ל ומשרד הביטחון, וזאת בכדי לאתר מקורות תקציביים למימושה". משרד האוצר הדגיש כי פקע"ר הוא חלק בלתי נפרד ממערכת הביטחון, ולפיכך מימוש תוכנית "מגן הצפון" יתבצע רק לאחר ש"משהב"ט יתעדף אותה בתוכנית הרב-שנתית שלו ורק לאחר שהממשלה תקבע מקור תקציבי לתוכנית זו.

באוגוסט 2018 קיים ראש המל"ל דיון עם נציגי הצוות הבין-משרדי בנושא יישום החלטה ב/302. בדיון סוכם על הקמת מינהלה ייעודית לנושא בראשות מפקד פקע"ר.

בנובמבר 2018 גיבשה מחלקת מיגון בפקע"ר תוכנית למימוש החלטה ב/302 באמצעות מינהלה ייעודית שתוקם בפקע"ר. בתוכנית צוין כי פקע"ר ינהל ויתכנן את הפרויקט, וכי הוא יבוצע באמצעות אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט (להלן - אגף ההנדסה). עוד צוין כי המינהלה הייעודית תתכלל את ניהול הפרויקט ותוביל את תהליכי התכנון, הרישוי והתיאום האזרחי עם רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה.

במאי 2019 כתבה מחלקת מיגון בפקע"ר למשרד מבקר המדינה כי פקע"ר ואגף ההנדסה הציגו מתכונת למינהלה משותפת לשני הגופים, לרבות סמכויותיה, אחריותה, תפקידיה ומקום מושבה. אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) ומשהב"ט החליטו כי יאושרו משרות כוח אדם בתקן באגף ההנדסה ולא בצה"ל לצורך הקמת המינהלה, ואולם משרות כאמור לא אושרו בשל עצירת תקציב התוכנית, ומשכך לא הוקמה המינהלה.

עד אוקטובר 2019 לא הוקמה המינהלה הייעודית.

על הצוות הבין-משרדי לפעול לגיבושה של תוכנית רב-שנתית כמתחייב מהחלטת הממשלה ב/302. כמו כן יש להקים את המינהלה הייעודית ליישום התוכנית.

הקצאת תקציב לשנים 2018 - 2019

כאמור עד אוגוסט 2018 היה על הממונה על התקציבים באוצר ומנכ"ל משהב"ט לאתר מקור תקציבי למימון המיגון לשנים 2018 - 2019 בסך 500 מיליון ש"ח.

בביקורת הנוכחית עלה כי עד מועד סיום הביקורת טרם יושבה מחלוקת בין צה"ל ובין משרד האוצר בנוגע לתקצוב בשנים 2018 - 2019. להלן הפירוט:

באוקטובר 2018 אישרה ועדת הכספים של הכנסת תקציב של 136 מיליון ש"ח לצורך מימוש החלטה ב/302 לשנים 2018 - 2019. תקציב נוסף בסך 364 מיליון ש"ח יועד לטובת חיזוק מבנים ברחבי הארץ נגד רעידות אדמה. מתוך סכום זה 164 מיליון ש"ח הועמדו לטובת חיזוק מבנים בטווח של עד 45 ק"מ מגבול הצפון. יתרת הסכום בסך של 200 מיליון ש"ח יועדו לחיזוק מבנים בשאר הארץ.

בינואר 2019 מסרו אגפי המל"ל¹⁸ לראש המל"ל כי "עד להתייצבות הממשלה הבאה, לא ניתן לבצע שינויים גדולים בתקציבים השונים לא בתר"ש ולא בתקציבי 2019", ומשכך המליצו כי מלבד 300 מיליון ש"ח שאושרו למשרדי הממשלה לפני החלטה ב/302, לא "להשקיע או להסיט משאבים נוספים לנושא זה [יישום החלטה ב/302]".

בעניין זה כתב במאי 2019 עוזר ראש המל"ל למשרד מבקר המדינה כי החוסר הקיים בתקציב לצורך מימוש החלטה ב/302 הוצג לראש הממשלה לרבות בפגישות עבודה שקיים עם ראש המל"ל, וכן בפגישות שקיים ראש הממשלה עם הרמטכ"ל ועם מנכ"ל משהב"ט, וכי "המגבלות הנובעות מתקופת בחירות וממשלת מעבר הכבידו מאוד ועדיין מעכבות איתור של מקורות תקציביים"¹⁹.

בתשובת משרד ראש הממשלה נכתב כי 300 מיליון ש"ח תוקצבו, וכי בנוגע ל-200 מיליון ש"ח התגלעה מחלוקת בין משרד האוצר לפקע"ר אשר טרם הוכרעה.

בתשובת צה"ל נכתב כי לצה"ל אושר תקציב של 186 מיליון²⁰ ש"ח למימוש החלטה ב/302, וכי מתקציב זה התקבלו 55 מיליון ש"ח בלבד. עוד נכתב בתשובה כי פקע"ר ומשהב"ט פועלים להמשך מימוש התוכנית.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו כי הוא איתר מקורות תקציביים בשיתוף פקע"ר ורח"ל בסך 500 מיליון ש"ח. כן ציין כי "ככל שמשרד הביטחון סבור

18 אגף למדיניות ביטחונית, האגף לטכנולוגיות ולאמצעים מיוחדים והאגף ללוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף.

19 ראה הערת שוליים 17.

20 סכום זה כולל 136 מיליון ש"ח שאישרה ועדת הכספים באוקטובר 2018 וסכום נוסף של 50 מיליון ש"ח שמשרד האוצר אמור להעביר לפקע"ר אך טרם תוקצב.

כי אכן ישנו פער תקציבי, היה עליו לפעול, בתיאום עם משרד האוצר, לאישור קיצוץ רוחבי בגובה הפער הקיים בהתאם לאמור בהחלטת הקבינט²¹.

נוכח חילוקי הדעות בין פקע"ר למשרד האוצר, מן הראוי ששני הגופים יישבו את המחלוקת ביניהם ויגיעו לסיכום לצורך מימוש מיטבי של החלטת הממשלה וקידום פעולות המיגון באזורים המאוימים.



משרד מבקר המדינה מציין כי מימוש החלטת הקבינט ב/302 יביא לשיפור מהותי ביכולת המיגון של העורף מפני טילים ורעידות אדמה. עם זאת, החלטה זו התקבלה ללא הקצאה של מקורות תקציביים בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל כן מימושה מוטל בספק. על הצוות הבין-משרדי לפעול לגיבוש התוכנית הרב-שנתית בהתאם להחלטה על מנת שעם כינונה של ממשלה חדשה ניתן יהיה להסדיר את המקור התקציבי למימוש התוכנית.

פערי מיגון

ההגנה על האוכלוסייה מפני איום טילים ורקטות כוללת, בין היתר, את אמצעי המיגון הפיזי האלה: מקלטים ציבוריים הבנויים באזורי מגורים ונועדו לשמש את התושבים המתגוררים בסמוך להם; מקלטים פרטיים משותפים הבנויים בקומת הקרקע או במרתף של בנייני מגורים משותפים ונועדו לשמש את תושבי הבניין; מרחבים מוגנים²² ומחסים ציבוריים²³ (להלן יכוננו כל אמצעי המיגון - המיגון תקני).

מפעם לפעם מכין פקע"ר תמונת מצב של אמצעי המיגון הקיימים בישראל ושל מספר המתמגנים בכל אחד מהם. שיעור התושבים שאין להם מיגון תקני בסמיכות למקום מגוריהם מוגדר כ"פער מיגון". בביקורת הקודמת ובמסמכי פקע"ר נקבע כי פערי המיגון מובאים בחשבון בעת קביעת מדיניות ההתגוננות הכוללת, אשר משפיעה על החלטות הגורמים המדיניים והצבאיים לפני פתיחה במבצעי לחימה ובמהלכם, ומובאים בחשבון גם בעת תכנון הפעלת הכוח הצבאי. כמו כן פערי המיגון משפיעים על הצורך בהפעלת אמצעים נוספים, כגון פינוי אוכלוסייה, ועל ההיערכות הנדרשת של הרשויות המקומיות לחירום.

21 על פי תקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים) (תיקון), התשנ"ב-1992, יש לבנות מרחב מוגן דירתי (ממ"ד) או קומתי (ממ"ק) בבניינים חדשים, ולהוסיף מרחבים מוגנים בבניינים ישנים בעת ביצוע שינויים מהותיים המחייבים היתרי בנייה.

22 מחסה המוני תקני הוא מרחב ציבורי גדול העומד בתקני המיגון.

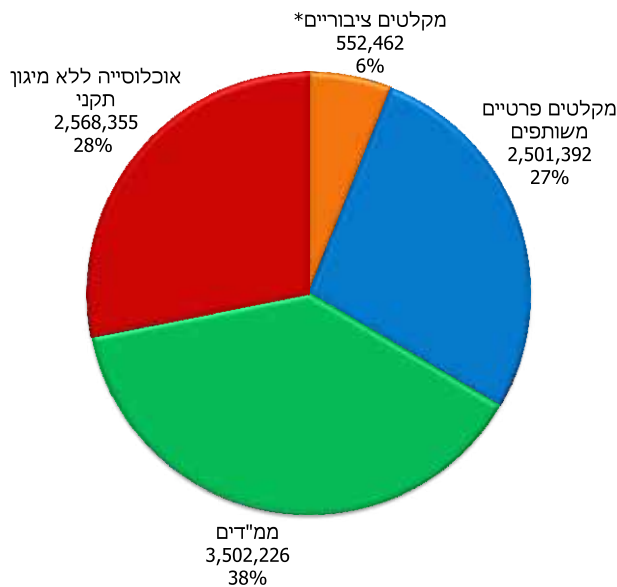


בביקורת הקודמת קבע משרד מבקר המדינה כי על שר הביטחון ליזום דיון בוועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית או בקבינט, כדי להציג את פערי המיגון והשלכותיהם ואת דרכי הפעולה שמערכת הביטחון נוקטת כדי להתגבר על השלכות אלה ולפעול לצמצומן.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בהתאם לקביעה זו, בדיון שנערך בקבינט ביולי 2018 הציג פקע"ר את פערי המיגון במסגרת הצגת התוכנית הרב-שנתית למיגון.

משרד מבקר המדינה בחן את פערי המיגון בישראל לשנת 2018. להלן הפירוט:

תרשים 1: תמונת מצב של מיגון תושבי ישראל, לפי אמצעי המיגון, (במספרים ובאחוזים) 2018

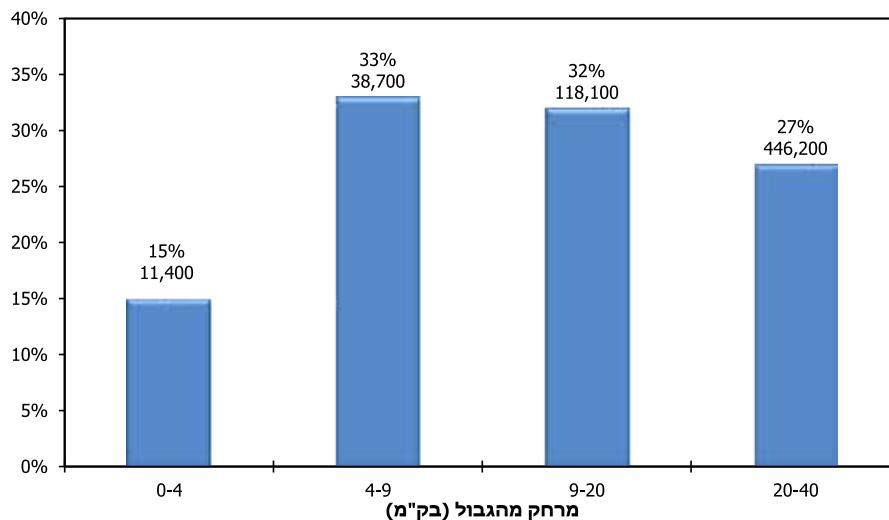


המקור: על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * המקלטים הציבוריים כוללים גם מחסה המוני תקני.

בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי חלק מההחלטות שקיבלה הממשלה מאז 2005, שמטרתן צמצום פערי המיגון במבנים שנבנו לפני 1992, לא מומשו כלל וחלקן מומשו חלקית בלבד, ולכן פערי המיגון לא צומצמו במידה ניכרת, בייחוד בפריפריה.

בביקורת הנוכחית עלה כי לכ-2.6 מיליון תושבים אין עדיין מיגון תקני. עד יוני 2018 לחלק ניכר מהתושבים המתגוררים במרחק של עד 40 ק"מ מהגבול הדרומי (גבול רצועת עזה) והצפוני (גבול לבנון וסוריה) לא היה מיגון תקני, כמפורט בתרשימים שלהלן:

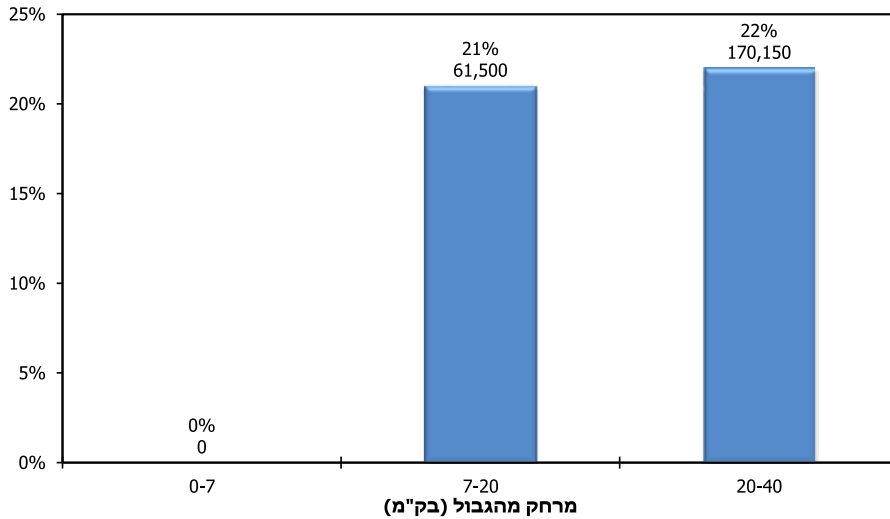
תרשים 2: פערי המיגון בצפון, יוני 2018 (במספרים ובאחוזים)



המקור: על פי נתוני המ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 עולה כי ביישובים הנמצאים קרוב מאוד לגבול עם סוריה ולבנון - במרחק של עד 9 ק"מ - קיימים פערי מיגון. מנתונים שקיבל משרד מבקר המדינה עולה כי לכ-50,000 תושבים באותם יישובים אין מיגון תקני.

תרשים 3: פערי המיגון בדרום, יוני 2018 (במספרים ובאחוזים)



המקור: על פי נתוני המל"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני תרשים 3 עולה כי במרחק של עד 40 ק"מ מגבול הדרום היו כ-232,000 תושבים ללא מיגון תקני.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי ביישובים הנמצאים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת הגובלת ברצועת עזה (להלן - עוטף עזה) אין פערי מיגון, וזאת בשל מימוש החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים 2008 - 2012²³, אשר קבעו כי יש למגן את כל בתי המגורים ביישובים הללו.

כאמור, משנת 1992 כל יחידת דיור חדשה וכל תוספת בנייה בשטח של 12 מ"ר ומעלה, מחויבת בבניית ממ"ד. פקע"ר הוא הגוף האחראי למתן היתר הבנייה לבניית ממ"ד²⁴. בכל שנה פקע"ר מטפל בכ-30,000 בקשות להיתר בנייה של ממ"דים²⁵, בין אם כתוצאה מבנייה חדשה ובין אם כתוספת לבנייה קיימת.

בביקורת עלה כי משנת 2017 פעלו מינהל התכנון במשרד האוצר ופקע"ר לשיפור ולייעול ההליך למתן היתרי בנייה לממ"דים. להשגת מטרה זו גם נקבעו הוראות בחקיקה:

23 החלטה 3192 (24.2.08); החלטה 4316 (7.12.08); החלטה 2834 (6.2.11); החלטה 5187 (28.10.12).

24 היתר בנייה ניתן על ידי רשות הרישוי המקומית או על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. פקע"ר הוא אחד הגופים המאשרים את התוכניות לבניית ממ"דים בד בבד עם 12 גופים נוספים כמו כיבוי אש והצלה, חברת בזק וחברת החשמל. רק לאחר אישורם של כל הגופים ניתן לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

25 מספר זה מייצג יותר מ-30,000 יחידות דיור כיוון שחלק מהבקשות מתייחסות לבניינים משותפים.



1. ביולי 2017 פורסמו תקנות התכנון והבנייה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), התשע"ז-2017, שמגדירות עבודות בנייה שהרישוי לבצען יינתן בדרך מקוצרת. תקנות אלה חלות על בקשה להיתר להוספה של ממ"ד למבנה מגורים קיים והן מורות כי על רשות הרישוי להחליט בבקשה להיתר בנייה בתוך 25 ימי עבודה מקליטת בקשה שעמדה בתנאים המוקדמים לקליטתה.²⁶

2. ביוני 2018 השיק פקע"ר מערכת מקוונת למתן אישור לבניית ממ"ד, אישור שנדרש כתנאי מוקדם לקליטת הבקשה ברשות הרישוי המקומית. על פי נתוני פקע"ר, לפני הטמעת המערכת עמד זמן הטיפול בבקשה למתן אישור לבניית ממ"ד על כשלושה שבועות בממוצע, ובעקבות הטמעת המערכת התקצר זמן הטיפול ב-50%, ותפוקת מהנדסי הג"א גדלה ב-60%. ממסמכי פקע"ר עולה עוד כי המערכת החדשה תורמת לשיפור וייעול ההליך למתן היתרי בנייה לממ"דים, ולחסכון שמוערך בכ-4,000 ש"ח למבקש נוכח המעבר למסמכים דיגיטאליים שמיייתרים את הצורך בהדפסת תוכניות הבנייה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פקע"ר ואת מינהל התכנון על פעולותיהם לשיפור ולייעול ההליך למתן היתרים לבניית ממ"דים.

כשירות אמצעי המיגון

בביקורת הקודמת עלה כי חלק מאמצעי המיגון ובכללם מקלטים ציבוריים, מקלטים פרטיים משותפים וממ"דים, אינם כשירים למיגון מפני ירי טילים ורקטות. עוד עלה כי פקע"ר לא התחשב ברמת כשירותם של אמצעי המיגון בבואו לחשב את פערי המיגון.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לפקע"ר בחומרה על כך שבריכוז הנתונים על אמצעי המיגון הקיימים לצורך חישוב פערי המיגון, הוא כלל גם אמצעי מיגון שאינם כשירים בלי להצביע על כך במפורש, ומשכך תמונת המצב שהציג למקבלי ההחלטות בנוגע לפערי המיגון הייתה שגויה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי פקע"ר תיקן את אופן הצגת נתוני המיגון. לפי הנתונים שמסר לצוות הביקורת באפריל 2019, בתחילת 2019 היו בישראל 12,601 מקלטים ציבוריים, 2,494 מהם (כ-20%) לא היו כשירים ולא נמנו עם אמצעי המיגון. כמו כן, פקע"ר פעל לטיוב מסד הנתונים בנוגע למצב המקלטים הציבוריים.²⁷

26 התנאים המוקדמים מפורטים בתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016.

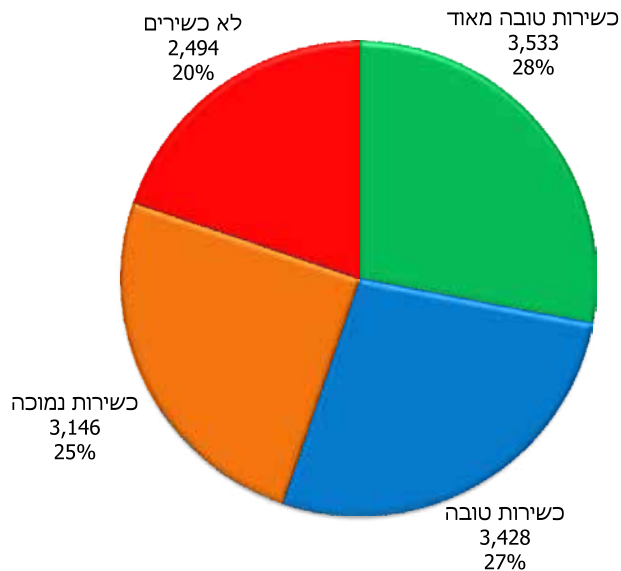
27 מאז הביקורת הקודמת פעל פקע"ר לקבלת נתונים עדכניים ומדויקים מהרשויות המקומיות בנוגע למצב המקלטים הציבוריים שבשטחן.

כשירות המקלטים הציבוריים בכל הארץ

בביקורת הקודמת עלה כי בינואר 2015 כ-16% מהמקלטים הציבוריים לא היו כשירים כלל, ו-33% מהמקלטים היו ברמת כשירות נמוכה. משמעות הדבר היא שלכ-209,000 תושבים לא הייתה אפשרות להתגונן באמצעות המקלטים הציבוריים או שרמת המיגון שלהם הייתה נמוכה.

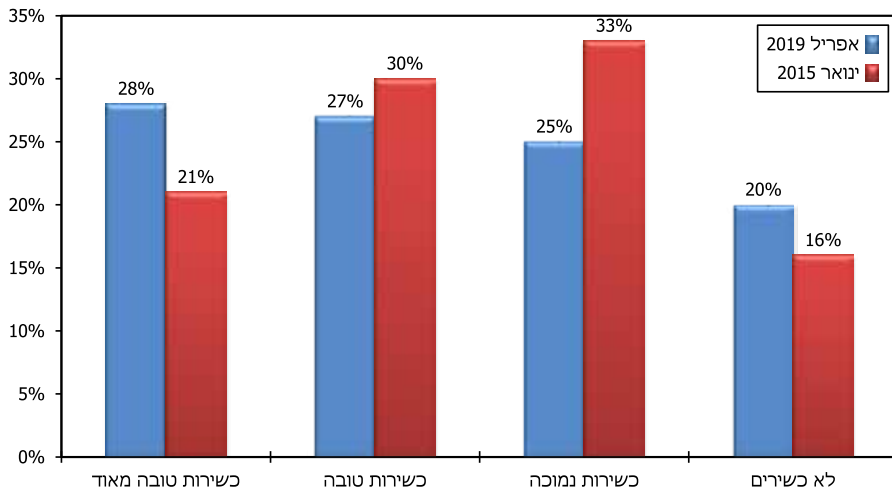
בביקורת הנוכחית עלה כי באפריל 2019 שיעור המקלטים הלא-כשירים מתוך כלל המקלטים הציבוריים עלה לכ-20% (לעומת כ-16% בינואר 2015), ואילו שיעור המקלטים שרמת כשירותם נמוכה ירד לכ-25% (מ-33%). עוד עלה כי בעקבות טיוב הנתונים גדל מספר המקלטים הציבוריים הרשומים במסד הנתונים של פקע"ר לעומת מספרם בינואר 2015 מ-10,657 ל-12,601 מקלטים (גידול של כ-18%).

תרשים 4: המקלטים הציבוריים בישראל, לפי רמת כשירות למיגון מפני ירי טילים ורקטות, אפריל 2019 (במספרים ובאחוזים)



המקור: על פי נתוני פקע"ר מאפריל 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 5: המקלטים הציבוריים בישראל, לפי רמת כשירות, השוואה בין השנים 2015 ו-2019



המקור: על פי נתוני פקע"ר מינואר 2015 ומאפריל 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כשירות המקלטים הפרטיים המשותפים והפיקוח עליהם

בביקורת הקודמת נקבע כי רבים מהמקלטים הפרטיים המשותפים צרים מלהכיל את כל דיירי הבניין, ברובם אין שירותים ומים זורמים, ורבים מהם מוזנחים בעיקר בשל בעיות כלכליות של הדיירים וסכסוכי שכנים. מכאן כי בעת הצורך לא יוכלו מקלטים אלה לשמש את הדיירים לצורכי מיגון.

גם בביקורת הנוכחית עלתה הבעייתיות בתחזוקת המקלטים המשותפים. בהקשר זה מסר באוקטובר 2019 מנהל אגף הביטחון בעיריית קריית שמונה בתשובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת עיריית קריית שמונה) כי הציבור אינו עומד בהוצאות התחזוקה של המקלטים המשותפים. בשגרה אין לרשות יכולות תקציביות וכוח אדם לתחזוקת המקלטים המשותפים.

בחוק הג"א נקבע כי האחראיות לתחזוקת המקלטים הפרטיים המשותפים מוטלת על בעליהם. על הדיירים לדאוג כי המקלט יהיה במצב כשירות המאפשר שימוש בו בכל עת, ולצורך כך עליו להיות פנוי מכל ציוד שאינו משמש להתגוננות. להבטחת קיומה של חובה זו ניתנו לרשות המקומית סמכויות לפעול מול בעלי הבתים המשותפים שאינם מתחזקים את המקלטים שברשותם ואף לבצע את התחזוקה בעצמה. עוד נקבע בחוק כי רשות מוסמכת²⁸ רשאית להורות לכל רשות מקומית להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים. בסמכות הרשות המקומית

28 רשות מוסמכת - ראש הג"א, מפקד הג"א מחוזי או כל אדם שהוסמך בכתב על ידי ראש הג"א לעניין זה.



לחוקק חוקי עזר²⁹ שיסדירו גם את חובותיה וזכויותיה מתוקף חוק הג"א. לשם כך פרסם משרד הפנים באוקטובר 1975 חוקי עזר לדוגמה בדבר הפיקוח על מקלטים בבתים משותפים.

בביקורת הקודמת עלה כי מפקד פקע"ר, המשמש ראש הג"א, לא הורה לרשויות המקומיות להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים. יתר על כן, הוא לא בדק אם הרשויות המקומיות מפקחות על המקלטים הפרטיים המשותפים.

יצוין כי מפקדי הפיקודים המרחביים (מפקד פד"ם, מפקד פיקוד המרכז ומפקד פצ"ן) אחראים לתחום הג"א באזורים הסמוכים לגבול. בביקורת הקודמת עלה כי בדומה לפקע"ר, גם מפקדי הפיקודים המרחביים, האחראים לתחום הג"א באזורים מסוימים במרחבם, לא הורו לרשויות המקומיות הנמצאות בתחום אחריותם להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים על ידי בעלי הבתים, לא בדקו אם הרשויות המקומיות מפקחות על המקלטים הפרטיים המשותפים, ולא אספו נתונים מהרשויות המקומיות בדבר כשירותם של המקלטים שבמרחבם.

משרד מבקר המדינה העיר בביקורת הקודמת כי מן הראוי שמפקד פקע"ר ומפקדי הפיקודים המרחביים האחראים לתחום הג"א באזורים מסוימים במרחבם, יממשו את הסמכויות שניתנו להם מתוקף חוק הג"א ויקיימו פיקוח ובקרה על הדרך שבה הרשויות המקומיות מממשות את סמכויותיהן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים, וזאת כדי להבטיח את כשירותם לצורך הגנת התושבים בחירום. במסגרת הפיקוח והבקרה של הדרך שבה הרשויות המקומיות מממשות את סמכויותיהן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים על פקע"ר לקבל מהרשויות המקומיות נתונים שוטפים בדבר כשירות אמצעי המיגון, לעדכן בהתאם את נתוני המיגון הכשירים, ולהציגם לפני הגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט לשם עדכון התוכניות הנגזרות מכך.

בתשובתו על ממצאי הדוח הקודם מסר צה"ל כי "לא קיימת כיום יכולת אכיפה מול הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתחזוקתם של מקלטים... בפיקוד העורף מקודמת הצעה לתיקון חקיקה אשר תיתן בידי הרשויות המקומיות סמכויות יתר ותחייבן לממש את אחריותן בתחום זה".

29 מתוך אתר משרד הפנים במרשתת: "חוק עזר הוא חוק שתקף בתחומי רשות מקומית במדינת ישראל ונחקק על ידי רשויות מקומיות ואיגודי ערים. חוק עזר חייב להיות מאושר על ידי מועצת הרשות ועל ידי שר הפנים על מנת שייכנס לתוקף".



בביקורת הנוכחית עלה כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית טרם השלים צה"ל את עבודת המטה לקידום תיקון החקיקה האמור. עוד עלה כי לפי נתוני פקע"ר, לכ-2.5 מיליון תושבים יש מיגון באמצעות מקלטים פרטיים משותפים, אולם לפקע"ר אין כל מידע בדבר כשירותם של מקלטים אלה. כמו כן פקע"ר אינו יודע כמה מהמקלטים ערוכים לשהייה ממושכת.

בתשובתו על ממצאי הביקורת הנוכחית מסר צה"ל כי הוא מקיים עבודת מטה הנמצאת בשלבים מתקדמים לגיבוש הצעה לתיקון חוק הג"א אשר נועדה, בין היתר, לשפר את יכולת הבקרה והפקוח על הרשויות המקומיות בנוגע לאכיפת סמכותן בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים.

בביקורת הנוכחית עלה עוד כי על פי נתוני פקע"ר עד מאי 2019 רק 130 מ-256 הרשויות המקומיות בישראל (51%) אימצו חוק עזר לעניין הפיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים. כן עלה בביקורת הנוכחית כי רק 22 מ-58 הרשויות המקומיות שנמצאות בטווח של עד 20 ק"מ מגבולות סוריה ולבנון או מגבול רצועת עזה אימצו חוק עזר בנושא הפיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים. להלן הפירוט:

לוח 1: נתונים על רשויות מקומיות באזורי סיכון שאימצו חוק עזר בנושא הפיקוח על מקלטים פרטיים משותפים, ינואר 2019

סה"כ רשויות	מספר הרשויות הנמצאות במרחק של 20 ק"מ מגבול רצועת עזה	מספר הרשויות הנמצאות במרחק של 20 ק"מ מגבול הצפון	
22	5	17	מספר הרשויות שאימצו את חוק העזר
36	8	28	מספר הרשויות שלא אימצו את חוק העזר
58	13	45	סה"כ רשויות

המקור: על פי נתוני פקע"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בינואר 2019 כתב רמ"ד מקלוט לצוות הביקורת כי מתוך 130 הרשויות המקומיות שאימצו חוק עזר, רק חלק מהן מבצעות ביקורות במקלטים הפרטיים המשותפים מתוקף אותו חוק עזר.



לפיקוח על כשירות המקלטים חשיבות רבה בהבטחת כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים ובקבלת תמונת מצב כוללת על פערי המיגון ועל היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בפערים אלה. בהינתן שחלק מהרשויות המקומיות מפקחות על המקלטים הפרטיים המשותפים, ראוי שפקע"ר ירכז את הנתונים שבידי הרשויות בדבר כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים. נוסף על כך, משרסם משרד הפנים דוגמה לחוק עזר בדבר פיקוח על המקלטים המשותפים, ראוי כי הוא ינחה את הרשויות המקומיות, בדגש על הרשויות בצפון הארץ ובדרומה, לחשיבות ביצוע פיקוח על כשירות המקלטים הפרטיים המשותפים שבשטח שיפוטן ובמידת הצורך יעודדן לחוקק חוק עזר כאמור לעיל.

בתשובתו על ממצאי הביקורת הנוכחית מסר צה"ל כי "לאור הערת מבקר המדינה החל משנת העבודה 2020 נושא הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות על כשירות המקלוט הפרטי בתחומן ייבדק על ידי פקע"ר בביקורות הג"א, המתקיימות במסגרת הביקורות הרשותיות התלת-שנתיות" (ההדגשה במקור). צה"ל צירף לתשובתו מכתב מפקד פקע"ר לרשויות המקומיות בספטמבר 2019 שבו הוא הורה לרשויות המקומיות להבטיח את תחזוקתם התקינה של המקלטים הפרטיים המשותפים בשטחן על ידי בעלי הבתים. לשם כך עליהן לבצע ביקורות שוטפות במקלטים הפרטיים המשותפים ולאכוף על בעלי הבתים לשפר את כשירותם של מקלטים שיימצא כי החזקתם אינה מתבצעת באופן תקין. מפקד פקע"ר קרא לרשויות שטרם אימצו את חוק עזר בנושא הפיקוח על המקלטים הפרטיים המשותפים, לאמצו בהקדם האפשרי במטרה לסייע לרשות המקומית שתאמץ אותו לאכוף את הוראות חוק הג"א בתחום המקלוט הפרטי.

באוקטובר 2019 מסר משרד הפנים בתשובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "על מנת לשקול פנייה לרשויות מקומיות שלא חוקקו חוק עזר להחזקת מקלטים, מן הראוי להקדים בדיקה באילו רשויות מדובר, ומאיזו סיבה לא הותקן אצלן חוק עזר בנושא זה... על פי בחינת נתונים אלה ייבחנו הצורך בפנייה כמוצע".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי נוכח העובדה שכל חוק עזר מחייב את אישור שר הפנים, המידע על הרשויות המקומיות שאימצו או טרם אימצו את חוק העזר אמור להיות בידי משרד הפנים. מומלץ שמשרד הפנים יבדוק מידע זה ויבחן את הסיבות לאי-אימוץ חוק עזר על ידי הרשויות שלא אימצו חוק כאמור.



נוכח החשיבות של המקלטים הפרטיים המשותפים למיגון האוכלוסייה, על משרד הפנים ופקע"ר להאיץ ברשויות המקומיות למלא את תפקידן בכל הנוגע לאכיפת חוק הג"א בנושא המקלטים הפרטיים המשותפים כדי להבטיח את כשירותם להגנה על התושבים בחירום. נוסף על כך, על צה"ל לסיים בהקדם האפשרי את עבודת המטה לתיקון החקיקה כדי לשפר את הבקרה של הרשויות המקומיות על מצב התחזוקה של המקלטים הפרטיים המשותפים שאמורים לתת מענה מיגוני לכ-2.5 מיליון תושבים. מומלץ כי במסגרת עבודה זו פקע"ר יפעל לכך שתיקון החקיקה האמור יכלול חובת דיווח של הרשויות המקומיות לפקע"ר על רמת הכשירות של המקלטים המשותפים הפרטיים שבאזור שיפוטן.

שהייה ממושכת במרחבים המוגנים

בדוח הקודם צוין כי על פי מסמכי צה"ל, "בעת לחימה יידרשו התושבים לשהות שהייה ארוכה במקלטים בשל ירי מסיבי ורציף, בעיקר ביישובי הצפון". בנוסף עלה כי סקירת מצאי המיגון הקיים אינה מביאה בחשבון את יכולתם של אמצעי המיגון לאפשר למתמגנים שהייה ממושכת, וכי היעדרם של מים זורמים ושירותים במקלטים, אשר חיוניים לצורך שהייה ממושכת, אינם פוסלים מקלט מלהיחשב אמצעי מיגון פוטנציאלי.

בתשובת צה"ל על ממצאי הדוח הקודם צוין כי "האחריות בהכשרת המקלטים לשהייה ממושכת הינה של משרדי הממשלה והרשות המקומית, פקע"ר יסייע ככל הנדרש במתן מענה נקודתי ועל פי הצורך".

בביקורת הנוכחית עלה כי על פי איום הייחוס לעורף, אזורים רבים צפויים להיות תחת ירי נרחב ומתמשך אשר יחייב שהייה ממושכת במרחבים המוגנים.

אף שצה"ל הכיר בצורך להיערך לשהייה ממושכת במקלטים, בביקורת הנוכחית עלה כי עובדת אי יכולתם של חלק מאמצעי המיגון לאפשר למתמגנים שהייה ממושכת לא באה לידי ביטוי בסקירת מצאי המיגון הקיים שהציג פקע"ר לקבינט ביולי 2018.



מקלטים ציבוריים

בדוח מבקר המדינה מ-2018³⁰ נקבע כי חלק מהמקלטים הציבוריים ברשויות מקומיות שאינן יהודיות לא היה נגיש לנכים, וחלקם הגדול לא התאים לשהייה ממושכת בשל היעדר אוורור, מיזוג אוויר, מים זורמים ושירותים.

בתשובת צה"ל לביקורת הנוכחית צוין כי "התנאים הבסיסיים והמינימאליים מבחינה תשתיתית לשהייה בכל מקלט, לרבות שהייה ממושכת, הינם תקינות קונסטרוקטיבית, תשתיות מים וחשמל ואוורור. תנאים אלה יהוו תנאי לכשירותו של כל מקלט" (ההדגשה במקור).

בביקורת הנוכחית עלה כי על פי מפרט בדיקת תקינות מקלטים ציבוריים שגיבש פקע"ר, מקלטים ציבוריים שאינם עומדים באחד או יותר מהתנאים שקבע צה"ל כתנאים מינימליים לשהייה ממושכת, עדיין יכולים להיחשב מקלטים כשירים. יצוין כי מפרט זה אינו מבחין בין אזורים שונים שבהם נמצאים המקלטים. על כן, גם מקלטים הנמצאים ביישובים הסמוכים לקו הגבול ושתושביהם יידרשו לשהות בהם שהייה ממושכת יכולים להיחשב כשירים בלי שמתקיימים בהם התנאים הפיזיים הבסיסיים.

בהקשר זה מסרה עיריית קריית שמונה בתשובתה כי הסוגיה של שהייה ממושכת במרחבים מוגנים היא ברמת חשיבות ראשונה במעלה, וכי יש להיערך לשהייה ממושכת במקלטים ולדאוג לכך שלרשות יהיו יכולת ואמצעים לטפל בתושבים שישוהו במקלטים לפחות 96 שעות ברציפות. עוד מסרה כי נכון להיום עיריית קריית שמונה אינה ערוכה לתמוך בשהייה ממושכת במרחבים מוגנים.

באפריל 2019 כתב ראש מחלקת מיגון (להלן - רמ"ח מיגון) בפקע"ר לצוות הביקורת כי פקע"ר אינו חייב לבנות מקלטים ציבוריים ובכלל זה מקלטים לשהייה ממושכת, והדבר מונח לפתחן של הרשויות המקומיות. עם זאת פקע"ר שם לו למטרה בעדיפות עליונה להכין את היישובים הנמצאים במרחק של עד 9 ק"מ מגבול הצפון לשהייה ממושכת במקלטים, ואף תומך בפרויקט שיפוץ המקלטים ומקצה מתקציבו לשפר את תנאי השהייה בהם (תוספת של מיזוג ותקשורת Wi-Fi).

בתשובת צה"ל נכתב כי "יכולת שהייה ממושכת במקלט איננה קטגוריה נפרדת המצריכה התייחסות מיוחדת בתחום כשירות המקלטים... מפקד פקע"ר, בכל ביקור ברשות מקומית מכוון את ראשי הרשויות להכין עצמם לשהייה ממושכת במקלטים, הן מבחינה תשתיתית והן מבחינה תפעולית לוגיסטית (מזון, ציוד, לינה)". צה"ל

30 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018 (2018), "מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות מהמגזר הלא יהודי בצפון ובדרום", עמ' 31.



כתב עוד כי הוא מתנגד להערת משרד מבקר המדינה ביחס לאחריות פקע"ר למיפוי המקלטים הציבוריים המאפשרים שהייה ממושכת (ההדגשה במקור).

ראוי שפקע"ר יתייחס גם ליכולת השהייה במקלטים, בפרט באזורים המאוימים, כקטגוריה נפרדת וימפה את אלו המאפשרים שהייה ממושכת מתוך כלל המקלטים הציבוריים הכשירים. זאת לצורך הצגה מדויקת ושלמה יותר של פערי המיגון לגורמים המדיניים והצבאיים כדי שיוכלו לבחון, לפני פתיחה במבצעי לחימה ובמהלכם, חלופות להגנה על התושבים ובכלל זה פינוי אוכלוסייה מאזורים אלה. נוסף על כך, תמונת המצב השלמה של פערי המיגון תסייע בגיבוש מרכיבי תוכנית "מגן הצפון".

מקלטים פרטיים משותפים

בביקורת הקודמת עלה כי שטח המקלט הפרטי המשותף מחושב על פי תקן של שני מ"ר³¹ לכל דירה. עוד עלה בביקורת הקודמת כי יש צורך בבחינה מחדש של המרחב האישי הנדרש לאדם במקלט פרטי משותף במקרה של שהייה ממושכת כדי להעריך את מספר התושבים שיוכלו להתמגן באמצעות המקלטים הפרטיים המשותפים. בדוח מבקר המדינה משנת 2007 נכתב כי "לאור הצורך בשימוש במקלוט גם בשהייה ממושכת, יש להעריך מחדש את השטח הדרוש לכל אדם"³². צוות תמ"א³³ בסקר שערך בשנים 2009 ו-2010 בנוגע לפערי המיגון בקרב האוכלוסייה האזרחית, סבר כי יש לעדכן את תקן שטח המקלוט הפרטי המשותף שנקבע ליחידת דיור מ-2 מ"ר ל-5 מ"ר, בדומה לתקן הראשוני שנקבע עבור שטח ממ"ד³⁴, משום "שחלק מהאוכלוסייה תשהה בהם [במקלטים הפרטיים המשותפים] בדרך קבע במצב מלחמה (כפי שאכן קרה במלחמת לבנון השנייה ובעופרת יצוקה)... [כיוון ש] לפי הנחיות המיגון העדכניות לא תהיה אפשרות לכלל החוסים להגיע למקלט בזמן".

מבקר המדינה המליץ בביקורת הקודמת כי פקע"ר יבחן אם יש מקום לעדכן את התקן הקיים לכשירותם ולגודלם של מקלטים פרטיים משותפים (מבחינת שטח נדרש לאדם), בעיקר באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים.

31 בהשוואה לתקן של תשעה מ"ר לממ"ד.

32 מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), עמ' 460.

33 בשנת 2009 הקים מינהל התכנון במשרד הפנים צוות עבודה למימוש תוכנית מתאר ארצית למיגון ולפיתוח המרחב התת-קרקעי (להלן - צוות תמ"א 40). התוכנית נועדה, בין היתר, "לקבוע הסדרים תכנוניים... אשר יסייעו לפתח ולשפר את הבינוי הפיזי הנדרש למיגון האוכלוסייה ולקיום הפעילויות החיוניות, בכל שטח המדינה, במצב חירום".

34 בשנת 1992 קבע פקע"ר כי שטח הממ"ד בכל דירה יהיה 5 מ"ר. בשנת 2007 עדכן פקע"ר את תקן שטח הממ"ד ל-9 מ"ר.



בביקורת הנוכחית עלה כי פקע"ר טרם ביצע בחינה כזו.

בתשובת צה"ל נכתב כי בתקופה שבה נבנו המקלטים נבחן גודל השטח הנדרש לאדם להתמגנות בהתאם לקריטריונים סדורים, ונקבע על פיהם כי במקלט פרטי משותף השטח הנדרש הוא 2 מ"ר ליחידת דיור, ו-3 מ"ר ליחידה במיגון קדמי [סמוך לגבול]. במקלט ציבורי השטח הוא 1.25 מ"ר לאדם. "תקני גודל השטח הנ"ל מאפשרים שהייה ממושכת במרחבים ממוגנים" (ההדגשה במקור). עוד מסר צה"ל כי בשונה ממקלטים ציבוריים, המקלטים הפרטיים המשותפים צמודים לדירות באופן המאפשר הגעה אליהם בפרק זמן קצר מאוד. נוכח זאת, אין מקום להשוואה בין השהייה הממושכת במקלט ציבורי לבין השהייה הממושכת במקלט פרטי משותף, ומשכך נקבעו תקנים שונים לשני סוגי המקלטים.

הצפיפות הצפויה במקלטים הפרטיים המשותפים עלולה להקשות על שהייה ממושכת בהם. אשר על כן, הצגת מספרם של המקלטים הפרטיים המשותפים כחלק ממצאי אמצעי המיגון התקניים באזורים שבהם תידרש שהות ממושכת במקלטים - כפי שעשה פקע"ר בקבינט ביולי 2018 במסגרת אישור התוכנית הרב-שנתית - עלולה להציג תמונה לא מלאה למקבלי החלטות בנוגע ליכולתה של האוכלוסייה לשהות במקלטים אלה לאורך זמן.

ראוי כי בעת שפקע"ר מחשב את סך שטחי המקלטים הקיימים באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים (לדוגמה, בשל זמן התרעה קצר או בשל ירי מסיבי לאותו אזור), הוא יביא בחשבון את שטח המקלטים הפרטיים המשותפים שבהם קיימת צפיפות שתקשה על שהייה ממושכת. עוד ראוי שפקע"ר יבחן אם יש מקום לעדכון התקן הקיים לגודלם של מקלטים פרטיים משותפים (מבחינת שטח נדרש לאדם), בעיקר באזורים שבהם צפויה שהות ממושכת במקלטים כדי להעריך נכונה את פערי המיגון ולקבוע את המענה המתאים להגנה על האוכלוסייה שאינה ממוגנת.



מאחר שאין ברשות פקע"ר מידע בדבר כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים ואף לא מידע בדבר התאמתם של המקלטים הציבוריים לשהייה ממושכת, נפגעת יכולתו להציג את פער המיגון באופן מהימן. ראוי כי פקע"ר, באמצעות הרשויות המקומיות, יעמוד על כשירותם של כלל אמצעי המיגון בארץ, על מנת לקבל תמונת מצב מהימנה בדבר אמצעי המיגון הכשירים לשהייה ארוכה. ראוי שפקע"ר יציג נתונים אלה למקבלי החלטות כדי לסייע להם בקבלת החלטות מושכלות הן בעניין גיבושה של התוכנית הרב-שנתית והן בעניין תכנון של פתרון מיגון ראוי לזמן עימות צבאי.



מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים יבחנו את יעילות הפעולות שנעשו עד כה ואת החסמים שנתרו לקידום פתרונות מיגון לכ-2.6 מיליון תושבים אשר להם אין מיגון תקני.

ירי של טילים ורקטות - גילוי והתרעה

ח"א אחראי לגילוי ירי של טילים ורקטות לעבר ישראל. מערך הגילוי להתרעה בח"א (להלן - גיל"ה) משתמש במכ"מים מסוגים שונים לשם גילוי של שיגור טילים ורקטות, ובעזרת מערכת שליטה ובקרה מחשב את נקודת הפגיעה הצפויה שלהם.

פקע"ר מקבל מידע זה מגיל"ה ומפיץ התרעה באזורים המיושבים המועדים לפגיעה באמצעות אזעקות הנשמעות ממערך הצופרים, באמצעות מסרונים במכשירי הטלפון הנייד ובאמצעים נוספים³⁵, ובכלל זה הודעות ברדיו ובטלוויזיה (להלן - מערך ההתרעה). יצוין, שהתרעה מהירה ומדויקת תורמת לצמצום מספר הנפגעים. כמו כן ככל שההתרעה ממוקדת יותר, מצטמצמת הפגיעה בפעילות המשקית בעת לחימה. בעניין זה נכתב בסיכום סגן הרמטכ"ל ביולי 2012: "ככל שהסלקטיביות [בהפעלת ההתרעה] תגדל, הטראומה של האזרח תפחת ויכולת תפקוד המשק באירוע מתמשך תעלה".

מערך הגילוי

בביקורת הקודמת עלה כי מערכי הגילוי וההתרעה בצה"ל לא יכלו לספק התרעה שתאפשר לתושבי יישובי עוטף עזה לקיים את הנחיות ההתגוננות שנקבעו, ולפיהן עליהם להגיע בתוך 15 שניות מרגע מתן ההתרעה למרחב המוגן. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי יש בכך כדי לסכן את חיי התושבים ביישובים אלו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי מערכות הגילוי בצפון הארץ לא יגלו חלק ניכר מהטילים והרקטות קצרי הטווח שישוגר לעבר יישובי גבול הצפון, ומשכך לא תופעל התרעה. בתשובת צה"ל על ממצאי הדוח הקודם צוין כי "במהלך שנת 2016 עתידים להיכנס במרחב פצ"ן ופד"ם [אמצעי גילוי חדשים ומתקדמים יותר] שלהם תרומה משמעותית ליכולת הגילוי".

בביקורת הנוכחית עלה כי מאז הביקורת הקודמת שיפר צה"ל את יכולות הגילוי, אולם עדיין קיימים פערים מבצעיים בנושא יכולות הגילוי שטרם ניתן להם מענה, כמפורט להלן:

35 אמצעי התרעה נוספים הם דיווחיות (ביפרים) המיועדות בעיקר לכבדי שמיעה, וכורזיות, שהן מעין צופרים ביתיים המיועדים לאזורים שאינם מחוברים למערך הצופרים המרכזי או מרוחקים ממנו.



יישובי עוטף עזה: כאמור, לפי הנחיות ההתגוננות במועד סיום הביקורת על התושבים להגיע למרחב מוגן בתוך 15 שניות מרגע מתן ההתרעה.

במסמך של פקע"ר ממרץ 2019 צוין כי "כיום במרבית אירועי הירי לעוטף [עזה] מקבלים התושבים למעלה מ-20 שניות זמן התרעה מוקדמת". ראש ענף (להלן - רע"ן) התרעה בפקע"ר כתב לצוות הביקורת ביולי 2019 כי כתוצאה מפעולות שונות של פקע"ר וח"א גדל זמן ההתרעה ביישובי עוטף עזה במספר שניות. הפעולות שנעשו כללו את שדרוג קווי התקשורת להפעלת הצופרים, שדרוג מערכת הפצת ההתרעה, שדרוג מכ"מים לדגם חדש יותר, פריסת מספר מכ"מים נוספים בגזרת העוטף ושדרוג שוטף של מערכת לניהול התמונה הבליסטית במדינת ישראל.

עם זאת, בפגישה שהתקיימה עם צוות הביקורת באפריל 2019 מסר קצין בח"א כי בטווחים קרובים אל הגבול בחלק מהשיגורים זמן המעוף של הטילים והרקטות יהיה קצר מאוד ולכן יתכן שלא תהיה התרעה שתאפשר את קיום הנחיות ההתגוננות.

גזרת גבול הצפון: בביקורת הקודמת צוין כי במועד סיום הביקורת העריך ח"א כי מערכות הגילוי לא יגלו חלק ניכר מהטילים והרקטות קצרי הטווח שישוגרו ליישובי גבול הצפון, ומשכך לא תופעל התרעה.

באפריל 2019, במהלך הביקורת הנוכחית, מסר קצין מח"א לצוות הביקורת כי אמנם חל שיפור במערך הגילוי מאז הביקורת הקודמת אולם עדיין קיימים פערים להבטחת גילוי מלא של טילים ורקטות שישוגרו לישראל.

יצוין כי בתוכנית "מגן הצפון" שהכין פקע"ר לקראת מימוש החלטה ב/302 נקבעה הקצאה של 322 מיליון ש"ח לשיפור מערך הגילוי וההתרעה.

במועד סיום הביקורת קיימים בגזרת הצפון פערים מבצעיים בגילוי של ירי טילים ורקטות שאין להם מענה. דבר זה עלול לפגוע ביכולת לתת התרעה לתושבים על ירי טילים ורקטות.

בתשובת צה"ל נכתב כי הוא מקבל את ממצאי הדוח בנושא זה וכי בעת האחרונה אישר אגף התכנון בצה"ל מענה שיאפשר גילוי של ירי טילים ורקטות הנורים לריכוזי האוכלוסייה הגדולים בצפון הארץ באמצעות הצבת מכ"מים ומערכות גילוי. מימוש המענה צפוי להסתיים עד סוף 2019.



משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את צה"ל על מאמציו לתת מענה, גם אם חלקי, לפערים בגילוי של ירי טילים ורקטות, וזאת ללא התקציב הייעודי שהיה אמור להתקבל בהתאם להחלטה ב/302.



מערך ההתרעה בפקע"ר

כאמור, מערך ההתרעה בפקע"ר אחראי להפצת ההתרעה לתושבים עם קבלת מידע בדבר איום פוטנציאלי רלוונטי שהתגלה על ידי מערך הגילוי של ח"א. התרעה אמינה וממוקדת לכניסה למרחבים מוגנים תורמת לביטחון התושבים ומאפשרת קיום של שגרה מסוימת, ובכך תורמת לצמצום הפגיעה ברציפות התפקודית בעיתות חירום. בסוף 2018 היו מוצבים במרחבים המיושבים בארץ 3,442 צופרים.

תקציב רב-שנתי

במאי 2013 התקיים דיון בנושא מוכנות "הזירה האזרחית" לשעת חירום בראשות ראש הממשלה, ובו הוא הנחה להקצות 60 מיליון ש"ח לשנה החל משנת 2015 למשך חמש שנים, לטובת שדרוג מערך ההתרעה.

בדוח הקודם נקבע כי הנחיית ראש הממשלה בעניין זה לא קוימה. עוד נקבע כי באמצעי ההתרעה הקיימים בידי ח"א ופקע"ר אין כדי לספק התרעה לכלל תושבי ישראל נוכח חלק מסוגי האיומים המצויים בידי האויב. בדוח צוין כי לדעת משרד מבקר המדינה, על משהב"ט לנתח את כל הפערים בתחום הגילוי וההתרעה ולגבש תוכנית להגנת העורף שתספק פתרונות לפערים אלה.

משרד מבקר המדינה בחן את צמצום הפערים בתחום ההתרעה מאז הביקורת הקודמת. להלן הפירוט:

בשנים 2015 - 2019 השקיעה מערכת הביטחון כ-400 מיליון ש"ח בשיפור מערך ההתרעה: כ-182 מיליון ש"ח הושקעו בשדרוג אמצעי ההתרעה הקיימים, כ-170 מיליון ש"ח הושקעו בתחזוקה שוטפת (כ-34 מיליון ש"ח בשנה), וכ-48 מיליון ש"ח הושקעו ברכישת אמצעי התרעה חדשים.

בביקורת הנוכחית עלה כי במסגרת תוכנית "מגן הצפון" גיבש פקע"ר תוכנית למתן פתרון נוסף לצרכים המבצעיים בתחום הגילוי וההתרעה בהיקף של 322 מיליון ש"ח³⁶. תוכנית "מגן הצפון" הוצגה כאמור לממשלה ביולי 2018, ועד מועד סיום הביקורת (יוני 2019) טרם גיבש הצוות הבין-משרדי את התוכנית, ובשל כך לא הוקצו תקציבים לתחום הגילוי וההתרעה.

בתשובת זה"ל נכתב כי התוכנית שגיבש פקע"ר בנושא הגילוי וההתרעה מוכנה למימוש בהינתן תקציב, לרבות באמצעות מדרגות מימוש חלקיות על פי סדרי עדיפויות.

36 התוכנית כוללת, בין היתר, את המרכיבים הבאים: התרעה בערוצים שונים, רציפות תפקודית של הצופרים והשלמת פערי צופרים.



משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את השיפור שחל במערך הגילוי וההתרעה מאז הביקורת הקודמת. עם זאת עדיין קיימים פערים מבצעיים בגילוי של ירי טילים ורקטות שטרם ניתן להם מענה. צרכים אלה הוצגו בתוכנית "מגן הצפון" לשנים 2019 - 2030 שגיבש פקע"ר. מצב דברים זה עלול לפגוע בהתרעה הניתנת לתושבים, ובכך לסכן חיי אדם. ראוי כי הצוות הבין-משרדי יבחן צרכים אלה בעת גיבוש התוכנית הרב-שנתית ולאחר מכן יקדם את הפעולות הנדרשות למימוש התוכנית.

פינוי אוכלוסייה

בדוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה משנת 2007 נכתב: "יש לראות בחומרה את העובדה ששר הביטחון דאז לא העלה את הנושא [פינוי אוכלוסייה] בפני הממשלה בזמן המלחמה וכן את העובדה שהממשלה לא דנה בנושא ולא קיבלה שום החלטה בעניינו במהלך המלחמה כולה; עקב כך... עזבו מאות אלפי תושבים את בתיהם עצמאית ובעזרת ארגוני מתנדבים"³⁷. בעקבות אותה מלחמה הוכנו כמה תוכניות שתכליתן היערכות לפינוי אוכלוסייה במצבי חירום.

תוכנית "מלון אורחים"

ביולי 2012 החליטה הממשלה³⁸ על אישור תוכנית "מלון אורחים - פינוי וקליטת אוכלוסייה במצבי חירום מחייבים" (להלן - תוכנית "מלון אורחים") - תוכנית לפינוי המוני ומאורגן של אוכלוסייה בשל סיכון המאיים עליה, למשל בשל פעולות איבה במרכזי אוכלוסייה או בשל אירוע אסון המוני, וקליטת האוכלוסייה המפונה במקומות מוסדרים מראש. התוכנית מיועדת לקליטת אוכלוסייה בהיקף של עד 300,000 איש. יצוין כי מאז קבלת ההחלטה לא הופעלה תוכנית "מלון אורחים", וכי פינוי אזרחים שבוצע במהלך מבצע "צוק איתן" נעשה באופן עצמאית על ידי המועצות האזוריות בדרום הארץ.

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי המשרד להגנת העורף יעקוב אחר ביצועה. עם סגירתו של המשרד להגנת העורף ביוני 2014 עברו הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף לידי שר הביטחון. רח"ל, המשמשת גוף מטה מסייע לשר הביטחון במימוש אחריותו לטיפול בעורף, מרכזת את הטיפול בנושא זה.

37 מבקר המדינה, דוח מיוחד "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), עמ' 6.

38 החלטה 4877 (24.6.12), שנתנה תוקף להחלטה הגנ/9 של ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום (18.6.12).



בנושא האחריות לביצוע פינוי האוכלוסייה נקבע בתוכנית "מלון אורחים" כי "על צה"ל/הרשויות המקומיות להכין, תוך תיאום ביניהם, תוכניות מגירה לפינוי אוכלוסייה", וכי "פינוי אוכלוסייה מאורגן יבוצע בידי צה"ל או הרשויות המקומיות בהתאם לאופי האירוע".

על פי תוכנית "מלון אורחים", המפונים ישוכנו בבתי ספר ובמוסדות ציבור בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, ומקומות אלה ישמשו מתקני קליטה. התוכנית מטילה על משרד הפנים את האחריות "לאתר מתקני קליטה בפריסה ארצית... להנחות את הרשויות המקומיות להיערך מבחינת תשתית ושירותים בסיסיים לקליטת אוכלוסייה בהיקף של לפחות 4% ממספר תושבי הרשות המקומית... לפקח על היערכות הרשויות המקומיות כאמור".

נוסף על כך התוכנית מפרטת את תחומי האחריות של משרדי ממשלה נוספים המעורבים בהיערכות לפינוי אוכלוסייה ולקליטתה במתקני הקליטה ברשויות המקומיות.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי במועד סיום הביקורת חלפו יותר משלוש שנים מאז קיבלה הממשלה את ההחלטה על תוכנית "מלון אורחים", ואולם תוכנית זו אינה בת-ביצוע בשל אי-השלמת היערכותם של חלק ממשרדי הממשלה ושל צה"ל.

משרד מבקר המדינה מצייין בחיוב כי במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נמצא כי משרד הפנים איתר יעדים לקליטת כ-420,000 מפונים, קרי יותר ממה שנקבע בדרישות התוכנית "מלון אורחים", וכי לצה"ל יש תוכנית לפינוי יישובים במרחב פד"ם ופצ"ן.

משרד מבקר המדינה בחן את היערכות צה"ל ומשרדי הממשלה למימוש תוכנית "מלון אורחים". להלן הממצאים:

היערכות הרשויות המקומיות להספקת תנאי מחיה בסיסיים לאוכלוסייה המפונה

יכולתה של האוכלוסייה המפונה לקיים שגרת חיים סבירה תלויה במידה רבה בהספקת תנאי מחיה בסיסיים שתספק לה הרשות המקומית הקולטת. בהחלטה 4877 נקבע כי על הרשויות המקומיות הקולטות לספק למפונים "סל קליטה" שיאפשר להם תנאי מחיה בסיסיים (כדוגמת מקלחונים, שירותי כביסה והסעות).

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי חוסר היערכותן של הרשויות המקומיות להספקת תנאי מחיה בסיסיים למפונים עלול לפגוע ביכולתם של המפונים לשהות לאורך זמן מחוץ לבתיהם.



בתשובת רח"ל על ממצאי הביקורת הקודמת צוין כי היא מקיימת עבודת מטה בשיתוף פקע"ר, משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים לצורך חיזוק יכולתן של הרשויות המקומיות לספק את כלל השירותים המוניציפליים בעיתות חירום, ובכלל זאת צורכי האוכלוסייה המפונה.

בביקורת הנוכחית עלה כי עבודת המטה שעשתה רח"ל לעניין היערכות הרשויות המקומיות לא הושלמה, וכי נושא זה נמצא בבחינה יחד עם כל מרכיבי תוכנית "מלון אורחים".

משרד הפנים מסר ביוני 2019 לצוות הביקורת כי רוב הרשויות המקומיות ערוכות לספק תנאי מחיה בסיסיים למפונים שייקלטו בתחומן, וכי רשות פס"ח עורכת ביקורות לרשויות המקומיות אחת לשלוש שנים לשם בדיקת היערכותן לקליטת אוכלוסייה מפונה.

ביולי 2019 סיכם ראש רח"ל בדיון שערך כי יש לבחון את מוכנותם של כלל המתקנים לקליטת אוכלוסייה בהתאם להנחיות משרד הפנים ורשות פס"ח ולוודא שההיערכות לקליטת אוכלוסייה מתורגלת ומבוקרת.

על רח"ל להשלים את עבודת המטה לבדיקת היערכות הרשויות המקומיות כדי להבטיח הספקת תנאי מחיה בסיסיים לאוכלוסייה המפונה בעיתות חירום.

שיפוי הרשויות המקומיות הקולטות

על פי תוכנית "מלון אורחים", משרד האוצר יקצה לרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה את התקציב הנדרש להספקת שירותים למפונים (להלן - שיפוי לרשויות המקומיות), על פי מפתח שנקבע בתוכנית. בנספח א' לתוכנית נקבע כי הרשויות המקומיות יהיו זכאיות לשיפוי האמור בגין הוצאותיהן אשר שולמו בפועל.

בביקורת הקודמת עלה כי משרד הפנים³⁹, משהב"ט ומשרד האוצר לא הסדירו את השיפוי לרשויות המקומיות שאמורות לקלוט את המפונים.

39 משרד הפנים נושא באחריות המיניסטריאלית לתפקודו התקין של השלטון המקומי, והמחוקק העניק למשרד הפנים סמכויות פיקוח, בקרה וביקורת על פעילות השלטון המקומי, ובהן הסמכות לאשר את תקציב הרשות המקומית.

מאז הביקורת הקודמת הוסדר שיפוי הרשויות המקומיות באמצעות נוהל "מתקני פס"ח ברשויות המקומיות - נוהל ביצוע תשלומים" של משרד הפנים, שאישר משרד האוצר. יצוין בחיוב כי הנוהל האמור לעיל מסדיר את השיפוי לרשויות המקומיות גם עבור הסעדה למפונים, אף שנושא ההסעדה אינו נזכר בתוכנית "מלון אורחים". עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי אין מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי לרשויות המקומיות. על משרד האוצר, בשיתוף משרד הפנים, לבחון מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי לרשויות המקומיות. הגם שנושא ההסעדה הוסדר בנוהל, ראוי שר"ל תעדכן את תוכנית "מלון אורחים" כך שתכלול במפורש את הצורך בשיפוי לרשויות המקומיות עבור ההסעדה כחלק מסל השירותים שהן מחויבות לתת למפונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בכוונתו לגבש הצעה לבניית מנגנון עיתי לעדכון התעריף לשיפוי הרשויות המקומיות ולהעביר אותה להתייחסות משרד האוצר.

תשלום מקדמות לרשויות מקומיות שיקלטו אוכלוסייה מפונה

ביוני 2019 מסר ראש רשות פס"ח כי בהתממש פינוי אוכלוסייה, יש צורך בתשלום מקדמות לרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה על מנת לאפשר להן לעמוד בהוצאות הכרוכות בכך.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר נכתב כי בנוהל לשיפוי הרשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים נקבע כי "תשלום לרשויות המקומיות הקולטות מפונים ייעשה בגין הוצאות הרשות, בכפוף להצגת קבלות... וללא תשלום מקדמות... זאת בהתאם... להחלטת ממשלה 4877 [מלון אורחים]'".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "היעדר סיכום לגבי המקדמות עולה בכל התרגילים הלאומיים המתבצעים מדי שנה. קיימת הבנה שבע"פ שבין היתר באה לידי ביטוי בתרגילים שתבוצע הזרמה של מקדמה, אבל אין... הסכמה מראש [של משרד האוצר] להתחייב על הקצאת מקדמות".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן מול משרד האוצר את הצורך בתשלום מקדמות ובעדכון תוכנית "מלון אורחים" בהתאם.



הקצאה כספית לתושבים המפונים

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי "משרד האוצר יקצה 150 ש"ח לאדם [באופן חד-פעמי] אשר פונה ממקום מגוריו על ידי הרשויות המוסמכות וזאת לצורך התארגנות ראשונית של המשפחה". בתוכנית לא צוין המנגנון להעברת הכספים בהקצאה האמורה לעיל.

בביקורת הנוכחית עלה כי עד מועד סיום הביקורת (יולי 2019) לא קבע משרד האוצר את המנגנון להעברת הכספים לתושבים המפונים.

על משרד האוצר להסדיר בהקדם האפשרי את המנגנון להעברת הכספים לאוכלוסייה המפונה כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, שכן כספים אלה יהיו נחוצים כחלק מההתארגנות והשהייה במקום הקליטה. כמו כן על משרד האוצר לבחון מנגנון לעדכון התעריף שנקבע.

תוכנית לטיפול במתפנים עצמאיים

תוכנית "מלון אורחים" מגדירה את המתפנים העצמאיים כ"אוכלוסייה המחליטה להתפנות על דעת עצמה וללא החלטה על פינני מאורגן". יצוין כי ממסמכי צה"ל עולה שלעיתים היקף האוכלוסייה שמתפנה על דעת עצמה גדול מהיקף האוכלוסייה שהמדינה מנחה על פינויה.

בתוכנית נקבע כי יש "להטיל על המשרד להגנת העורף⁴⁰ לגבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים... להטיל על משרדי הממשלה השונים, כל אחד בתחום אחריותו, ובתיאום עם הרשויות המקומיות, הענקת השירותים הבסיסיים למתפנים עצמאיים".

בביקורת הקודמת עלה כי המשרד להגנת העורף לא גיבש תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים עצמאיים, וגם משהב"ט, שקיבל לאחריותו את תחום ההגנה על העורף, לא עשה זאת. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם כי נוכח היקף האוכלוסייה שהתפנתה עצמאית במלחמת לבנון השנייה ובמבצעים "עמוד ענן" ו"צוק איתן", יש לראות בחומרה את אי-גיבושה של תפיסה לאומית כוללת לטיפול במתפנים העצמאיים.

במרץ 2016 מסר ראש רח"ל בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "רח"ל בוחנת עם משרדי הממשלה האחרים את המשמעויות לטיפול במתפנים עצמאית. רח"ל תשלם עד סוף חציון א' של 2016 את הבחינה של המשמעויות להקל על מתפנים עצמאית והאם ניתן לראות בהם 'סוג של מפונים' והמשמעויות מהגדרה זו".

40 המשרד להגנת העורף נסגר כאמור ביוני 2014.

בביקורת הנוכחית עלה כי על אף חלוף הזמן מהביקורת הקודמת, ליקוי זה טרם תוקן ורח"ל טרם גיבשה תפיסה לאומית לטיפול במתפנים עצמאיים.

על רח"ל לפעול בהקדם לגיבוש תפיסה לאומית לטיפול בתושבים שיתפנו מבתיים באופן עצמאי, ולתרגם תפיסה זו לתוכנית פעולה. חוסר ההיערכות לטיפול באוכלוסייה זו משמעותו פגיעה אפשרית במתן שירותים, אפילו בסיסיים, לתושבים שעזבו את בתיים ואת קהילותיהם בעקבות מלחמה או אירוע חירום אחר.

פינוי אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי משרד הרווחה ימפה את האוכלוסייה בעלת הצרכים המיוחדים המתגוררת בקהילה ויכין תוכניות לפינויה וקליטתה של אוכלוסייה זו. עוד נקבע כי משרד הפנים יקצה מתקני קליטה לשימוש אוכלוסייה זו בלבד.

בביקורת הנוכחית עלה כי משרד הרווחה מבצע את המיפוי האמור באופן שוטף, באמצעות מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, וכי קיימות תוכניות לפינוי וקליטה של אוכלוסייה זו. עוד עלה בביקורת כי משרד הפנים הקצה מתקני קליטה לשימוש אוכלוסייה זו, כאמור בתוכנית "מלון אורחים".

עוד נקבע בתוכנית "מלון אורחים" כי משרד הבריאות יכין תוכניות לפינוי חולים המרותקים לביתם. בביקורת הנוכחית עלה כי משרד הבריאות מבצע באמצעות קופות החולים מיפוי שוטף של אוכלוסייה בעלת צרכים רפואיים מיוחדים המתגוררת בקהילה. המיפוי כולל מאפיינים רלוונטיים, כמו אפיון רפואי מרכזי, אופן הפינוי המתאים (בשכיבה, בישיבה וכד'), תנאי הפינוי (למשל, אם יש מעלית בבנין). עוד עלה בביקורת כי למשרד הבריאות יש תוכנית לפינוי אוכלוסייה זו, ובכלל זאת חוזים נצורים⁴⁴ עם חברות בעלות כלי רכב מתאימים (למשל, כלי רכב עם מעלונים להעלאת כיסאות גלגלים).

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את היערכות משרד הבריאות ומשרד הרווחה לפינוי תושבים בעלי צרכים מיוחדים וחולים המרותקים לביתם, אשר יזדקקו לסיוע מוגבר בעת פינוי.

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי אנשים השוהים במוסדות של משרד הבריאות ושל משרד הרווחה יפוננו למוסדות אחרים של אותם משרדים. על המשרדים האמורים הוטלה האחריות לתכנון ולביצוע של הפינוי והקליטה של אוכלוסייה זו, בסיוע

41 הסכמים מוכנים הניתנים להפעלה בהינתן תנאים מוגדרים מראש.



גורמי הפיקוד והשליטה על האירוע. כמו כן נקבע כי על משרד הפנים להקצות לאוכלוסייה זו מקומות במתקני הקליטה הכלליים "למקרה שיתעורר צורך מיוחד".

על פי נתוני משרד הבריאות, באחריות המשרד 17 מוסדות שבהם מאושפזים כ-500 איש, בכלל זה במרחב פצ"ן ביישובים הנמצאים בטווח של עד ארבעה ק"מ מהגבול מאושפזים 154 תושבים בחמישה מוסדות, ובמרחב פד"ם ביישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול מאושפזים 48 תושבים בשני מוסדות. על פי נתוני משרד הרווחה, כ-50,000 איש חוסים באחריותו של המשרד ב-674 מוסדות. בכלל זה, במרחב פצ"ן ביישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול חוסים 463 תושבים ב-12 מוסדות, ובמרחב פד"ם ביישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מהגבול חוסים 115 תושבים בארבעה מוסדות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי משרד הבריאות ומשרד הרווחה הקצו מקומות לקליטת האוכלוסייה במוסדות מתאימים ושצה"ל, שאחראי בשילוב הצוות הרפואי לביצוע הפינוי, ערוך למשימה. עם זאת, בתוכנית "מלון אורחים" לא הוסדר שיפוי תקציבי למוסדות משרד הבריאות ולמוסדות משרד הרווחה שיקלטו אוכלוסייה מפונה.

מנהל האגף בכיר חירום וביטחון במשרד הרווחה מסר לצוות הביקורת ביוני 2019 כי משרד האוצר הקצה למשרד הרווחה תקציב בסך 6 מיליון ש"ח המיועד לשימוש המשרד בעיתות חירום. אם יהיה צורך לפנות אוכלוסייה למוסדות, ישופו המוסדות הקולטים מתקציב זה.

מנהל האגף לשעת חירום במשרד הבריאות מסר לצוות הביקורת ביוני 2019 כי משרד האוצר לא הקצה למשרד הבריאות תקציב לשימוש בעיתות חירום שבאמצעותו יוכל לשפות את המוסדות שיקלטו אוכלוסייה מפונה. שיפוי זה נדרש משום שקליטת אוכלוסייה נוספת במוסדות כרוכה בהוצאות כספיות נוספות, הנובעות מתגבור הצוות הרפואי והתפעולי של המוסד הקולט, מהגידול בהיקף הרכש של ציוד, תרופות ומיטות ומגידול בתקציב ההסעדה.

ביולי 2019 מסר ראש רח"ל לצוות הביקורת כי אין צורך בשיפוי המוסדות הקולטים, שכן התקציב המוקצה למטופל השוהה במוסד יועבר בעת הצורך מהמוסד המפונה למוסד הקולט.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרח"ל כי נוכח חילוקי הדעות בינה ובין משרד הבריאות בנושא זה עליה לבחון - בשיתוף משרד הבריאות ומשרד הרווחה - את העלויות הכרוכות בפינוי אוכלוסייה, ובהתאם לכך עליה לבחון אם יש צורך בשיפוי המוסדות שיקלטו את המטופלים. אם ימצא כי יש צורך בשיפוי, על רח"ל, בשיתוף משרד האוצר, להסדיר את העניין ולעדכן בהתאם לכך את תוכנית "מלון אורחים".

אגף שיקום נכים במשהב"ט (להלן - אגף השיקום) הפועל מתוקף חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, אחראי לטיפול בנכי צה"ל מטעם מדינת ישראל. האגף אחראי, בין היתר, למתן שירותים רפואיים ושירותים חברתיים פסיכולוגיים לנכי צה"ל.

מחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות מרכזות מידע שהן מקבלות מהמוסד לביטוח לאומי על אודות אנשים עם מוגבלות בתחומן. למחלקות אלה אין מידע על נכי צה"ל, שמטופלים בשגרה באגף השיקום במשהב"ט.

בביקורת עלה כי תוכנית "מלון אורחים" אינה כוללת מענה לפינוי אוכלוסיית נכי צה"ל.

בינואר 2018 נערכה פגישה בנושא הטיפול בנכי צה"ל בשעת חירום, בהשתתפות נציגים מאגף השיקום, משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי. בפגישה ביקש נציג אגף השיקום להעביר את הטיפול בנכי צה"ל בעלי אחוזי נכות גבוהים⁴² (שמספרם נאמד בכ-500 אנשים מתוך כ-57,000 נכי צה"ל) מאגף השיקום לרשויות המקומיות בשעת חירום. יצוין כי בנוסף לנכי צה"ל עליהם דובר בדיון האמור ישנם נכי צה"ל נוספים שיתכן ויזדקקו לסיוע בעת פינוי אוכלוסייה.

באוגוסט 2019 מסר אגף השיקום בתשובתו לממצאי הדוח כי על פי תוכנית "מלון אורחים", האחראיות למיפוי אוכלוסיות מיוחדות מוטלת על משרד הרווחה, ובכלל זאת אוכלוסיית נכי צה"ל. עוד מסר אגף השיקום כי הוא מיפה כאמור נכי צה"ל בעלי אחוזי נכות גבוהים, ואת אלה מהם המעוניינים שפרטיהם יועברו למחלקות הרווחה באזור מגוריהם החתים על טופס ויתור סודיות ייעודי. על פי תשובת אגף השיקום, נכון לאוגוסט 2019 הפרטים לא הועברו למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות "עקב סירוב משרד הרווחה לקבלם".

42 הכוונה לנכים מונשמים, מרותקים לביתם, מטופלים בדיאליזה וכדומה.



בתשובה על כך מסר משרד הרווחה בנובמבר 2019 כי הוא התנה את הסכמתו לטפל באותם הנכים בקבלת טופס ויתור סודיות וב"קבלת פרטי העובדים הסוציאליים של משרד הביטחון על מנת שישולבו בטיפול ככל שנצטרך... בקשה זו לא נענתה".

אגף השיקום מסר כי הוא "פועל עם רח"ל ליצירת מנגנון טיפול בנכי האגף בעת חירום, במקביל לדרישה להעברת שמות נכים למתן תשומת לב מיוחדת למשרד הרווחה כמו יתר בעלי המוגבלויות במדינה. מומלץ שרח"ל תפעל להבהרה חד-משמעית בתכנית 'מלון אורחים' לפיה נכי צה"ל נכללים ב'אוכלוסייה המוגבלת'". עוד נמסר כי אגף השיקום פיתח מערכת GIS שבה הוטמעו פרטי המטופלים באגף. באמצעות מערכת זו אפשר לעשות מיפוי בחתכים נדרשים לאיתור מטופלים באזור ספציפי בכל רגע נתון.

בתשובה שמסרה רח"ל למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2019 צוין כי "תכנית 'מלון אורחים' אינה נותנת מענה לנכי צה"ל, המענה להם ניתן באופן ישיר ובאחריות אגף השיקום במשרד הביטחון. בשלב זה מתקיימת עבודה משותפת של אגף השיקום עם רח"ל להגדיר [את] המענה ו[את] אופן מימושו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולרח"ל כי טרם נקבע הגורם האחראי לפינוי אוכלוסיית נכי צה"ל שתזדקק לסיוע - פינוי המחייב היערכות ייחודית וציוד מתאים לכך. על משהב"ט ורח"ל לסיים את עבודתם ולקבוע את הגורם שיהיה אחראי לפינוי נכי צה"ל וכן לוודא כי יהיו בידי המידע הדרוש בנוגע לאוכלוסייה זו והמשאבים הנדרשים לביצוע הפינוי בעת הצורך.

החזרת אוכלוסייה מפונה לביתה

בתוכנית "מלון אורחים" נקבע כי על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות להכין תוכניות לביצוע החזרה של התושבים לבתיהם.

בביקורת הנוכחית עלה שמשרד הפנים טרם הנחה את הרשויות המקומיות להכין תוכניות להשבת התושבים לבתיהם.

בהקשר זה נמצא בבדיקה מדגמית שביצע צוות הביקורת כי למועצות האזוריות שער הנגב וגליל עליון ולמועצה המקומית שלומי אין תוכניות להשבת התושבים המפונים לבתיהם.

ביוני 2019 מסר ראש רשות פס"ח במשרד הפנים לצוות הביקורת בעניין זה כי "הרשויות המקומיות אחראיות לקלוט חזרה את אוכלוסייתן שפונתה בסיום מצב החירום. הרשויות המקומיות נדרשות לתת מענה שוטף, באמצעות משרדי הממשלה השונים, לאוכלוסייה בסיום מצב החירום, כפי שקרה טרם מצב החירום".

משרד הפנים מסר בתשובתו: "אין לנו מידע מראש על היקף הנזקים... ומהו הצורך בדיר חלופי ו/או זמני. משרד הפנים מתכוון לפעול במסגרת תיקון החלטת הממשלה אותה מובילה רשות החירום הלאומית לשם הסרת סעיף זה מאחריות משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על פי תוכנית "מלון אורחים" עליו להנחות את הרשויות המקומיות להכין תוכניות להשבת התושבים המפונים לבתיהם. אם לדעתו עניין זה אינו בתחום אחריותו עליו לפעול לתיקון החלטת הממשלה המפרטת את תוכנית "מלון אורחים".



משרד מבקר המדינה מציין בחיוב שר"ל ומשרדי ממשלה כגון משרד הפנים, משרד הבריאות ומשרד הרווחה שיפרו את היערכותם לפינוי אוכלוסייה וקליטתה, למשל באמצעות הקצאת מתקנים לקליטת אוכלוסייה מפונה ברשויות המקומיות וגיבוש נוהל לשיפוי הרשויות המקומיות הקולטות, מיפוי האוכלוסיות המיוחדות שיזדקקו לסיוע וחתימה על חוזים נצורים עם חברות היסעים לפינוי האוכלוסייה. עם זאת משרד מבקר המדינה מציין לר"ל שבמועד סיום הביקורת, כשבע שנים לאחר שקיבלה הממשלה את ההחלטה ליישום תוכנית "מלון אורחים", לא הושלמה בחינת יכולתן של הרשויות המקומיות שיקלטו את האוכלוסייה המפונה לספק לה תנאי מחיה בסיסיים; טרם הוסדרו באופן מלא השיפוי לרשויות המקומיות הקולטות וההקצאה הכספית למפונים עצמם; לא גובשה תוכנית לטיפול במתפנים עצמאיים; קיימים עדיין פערים בהיערכות לפינוי אוכלוסיות מיוחדות, ולא הוכנו תוכניות להשבת המפונים לבתיהם. בשל חשיבותה של התוכנית יש לזרז את הטיפול בהיערכות למימושה.



תוכנית "מלונית"

במרץ 2015 פרסמה רח"ל את טיוטת תוכנית "מלונית" - תוכנית לקליטת אוכלוסייה במצבי ביניים" שגובשה בשיתוף צה"ל ומשרד הפנים. בינואר 2018 פרסמה רח"ל טיוטה נוספת של התוכנית (להלן - תוכנית "מלונית"). יצוין כי אף שהתוכנית לא הובאה לאישור הממשלה, הגופים הרלוונטיים, כדוגמת משהב"ט ומשרד הפנים נערכו ליישומה.

בתוכנית נקבע כי היא מתבססת על מספר החלטות ממשלה ומסמכי יסוד⁴³, והיא מוגדרת "כתוכנית בת תוכנית האב 'מלון אורחים'". התוכנית מבחינה בין תוכנית "מלון אורחים" שהיא תוכנית פעולה לאומית כללית לפינוי המוני של אוכלוסייה וקליטתה, לבין תוכנית "מלונית" שהיא תוכנית לפינוי ממוקד של אוכלוסייה מקווי העימות במצב חירום או מלחמה.

בדיון ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום שהתקיים בדצמבר 2017 הסביר מנהל מינהל החירום במשרד הפנים כי "מלונית" היא לקח... מ'צוק איתן', כאשר אתה נדרש להיקפים הרבה יותר קטנים... [ביחס לתוכנית 'מלון אורחים'] ואתה רוצה לשכן את האנשים בתנאים יותר נוחים, יותר טובים לפרקי זמן יחסית לא ארוכים... במתקנים שבהם יש הסעדה ולינה וזה לא בתי ספר עם בעיות סניטציה ובעיות אחרות, ואנשים יכולים לקיים שגרת חיים סבירה בפרק הזמן של עד תום העימות הצבאי".

תוכנית "מלונית" נועדה לתת מענה לפינוי וקליטה של כ-75% מתושבי היישובים (לא כולל ערים) הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול עזה, לבנון וסוריה, בהיקף כולל של כ-60,000 מפונים. על פי התוכנית, האוכלוסייה המפונה תשוכן במתקנים של משהב"ט יש התקשרות איתם, כמו אכסניות נוער, בתי ספר שדה ומתקני האגודה למען החייל, ובמלונות השייכים להתאחדות המלונות, באופן שיאפשר "לאוכלוסייה המפונה שגרת חיים סבירה באזור המרוחק מאזורי העימות, עד שתתאפשר חזרתם למגורי קבע". על פי תוכנית "מלונית", לכל יישוב שמתוכנן להתפנות יש יעד קליטה ידוע וקבוע מראש.

43 החלטת הממשלה 4877, "מלון אורחים" (24.6.12) המתבססת על החלטת ועדת השרים להכנת העורף הגנ/מ-18.6.12; החלטת הממשלה 515, "הקמת רשות עליונה לפינוי סעד וחללים בשעת חירום" (14.8.60); נוהל 24 של משרד הפנים מנובמבר 2011 העוסק בארגון מערך פס"ח ברשויות המקומיות (מתבסס על החלטת הממשלה הגנ/2, "ארגון מערך פס"ח ברשויות המקומיות" מ-13.6.11).

בביקורת הנוכחית עלה כי על פי קביעת רח"ל, תוכנית "מלונית" מבוססת על עקרונות יסוד שגויים, שכן מתקני האירוח לא יהיו פנויים לקליטת המפונים ולא יוכלו להכיל את מספר המפונים המתוכנן. נוסף על כך, לא אותרו די מקומות לקליטת כל המפונים; לא נקבע מנגנון סדור לתשלום עבור החדרים במתקני הקליטה, ועלויות התוכנית לא נאמדו וממילא לא הוקצה לה תקציב. כל זאת יפגע ביישום התוכנית בעת הצורך.

פינוי אוכלוסייה מיישובי עוטף עזה

בשנת 2019 החלה רח"ל בגיבוש תוכנית חדשה (להלן - תוכנית "מלונית" המעודכנת) שתיתן מענה לפינוי ולקליטה של כ-75% מתושבי יישובי עוטף עזה בלבד הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול רצועת עזה, בסה"כ כ-9,500 תושבים (ולא לפינוי יישובי גבול הצפון). על פי תוכנית "מלונית" המעודכנת, התושבים יפוננו בשלב ראשון לקיבוצים⁴⁴, שם הם ישוכנו במבני ציבור כדוגמת חדרי אוכל. לאחר 72 - 96 שעות בקירוב, אם המצב הביטחוני לא יאפשר להם לשוב לבתיהם, הם ייקלטו במתקנים בהם השהייה נוחה יותר, ושעד מועד זה יתפנו מאורחים, כדוגמת בתי מלון ואכסניות (להלן - מתקני אירוח). צוין כי על פי התוכנית כל פינוי נוסף יחייב את הפעלת תוכנית "מלון אורחים".

בדיון שנערך בתחילת יולי 2019 בראשות ראש רח"ל ובהשתתפות נציגי צה"ל, משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים, קבע ראש רח"ל כי עד סוף יולי 2019 תושלם עבודת המטה לגיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת, והיא תפורסם במעמד "ארעי" ותעבור להתייחסות הגופים הרלוונטיים. במסמך שהפיץ ראש רח"ל ביולי 2019 למנכ"ל משרד הפנים, מנהל מינהל החירום וראש רשות פס"ח במשרד הפנים, חטיבת המבצעים בצה"ל, משטרת ישראל ונציגי משרדי ממשלה שונים, קבע ראש רח"ל כי לאחר גיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת היא תשולב בתוכנית "מלון אורחים", ואז יעודכן המענה התקציבי הנדרש בתיאום עם משרד האוצר. צוין כי התוכנית המעודכנת מחייבת חתימה על חוזים נצורים עם חברות היסעים, ספקיות מזון ומתקני אירוח שאמורים לתת מענה למפונים בהפעלת התוכנית, וכי עלויות התוכנית טרם נאמדו. עוד צוין כי עד השלמת התוכנית המעודכנת תמשיך תוכנית "מלונית" הקיימת להיות בתוקף על אף הפגמים שנמצאו בה.

על רח"ל להאיץ ולסיים את גיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת כדי לאפשר פינוי יעיל של תושבים מאזור סכנה. במסגרת גיבוש התוכנית יש לאמוד את עלויותיה ולהביאה לאישור הממשלה כדי לאפשר את ישימותה.

44 ראש רח"ל מסר כי לכל יישוב שאמור להתפנות יוגדר קיבוץ קולט, בהמלצת התנועה הקיבוצית המאוחדת ובאישור רשות פס"ח.



פינוי אוכלוסייה מיישובים בגזרת הצפון

כאמור יישובי הצפון לא נכללו בתוכנית "מלונית" המעודכנת. בנוגע לפינוי יישובים אלה מסר ראש רח"ל לצוות הביקורת ביולי 2019 כי תוכנית לפינוי טרם גובשה. הוא ציין כי על פי תפיסתו המענה לפינוי 13 יישובי מועצות אזוריות הנמצאים במרחק של עד קילומטר אחד מגבול לבנון יהיה באמצעות תוכנית נפרדת, וכי כל פינוי נוסף על יישובים אלה יחייב את הפעלת תוכנית "מלון אורחים". עוד מסר שיישובים אלו יפונו בטווח הזמן הקצר אל יישובים אחרים המרוחקים מעט יותר מהגבול ונמצאים בתחומי אותן מועצות אזוריות (להלן - פינוי מהיר). את הפינוי יבצעו המועצות האזוריות באופן עצמאי תוך שימוש באוטובוסים ובמשאבים שברשותן, ומשרדי הממשלה יסייעו במתן שירותים למפונים ביעדי הקליטה, כדוגמת מזון ושירותי רפואה.

עוד מסר ראש רח"ל לצוות הביקורת כי עדיין לא גובשה תפיסה לפינוי מהיר של המועצה המקומית שלומי, הממוקמת בצמוד לגבול לבנון, ובה מתגוררים כ-6,200 תושבים. יצוין כי במועד סיום הביקורת תוכנית הפינוי של המועצה המקומית שלומי, הכוללת פינוי לבתי מלון בירושלים, תורגלה על ידי שתי הרשויות המקומיות (המועצה המקומית שלומי ועיריית ירושלים) ומשרדי ממשלה נוספים. אולם, ראש רח"ל מסר לצוות הביקורת כי פינוי מהיר על פי תוכנית זו אינו בר ביצוע משום שבתי המלון לא יהיו פנויים לקליטת האוכלוסייה המפונה באופן מיידי, וכי עדיין לא גובשה תפיסה לפינוי מהיר של תושבי המועצה.

בביקורת עלה כי התפיסה של רח"ל לגבי פינוי היישובים בצפון אינה מתואמת עם עמדת צה"ל. בעקבות דיון שערך ראש רח"ל במרץ 2019 במסגרת עבודת המטה לגיבוש תוכנית "מלונית" המעודכנת, מסר באפריל 2019 רמ"ח התכנון בחטיבת המבצעים באמ"ץ לראש רח"ל כי לנושא קליטת האוכלוסייה, הגם שאינו באחריות צה"ל, יש משקל נכבד בהחלטה על פינוי אוכלוסייה. בהתאם לכך צה"ל ממליץ שלא לצמצם את מספר היישובים שלפינויים ולקליטתם יש להיערך מבעוד מועד, ובכלל זאת לקבוע מראש את יעדי הקליטה במתקנים נוחים לשהייה, כפי שתוכנן בתוכנית "מלונית". עוד מסר רמ"ח התכנון כי בכל מקרה יש חשיבות גבוהה לשימור פתרון זה עבור יישובים הנמצאים בטווח של עד 2 ק"מ מגבול לבנון.

באוגוסט 2019 מסר ראש רח"ל בתשובתו על ממצאי הביקורת כי בדיונים שקיים על פינוי אוכלוסייה "התגלו פערים רבים הן בתפיסה הלאומית והן בעקרונות התכנון, הביצוע, ההבנה והידע של כל הגורמים העוסקים בכך. לאור האמור, רשות החירום הלאומית תיכנס לעבודת מטה ייעודית לנושא כדי לסיים לבחון ולהשלים את כל הנדרש ולהכין תכנית לאומית מובנית, ידועה ומפורטת לכל הגורמים... עבודת מטה זו תימשך כמספר חודשים ובכוונתי לסיימה עד סוף שנת 2019, כאשר במעלה הדרך ניתן פתרונות זמניים לפינוי במידת הצורך ליישובים סמוכי / צמודי גדר בעוטף [עזה] ובצפון".

על רח"ל, בשיתוף צה"ל, רשות פס"ח ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי ולקליטה של תושבי הצפון, בכפוף לצרכים המבצעיים וליכולות המימוש של קליטת האוכלוסייה. בד בבד יש לתת את הדעת לפינוי אוכלוסיות מיוחדות, אשר לא בהכרח יוכלו להיות מפונות על ידי הרשויות המקומיות ללא קבלת סיוע. כמו כן, על התוכנית להיות מגובה בהיערכות תקציבית ותפעולית מצד כמה משרדי ממשלה, ויש לעגנה בהחלטת ממשלה, בדומה לתוכנית "מלון אורחים".

תוכנית "מרחק בטוח"

בסוף שנת 2015 אישר צה"ל את תוכנית "מרחק בטוח" (מטכ"ל) - תוכנית לפינוי יישובי גבול לבנון, רמת הגולן ועוטף עזה" (להלן - תוכנית "מרחק בטוח"). תוכנית זו עוסקת בפינוי התושבים השוכנים ביישובים המרוחקים עד 4 ק"מ מהגבול⁴⁵ אשר מונים כ-60,000 תושבים בגזרת הצפון, כ-14,000 תושבים מיישובי עוטף עזה, כ-24,000 תושבים מקריית שמונה וכ-24,000 תושבים משדרות. התוכנית עודכנה לאחרונה ביולי 2018. על פי התוכנית, ההחלטה על פינוי עשויה להתקבל לנוכח איומים מסוימים. עוד נקבע בתוכנית כי בימי הלחימה הראשונים האויב צפוי לרכז מאמץ ירי רציף ומתמשך לעבר יישובים בסמוך לגבול, וכי בידי עשרות אלפי טילים ורקטות קצרי טווח. משרד מבקר המדינה בחן את היערכות צה"ל למימוש תוכנית "מרחק בטוח", ולהלן מובאים הממצאים:

פינוי ערים

בדוח הקודם צוין כי תוכנית "מרחק בטוח" לא כללה את פינוי הערים הנמצאות בגזרות הצפונית והדרומית, קריית שמונה ושדרות. בתשובת צה"ל על טיוטת הדוח ממרץ 2016 נכתב שאמ"ץ הנחה את הפיקודים לתכנן אפשרות של פינוי שתי הערים הללו.

בביקורת הנוכחית עלה כי תוכניות "מרחק בטוח" למרחב פד"ם ולמרחב פצ"ן כוללות גם את פינוי הערים קריית שמונה ושדרות. עם זאת, עד אוקטובר 2019, טרם השלימו הגורמים הרלוונטיים את תוכניות הפינוי של תושבי קריית שמונה ושדרות.

45 התוכנית אינה עוסקת בהיערכות הרשויות ומשרדי הממשלה השונים לטיפול במתפנים. נושאים אלה אמורים להיות מוסדרים באמצעות התוכניות "מלון אורחים" ו"מלונות".



עיריית קריית שמונה ציינה בתשובתה כי היא קיימה כמה מפגשים בנושא פינוי אוכלוסייה עם משרדי ממשלה רלוונטיים, עם מפקד פצ"ן ועם נציגי פקע"ר, ומועד סיום הביקורת הייתה קיימת רק תוכנית בסיסית לפינוי אוכלוסייה מיוחדת. בסיכום התשובה נכתב כי "נכון להיום אין הרשות ערוכה ל[מימוש תוכנית] 'מרחק בטוח'".

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ממצאי הביקורת בנושא זה, וכי "המוכנות לפינוי ערים נמוכה הן בשל הסבירות הנמוכה יותר לפינוי ערים ביחס לפינוי יישובים, והן לנוכח העובדה כי לערים לא קיימת תכנית קליטה סדורה על ידי פס"ח... בימים אלה הסתיימה כתיבת הוראת תכנון לפינוי העיר שדרות והועברה להתייחסות הפיקודים". עוד מסר צה"ל כי הוא פועל להשלמת תוכנית הפינוי לקריית שמונה ואף ביצע היערכות עם הרשות המקומית.

עוד מסר צה"ל כי "גם אם יפונו ערים, פינוי הערים יבוצע לאחר השלמת פינוי היישובים הכפריים, ועל כן יהיה פרק זמן להשלים תכנון מפורט לפינוי הערים בהלימה ליעדי הקליטה שיקבעו על ידי פס"ח".

פינוי ערים הוא אירוע מורכב המחייב תכנון ותיאום בין הרשות המקומית לגורמים המפנים ולגופים נוספים. על כן יש לסיים את התכנון לפינוי שדרות וקריית שמונה מבעוד מועד ולא להמתין לשעת הצורך כדי שהביצוע, אם יידרש, יהיה מיטבי.

נוסף על כך, נוכח פערי המיגון הקיימים בקריית שמונה ונוכח התרחיש של ירי רציף ומתמשך כפי שצופה צה"ל, על צה"ל - בשיתוף רח"ל ורשות פס"ח - להאיץ את התכנון וההיערכות לפינוי ולקליטה של תושבי קריית שמונה.

אי-הלימות בתוכנית "מרחק בטוח" לפינוי יישובי עוטף עזה

תוכנית "מרחק בטוח" - פינוי אוכלוסייה אוגדת עזה⁴⁶ (להלן - הפקודה) מגדירה את "מענה אוגדת עזה למשימת פינוי אוכלוסייה ישראלית על פי החלטת הדרג המדיני/צבאי וכתוצאה מאירוע מלחמתי". לפי תוכנית זו אוגדת עזה אחראית לביצוע הפינוי של תושבי היישובים הנמצאים בטווח של עד 4 ק"מ מגבול עזה, ובכלל זאת תושבי העיר שדרות. הפקודה הגדירה משימות עבור שתי החטיבות המרחביות הפועלות בגזרת האחזרות של האוגדה.

46 התוכנית נכתבה בדצמבר 2015 על ידי רע"ן עורף בפד"ם ועודכנה לאחרונה במרץ 2019.



בביקורת נמצאו אי-הלימות בין חלקיה השונים של הפקודה. להלן הפירוט:

הפקודה מתייחסת לפינוי 25 יישובים והעיר שדרות. לעומת זאת, בנספח של פקודה זו המפרט את יעדי הקליטה צוינו רק 23 יישובים המיועדים לפינוי. עוד נמצא בביקורת כי קיימת אי-הלימה מבחינת סדר העדיפויות שנקבע לפינוי היישובים.

על אוגדת עזה לתקן את הפקודה, ועל אמ"ץ לוודא כי כל מרכיבי הפקודה עולים בקנה אחד ומתואמים כדי להשיג את תכליתה באופן מיטבי.

צה"ל מסר בתשובתו כי התוכנית המטכ"לית עודכנה, וכי הוא יבצע בקרה כדי לוודא שהתוכנית הפיקודית (פד"ם) והאוגדתית תואמות את התוכנית המטכ"לית.

יעדים לקליטת תושבים מפונים

כדי להבטיח פינוי מהיר ויעיל של תושבים על צה"ל לדעת מבעוד מועד מה הם יעדי הקליטה שאליהם הוא אמור לפנות את האוכלוסייה. משרד הפנים באמצעות רשות פס"ח אחראי לקבוע את יעד הקליטה של כל יישוב שיפנה צה"ל.

במועד סיום הביקורת רשות פס"ח עדיין לא הגדירה יעד קליטה ל-16 מ-59 יישובים במרחב פצ"ן וליישוב אחד מ-24 במרחב פד"ם, שבהם מתגוררים כ-8,000 תושבים. ציון כי שלושה מהיישובים האמורים במרחב פצ"ן מוגדרים בתוכנית "מרחק בטוח" כיישובים שיפוננו בעדיפות הראשונה. גם לתושבי הערים קריית שמונה ושדרות לא נקבע יעד קליטה.

צה"ל מסר בתשובתו כי "האחריות לקביעת יעדי הפינוי הינה של רח"ל ופס"ח. צה"ל העלה מספר פעמים דרישות לגורמים אלה [לקבוע יעדי קליטה]... במהלך החודשים האחרונים, מאז קיום הביקורת חלה התקדמות רבה בתיאום עם הגופים". עם זאת, בהתייחס לתוכנית רח"ל להוציא את יישובי הצפון מתוכנית "מלונית" ציין צה"ל כי "חל שינוי במדיניות הקליטה של פס"ח ורח"ל והפערים בנוגע ליעדי הקליטה רק גדלו".

כדי לחסוך זמן יקר בשעת חירום ולפנות אוכלוסייה ביעילות ובמהירות דרושה הגדרה מראש של יעדי הקליטה. על כן, כאמור, על רח"ל, בשיתוף צה"ל, רשות פס"ח ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי ולקליטה של תושבי הצפון.



היערכות האוכלוסייה לפינוי

במסמך שהכין והפיץ המל"ל באוגוסט 2017 ובו נותח נושא פינוי היישובים נקבע לגבי יישובי הצפון הסמוכים לגבול כי לא מתקיימת בהם הסברה בנוגע לפינוי אוכלוסייה בזמן מלחמה. עוד נקבע במסמך המל"ל כי "יישובי פצ"ן נמצאים, להערכתנו, ברמת כשירות נמוכה לפינוי. בהינתן הצורך להפעלת התוכנית, צה"ל... ייתקל בקשיים נוכח חוסר מסוגלות של התושבים לפעול בהיעדרה של הכוונה מתאימה... יש לפעול באופן מיידי להעלאת המודעות של התושבים באמצעות תוכנית הסברה מפורטת ושוטפת בגזרת פצ"ן".

בינואר 2019 קיים המל"ל דיון בנושא פינוי אוכלוסייה ובו מסר ראש זירת עורף באמ"ץ כי להבדיל מיישובי עוטף עזה, שבהם האוכלוסייה מעודכנת לגבי תוכניות הפינוי והקליטה, ביישובים המיועדים לפינוי במרחב פצ"ן רק ראשי הרשויות המקומיות מעודכנים בנושא. בהמשך הדיון נקבע כי "נדרש לפתח את מערך ההסברה המקדים תוך תיאום ציפיות עם התושבים העתידיים להתפנות". האחריות לכך הוטלה על מטה ההסברה הלאומי⁴⁷, בתיאום עם רח"ל, צה"ל ומשרד הפנים.

בביקורת עלה כי גם פקע"ר סבור שיש לקיים בזמן שגרה היערכות בקרב התושבים לפינוי. לעומת זאת מפקד פצ"ן לשעבר התנגד לקיום הסברה מקדימה בקרב התושבים. על פי החלטת מפקד פצ"ן, במועד סיום הביקורת, יוני 2019, ביישובים במרחב פצ"ן לא התקיימה הסברה לתושבים בנושא פינוי אוכלוסייה, ורק ראשי הרשויות המקומיות ובעלי התפקידים הרלוונטיים מעודכנים בתוכניות הפינוי.

צה"ל מסר בתשובתו כי "תפיסת ההסברה של פיקוד העורף גורסת כי ככל שניתן לאזרח ידע וכלים, ונתרגל אותו למצבי חירום, כך הוא ידע להתמודד עימם טוב יותר... בפצ"ן... הוחלט שתהליך ההכנות יהיה ללא הכנה מוקדמת לתושב, על מנת שלא ליצור בהלה לשווא בקרב הציבור. לכן, הוכנו פליירים נצורים שנמצאים ביישובים ובמוקדי ידע לציבור ובפלטפורמות דיגיטאליות... אשר יחולקו בשעת פקודה".

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי "בימים אלו מתקיימים דיונים מקצועיים לעדכון התוכניות 'מלונית' ו'מלון אורחים', וסוגיית ההסברה המקדימה לתושבי יישובי הצפון תעלה ותיבחן בגדר הדיונים הללו".

47 מטה ההסברה הלאומי הוא גוף במשרד ראש הממשלה שתפקידו לרכז את פעולות ההסברה של הגופים הממשלתיים הן בתחומי החוץ והביטחון והן בתחומים החברתיים-כלכליים (מתוך אתר משרד ראש הממשלה במרשתת).

משרד מבקר המדינה ממליץ למטה ההסברה הלאומי, לצה"ל ולרח"ל להשלים את הבחינה האמורה בהקדם האפשרי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העיסוק של רח"ל, צה"ל, משרד הפנים, משרד הרווחה ומשרד הבריאות בתוכניות לפינוי אוכלוסייה בשבע השנים האחרונות ואת השיפורים שחלו מאז הביקורת הקודמת. עם זאת, עדיין לא ניתן לממש את התוכניות הקיימות במלואן.

על משהב"ט לבחון, בשיתוף צה"ל ומשרדי הממשלה, את הצרכים השונים לפינוי ולקליטה של אוכלוסייה ואת המענה שנותנת כל אחת מהתוכניות הקיימות ("מרחק בטוח", "מלון אורחים" ו"מלונית"). כמו כן עליו לבחון אילו גופים משתתפים במימוש תוכניות אלה ומה הם המשאבים הנדרשים למימושן. בהתאם לכך על משהב"ט לגבש הצעה להחלטת ממשלה שתעסוק בתוכנית "מלונית", ולבחון אם יש מקום ליזום עדכון של החלטת הממשלה "מלון אורחים".

נוכח חשיבות התוכניות לפינוי אוכלוסייה, ראוי שהצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטה ב/302 יסכם במהרה את התוכנית הרב-שנתית למיגון הצפון, ובכלל זה את היקף התקציב להשלמת היבט מסוים הנוגע לפינוי היישובים בגבול הצפון ויביא זאת לידי ביטוי בתוכנית.



סיכום

על פי איום הייחוס לעורף, על צה"ל להיערך לתרחיש הכולל שיגורים של עשרות אלפי טילים ורקטות לעבר ישראל במהלך תקופת הלחימה. ההגנה על העורף האזרחי מפני ירי טילים ורקטות כוללת שימוש במגוון אמצעים בתחום ההגנה האזרחית שבהם עוסק דוח זה, כדוגמת מיגון פיזי, גילוי והתרעה ופינוי אוכלוסייה.

יש לציין בחיוב כי מאז הביקורת האחרונה שפורסמה בשנת 2016 נעשתה כבדת דרך בתחום מוכנות העורף האזרחי וההגנה עליו מפני איום הטילים והרקטות כלהלן: פקע"ר מבצע תוכנית לצמצום פערי המיגון באזור הצפון בהיקף של 150 מיליון ש"ח; חל שיפור במערך הגילוי וההתרעה; שופרה היערכות משרדי הממשלה הרלוונטיים לפינוי אוכלוסייה ולטיפול בה; הקבינט החליט לראשונה ביולי 2018 על הכנת תוכנית רב-שנתית, תוכנית "מגן הצפון", לשנים 2019 - 2030 בהיקף של 5 מיליארד ש"ח, מתוכם 500 מיליון ש"ח בשנים 2018 - 2019, אשר נועדה להביא לשיפור היערכות העורף מפני איום הטילים והרקטות; פקע"ר שיפר את אופן הדיווח של נתוני המיגון לקבינט כך שדיווח זה כבר אינו כולל מקלטים ציבוריים שאינם כשירים.

עם זאת, במועד סיום בדיקות ההשלמה של הביקורת הנוכחית, אוקטובר 2019, עדיין היו קיימים פערים, חלקם מהותיים, בהיערכות להגנת העורף בתחום המיגון הפיזי, הגילוי וההתרעה וההיערכות לפינוי אוכלוסייה, אשר יש בהם כדי לסכן את חיי התושבים בעת לחימה. פערים אלה עלולים להשפיע בעיקר על ביטחונם של התושבים ביישובי גבול הצפון הצפויים על פי תרחיש הייחוס להיות תחת ירי מסיבי, רצוף ומתמשך, ועל תושבי הדרום שמתמודדים עם ירי טילים ורקטות זה שנים.

במועד סיום הביקורת נמצא מקור תקציבי לביצוע תוכנית "מגן הצפון" בהיקף של 300 מיליון ש"ח בשנים 2018 - 2019, וטרם גובשה תכולת התוכנית לשנים 2019 - 2030. נוסף על כך, במועד סיום הביקורת לא הוסדרה התשתית הנורמטיבית החיונית לקיומה של עבודה משותפת בין הגורמים המרכזיים האחראים לטיפול בעורף האזרחי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-מימוש החלטות הממשלה להגנת העורף במועד והעובדה שאין עדיין הסדר חקיקתי מקיף בעניין העורף זה שנים מעכבים ופוגעים בהכנת העורף לחירום, דבר שעלולה להיות לו משמעות בחיי אדם.

על משהב"ט, המל"ל, משרד הפנים והמשרד לבט"פ לבחון את הליקויים שנסקרו בדוח זה ולהביא לתיקונם בהקדם.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

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



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

רקע

מדינת ישראל נתונה לאיום אווירי חמור ונרחב, כגון טילים ורקטות. יש להיערך כנדרש להגנה על מתקנים חיוניים מפניו.

נתוני מפתח

21,000

רקטות ופצצות מרגמה נורו לישראל מרצועת עזה מספטמבר 2000 עד ספטמבר 2019

מספר מאות אלפים

אומדן של כמות האיומים האוויריים שיהיו בידי האויב בשנת 2020

מספר מועט

של מתקנים מוגנו מתוך אלו שאישרה ועדת השרים שנדרש למגנם. כמו כן מתוכנן מיגון של מתקנים נוספים. אין בין המתקנים הנ"ל אף מתקן של גופים מסוימים.

מספר עשרות

מתקנים המיועדים למיגון פיזי נכללים ברשימה שבידי רשות חירום לאומית (רח"ל)

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2019, לסירוגין, את אופן ההיערכות בין היתר של משרד הביטחון (משהב"ט) וצה"ל למיפוי מתקנים ותשתיות חיוניים בגופים מסוימים ולהגנה עליהם מפני האיום האווירי. הביקורת נעשתה במשהב"ט, בצה"ל, ברח"ל, במטה לביטחון לאומי (המל"ל) ובגופים נוספים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון החלקים מפרק זה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

התשתיות הלאומיות החיוניות להגנה: שלא כאמור בהחלטת ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום ממאי 2011, רח"ל טרם הגישה לוועדות השרים¹ הצעת החלטה בעניין המתקנים החיוניים. כמו כן, המל"ל לא הציע לראש הממשלה לדון בישיבות ועדות השרים (כיום הקבינט המדיני-ביטחוני) בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים.

קידום חקיקת "חוק העורף" לטיפול בעורף במצבי חירום: בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט הצעת חוק בנושא, וביוני 2016 הפיץ את תזכיר החוק האחרון בנושא². רק ביולי 2018 עלה בידיו להגיש למשרד המשפטים הצעה מעודכנת של החוק לאחר שקיבל את התייחסויותיהם של משרדי ממשלה שונים³. החקיקה טרם הושלמה.

פעילות חסרה של משהב"ט לקידום ההגנה על תשתיות חיוניות: משהב"ט לא פעל כדי למגן פיזית תשתיות חיוניות בגופים מסוימים; אין בידיו תוכנית עבודה לביצוע המיגון במידת הצורך; והוא לא הכין תרחיש ייחוס⁴ לגופים אלה.

היערכות חסרה של גופים מסוימים להגנה על מתקניהם החיוניים מפני איומים אוויריים: גוף מסוים נערך חלקית בנושא, ומיגונם הפיזי של מתקניו אינו מלא; וגוף אחר נערך בהתאם לאיומים שבתסקירים שהכין ב-2008, 2013 ו-2014, אף כי ספק אם היה בהם כדי לשקף כראות את היקף האיומים. פערים שונים שהתגלו בתסקירים ובבדיקות לא טופלו.



בשנת 2019 משהב"ט היה בעיצומה של עבודת מטה שהוא מבצע למיפוי מתקנים חיוניים בגופים מסוימים.

במהלך ביצוע הביקורת, באוקטובר 2017 החליט גוף מסוים להכין תוכנית "השרדה" שנועדה לאפשר המשכיות תפקודו. בדצמבר 2019 מסר הגוף כי הוא סיים לבצע עבודת מטה בנושא.

בשנת 2019 החל גוף אחר לבצע ניתוח כמותי להגדרת הסיכון הנשקף לו נוכח האיומים האוויריים ואת העלויות הכרוכות בכך. בדצמבר 2019 הודיע הגוף למשרד מבקר המדינה כי הוא סיים לבצע עבודה זו.

1. ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני).
2. התזכיר כולל טיוטה של הצעת החוק.
3. אין בהעברת ההצעה למשרד המשפטים על ידי משהב"ט אישור לכך שהנוסח שלה מוסכם על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים.
4. תרחיש הייחוס הוא התסריט האפשרי למלחמה, שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי, והוא מהווה בסיס להיערכות ולגיבוש דרכי התמודדות עם האיומים המופיעים באיום הייחוס.



עיקרי המלצות הביקורת

על רח"ל להכין הצעת החלטה כנדרש לפי החלטת ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום ממאי 2011, ולהכין רשימת מתקנים חיוניים שנדרש להסדיר את ההגנה עליהם ולהביאן לפני הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה. מומלץ כי המל"ל יעלה לפני ראש הממשלה, כנושא לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים.



על משהב"ט לסיים בהקדם את עבודת המטה בנושא תשתיות חיוניות בגופים מסוימים, לתקפה מעת לעת נוכח האיומים המשתנים, ולקבוע תוכנית עבודה רב-שנתית מגובה בתקציב להגנה.



על משהב"ט לפעול בהקדם לגיבוש תרחיש ייחוס לגופים מסוימים ולהביאו לידיעתם.



על גוף מסוים להמשיך ולפעול בתיאום עם משהב"ט להגברת הרציפות התפקודית שלו. כמו כן, על גוף אחר להמשיך לבצע עבודת מטה מעודכנת לגבי השלכות של פגיעת איומים אוויריים במתקניו על פעילותו, ולגבי צעדים הנדרשים לצמצום נזקים צפויים.



סיכום

בביקורת עלו ליקויים בפעילותם של משהב"ט, צה"ל, רח"ל, המל"ל וגופים נוגעים - כל אחד בתחומו - בנושא ההגנה על תשתיות ומתקנים חיוניים בגופים מסוימים. על משהב"ט, להכין תוכנית עבודה להגנת המתקנים החיוניים האמורים ולבחון את המקורות למימונה.



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

מבוא

האיום: מדינת ישראל נתונה לאיום חמור ונרחב של טילי קרקע-קרקע (להלן - טק"ק), טילי שיוט, רקטות קרקע-קרקע (להלן - רק"ק), פצצות מרגמה (להלן - פצמ"ר) ועוד (להלן יחד - האיום האווירי). מספר הטק"ק והרק"ק הנמצאים ברשות האויבים גדל בהתמדה וכן עוצמת האיום, בייחוד משום שחל שיפור ניכר ביכולת הדיקו שלם וביכולת גרימת הנזק. בכך גובר מאוד האיום לפגיעה בתשתיות הלאומיות.

האיום האווירי על העורף של מדינת ישראל התממש בירי של טק"ק מעיראק בחודשים ינואר-פברואר 1991, במהלך מלחמת המפרץ הראשונה, בירי של אלפי רק"ק ופצמ"רים שביצעו ארגוני טרור מדרום לבנון על יישובי הגליל ועל כוחות צה"ל שהיו בדרום לבנון עד לנסיגת ישראל במאי 2000, ובירי של ארגונים אלה על יישובי הצפון בשנים 2000 - 2006, בייחוד במלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006. ההתקוממות הפלסטינית (האינתיפאדה השנייה) שפרצה בספטמבר 2000 הרחיבה את היקף איום הרק"ק והפצמ"רים על ישראל בעיקר מרצועת עזה, שממנה נורו לדרום הארץ ולמרכזה מאז ועד ספטמבר 2019 כ-21,000 רק"ק ופצמ"רים. יצוין בהקשר זה, כי בנוגע לעוצמת האיומים האוויריים ניתן ללמוד גם מאירועים שהתרחשו בעולם, למשל מתקפת כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"מים) וטילי שיוט על מתקני נפט של ערב הסעודית שהתרחשה בהתאם למקורות מערביים בספטמבר 2019.

כדי להתמודד עם איומים אוויריים מסוגים שונים מפותחות ומיוצרות מערכות נשק שנועדו להגן על העורף ועל התשתיות החיוניות על ידי ירוט איומים אוויריים מסוגים שונים באמצעות טילים (להלן - הגנה פעילה). צה"ל מפעיל מבצעית מערכות הגנה פעילה, כגון כיפת ברזל, חץ וקלע דוד, שנועדו בין היתר להבטיח את השרידות של התשתיות החיוניות.

לפי מצגת מיוולי 2016 שהכין פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) יהיו בידי האויב בשנת 2020 מאות אלפי איומים אוויריים.



ביוני 2016 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי¹ (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) את תרחיש הייחוס המצרפי הלאומי² לשנים 2016 - 2020 (להלן - תרחיש הייחוס המצרפי), שהכינה רשות חירום לאומית³ (להלן - רח"ל).

בתרחיש הייחוס המצרפי נכתב כי מדינת ישראל נערכת לקראת אירועי חירום, כגון מלחמה, העלולים לגרום בין היתר לפגיעה בתשתיות הלאומיות שלה ובחוסנה הלאומי; וכי במלחמה צפוי ירי של "מסות גדולות" של טילים ורקטות לעבר מגוון רחב של מטרות בעורף הישראלי.

החלטת הממשלה בנושא תוכנית להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים: במאי 2011 אישרה ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות רגישים שהוגשה לה⁴, המחייבים הגנה, במידת הצורך באמצעות מיגון פיזי⁵, כדי להבטיח את השרידות והיתירות שלהם במצבי חירום, ובכך להבטיח את המשך הפעילות של המדינה. יצוין כי שרידות המתקנים היא מרכיב חשוב בחוסן הלאומי. חלק מהמתקנים החיוניים לא נכללו ברשימה שאישרה הוועדה.

נוכח האמור, בין היתר בהוראות משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), מסמכי רח"ל והחלטות הממשלה כמפורט בהמשך הדוח, נדרש להבטיח המשך פעילות במצבי החירום השונים, כגון מלחמה, ולאחריהם (להלן - המשכיות ורציפות תפקודית) של תשתיות ומתקנים חיוניים⁶. כיוון שכך, יש להיערך כנדרש להגנה על התשתיות והמתקנים האלה מפני איומים אוויריים באמצעים, כגון מיגון פיזי. היערכות זו עשויה למזער את הנזקים למתקנים אלה אם יתממש האיום.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2019, לסירוגין, את אופן ההיערכות בין היתר של משהב"ט וצה"ל למיפוי המתקנים החיוניים בגופים מסוימים ולהגנה עליהם מפני האיום האווירי. כמו כן נבדקו בביקורת היבטים

1 החלטה ב/120 (15.6.16).

2 תרחיש הייחוס המצרפי מתכלל את כלל התרחישים הרלוונטיים במתארי האיום השונים.

3 רח"ל היא גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון למימוש "אחריות-העל" של השר לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, כגון מלחמה.

4 לא ניתן לקבוע מספר מדויק של המתקנים והתשתיות שנכללו בהחלטה בין היתר נוכח כלליות התיאור שלהם בהחלטה. ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

5 מיגון פיזי - מיגון באמצעות שכבות העשויות מחומרים שונים. המיגון נועד לתת מענה לפגיעה "קרובה" של הדף ורסס מאיומים אוויריים.

6 בדוח זה נעשה שימוש במושגים שונים לפי מסמכים שהתקבלו מהגופים המבוקרים המתארים את התשתיות והמתקנים. נוסף על כך, הם תוארו בדוח כרגישים, חיוניים ואסטרטגיים.



הנוגעים לתשתית החוקית בעניין האחריות להגנה על מתקנים אלה, פעילות משהב"ט לקביעת תרחישי ייחוס, והתהליך לעדכון התוכניות להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל, אשר גובשו בעקבות החלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום במאי 2011. הביקורת נעשתה במשהב"ט: לשכת שר הביטחון, לשכת המנכ"ל, אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים, מינהל ההרכשה והייצור, אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון ועוד; בצה"ל: אגף התכנון ואגף המבצעים במטה הכללי; ברח"ל; ובמטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל); ובגופים נוספים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון החלקים מפרק זה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

קביעת התשתיות הלאומיות החיוניות המיועדות להגנה מפני איזמים אוויריים

הצעה להחלטת ועדת השרים בנושא הגנה על מתקני התשתיות הלאומיות החיוניות: במאי 2011 דנה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בנושא תוכנית להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל. הוועדה אישרה רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות רגישים המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי. בהחלטת הוועדה נקבע כי תוקם ועדה בין-משרדית בראשות ראש רח"ל ובהשתתפות משהב"ט ומשרדי ממשלה וגופים נוספים, כגון צה"ל והמל"ל, לקביעת סדרי העדיפויות הלאומיים להגנה על התשתיות החיוניות על בסיס הרשימה שאישרה ועדת השרים (להלן - הוועדה הבין-משרדית); כי ראש רח"ל יגבש הצעה להחלטת ועדת השרים האמורה ולאישור הקבינט המדיני-ביטחוני בתוך חודשיים בנושא מיגון מתקני התשתיות הלאומיות; וכי ההצעה תתייחס בין היתר לקביעת מנגנון לגריעת מתקנים חיוניים מרשימת המתקנים שלעיל, להוספת מתקנים חדשים לרשימה ולקביעת מנגנון להחרגת חלק מהמתקנים מהרשימה.

בדוח מבקר המדינה⁷ נכתב כי לא מומשו רוב ההחלטות של ועדת השרים ממאי 2011 בנושא הגנה על מתקנים רגישים בישראל.

במרץ 2015 עדכנו רח"ל והמל"ל הצעה להחלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בעניין הסדרת ההגנה על התשתיות הלאומיות החיוניות והמתקנים הרגישים. בהצעה נכתב כי הנחיית הוועדה הבין-משרדית תכלול התייחסות לכמה נושאים,

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, בפרק "ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם", עמ' 53.



כגון החרגת חלק מהמתקנים מרשימת המתקנים; וכי רח"ל תשמש מנחה לאומי להסדרת ההגנה על התשתיות והמתקנים האמורים, וכן נקבע אופן תקצובה לשם יישום ההחלטה.

בביקורת עלה כי עד דצמבר 2019, במשך למעלה משמונה שנים רח"ל טרם הגישה לוועדה ולקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה לקביעת מנגנונים לגריעת מתקנים חיוניים מרשימת המתקנים המחייבים הגנה שאישרה הוועדה, להוספת מתקנים כאמור לרשימה ולהחרגת חלק מהמתקנים מהרשימה.

נוכח המשמעויות האפשריות של פגיעה בתשתיות הלאומיות וכדי לקדם את ההגנה עליהן, לרבות מיגוון הפיזי במידת הצורך, על רח"ל להביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה הצעת החלטה כאמור. יצוין כי הנושא כבר עלה בדוח מבקר המדינה משנת 2014.

בהקשר לאמור לעיל מציין משרד מבקר המדינה כי בספטמבר 2013 כתב ראש חטיבת היערכות ברח"ל דאז למשרד להגנת העורף כי הוא ממליץ "לבחון שוב את ההחלטה⁸ שקובעת שלא להגיש הצעת" החלטה כמפורט לעיל.

המל"ל כתב בנובמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי רח"ל מסרה לו שאי-ההגשה האמורה של הצעת החלטה היא בשל הימנעותה של רח"ל מלקבל עליה את האחריות לשמש גורם מנחה להסדרת ההגנה על כלל התשתיות הלאומיות החיוניות והמתקנים החיוניים ובשל "הסעיף התקציבי", שנקבעו בהצעת החלטה שלעיל ממרץ 2015.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי אי-ההגשה האמורה של הצעת החלטה הייתה על דעת השרים להגנת העורף לשעבר ובהתאם להנחיית מנכ"לי המשרד לשעבר על פי חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי למערכת הביטחון לשעבר, שסבר כי הצעת החלטה האמורה לא הייתה בשלה להבאה לפני ועדת השרים. עוד מסר משהב"ט כי לפי עמדת רח"ל עליה לשמש הגורם המנחה את התהליך להסדרת ההגנה על כל התשתיות והמתקנים החיוניים, ולפיכך "לא ברורה אמירת המל"ל שרח"ל מנסה להימנע מאחריות זו".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד ראש הממשלה כי אם רח"ל לא תקדם את הצעת החלטה בחודשים הקרובים, ישקול המל"ל להעלות לפני ראש הממשלה את נושא קידומה.

8 במסמך לא פורט מי החליט את ההחלטה.



בדצמבר 2019 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בין היתר כי מבוצעת עבודת מטה כדי לכלול בתחום אחריותה של רח"ל גם פעילות להסדרת ההגנה על חלק מהמתקנים החיוניים; וכי רח"ל ממתינה לאפשרות להעלות לפני הממשלה הצעה לתיקון החלטת ועדת השרים ממאי 2011 שתכליתה הגנה על התשתיות החיוניות, ולא מיגון.

דיווחי המל"ל לראש הממשלה: בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), נקבע כי אחד מתפקידי המל"ל הוא לדווח לראש הממשלה על יישום ההחלטות של כל ועדת שרים בענייני חוץ וביטחון.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לחוק המל"ל ואף שחלפו למעלה משמונה שנים מהחלטת ועדת השרים ממאי 2011, המל"ל לא דיווח לראש הממשלה שהצעת ההחלטה לא הובאה לפני ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום לפני הקבינט המדיני-ביטחוני כנדרש בהחלטה האמורה.

בינואר 2019 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי המל"ל אכן לא דיווח לראש הממשלה כאמור, וכי דיווחי המל"ל לראש הממשלה הם בנוגע להחלטות שמבוצעות ולא בנוגע לנושאים שהטיפול בהם עדיין לא הסתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד ראש הממשלה כי ועדת השרים הרלוונטית למצבי חירום קיבלה דיווחים בנושא מיגון התשתיות והמתקנים החיוניים ודנה בכך, ואף הקבינט המדיני-ביטחוני דן בנושא זה, ולכן "אין מקום לביקורת כלפי המל"ל על כך שהנושא לא הובא בפני ראש הממשלה".

יצוין כי בדיונים שלעיל שקיימו ועדת השרים הרלוונטית למצבי חירום והקבינט המדיני-ביטחוני בנושא התשתיות והמתקנים החיוניים כלל לא הועלתה הצעת החלטה לגבי קביעת מנגנונים לגריעת מתקנים חיוניים מרשימת המתקנים, להוספת מתקנים חדשים לרשימה ולהחרגת חלק מהמתקנים מהרשימה כנדרש בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011.

רשימות התשתיות הלאומיות החיוניות: החל במאי 2011 הוכנו כמה רשימות של תשתיות לאומיות ומתקנים חיוניים שנדרש להגן עליהם, בין היתר, באמצעות מיגון פיזי. להלן הרשימות העיקריות: (א) במאי 2011 אישרה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בהחלטת רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות רגישים, שנדרש למגנם, וכן מתחמי תשתית נוספים שימוגנו לאחר מכן. כאמור, חלק מהמתקנים לא נכללו ברשימה שאישרה הוועדה; (ב) יש בידי רח"ל רשימה ממועד בלתי ידוע שלא הובאה לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה, הכוללת מתקנים המיועדים



למיגון פיזי (להלן - רשימת המתקנים שבידי רח"ל); (ג) בהנחיית ראש הממשלה התקיימה פעילות למיגון פיזי של מספר מתקנים ראשונים רגישים ביותר מתוך הרשימה שאישרה ועדת השרים בהחלטתה ממאי 2011. ליוני 2018, מרביתם כבר מוגנו פיזית; (ד) הוועדה הבין-משרדית הכינה רשימה של מספר מצומצם של מתקנים נוספים שימוגנו פיזית לאחר המתקנים הראשונים שלעיל. להלן פירוט:

החלטה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום ממאי 2011: בהחלטתה אישרה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום את סדרי העדיפויות לטיפול במתקנים ומתחמי תשתיות לאומיים ולהסדרת ההגנה עליהם.

עוד נקבע בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011 כי הוועדה הבין-משרדית תפעל ל"קביעת הקריטריונים לסוגי המתקנים" הרגישים ול"הערכת הסיכונים וסדרי הקדימויות ברמה הלאומית", על בסיס רשימת המתקנים שאישרה ועדת השרים. דהיינו, ועדת השרים החליטה כי הוועדה הבין-משרדית תקבע סדרי עדיפויות למיגון המתקנים.

דיוני הוועדה הבין-משרדית: בחודשים ספטמבר 2011 - נובמבר 2017 התכנסה הוועדה הבין-משרדית 12 פעמים, ומאז ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2019, לא התכנסה. כמו כן בהנחיית ראש הממשלה קיים במרץ 2018 המ"ל דיון בראשותו בנושא התעודף של מיגון התשתיות והמתקנים החיוניים בהשתתפות נציגי רח"ל, משרדי ממשלה שונים ועוד. נוסף על כך, פורום מצומצם של הוועדה התכנס שמונה פעמים. הדיון האחרון של הפורום התקיים בנובמבר 2016. הוועדה והפורום המצומצם דנו בין היתר במתקנים החיוניים שיש למגנם.

כמו כן דנה הוועדה הבין-משרדית בסדרי האישור של רשימת המתקנים הרגישים כדלקמן: בספטמבר 2011 אמר נציג רח"ל כי לוועדה "יש חירות" להחליט אם לגרוע מתקנים מהרשימה שאישרה הממשלה או להוסיף לה מתקנים, וכי החלטות הוועדה בעניין זה יובאו לאישור הממשלה. ביולי 2013 החליטה הוועדה כי עליה לגבש המלצות וסדר עדיפויות לאומי להגנה על המתקנים ולהביאם לאישור השר להגנת העורך דאז⁹, ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום והממשלה.

דיוני הפורום המצומצם: במרץ 2015 החליט הפורום המצומצם כי רשימת המתקנים שסוכמה באותה עת היא הקובעת את אופן תעודף המיגון. בינואר 2016 סיכם הפורום רשימה מצומצמת של המתקנים הראשונים שיש להגן עליהם, בין היתר באמצעות מיגון פיזי, וכי בדיון הבא נדרש להציג רשימה הכוללת את כל המתקנים והמלצה לסוג ההגנה עליהם.

9 המשרד להגנת העורך הפסיק את פעילותו ביוני 2014 בהתאם להחלטת ממשלה 1661 (1.6.14).



כשבועיים לאחר מכן סיכם הפורום המצומצם בין היתר כי נדרש לגבש ולתעדף את המשך הרשימה שבידי רח"ל. גם בפברואר 2016 סיכם הפורום כי יש להכין רשימה כזאת ולהציגה בדיון הבא. אולם בשני הדיונים האחרונים של הפורום, שהתקיימו במאי 2016 ובנובמבר 2016, הוא לא דן ברשימת המתקנים האמורה. במאי 2016 סיכם ראש רח"ל דאז בדיון של הפורום כי יש לבצע עבודת מטה למיפוי כל שכבות ההגנה הקיימות ואת המתקנים "הנמצאים תחת" שכבות הגנה אלו; וכי לאחר מכן יש להציג לשר הביטחון את ממצאי המיפוי של המתקנים המוגנים ואת הפערים בהגנה. יצוין כי ביולי 2016 הציג ראש רח"ל דאז לוועדה הבין-משרדית את הפעילות שקיים הפורום המצומצם.

עוד יצוין כי לאחר תחילת הביקורת, במחצית הראשונה של שנת 2018, פנה המל"ל לראש רח"ל שכיחן באותה תקופה ולמשנה למנכ"ל משהב"ט וממלא מקום ראש רח"ל באותה תקופה בבקשה לתקף את רשימת המתקנים. ואולם כמפורט בהמשך, רשימה זו לא סוכמה.

ההבדלים בין רשימת המתקנים שאישרה ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום לבין רשימת המתקנים שבידי רח"ל: בביקורת עלה כי רשימת המתקנים הנכללים ברשימת המתקנים שבידי רח"ל שונה מרשימת המתקנים שאישרה ועדת השרים להכנת העורף לחירום בהחלטתה ממאי 2011. זאת, כאמור, בלא שרח"ל הביאה לפני ועדת השרים והקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה בעניין רשימת המתקנים החיוניים.

עוד עלה בביקורת כי אף הוועדה הבין-משרדית שבראשות ראש רח"ל או הפורום המצומצם שלה או רח"ל לא אישרו את הרשימה שבידי רח"ל. זאת למעט מספר מצומצם של המתקנים הראשונים המתועדפים למיגון פיזי.

לדוגמה, חלק מהמתקנים שנכללו בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011 לא נכללו ברשימת המתקנים שבידי רח"ל.

ההבדלים בין הרשימות של המתקנים המיועדים למיגון פיזי שהוכנו במל"ל, ברח"ל ובפקע"ר: בביקורת עלה כי הרשימה של המתקנים המיועדים למיגון שנכללו במצגת של המל"ל מנובמבר 2017 בנושא מיגון מתקנים שונה מהרשימה של המתקנים שבידי רח"ל.

לדוגמה, ברשימה של המל"ל לא נכללים מספר מתקנים שנכללים ברשימת המתקנים שבידי רח"ל. לעומת זאת נכללו ברשימה של המל"ל מתקנים שלא נכללו ברשימת המתקנים שבידי רח"ל.

יצוין כי במצגת של המל"ל שלעיל מנובמבר 2017 נכתב כי לאחר שהנושא נבחן נמצא שלא ניתן למגן במיגון פיזי כמה מתקנים הנכללים ברשימה שבידי רח"ל.

האמור במצגת של המל"ל בדבר אי-היכולת לבצע מיגון פיזי של כמה מתקנים שנכללו ברשימה שבידי רח"ל מעלה ספקות רבים לגבי הצורך בהכללתם ברשימה זו.

לפי פרוטוקול מדין שערך הקבינט המדיני-ביטחוני ביולי 2018 בנושא היערכות ומוכנות למצבי חירום הציג מפקד פקע"ר בדיון בין היתר כי המיגון של התשתיות הראשונות תועדף על פי רשימת התשתיות שנקבעה בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011; וכי קיימת רשימה של תשתיות המיועדות למיגון פיזי. יצוין כי פקע"ר הוא המתכנן והמבצע של המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים.

בביקורת עלה כי הרשימה של המתקנים המיועדים למיגון פיזי שנכללו במצגת של פקע"ר הייתה שונה מהרשימה של המתקנים שבידי רח"ל. כמו כן היה שוני בין הרשימות שבמצגת של המל"ל ובין אלו של פקע"ר.

לדוגמה, ברשימה של פקע"ר לא נכללים מספר מתקנים שנכללים ברשימת המתקנים שבידי רח"ל, ונכללו בה מספר מתקנים שלא נכללו ברשימה שבידי רח"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי אכן יש פערים בין הרשימות של רח"ל ושל מל"ל, אולם אין לכך חשיבות כיוון שכל חברי הוועדה הבין-משרדית סיכמו את הרשימה של המתקנים המיועדים למיגון פיזי.

ההבדלים בין רשימות המתקנים שבשלושת הגופים המרכזיים העוסקים במיגון פיזי, כל אחד בתחומו: רח"ל, המל"ל ופקע"ר, עלולים לגרום לאי-בהירות בנוגע למתקנים החיוניים שיש למגנם. על גופים אלו להתאים ביניהם את רשימות המתקנים המיועדים למיגון פיזי.





בביקורת עלה כי ברשימת המתקנים שבידי רח"ל נגרעו מתקנים חיוניים, שונה סדר העדיפויות של מתקנים וכן הוספו מתקנים חיוניים לעומת הרשימה שאישרה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום במאי 2011 בהחלטתה. עם זאת, הוועדה הבין-משרדית או רח"ל לא הגישו את הרשימה שבידי רח"ל לוועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בתקופת כהונתה או לקבינט המדיני-ביטחוני ולממשלה לקבלת אישורם. למותר לציין כי ועדות השרים והממשלה לא אישרו רשימת מתקנים רגישים עדכנית שיש להסדיר את ההגנה עליהם, לרבות את מיגונם הפיזי, הקובעת את סדרי העדיפויות למיגונם. זאת בין היתר על אף הסיכונים לפגיעה בתפקודה ובחוסנה הלאומי של המדינה.

על רח"ל, בשיתוף חברי הוועדה הבין-משרדית, להכין רשימה של מתקנים חיוניים אשר נדרש להסדיר את ההגנה עליהם, לרבות את תעדופם, את לוחות הזמנים להסדרת מיגונם הפיזי ואת אופן התקצוב הנדרש לכך, ולהביא רשימה זו לאישור של הקבינט המדיני-ביטחוני או של הממשלה, הנושאת באחריות להיערכות לשעת חירום. כמו כן, עליה לעדכן את הרשימה מעת לעת נוכח שינויים באיומים ובמתקנים החשופים להם. אם רח"ל לא תעשה כן, על המל"ל לבחון את האפשרות להעלות לפני הדרג המדיני את הרשימה האמורה ואת הרשימה המצומצמת של המתקנים הראשונים המתועדפים למיגון פיזי, כפי שגם מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019.

בדצמבר 2019 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בין היתר כי לאחר שתתקבל החלטת ממשלה המאפשרת להוסיף ולגרוע מתקנים מהרשימה שאושרה בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011 תעדכן רח"ל את הרשימה.

אי-העלאה לדיון בממשלה את סוגיית ההגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים: לפי חוק יסוד: הממשלה, יש לממשלה סמכות לפעול בשם המדינה ולמענה, והיא אחראית למעשה לגורל המדינה. הקבינט המדיני-ביטחוני עוסק בשם הממשלה בענייני הביטחון הלאומי של המדינה. הממשלה פועלת להכנת העורך למצבי חירום, בין היתר לצורך הגנה על הציבור¹⁰. בחוק המל"ל נקבע כי אחד מתפקידי המל"ל הוא להציע לראש הממשלה נושאים שיידונו בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, וכן בישיבותיה של כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון.

באפריל 2011 החליטה הממשלה להקים ועדת שרים להכנת העורך לשעת חירום¹¹. כאמור, במאי 2011 אישרה ועדה זו בהחלטתה רשימה של מתקנים ותשתיות רגישים,

10 ראו לעניין זה גם בג"צ 65/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון ואח'.

11 החלטת ממשלה 3095 (3.4.11).



המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי. רשימה זו לא כללה חלק מהמתקנים החיוניים. בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי הממשלה רואה בהחלטה חשיבות רבה מבחינת החלתו של עיקרון ממשלי חשוב ומרכזי והוא קיומה ומימושה של אחריות ממשלתית להגנת הציבור מפני סיכונים החלים על התשתיות והמתקנים הרגישים במדינה.

בהחלטת הממשלה שלעיל מאפריל 2011 להקים את ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום נקבע כי הוועדה מוסמכת בין היתר לבחון את אופן היערכות העורך בכללותו. הממשלה החליטה להקים ועדת שרים אחרת למצבי חירום. ועדה זו הוקמה במקום ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום.

בארבע משיבות ועדת השרים האמורה למצבי חירום שהתקיימו בשנים 2015 - 2017 קיבלה הוועדה דיווחים לגבי מיגון חלק מהתשתיות והמתקנים הרגישים שנכללו בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011, אולם לא פורטה לפניה רשימת המתקנים המיועדים למיגון. בישיבת הוועדה שהתקיימה בינואר 2015 דיווח ראש רח"ל דאז כי נעשית פעילות להוספת מתקנים חיוניים של גופים מסוימים לרשימת המתקנים האמורה.

בביקורת נמצא שהמל"ל לא הציע לראש הממשלה נושאים לדיון בישיבות ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בתקופת כהונתה או בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים, לרבות מיגון הפיזי במידת הצורך, לוחות הזמנים והתקציב הנדרש לכך. זאת על אף האמור בחוק המל"ל ולמרות חשיבותן הלאומית של תשתיות אלה.

בינואר 2019 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי המל"ל לא העלה את נושא ההגנה על התשתיות האמורות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני בין היתר כיוון שפעל להעלות לדיון נושאים בעלי חשיבות ועדיפות גבוהות יותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד ראש הממשלה בין היתר כי לא היה על המל"ל להעלות לפני הדרג המדיני את הסוגיה האמורה.



מומלץ כי המל"ל יעלה לפני ראש הממשלה, כנושא לדיון בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על התשתיות החיוניות שבתחום אחריותם, לרבות מיגוון הפיזי במידת הצורך. זאת כיוון שחלפו כ-8 שנים מאז החלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום במאי 2011 וכן נוכח חשיבותן של תשתיות אלו לביטחון המדינה ולחוסנה הכלכלי; נוכח תפקידי המל"ל שנקבעו בחוק המל"ל; נוכח אי-יישומה של החלטת ועדת השרים ממאי 2011; ונוכח ממצאי דוח ביקורת זה בנוגע להיערכות למיגוון הפיזי של תשתיות אלה וההשלכות המהותיות של פגיעה בהן.

איום הייחוס ותרחישי הייחוס

כללי

איום הייחוס הוא החלטה פיקודית המגדירה את האיומים המרכזיים שמולם יבנה המענה הנדרש ומבטא את סדר העדיפויות לבניין הכוח. תרחיש הייחוס הוא התסריט האפשרי למלחמה, שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי והוא מהווה בסיס להיערכות ולגיבוש דרכי התמודדות עם האיומים הנכללים באיום הייחוס. מסמכים אלה הם מסמכי יסוד האמורים לפרט את האיומים האוויריים הצפויים לפגוע בגופים המאוימים, ובכלל זה את היקפם ועוצמתם, שעל בסיסם אמורים הגופים להכין תוכניות מיטביות להגנת המתקנים החיוניים שבתחומם בהתחשב במכלול המשתנים הנוגעים לכך. ממסמכי זה"ל עולה כי האיום האווירי על מדינת ישראל מתפתח בהתמדה.

במסמך של זה"ל מאוקטובר 2016 שעסק באיום הייחוס לעורך נכתב בין היתר כי מסמך זה מהווה תשתית עבור הגופים הלאומיים העוסקים בהיערכות העורך, בדגש על רח"ל, האמונה על גיבוש איום הייחוס המצרפי לעורך ברמה הלאומית.

גיבוש איום הייחוס לעורך ותרחישי הייחוס לעורך על ידי רח"ל

רח"ל הוקמה בהחלטה של הקבינט המדיני-ביטחוני מדצמבר 2007¹². בהחלטה נקבע ייעודה של רח"ל לשמש גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ולסייע בידו לממש את "אחריות-העל" לטיפול בעורך בכל מצבי החירום. אחד מתפקידי רח"ל, כפי שפורטו בהחלטה - לרכז את עבודת המטה בעניין הגדרת האיום ותרחישי הייחוס לעורך ברמה הלאומית על יסוד קביעת הגופים המוסמכים לכך.

12 החלטה ב/43, "הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) - יעודה, תפקידה ודרכי פעולתה" (19.12.07).

באפריל 2010 הפיצה רח"ל מסמך ושמו "תפיסת היסוד להפעלת העורך במצבי חירום", אשר צוין בו כי הוא ארעי (להלן - מסמך תפיסת היסוד). לעניין מיקומו של מסמך תפיסת היסוד ומטרותיו, נקבע כי הוא מהווה מסמך יסודי עבור כלל הגורמים במדינת ישראל המטפלים במצבי חירום בעורף, והוא מהווה מסגרת של מושגי יסוד, עקרונות ורעיונות, המגדירה את התכלית הנדרשת מהמדינה במצבי חירום, את הגורמים הפעילים בתחום, את התפוקות הנדרשות מהם ואת יחסי הגומלין ביניהם.

בפרק במסמך המתייחס לנושאים להסדרה בין-ארגונית בתחום העורך, נקבע בעניין הגדרת האיומים, איומי הייחוס לעורך ותרחישי הייחוס, כי משרדי ממשלה וגורמי תשתיות "קובעים את תרחישי הייחוס הענפיים", אשר "מביאים לידי ביטוי את ההיבטים הספציפיים של כל משרד".

מסמך תפיסת היסוד לא היווה תרחיש ייחוס הנוגע למצבי החירום בישראל, ובהם מלחמה, שכן הוא לא כלל פירוט של האיומים המאפשר היערכות להתמודדות עימם.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שמסמך תפיסת היסוד שהוציאה רח"ל בשנת 2010 הוגדר כמסמך ארעי, הוא לא עודכן עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2019.

בפברואר 2016 הפיצה רח"ל למשרדי ממשלה וגורמים נוספים את תרחיש הייחוס המצרפי (כאמור לשנים 2016 - 2020), ובאוגוסט 2016 הפיצה להם את איום הייחוס המצרפי 2016 - 2020 (להלן - איום הייחוס המצרפי).

בתרחיש הייחוס המצרפי הוגדרו תרחישי הייחוס, כהתפתחות אפשרית של מתקפה, אירוע חירום או משבר, הכוללת משך זמן והמענה הנדרש. מטרתם העיקרית של תרחישי הייחוס היא לקבוע תוכניות עבודה לצורך תכנון היערכות, תורת ההפעלה, רמות מלאי ואמצעים. בין היתר, הובאה בתרחיש הייחוס המצרפי רשימת התשתיות המאוימות, וצוינו בה בין השאר גם מתקנים מסוימים.

עוד נכתב בתרחיש הייחוס המצרפי כי מפורטים בו האירועים ברזולוציה מוגבלת, שנועדה לספק רק תשתית בסיסית של התרחשויות; וכי כל אחת מהרשויות הייעודיות במערך תידרש לתרגם תרחיש זה לתרחיש ייחוס ענפי, ובו אמורות להיקבע הנחות היסוד התכנוניות ברמת הפרטנות הטכנית-תפעולית הרחבה הנדרשת, על מנת להנחות את התכנון ברמה הענפית הספציפית. בהקשר זה יצוין כי בתרחיש הייחוס המצרפי גם נקבע כי הארגונים הרלוונטיים (ארגוני החירום, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות) יכינו תרחישי ייחוס ענפיים כנגזר מתרחיש הייחוס המצרפי (לעניין תרחיש הייחוס הענפי של משהב"ט ראו בהמשך).



בנובמבר 2017 מסר ראש רח"ל דאז למשרד מבקר המדינה בין היתר כי היה על כל משרד ממשלתי להכין תרחיש ייחוס הנוגע למשרדו, וכי תרחיש הייחוס של משהב"ט היה אמור לכלול גם את תרחיש הייחוס הנוגע לגופים מסוימים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר שר הביטחון לשעבר¹³ כי איום הייחוס המצרפי הניח תשתית ברמה הלאומית, בין היתר גם על מנת לאפשר בהמשך גיבוש הגדרות ברורות יותר ומאפשרות לעניין הנחיית גופים מסוימים בנושאי מוכנות לחירום, ובתוך כך - מיגון פיזי.

פעילות משהב"ט לגיבוש תרחיש ייחוס ענפי

נמצא כי על אף האמור בתרחיש הייחוס המצרפי לעורף בדבר חובתן של כל אחת מהרשויות הייעודיות לתרגם את התרחיש המצרפי לתרחיש ייחוס ענפי, משהב"ט לא הכין תרחיש הנוגע לגופים מסוימים, זאת על אף חיוניותו. נוכח האמור לעיל, על משהב"ט לפעול בהקדם לגיבוש תרחיש ייחוס ענפי הכולל התייחסות לאיומים הנשקפים לגופים אלה ולהעבירו לידיעתם.

פעילות משהב"ט לקידום ההגנה¹⁴ על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים

התשתית החוקית להסדרת ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים עמדת משהב"ט: במהלך הביקורת כתב משהב"ט ביולי 2018 למשרד מבקר המדינה בין היתר כי התשתית החוקית הקיימת בנושא הגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים חסרה ואינה מסדירה באופן מלא את האחריות להגנה עליהם מפני האיום האווירי; וכי לאחר חקיקת החוק לטיפול בעורף במצבי חירום (להלן - "חוק העורף") יהיה בכוחו של משהב"ט להבטיח את ההגנה עליהם מפני איום טילים.

יצוין כי בדברי ההסבר להחלטת ועדת השרים ממאי 2011 נכתב כי חובת מיגון התשתיות הלאומיות והמתקנים הרגישים, הכנתם לשרידות במצבי חירום ורמת מיגונם אינם מוסדרים בחקיקה הקיימת.

13 שכיהן בתקופה מרץ 2013 - מאי 2016.

14 פרק זה אינו עוסק בהגנה פעילה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי בהיעדר חקיקה בתחום אין ביכולתו לחייב גופים מסוימים למגן את התשתיות שבהם, וכי בולט היעדרו של גורם אחד הנושא באחריות לעניין המיגון של תשתיות חיוניות בגופים אלה. נוסף על כך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר שר הביטחון לשעבר¹⁵ בין היתר כי הכלים הקיימים בעניין זה מוגבלים ביותר.

הגם שלא קיימת חובה על פי חוק המסדירה את ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים מפני האיום האווירי ואת האחריות להגנתם, התקבלו החלטות ממשלה, החלטות הקבינט המדיני-ביטחוני, עמדות והחלטות שר הביטחון, החלטות מנכ"ל משהב"ט ונקבעו הוראות משהב"ט שמהם עולה כי עליו להיערך להגנה על תשתיות אלו, ובמידת הצורך באמצעות מיגון הפיזי.

הימשכות קידום החוק לטיפול בעורף במצבי חירום ("חוק העורף"): על אף החשיבות של "חוק העורף" להסדרת האחריות להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים, כאמור בתשובת משהב"ט מיולי 2018 הליך החקיקה בנושא נמשך יותר מעשור, כמפורט להלן: בדוח מבקר המדינה¹⁶ נכתב כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט את תזכיר¹⁷ חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011. התזכיר עסק בין היתר בתוכנית היערכות למצבי חירום ובהסדרת מנגנוני פיקוח, תיאום וחלוקת סמכויות. בדוח אחר של מבקר המדינה¹⁸ הומלץ כי על הממשלה לפעול לאלתר לקידום חקיקה מקיפה שתסדיר את כל נושא הטיפול בעורף במצבי חירום, ובכלל זה תגדיר את הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים הפועלים בתחום.

בדיון ועדת השרים הרלוונטית למצבי חירום שהתקיים בדצמבר 2015 דיווחה רח"ל כי משהב"ט ישלים ב"שבועות הקרובים" את הטיוטה של "חוק העורף" ויעבירה לשר הביטחון ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי שידונו בנושא. ביוני 2016 הפיץ משהב"ט את תזכיר החוק האחרון בנושא¹⁹. ביולי 2018 הוצג לקבינט המדיני-ביטחוני כי יש לקדם את נושא החקיקה. כעבור שבועיים, במהלך ביצוע הביקורת, כתב משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי הוא תיקן את תזכיר החוק בהתייחס להערות משרדי הממשלה והעבירו למשרד המשפטים, לשם קבלת התייחסותו בנושא. יצוין

15 שכיחן בתקופה מרץ 2013 - מאי 2016.

16 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", עמ' 1.

17 שלב מקדמי לפני פרסום הצעת חוק באופן רשמי. התזכיר כולל טיוטה ראשונה של הצעת החוק.

18 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום", עמ' 51.

19 התזכיר כולל טיוטה של הצעת החוק.



כי החוק אמור להסדיר את נושא הטיפול בעורף במצבי חירום ואת חלוקת הסמכויות והאחריות של כלל הגופים הרלוונטיים לעניין זה, לרבות נושא האחריות להגנה על התשתיות החיוניות האמורות.

בדוח מבקר המדינה משנת 2015²⁰ נכתב כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011. בביקורת הנוכחית עלה כי רק ביולי 2018 עלה בידי משהב"ט להגיש למשרד המשפטים הצעה מעודכנת של "חוק העורף", לשם קבלת התייחסותו בעניין. זאת לאחר שקיבל לדבריו את התייחסויותיהם של משרדי הממשלה השונים על ההצעה²¹. במועד סיום הביקורת, אפריל 2019, טרם דנה הממשלה²² בהצעה וטרם אישרה אותה²³.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי אחת הסיבות לעיכוב בתהליך הכנת הצעת החוק היא מורכבות ההצעה, שבעטיה עדיין יש לבצע עבודת מטה מול כל משרדי הממשלה "ולהסיר חסמים מולם". כמו כן, בתשובת לשכת שר הביטחון למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019, המייצגת גם את עמדת שר הביטחון בתקופת הביקורת, נכתב כי משהב"ט פעל ופועל לקידום הצעת החוק, ובה בעת גם השר לשעבר פעל לקידומו, אך נותרו במחלוקת סוגיות מרכזיות הנוגעות להצעה, ובהן אופן חלוקת הסמכויות בין הממשלה, שר הביטחון ור"ל וסוגיית הקצאתו של תקציב ייעודי למצבי חירום. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד המשפטים כי תהליך החקיקה מורכב מטבעו, בייחוד בנושא העורף שבו מעורבים אינטרסים, בעלי עניין וגורמים רבים.

נוכח חשיבות נושא הסדרת התשתית החוקית שלעיל, לרבות בעניין ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, על משהב"ט ויתר משרדי הממשלה הנוגעים לפעול להסדרת הנושא.

20 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", עמ' 1.

21 אין בהעברת ההצעה למשרד המשפטים על ידי משהב"ט אישור לכך שהנוסח שלה מוסכם על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים.

22 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 170 (2019) בפרק "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב", עמ' 67.

23 דוח זה אינו עוסק בממצאי הוועדה להסדרת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין ר"ל לפקע"ר בראשות אלוף (במיל') אבי מזרחי ממאי 2018 שמינה שר הביטחון לשעבר ובהשפעתם על הצעת "חוק העורף".

האחריות החלה על משהב"ט להגן על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים

האחריות החלה על משרדי הממשלה: באפריל 2007 קבעה הממשלה²⁴ כי משרדי הממשלה יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום אחריותם גם בהתרחש מצב חירום. בדצמבר 2007 קבעה הממשלה²⁵ כי אין בהחלטה בדבר הקמת רח"ל כדי לפגוע בסמכויותיהם ובתפקידיהם של משרדי הממשלה על פי כל דין או על פי החלטות הממשלה. בהחלטות הממשלה בנושא תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום²⁶ נקבע כי כל משרד ממשלתי יהיה אחראי בתחום שעליו הוא מופקד לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש כדי להבטיח את הכנתם של הגופים הנוגעים לקראת הפעלתם במצבי חירום.

החלטות הקבינט המדיני-ביטחוני: ביוני 2016 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני כי תרחיש הייחוס המצרפי שלעיל לשנים 2016 - 2020 שהכינה רח"ל ישמש הבסיס להכנת תוכניות העבודה של משרדי הממשלה להיערכות למצבי חירום. בתרחיש האמור נכתב כי הוא מחייב את משהב"ט להיערך על פיו. באיום הייחוס המצרפי לשנים 2016 - 2020 שאישר הקבינט באותו מועד נכתב כי על משרדי הממשלה להיערך להמשך מתן השירותים שלהם בהתאם ליעודם ולתרחיש הייחוס, ולהיערך לפגיעה בתשתיות החיוניות לתפקודם.

עמדות והחלטות של שר הביטחון בנוגע לאחריות משרדי הממשלה: בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני ביוני 2016 הציג שר הביטחון דאז את עמדתו בעניין האחריות והקצאת התקציבים הנדרשת לצורך היערכות למצבי חירום של משרד ממשלתי. עמדתו הייתה כי כל שר אחראי להפעלת "התחום שלו" גם במצבי חירום; כי מקור הסמכות לכך הוא בין היתר החלטת הממשלה 1577 שלעיל וכן החקיקה; וכי כל משרד ממשלתי צריך להקצות מקורות מתקציבו השוטף לנושאי המיגון, על פי סדרי העדיפויות שיקבע השר. משרד מבקר המדינה מדגיש כי עמדת שר הביטחון בדבר המשכיות ורציפות תפקודית במצבי חירום והקצאת התקציבים הדרושים לכך נותנת משנה תוקף לאמור בעניין זה במסמך תפיסת היסוד להפעלת העורך במצבי חירום שהכינה רח"ל באפריל 2010.

עמדת שר הביטחון באה לידי ביטוי גם בדיון בנושא "תפיסת המיגון", שהתקיים בראשותו במרץ 2017, ובו סיכם כי רח"ל תשלח למשרדי הממשלה ולכל הגורמים האחראים לתשתיות הלאומיות שאישרה הממשלה (בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011) מכתב ובו תבהיר את האחריות הנדרשת מהם כדי לשפר את המוכנות מפני האיום האווירי, לרבות הכנת התוכניות למיגון ולמיפוי התשתיות. עוד הנחה השר

24 החלטת ממשלה 1577 (15.4.07).

25 החלטת ממשלה ב/43 (19.12.07).

26 החלטת ממשלה 1716 (6.7.86) והחלטת ממשלה 1080 (13.2.00).



בדיון לשלוח מכתב דומה לכל משרדי הממשלה שלא הקצו תקציב ייעודי לנושא מיגון התשתיות בהתאם לאחריותם. ואכן, בעקבות הנחיית השר כתב במאי 2017 ראש רח"ל דאז למשרדי ממשלה שונים, למעט משהב"ט, מכתבים בנושא הבטחת הרציפות התפקודית שלהם ושל כלל הגופים הרלוונטיים שבתחום אחריותם.

מימוש אחריותו של משהב"ט: בהוראות משהב"ט (להלן - המ"ב) מספטמבר 2016 בנושא הייעוד והתפקידים של משהב"ט נקבע כי משהב"ט עומד בראש מערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט) וכי אחד מייעודיו הוא לתמוך בבניין הכוח של צה"ל ובפעולתו. בהמ"ב ממאי 2017 בנושא מבנה, ארגון והפעלה של משהב"ט במצבי חירום נקבע כי אחד מייעודי משהב"ט במצבי חירום, כגון מלחמה, הוא לתמוך במאמץ המלחמתי של צה"ל.

מסמך תפיסת היסוד שהכינה רח"ל: במסמך תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום שהכינה רח"ל באפריל 2010 נכתב כי הוא מחייב את משרדי הממשלה ומהווה את התשתית עבורם לצורך הכנת תוכנית היערכות מפורטת למתן מענה למצבי החירום השונים; כי כל גוף או מוסד שלטוני נדרש לקיים המשכיות ורציפות תפקודית במצבי חירום, ועליו להיערך לכך מראש, לרבות באמצעות הקצאת משאבים ותקציבים. זאת כדי שיתאפשר לו להמשיך לספק את המוצרים והשירותים שהוא אחראי לספק גם במצבי חירום; וכי משרדי הממשלה וגופים נוגעים נוספים נדרשים להיערך כאמור מתוקף אחריותם ומתוך תקציבם בהתאם לתרחישי הייחוס שקבעה המדינה, והם מחויבים "להמציא" מיגון לתשתיות שלהם לצורך המשכיות ורציפות תפקודית ועסקית.

נוסף על כך, במסמך תפיסת היסוד נכתב כי חובה על כל משרד ממשלתי להכין ולהנחות את הגופים החיוניים שבתחום אחריותו למצבי החירום, ולחתום במידת הצורך עם הספקים על חוזים שיבטיחו המשכיות ורציפות בהספקת המוצרים והשירותים הנדרשים לו במצבי חירום.

יישום החלטות במשהב"ט בנוגע לתשתיות חיוניות בגופים מסוימים

בדוח מבקר המדינה²⁷ הוער כי למרות העובדה שאיום ירי רקטות וטילים על העורף הוחמר משמעותית, לא נעשתה עבודת מטה מקיפה, שבתוצאותיה המלצה לדרג המדיני לקבוע את רמת השירות הנדרשת ממתקני התשתיות הלאומיות החיוניות בישראל לצורך שימור תפקודו של המשק.

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "היבטים בהיערכות העורף לחירום", עמ' 181.



ביולי 2014 סיכם מנכ"ל משהב"ט דאז בדיון בראשותו כי המדינה מחויבת להיערך לאיום הטילים, ומשהב"ט צריך לקבוע לאילו מתקנים יינתנו מיגון פיזי והגנה פעילה; כי על כל גוף לקבוע במסגרת "האחריות העצמית הטבועה" שלו את המתקנים שאין להתפשר על רמת מיגונם; וכי משהב"ט לא יתפשר על סוגיות הרציפות התפקודית במתקנים המוגדרים.

בביקורת עלה כי אף שכבר באפריל 2011 ביקש מנכ"ל משהב"ט דאז מגופים מסוימים למפות תשתיות חיוניות בהם; אף כי הגופים האמורים ביצעו מיפוי מסוים; ואף כי ביולי 2014 קבע מנכ"ל משהב"ט דאז שמשהב"ט צריך לקבוע לאילו מתקנים יינתן מיגון פיזי - רק במועד קבלת החלטתו של שר הביטחון במאי 2017 (בנושא זה ראו בהמשך) משהב"ט החל לבצע את הבחינה בעניין זה. ואולם עד דצמבר 2019 עבודת המטה למיפוי טרם הסתיימה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקויים המתוארים בדוח זה, הנוגעים להיעדר מיגון פיזי של המתקנים החיוניים אשר עלו גם בדוחות קודמים של מבקר המדינה, טרם תוקנו. על משהב"ט לפעול לתיקונם.

עבודת המטה שבוצעה בתקופת הביקורת במשהב"ט ובצה"ל בנוגע למיגון תשתיות בגופים מסוימים

1. בדיון שהתקיים במאי 2017 בהשתתפות נציגים של משהב"ט, רח"ל ועוד בנושא מיגון תשתיות לאומיות ומתקנים אסטרטגיים התייחס שר הביטחון דאז למספר מתקנים שנמצאים, בראיתו, בראש סדר העדיפויות נוכח האיום הנשקף להם וההשלכות של פגיעה בהם. בסיכום הדיון נכתב כי שר הביטחון דאז הנחה להכין תוכנית ייעודית למיגון המתקנים האמורים.

בינואר 2018 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא עבודת המטה למיגון המתקנים שצוינו לעיל. המנכ"ל סיכם בדיון כי יש לסיים עד יוני 2018 את עבודת המטה האמורה.

במצגת שהוצגה בדיון בינואר 2018 צוין בנושא עבודת המטה למיגון התשתיות כי מטרת העל הלאומית היא הגנה על המתקנים החיוניים אשר מעהב"ט תגדיר אותם. עוד צוין במצגת כי מטרת עבודת המטה היא לגבש תוכנית ל"חליפת הגנה" של המתקנים האמורים.

ביולי 2018, במהלך הביקורת, כתב משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי עבודת המטה במשהב"ט צפויה להסתיים בסוף שנת 2018, ולאחר השלמתה של עבודה זו "ייגזרו המשמעויות" הנוגעות להיערכות הנדרשת, וכי המנכ"ל יחליט על



כיווני הפעולה לביצוע. נוסף על כך, משהב"ט מסר כי בשנת 2017 הוא גיבש מתודולוגיה לניהול תהליך הרציפות התפקודית שלו; כי הוחלט להקים צוותי עבודה שיבחנו את הנושא; וכי עבודת מטה זו נמצאת בעיצומה ותוצאה יוצגו להנהלת משהב"ט עד סוף שנת 2018, לשם קבלת אישורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי עם סיום עבודת המטה שהוא מבצע היא תוצג לשר הביטחון, לרבות סוגיית המקורות התקציביים הנדרשים לכך. בדצמבר 2019 מסר משהב"ט כי בין היתר תסוכם עמדת משהב"ט וצה"ל בנושא.

2. ביולי 2018 במהלך הביקורת כתב משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי שיקום תשתיות לאחר פגיעה לא נמצא בתחום אחריותו אלא נמצא בתחום אחריותו של משרד ראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין מקום שמשהב"ט יכרוך יחדיו את האחריות לשיקום התשתיות, החלה לדבריו על משרד ראש הממשלה, עם האחריות להיערך במידת הצורך למיגון הפיזי, החלה על משהב"ט עצמו. אשר על כן יש לקדם את נושא המיגון.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי לראשונה במאי 2017 הנחה שר הביטחון דאז להכין תוכנית ייעודית למיגון מספר מתקנים בגופים מסוימים. רק בעקבות הנחיית השר הנחה המנכ"ל בינואר 2018, בעת ביצוע הביקורת, להרחיב את הבדיקה.

בדצמבר 2019 משהב"ט היה בעיצומה של עבודת המטה שהוא מבצע למיפוי מתקנים חיוניים בגופים מסוימים. משהב"ט לא פעל מול גופים אלה כדי למגן פיזית תשתיות אלו במידת הצורך, ואין בידי תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי בינואר 2019 הוצג בדיון למנכ"ל משהב"ט סטטוס עבודת המטה בנוגע למיגון מתקנים חיוניים בגופים מסוימים. נוסף על כך, בסיכום הדיון שלעיל נכתב בין היתר כי המנכ"ל קבע שבתוך ארבעה חודשים רח"ל תגבש רשימה של מתקנים חיוניים מסוימים שנדרש למגן וכי צה"ל ישלים את עבודת המטה שהוא עורך בנושא.



נוכח האמור לעיל, על משהב"ט, לסיים בהקדם את עבודת המטה שבה החל בשנת 2017 בנושא התשתיות החיוניות בגופים מסוימים, כדי לקבוע את אלה שנדרש להגן עליהן, ובמידת הצורך למגנן פיזית, וכן לתקפה מעת לעת נוכח האיומים המשתנים. במסגרת עבודת המטה על משהב"ט להביא בחשבון בין היתר את חשיבותן וחיוניותן של התשתיות, את משך הזמן שיידרש לשיקום המתקנים שייפגעו בלחימה, את קיומם של מתקנים חלופיים ואת עלויות המיגון לעומת עלויות השיקום. לאחר השלמת עבודת המטה על משהב"ט לקבוע בשיתוף זה"ל תוכנית עבודה רב-שנתית בנושא המגובה בתקציב.

היערכות חסרה של גופים מסוימים להגנה על מתקניהם החיוניים מפני איומים אוויריים

גוף מסוים נערך חלקית בנושא ההגנה על מתקניו החיוניים, ומיגונם הפיזי אינו מלא. גוף אחר נערך בהתאם לאיומים שבתסקירים שהכין בשנים 2008, 2013 ו-2014, אף כי ספק אם היה בהם כדי לשקף כיאות את היקף האיומים. פערים שונים שהתגלו בתסקירים ובביקורת לא טופלו.

במהלך ביצוע הביקורת, באוקטובר 2017 החליט גוף מסוים להכין תוכנית "השרדה" שנועדה לאפשר המשכיות תפקודו. בדצמבר 2019 מסר הגוף כי הוא סיים לבצע עבודת מטה בנושא. בשנת 2019 החל הגוף האחר לבצע ניתוח כמותי להגדרת הסיכון הנשקף לו נוכח האיומים האוויריים ואת העלויות הכרוכות בכך. בדצמבר 2019 הודיע הגוף למשרד מבקר המדינה כי הוא סיים לבצע עבודה זו.

על גוף מסוים להמשיך ולפעול בתיאום עם משהב"ט להגברת הרציפות התפקודית שלו. כמו כן, על גוף אחר להמשיך ולבצע עבודת מטה מעודכנת לגבי השלכות של פגיעת איומים אוויריים במתקניו על פעילותו, ולגבי הצעדים הנדרשים לצמצום נזקים צפויים.



סיכום

התממשות ניכרת של איומים אוויריים בתשתיות ובמתקנים חיוניים עלולה לפגוע בחוסן הלאומי של המדינה. לפיכך על המדינה ככלל, לרבות על משהב"ט להיערך להגנה²⁸, ובמידת הצורך באמצעות מיגון פיזי, על תשתיות ומתקנים חיוניים מפני פגיעה של איומים אוויריים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודות המטה שבוצעו במהלך הביקורת במעבה"ט למיפוי המתקנים החיוניים כדי לשמר את הרציפות התפקודית שלהם בעת מלחמה, הגם שחלקן טרם הסתיים. עם זאת, בביקורת עלה כי זה שנים רבות קיימים ליקויים ניכרים בפעילות של משהב"ט, צה"ל, רח"ל, המל"ל וגופים מסוימים - כל אחד בתחומו - בנושא ההגנה על תשתיות ומתקנים חיוניים, בין היתר בנושאים של גיבוש "תרחיש ייחוס ענפי" הנוגע לאיומים האוויריים על גופים מסוימים, למיפוי של התשתיות והמתקנים האמורים ולהגנה עליהם מפני פגיעה, למשל באמצעות מיגון פיזי, וכן אי-העלאת נושא ההגנה על המתקנים החיוניים לפני הממשלה, כנדרש. נוכח כל אלה נפגעה בין היתר יכולתו של משהב"ט לתמוך כנדרש במאמץ המלחמתי של צה"ל.

כמו כן, על רח"ל בתיאום עם המל"ל להעלות בהקדם לדיון בממשלה הצעת החלטה הנוגעת להגנה על המתקנים החיוניים, לסדר העדיפויות למיגון כלל המתקנים החיוניים במדינה, ללוחות הזמנים ולאופן התקצוב. אם רח"ל לא תעשה כן, על המל"ל להעלות לדיון כאמור את הסוגיה של ההגנה על המתקנים החיוניים.

על משהב"ט להיערך כבר כעת לאיום האווירי המתגבר של טילים ורקטות מדויקים על התשתיות החיוניות, להשלים בהקדם האפשרי בשיתוף גופים מסוימים את עבודת המטה למיפוי התשתיות והמתקנים החיוניים לרבות בגופים מסוימים, ולהכין תוכנית עבודה להגנתם ולמיגונם הפיזי במידת הצורך, מתוך שימת דגש על מקורות המימון הנדרשים ולוחות הזמנים, ולהציגה לממשלה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 70ג



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני



היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני

רקע

בספטמבר 2016 חתמו נציגי ממשלות ישראל וארצות הברית על מזכר הבנות¹ בעניין סיוע ביטחוני בדולרים לישראל ותוכניות הגנה משותפות מפני טילים לשנים 2019 - 2028. חלק מכספי הסיוע מומר לשקלים ומשמש לרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל. על פי מזכר ההבנות, כספי ההמרות יצומצמו בהדרגה, בעיקר משנת 2025, עד לביטולם בשנת 2028.

נתוני מפתח

3.8 מיליארד דולר (13.8 מיליארד ש"ח²) **12 מיליארד ש"ח**

בשנה - סכום הסיוע הביטחוני והתמיכה האמריקאית בתוכניות הגנה משותפות מפני טילים בשנים 2019 - 2028

סכום הרכש השנתי של משרד הביטחון (משהב"ט) מהתעשיות הביטחוניות ב"שנים האחרונות"³.

5.6 מיליארד ש"ח⁴ **מספר מיליארדי ש"ח**

בשנה נדרשים ליישום המדיניות שקבע משהב"ט לרכש בשקלים

בשנה יופחתו מהמקורות השקליים השנתיים של מערכת הביטחון⁵ (מעהב"ט) משנת 2028 נוכח מימוש מזכר ההבנות

815 מיליון דולר (3.2 מיליארד ש"ח⁶) **38%**

בשנה הומרו לשקלים מכספי הסיוע בשנים 2013 - 2018 לרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל.

היחס בין סך המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות⁷ למשהב"ט לכספי ההמרות בשנים 2013 - 2018

1. MOU - Memorandum of Understanding

2. במונחים שקליים לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019.

3. כפי שנכתב במסמכי משהב"ט מדצמבר 2017.

4. במונחים שקליים לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019.

5. בדוח זה - משהב"ט וצה"ל.

6. במונחים שקליים לפי שערי חליפין ממוצעים שנתיים של בנק ישראל.

7. התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלביט מערכות בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את ההיערכות של משהב"ט ושל צה"ל למימוש מזכר ההבנות. הביקורת נעשתה במשהב"ט ובצה"ל. ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים בודדים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היעדר בחינה של השלכות של מימוש מזכר ההבנות בהיבטים ביטחוניים: משהב"ט טרם בחן מהן ההשלכות האפשריות של צמצום הרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות בארץ - הגדולות, הבינוניות והקטנות - בעקבות מימוש מזכר ההבנות, לרבות על התעצמות צה"ל ועל היערכות מעהב"ט למצבי חירום, וכן לא בחן את הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה עקב השלכות אלה. כמו כן משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לא סיכם מהן החלופות לצמצום הרכש האמור.

משהב"ט טרם קבע את מוקדי המו"פ והייצור שיש לשמר בתעשיות הביטחוניות בישראל: משהב"ט, בשיתוף צה"ל, טרם קבע את מוקדי המו"פ והייצור בתעשיות הביטחוניות שנדרש לשמר את העצמאות הייצורית ואת הרציפות התפקודית שלהן בעת מלחמה ולאחריה כדי לתמוך בפעילותו של צה"ל. צה"ל לא מיפה ולא תיעדף את אמצעי הלחימה שיש לשמר את ייצורם בישראל⁸ ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט.

היעדר מידע מלא במשהב"ט לגבי ההשלכות הצפויות של מימוש מזכר ההבנות על הקיטון במקורות השקליים שיעמדו לרשותו: אין בידי משהב"ט מידע מלא לגבי ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות על קיטון אפשרי במקורות השקליים שיעמדו לרשות מעהב"ט עד לשנת 2028 לצורך רכש מהתעשיות הביטחוניות בארץ. זאת נוכח אי-בחינת חלופות לפינוי מקורות שקליים ואי-קביעת העלויות לשימור קווי ייצור "כחול לבן" והעלויות בגין כפל קווי ייצור⁹ ו"שובל לוגיסטי"¹⁰. הדבר פוגע ביכולתו לדון עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים בפתרונות ברמה הלאומית בנושא זה.

מימוש מדיניות משהב"ט בנושא רכש מכספי הסיוע: מסתמן שמשנת 2028 הסכום שיידרש ליישום המדיניות שאישר מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2019 לשימור הרכש של

8. בהערות ראש הממשלה מאוגוסט 2007 לדוחות מבקר המדינה נכתב כי צה"ל מסר שבינוי 2007 נקבעו מספר קווי ייצור שיש לשומרם.

9. הקמה והפעלה של קווי ייצור מחוץ לישראל במקביל לקווים בישראל, כדי לשמור על יכולות מסוימות של פיתוח וייצור בישראל.

10. הגידול האפשרי בעלויות הרכש בשקלים לצורך תחזוקת אמצעי לחימה.





משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות בש"ח עלול להיות גבוה מהסכום השנתי המוערך שיוקצה לרכש זה. אשר לקווי הייצור החיוניים, משהב"ט טרם קבע מהם הסכומים השקליים שיידרשו לשימורם.





הקמת צוותים במשהב"ט ובמשרד הכלכלה והתעשייה לבחינת ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות: יש לראות בחיוב את הקמת צוות משהב"ט בראשות הכלכלן הראשי במעהב"ט בינואר 2017, נוכח ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות. כמו כן, יש לראות בחיוב את עבודת המטה שמבצע צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה שהוקם ביולי 2018 לבחינת ההשפעות של מימוש מזכר ההבנות על הכלכלה והתעשייה הישראלית בכללותה, שטרם הסתיימה.


עיקרי המלצות הביקורת


על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לבחון את כלל ההשלכות של צמצום הרכש, אם יהיה צמצום כזה, מהתעשיות הביטחוניות בארץ לפי חלופות אפשריות בהיבטים של היערכות צה"ל ומוכנותו וכן לגבי ביטחון המדינה. 

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לבחון את יכולתו להתמודד לבדו עם ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות ואת הצורך בקבלת תמיכה ברמה הלאומית, ולהציג במידת הצורך לפני מקבלי ההחלטות במשהב"ט ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים תוכנית להתמודדות עם הצמצום האפשרי במקורות השקליים ואת השלכותיה, בין היתר על הצרכים העתידיים של צה"ל לטווח הארוך, לרבות אלו שנכללים בתוכנית הרב-שנתית (ת"ש) המתגבשת במעהב"ט בימים אלו. 

על הצוות בראשות משרד הכלכלה והתעשייה שבו שותפים גם משהב"ט ומשרד האוצר לסכם מהן ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות על התעשיות ככלל והביטחוניות בפרט, כדי שניתן יהיה לפעול למזעור הפגיעה האפשרית בתעשייה בכללותה. 

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, לקבוע את מוקדי המו"פ והייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות שיש לשמר "כחול לבן", וכן לקבוע את התקציב הנדרש לשימורם. 

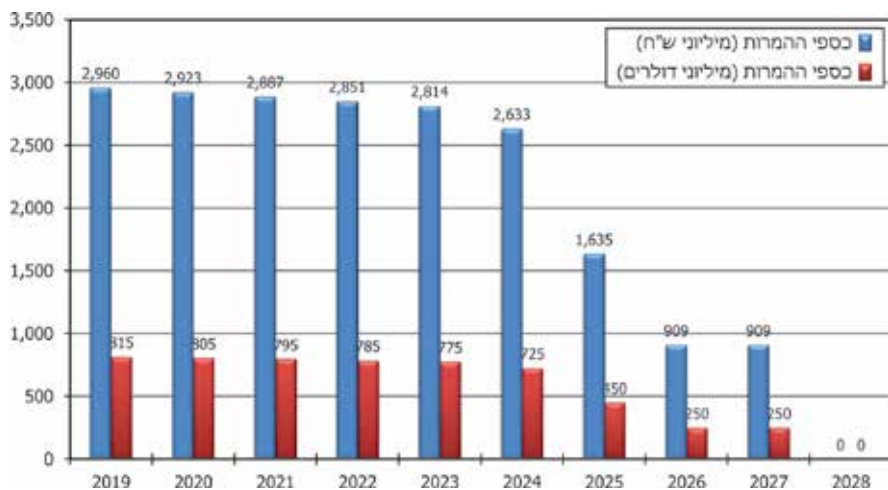
על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, להעריך את ההשלכות של אימוץ המדיניות שקבע מנכ"ל משהב"ט לשימור הרכש השקלי ולהציג לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר את כלל ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות, לרבות ההשלכות התקציביות והביטחוניות הצפויות במקרה של הפחתת הרכש של מעהב"ט בתחומי הפעילות שמנכ"ל משהב"ט קבע כי ימשיכו להתקיים בארץ. 

על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, לבחון עם שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות את היערכותן בעקבות מזכר ההבנות. 

סיכום

מזכר ההבנות תורם במידה ניכרת לוודאות של מעהב"ט בנוגע למשאבים העומדים לרשותה, מייעל את התכנון הרב-שנתי שלה, ויש לו השפעה אסטרטגית על הקשרים בין ישראל לארצות הברית. לפי מזכר ההבנות צפוי קיטון ניכר במקורות השקליים הפנויים שיעמדו לרשות מעהב"ט בעיקר החל משנת 2025. לדברי משהב"ט, הדבר צפוי להפחית את הרכש שיבצע מהתעשיות הביטחוניות בישראל. משהב"ט לא ניתח את ההשלכות האפשריות של הפחתה זו על העצמאות הייצורית בארץ ועל התעצמות צה"ל ואת מידת הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה. על משהב"ט, משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה לגבש תוכנית ככל הנדרש להיערכות נוכח מימוש מזכר ההבנות.

הסכום השנתי של כספי המרות בשנים 2019 - 2028¹¹



המקור: מזכר ההבנות לשנים 2019 - 2028, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

11. במיליוני דולרים, בסכומים נומינליים ובמונחים שקליים לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019. הסכומים בש"ח נועדו להבהיר את ההיקף הכספי של כספי המרות שבדורים.

המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות למשהב"ט וסכומי כספי המרות בשנים 2013 - 2018 (במיליוני ש"ח)



המקור: הדוחות הכספיים השנתיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלביט מערכות בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ לשנים 2013 - 2018; הצעות תקציב המדינה לשנים 2013 - 2018; חלק מהנתונים הומרו לש"ח לפי שערי חליפין ממוצעים שנתיים של בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני

מבוא

הסיוע הביטחוני האמריקאי: ממשלת ארצות הברית מעבירה מדי שנה בשנה לממשלת ישראל סיוע ביטחוני בדולרים (להלן - כספי הסיוע) כדי להגביר את ביטחונה של ישראל ולחזק את הקשרים הדו-צדדיים בין המדינות. הסיוע, שהוא מרכיב חשוב בתקציב הביטחון, מיועד לרכש פלטפורמות¹, כגון מטוסים, ואמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) אחרים, לתחזוקת אמל"ח ולרכש חומרים מסוימים בארצות הברית. חלק מכספי הסיוע מומר לשקלים (להלן - כספי ההמרות²) ומשמש לרכש בין היתר מהתעשיות הביטחוניות הישראליות, דבר התורם לתמיכה ולפיתוח התעשייה המקומית.

עד לשנת 1998 סכום הסיוע הביטחוני³ השנתי היה 1.8 מיליארד דולר. סכום זה גדל בהדרגה והגיע ל-2.4 מיליארד דולר בשנת 2008. באוגוסט 2007 חתמו נציגי ממשלות ישראל וארצות הברית על מזכר הבנות⁴ לשנים 2009 - 2018, ולפיו גדל הסיוע הביטחוני השנתי בהדרגה ל-3.1 מיליארד דולר בשנים 2013 - 2018. כרבע מסכום זה - כספי ההמרות. בספטמבר 2016 חתמו נציגי ממשלות ישראל וארצות הברית על מזכר הבנות בעניין סיוע ביטחוני לישראל ותוכניות הגנה משותפות לשתי המדינות מפני טילים ורקטות⁵ לשנים 2019 - 2028 (להלן - מזכר ההבנות) שיסתכמו בכ-3.8 מיליארד דולר בשנה⁶. במזכר ההבנות נקבע כי כספי ההמרות יצומצמו בהדרגה, בעיקר משנת 2025 ואילך, עד לביטולם בשנת 2028.

צוות משרד הביטחון לבחינת המשמעויות של מימוש מזכר ההבנות: בינואר 2017 מינה מנכ"ל משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) צוות בראשות הכלכלן הראשי במערכת הביטחון⁷ (להלן - מעהב"ט) ובהשתתפות נציגי משהב"ט, צה"ל

1 מבנה או מערכת שעליהם ניתן להתקין נשק.

2 .OSP - Offshore Procurement

3 .FMF - Foreign Military Financing

4 .MOU - Memorandum of Understanding

5 .BMD - Ballistic Missile Defense

6 במזכר ההבנות הקודם לשנים 2009 - 2018 לא נכלל סכום התמיכה של ארצות הברית בתוכניות ההגנה המשותפות מפני טילים. בשנים אלה ניתנה התמיכה על פי אישורי הקונגרס האמריקאי, שהסתכמה "בשנים האחרונות" לפי מסמכי משהב"ט מדצמבר 2017 בכ-500-600 מיליון דולרים לשנה.

7 בדוח זה - משהב"ט וצה"ל.



והתעשיות הביטחוניות לבחינת השלכות הנובעות ממימוש מזכר ההבנות בעיקר נוכח הקיטון הצפוי במקורות השקליים שיעמדו לרשות מעהב"ט, ניתוחן וגיבוש חלופות לפתרונות (להלן - צוות משהב"ט). הקיטון האמור צפוי ביחוד משנת 2025, עקב ביטול כספי ההמרות והצורך לרכוש את החומרים המסוימים בשקלים במקום בדולרים מכספי הסיוע.

צוות משרד הכלכלה והתעשייה: ביולי 2018 החל לפעול צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה לבחינת ההשפעות של מימוש מזכר ההבנות על הכלכלה והתעשייה הישראלית, לרבות התעשיות הביטחוניות (להלן - הצוות בראשות משרד הכלכלה). בצוות חברים בין היתר נציגי משרד האוצר, נציגי המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ונציגי משהב"ט. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2019, פעילותו של הצוות טרם הסתיימה. פעילות הצוות לא נבחנה בביקורת זו, אך הקמת הצוות ראוייה לציון.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את ההיערכות של משהב"ט ושל צה"ל למימוש מזכר ההבנות. בביקורת נבדקו היבטים הנוגעים לעבודת המטה שביצע משהב"ט לבחינת השלכות העולות ממימוש מזכר ההבנות, לקביעת מדיניות משהב"ט בנושא הרכש באמצעות כספי הסיוע ולשימור קווי ייצור חיוניים בישראל. הביקורת נעשתה במשהב"ט ובצה"ל.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים בודדים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

מזכר ההבנות והשלכותיו הכספיות

בתרשים 1 מוצגים סך תקציב הביטחון ברוטו⁸ על שינויו בשנים 2009 - 2018 וכן סכום הסיוע הביטחוני האמריקאי מתקציב זה בהתאם למזכר ההבנות לשנים אלה⁹. כן מוצגים בתרשים הסכומים שהעבירה ממשלת ארצות הברית לממשלת ישראל למימון תוכניות הגנה משותפות לשתי המדינות מפני טילים, שהגיעו "בשנים האחרונות" לפי מסמכי משהב"ט מדצמבר 2017 לכ-550 מיליון דולרים במוצא

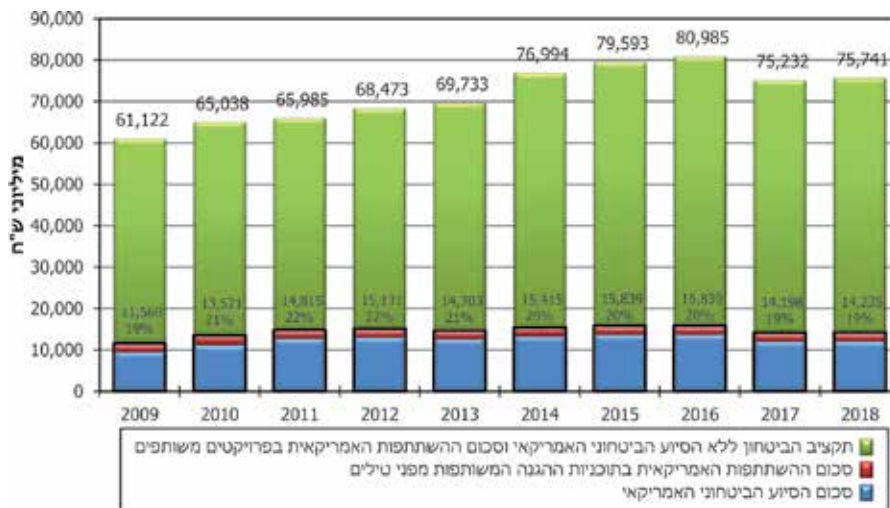
8 התקציב ממקורות המשק ותקציב ההוצאה המותנית בהכנסה. ההוצאה המותנית בהכנסה היא הוצאה שמהב"ט רשאי להוציא בתנאי שיקבל את התקבולים למימון ההוצאה.

9 לפי הצעות תקציב המדינה לשנים 2009 - 2016 נכללו בסכומי הסיוע הביטחוני תשלומי מע"ם בין 0.7 ל-1.7 מיליארד ש"ח לשנה שחלו בגין כספי הסיוע. דהיינו, סכום הסיוע הביטחוני שהתקבל מארצות הברית בפועל בשנים אלו נמוך מהמוצג בתרשים בהיקף הכספי של תשלומי המע"ם האמורים.



לשנה, והשיעור של שני סכומים אלה מתקציב הביטחון ברוטו על שינויו. כמו כן, בתרשים מוצג השיעור השנתי של סכום הסיוע הביטחוני האמריקאי וסכום ההשתתפות האמריקאית בפרויקטים משותפים מתקציב הביטחון ברוטו על שינויו. מכך עולה שהם מהווים שיעור ניכר ומשמעותי של כ-20% מהתקציב האמור.

תרשים 1: תקציב הביטחון ברוטו על שינויו, סכום הסיוע הביטחוני האמריקאי וסכום ההשתתפות האמריקאית בפרויקטים המשותפים בשנים 2009 - 2018 (במיליוני ש"ח*)

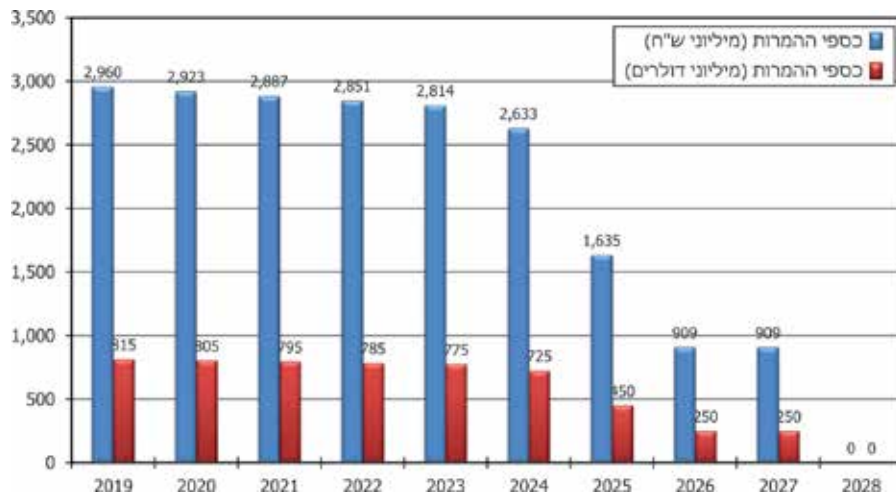


המקור: ממשלת ישראל, דוחות כספיים לשנים 2009 - 2018; הצעות תקציב המדינה לשנים 2009 - 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* סכומים נומינליים כפי שנכתבו בדוחות הכספיים של מדינת ישראל ובהצעות התקציב שלה בשנים המוצגות.

מזכר ההבנות לשנים 2019 - 2028: במזכר ההבנות לשנים 2019 - 2028 נקבע כי בשנים האמורות תעניק ארצות הברית לישראל סיוע בסך 3.8 מיליארד דולר בשנה - סיוע ביטחוני בסכום של 3.3 מיליארד דולר לשנה ותמיכה בתוכניות ההגנה המשותפות מפני טילים, כגון כיפת ברזל, בסכום של 0.5 מיליארד דולר לשנה. סכום זה יינתן בכפוף לכך שישראל תבצע מאמץ מיטבי בין היתר כדי לממן את התוכניות בסכום תואם.

מתרשים 2 עולה כי כספי ההמרות יצומצמו בהדרגה בעיקר משנת 2025 ואילך, עד לביטולם בשנת 2028, כפי שנקבע במזכר ההבנות. זאת לעומת האמור במזכר ההבנות לשנים 2009 - 2018, ולפיו השיעור השנתי של כספי ההמרות מכלל כספי הסיוע היה 26.3%. כפי שנקבע במזכר ההבנות לשנים 2009 - 2018, בשנים 2013 - 2018 הסתכמו כספי ההמרות בכ- 815 מיליון דולר לשנה.

תרשים 2: הסכום השנתי של כספי ההמרות בשנים 2019 - 2028 (במיליוני דולרים* ובמיליוני ש"ח**)



המקור: מזכר ההבנות לשנים 2019 - 2028, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* סכומים נומינליים.

** בדוח זה הסכומים בש"ח לשנים 2019 - 2028 חושבו לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019. הסכומים בש"ח נועדו להבהיר את ההיקף הכספי של כספי ההמרות שבדולרים.

בתרשים 3 מוצגים סך כספי ההמרות (בשקלים) וסך המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות¹⁰ למשהב"ט בשנים 2013 - 2018. זאת לשם הבהרת המהותיות של סכום כספי ההמרות (הגם שכספים אלו משמשים לרכש מתעשיות ביטחוניות ישראליות נוספות) בהשוואה לסך המכירות של שלוש התעשיות האמורות למשהב"ט, ונוכח המהותיות של סך המכירות שלהן למשהב"ט מתוך סך הרכש הביטחוני של משהב"ט בישראל, שהסתכם לפי מסמכי משהב"ט מדצמבר 2017 ב"שנים האחרונות" בכ- 12 מיליארד ש"ח לשנה. מהתרשים עולה כי היחס בין סך המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות למשהב"ט לבין כספי ההמרות היה בשנים 2013 - 2018 כ- 34% - 43%, ובמוצע כ- 38% לשנה.

10 התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלביט מערכות בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.



תרשים 3: סה"כ המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות למשהב"ט וסכומי כספי המרות בשנים 2013 - 2018 (במיליוני ש"ח)



המקור: הדוחות הכספיים השנתיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלביט מערכות בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ לשנים 2013 - 2018; הצעות תקציב המדינה לשנים 2013 - 2018; חלק מהנתונים הומרו לש"ח לפי שערי חליפין ממוצעים שנתיים של בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי מסמכי משהב"ט מדצמבר 2017, כ-300 מיליון דולר לשנה מכספי הסיוע שימשו את משהב"ט לרכישת החומרים המסוימים בארצות הברית ב"שנים האחרונות". לעומת זאת, במזכר ההבנות נקבע כי כספי הסיוע אינם מיועדים לרכישתם. עם זאת, בספטמבר 2018 התקבל במשהב"ט אישור מהאמריקאים¹¹ ולפיו ישראל תוכל לרכוש את החומרים המסוימים בכספי הסיוע. בפועל, בשנת 2019 המשיך משהב"ט לרכוש חומרים אלה בכספי הסיוע.

ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות לשנים 2019 - 2028 על המקורות השקליים הפנויים של מעהב"ט: ממזכר ההבנות עולה כי בשנים 2019 - 2028 צפוי גידול הדרגתי בנתח השנתי של כספי הסיוע המשמשים לרכש מוצרים צבאיים ושירותים בארצות הברית (להלן - מט"ח¹² הסיוע), שיעמוד לרשות מעהב"ט, עד לכ-1.1 מיליארד דולר בשנת 2028¹³. זאת לעומת מט"ח הסיוע שעמד לרשות מעהב"ט בשנים 2013 - 2018 על פי מזכר ההבנות הקודם. לעומת הגידול האמור, צפוי קיטון במקורות השקליים הפנויים השנתיים שיעמדו לרשות מעהב"ט בסכום של כ-3 - 4.1 מיליארד ש"ח

11 התקבל אישור טלפוני מ- (Defense Security Cooperation Agency DSCA) השייכת למשרד ההגנה האמריקאי ומקדמת בין היתר קשרים בין צבאות שונים.

12 מטבע חוץ.

13 0.2 מיליארד דולר לשנה תוספת נומינלית לכספי הסיוע, לעומת השנים 2013 - 2018, וכ-0.8 מיליארד דולר לשנה בגין ביטול כספי המרות.

בשנת 2028: כ-3 מיליארד ש"ח בגלל ביטול כספי ההמרות וכ-1.1 מיליארד ש"ח בגלל הצורך לרכוש את החומרים המסוימים בארצות הברית ממקורות התקציב השקליים, כפי שנקבע במזכר ההבנות¹⁴. מתרשים 4 עולה מגמה ברורה וניכרת של סכום הקיטון השנתי במקורות השקליים בגין מימוש מזכר ההבנות בשנים 2020 - 2028, בהנחה שלא יתאפשר המשך רכש של החומרים המסוימים במט"ח הסיוע.

תרשים 4: סכום הקיטון השנתי במקורות השקליים בגין מימוש מזכר ההבנות בשנים 2020 - 2028 (במיליוני ש"ח)*



המקור: מזכר ההבנות ונתוני עלות הרכש של החומרים המסוימים במסמכי משהב"ט מדצמבר 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה. החישוב נעשה לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר. * הסכומים המתוארים בתרשים 4 אינם כוללים קיטון במקורות השקליים נוכח תשלומי מע"ם, ירידה בכוח הקנייה בדולרים בהשוואה לשקלים, "שובל לוגיסטי" וכפל קווי ייצור (בנוגע לנושאים אלו ראו בהמשך), ואינם כוללים השפעות שינויים בשער החליפין.

להלן עמדת משהב"ט לגבי עלויות הרכש שלו מהתעשיות הביטחוניות בישראל. בדיון שהתקיים בראשות שר הביטחון במרץ 2018 הוצג לפי מצגת של אגף התקציבים במשהב"ט (להלן - את"ק) כי נוכח מימוש מזכר ההבנות יחול גידול בעלויות הרכש של משהב"ט בשקלים נוסף על הקיטון במקורות השקליים הפנויים כמתואר לעיל. זאת כיוון שעקב הגידול הצפוי ברכש במט"ח הסיוע, כמפורט לעיל, יגדל גם סכום המע"ם שמשהב"ט ישלם על רכש זה, וכיוון שכוח הקנייה בדולרים, לרבות במט"ח הסיוע, נמוך לפי הערכת את"ק בכ-30% מכוח הקנייה בשקלים מהתעשיות הביטחוניות בארץ¹⁵.

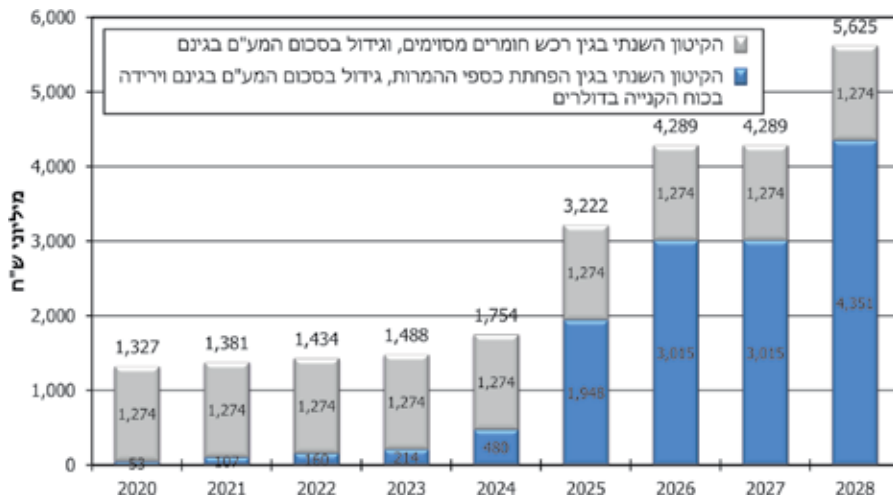
14 כאמור לעיל, בספטמבר 2018 התקבל במשהב"ט אישור טלפוני מהאמריקאים ולפיו ישראל תוכל לרכוש את החומרים המסוימים בכספי הסיוע.

15 בין היתר בגלל עלויות הובלה ושינוע ועלות העסקת עובדים בארצות הברית, וכדי לשמור על היקף הרכש השקלי כפי שהיה ב"שנים האחרונות" שקדמו לשנת 2017.



בתרשים 5 מפורטים סך כל הסכומים שבהם צפויים להצטמצם המקורות השקליים הפנויים השנתיים המיועדים לרכש בתעשיות הביטחוניות בישראל בשנים 2020 - 2028¹⁶, בגלל ביטול כספי ההמרות, בעיקר משנת 2025, עד לסך של כ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2028; בגלל הצורך לרכוש את החומרים המסוימים בארצות הברית ממקורות התקציב השקליים בסך של כ-1.1 מיליארד ש"ח לשנה; בגלל הגידול הצפוי בסכום המע"ס¹⁷; ובגלל הירידה בכוח הקנייה בדולרים¹⁸ בהתאם להערכת את"ק עד לסך של כ-1.4 - 1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2028. מהתרשים עולה כי סך הקיטון השנתי הצפוי במקורות השקליים הפנויים של משהב"ט נוכח מימוש מזכר ההבנות יכול להגיע לכ-5.6 מיליארד ש"ח בשנת 2028, בהנחה שלא יתאפשר המשך רכש החומרים המסוימים במט"ח סיוע.

תרשים 5: הסכומים שבהם צפויים להצטמצם בשנים 2020 - 2028 המקורות השקליים הפנויים לרכש בתעשיות הביטחוניות בישראל בגין מימוש מזכר ההבנות (במיליוני ש"ח)*



המקור: מזכר ההבנות, נתוני עלות הרכש של החומרים המסוימים לפי מסמכי משהב"ט מדצמבר 2017 ונתוני את"ק ממרץ 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה. החישוב נעשה לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר.
* סכומים אלה אינם כוללים השפעות שינויים בשער החליפין.

16 בהנחה שהיקף הרכש של משהב"ט יישאר כ-12 מיליארד ש"ח כפי שהיה ב"שנים האחרונות" שקדמו לשנת 2017.

17 הגידול ברכש במט"ח הסיוע הוא בסכום ההפחתה בכספי ההמרות (עד לכ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2028) ובסכום רכש החומרים המסוימים (כ-1.1 מיליארד ש"ח בשנת 2028). סכום המע"ס חושב על פי שיעור של כ-17% מסכומים אלה.

18 לפי האמור במסמך את"ק ממרץ 2018, סכום הירידה בכוח הקנייה חושב לפי שיעור של כ-30% מסכום הירידה בכספי ההמרות (עד לכ-3 מיליארד ש"ח בשנת 2028).

עבודת המטה במשהב"ט ובצה"ל למימוש מזכר ההבנות

כבר בינואר 2016, כשמונה חודשים לפני שנחתם מזכר ההבנות, כתב מנכ"ל משהב"ט דאז לשר הביטחון דאז ולידיעת הרמטכ"ל דאז בין היתר כי במתווה של מזכר ההבנות המתגבש באותו מועד קיימים סיכונים מהותיים, ובהם הפחתת הרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות בישראל בסכום של עד כ-3.2 מיליארד ש"ח לשנה. המנכ"ל ציין כי מדובר בסיכונים לתקציב הביטחון הפוגעים בין היתר ביכולת לקיים את המאמץ הטכנולוגי העצמאי בישראל.

עבודת המטה שביצע צוות משהב"ט בעקבות מימוש מזכר ההבנות

בכתב המינוי של צוות משהב"ט מינואר 2017 נכתב כי לביטול כספי ההמרות יש משמעות כלכלית ועסקית רחבה הנוגעת לתעשיות הביטחוניות, לקבלני המשנה שלהן, לתשתיות החיוניות למשהב"ט ולהתעצמות צה"ל. עוד נכתב בכתב המינוי כי נוכח משמעותיות אלו על מעהב"ט להיערך בנושא בכל הנוגע לתהליכי התכנון, יחסי הגומלין עם התעשיות הביטחוניות, מבנה השוק הביטחוני ועוד.

במרץ 2017 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בעיקרי פעילות צוות משהב"ט, בהשתתפות סגן הרמטכ"ל דאז ונציגים מאגפים שונים במשהב"ט. המנכ"ל קבע בדיון בין היתר כי על צוות משהב"ט למפות את הפריטים החיוניים והאסטרטגיים בתעשיות הביטחוניות ולהציג את המשמעות של אובדן עצמאות ייצורית וטכנולוגית "כחול לבן" לגבי התעשיות הביטחוניות וההיערכות למצבי חירום. עוד קבע המנכ"ל כי יש לחשוף את משרד האוצר למשמעותיות של מימוש מזכר ההבנות. בדיון קבע סגן הרמטכ"ל דאז כי יש להגדיר אילו קווי ייצור חיוניים ואסטרטגיים מחויבים להישאר "כחול לבן" כדי לשמור על עצמאות ישראלית בתהליכי המחקר והפיתוח (להלן - מו"פ) ובתהליכי הייצור של אמל"ח.

בדצמבר 2017 הציג ראש צוות משהב"ט את ממצאי עבודת המטה שביצע הצוות למנכ"ל משהב"ט. בסיכום עבודת המטה נכתב כי התעשיות הביטחוניות הן מרכיב בסיסי בעוצמתו של צה"ל; כי הן מאפשרות מתן מענה מיטבי לצרכיו נוכח פעילותן במו"פ, בייצור, בתחזוקה ועוד; וכי הן תורמות באופן משמעותי לביטחון הלאומי של המדינה.

כמו כן נכתב בסיכום עבודת המטה כי לפי ניסיון העבר, המשמעותיות של הסתת פיתוח וייצור של אמל"ח מהתעשיות הביטחוניות בישראל לתעשיות בארצות הברית הן בין היתר הארכת לוחות הזמנים לביצוע פרויקטים ופגיעה בתעשייה הישראלית.



עיקרי הממצאים של עבודת המטה האמורה היו כדלהלן: (א) נוכח ביטול כספי ההמרות והצורך לרכוש החומרים המסוימים בשקלים במקום במט"ח הסיוע כאמור לעיל צפוי משנת 2028 צמצום של יותר מ-4 מיליארד ש"ח לשנה ברכש מהתעשיות הביטחוניות, ובעיקר מהתעשיות הקטנות שמרביתן נמצאות בפריפריה; (ב) התעשיות הביטחוניות הבינוניות והקטנות נמנעות כבר כיום מהשקעות בציוד ובמכונות ומקטינות בכך את יכולת ההישרדות והתחרות שלהן; (ג) ללא נקיטת צעדי היערכות מתאימים בשנים הקרובות צפויה פגיעה פוטנציאלית בתעסוקה במשק של כ-21,500 עובדים, וכן צפויה ירידה בתוצר המקומי הגולמי בסך של כ-7 מיליארד ש"ח בתקופת תחולתו של מזכר ההבנות, בשנים 2019 - 2028.

נוסף על כך, בדיון שהתקיים בדצמבר 2017 בראשות מנכ"ל משהב"ט מסר ראש צוות משהב"ט כי היערכות נכונה של משהב"ט וצה"ל תאפשר הקטנה ניכרת של הסיכונים שייחשפו אליהם התעשיות הביטחוניות, שהן חלק מתשתיות הביטחון של המדינה.

בסיכומה של עבודת המטה שעשה צוות משהב"ט הומלץ על חמישה כיווני פעולה כדי להתמודד עם הפגיעות הצפויות בתחומי התעסוקה במשק, בתוצר המקומי הגולמי, בפיתוח האמ"ח ובייצוא הביטחוני. כיווני הפעולה הם בין היתר קיום שיח עם משרד האוצר ועם משרדי ממשלה אחרים לגבי המשמעויות של מימוש מזכר ההבנות ולגיבוש פתרונות וכלים בראייה הלאומית; מיפוי היכולות והטכנולוגיות שנדרש לשומרן "כחול לבן" נוכח שיקולים של שימור יתרון טכנולוגי, יכולות וזמינות בשגרה ובמצבי חירום; ומיפוי התעשיות הביטחוניות הבינוניות והקטנות הנמצאות בסיכון ועמידה על מידת יכולתן להתמודד עם המשמעויות של מימוש מזכר ההבנות, ועל בסיס המיפוי - גיבוש מנגנונים וכלים שיסייעו לתעשיות אלה ויישומם.

בדיון בממצאי עבודת המטה שהתקיים בדצמבר 2017 סיכם המנכ"ל בין היתר כי משהב"ט, בשיתוף צה"ל, נדרש ליישם את ההמלצות שבסיכום העבודה; כי יש לזהות את מוקדי התעשייה ואת היכולות החיוניות למעהב"ט שצריכים להישאר "כחול לבן"; וכי על הכלכלן הראשי במעהב"ט להציג בתוך חודש תוכנית ליישום ההמלצות.

במרץ 2018 כתב מנכ"ל משהב"ט לראש הממשלה, לשר הביטחון דאז, לשר האוצר ולראש המל"ל בעניין משמעויות תקציב הביטחון לשנת 2019 בין היתר כי לא-קידום מתווה התמודדות עם המשמעויות של ההקטנה הניכרת ברכש בשקלים נוכח מזכר ההבנות יש משמעות ניכרת על התעשיות הביטחוניות בארץ, ובעיקר על התעשיות הבינוניות והקטנות שבפריפריה.

כאמור, בעבודת המטה שביצע צוות משהב"ט בנוגע להשלכות של מימוש מזכר ההבנות הוערך בין היתר כי אם לא יינקטו צעדי היערכות מתאימים לצמצום הפגיעה



ברכש מהתעשיות הביטחוניות - צפויה בשנים 2019 - 2028 ירידה של כ-7 מיליארד ש"ח בתוצר המקומי הגולמי ופגיעה בתעסוקה במשק של כ-21,500 עובדים. כמו כן העריך הצוות בין היתר את היקף הפגיעה בתעשייה הביטחונית. יצוין כי קיטון אפשרי של הרכש מהתעשייה הביטחונית משמעו פגיעה בתעסוקה בתעשייה זו גם אם לא תהיה פגיעה משמעותית בתעסוקה ובתוצר בכלל המשק (בהמשך יובאו עמדותיהם של משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר).

מעבודת המטה עולה שמתחייבת התארגנות מתאימה של משהב"ט, של צה"ל ושל התעשיות הביטחוניות וכן התארגנות ברמה הלאומית למצב שייווצר לאחר ביטול כספי ההמרות, הפסקת רכש החומרים המסוימים במט"ח הסיוע והסטת פיתוח וייצור של אמל"ח לארצות הברית, ככל שיהיו. משרד מבקר המדינה מדגיש כי אי-היערכות למצב זה עלולה לפגוע בצה"ל ומכאן גם עלול להיפגע ביטחון המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2019 מסר משהב"ט כי בסיכום עבודת המטה שביצע צוות משהב"ט הוצגו המשמעויות והסיכונים נוכח מימוש מזכר ההבנות והדרכים להיערכות, בדגש על ההתנהלות הכלכלית מול התעשיות הביטחוניות ותהליכי התכנון בצה"ל. משהב"ט הוסיף כי על בסיס עבודת הצוות הוא ביצע פעילויות רבות, בין היתר מול צה"ל ומשרדי ממשלה שונים, כדי למזער או להסיר את הסיכונים האמורים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2019 מסר משהב"ט כי על פי המלצות צוות משהב"ט המשמעויות של התעצמות צה"ל והמענה למצבי חירום אמורים להיבחן במסגרת התוכנית הרב שנתית (להלן - תר"ש) שצה"ל מגבש עבור השנים 2020 - 2023¹⁹, שטרם סוכמה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת צוות משהב"ט בראשות הכלכלן הראשי במעהב"ט נוכח ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות. בעבודתו ציין הצוות משמעויות אפשריות של צמצום הרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות בארץ.

בביקורת עלה כי משהב"ט טרם בחן מהן ההשלכות האפשריות של צמצום הרכש בין היתר על עצמאות המו"פ והייצור של מדינת ישראל בתחום האמל"ח, על התעצמות צה"ל, על התאמת האמל"ח לצרכיו המיוחדים, על לוחות הזמנים לאספקת האמל"ח ועל היערכות מעהב"ט למצבי חירום. לפיכך אין במשהב"ט מידע חיוני בנושאים אלה. כמו כן משהב"ט לא בחן מהי ההיערכות הנדרשת כדי להתמודד עם השלכות אלה, ככל שיהיו, ולא הוצגה

19 בינואר 2019 קבע הרמטכ"ל בדיון לאישור תוכנית העבודה של צה"ל לשנת 2019 כי התר"ש הבאה תהיה לשנים 2020 - 2023.



למנכ"ל משהב"ט תוכנית כוללת ליישום המלצות צוות משהב"ט, כנדרש בהנחיית המנכ"ל ממרץ 2017, הגם שהתקיימו ישיבות בנושא אצל המנכ"ל. נוסף על כך לא וודא במשהב"ט כי הנחיות המנכ"ל מיושמות במסגרת עבודת הצוות.

אי-הבחינה מקבלת משנה תוקף במצב שבו מנכ"ל משהב"ט היה מודע להשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות, כפי שעולה ממכתבו ממרץ 2018 אל ראש הממשלה, שר הביטחון דאז ושר האוצר ומכתבו של מנכ"ל משהב"ט הקודם לשר הביטחון דאז כשמונה חודשים לפני החתימה על מזכר ההבנות. זאת ועוד, הליקויים שלעיל במשהב"ט אירעו על אף האמור בעבודת המטה שביצע צוות משהב"ט בנוגע לניסיון העבר בנושאים האמורים; על אף האמור בכתב המינוי שהוציא מנכ"ל משהב"ט לצוות משהב"ט ולפיו על הצוות לבחון את ההשפעות של מזכר ההבנות ולנתח את המשמעויות העולות ממנו; ועל אף הנחיית המנכ"ל לצוות במרץ 2017 להציג את המשמעויות של אובדן עצמאות ייצורית וטכנולוגית "כחול לבן" ובהיבטי ההיערכות למצבי חירום.

משרד מבקר המדינה מציין כי ראוי שבחינת ההשלכות שלעיל תהיה משולבת בתהליך גיבוש התר"ש לשנים 2020 - 2023 המתקיים בימים אלה. דחיית הטיפול בבחינת ההשלכות כאמור בתשובת משהב"ט, פוגעת ביכולת לגבש את התר"ש ולהציג למקבלי ההחלטות ולמשרד האוצר מהו תקציב הביטחון הדרוש ליישום התר"ש נוכח מימוש מזכר ההבנות ומהן ההשלכות הביטחוניות האפשריות הנובעות מישומו של המזכר.

נוסף על כך עלה בביקורת כי משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לא סיכם מהן החלופות לצמצום הרכש מהתעשיות הביטחוניות, כגון התייעלות בתחומי הפעילות של צה"ל ומשהב"ט, כדי לפנות מקורות שקליים להתמודדות עם ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות. בהיעדר חלופות כאמור, משהב"ט, בשיתוף צה"ל, אינו יכול להעריך כהלכה למשל את היקף הפגיעה האפשרית בתעשיות הביטחוניות, אם תהיה בתוצר ובתעסוקה על פי כל חלופה. נוסף על כך, משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לא בחן את ההשלכות של כל חלופה על פעילותו של צה"ל ועל ביטחון המדינה ולא קבע תיעדוף לגבי החלופות.

עמדותיהם של משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד האוצר שונות מהותית מעמדתו של משהב"ט, כמפורט להלן: בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2019 מסר משרד הכלכלה והתעשייה כי ממחקר שביצע וכן מניתוחים שונים שבוצעו עולה כי מימוש מזכר ההבנות צפוי להשפיע על כ-1,500 עובדים בעיקר במפעלים קטנים ובינוניים בדגש על ענפי המתכת והאלקטרוניקה; וכי הצוות בראשות משרד הכלכלה פועל לגיבוש כיווני פעולה לחיזוק ולשימור התעשייה הביטחונית הישראלית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2019 מסר משרד האוצר כי מבחינה שעשה עולה שמימוש מזכר ההבנות אינו צפוי "להוביל לפגיעה משקית", וכי גם מבחינה שעשה צוות משרד הכלכלה והתעשייה עלה שלא צפויה השפעה מקרו-כלכלית על המשק. אשר לעובדים בתעשיות הביטחוניות ציין משרד האוצר כי אם יפוטר עובדים מתעשיות אלה אזי נוכח "התעסוקה המלאה" במשק הישראלי מרביתם ייקלטו מחדש בשוק העבודה, וכי ייתכן שכ-1,200 עובדים בלבד יתקשו להסתגל למצב שייווצר לאחר הפחתת כספי ההמרות.

מומלץ כי משהב"ט, בשיתוף צה"ל, ישלים בהקדם את עבודת המטה נוכח מימוש מזכר ההבנות, ובכלל זה יבחן את כלל ההשלכות של צמצום הרכש, אם יהיה צמצום כזה, מהתעשיות הביטחוניות בארץ לפי חלופות אפשריות בהיבטים שפורטו לעיל, ויציג תוכנית להתמודדות עם הצמצום האפשרי במקורות השקליים ואת השלכותיה לפני מקבלי ההחלטות במשהב"ט ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים במידת הצורך. במסגרת הבחינה על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, לבחון עם שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות את היערכותן בעקבות מזכר ההבנות. לכך יש משנה חשיבות נוכח השיעור הניכר של מכירותיהן למשהב"ט ונוכח היחס המשמעותי של כספי ההמרות למכירות אלו שהיה בממוצע כ-38% לשנה בשנים 2013 - 2018. נוסף על כך, בשל השוני בין העמדות של משהב"ט לבין אלו של משרד הכלכלה והתעשייה ושל משרד האוצר בכל הנוגע להשלכות של מימוש מזכר ההבנות על התעשיות ככלל והביטחוניות בפרט, על הצוות בראשות משרד הכלכלה והתעשייה שבו שותפים גם משהב"ט ומשרד האוצר לסכם נושאים אלו, כדי שניתן יהיה לפעול למזעור את הפגיעה האפשרית בתעשייה בכללותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2019 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא מקדמת עבודת מטה בנושא מזכר ההבנות.

פעילות הצוות המשותף בראשות המשנה למנכ"ל משהב"ט וראש גית"ם²⁰

בפברואר 2018, כחודשיים לאחר סיכום עבודת צוות משהב"ט, קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא מימוש המלצות עבודת המטה, בהשתתפות המשנה למנכ"ל וראש גית"ם (להלן - ראש גית"ם) ונציגי אגפים ממשהב"ט ומצה"ל. המנכ"ל הנחה את ראש גית"ם להקים צוות משותף עם אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת), המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת), מינהל ההרכשה והייצור

20 גוף ייעודי לתכנון משולב במשהב"ט.



(להלן - מנה"ר) ואת"ק (להלן - הצוות המשותף). על הצוות המשותף הוטל להגדיר את מדיניות הרכש של מעהב"ט במט"ח הסיוע ובין היתר להציג פתרונות למחסור הצפוי בשקלים.

בפברואר 2019 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בהשתתפות נציגים מהצוות המשותף ומאגפים שונים של משהב"ט בנושא סטטוס מימוש המלצות הצוות. במצגת של הכלכלן הראשי במעהב"ט שהוצגה בדיון צוינו הפעילויות שמבצעת מעהב"ט להתמודדות עם ההשפעות של מימוש מזכר ההבנות. עוד צוין במצגת כי קיימים סיכונים לביטחון המדינה עקב מימוש מזכר ההבנות, כגון פגיעה ב"יכולות ליבה ביטחוניות", פגיעה בתעשיות שונות בישראל, לרבות בתעשיות ביטחוניות, תלות בשינוע אווירי וימי ועוד.

מהמתואר לעיל עולה כי הצוות המשותף הציג למנכ"ל משהב"ט את הפעילות שמבצעת מעהב"ט נוכח מימוש מזכר ההבנות ואת הסיכונים העולים מכך. אולם בביקורת עלה כי הצוות המשותף כלל לא הציג לפני מנכ"ל משהב"ט את מידת התועלת של הפעילויות האמורות שמבצעת מעהב"ט כדי להתמודד עם הסיכונים וההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות ולהקטין את הפגיעה הצפויה במעהב"ט, ככל שתהיה פגיעה כזו, וכן לא ציין את המקורות השקליים האפשריים שיתווספו למעהב"ט נוכח פעילויות אלה בהשוואה להיקף הקיטון הצפוי בשקלים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2019, אף שעברו יותר משלוש שנים מהחתימה על מזכר ההבנות, אף שעברה כשנה ממועד תחולתו של המזכר, ועל אף הנחייתו של המנכ"ל לצוות משהב"ט בכתב המינוי מינואר 2017 לגבש חלופות לפתרונות והנחייתו הנוספת מפברואר 2018 לצוות המשותף להציג פתרונות למחסור הצפוי בשקלים - אין למשהב"ט פתרון כולל ומקיף לסוגיה זו (בנוגע למדיניות משהב"ט בנושא הרכש מכספי הסיוע - ראו בהמשך).

קווי ייצור חיוניים²¹ בישראל "כחול לבן"

כאמור, במרץ 2017 ובדצמבר 2017 הנחה מנכ"ל משהב"ט את צוות משהב"ט למפות את היכולות והטכנולוגיות החיוניות שנדרש לשומרן "כחול לבן". זאת גם על בסיס המלצות הצוות למנכ"ל מדצמבר 2017. משרד מבקר המדינה מציין כי נושא קביעת קווי הייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות הממשלתיות עלה במעבה"ט כבר כעשור קודם לכן בשנים 2006 - 2007 במסגרת לקחי מלחמת לבנון השנייה וכן בדוחות מבקר המדינה²². להלן פירוט לגבי הפעילות שביצעה מאז מעבה"ט בנושא שימור קווי ייצור "כחול לבן":

ועדת "כחול לבן": באוקטובר 2006, כחלק מתהליך הפקת הלקחים ממלחמת לבנון השנייה, מינה מנכ"ל משהב"ט דאז²³ ועדה לבחינת ההיערכות להגברת עצמאות הפיתוח והייצור בתעשיות הביטחוניות (להלן - ועדת "כחול לבן"). במאי 2007 הגישה הוועדה דוח מסכם למנכ"ל משהב"ט דאז, ובו מופו פריטי אמל"ח מתכלים עיקריים בלבד שמיוצרים בתעשיות הביטחוניות העיקריות. כן פורטו בדוח כמויות הייצור השנתיות המזעריות של פריטי אמל"ח אלו הנדרשות כדי לשמר את קווי הייצור שלהם פעילים.

במכתב נלווה לדוח נכתב כי מעבה"ט חייבת לדאוג לכך שהתעשייה הביטחונית תקיים ותשמר יכולות טכנולוגיות ייצוריות ומלאי חומרי גלם כחלק מתפיסת הביטחון וכמרכיב חשוב בעוצמתו של צה"ל, ולצורך כך נדרש להעמיד מקורות תקציביים מתאימים; כי נוכח הקיצוץ הניכר בתקציבי הביטחון בשקלים בשנים שקדמו למלחמת לבנון השנייה צומצם הרכש מהתעשיות הביטחוניות; וכי הוגבר הרכש מחו"ל במט"ח הסיוע. נוכח זאת חלה הידרדרות במצבן של חלק מהתשתיות התעשייתיות, לעיתים אבד כושר ייצור מקומי, ובעת מלחמת לבנון השנייה ולאחריה התגלו פערים ניכרים בין צורכי צה"ל לבין היכולת לספקם בפרק זמן סביר.

נוסף על כך, בדוח הוועדה נכתב כי התברר שהתלות הגוברת בהספקת אמל"ח מגורמי חוץ גורמת לפער מהותי במוכנות לעימות ארוך ומהווה מגבלה כבדה על מקבלי ההחלטות; וכי ההסתמכות על רכש של אמל"ח מחו"ל במצבי חירום איננה מעשית עקב חשש להטלת אמברגו, שיבושים בלוחות הזמנים, מגבלות על יכולות התובלה לישראל ועוד. יצוין בהקשר זה כי במהלך מבצע "צוק איתן" בשנת 2014 סירב הממשל האמריקאי לקדם משלוחי נשק לישראל.

21 בדוח זה נעשה שימוש במושגים שונים לתיאור קווי הייצור החיוניים. במסמכי משהב"ט נעשה שימוש במושגים, כגון מוקדי הייצור והמו"פ, פריטים, קווי הייצור, יכולות וטכנולוגיות, לתיאור קווי הייצור החיוניים.

22 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503; דוח שנתי 65ב (2014), בפרק "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 53.

23 המנכ"ל סיים את תפקידו בפברואר 2007, לפני שהוועדה הגישה את הדוח המסכם שלה.



ההמלצות העיקריות שצוינו בדוח הוועדה היו בין היתר להפנות "תקציב מרכזי" של משהב"ט לרכש של אמל"ח מקווי ייצור ייחודיים, כדי לשמר את עצמאות המדינה בהספקת האמל"ח, לבצע מעקב ובקרה בנוגע לקיום ההמלצות ולתקף אותן "באופן עתי".

באוגוסט 2007 הציגו נציגי משהב"ט וצה"ל למנכ"ל משהב"ט דאז את עיקרי עבודת הוועדה. המנכ"ל סיכם כי על צה"ל לתעדף את פריטי האמל"ח שברשימה שקבעה הוועדה. דהיינו, צה"ל נדרש לקבוע את עמדתו לגבי קווי הייצור החיוניים שיש לשמר. הדבר היה מאפשר למשהב"ט לסכם את עמדתו בנושא וכן מאפשר להשלים את העבודה של ועדת "כחול לבן". כפי שעולה ממסמכי משהב"ט, מסקנות הוועדה שימשו את משהב"ט בהמשך בעבודת המטה שהוא מבצע בשיתוף צה"ל בנושא שמירת יכולות, טכנולוגיות וקווי ייצור חיוניים "כחול לבן".

דוחות מבקר המדינה: בדוח מבקר המדינה²⁴ שהוכן לפני סיכום העבודה של ועדת "כחול לבן", נכתב בין היתר כי משהב"ט לא קבע, בשיתוף צה"ל, אילו קווי ייצור חיוניים לעיתות חירום יש לשמר ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ, מהו היקף יכולת הייצור שיש לשמר והתקציב הנדרש לכך, ואילו קווי ייצור יש לשמר בארץ עקב ייחודיותם או משום שאי אפשר לקנות בחו"ל את הפריטים המיוצרים בהם. אשר לתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש)²⁵, עלה כי בשנים 1997 - 2006 ביצעו משהב"ט וצה"ל כמה פעמים עבודות מטה למיפוי חלק מקווי הייצור החיוניים בתעש, אולם משהב"ט לא קיבל החלטות מחייבות בעניין שימור יכולות ייצור בקווים אלה ולא בחן את התקציב הדרוש לכך.

דוח אחר של מבקר המדינה²⁶ נכתב בין היתר כי מאוגוסט 2007 עד לאפריל 2014 לא תיקף משהב"ט, בשיתוף צה"ל, באופן שיטתי ועיתי את מסקנות ועדת "כחול לבן" בעניין קווי הייצור החיוניים שמיפתה הוועדה שיש לשמר בתעשיות הביטחוניות²⁷ ולא ביצע עבודת מטה למיפוי קווי הייצור החיוניים בתעשיות אלו, ובכלל זה למיפוי קווי הייצור שוועדת "כחול לבן" לא בדקה.

בהערות ראש הממשלה מאוגוסט 2016 לדוח האמור נכתב כי בסוף שנת 2015 הנחה מנכ"ל משהב"ט דאז את היועץ הכלכלי למעהב"ט לבצע עבודת מטה, בשיתוף מפא"ת, מנה"ר ואג"ת, בנושא שמירת קווי הייצור החיוניים עד לרבעון השלישי של שנת 2016.

24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58 א** (2007), בפרק "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.

25 בנובמבר 2018 סיימה המדינה את תהליך הפרטת תעש.

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65 ב** (2014), בפרק "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39.

27 למעט בנושא קיום מענה הרכשתי לקווים פעילים, שטופל עד לשנת 2010.



עמדת צה"ל: במסמך של אג"ת מאפריל 2017 בנושא "שיקולים להגדרת קווי ייצור אסטרטגיים (חיוניים) במערכת הביטחון" צוינו השיקולים של צה"ל להגדרת קווי הייצור החיוניים לאורך הנשימה של צה"ל, כגון שימור עצמאות בשל חשש לאמברגו, יכולת של התעשייה הביטחונית לתת מענה מהיר לצה"ל במצבי חירום ושימור עליונות מבצעית. כמו כן נכתב במסמך כי קווי הייצור החיוניים ייקבעו בתחילת כל תר"ש של צה"ל, וכי נוכח ביטול כספי ההמרות יש לבחון חלופות של הקמת קווי ייצור בארצות הברית, דבר שיאפשר שימוש במט"ח הסיוע.

עמדת מפא"ת: במסמך של מפא"ת ממאי 2019 בנושא משמעויות מזכר ההבנות על היבטי המו"פ בתעשייה הביטחונית בישראל נכתב כי כדי לשמר את המו"פ הביטחוני, לרבות מוקדי ידע בייצור, נדרש לבצע מיפוי של היכולות והטכנולוגיות שנדרש לשומרן "כחול לבן".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2019 מסר משהב"ט כי הוא ביצע עבודת מטה והקצה תקציבים להתקשרויות לטווח ארוך כדי לשמור על עצמאות ייצורית בנושאים רבים; כי בתהליך קבלת החלטות מתמקדים באופן שוטף בנושא העצמאות הייצורית, וכי הנושא מקבל ביטוי גם במסקנות צוות משהב"ט; וכי מפא"ת מבצע מיפוי פרטני של מוקדי הידע שיש לשמר "כחול לבן". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2019 מסר משהב"ט כי הוא השלים לאחרונה את מיפוי היכולות "הייצוריות" בראייתו, לרבות הכנת אומדן ראשוני של עלויות הרכש השנתי מקווי הייצור; וכי הנושא הועלה לאישורו של המנכ"ל.

מיפוי יכולות המו"פ והייצור שנדרש לשומרן "כחול לבן" נועד בין היתר לאפשר התמודדות עם פגיעה אפשרית בתשתית הטכנולוגית הביטחונית ובפיתוח ובייצור אמל"ח הדרושים לצה"ל בשגרה ובמצבי חירום. יש לראות בחיוב את פעולותיו של משהב"ט לשמירת העצמאות הייצורית כאמור בתשובתו. עם זאת, בביקורת עלה כי המיפוי נעשה בלי שצה"ל העביר את עמדתו בעניין למשהב"ט; וכי טרם התקבלו במשהב"ט החלטות על שמירת הקווים ולא נקבע התקציב הדרוש לכך. נוסף לכך, עד דצמבר 2019 משהב"ט, בשיתוף צה"ל, טרם השלים את עבודת המטה שהוא מבצע למיפוי יכולות המו"פ החיוניות בתעשיות הביטחוניות שנדרש לשמר את עצמאותן ואת הרציפות התפקודית שלהן בעת מלחמה ולאחריה כדי לתמוך בפעילותן של צה"ל. זאת למרות הנחיותיו החוזרות של מנכ"ל משהב"ט במרץ 2017 לבצע מיפוי כזה, ובדצמבר 2017 להציג תוך חודש את אופן המימוש של המלצות עבודת המטה, לרבות המיפוי האמור.

זאת ועוד, במשך כ-12 שנים, ממועד סיכום דוח ועדת "כחול לבן" בשנת 2007, עד דצמבר 2019, לא תיקף משהב"ט, בשיתוף צה"ל, באופן שיטתי



ועיתי את המלצות הוועדה²⁸ לתקצב ולשמר את קווי הייצור החיוניים כדי לשמור על עצמאות המדינה, ולא קבע את כמויות הייצור המזעריות הנדרשות כדי לשמור את קווי הייצור פעילים. לדבר יש משנה חשיבות נוכח ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות על הרכש של משהב"ט מהתעשיות בישראל, כפי שתואר לעיל.

נוסף על האמור לעיל, עד דצמבר 2019, צה"ל לא מיפה ולא תיעדף אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל²⁹ ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט לצורך השלמת מיפוי מוקדי המו"פ וקווי הייצור החיוניים שיש לשומרם "כחול לבן". בכך לא פעל צה"ל בהתאם לקביעתו של סגן הרמטכ"ל דאז ממרץ 2017 כי יש להגדיר אילו קווי ייצור חיוניים ואסטרטגיים מחויבים בשימור נוכח המשמעויות של מימוש מזכר ההבנות, ובהתאם לעולה ממסמך אג"ת מאפריל 2017 כי על צה"ל לקבוע בתר"ש שהוא מגבש בשנת 2019 עבור השנים 2020 - 2023 את קווי הייצור שיש לשומרם בישראל. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי נוכח אי-השלמת המיפוי כאמור אין בידיו ובידי משהב"ט מידע ברור בנוגע לתקציב הדרוש לרכש אמל"ח מקווי הייצור האמורים.

הליקויים המתוארים בדוח זה, הנוגעים לאי-קביעת המתקנים, קווי הייצור והיכולות החיוניות שיש לשמר "כחול לבן" בתעשיות הביטחוניות בישראל כבר צוינו בדוחות קודמים של מבקר המדינה בשנים 2007³⁰ ו-2014³¹. הצורך בתיקון הליקויים מקבל משנה חשיבות נוכח חיוניותם של קווי הייצור בין היתר לאורך הנשימה של צה"ל, למתן פתרונות ייחודיים לצרכיו, להיערכות למצבי חירום ולתפקוד לאחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי בהיעדר קביעה במשהב"ט מהם קווי הייצור החיוניים ויכולות המו"פ החיוניות שיש לשמר "כחול לבן" נפגעת יכולתו לנתח כראוי את ההשלכות התקציביות האפשריות של הפחתת כספי ההמרות, לתכנן את הרכש לטווח ארוך במט"ח הסיוע ובשקלים, וכן לקיים שיח עם משרד האוצר לגבי ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות, בעיקר לגבי חוסנן של התעשיות הביטחוניות ולגבי עוצמתו וחופש פעולתו של צה"ל.

28 למעט בנושא קיום מענה הרכשתי לקווים פעילים, שטופל עד לשנת 2010.

29 בהערות ראש הממשלה מאוגוסט 2007 לדוחות מבקר המדינה נכתב כי צה"ל מסר שבינוי 2007 נקבעו מספר קווי ייצור שיש לשומרם.

30 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), בפרק "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.

31 מבקר המדינה, דוח שנתי 65 ב (2014), בפרק "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39.

לוחות הזמנים להעברת ייצור לארצות הברית: בסיכום עבודת המטה שביצע צוות משהב"ט בדצמבר 2017 נכתב כי ברוב המקרים תהליך העברת הייצור לארצות הברית הוא מורכב, ארוך ויקר; וכי מהניסיון שנצבר עולה שההתאמות לתהליכי העבודה, לאסדרה (רגולציה) ולתרבות העבודה בארצות הברית נמשכות לעיתים כמה שנים.

נוכח המורכבות הכרוכה בהעברת ייצור מהתעשיות הביטחוניות לארצות הברית ומשך הזמן הנדרש לכך ונוכח האמור במסמך של אג"ת מאפריל 2017 כי יש לבחון חלופה של הקמת קווי ייצור בארצות הברית - על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לקבוע בהקדם מהם קווי הייצור שניתן להעביר, כדי לאפשר לתעשיות להתכונן כראוי.



על משהב"ט, בשיתוף צה"ל והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, לקבוע בהקדם מהם מוקדי המו"פ וקווי הייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות שיש לשמר "כחול לבן", וכן לקבוע את התקציב הנדרש לשימורם. במסגרת זו עליו לגבש רשימה כוללת של הטכנולוגיות, היכולות, מוקדי המו"פ וקווי הייצור החיוניים שיש לשומרם בישראל ולתקף את הרשימה וכן את מסקנות ועדת "כחול לבן" באופן שיטתי ועיתי. כמו כן, במסגרת גיבוש הרשימה על משהב"ט להביא בחשבון בין היתר היבטים הנוגעים לעצמאותה וליתרונה הצבאי של המדינה והיבטים הנוגעים להיערכות למצבי חירום וכן להביא בחשבון את כלל האמצעים המיוצרים בקווי ייצור אלו. זאת נוכח ההשלכות האפשריות של ביטול כספי ההמרות, כפי שנקבע במזכר ההבנות, ונוכח לקחי מלחמת לבנון השנייה.



מדיניות משהב"ט בנושא הרכש מכספי הסיוע

קביעת מדיניות לרכש מכספי הסיוע

בדיון שהתקיים בפברואר 2018 הנחה מנכ"ל משהב"ט את הצוות המשותף להגדיר בתוך חודשיים מדיניות ברורה ומחייבת לתכנון, להקצאה ולמימוש של כספי הסיוע.

במרץ 2018 התקיים דיון בנושא ההשפעות של מזכר ההבנות על סכום כספי ההמרות ועל התעשייה הישראלית. הדיון היה בראשות שר הביטחון דאז ובהשתתפות מנכ"ל משהב"ט, סגן הרמטכ"ל דאז וגורמים אחרים מצה"ל וממשהב"ט. בדיון הוצגה בין היתר ההשפעה החזויה של מימוש מזכר ההבנות על המשק ועל התעשיות הביטחוניות. במצגת של הכלכלן הראשי במעהב"ט לדיון צוין בין היתר כי במט"ח הסיוע לא יירכשו יכולות ותשתיות ייצוריות שנדרש לשמר "כחול לבן", ותחומים נוספים.

בספטמבר 2018 דן מנכ"ל משהב"ט עם ראש גית"ם בנושא מדיניות השימוש במט"ח הסיוע בעקבות מזכר ההבנות. בדיון, שהשתתף בו גם הכלכלן הראשי במעהב"ט, הציג הכלכלן הראשי את עקרונות עבודת המטה שביצע הצוות המשותף בנוגע לקביעת קריטריונים לסיווג יכולות ופעילויות שהכרחי לרכוש בשקלים. המנכ"ל הנחה את לשכתו לקבוע דיון בראשותו לקביעת מדיניות מעהב"ט בנושא השימוש במט"ח הסיוע.

במצגת שהציג הכלכלן הראשי במעהב"ט בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2019 במעהב"ט צוין שעקרונות המדיניות לשימור רכש בשקלים בישראל הם בין היתר שמירה על עצמאות ייצורית וטכנולוגית וקבלת מענה במצבי חירום. יצוין בהקשר זה כי עקרונות דומים הציג משהב"ט לשר הביטחון כבר כשנה קודם לכן, במרץ 2018.

המנכ"ל סיכם בדיון כי הוא מקבל את עקרונות המדיניות לשימוש במט"ח הסיוע שהוצגו לפניו והנחה את הכלכלן הראשי במעהב"ט להקים בשיתוף מנה"ר, מפא"ת וצה"ל ועדת היגוי שתמפה בתוך שלושה חודשים את כל צורכי צה"ל, בחלוקה לפריטים וליכולות שיירכשו במט"ח סיוע ולפריטים שיש הכרח שיירכשו "כחול לבן", וכן תמפה את כל התעשיות בארץ הרלוונטיות לפריטים אלה.

שימומתם של עקרונות המדיניות שאישר מנכ"ל משהב"ט

בסיכום עבודת המטה של צוות משהב"ט מדצמבר 2017 נכתב כי הרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות "בשנים האחרונות" הסתכם בכ-12 מיליארד ש"ח בשנה. במצגת שהציג הכלכלן הראשי במעהב"ט בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט שהתקיים

בפברואר 2019 צוין כי היקף הרכש הקיים מהתעשיות הביטחוניות בישראל הוא "בעל גמישות נמוכה מאוד" לשינויים ללא פגיעה בצרכים הביטחוניים והלאומיים. דברים דומים צוינו גם במצגת של הכלכלן הראשי לדיןן בראשות שר הביטחון לשעבר שהתקיים במרץ 2018.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2019 מסר משהב"ט כי ברור כבר כיום שיחסרו מקורות שקליים לרכש מהתעשיות הביטחוניות הישראליות; כי הוא אינו יכול להתמודד לבדו עם ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות; וכי יש להתמודד עם הנושא ברמה הלאומית.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לבחון את יכולתו להתמודד לבדו עם ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות ואת הצורך בקבלת תמיכה ברמה הלאומית. זאת לאחר שיקבע חלופות להתמודדות עם הצמצום האפשרי במקורות השקליים וינתח את היתרונות, החסרונות וההשלכות של כל אחת מהן. כך יוכל משהב"ט להציג לפני משרד האוצר תוכנית מבוססת להתמודדות האמורה ואת השלכותיה.

נוסף על כך, באוגוסט 2018 מסר ראש מחלקת תכנון באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה כי יש לבחון בכמה יסתכם הגידול האפשרי בעלויות הרכש בשקלים לצורך תחזוקת אמל"ח בעקבות מימוש מזכר ההבנות (להלן - "שובל לוגיסטי"). ממסמך מפא"ת ממאי 2019 עולה כי נוכח מימוש מזכר ההבנות יידרש משהב"ט במקרים רבים להקים קווי ייצור בארצות הברית ולהפעיל במקביל את הקווים בישראל ובארצות הברית (להלן - כפל קווי ייצור), כדי לשמור על יכולות מסוימות של פיתוח וייצור בישראל.

מהנתונים שהוצגו לעיל ובתרשים 5 לגבי צמצום צפוי של המקורות השקליים הפנויים לרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל בשנים 2020 - 2028 עולה כי לפי תקציב הביטחון הנוכחי ובהיעדר צעדי היערכות מתאימים להפניית מקורות שקליים לרכש מהתעשיות הביטחוניות בארץ - הסכום השנתי בשקלים שמהב"ט יוכל להפנות לרכש זה עלול לקטון עד לכ-5.6 מיליארד ש"ח בשנת 2028 (במונחי כוח קנייה), בהינתן שלא יהיה אפשר לרכוש את החומרים המסוימים בכספי הסיוע, כפי שנקבע במזכר ההבנות. סכום זה הוא כ-47% מסכום הרכש השנתי הכולל של המשרד ב"שנים האחרונות" (כ-12 מיליארד ש"ח)³². יודגש כי סכום זה אינו כולל עלויות בגין כפל קווי ייצור ובגין "שובל לוגיסטי" שתוארו לעיל.

32 בתחשיב הסכומים בקטע לא הובא בחשבון שינוי בשער החליפין.

המקורות השקליים הנדרשים למימוש מדיניות מנכ"ל משהב"ט

מהנתונים שמסר הכלכלן הראשי במעהב"ט למשרד מבקר המדינה במאי 2019 עולה כי בשנים 2014 - 2016 הסתכם סכום הרכש הממוצע השנתי בשקלים של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות במספר מיליארדי ש"ח בכמה תחומים שהמנכ"ל הנחה בפברואר 2019 לשמור בישראל. זאת ללא הסכום שיידרש לרכש "כחול לבן" של משהב"ט מקווי הייצור החיוניים כדי לשומרם, שכאמור, לדצמבר 2019, טרם נקבעו, וללא סכום הרכש השנתי הצפוי בפרויקטים מסוימים.

בביקורת עלה כי לסכום הנדרש ליישום עקרונות המדיניות שקבע המנכ"ל בפברואר 2019 (מספר מיליארדי ש"ח) יתווספו הסכומים שיידרשו לשימור קווי הייצור החיוניים "כחול לבן", לשמירת כפל קווי הייצור ול"שובל הלוגיסטי". לפיכך מסתמן כי החל משנת 2028, בתום תקופת תחולתו של מזכר ההבנות, הסכום שיידרש ליישום המדיניות עלול להיות גבוה מהסכום השנתי המוערך שיוקצה לרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות (מספר מיליארדי ש"ח משנת 2028). עוד עלה בביקורת כי משהב"ט לא קבע מהם הסכומים השקליים שיידרשו לשימור קווי הייצור החיוניים, כפל קווי הייצור וה"שובל הלוגיסטי".

בהינתן הנתונים הכספיים המתוארים בדוח זה הנוגעים להיקף תקציב הביטחון בגודלו הנוכחי והסכומים הנדרשים לרכש בשקלים בישראל, ועקב הקיטון במקורות השקליים בגלל ביטול כספי ההמרות והצורך לרכוש את החומרים המסוימים בשקלים - מסתמן שמשנת 2028 ייווצר פער ביניהם לבין הסכום החיוני (הידוע כעת) לרכש בישראל; וכי אם לא יופנו מקורות שקליים מתקציב הביטחון (בגודלו הנוכחי) עבור רכש מהתעשיות הביטחוניות לא ניתן יהיה ליישם את עקרונות המדיניות שקבע מנכ"ל משהב"ט. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח האמור במצגות של הכלכלן הראשי במעהב"ט ממרץ 2018 ומפברואר 2019 כי היקף הרכש הקיים מהתעשיות הביטחוניות בישראל הוא "בעל גמישות נמוכה מאוד" לשינויים שלא יפגעו בצרכים הביטחוניים והלאומיים.



הליקויים שתוארו לעיל בפעילות משהב"ט כוללים בין היתר אי-בחינת חלופות לפינוי מקורות שקליים ואי-קביעת העלויות לשימור קווי ייצור "כחול לבן" והעלויות בגין כפל קווי ייצור ו"שובל לוגיסטי". בשל ליקויים אלה ובנתונים הקיימים בנוגע למסגרת תקציב הביטחון ולהיקף הכספי של הרכש מהתעשיות הביטחוניות בארץ - לדצמבר 2019, אין בידי משהב"ט



מידע מלא בין היתר לגבי ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות על קיטון אפשרי במקורות השקליים שיעמדו לרשות מעהב"ט עד לשנת 2028 לצורך רכש מהתעשיות הביטחוניות בארץ. כמו כן אין בידי משהב"ט מידע מלא לגבי הפערים האפשריים בין היקף המקורות השקליים לבין צורכי מעהב"ט וההשלכות של פערים אלה.

היעדר מידע כאמור פוגע ביכולתו של משהב"ט להציג כהלכה למשרד האוצר את צורכי תקציב הביטחון נוכח ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות. כן פוגע היעדר המידע ביכולתו של משהב"ט לדון עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים בפתרונות ברמה הלאומית, כפי שהומלץ בעבודת המטה שביצע בדצמבר 2017. הצגת צורכי תקציב הביטחון ודיון בפתרונות ברמה הלאומית כאמור דרושים כדי למזער פגיעה אפשרית בביטחון המדינה.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, להעריך את ההשלכות של אימוץ המדיניות שקבע מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2019 בנוגע לשימור הרכש השקלי ולהציג השלכות אלה למנכ"ל משהב"ט ולשר הביטחון. כמו כן, יש להציג לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה הנוגעים את כלל ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות, לרבות ההשלכות התקציביות והביטחוניות הצפויות במקרה של הפחתת הרכש של מעהב"ט בתחומים שמנכ"ל משהב"ט קבע כי ימשיכו להתקיים בארץ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2019 מסר משהב"ט כי על פי הנחיית המנכ"ל ביצע משהב"ט עבודת מטה "צופה פני עתיד" לגבי פעילויות שונות, נוכח הסיכונים לתעשיות הביטחוניות בגלל ביטול כספי ההמרות כפי שנקבע במזכר ההבנות. משהב"ט ציין כי עבודת מטה זו תתואם עם שני תהליכים משמעותיים שטרם הסתיימו - גיבוש תר"ש חדשה לצה"ל וסיכום רב-שנתי של תקציב הביטחון - וכי רק כשתאושר התר"ש יהיה ניתן להציג למשרד האוצר את צורכי תקציב הביטחון. עוד ציין משהב"ט כי בדיונים עם מעהב"ט הניח משרד האוצר שיהיו בעתיד תוספות לתקציב הביטחון. לדברי משהב"ט, הוא הגדיר "עקרונות מאקרו" להקטנת החשיפה לסיכונים נוכח מזכר ההבנות, אולם המענה הפרטני יינתן רק בהמשך.



לצורך בחינה מיטבית של הפערים בין היקף המקורות השקליים לבין צורכי מעהב"ט וכדי לאפשר להציגם לגורמים הרלוונטיים מחוץ למעהב"ט, על משהב"ט לאמוד כבר כעת, את צורכי מעהב"ט בשקלים לשנים הבאות בהתאם למידע הקיים שבידיו ובידי צה"ל ולהערכתו, ולעדכן את הנתונים בנושא זה עם התגבשותה של תר"ש חדשה של צה"ל.

כמו כן, על משהב"ט לקבוע תוכנית עבודה להתמודדות עם השלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות ולעדכן את התוכנית בהמשך במידת הצורך. תוכנית העבודה צריכה לכלול חלופות להתמודדות עם השלכות האמורות, בהתבסס על המידע המיטבי הקיים במעהב"ט ועל הערכה בנוגע לצרכים העתידיים של צה"ל לטווח הארוך, לרבות אלו שנכללים בתר"ש המתגבשת במעהב"ט בימים אלה. זאת כדי להתמודד כהלכה כבר כעת עם הצמצום הצפוי במקורות השקליים הפנויים העומדים לרשותו של משהב"ט נוכח מימוש מזכר ההבנות. אשר להנחה שיהיו בעתיד תוספות לתקציב הביטחון - היא אינה חלופה לקביעת תוכנית עבודה סדורה.

סיכום

מזכר ההבנות בין ישראל לארצות הברית מספטמבר 2016 בעניין סיוע ביטחוני לישראל לתקופה של עשור תורם במידה ניכרת לוודאות של מעהב"ט בנוגע למשאבים העומדים לרשותה, מייעל את יכולת התכנון הרב-שנתי שלה, ויש לו השפעה אסטרטגית על הקשרים בין ישראל לארצות הברית. לפי מזכר ההבנות צפוי קיטון ניכר במקורות השקליים הפנויים שיעמדו לרשות מעהב"ט עד לשנת 2028, בעיקר נוכח ביטול הדרגתי של הסדר המרת חלק מסכום הסיוע לשקלים, בעיקר משנת 2025.

יש לראות בחיוב את הקמת צוות משהב"ט בראשות הכלכלן הראשי במעהב"ט, נוכח ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות. צוות משהב"ט ביצע עבודת מטה לאחר החתימה על מזכר ההבנות וניתח בעיקר את ההשלכות של ביטול כספי ההמרות על הפעילות הכלכלית של המשק הישראלי ועל התעשיות הביטחוניות בהיבטים של תעסוקה ותוצר, נוכח ההפחתה הצפויה לדבריו של הרכש שיבצע משהב"ט מתעשיות אלו. עם זאת, עד דצמבר 2019, כמעט שלוש שנים לאחר חתימת מזכר ההבנות וכשנה לאחר כניסתו לפועל, לא ניתח משהב"ט את ההשלכות האפשריות של הפחתת הרכש על העצמאות הייצורית והטכנולוגית בתחום האמל"ח של מדינת ישראל, על התעצמות צה"ל, מוכנתו, חופש פעולתו ועל היערכות מעהב"ט למצבי חירום, ולא בחן את מידת הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה עקב השלכות אלה.

כמו כן, משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לא קבע מהם יכולות הפיתוח והייצור שנדרש לשמר "כחול לבן", בין היתר לצורך שמירה על עצמאות הייצור ויכולות צה"ל ולצורך היערכות למצבי חירום, ולא קבע את התקציב הנדרש לשמירה על יכולות אלה. על אף שמרבית ההשפעה של מזכר ההבנות צפויה להיות בחומש השני לתחולתו (דבר שעורכי המזכר השכילו לקבוע בו), הצורך להיערך לכך כבר כעת מקבל משנה חשיבות נוכח לקחים שעלו מהפחתת הרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל והגדלת הרכש במט"ח הסיוע לפני מלחמת לבנון השנייה, דבר שגרם לאובדן כושר ייצור מקומי ולהיווצרות פערים ניכרים בין צורכי צה"ל לבין היכולת לספקם בפרק זמן סביר בעת המלחמה ולתפקוד לאחריה.

בין היתר נוכח המורכבות הכרוכה בהעברת קווי ייצור אמל"ח הדרושים לצה"ל מהתעשיות הביטחוניות בישראל לארצות הברית, משך הזמן הנדרש וההשלכות האפשריות מכך, על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, להשלים בהקדם את עבודת המטה לניתוח ההשלכות האפשריות של הפחתת הרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל על צה"ל ועל התעשייה בישראל בכללותה. לפי מסקנות



עבודה זו, על משהב"ט וצה"ל לגבש תוכנית להיערכות מעהב"ט שתאפשר מענה מיטבי לצורכי צה"ל, בדגש על הצורך המבצעי, ולהביאה לאישור של הדרג המדיני ככל שיידרש. כמו כן, מן הראוי שבתכנון הרכש הביטחוני של מעהב"ט במט"ח הסיוע ייבחנו ההשלכות (הישירות והעקיפות) של מימוש מזכר ההבנות על כלל התעשיות הביטחוניות בישראל, בדגש על התעשיות הבינוניות והקטנות. בהקשר לכך יודגש כי בשל השוני בין העמדות של משהב"ט לבין אלו של משרד הכלכלה והתעשייה ושל משרד האוצר בכל הנוגע להשלכות של מזכר ההבנות על התעשיות ככלל והביטחוניות בפרט, על הצוות בראשות משרד הכלכלה והתעשייה שבו שותפים גם משהב"ט ומשרד האוצר לסכם נושאים אלו, כדי למזער פגיעה אפשרית בתעשייה בכללותה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

הוועדה לאנרגיה אטומית





הוועדה לאנרגייה אטומית

פעולות הביקורת

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

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 70



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית



מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית

רקע

גורמים זרים משקיעים במשק הישראלי בתחומים שונים. לצד יתרונותיהן הכלכליים ותרומתן לפיתוחו של המשק, להשקעות של חברות זרות ומעורבותן במשק הישראלי עלולות להיות גם השלכות שליליות. השלכות אלו עלולות לבוא לידי ביטוי בפרט במקרה של חברות שהשליטה בהן היא של גורמים שלהם אינטרסים שאינם מתיישבים עם האינטרסים הישראליים, וכאשר ההשקעות הזרות מבוצעות בנכסים ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית. לפיכך נוצרו בתחומים שונים הסדרים שונים, המאפשרים לרשויות המדינה לשמור על אינטרסים חיוניים במצבים מתאימים.

נתוני מפתח

18 מיליארד דולר

ההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017

129 מיליארד דולר

אומדן היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל נכון ל-31.12.17

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הגורמים השונים בנוגע להתקשרות עם הגורמים העתידיים להפעיל תשתית לאומית חיונית. הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה - במטה לביטחון לאומי ובמועצה הלאומית לכלכלה; במשרד הביטחון (משהב"ט); במשרד האוצר; במשרד הכלכלה והתעשייה; ובמשרד התחבורה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אי-שיתוף משהב"ט בעבודת המטה בשנים 2013 - 2014 בנוגע להשלכות של זהות הגורם המפעיל את התשתית הלאומית החיונית על הביטחון הלאומי: המטה לביטחון לאומי לא שיתף את נציגי משהב"ט בעבודת המטה שריכז בשנים 2013 - 2014 לבחינה של הנחיות ביטחון לקראת מכרז בין-לאומי למפעיל התשתית הלאומית החיונית, שעסקה בין היתר בהשלכות של זהות הגורם המפעיל של התשתית הלאומית החיונית על הביטחון הלאומי.

היעדר חובת היועצות בוועדה המייעצת: המנגנון לסינון השקעות זרות אינו מחייב את המאסדרים בהיועצות עם הוועדה המייעצת, והדבר מותיר את עצם קיום ההיועצות לשיקול הדעת של המאסדר.


חשש לקביעת מועד ההיועצות בשלבים מאוחרים של הליך ההתקשרות: הפנייה לוועדה המייעצת בשלבים מאוחרים עלולה לגרום לנזקים בלתי הפיכים.


מסירת הפעלת תשתית לאומית חיונית לידי חברה שאינה חברה פרטית כנדרש: לא הוגבלה השתתפותם במכרז של גורמים בבעלות ממשלתית זרה.


קידום מנגנון סינון השקעות זרות והחלטה של הקבינט המדיני-ביטחוני בעניין בחינת התקשרויות בהיבטי ביטחון לאומי: המל"ל בשיתוף משרד רה"ם, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים, שב"כ, המוסד, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הכלכלה, והמטה הקיברנטי הלאומי פעלו לקידום מנגנון מוסכם בעניין, ובאוקטובר 2019 התקבלה החלטת הקבינט שנועדה להסדיר את הנושא.





עיקרי המלצות הביקורת

הוועדה המייעצת לבחינת היבטי הביטחון הלאומי תבחן את אופן יישום ההחלטה, בהתאם לסעיף 5 להחלטת הקבינט, בייחוד בהיבט של מתכונת ההיוועצות שנקבעה, ותדווח בנושא לקבינט כדי למנוע סיכונים מהותיים לביטחון הלאומי העלולים לנבוע מהתקשרות שתיעשה ללא קיום היוועצות. 

הוועדה המייעצת תבחן כיצד להפיץ לכלל המאסדרים את המידע הרלוונטי על היוועצויות שהתקיימו עימה בעקבות פנייה של מאסדר כלשהו. הוועדה תיידע את כלל המאסדרים המפורטים בהחלטה, כי קודם אישור השקעה זרה שיש חשש שתגרום לפגיעה באינטרסים של ישראל בהיבטי הביטחון הלאומי, כהגדרתם על פי ההחלטה, עליהם לבחון אם יש מקום לפנות לוועדה המייעצת בנושא ולקבל החלטה מנומקת בעניין. 

הוועדה המייעצת תבחן את מועד העברת הדיווח כאמור ותעגן אותו בנהליה, כדי למנוע חשיפה למצב שבו יבוצע הליך ההתקשרות על כל שלביו, ובכלל זה הליך המכרז, ובמסגרתו ישקיע הגורם שעימו תבוצע ההתקשרות משאבים ניכרים, בטרם ייבחנו כלל ההיבטים הנוגעים להתקשרות עימו. 

המאסדרים יביאו לפני הוועדה המייעצת את ההשקעה הזרה בעוד מועד, כדי למנוע מצב שבו השקעות הגורם הזר ירדו לטמיון, ואולי אף הפסדיו יושתו על הגורם הממשלתי שמתקשר עימו ותיגרם פגיעה ביחסי החוץ. בחינת ההשקעה בעוד מועד גם תמנע פגיעה בביטחון המדינה העלולה להיגרם, אם הגורם המתקשר יעדיף להימנע מביטול התקשרות שיש לבטל מטעמי ביטחון לאומי, מחשש שיהיה עליו לפצות את הגורם הזר, או מחשש לפגיעה ביחסי החוץ. 

גופים ממשלתיים העוסקים בהתקשרויות עם חברות זרות - דוגמת משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד התחבורה וחברות ממשלתיות - יוודאו כי במסגרת פרויקטי תשתית עתידיים ייבחנו בקפידה הסיכונים שבמסירת הפרויקט לחברה זרה, הן בבעלות פרטית והן בבעלות ממשלתית, בכלל זה בחינת מבנה הבעלות שלהן (פירמידת החזקות), לרבות היבטי ביטחון לאומי, ובהתאם יגובשו תנאי המיון המוקדם להליכים אלו. 

סיכום

שליטה של גורמים זרים בנכסים אסטרטגיים עלולה לפגוע במגוון רחב של אינטרסים לאומיים, ובכלל זה: פגיעה בביטחון הלאומי, בנכסים האסטרטגיים ובכושר התחרות בזירה הבין-לאומית. המעורבות הכלכלית הזרה בתחומי התשתיות הלאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית או לאומית רחבה, צריכה להיבחן בעתיד לאור שיקולי ביטחון לאומי ושיקולים עסקיים. משימה זו מונחת לפתחה של ממשלת ישראל, בין באמצעות המטה לביטחון לאומי ובין באמצעות גורם אחר שייקבע.



מעורבות חברות זרות בהקמה והפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית

מבוא

חברות זרות וגורמים זרים משקיעים במשק הישראלי בתחומים שונים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל ב-31.12.17 נאמדה בכ-129 מיליארד דולר, וההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017 היה כ-18 מיליארד דולר. פרט לכך, חברות זרות ותושבי חוץ מבצעים התקשרויות בתחומים שונים, כמו פיתוח תשתיות, שאינן כרוכות בהשקעות כספיות.

להשקעות של חברות זרות בישראל ולמעורבותן במשק הישראלי יש יתרונות כלכליים, והן תורמות לפיתוחו של המשק. ואולם להשקעות ולמעורבות כאמור עלולות להיות גם השפעות שליליות. השפעות אלו עלולות לבוא לידי ביטוי בפרט במקרים של חברות שהשליטה בהן היא של גורמים שיש להם אינטרסים שאינם מתיישרים עם האינטרסים הישראליים, וכאשר ההשקעות הזרות מבוצעות בנכסים ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית. לפיכך נוצרו בתחומים שונים הסדרים המאפשרים לרשויות המדינה לשמור על אינטרסים חיוניים כאשר הדבר נדרש. החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים), קובע את ההנחיות בכל הקשור לאבטחה פיזית, אבטחת מידע ואבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות של גופים או מתקנים שיש אינטרס ביטחוני בהבטחת פעילותם.

בהקשר של בחינת השקעות זרות במשק קיימים כמה גורמים שעשויים להיות רלוונטיים, ביטחוניים וכלכליים:

1. משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) - מעצב את יעדי הביטחון הלאומי שבאחריותו ומממשם, תומך בבניין הכוח של צה"ל ובפעולתו ומשלימם במישורי חברה, טכנולוגיה, תעשייה ויחסי חוץ בהיבטים ביטחוניים. תפקידי משהב"ט הם אלה: ריכוז פעולות הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי שבאחריותו, הנחיה של הגופים הכפופים למשרד הביטחון השותפים לביצוען של פעולות אלה, גיבוש מדיניות בנושאים ביטחוניים-אסטרטגיים וקיום קשרי חוץ עם מערכות ביטחון זרות.



2. המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) - על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל. ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו. המל"ל מופקד בין היתר על ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון.
3. המועצה הלאומית לכלכלה - הוקמה בספטמבר 2006 מכוח החלטת ממשלה 430, במטרה לענות על הצורך בגוף כלכלי מקצועי בעל ראייה משקית ואסטרטגית ובעל יכולת ניתוח גבוהה שיפעל כגוף מטה עבור ראש הממשלה. תפקידי המועצה כוללים ייעוץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים וגיבוש והובלה של תהליכים אסטרטגיים לקידום המשק והחברה הישראלית, בשיתוף משרדי הממשלה, רשויות וגופים פרטיים.
4. מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) - אמון על גיבוש ויישום של מדיניות סחר חוץ של מדינת ישראל, במטרה להגביר את כושר התחרות של התעשייה הישראלית בשווקים הבין-לאומיים. תחומי הפעילות העיקריים של המינהל כוללים את קידום הסחר והיצוא, ייזום ותחזוקה של הסכמי סחר לשם שיפור תנאי הסחר של ישראל, עידוד ומשיכה של השקעות זרות ויצירת שיתופי פעולה אסטרטגיים עם חברות זרות.
5. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר - אחראי בין היתר לניהול קשרי החוץ של המשרד. במסגרת זו עוסקים עובדי האגף והכלכלן הראשי בניהול היחסים הכלכליים של משרד האוצר עם גורמים מקבילים בכלכלות מרכזיות בעולם וכן עם בנקים אזוריים להשקעות וארגונים כלכליים רב-לאומיים. כמו כן מנהל האגף את המשא ומתן להסכמי הגנה על השקעות עם מדינות שונות ושותף למשא ומתן בנוגע לפרקים העוסקים בהשקעות ושירותים בהסכמי אזור סחר חופשי.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הגורמים השונים בנוגע למעורבות חברות זרות בהקמה והפעלה של מיזמי תשתית. הביקורת נעשתה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) - במל"ל ובמועצה הלאומית לכלכלה; במשהב"ט; במשרד האוצר; במשרד הכלכלה; ובמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על בטחון המדינה, בכדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ ובקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, בהתאם לסעיף 17



לחוק מבקר המדינה, התשי"ה-1958 [נוסח משולב]. חיסיון חלקים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

אי-שיתוף משרד הביטחון בעבודת המטה בשנים 2013 - 2014

בשל תפקידו ויכולתו של משהב"ט לשקול את כלל האינטרסים הביטחוניים הנוגעים להשקעות זרות במדינה והשפעתן של השקעות אלה על הביטחון הלאומי של ישראל, היה על המל"ל לשלב גם אותו בעבודת המטה שריכז. כאמור בדיונים בעניין זה השתתפו בין השאר נציגים ממשטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), צה"ל והמטה ללוחמה בטרור (להלן - לוטר) שבמל"ל.

בביקורת נמצא כי הגם ששותפו גורמי הביטחון האמורים לעיל, נציגי משהב"ט לא שותפו בעבודת המטה שריכז המל"ל בשנים 2013 - 2014 לבחינה של הנחיות הביטחון לקראת מכרז בין-לאומי לבחירת מפעיל של תשתית לאומית חיונית. זאת אף שבעבודת המטה נדונו בין היתר ההשפעות על הביטחון הלאומי של זהות הגורם המפעיל של התשתית הלאומית החיונית.

בתשובת משהב"ט מספטמבר 2019 צוין כי "אין עוררין כי למשהב"ט חייב להיות תפקיד מרכזי גם בכל אסדרה חוקית של הסוגיה" (ההדגשה במקור).

בתשובת משרד רה"ם¹ מספטמבר 2019 (להלן - תשובת משרד רה"ם) צוין כי הגורמים אשר נטלו חלק בעבודת המטה של המל"ל, נותנים לדעתו מענה מלא וראוי לסוגיות הביטחוניות שהיו רלבנטיות לעבודת המטה וכי בעבודת המטה השתתפו הגורמים הרלבנטיים בצה"ל, שב"כ - אשר מופקד על שמירת ביטחון המדינה ועל שמירה וקידום אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, ולפיכך וכיוון שלעמדת משרד ראש הממשלה הגורמים הביטחוניים הרלבנטיים היו חלק מעבודת המטה, "לא נדרש היה לזמן לדיונים את משרד הביטחון" (ההדגשה במקור). עוד צוין בתשובה כי "סיכומי דיון מעבודת המטה הופצו למנכ"ל וסמנכ"ל משרד הביטחון וכן למזכיר הצבאי של שר הביטחון - שהעבירם לנציגי צה"ל השונים, וכך גם זימון נציגי צה"ל לדיונים בוצע באמצעות המזכיר הצבאי של שר הביטחון. בהתאם לכך ברי שמשרד הביטחון - שהכיר היטב את עבודת המטה שהתבצעה בנושא, היה מבקש ליטול בה חלק, ככל שהיה סבור שנוכחת נדרשת (מעבר לנוכחות נציגי צה"ל)" (ההדגשה במקור).

1 תשובת משרד רה"ם כללה את תגובתו, תגובת המל"ל ותגובת המועצה הלאומית לכלכלה על הדוח.

בתשובת הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - המלמ"ב) מספטמבר 2019 (להלן - תשובת המלמ"ב) צוין כי "אי שילובו של משרד הביטחון בהליך המכרז הוביל להזנחה של בחינת שיקולים ביטחוניים רחבים".

בהמשך לאי שיתופו של משהב"ט בעבודת המטה, הגם ששותפו בו צה"ל ושב"כ, משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ל להכין רשימת משתתפים מהמשרדים השונים אשר יטלו חלק בעבודת המטה בעת ההיערכות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית ניכרת.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי "הלכה למעשה השיקולים הביטחוניים הרלבנטיים נלקחו בחשבון בעבודת המטה... לצד זאת... היבטי ביטחון לאומי שנוגעים למדינת המקור של החברות שיוכלו להשתתף במכרז נדונו אף הם במסגרת עבודת המטה, ומסמכי המכרז תוקנו בהתאם לכך" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם נדונו היבטי הביטחון הלאומי במסגרת עבודת המטה, הדיונים בעניין התקיימו כאמור בלא שיתופו הפעיל של משרד הביטחון, אשר ראוי היה לבחון שיתופו. שיתוף זה היה נחוץ, בפרט לאור העובדה כי סופו של דבר הוחלט לכלול סייג יחיד להשתתפות במכרז - היותו של המשתתף ממדינה שלה יש יחסים דיפלומטיים ויחסי מסחר מלאים עם מדינת ישראל, שהוא סייג שאינו נוגע להיבטי ביטחון לאומי.

הסדר לבחינת התקשרויות עם חברות זרות במיזמי תשתית לאומית חיונית

במדינות מערביות שונות קיימים מנגנונים המאפשרים סינון השקעות זרות במשק. למשל, בארצות הברית פועלת "הוועדה להשקעות זרות בארצות הברית"², שתפקידה לבחון כל השקעה ורכישה שמבצעים בארצות הברית גופים זרים, כדי להחליט אם זו עלולה לסכן את הביטחון הלאומי או להביא למצב שבו גורם זר ישלוט בנכסים אסטרטגיים אמריקאיים. החוק הקנדי להשקעות מסדיר את התהליך שבמסגרתו בוחנת הממשלה הקנדית הקמה או רכישה של עסקים במדינה על ידי גופים זרים; הגוף הממשלתי האחראי לאכיפת החוק בעניין זה הוא מחלקת החדשנות, המדע והפיתוח הכלכלי של קנדה. בגרמניה החוק לסחר חוץ מאפשר למשרד הכלכלה והטכנולוגיה הגרמני לאסור או להגביל השקעות זרות בנסיבות מיוחדות המהוות סיכון לסדר הציבורי או לביטחונה של גרמניה.

² The committee on foreign investment in the United State (CFIUS).



בנוגע להפרטתן של חברות ממשלתיות בישראל, קיים הסדר חקיקתי מפורט בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.³ בחוק זה נקבעו הוראות, ולפיהן ראש הממשלה ושר האוצר, באישור ועדת השרים לענייני הפרטה, רשאים להכריז בצו כי למדינה יש אינטרסים חיוניים בקשר לחברה בהפרטה ובהתאם לקבוע מגבלות שונות על החברה. המגבלות כוללות בין היתר מגבלות על העברת השליטה בחברה, חובת ניהול החברה בישראל, חובת מסירת מידע בעניינים הקשורים לאינטרסים החיוניים בחברה, מגבלות בנוגע להעברת נכסים של החברה, מגבלות בנוגע לאזרחותם של נושאי משרה בחברה וחובת המשך קיומן של פעילויות חיוניות. קיומן של הוראות חוק אלו מאפשר לממשלה לפקח באופן הדוק על הפרטתן של חברות ממשלתיות ולוודא כי העברתן של אותן חברות לידיים פרטיות לא תביא לפגיעה באינטרסים חיוניים של מדינת ישראל.

מגבלה על מעורבות גורמים זרים מצויה גם בנוגע להקניית זכויות על מקרקעין. על פי חוק מקרקעי ישראל (תיקון מס' 3), התשע"א-2011,⁴ יו"ר מועצת מקרקעי ישראל רשאי לאשר הקניה או העברה של זכויות על מקרקעי ישראל לזר, על פי המלצה של ועדת משנה של מועצת מקרקעי ישראל ולאחר התייעצות עם שר הביטחון ושר החוץ. בנוגע להקניית זכויות על מקרקעין לזר, קיים מנגנון שתפקידו לסנן גורמים מסוימים שאינם בעלי אזרחות ישראלית.

צו תקשורת (בזק ושידורים) (קביעת שירות חיוני שנותנת "בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ), התשנ"ז-1997, קובע מגבלות שונות על זהות המחזיקים בחברת בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן - בזק) וכן אמצעי פיקוח של גורמי ביטחון שונים על ניהולה ומינוי בעלי תפקידים בה.

לגבי הפרטת חברות ממשלתיות, לגבי בזק ולגבי הקניית זכויות על מקרקעין נקבעו אפוא מגבלות שונות בנוגע למעורבות כלכלית זרה בין בהשקעה ובין במכרזי תשתית שונים. ואולם בעניין פרויקט התשתית הלאומית החיוני לא היו קיימות במועד סיום הביקורת הוראות או מגבלות דומות לפני מתן האפשרות לחברות זרות להיות מעורבות בפרויקטים בעלי משמעות מיוחדת למשק או לביטחון המדינה.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי עבודת המטה שביצע המל"ל, כפי שיפורט להלן, נבעה מזיהוי פער בנושא ההשקעות הזרות בישראל, לרבות הבדלי רגולציה לקידום אינטרסים כלכליים למול שיקולים ביטחוניים והתוצר של עבודת המטה הוא הצעת ההחלטה שהובאה לקבינט המדיני ביטחוני. בהתאם לכך "בוצעה עבודת מטה, והוכנה הצעת החלטה, אשר נועדה להסדיר באופן מיטבי את הפער האמור".

3 בפרק ח'2: "הגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה".

4 סעיף 2א



בתשובת המלמ"ב צוין כי בהיעדר מנגנון לבחינת השקעות זרות, פועל המלמ"ב בכלים המועטים הקיימים כיום על מנת לבחון השקעות מסוג זה, אשר מימושן עלול לפגוע בביטחון המדינה.

מן האמור עולה חשיבות הקמת מנגנון לבחינת מעורבויות זרות בישראל, על מנת להבטיח את השמירה על האינטרסים הנוגעים לביטחון הלאומי.

לאחר סיום הביקורת, באוקטובר 2019, קיבל הקבינט המדיני-ביטחוני (להלן גם - הקבינט) החלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות⁵. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות המל"ל, משרד האוצר ומשהב"ט לקידום קבלת ההחלטה.

אי-קידום הצעת ההחלטה על הקמת מנגנון סינון השקעות בשנים 2016 - 2018

בשנת 2016 החל המל"ל, במסגרת עבודת מטה, בבחינה מעמיקה של הצורך בהסדרת מנגנון לבחינת מעורבותן של חברות זרות במשק. בפברואר 2016 קיים המל"ל דיון ראשון בסוגיה, בהשתתפותם של נציגי רה"ם, משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד המשפטים, שב"כ, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד), המועצה הלאומית לכלכלה, משרד הכלכלה והמטה הקיברנטי הלאומי. בדיון שהתקיים ביוני 2016 צוין כי יש מתח מובנה בין הצורך לעודד השקעות זרות בישראל ובין צורכי הביטחון הלאומי. עוד צוין: "מהדברים שעלו בדיון ניכר כי עדיין אין למדינת ישראל אסטרטגיה סדורה בנושא וכי עדיין אנחנו נדרשים לגיבוש צעדים נוספים לסגירת הפער הקיימים, ובמיוחד בהתייחס להגדרת אותם אינטרסים לאומיים שיש למנוע את מכירתם לגורמים זרים" (ההדגשה במקור).

בסיכום עבודת המטה של האמורה צויין כי "ניכרת הסכמה גורפת של כלל הגורמים הביטחוניים, כמו גם חלק מהגורמים הכלכליים (אגף שוק ההון; היועץ הכלכלי במל"ל) כי המצב הנוכחי לא יכול להימשך ונדרשים תיקונים להסדרת הטיפול בהשקעות גורמי חוץ הנוגעות לאינטרסים חיוניים בעלי השלכות על החוסן הלאומי של ישראל" (ההדגשה אינה במקור). מצד שני צוין כי הגורמים הכלכליים, ובהם משרד האוצר, משרד הכלכלה והמועצה הלאומית לכלכלה, טענו כי "יש להימנע מצעדים אשר יקשו על משקיעים פוטנציאליים ועלולים להוביל לצמצום השקעות בישראל".

5 החלטה מס' 372/ של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מ-30.10.19.



בעקבות עבודת המטה שנעשתה המליץ המל"ל בספטמבר 2016 על חקיקה רחבה להסמכת מנגנון פיקוח על השקעות הנוגעות לחוסן הלאומי. המל"ל ציין כי הדבר "מצד אחד ישפר את יכולתנו לשמר אינטרסים חיוניים, ומצד שני לא יוביל בהכרח לצמצום ההשקעות". בהמלצת המל"ל תמכו משרד המשפטים, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר, משהב"ט, ושב"כ. בהתאם המליץ המל"ל כי "הדרג המדיני ינחה את משרד המשפטים לנסח הצעת חקיקה להסמכת מנגנון (קיים/חדש) לפקח על השקעות בעלות פוטנציאל סיכון לחוסן הלאומי - החקיקה תגדיר קריטריונים שעל פיהם ייבחנו ההשקעות". במקביל המליץ המל"ל להנחות את הגורמים הכלכליים לשפר את איסוף הנתונים בנוגע להשקעות הזרות: המקור, התחום, ההיקף, נתח ההשקעה בענף.

על פי מכתבו של ראש המועצה הלאומית לכלכלה לראש האגף למדיניות חוץ במל"ל מאוקטובר 2016, המועצה, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המשנה למנכ"ל משרד רה"ם והממונה על מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה הסתייגו מיצירת מנגנון לאומי מרכזי לטיפול רוחבי בנושא ההשקעות הזרות, שכן לדעתם מנגנון כזה עלול להפוך את סוגיית הטיפול בהשקעות הזרות לסוגיה דיפלומטית. לעמדתם, חקיקה בעניין זה עלולה להגביר את אי-הוודאות האסדרתית הנובעת מעצם כינונו של המנגנון וליצור אסדרה במקום שבו היא אינה נחוצה. לדעת המועצה הלאומית לכלכלה, אם ידרשו זאת המאסדרים, יהיה ניתן לדון בצורך בטיפול חקיקתי נקודתי, ובהקשר זה יש מקום לשקול להסדיר את האחריות האסדרתית בנוגע להשקעות זרות בטכנולוגיות בעלות השפעות ביטחוניות ויצוא שלהן.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי בעקבות סיכום עבודת המטה של המל"ל מספטמבר 2016 ועמדת המועצה הלאומית לכלכלה ולפיה יש להימנע ממהלך רוחבי ומהקמת מנגנון לאומי לטיפול בנושא, ביקשה המועצה הלאומית לכלכלה לבצע בהובלתה עבודת מטה מקבילה, על מנת לבחון את הנושא, וכך אומנם סוכם. עבודת מטה זו נעשתה בין אוקטובר 2016 לינואר 2018 בשיתוף המל"ל וגורמי אסדרה וכלכלה רבים - לרבות מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, רשות החדשנות, רשות החברות הממשלתיות, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון ובנק ישראל - וכן גורמים שונים במגזר הפרטי.

עוד צוין בתשובת משרד רה"ם כי במאי 2018 שוב החל המל"ל לגבש הצעת החלטה בנושא, אך זו לא הובאה לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני. במקום זאת התקבלה החלטה ב/331 של הקבינט מ-28.11.18, אשר נועדה לקדם את הנושא בשים לב לחילוקי הדעות בין גורמי הממשלה השונים. בהחלטה נקבע כי "לאור האינטרס הממשלתי בקידום השקעות זרות בישראל ומתוך הכרה בצורך לתת מענה לסיכונים לביטחון הלאומי שעלולים להיות רלבנטיים להשקעות אלה, [יש] להקים צוות בראשות ראש המטה לביטחון לאומי... שיציע בתוך 90 יום קריטריונים ומנגנון לטיפול בנושא".

בביקורת נמצא כי אף שתהליך בחינת הקמת המנגנון לסינון השקעות זרות החל בפברואר 2016, רק באוגוסט 2018 פעלו המל"ל ומשרד האוצר לקידום הצעת החלטה בנושא, וזו הובאה לאישור הקבינט בשנת 2019. במועד סיום הביקורת - יוני 2019, יותר משלוש שנים לאחר שהחל ההליך, טרם אושרה הצעה זו, וממשלת ישראל טרם קבעה מנגנון המסדיר את בחינתן של התקשרויות והשקעות של חברות שהשליטה בהן היא בידי גופים שאינם ישראלים.

בתשובת משרד רה"ם צוין כי "גיבוש מנגנון לסינון השקעות זרות הוא עניין מאוד מורכב ורגיש - השונה בין מדינה למדינה, ולא בכדי טרם התקבלה החלטה למרות שלושה דיוני קבינט מקיפים שהתקיימו בנושא... מורכבות ההסדרה אינה נובעת רק מהמתח המובנה בין השיקולים הביטחוניים לשיקולים הכלכליים - שבבסיס חילוקי הדעות המהותיים בין גורמי הממשלה הרלבנטיים, אלא אף בשל שיקולים מדיניים ומשפטיים. יוער בהקשר זה כי הסביבה המדינית בתקופה זו היא סביבה משתנה ודינמית בנוגע להשקעות זרות, ולא בכדי מדינות משנות, אף בימים אלו, את מדיניותן בנושא - דבר אשר נבחן במסגרת עבודת המטה המתמשכת שמתקיימת לקראת ישיבת הקבינט הבאה" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל כי נוכח חשיבות הנושא ראוי היה להחיש את קידום הצעת ההחלטה. כאמור, רק באוקטובר 2019, לאחר סיום הביקורת, קיבל הקבינט המדיני-ביטחוני החלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות (להלן - החלטת הקבינט).

ההחלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות

כאמור, רק באוקטובר 2019, לאחר סיום הביקורת, קיבל הקבינט המדיני-ביטחוני החלטה על קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות.

על פי החלטת הקבינט תוקם במשרד האוצר "ועדה מייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, בראשות הכלכלנית הראשית במשרד האוצר או נציג בכיר מטעמה, ובהשתתפות נציג בכיר מטעם המטה לביטחון לאומי... ונציג בכיר מטעם משרד הביטחון" (להלן - הוועדה המייעצת). בהחלטה גם נקבע כי מאסדרים דוגמת בנק ישראל, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, שרים וגורמים במשרד האוצר, משרד התחבורה, משרד התקשורת ומשרד האנרגיה, אשר מוסמכים על פי דין להעניק אישור להשקעה זרה, יוכלו בטרם מתן האישור, ועל פי שקול דעתם, אם הם סבורים שמתן האישור עלול לפגוע באינטרסים בהיבטי הביטחון הלאומי, לפנות בעניין לוועדה המייעצת לקבלת תגובתה.



עוד נקבע בסעיף 5 להחלטה כי "הוועדה המייעצת תבחן באופן שוטף את אופן יישום החלטה זו על כלל היבטיה ותדווח בכתב לקבינט, אחת לחצי שנה, וכן בכל עת שתידרש לכך על ידי הקבינט, על אודות תוצרי בחינתה, לרבות המלצות, ככל שיידרש, לתיקון ההחלטה, וכן על פעילות הוועדה".

היעדר חובת היועצות בוועדה המייעצת

בהנחיות היועמ"ש לממשלה נקבע כי "חוקים שונים קובעים חובת התייעצות בהקשרים שונים, כגון חובת התייעצות עם גוף זה או אחר, כפי שנקבע בחוק, לפני התקנת תקנות, מתן רישיון או מינוי למשרה"⁶. בהקשר זה קבע בית המשפט העליון כי "טיבה וטבעה של התייעצות היא כי כל בעל דברים ישמיע עמדתו, כשההחלטה נשאת בסופו של דבר בידי מי שהמחוקק מסר לו הסמכות להכריע"⁷.

המנגנון שעליו הוחלט אינו מחייב את המאסדרים להיוועץ בוועדה המייעצת שתוקם. הדבר מותיר את עצם קיום ההיועצות לשיקול הדעת של המאסדר, שמתוקף תפקידו נותן את דעתו קודם כול על קידום הנושאים והפרויקטים שבאחריותו ופחות על ענייני הביטחון הלאומי הכרוכים בהם. כאמור, עצם הטלת חובת ההיועצות אינה גורעת מסמכות המאסדר להכריע אחרת.

בתשובת המלמ"ב מספטמבר 2019 צוין כי כיוון שמנגנון ההיועצות הוא וולונטרי, וכי מאחר ש"רגולטור אשר רואה צורך או חשיבות לפנות למנגנון לקבלת חוות דעת לעניין הזר, יוכל לעשות זאת רק אם יחפוץ בכך. היעדר חובת התייעצות משמעותה החלשת המנגנון".

בתשובת שב"כ מספטמבר 2019 צוין כי "עמדת השירות העקבית הינה כי יש לקבוע מנגנון אפקטיבי שיטיל חובה על הרגולטורים, בהתאם למקרים שייקבעו, להיוועץ בגורמי הביטחון טרם קבלת החלטה במסגרת סמכותם", וכי "עמדה זו הועברה למל"ל ביום 2.11.18 והוצגה ביום 24.7.19 על ידי סגן ראש שב"כ בדיון בקבינט בנושא".

בתשובת משרד רה"ם צוין כי "מדובר בהסדרה של נושא מורכב ששיקולים רבים - חלקם מנוגדים, משפיעים על אופן הסדרתו. לצד שיקולים ביטחוניים ושיקולים כלכליים, קיימים אף שיקולים נוספים רלבנטיים ובהם שיקולים מדיניים ושיקולים משפטיים. כך לשם המחשה, קיימים השיקולים הבאים: עקרון עצמאות שיקול דעתו של הרגולטור, התפיסה שמנגנון הסדרה מחמיר עלול להיתפס כחסם להשקעות,

6 הנחיית היועמ"ש מס' 1.0001 (21.551 א) מ-1.11.81 - "חובת התייעצות מכוח חוק".

7 ע"פ 22/89 מחמוד עזבה נ' מדינת ישראל, פ"ד מג(2) בעמ' 592.

והחשש שקביעת מנגנון לאומי לאישור השקעות עלולה לגרום ללחץ דיפלומטי ביחס להשקעה זרה מסוימת שלא היה קיים עת הנושא היה נתון בידי הרגולטור בלבד. בהתבסס על השיקולים הללו - המסקנה של עבודת המטה, כפי שבאה לידי ביטוי בהצעת ההחלטה, היא שאין לקבוע חובת היועצות על הרגולטור, מסקנה זו הוסקה לאחר שנשקלו מלוא השיקולים הרלבנטיים ורואה במנגנון זה כמנגנון המיטבי להסדרת הנושא בנסיבות העניין.

משרד מבקר המדינה מציין כי הותרת ההיועצות לשיקול דעתו של המאסדר אינה מבטיחה את קיום ההיועצות. אשר על כן, מומלץ כי הוועדה המייעצת תבחן את אופן יישום ההחלטה, כאמור בסעיף 5 להחלטת הקבינט, בפרט בהיבט של מתכונת ההיועצות שנקבעה ותדווח בנושא לקבינט כדי למנוע סיכונים מהותיים לביטחון הלאומי העלולים לנבוע מהתקשרות שתעשה ללא קיום היועצות. נוכח המנגנון שנקבע ע"י הקבינט המדיני בטחוני, על הוועדה המייעצת שהוקמה על פי החלטת הקבינט האמורה, ליידע את כלל המאסדרים המפורטים בהחלטה על קיומה של הוועדה ופעילותה, כך שבטרם מתן אישור להשקעה זרה שעלולה לעורר חשש לפגיעה באינטרסים של ישראל בהיבטי הביטחון הלאומי, כהגדרתם על פי ההחלטה, עליהם לדון בשאלה אם יש מקום לפנות לוועדה המייעצת בנושא. משרד מבקר המדינה ממליץ למאסדרים לקבל החלטה מנומקת בעניין. עוד מומלץ לבחון, מתכונת יידוע לרבות הפצת מידע רלבנטי לכלל המאסדרים, אודות היועצות שהתקיימו בפני הוועדה המייעצת - כתוצאה מפנייה של מאסדר כלשהו, זאת בכפוף לשיקולי סודיות ופרטיות.

הסיכונים בקביעת מועד ההיועצות בשלבים מאוחרים של הליך ההתקשרות

על פי החלטת הקבינט, יידרש הגורם שאמור לבצע את ההתקשרות למסור דיווח לוועדה המייעצת לפני מתן אישור להשקעה זרה בתחומים מסוימים, ובהם תחבורה ותשתיות. בנוסח שהובא למועצה הלאומית לכלכלה לקבלת הערותיה לא נקבע המועד למסירת הדיווח, ובתגובתה מפרואר 2019 הציעה המועצה הלאומית לכלכלה כי הדיווח יימסר לפני היציאה להליך שבסופו צפויה ההתקשרות עם הגורם הזר, אך הצעתה לא התקבלה.

בתשובת האגף המדיני-ביטחוני במשהב"ט מספטמבר 2019 צוין כי למשהב"ט יש כמה דרישות בסיסיות לגבי המנגנון שיוקם, ומנכ"ל משהב"ט מסר אותן לראש המל"ל בפברואר 2019. בין יתר הדרישות צוינה הדרישה לחייב מאסדרים ומשרדים ממשלתיים לדווח על ההשקעה הזרה בעוד מועד, על מנת לאפשר שהות מספקת



להיוועצות עם הוועדה המייעצת. בתשובת משרד רה"ם צוין כי "סעיף 9 להצעת החלטה קובע כי על הוועדה המייעצת לגבש נוהל שיקבע את סדרי עבודתה. בגדר נוהל זה, וככל שהוועדה המייעצת תמצא לנכון, ניתן יהיה להסדיר את מועד הפניה לוועדה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה המייעצת לבחינת היבטי הביטחון הלאומי, לשקול את המועד הרצוי להעברת הדיווח כאמור ועיגונו בנוהלי הוועדה, על מנת למנוע חשיפה למצב שבו יבוצע הליך ההתקשרות על כל שלביו, ובכלל זה ההליך המרכזי, ובמסגרתו תתחייב המדינה בהסכם עם הגורם הזר, והגורם שעימו תבוצע ההתקשרות ישקיע משאבים ניכרים, בטרם ייבחנו כלל ההיבטים הנוגעים להתקשרות עימו. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה לשקול להורות על הבאת ההשקעה הזרה לבחינתה בעוד מועד כדי למנוע מצב שבו השקעות הגורם הזר ירדו לטמיון, ואולי אף להביא להשתתפות הפסדיו על הגורם הממשלתי שמתקשר עימו ולפגיעה ביחסי החוץ. בחינת ההשקעה בעוד מועד נועדה גם למנוע פגיעה בביטחון המדינה, במצב בו הגורם המתקשר יעדיף להימנע מביטול ההתקשרות, במקרה שבו מטעמי ביטחון לאומי יש לבטל אותה, מחשש שיהיה עליו לפצות את הגורם הזר או מחשש לפגיעה ביחסי החוץ.

הסיכונים שבמסירת הפעלת מיזמי תשתית לאומית חיונית לחברה בבעלות ממשלתית זרה

בביקורת נמצא כי בתנאי המיון המוקדם למרכז תשתית לאומית חיונית אומנם הוגבלה השתתפותן של חברות ממשלתיות ישראליות, אך לא הוגבלה השתתפותם במרכז של גורמים בבעלות ממשלתית זרה.

חברה בבעלות ממשלתית זרה עשויה ליהנות מתמיכה ממשלתית, לפעול משיקולים שאינם כלכליים בלבד ולהשתמש במשאבים ממשלתיים לצורך השגת יתרונות תפעוליים וכלכליים אל מול מתחרותיה מהשוק הפרטי.

בתשובת האגף המדיני-ביטחוני שבמשרד הביטחון מספטמבר 2019 צוין כי "גם השקעות זרות ומעורבות זרה בתשתיות לאומיות, אשר נחזות להיות במישור האזרחי גרידא, עלולות לגרום להשלכות אסטרטגיות ומהותיות בתחומים ביטחוניים רגישים ולהביא לאובדן נכסים אסטרטגיים ולאומיים. עוד צוין בתשובה: "בבוא הממשלה לבחון השקעות זרות בישראל, עליה לוודא כי הדבר ייעשה באופן שאינו פוגע במערכת היחסים המיוחדת והאסטרטגית של ישראל עם ארה"ב - אשר כידוע,



מהווה אבן פינה מרכזית בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

בתשובתו מספטמבר 2019 ציין משרד החוץ כי הוא מעורב זה כמה שנים בדיונים הנוגעים למנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות. משרד החוץ סבור כי הפתרון בסוגיות מסוימות, מחייב בחינה, לרבות בהיבטים הנוגעים למדיניות החוץ ומשפיעים עליה. משרד החוץ הוסיף כי שיקוליו נובעים בין היתר מהיכרות עם מכלול היחסים הבינלאומיים, כולל חשיבות קידום שיתופי הפעולה הכלכליים-מסחריים, השפעות על מדינות שליטיות ומחויבויות בין-לאומיות של מדינת ישראל. משרד החוץ ציין כי יש מקום רב לשיפור המנגנון המתגבש, וכי "בראיית משרד החוץ, בבסיס המנגנון עומדת החשיבה לפיה יש ליצור איזון בין שיקולי הביטחון ומדיניות החוץ של ישראל לבין הצורך במשיכת השקעות זרות". לדברי משרד החוץ, הוא "מסכים וטוען כי ביטחון לאומי כולל בהכרח יחסי חוץ וכי עיסוק בנושא מחייב שיתופו של המשרד בתהליך קבלת ההחלטות באופן מלא ועל בסיס שוויוני".

בתשובת משרד האוצר מספטמבר 2019 צוין כי "הדוח נוגע בחששות להם גם האוצר שותף. אכן, על מנת להתמודד עם החששות, נעשתה עבודה פנימית במשרד האוצר ומול משרד ראש הממשלה, עבודה שקיבלה ביטוי בהחלטה שהועלתה לוועדת השרים לענייני ביטחון ('הקבינט המדיני ביטחוני') בנושא 'השקעות זרות', מתוך תקווה כי יינתן מענה מיטבי למרבית החששות העולים מן הדוח".

מכאן שהמעורבות הכלכלית הזרה בתחומי תשתיות לאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית צריכה להיבחן גם בכלים כלכליים-עסקיים וגם בראייה רחבה המביאה בחשבון את מכלול מרכיבי הביטחון הלאומי במובנו הרחב, ובכלל זה האפשרות לפגיעה ביחסי החוץ.



סיכום

במדינות מערביות שונות פועלים גופים מאסדרים מיוחדים הבוחנים גם סיכונים ביטחוניים ומדיניים שעלולים לנבוע מרכישת חברות מקומיות על ידי גורמים זרים ומשליטה של גורמים אלה על נכסים אסטרטגיים. שליטה כזו עלולה לפגוע במגוון רחב של אינטרסים לאומיים, ובהם אינטרסים הקשורים לביטחון הלאומי, לנכסים האסטרטגיים, לתחרות הפנימית ולכושר התחרות בזירה הבין-לאומית. המעורבות הכלכלית הזרה בתחומי תשתיות לאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית או לאומית רחבה צריכה להיבחן בעתיד גם לאור שיקולים עסקיים ולאור שיקולי ביטחון לאומי במובנו הרחב. משימה זו מונחת לפתחה של ממשלת ישראל, בין באמצעות המל"ל ובין באמצעות גורם אחר שייקבע.

על משרד הביטחון, משרד האוצר והמל"ל להשלים בהקדם את יישום החלטת הקבינט הנוגעת למנגנון לבחינת התקשרויות עם גורמים זרים. זאת על מנת להבטיח שבעת התקשרויות הנוגעות לנכסים חיוניים לכלכלתה וביטחונה של מדינת ישראל יישקלו היבטי הביטחון הלאומי והאינטרס הלאומי של ישראל, ותיעשה בחינה מקיפה וכוללת של שיקולי התועלת הכלכלית לעומת הסיכון האפשרי. החלטת הממשלה מאוקטובר 2019 בעניין קביעת המנגנון היא צעד חיובי. עם זאת, נדרש לעקוב אחר יישומו ודרכי פעולתו כפי שהוצבע בדוח זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגופים ממשלתיים העוסקים בהתקשרויות עם חברות זרות, דוגמת משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד התחבורה וחברות ממשלתיות כי במסגרת פרויקטי תשתית עתידיים ייבחנו בקפידה הסיכונים שבמסירת הפרויקט לחברה זרה הן בבעלות פרטית והן בבעלות ממשלתית זרה, כולל בחינת מבנה הבעלות שלהן (פירמידת אחזקות), לרבות היבטי ביטחון לאומי ובהתאם יגובשו תנאי המיון המוקדם להליכים אלו.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

הצטיידות באמ"ח עיקרי

תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש





תהליכי קבלת החלטות במערכת הביטחון בנושא הצטיידות בתותח חדש

רקע

מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסדר כוחות הארטילריה בצה"ל, ותפקידו המרכזי הוא לסייע לכוחות המתמרנים. בשנת 2009 החלה מערכת הביטחון (מע"ב"ט) בעבודת מטה שנמשכה קרוב לעשור לבחינת הצטיידות במערך של תותחים חדשים במקום המערך הקיים (הפרויקט). עבודת המטה העלתה כי קיימות כמה חלופות, ובהן הצטיידות במערכת תותח AGM מתוצרת גרמניה והצטיידות במערכת תותח מתוצרת חברת אלביט מערכות בע"מ (אלביט).

בשנת 2017 אישרו הרמטכ"ל ושר הביטחון את הפרויקט, ובמרץ 2018 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) הצטיידות בתותחים מתוצרת אלביט.

נתוני מפתח

28%

שיעור עלות שימור מערך התותחים הקיימים במשך 13 שנים מעלות התותחים החדשים, על פי נתוני צה"ל, 17% לא היה מצטייד בהם.

2% - 2.5%

שיעור החיסכון השנתי הצפוי בכל הנוגע להפעלת מערך התותחים החדשים ולתחזוקתו, מעלות התותחים החדשים, על פי נתוני צה"ל

כמה מיליארדי ש"ח

עלות התותחים החדשים שנרכשו, כפי שאושרה בקבינט המדיני-ביטחוני

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה בין היתר את הנושאים האלה: בחינת נושאים מהותיים על ידי צה"ל בתהליך האישור העקרוני של הפרויקט; התנהלות צה"ל ומשב"ט לקראת מימוש הפרויקט; והצגת הפרויקט לקבינט המדיני-ביטחוני לשם קבלת אישורו. הביקורת נעשתה בצה"ל, במשב"ט, במטה לביטחון לאומי (המל"ל) ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון חלקים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

זרוע היבשה (ז"י) לא בחנה במסגרת עבודת המטה לקידום ההצטיידות במערך של תותחים חדשים, מערך שהוא בעל משמעויות מבצעיות ארוכות טווח ומושקעים בו סכומים כספיים גבוהים, נושאים מהותיים שהיו אמורים לתמוך בקבלת ההחלטות בנוגע ליציאה לפרויקט, למשל, מקומה של האש הארטילרית בתמרון הצבאי כיום, ההישג המערכתי הנדרש ממערך התותחים ואפקטיביות הפעולה שלו. גם בדיונים שהתקיימו בראשות הרמטכ"ל ושר הביטחון לשם אישור עקרוני של הפרויקט לא הציגו ז"י ואגף התכנון בצה"ל (אג"ת) נושאים אלה.

הוועדה המטכ"לית¹ שאמורה הייתה להציג לסגן הרמטכ"ל ולרמטכ"ל תמונה מלאה לא הציגה להם היבטים מבצעיים שצוינו בעבודת המרכז לניתוח מערכות באג"ת בין היתר בנוגע לערך התרומה המבצעית שתופק מהחלפת מערך התותחים.

ההחלטה של המינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) וז"י במרץ 2014 על ביטול ההדגמה של תותח AGM בישראל התקבלה בלי שהתקיים דיון בנושא שבו נשקלו המשמעויות של קיום ההדגמה לעומת ביטולה. החלטה זו הותירה לכאורה את הסיכון המרכזי בחלופה זו הנוגע להיבט מסוים ללא מענה.

מנובמבר 2016 עד מרץ 2017 הציגו מפא"ת, ז"י ואג"ת לוועדה לבחירת מפתחים ואישורם הפועלת במפא"ת (ועדת המפתחים) דרישות מהותיות הנוגעות להיבטים מסוימים, זאת אף שדרישות אלה לא נדונו ולא אושרו בתהליך האישור העקרוני באג"ת ועל ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון.

הגם שהשימוש של ועדת המפתחים בתקנה 3(2) לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, לצורך מתן פטור ממכרז לאלביט היה מספק, הנימוקים שלה ושל מפא"ת למתן פטור ממכרז על בסיס תקנה 3(5)² לתקנות האמורות, כפי שצוינו במסמכים, בנוגע לשיקולים מסחריים ובנוגע לאינטרס ביטחוני שאינו מובהק, לא היו מבוססים דיים. כמו כן, ועדת המפתחים לא הציגה לאשורם את כל השיקולים בעד קיום מכרז בין-לאומי.

צה"ל הציג לקבינט המדיני-ביטחוני כי אחת משלוש הסיבות העיקריות ליציאה לפרויקט היא היבט מבצעי מסוים. עם זאת, קיים חוסר בהירות באשר לטענה זו; המל"ל לא הציג לקבינט ניתוח לגבי חלופות שאינן תותחים, תוך הצגת היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן, הדגשת ההבדלים ביניהן ומשמעויותיהן; ומפא"ת הציג למל"ל ולקבינט הערכת מחיר של תותח AGM שהייתה כפולה מזו שהייתה בידיו.

1. ועדה שמינה במאי 2017 סגן הרמטכ"ל דאז, בהתאם להנחיית שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז שמטרתה לבחון את ההחלטה שהתקבלה בצה"ל כמה חודשים לפני כן לאשר את הצטיידות ז"י במערך של תותחים חדשים.

2. על פי התקנה ייתן פטור מחובת מכרז ל"עסקה שביצועה כרוך בשימוש בקו ייצור, שמשיקולים בטחוניים יש עניין לקיימו באופן רצוף, כאשר יש מקום להניח שקיום מכרז לגבי עסקאות כאמור יגרום לסגירתו של הקו".



במשך כעשור עשתה ז"י עבודת מטה לקראת קבלת החלטה בנוגע לפרויקט. העבודה כללה בין היתר בחינת חלופות ומשמעויותיהן (בדיקת מערכת), ועדכון של תפיסות לוחמה שנועדו לשמש מצפן לבניין הכוח העתידי. בשנת 2017 הוקמה ועדה מטכ"לית לבחינת ההחלטה להצטייד בתותחים חדשים. הוועדה בדקה היבטים מהותיים מ"ראשית הצירים", ובהם מקומה של האש הארטילרית והחלופות שייתנו את המענה האפקטיבי והמיטבי לצורך בה.

ועדת המפתחים דנה באופן מימוש הפרויקט במשך חודשים אחדים. בין היתר קראה הוועדה וניתחה עשרות רבות של מסמכים, סקרה פרויקטים של תותחים בחו"ל, קיימה פגישות והתייעצה עם גורמים מקצועיים.

עיקרי המלצות הביקורת

על צה"ל לבחון מה צריכה לכלול עבודת המטה לקראת הצטיידות במערך עיקרי של אמצעי לחימה (אמל"ח) חדשים ולעדכן את נהליו בהתאם, בייחוד כאשר מדובר במערך משמעותי ועתיר תקציבים שאמור לשרת את צה"ל במשך עשרות שנים. כמו כן, עליו להקפיד כי לפני קבלת החלטות בנוגע לקידום פרויקטים כאמור יוצגו לרמטכ"ל ולשר הביטחון כלל הנושאים שנדרשים כדי לתמוך בקבלת ההחלטות, וכי הבחינות הנדרשות יבוצעו מראש, לפני מתן אישור עקרוני לביצוע הפרויקטים.

ראוי שמשהב"ט יקבע בהוראותיו, במקרים שבהם הדבר נדרש, כללים לביצוע הדגמות לפני התקשרות עם ספקים פונטציאליים בנוגע למערכות אמל"ח שמהווים חלופות.

על צה"ל ומשהב"ט להציג לקבינט המדיני-ביטחוני את כל המידע הרלוונטי לקבלת החלטות ולהקפיד על כך שהמידע המוצג יהיה מדויק; על משהב"ט לבחון את נושא הצגת מחירי חלופות למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני, כדי שהמחירים יוצגו על פי אומדנים שבוצעו בהתאם לבסיס השוואתי אחיד; ועל המל"ל להקפיד על הצגת ניתוח חלופות רלוונטיות ומשמעויותיהן.

סיכום

בשנים האחרונות חלו שינויים בשדה הקרב. בשל כך ונוכח הליקויים העולים מביקורת זו, על מעהב"ט להקפיד על ביצוע עבודת מטה סדורה ויסודית בעת בחינת הצטיידות באמל"ח משמעותיים ועתירי תקציבים ועל הצגת מידע מדויק ומלא למקבלי החלטות. זאת כדי לסייע לקבלת החלטות מיטביות וכדי לוודא שצה"ל מצטייד באמל"ח שיביאו להישגים הנדרשים בלחימה ומנצל באופן מיטבי את משאביה המוגבלים של מעהב"ט.

בעקבות טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת ללמוד את הדוח, לקיים דיון במשמעויותיו ולהפיק את הלקחים הנדרשים.

ציר הזמן - אירועים מרכזיים בפרויקט





תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא הצטיידות בתותח חדש

מבוא

מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסדר כוחות (להלן - סד"כ) הארטילריה בצה"ל, ותפקידו המרכזי הוא לסייע לכוחות המתמרנים במילוי משימותיהם. מרבית האש הארטילרית, לרבות אש התותחים, היא אש סטטיסטית.

בשנת 2009 החלה מערכת הביטחון (להלן - מעה"ט) בעבודת מטה שנמשכה קרוב לעשור לבחינת הצטיידות במערך של תותחים מתנייעים³ (תומ"טים) חדשים (להלן - פרויקט התותח החדש) עבור זרוע היבשה בצה"ל (להלן - ז"ז או הזרוע). בנובמבר 2012 פרסמה ז"ז מסמך דרישה מבצעית⁴ (להלן - דמ"ץ) למערך. במסמך סיכום בדיקת מערכת⁵ של ז"ז מדצמבר 2013 צוין בין היתר כי ניתוח החלופות הניתנות למימוש עבור צה"ל, לפי קריטריונים של מענה לצורך מבצעי, לוח זמנים ושימוות של הרכש, העלה כי קיימות שתי חלופות בנוגע למערכת של תותח חדש - הצטיידות במערכת תותח AGM מתוצרת חברת Krauss-Maffei Wegmann GmbH & Co. KG (להלן - KMW) הגרמנית והצטיידות במערכת תותח מתוצרת חברת אלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט).

בשנת 2014 הציגה ז"ז לאגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) את פרויקט התותח החדש, כחלק מתהליך קבלת אישור עקרוני⁶ של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון לפרויקט. בנובמבר 2014 החליט אג"ת כי הדיון בפרויקט התותח החדש יידחה, וכי הפרויקט יידון במסגרת דיוני התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "גדעון" של צה"ל לשנים 2016 - 2020. בתר"ש "גדעון" שוריין תקציב ראשוני לפרויקט התותח החדש שהסתכם בעשרות רבות של מיליוני ש"ח.

- 1 כוחות שתפקידם לבצע לחימת מגע, לכבוש קרקע ולהחזיק בה באמצעות תנועה ואש.
- 2 בדוח זה הכוונה לצה"ל ולמשרד הביטחון.
- 3 תותח מתנייע - מערכת תותח שכוללת צריח ומותקנת על תובה שמאפשרת תנועה מהירה ופריסה מהירה וכן תזוזה מיידית לאחר ירי.
- 4 על פי הוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה, מסמך דרישה מבצעית הוא מסמך יסוד שמטרתו להצביע על קיומה של בעיה מבצעית ללא פתרון קיים ולאתר את הדרישות המבצעיות ממערכת אמצעי הלחימה שאמורה לתת מענה לבעיה.
- 5 על פי הוראת קבע 10/1 של אגף התכנון בצה"ל בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל, בדיקת מערכת היא בחינה של החלופות האפשריות שעונות על הצורך המבצעי ומשמעותיותיהן, והיא נועדה לצמצם את פערי הידע לקראת קבלת החלטה על יציאה לפרויקט.
- 6 על פי ההוראה האמורה אישור עקרוני של פרויקט כולל את אישור הפרויקט, לרבות הצורך המבצעי בו, תכולתו ועלויותיו לקראת ניהול משא ומתן של הגוף הרלוונטי במשרד הביטחון עם הספק הרלוונטי. לקראת סיום המשא ומתן ולפני חתימה על חוזה, יש להציג את הפרויקט לאישור סופי.
- 7 על פי ההוראה האמורה, הדרג שמאשר פרויקטים שעלותם הכוללת היא יותר מ-200 מיליון ש"ח, לרבות פרויקט התותח החדש, הוא הרמטכ"ל ושר הביטחון.



בשנת 2016 הציגה ז"י לאג"ת בשנית את פרויקט התותח החדש כחלק מתהליך האישור העקרוני. בספטמבר 2016 המליץ ראש אג"ת דאז לרמטכ"ל דאז ולשר הביטחון דאז לאשר עקרונית את הפרויקט, ובנואר 2017 הם אישרו אותו עקרונית.

במרץ 2017 המליצה הוועדה לבחירת מפתחים ואישורם (להלן - ועדת המפתחים)⁸ שבמינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) למנכ"ל משהב"ט להתקשר עם אלביט בפטור ממכרז לצורך פיתוח תותחים חדשים והצטיידות בהם. באפריל 2017 אישר מנכ"ל משהב"ט את המלצת ועדת המפתחים.

במאי 2017 מינה סגן הרמטכ"ל דאז, בהתאם להנחיית שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז, ועדה מטכ"לית בראשות מפקד מפקדת העומק (להלן - הוועדה המטכ"לית), שמטרתה לבחון את ההחלטה שהתקבלה בצה"ל בינואר אותה שנה לאשר את הצטיידות ז"י במערך של תותחים חדשים. ביולי 2017 הגישה הוועדה המטכ"לית את המלצותיה וקבעה כי נדרש מערך תותחים כמערך עיקרי של האש היבשתית, וכי בראייה ארוכת טווח קיים יתרון מבצעי וכלכלי להצטיידות במערך של תותחים חדשים.

ביולי 2017 קיבלו הרמטכ"ל ושר הביטחון את המלצת הוועדה המטכ"לית ואישרו פעם נוספת את הצורך המבצעי בתותח חדש לצה"ל.

במרץ 2018 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני)⁹ הצטיידות (פיתוח ורכש) בתותחים מתוצרת אלביט בעלות כוללת של כמה מיליארדי ש"ח. לאחר סיום מועד הביקורת, במרץ 2019, חתם משהב"ט על הסכם עם אלביט לפיתוח מערך של תותחים מתנייעים והצטיידות בהם.

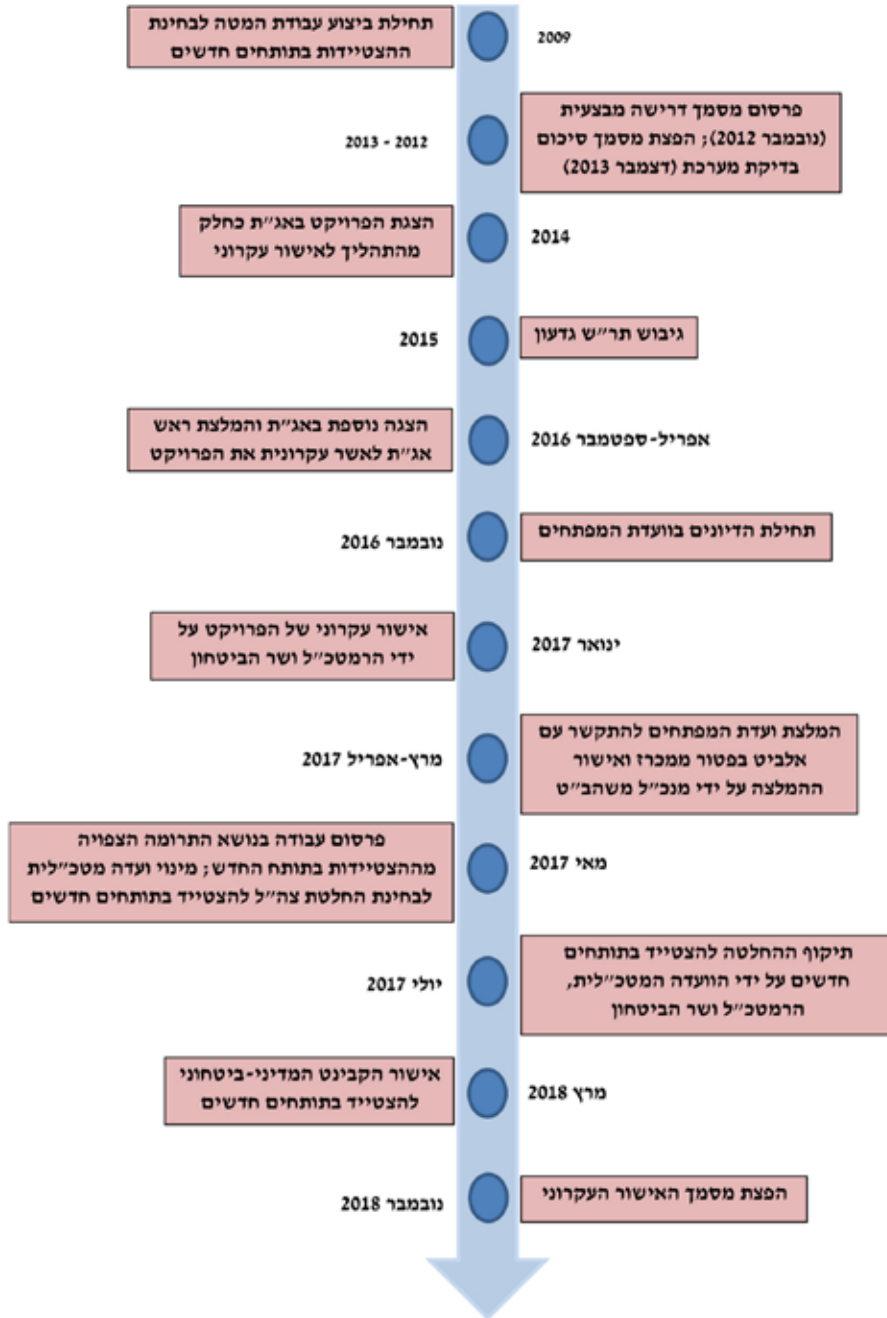
להלן בתרשים 1 האירועים המרכזיים בפרויקט התותח החדש עד למועד סיום הביקורת:

8 ועדה שתפקידה לקבוע את זהות המפתחים ואת דרכי ההתקשרות עימם.

9 על פי החלטת ממשלה 4088 (8.1.12), כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכו' בסכום של יותר מ-500 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי או 200 מיליון ש"ח בתקציב שנתי יהיו טעונים אישור של ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. החלטת ממשלה 41 (31.5.15) קבעה כי אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי מודיעין הוא בסמכות הקבינט המדיני-ביטחוני.



תרשים 1: האירועים המרכזיים בפרויקט התותח החדש עד למועד סיום הביקורת



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: בחינת נושאים מהותיים על ידי צה"ל במסגרת תהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש; התנהלות צה"ל ומשהב"ט לקראת שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט¹⁰, כגון ביטול הדגמת ירי בארץ, קביעת דרישות מהותיות בנוגע לפרויקט והצגתן לגורמים הרלוונטיים; והצגת הפרויקט לקבינט המדיני-ביטחוני לשם קבלת אישורו. הביקורת נעשתה בצה"ל - בלשכת סגן הרמטכ"ל, בז"י, באג"ת ובלשכת מפקד מפקדת העומק; במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל ובמינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית; בתעשייה האווירית לישראל בע"מ; ובמטה לביטחון לאומי. בדיקות השלמה נעשו עם חלק מהגורמים מחוץ למעהב"ט שהופיעו לפני הוועדה המטכ"לית ובאגף הביטחוני-מדיני שבמשהב"ט.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון חלקים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

בחינת נושאים מהותיים על ידי צה"ל

הוראה 10/1 של אג"ת בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל¹¹ (להלן הוראה 10/1) קובעת כי שלב הייזום של פרויקט של פיתוח אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) והצטיידות בהם מתחיל בהגדרתו של צורך מבצעי הנחוץ כדי לעמוד בהישג הנדרש בלחימה ואישורו. בפרויקטים שבהם הדרג המאשר במעהב"ט הוא סגן הרמטכ"ל, הרמטכ"ל או שר הביטחון, על הגוף האמל"חי¹² להציג תחילה את הפרויקט לאג"ת לצורך גיבוש המלצה לדרג המאשר על אישור עקרוני ובהמשך להציגו לדרג המאשר. הצגת פרויקט לשם אישור עקרוני תכלול בין היתר את המרכיבים האלה: עיקרי הצורך המבצעי, המענה הקיים בצה"ל לצורך המבצעי המוצג, הפער המבצעי שבו נדרש לטפל, החלופות שנבחנו לטיפול בפער זה והמענה המועדף.

10 על פי הוראת קבע 10/1 של אג"ת בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל, לאחר מתן אישור עקרוני לפרויקט יחל שלב ההתארגנות למימוש, שכולל בין היתר הכנת מסמכי התקשורת, העברת בקשה לתעשיות לקבלת הצעות, בחינת ההצעות ובחירת מפתח או יצרן.

11 הוראה זו מסדירה את שלבי העבודה בתהליך האמור בצה"ל וקובעת את תחומי האחריות והסמכות של הגורמים בצה"ל המעורבים בתהליך. מאז החלה עבודת המטה בנוגע לפרויקט התותח החדש עודכנה ההוראה פעמיים - במאי 2013 ובמאי 2017 - אולם לא חל שינוי מהותי בנושאים האמורים.

12 הגוף האמל"חי הוא הגוף הנושא באחריות הכוללת לפרויקט. בדוח זה נתייחס באופן כללי לאחריותה של ז"י.



בחינת נושאים אלה, טרם מתן אישור עקרוני לפרויקט התותח החדש, נדרשת נוכח הצורך לספק לצה"ל אמל"ח שיענו על צורך מבצעי מובהק וייתנו מענה אפקטיבי ומיטבי שיאפשר לו לעמוד בהישגים הנדרשים בלחימה, וכן נוכח מגבלת המקורות התקציביים העומדים לרשות מעהב"ט; מגבלה המחייבת את צה"ל לקבוע סדרי עדיפויות בין כלל צרכיו באופן שייתן מענה ביטחוני הולם לאתגרים הרבים שלפניהם ניצבת מדינת ישראל.

צה"ל הצטייד בתותח הקיים לפני כארבעה עשורים - תקופה שבמהלכה השתנו מאפייני שדה הקרב ופותרו טכנולוגיות ואמל"ח ארטילריים מתקדמים. מערך התותחים החדשים צפוי לשמש את צה"ל שנים רבות ופרויקט התותח החדש הוא פרויקט עתיר תקציבים המסתכם כאמור בכמה מיליארדי ש"ח. משכך הייתה חשיבות יתרה לכך שז"י ושאג"ת יבחנו מהיסוד נושאים מהותיים במסגרת תהליך האישור העקרוני לפרויקט, ובכלל זה את מאפייניו של שדה הקרב המודרני; את ההישג המערכתי הנדרש מכוחות היבשה בשדה הקרב המודרני; ואת היכולות והאמצעים הנחוצים לכוחות הלוחמים כדי לעמוד בהישג הנדרש בלחימה.

עבודת המטה של ז"י

תפיסות לוחמת היבשה והאש היבשתית

במסמך הדמ"ץ שפרסמה ז"י בנובמבר 2012 היא תיארה פערים מבצעיים הרלוונטיים למערך התותחים הקיימים ופערים בתחום המשקי, וכן הגדירה דרישות טכניות-מבצעיות מתותח חדש. במסמך צוין כי המענה המומלץ הוא הצטיידות במערך של תותחים חדשים, שייתן מענה מלא לדרישות אלה.

בשנים 2014 - 2016, במקביל להצגת פרויקט התותח החדש לאג"ת לצורך המלצה על אישור עקרוני, עדכנה ז"י את תפיסות לוחמת היבשה והאש היבשתית. תפיסות אלה נועדו "לשמש כמצפן לעבודת התכנון של בניין הכוח" לקראת שנת 2025, שמהן תגזור הזרוע את תוכניות ההתעצמות, האימונים, ההכשרות ועוד וכן תגדיר את הפעלת האש היבשתית.

בביקורת עלה כי במסגרת גיבוש התפיסות האמורות לא תיעדפה ז"י את כלל הצרכים בנוגע לאש היבשתית ולמערכי הסיוע לכוחות המתמרנים. לדוגמה, ז"י לא בחנה מה חלקן של משימות מערך התותחים בכלל משימות האש היבשתית בשדה הקרב המודרני ובתרחישי לחימה רלוונטיים.



בתגובתו על ממצאי הביקורת מספטמבר 2019 ציין צה"ל (להלן - תגובת צה"ל) בין היתר כי בראייה מערכתית, שנבחנה גם במסגרת תפיסת לוחמת היבשה, יש למערך התותחים בז"י חשיבות רבה כחלק מאש הסיוע. עוד ציין צה"ל כי פרויקט התותח החדש אינו נדרש לגשר על כל הפערים בתפיסת לוחמת היבשה.

משרד מבקר המדינה מציין כי היה ראוי שבחינה כאמור תתקיים, כדי לבחון את הצורך המבצעי במערך התותחים ואת היכולות והביצועים הנדרשים ממנו, המשפיעים על תפיסת ההפעלה. זאת, בין היתר כדי שההחלטה על עתיד מערך התותחים תתקבל מתוך ראיית התמונה הכוללת של תפיסת ההפעלה ומשימות האש היבשתית.

ההישג המערכתי הנדרש ממערך התותחים וההישג הצפוי

על פי פקודת הארגון של אג"ת, תפקידו של המרכז לניתוח מערכות באג"ת (להלן - מנת"ם) הוא בין היתר לתמוך את תהליכי קבלת ההחלטות המרכזיים במטה הכללי בכלים של ניתוח מערכות וחקר ביצועים, לרבות ניתוח של סוגיות מרכזיות בבניין הכוח. בשנים 2013 - 2016 עשה מנת"ם בשיתוף ז"י מחקרים שנועדו לתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להצטיידות בתותח החדש.

בינואר 2016 הפיץ מנת"ם לרמטכ"ל, לסגן הרמטכ"ל, לראש אג"ת, למפקד ז"י ולגורמים אחרים סקירה בנושא פרויקטי אמל"ח, שמטרתה להציף נקודות למחשבה לקראת דיונים פרויקטליים שעתידיים להתקיים ולהביא לשינוי האופן שבו זרועות צה"ל מציגות את תהליכי בניין הכוח ומנהלות אותם. בסקירה צוינו נקודות כשל נפוצות בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לבניין הכוח. להלן דוגמה שצוינה בסקירה בנוגע לכשל הנובע מאי-הגדרת ההישג הנדרש בשפה מערכתית בפרויקט התותח החדש:

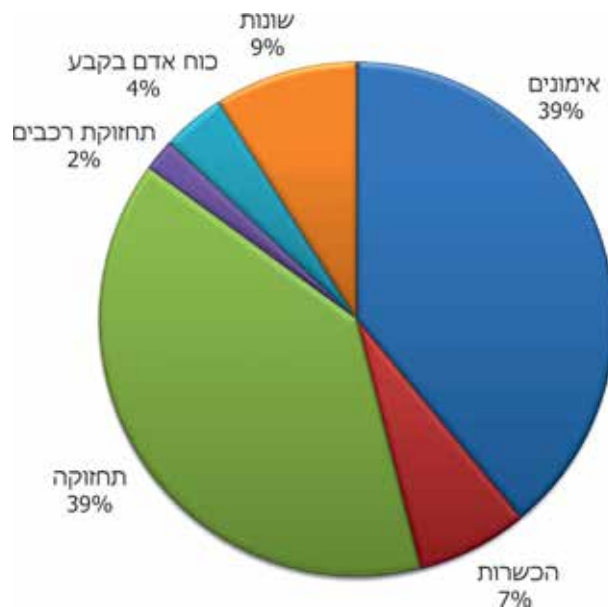
1. ההישג הנדרש מהפרויקט לא הוגדר בשפה מערכתית: בסקירה הובא פרויקט התותח החדש כדוגמה למצב שבו ההישג הנדרש מהפרויקט לא הוגדר בשפה מערכתית, ועקב כך הדיון על הפרויקט אינו מתמקד בהישגים המערכתיים הנדרשים, אלא ביכולות טקטיות של פריט האמל"ח הבודד, אשר אינן מהותיות ברמה המטכ"לית. למשל, צוין כי הדרישות המבצעיות שהוגדרו במסמך הדמ"ץ בנוגע לתותחים החדשים התמקדו ביכולות הטכניות של התותח הבודד, ואילו הדרישות המערכתיות ממערך התותחים לא הוגדרו במסמך.

2. מתקבלות החלטות שנשענות על היסק אינטואיטיבי של מפקדים: בסקירה צוין כי ללא דיון מפורש בקשר, שאינו מובן מאליו, בין הדרישות המבצעיות מהאמל"ח ובין ההישגים המערכתיים, מתקבלות החלטות הנשענות על היסק אינטואיטיבי של מפקדים, אשר עשוי להיות שגוי.



על פי עבודת מנת"ם ממאי 2017 בנושא התרומה הצפויה מהצטיידות בתותח החדש, החלפת התותחים הקיימים בתותחים חדשים תביא להתייעלות בהיקף כוח האדם ולחיסכון שנתי של עשרות מיליוני ש"ח בכל הנוגע להפעלת המערך ולתחזוקתו. להלן בתרשים 2 יפורט שיעור החיסכון השנתי בתחומים השונים בעקבות החלפת התותחים הקיימים בתותחים חדשים מכלל החיסכון השנתי:

תרשים 2: שיעור החיסכון השנתי בתחומים השונים בעקבות החלפת התותחים הקיימים בתותחים חדשים מכלל החיסכון השנתי (באחוזים)



על פי נתוני עבודת מנת"ם ממאי 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בעבודת המטה קבעה ז"י את הדרישות הטכניות-מבצעיות בנוגע למערך התותחים ברמה של התותח הבודד, אולם לא קבעה מהו ההישג המערכתי הנדרש.

תמונת המצב מצביעה על כך שבעבודת המטה שבוצעה בשלב ייזום הפרויקט להצטיידות במערך של תותחים חדשים, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך הדמ"ץ ובתפיסות לוחמת היבשה והאש היבשתית (שהם הבסיס לבניית תוכניות ההצטיידות של ז"י), לא בחנה ז"י נושאים מהותיים שהיו אמורים לתמוך בקבלת ההחלטות בנוגע ליציאה לפרויקט. זאת אף שלמערך יש משמעויות מבצעיות ארוכות טווח, ואף שלהקמת המערך נדרשת השקעה של סכומים כספיים גבוהים.

על צה"ל להקפיד על כך שהחלטות הנוגעות לקידום פרויקטים או מערכים חדשים שיש להם משמעויות מבצעיות ארוכות טווח ושמושקעים בהם סכומים כספיים גבוהים יתקבלו לאחר בחינת כלל הנושאים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה, לרבות תפיסת ההפעלה.

תהליך ההמלצה לאישור עקרוני של פרויקט התותח החדש באג"ת

בדיונים שונים שקיים אג"ת במסגרת תהליך ההמלצה לאישור העקרוני של פרויקט התותח החדש ובמסגרת תר"ש "גדעון" בשנים 2014 - 2016 עלה הצורך בבחינתם של שני נושאים מבצעיים מהותיים - מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי בשדה הקרב המודרני, והאפקטיביות המבצעית של מערך התותחים החדשים.

במרץ 2014 קיים ראש אג"ת דאז דיון שמטרתו קידום תהליכי אישורם של פרויקטים לבניין הכוח, ובכלל זה פרויקט התותח החדש. בדיון הציגה ז"י בין השאר את "משפט הקיום" שצוין במסמך הדמ"ץ, את הפערים המבצעיים והמשקיים של מערך התותחים הקיימים וכן חלופות מרכזיות של תותחים. בסיכום הדיון ציין ראש אג"ת בין השאר כי נוכח ההשקעה הכספית הגבוהה הצפויה בתר"שים הקרובות עקב ההחלטה על החלפת מערך התותחים הקיימים, קיים צורך בדיון תפיסתי מעמיק בנושא האש הארטילרית בצה"ל.

במסמך של אג"ת מנובמבר 2014 בנושא "תותח חדש - עמדת אג"ת" צוין כי בשנת 2014 התקיימו באג"ת דיוני העמקה בנושא פרויקט התותח החדש שמטרתם הייתה לגבש המלצה סופית בנושא למטכ"ל, אולם "עדיין נדרשות העמקות" בכמה נושאים ובהם האש הארטילרית בצה"ל, ויש להציג סיכום דיון תפיסתי מעמיק בנושא זה. כן צוין במסמך כי הדיון בפרויקט יידחה, וכי הוא יידון במסגרת דיוני תר"ש "גדעון", זאת בין היתר בשל היקפו הכספי הגבוה ומשמעותיותו ארוכות הטווח, ומאחר שקדימותו בסדר העדיפויות המטכ"לי שנויה במחלוקת.

בפקודת העבודה לתר"ש "גדעון" של אג"ת מפברואר 2016 צוין כי בשנת 2016 תציג ז"י בין היתר את תפיסת האש הארטילרית בראייה ארוכת טווח ובכלל זה משמעויות מבצעיות, ביצועים ותקציב, ובכפוף לכך תביא את הפרויקט לקבלת אישור עקרוני.

באפריל 2016 קיים ראש אג"ת דאז דיון עם נציגי ז"י בנושא פרויקט התותח החדש. בדיון הציגה ז"י בין היתר כי על פי תפיסת האש ביבשה קיים צורך באש ארטילרית מגוונת וזמינה, מבוזרת ואמינה, מרחבית ואורגנית, וכי "למימוש עקרונות אלה נדרש מערך ארטילריה קניית [מערך תותחים] בזמינות גבוהה ובאפקטיביות משופרת". בסיכום הדיון ציין ראש אג"ת כי ניתוח הפרויקט "נדרש להישען... על הצורך והתפיסה המבצעית... ואלו חסרים בניתוח שהוצג" (ההדגשות במקור).



ראש אג"ת דרש מז"י בשיתוף מנת"ם להשלים עד תחילת יולי 2016 בין השאר ניתוח תפיסתי-מבצעי "שיצביע על מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום" בדגש על כמויות התותחים הנדרשות ביחס לתוכניות האופרטיביות, וכן בחינה של "אפקטיביות הפעולה של האש הארטילרית כיום".

בדיון שהתקיים בספטמבר 2016 בראשות רח"ט התכנון באג"ת בנושא הצגת הפרויקט לאישור עקרוני הציגה ז"י את עיקרי "תפיסת האש" שלה. לפי תפיסה זו האתגר המבצעי מורכב, בין היתר מכיוון שהאויב הוא נעלם, מפוזר בתאי שטח גדולים, מעכב ושוחק את התמרון ומושך לקרבות ב"שטחים מורכבים". לפי תפיסת ז"י, התמרון צריך להיות מהיר, קטלני, אפקטיבי ושריד. כמו כן, הציגה ז"י ניתוח תמציתי של המצב הקיים בתחום יכולות האש, את עיקרי הדרישות המבצעיות מהתותח החדש ואת הביצועים המשופרים הצפויים שלו.

בספטמבר 2016, יום למחרת הדיון האמור בראשות רח"ט התכנון, קיים ראש אג"ת דאז דיון נוסף עם נציגי ז"י. במצגת שהציגה הזרוע צוין כי הצורך ביציאה לפרויקט התותח החדש מורכב משלושה היבטים - צורך מבצעי, צורך משקי שעניינו מתן מענה למשק התותחים המתיישן וצורך בהתייעלות שעניינו חיסכון בעלויות שוטפות ובכוח אדם לוחם. כמו כן הציגה ז"י את אתגרי הפעלת האש, המצב הקיים והמענה, כפי שהוצגו במצגת לרח"ט התכנון, וכן את דרישותיה הטכניות-מבצעיות בנוגע לתותחים החדשים.

בסיכום הדיון ציין ראש אג"ת כי ניתוח הפרויקט "נדרש להישען... על הצורך והתפיסה המבצעית... ואלו חסרים היו גם בדיון הקודם [מאפריל 2016] וגם בדיון נוכחי זה" (ההדגשות במקור). ראש אג"ת המליץ באותו הדיון לאשר עקרונית את הפרויקט.

מהמתואר לעיל עולה כי במסגרת תהליך ההמלצה לאישור עקרוני של פרויקט התותח החדש התריע אג"ת פעם אחר פעם לפני ז"י כי עליה לבחון את מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום ולהציג לו את הצורך המבצעי בה. עוד התריע אג"ת לפני ז"י כי עליה לבחון את האפקטיביות של מערך התותחים ואת מספר התותחים הנדרש ביחס לתוכניות האופרטיביות. לבחינת נושאים אלה יש חשיבות רבה בין היתר מהסיבות האלה: הצורך לוודא כי מערך ארטילרי המבוסס על תותחים חדשים ייתן את המענה האפקטיבי והמיטבי ויאפשר לצה"ל לעמוד בהישגים הנדרשים בשדה הקרב המודרני, והצורך לוודא כי השקעה של מיליארדי ש"ח בתותחים חדשים אכן נדרשת. למרות האמור לעיל, בביקורת נמצא כי ז"י לא בחנה נושאים אלה ולא הציגה אותם לאג"ת במועד ההמלצה לאישור עקרוני של אג"ת.

משרד מבקר המדינה מציין כי המלצת אג"ת לאשר עקרונית את הפרויקט, אף שז"י לא הציגה לפניו את הנושאים האמורים, אשר הוא עצמו דרש שיוצגו לפניו, אינה עולה בקנה אחד עם הנדרש בתהליך קבלת החלטות סדור, ובכלל זה הצגת מידע מלא לפני מקבלי ההחלטות.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי בפרויקטים עתידיים על אג"ת להקפיד שהמלצתו לרמטכ"ל בנוגע לפרויקטים תתבסס על תשתית עובדתית מקיפה ומלאה, וכי כלל השיקולים הרלוונטיים יובאו בחשבון.

בהקשר זה יצוין כי ראש מנת"ם מסר למשרד מבקר המדינה ביוני ובספטמבר 2018 כי במסגרת תהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש לא בחן המטה הכללי את מקומה של האש הארטילרית בשדה הקרב הנוכחי, אלא הניח שיש בה צורך. עוד מסר ראש מנת"ם כי גם העבודות שביצעו ז"י ומנת"ם בשלב האישור העקרוני הניחו שנדרשת אש ארטילרית כחלק מהסיוע קרבי לכוחות המתמרנים.

צה"ל ציין בתגובתו כי נוכח הפער המשקי שהלך והתעצם הייתה חשיבות רבה בראייה של כמה שנים קדימה לקבל החלטה בזמן לצאת לרכש תותחים חדשים. דחיית ההחלטה בנושא עד לתר"ש הבאה הייתה מפחיתה במידה ניכרת את ההישג המערכתי הצפוי, עם דעיכתו של המערך הקיים.

עוד ציין צה"ל בתגובתו כי ההחלטה על היקף הכלים להצטיידות התקבלה בהחלטה ניהולית. החלטה זו לא הוסברה ונתמכה באופן מספק. כן צוין בתגובה כי "האישור העקרוני נועד לקדם את העמ"ט [עבודת המטה] ו[ניתן] להתבסס על מחקר מנת"ם [בנושא התרומה הצפויה מהצטיידות בתותח חדש שפורסמה במאי 2017] באישור הסופי. יש לבחון את התהליך כולו ולא את חלקו".

משרד מבקר המדינה מציין כי להצטיידות בתותחים חדשים יש השפעה על עתיד מערך התותחים לשנים רבות, ולכן נדרש היה להביא בחשבון את כל הנושאים הרלוונטיים לקבלת החלטה בעניין. כמו כן מציין משרד מבקר המדינה כי על פי הוראה 10/1, בשלב האישור העקרוני יש להציג לדרג המאשר את כל הנושאים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה. שלב זה הוא משמעותי, מאחר שנקבעים בו מאפייני הפרויקט, האמורים לבוא לידי ביטוי במסמך משימת הפרויקט, באפיון הטכני שלו ובמסמך תכולת העבודה הנדרשת ליישומו. בשלב האישור הסופי, שניתן על פי ההוראה רק לקראת סיום המשא ומתן והחתימה על חוזה עם הספק, כבר מאוחר מדי לדון בשאלות הבסיס הנוגעות לפרויקט.



יודגש כי בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת להקפיד על יישום הוראה 10/1. בספטמבר 2019 שלח סגן הרמטכ"ל לראש אג"ת ולמפקד ז"י מכתב (להלן - מכתב סגן הרמטכ"ל בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת) ובו הנחה את אג"ת ללמוד את הדוח, לדון במשמעויותיו ולהפיק את הלקחים הנדרשים, בין היתר בדגש על "הקפדה יתרה על נוהל 10/1 ותהליכי הבקרה בניהול פרויקטים"; המכתב הובא גם לידיעת מבקר המדינה.

אישור עקרוני של פרויקט התותח החדש על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון

בינואר 2017 הביאו ז"י ואג"ת את פרויקט התותח החדש לאישור עקרוני של הרמטכ"ל. המצגת שהציגה ז"י התבססה על המצגות לרח"ט התכנון באג"ת ולראש אג"ת, כמתואר לעיל. באותו הדיון אישר עקרונית הרמטכ"ל דאז את הפרויקט. יום למחרת הציג אג"ת את הפרויקט לשר הביטחון דאז ובאותו הדיון אישר עקרונית שר הביטחון דאז את הפרויקט.

בביקורת עלה כי גם בדיונים בנוגע לאישור העקרוני שהתקיימו בראשות הרמטכ"ל ושר הביטחון, לא הציגו ז"י ואג"ת ניתוח בנוגע למקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום ואת הצורך המבצעי בה.

משרד מבקר המדינה מעיר לז"י ולאג"ת כי הצגת הפרויקט לרמטכ"ל ולשר הביטחון על בסיס תשתית עובדתית חסרה כמפורט לעיל, היא ליקוי בתהליך אישורו העקרוני של הפרויקט. הצגה חסרה זו הביאה לכך שהרמטכ"ל ובעקבותיו שר הביטחון אישרו עקרונית את הפרויקט ללא שנושאים מהותיים העומדים בבסיס ההחלטה להצטייד במערך של תותחים חדשים, שלהם בין היתר משמעויות מבצעיות וארגוניות, נדונו ונבחנו קודם לכן בצה"ל לעומק, כפי שנדרש בתהליך קבלת החלטות סדור, וכפי שאף דרש ראש אג"ת. עמידה על ביצוע בחינות אלה ועל הצגת תוצאותיהן הייתה מאפשרת לרמטכ"ל ולשר הביטחון לקבל החלטה המבוססת על תשתית עובדתית מקיפה יותר בנוגע למכלול השיקולים הרלוונטיים, ולוודא כי מערך ארטילרי המבוסס על תותחים חדשים ייתן את המענה האפקטיבי והמיטבי ויאפשר לצה"ל לעמוד בהישגים הנדרשים בשדה הקרב המודרני, וכי השקעה בו היא כדאית לעומת ההשקעה בצרכים אחרים. בייחוד נוכח העובדה כי מדובר במערך עתיר תקציבים, אשר עתיד לשמש את צה"ל במשך עשרות שנים.

נושאים שנבחנו בצה"ל לאחר האישור העקרוני

לאחר שהרמטכ"ל ושר הביטחון אישרו עקרונית את הפרויקט בחן צה"ל בדיעבד נושאים שנדרש היה לבחון אותם לפני מתן האישור: התרומה הצפויה מהצטיידות בתותח החדש שנבחנה במסגרת עבודה שפרסם מנת"ם במאי 2017; והצורך המבצעי באש ארטילרית ביבשה, שנבחן לראשונה רק בוועדה המטכ"לית שהציגה את המלצותיה לסגן הרמטכ"ל ביולי 2017.

עבודת מנת"ם בנושא התרומה הצפויה מההצטיידות בתותח החדש

בעבודת מנת"ם ממאי 2017 בנושא התרומה הצפויה מההצטיידות בתותח החדש צוינו התובנות שעלו מעבודה שעשה מנת"ם, בשיתוף ז"י, בשנים 2013 - 2016. כאמור, באפריל 2016 הנחה ראש אג"ת את ז"י לבצע, בשיתוף מנת"ם, ניתוח תפיסתי-מבצעי שיבחן את מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום בדגש על אפקטיביות הפעולה של האש. בעבודה האמורה צוין כי לאחר שתגבש ז"י תפיסת הפעלה למערך החדש, חובתה של הזרוע להוכיח כי תפיסת ההפעלה מאפשרת עמידה במתאר המבצעי.

בעבודת מנת"ם שפורסמה לאחר האישור העקרוני של הפרויקט עלו נושאים מבצעיים מהותיים שהיה ראוי לבחון אותם לפני המלצתו של אג"ת לאשר עקרונית את הפרויקט, כדי להבין לאשורן את המשמעויות המבצעיות הכוללות של ההצטיידות במערך התותחים החדשים. ייתכן כי בהבנת המשמעויות מהנושאים האמורים היה כדי להשפיע על סדר העדיפויות בהשקעה במערך זה לעומת השקעות אחרות בתחום האש היבשתית.

יודגש כי במכתבו בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת להפיק את הלקחים הנדרשים מהדוח, בין היתר בדגש על שילוב מנת"ם בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לפרויקטים משמעותיים.

משרד מבקר המדינה מציין כי על צה"ל לעדכן את נהליו לאחר שיבצע הפקת הלקחים שעליה הנחה סגן הרמטכ"ל, כמתואר לעיל.

עבודת הוועדה המטכ"לית

באופן חריג, במאי 2017, ארבעה חודשים לאחר שאישרו עקרונית הרמטכ"ל ושר הביטחון את הפרויקט, הנחה שר הביטחון דאז בהתייעצות עם הרמטכ"ל דאז להקים צוות אשר יגבש המלצות לשר הביטחון לתיקוף ההחלטה להצטייד במערך של תותחים חדשים. זאת על רקע ספקות שהעלו גורמים שונים, חלקם יוצאי מעהב"ט, בנוגע לצורך בתותחים חדשים, נוכח חלופות חדשות וזמינות של אש



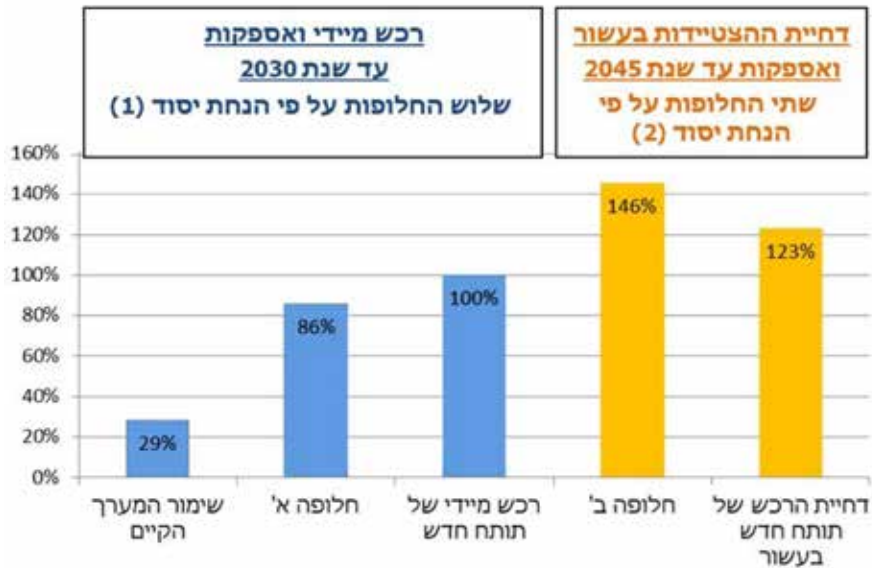
מדויקת. בעקבות כך הנחה הרמטכ"ל דאז את סגן הרמטכ"ל דאז להקים צוות "שיבחן את עבודת המטה שנעשתה בנושא רכישת התותח בצה"ל". כמה ימים לאחר מכן הנחה סגן הרמטכ"ל להקים ועדה מטכ"לית לבחינת ההחלטה לאשר את הצטיידות ז"י במערך של תותחים חדשים¹³. בכתב המינוי של סגן הרמטכ"ל לוועדה צוין כי תפקידה הם בין היתר לבחון את הדרישה המבצעית לאש יבשתית שהגדירה ז"י, את החלופות לאש יבשתית ואת כדאיות הצטיידות.

בסיכום עבודתה קבעה הוועדה כי מערך התותחים הוא האפקטיבי ביותר בנוגע לסיוע קרבי.

הוועדה בחנה דרכי פעולה אפשריות לפתרון מצבו של משק התותחים בצה"ל על פי שתי הנחות יסוד: (1) רכש מייד וספקות עד שנת 2030; (2) דחיית הצטיידות בעשור וספקות עד שנת 2045. על פי הנחת יסוד (1) נבחנו שלוש דרכי פעולה אפשריות: שימור המערך הקיים, רכש מייד של תותח חדש וחלופה א'. על פי הנחת יסוד (2) נבחנו שתי דרכי פעולה אפשריות: דחיית רכש התותח בעשור וחלופה ב'. להלן בתרשים 3 יוצג שיעור העלות של כל אחת מדרכי הפעולה האפשריות לפתרון מצבו של משק התותחים מהעלות של רכש מייד של תותח חדש.

13 בראש הוועדה עמד כאמור מפקד מפקדת העומק, והיו חברים בה בין היתר נציגים מז"י, מאג"ת וממפא"ת.

תרשים 3: שיעור העלות של כל אחת מדרכי הפעולה האפשריות לפתרון מצבו של משק התוחחים מהעלות של רכש מיידני של תותח חדש (באחוזים)



על פי נתוני הוועדה המטכ"לית מיולי 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסקנות הוועדה המטכ"לית היו כי שימור המערך הקיים הוא חלופה אפשרית, אולם הדבר כרוך בסיכון. במבט לעתיד, אל העשורים הבאים, יש יתרון, מבצעי וכלכלי כאחד, להקדמת ההצטיידות בתותח חדש על פני כל החלופות האחרות.

ביולי 2017 קיבלו הרמטכ"ל ושר הביטחון את המלצת הוועדה המטכ"לית, ואישרו פעם נוספת את הצורך המבצעי בתותח חדש לצה"ל.

משרד מבקר המדינה מצייין כי היה מקום לבצע את הבחינות שעשתה הוועדה המטכ"לית באופן חריג ובדיעבד, לפני מתן ההמלצה של אג"ת לרמטכ"ל ולשר הביטחון לאשר עקרונית את פרויקט התותח החדש, וכחלק בלתי נפרד מתהליך סדור לבחינת הצורך במערך של תותחים חדשים. זאת כדי לסייע לרמטכ"ל ולשר הביטחון לקבל החלטה מושכלת על בסיס תשתית עובדתית מקיפה ומלאה בנוגע לנחיצותו של מערך ארטילרי המבוסס על תותחים חדשים, ולאפשר להם להיחשף לפני אישור הפרויקט למגוון השיקולים הרלוונטיים.



עם זאת, משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הקמת הוועדה המטכ"לית ואת העובדה שהיא בדקה היבטים מבצעיים מהותיים מ"ראשית הצירים". בין היתר בדקה הוועדה איזה סוג של אש נחוץ לכוחות המתמרנים בשדה הקרב המודרני; מהו מקומה של האש הארטילרית, ובכלל זה מהו הצורך המבצעי בה, מה חלקן של המשימות שנדרשת להן אש ארטילרית בכלל משימות האש היבשתית; ומהן החלופות שייטנו את המענה האפקטיבי והמיטבי.

בתגובתו ציין צה"ל כי "החלטת הרמטכ"ל באופן חריג להקמת ועדה מטכ"לית לבחינת הצטיידות בתותח חדש, הינה נכונה ובוצעה טרום הבאת הפרויקט לאישור הקבינט המדיני ביטחוני. זרוע היבשה מאמצת את הפרקטיקה של שילוב צוותים אדומים במסגרת עמ"ט לאישור פרויקטים".

עוד ציין צה"ל בתגובתו כי ז"י ביצעה עבודת מטה מקיפה במשך כמה שנים לקראת אישור ומימוש פרויקט התותח החדש, וכי הפרויקט נבחן בכל הכלים האפשריים במסגרת הזרוע כמתחייב בהוראה 10/1. המסקנה שהגיעה אליה הזרוע כתוצאה מעבודת המטה היא כי מערך התותחים הוא מערך ישן שהרלוונטיות שלו הולכת ופוחתת. ההבנה הייתה שנדרש לקבל החלטה לחידוש מערך התותחים בהקדם בשל תהליך הצטיידות ארוך. חידוש המערך אף תועדף בסדר עדיפות גבוה ביחס ליכולות ז"י במסגרת תר"ש "גדעון". כן צוין בתגובת צה"ל כי המערך הארטילרי נדרש גם בעתיד כמערך עיקרי לסיוע האש היבשתית ואין חלופות רלוונטיות למערך הארטילרי מבחינת אפקטיביות, רלוונטיות ועלויות, ולכן נכון היה לצאת לפרויקט. מאחר שנדרש להחליף את המערך הקיים מהר ככל הניתן, נדרש היה לצאת לפרויקט מיידית.

משרד מבקר המדינה מציין כי בחינות כמו אלה שנעשו בוועדה המטכ"לית בדיעבד, לאחר האישור העקרוני של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון, היה ראוי לעשותן בכל מקרה לפני קבלת האישור העקרוני, גם אם הצורך הדחוף בהחלפת המערך בשל התיישנותו היה מוצדק. בחינה בשלב האישור העקרוני הייתה חוסכת את המשאבים הניהוליים שהשקיעה הוועדה המטכ"לית, וייתכן שהייתה מאפשרת לקצר את משך הזמן עד ליציאת הפרויקט לדרך.



על צה"ל לבחון אילו בחינות מהותיות צריכה לכלול עבודת המטה שלו, המשמשת תשתית לקבלת החלטה לאישור עקרוני על ידי הדרג המאשר בצה"ל של פרויקטים הנוגעים למערך שלם ומשמעותי שאמור לשרת את צה"ל לטווח ארוך. תשתית זו תשמש בהמשך גם בסיס להצגת הפרויקט לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני על ידי המטה לביטחון לאומי. בהתאם לכך על צה"ל לעדכן את נהליו. זאת ועוד, על צה"ל להקפיד לבצע מראש בחינות מהותיות אלה לפני קבלת החלטות ומתן אישורים בנוגע לפרויקטים.

הצגת אפקטיביות המערך על ידי הוועדה המטכ"לית

גורמים במעב"ט ומחוצה לה הצביעו לא אחת כי בצה"ל קיימת נטייה לקבוע דרישות מבצעיות מחמירות מדי. למשל, בסקירת מנת"ם בנושא פרויקטי אמל"ח מינואר 2016 הומלץ כי המטה הכללי יאתגר את ההגדרות המופיעות במסמך הדמ"ץ, "כיוון שלזרועות ישנה נטייה ארגונית להחמיר בדרישות המבצעיות". כמו כן, בדוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר, שמינה ראש הממשלה במאי 2014 ואשר בחנה את היקפו הרצוי של תקציב הביטחון נוכח צורכי המשק והחברה בישראל¹⁴, צוין כי בצה"ל קיימת תופעה ולפיה דרישות מבצעיות מאופיינות באפיוני יתר, "כאשר כבר כיום בחלק מהמערכים בצה"ל אין יכולת למצות את הטכנולוגיות הקיימות".

כאמור, בכתב המינוי של סגן הרמטכ"ל לוועדה צוין כי תפקידיה הם בין היתר לבחון את הדרישה המבצעית לאש יבשתית שהגדירה ז"י. במסמכי הוועדה המטכ"לית נכתב כי באחד ממפגשיה היא תעסוק בדרישות המבצעיות של התותח החדש, וכי למידה שלהן ותיקופן יהיו אחד מההישגים הנדרשים של המפגש. בסיכום הוועדה המטכ"לית צוין כי במסגרת עבודתה היא בחנה את הדרישות המבצעיות מהתותח החדש.

בסיכום הוועדה המטכ"לית פורטו הדרישות המבצעיות שהוגדרו במסמך הדמ"ץ משנת 2012, וכן הוצגו המשמעויות של דרישות אלה, ובכלל זה היכולות שהן מקנות ומרכיבי מערכת התותח הנגזרים מהן.

לפני הוועדה המטכ"לית הונחה עבודת מנת"ם בנושא התרומה הצפויה מההצטיידות בתותח החדש. כאמור, מנת"ם הוא גוף מטכ"לי שתפקידו לתמוך את תהליכי קבלת ההחלטות.

בעבודת מנת"ם האמורה נכלל מידע משמעותי בהיבטים מבצעיים. כמו כן צוין

14 דוח הוועדה פורסם ביוני 2015.



בעבודה כי בראיית מנת"ם, השיקול המוביל בנוגע ליציאה לפרויקט הוא הצורך המשקי הנובע מהתיישנות מערך התותחים הקיימים. עם זאת הודגש בעבודה כי "נכון לבחון בראיה ביקורתית את הדרישות מתוח חדש" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה כי הוועדה המטכ"לית אמנם פירטה בסיכום עבודתה, שאותו הציגה לסגן הרמטכ"ל ולרמטכ"ל, את הבעיות הקיימות במשק התותחים בצה"ל, את החלופות לפתרון מצבו של המשק ואת מסקנותיה בעניין, ואולם היה ראוי שהוועדה תציג תמונה מלאה יותר הכוללת גם היבטים מבצעיים נוספים שצוינו בעבודת מנת"ם, שעמדה בפניה, בין היתר בנוגע לערך התרומה המבצעית שתופק מהחלפת המערך. הצגת תמונה כאמור נדרשת, כדי שמקבלי ההחלטות ייחשפו גם לעבודה המקצועית של מנת"ם לצורך הרחבת מרחב השיקולים שלהם.

בתגובתו ציין צה"ל כי הוועדה המטכ"לית גיבשה את מסקנותיה על בסיס כלל עבודות המטה שהוצגו לה, כולל עבודת מנת"ם, וכי המפקדים רשאים, במסגרת אחריותם ובמסגרת ראיית התמונה הרחבה, להחליט שלא לקבל את מסקנות עבודת מנת"ם.

יודגש כי במכתבו בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל להפיק את הלקחים הנדרשים בדגש על אופן הצגת הנתונים למקבלי ההחלטות בצבא, וכאמור על שילוב מנת"ם בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לפרויקטים משמעותיים.



נוכח הממצאים המתוארים לעיל, על צה"ל לבחון מה צריכה לכלול עבודת המטה הנעשית לקראת הצטיידות במערך עיקרי של אמ"ח חדש, ובייחוד כאשר מדובר במערך משמעותי ועתיר תקציבים שאמור לשרת את צה"ל במשך עשרות שנים ולעדכן את נהליו בהתאם. עבודת מטה מובנית כאמור תסייע למקבלי ההחלטות לקבל החלטות על בסיס מידע מבוסס ומקיף ולאשר פרויקטים מסוג זה רק לאחר בחינה וניתוח מלאים של נושאים מהותיים הקשורים לפרויקטים, תוך דיון בהם בעיתוי המאפשר השפעה על קבלת ההחלטות, ולא בדיעבד.

התנהלות צה"ל ומשהב"ט לקראת שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט

לצד אי-בחינה של נושאים מהותיים על ידי צה"ל במסגרת עבודת המטה לקראת מתן אישור עקרוני לפרויקט ובמסגרת תהליך האישור העקרוני, עלו בביקורת ליקויים בהתנהלותם של ז"י, אג"ת ומפא"ת שהשפיעו על שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט¹⁵, כפי שיתואר להלן.

ביטול הדגמה לתוח AGM

במסגרת עבודת המטה של ז"י לבחינת ההצטיידות במערך של תותחים חדשים בחנה מעהב"ט חלופות, ובהן שתיים מרכזיות - מערכת תוח AGM מתוצרת חברת KMW הגרמנית (להלן - תוח AGM) ומערכת תוח מתוצרת אלביט (להלן - תוח מתוצרת אלביט). בשנת 2010 שלח מפא"ת בקשה לקבלת מידע (להלן - RFI)¹⁶ לחברות KMW ואלביט. מענה החברות התקבל בתחילת שנת 2011 ונבחן על ידי ז"י ומפא"ת.

ביוני 2011 ביקרו נציגי ז"י ומפא"ת בגרמניה לצורך לימוד של מאפייני התוח וביצועיו, והדגמה של יכולותיו. במסמך סיכום הנסיעה של נציגי ז"י נכתב כי אנשי הצוות הישראלי "התרשמו בצורה חיובית מאוד ממערכת התוח ומחברה הגרמנית. מערכת התוח קיימת כאב טיפוס, פועלת ויורה ונראה כי היא מתאימה היטב לדרישות המבצעיות של חת"ם [חיל התותחנים]". במסמך צוין כי בשל המגבלות הקשורות לשטחי האש לא הוצגו יכולות מסוימות של התוח, וכי בהמשך תהליך ההתקשרות מול החברה ולפני חתימה על החוזה עם החברה הגרמנית מומלץ לדרוש, כתנאי סף, ביצוע של ניסוי הדגמה והוכחת יכולות בארץ.

בהמשך, נוכח דרישת מעהב"ט כי פרויקט התוח החדש ינוהל על ידי חברה ישראלית, קברה KMW הגרמנית לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א) כדי שזו תוביל את הפרויקט כקבלנית ראשית ישראלית. בהמשך קברה להצעה המשותפת של KMW ותע"א גם תעש מערכות בע"מ (להלן - תעש).

בתהליך בדיקת המערכת מצאה ז"י כי בחלופה של תוח AGM קיים סיכון ניכר בנוגע להיבט מסוים. ואולם, מעהב"ט המשיכה לראות בתוח AGM אחת החלופות המובילות לתוח חדש.

15 כאמור, על פי הוראה 10/1 לאחר מתן אישור עקרוני לפרויקט יחל שלב ההתארגנות למימוש, שכולל בין היתר הכנת מסמכי התקשרות, העברת בקשה לקבלת הצעות מהתעשיות, בחינת ההצעות ובחירת מפתח או יצרן.

16 RFI - Request For Information. בקשה לקבלת מידע מספקים אפשריים, הדרוש למעהב"ט לקראת תהליך הרכש.



כדי להקטין את הסיכון הגלום בבחירה בחלופה של תותח AGM וכמבחן בהיבט המסוים, החליטו ז"י ומפא"ת על ביצוע הדגמה של תותח AGM בישראל. בסיכום דיון שהתקיים בז"י ביולי 2012 בראשות ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) אמל"ח דאז בז"י ובהשתתפות נציג מפא"ת ציין רמ"ח אמל"ח כי הסיכון המשמעותי ביותר בפרויקט הוא בנוגע להיבט המסוים. רמ"ח אמל"ח הוסיף כי סיכון זה הוא בעל סבירות גבוהה למימוש, ומשמעותו היא פסילת החלופה הגרמנית, וכי "יש לבחון כיצד ניתן להוריד את הסיכון ע"י מהלך מקדים למכרז או כל דרך אחרת".

בדיון שקיים בפברואר 2013 מפקד ז"י דאז עם גורמים בזרוע הוא ציין כי "יש לראות את התותח [AGM] בהדגמה בארץ" והזמין את התע"א לבצע הדגמת ירי. בסוף החודש פנתה התע"א לרמ"ח מערכות חימוש ורק"ם¹⁷ (להלן - רמ"ח מח"ר) במפא"ת דאז בבקשה להביא להדגמה בישראל דגם שני של תותח AGM. היא ציינה כי על מנת להתניע תהליך בנוגע להיבט המסוים, היא מבקשת ממפא"ת להוציא בהקדם האפשרי מכתב הזמנה לחברת KMW. באפריל 2013 הזמין משהב"ט את KMW להדגמה של התותח בישראל. במכתב של רמ"ח מח"ר במפא"ת לחברה שמייצגת את KMW בישראל הוא הדגיש את אחריותה הבלעדית של התעשייה לכל ההוצאות וכן הדגיש אי-יצירת מחויבות כשלהי בעצם קיום ההדגמה.

באוגוסט 2013 פנתה החברה שמייצגת את KMW בישראל לרמ"ח מח"ר במפא"ת וציינה כי בקשות לביצוע הדגמה בישראל נדרש לאשר בגרמניה בוועדה הפרלמנטרית העליונה לביטחון, וכי הוועדה תכונס רק לאחר הבחירות בגרמניה, הצפויות להתקיים בספטמבר אותה השנה. לפיכך ביקשה החברה להזמין את מעהב"ט לניסוי ירי והדגמה של תותח AGM בגרמניה בספטמבר 2013 ולבצע את ההדגמה בישראל בשנת 2014, לאחר קבלת האישור האמור.

בספטמבר 2013 שוב ביקרו נציגי מעהב"ט במתקני חברת KMW בגרמניה. במסמך של תע"א המסכם את הביקור צוין כי התקימה שיחה על מטרות ההדגמה המתוכננת להתבצע בארץ, כפי שהוגדרו על ידי צה"ל, ובהן הדגמת יכולות בתנאים אופייניים לישראל ו"הוכחה (חלקית)" של היכולת בנוגע להיבט המסוים. בביקור צפו הנציגים בהדגמה נוספת של ירי מהתותח.

בנובמבר 2013 שלח רמ"ח מח"ר במפא"ת דאז מכתב הזמנה נוסף לחברת KMW להדגמת ירי של תותח AGM בישראל. גם בהזמנתו זו הדגיש מפא"ת כי משהב"ט לא ישתתף בעלויות ההדגמה וכי ההיענות לבקשה להדגמה אינה יוצרת למשהב"ט התחייבות מכל סוג שהוא לרכוש מחברת KMW את תותח AGM או כל תותח אחר.

17 רכבי קרב משוריינים.

בדיון שהתקיים ב-10.3.14 הנחה מפקד ז"י דאז להגדיר יעדים ברורים להדגמה של תותח AGM בארץ, אשר תוכננה למאי 2014. יומיים לאחר מכן, במצגת שהציגה ז"י בדיון שהתקיים בראשות רח"ט התכנון באג"ת דאז, צוין בין היתר כי אחד הסיכונים המרכזיים בפרויקט הוא ההיבט המסוים, וכי יש לבצע כמה צעדים לצמצום סיכון זה, ובהם "הדגמה בארץ כמבחן חשוב... ואבן דרך חשובה להסרת הסיכון בהמשך". עוד צוין במצגת כי על מנת לוודא הצטיידות בתותח העונה באופן מיטבי על הדרישות המבצעיות הוגדרו ארבעה תנאי סף ניהוליים בפרויקט, ובהם "מבחן מעשי" שעניינו הדגמת היכולת של התותח בארץ.

יום לאחר מכן, ב-13.3.14, פנה ראש ענף נשק ותחמושת במחלקת מח"ר במפא"ת ל-KMW וציין כי הדגמת תותח AGM בישראל נקבעה ל-25.5.14 ופירט את תוכנית ההדגמה הרצויה.

ב-23.3.14, ארבעה חודשים לאחר שהזמין מפא"ת את חברת KMW לבצע הדגמת ירי של תותח AGM בישראל וכמה ימים לאחר ששלח לחברה את תוכנית ההדגמה, ביטלו מפא"ת וז"י את ההדגמה המתוכננת.

בביקורת עלה כי מפא"ת וז"י ביטלו את ההדגמה המתוכננת של תותח AGM בארץ אף שז"י הגדירה שהדגמה כאמור היא תנאי סף ניהולי בפרויקט התותח החדש; למרות החשיבות שראו ז"י ומפא"ת בביצוע ההדגמה של תותח זה בישראל כמבחן בנוגע להיבט המסוים; ואף שבארבעת החודשים שחלפו ממועד הזמנת KMW לבצע את ההדגמה בארץ בפעם השנייה ועד למועד ביטול ההדגמה לא התקבל מידע חדש בנוגע לתותח AGM שהיה בו כדי להביא לביטול ההדגמה. להלן הפרטים:

במכתב ששלח רמ"ח מח"ר במפא"ת ל-KMW ב-23.3.14 הוא הודיע על ביטול ההדגמה בישראל. רמ"ח מח"ר ציין כי לאחר בחינת המידע שכבר מצוי במפא"ת וקבלת עדכון בנוגע להדגמה בגרמניה יש בידי מפא"ת את כל המידע הנדרש להמשך, וכי הדגמה בישראל אינה נדרשת לצורך קבלת החלטה בנוגע להמשך התהליך.

בתגובה על ביטול ההדגמה כתבה KMW ב-3.4.14 לרמ"ח מח"ר במפא"ת כי היא הופתעה לקבל את המכתב האמור, וכי היא מבקשת לדעת אם יש סיבות נוספות לביטול ההזמנה להדגמה, מכיוון שכל המידע הרלוונטי הועבר למפא"ת עוד בטרם הוזמנה KMW להציג את התותח בישראל בנובמבר 2013. עוד ציינה KMW כי הבהרות אלה יאפשרו לה להעריך את המשך מעורבותה בתהליך. רמ"ח מח"ר במפא"ת השיב ל-KMW כי לא קיימות סיבות נוספות לביטול ההדגמה בישראל והבהיר כי לא מדובר בחוסר עניין בביצוע ההדגמה, אלא בכך שההדגמה אינה חיונית.



באותו החודש קיים מפקד ז"י דאז דיון בהשתתפות נציגי מפא"ת בנושא סטטוס פרויקט התותח החדש. בדיון ציין מפקד ז"י כי ההחלטה על ביטול ההדגמה שתוכננה למאי 2014 "נבעה מהצורך להשאיר את כל האפשרויות פתוחות".

במאי 2015 כתב ראש מפא"ת לשעבר למנכ"ל תע"א ולמנכ"ל תעש בין היתר כי מערכת התותח המוצעת על ידם הוצגה בגרמניה ויכולותיה ובשלותה מוכרות. עוד כתב ראש מפא"ת לשעבר כי "משהב"ט פעל, פועל וימשיך לפעול בהתאם לכללי מנהל תקין, שקיפות ושוויון, וגם מן הטעם הזה, בכוונתנו לבחון מערכת נוספת שהוצעה (במסגרת המענה ל-RFI). ראש מפא"ת ציין כי בכל הבחינות וההדגמות שמבצעת מעהב"ט עליה לוודא עמידה בשתי דרישות מהותיות: א) הדגמת היכולת והפוטנציאל לעמוד בדרישה המבצעית; ב) הבטחת היכולת לספק מערכת ישראלית, שמאפשרת "עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים. ראש מפא"ת לשעבר המליץ לתע"א ולתעש לרכז מאמץ בגיבוש מענה לדרישה השנייה, וציין כי את הדרישה הראשונה החברות כבר הדגימו.

יצוין כי באפריל 2016, כשנתיים לאחר ביטול ההדגמה של תותח AGM, הוציא מפא"ת הזמנה על סך של כמה מיליוני ש"ח לאלביט לפיתוח של מדגים לתותח והדגמת יכולת מערכת התותח זה במטרה לקדם את הבשלות הטכנולוגית והמבצעית של מערכת התותח.

בתגובתו של משהב"ט לממצאי הביקורת מיולי 2019 (להלן - תגובת משהב"ט) וכן בתגובת צה"ל צוין כי לפי התרשמותה של מעהב"ט משתי ההדגמות בגרמניה, תותח AGM הוא בעל פוטנציאל לענות על הדרישות המבצעיות של צה"ל, ולכן הוא חלופה רלוונטית. עוד צוין כי לאחר ההדגמה השנייה בוצעה במעהב"ט מחשבה מחודשת ובעקבותיה הגיעו למסקנה כי הדגמה נוספת (שלישית) בארץ של התותח הייתה מיותרת ולא נדרשה כדי להבין את יכולותיו הטכניות של התותח ו/או את בשלותו וכדי לקבוע שהתותח נותן מענה מלא לדרישות שצוינו בדמ"ץ. עוד צוין כי כך הוצג בכל הדיונים בז"י, במטכ"ל ובמשהב"ט.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההחלטה על ביטול ההדגמה במרץ 2014 התקבלה כמה ימים לאחר שמפא"ת שלח לחברה הגרמנית תוכנית להדגמת התותח בישראל ולא מיד לאחר ההדגמה השנייה שהתקיימה בספטמבר 2013. זאת, ללא שהתקיים תהליך סדור שבו נשקלו המשמעויות של קיום ההדגמה אל מול ביטולה.

עוד צוין בתגובת משהב"ט ובתגובת צה"ל כי ביטול ההדגמה בארץ לא השפיע על יכולתו של תותח AGM להיות חלופה רלוונטית הנותנת מענה לדרישות המבצעיות שהוגדרו, ולהתמודד במכרז, אילו היה מתקיים. בנוגע להיבט מסוים ציין משהב"ט



בתגובתו כי תע"א מסרה לוועדת המפתחים¹⁸ חוות דעת משפטית מ-28.12.16, שבה נאמר כי ניתן לפנות לגורם הרלוונטי לשם טיפול בהיבט האמור, וכי תגובתו תצביע על כוונתו בהקשר לכך; עוד נאמר בחוות הדעה כי נדרש לצרף לפנייה לגורם הרלוונטי הוכחה ל"רצינות הכוונות" של הלקוח לרכוש את המערכת, למשל מסמך RFI או RFP. משהב"ט הוסיף כי בידי KMW היה מצוי מסמך RFI רשמי מספטמבר 2010 שפורטו בו כל הנתונים הנדרשים בחוות הדעת, וכי תע"א לא פעלה בנוגע להיבט המסוים. גם לאחר מכתבו של ראש מפא"ת למנכ"ל התע"א מ-3.5.15 לא פעלה תע"א בעניין זה. עיקרי הדברים בנוגע לאופן פעולתה של תע"א צוינו גם בתגובת צה"ל.

יצוין בהקשר זה כי בינואר 2017 החליטה ועדת המפתחים לשלוח מסמך RFI רשמי לתע"א שיכלול פירוט תמציתי של הדרישות הטכניות והניהוליות בפרויקט התותח החדש, זאת כדי שתע"א תידרש לענות עליו באופן רשמי, לרבות הטיפול בהיבטים שונים הנוגעים ל"עצמאות כחול-לבן". ואולם בסופו של דבר קבעה ועדת המפתחים במרץ 2017 כי לא יישלח מסמך RFI לתע"א, מכיוון שהתברר לוועדה כי אין סיכוי שהטיפול בהיבטים אלה יסתיים בהצלחה.

כאמור, בתגובה על ביטול ההדגמה במרץ 2014 פנתה החברה הגרמנית למפא"ת וביקשה לדעת אם יש סיבות נוספות לביטול ההדגמה וזאת כדי להעריך את המשך מעורבותה בתהליך. על פי חוות הדעת המשפטית שהעבירה תע"א למשהב"ט בדצמבר 2016, לצורך טיפול בהיבט מסוים נדרשת הוכחה ל"רצינות הכוונות" של משהב"ט לרכוש התותח דוגמת מסמך RFI או RFP. כלומר, בשל ביטול ההדגמה ואי-קבלת מסמך כאמור לאחר מכן, נפגעה יכולתה של תע"א לקדם את הטיפול בהיבט האמור, ולכאורה מצב זה הותיר את הסיכון המרכזי בחלופה זו ללא מענה וללא בירור מספק.

ראוי שמשב"ט יקבע בהוראותיו, במקרים שבהם הדבר נדרש, כללים לביצוע הדגמות לפני התקשרות עם ספקים פוטנציאליים בנוגע למערכות אמל"ח שמהוות חלופות, לרבות בנוגע למועד הביצוע של ההדגמות, מקום הביצוע והגורם שיישא במימון הביצוע. בנוגע להחלטות על ביטול הדגמה, ראוי שהן יתקבלו בתהליך סדור של קבלת החלטות, לאחר שיתקיים דיון שבו יישקלו המשמעויות של קיום ההדגמה לעומת ביטולה.

18 יצוין כי ועדת המפתחים דנה באופן מימוש פרויקט התותח החדש במשך חודשים אחדים החל מנובמבר 2016, ובמרץ 2017 המליצה למנכ"ל משהב"ט להתקשר עם אלביט בפטור מעריכת מרכז לצורך פיתוח והצטיידות בתותחים חדשים (בנושא זה ראו בהמשך).



קביעת דרישות מהותיות בפרויקט

תהליך אישור הדרישות בצה"ל

על פי הוראה 10/1, על ז"י להציג לאג"ת לקראת המלצה על אישור עקרוני, ובהמשך להציג לרמטכ"ל ולשר הביטחון לצורך אישור עקרוני, מרכיבים שונים בפרויקט, ובהם עיקרי הצורך המבצעי בו; המענה הקיים בצה"ל; הפער המבצעי שבו נדרש לטפל; החלופות שנבחנו לטיפול בפער זה והמענה המועדף; אפשרויות מימוש הפרויקט בתוך צה"ל ובתעשייה והמלצות בעניין הרבות השיקולים שהובילו להמלצות אלו; אפשרויות מימוש הפרויקט בארץ ובחו"ל והמלצות בעניין הרבות השיקולים להמלצות אלו.

בהמשך לדרישה של מפקד ז"י לשעבר, קבעו באפריל 2015 מנכ"ל משהב"ט לשעבר וראש מפא"ת לשעבר דרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, והציגו אותה חודש לאחר מכן לתע"א ולתעש כדרישה מהותית בפרויקט התותח החדש.

כאמור, במאי 2015 כתב ראש מפא"ת לשעבר למנכ"ל תע"א ולמנכ"ל תעש כי בכל הבחינות וההדגמות שמבצעת מעהב"ט עליה לוודא עמידה בשתי דרישות מהותיות: (א) הדגמת היכולת והפוטנציאל לעמוד בדרישה המבצעית; (ב) הבטחת היכולת לספק מערכת ישראלית, שמאפשרת "עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים.

בביקורת נמצא כי באפריל 2016 קיים ראש אג"ת דאז דיון במסגרת השלב המקדים לאישור העקרוני¹⁹ של הפרויקט, ובמצגת שהציגה ז"י בדיון לא צוינה הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים.

ראש אג"ת קבע בדיון האמור: "בנקודת הזמן הנוכחית אין חסמים בבחירת החברה. לפיכך נדרש לבחון את כלל האפשרויות העומדות בפנינו על מנת ליצור תחרות אמיתית שתביא למיקסום הפתרונות האפשריים".

משרד מבקר המדינה מעיר לז"י כי שלא בהתאם לנדרש בהוראה 10/1, בתהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש היא לא הציגה לגורמים הבכירים באג"ת ולאחר מכן לרמטכ"ל את המלצותיה בעניין אפשרויות מימוש הפרויקט בארץ ובחו"ל ואת הנימוקים להמלצות, ובכלל זה לא הציגה היבט מסוים הנוגע ל"עצמאות כחול-לבן" כדרישה מהותית בפרויקט שיש לה השפעות על אפשרויות מימושו. הצגה כזו הייתה מאפשרת לדון בה ולאשרה כתנאי סף.

19 השלב נקרא "אישור רעיון מרכזי", והוא התווסף לעדכון האחרון של הוראת פיתוח והצטיידות באמל"ח שטרם נכנס לתוקף במועד הדיון. בשלב זה ניתן אישור ראשוני למרכיבים העיקריים בפרויקט, ומטרתו העיקרית היא לכוון את הגוף בונה הכוח בשלב מוקדם ככל שניתן של הפרויקט.

רח"ט התכנון באג"ת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי דן בדרישה של ז"י בנוגע להיבט האמור וקיבל אותה.

בביקורת עלה כי לא נמצאו אסמכתאות לכך שהתקיים דיון באג"ת בנושא הדרישה הנוגעת להיבט זה. כמו כן עלה בביקורת כי הדרישה האמורה לא צוינה במפורש במסמך האישור העקרוני שהפיצה חטיבת התכנון באג"ת בנובמבר 2018, המסכם את עיקרי הפרויקט כפי שהוצגו לדרג מאשר הפרויקט. נמצא כי רק בנספח למסמך האישור העקרוני, שכלל השוואה תמציתית של ארבע חלופות שנבחנו צוין ורק כבדרך אגב כי תותח AGM אינו עומד בקריטריון הנוגע לדרישה האמורה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אם בראיית אג"ת הדרישה האמורה היא אחת מהדרישות המהותיות בנוגע לתותח החדש, היה עליו לוודא כי היא כתובה באופן מפורש בהמלצתו לאישור עקרוני של הפרויקט; כי היא מוצגת לרמטכ"ל בתהליך האישור העקרוני, וכי מתקבל אישורו לכך; וכי היא מצוינת במפורש במסמך האישור העקרוני עם יתר הדרישות הטכניות-מבצעיות מהפרויקט.

הצגת דרישות מהותיות לוועדת המפתחים

ועדת המפתחים במפא"ת פועלת על פי הסמכות המוקנית לה מתוקף תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים של מעהב"ט), ועל פי הוראת משהב"ט בנושא בחירת מפתחים ואישורם לביצוע עבודות למפא"ת. ועדת המפתחים מוסמכת לקבוע אם שיטת ההתקשרות עם מפתח תהיה במכרז או בפטור ממכרז. במקרים מסוימים, בהתאם לסכום ההתקשרות, היא מוסמכת להמליץ לראש אגף או למנכ"ל משהב"ט על פטור ממכרז. כמו כן, היא מוסמכת לקבוע אמות מידה לעריכת מכרז, לרבות תנאי סף להשתתפות במכרז בהתאם לקבוע בתקנות חובת המכרזים של מעהב"ט, דוגמת תנאים בדבר ניסיונו של המעוניין להשתתף במכרז, כושרו, כישוריו, היקף פעילותו וחשיבות המקום שבו מתנהלים עסקיו.

בנובמבר 2016, לאחר שראש אג"ת המליץ לאשר עקרונית את הפרויקט, אולם טרם מתן האישור העקרוני של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון, הגיש רמ"ח מח"ר במפא"ת דאז לוועדת המפתחים מסמך בקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברת אלביט לצורך פיתוח מלא של תותח מתוצרת ישראל והצטיידות בו. במסמך צוין כי קיימים שלושה ספקים ישראלים אפשריים לביצוע פרויקט התותח החדש, ובהם תע"א ותעש, אך צוין כי הן אינן מתאימות לביצוע הפרויקט מכיוון שהן אינן מתבססות על מערכת שמאפשרת "עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים.



בהנמקתו של רמ"ח מח"ר צוטט בשינויים קלים קטע ממכתבו של ראש מפא"ת לתע"א ולתעש ממאי 2015, שצוין לעיל, ולפיו הדרישה לתותח כחול-לבן היא דרישה מהותית של מעהב"ט כמערכת נשק עיקרית והיא כוללת היבטים שונים. עוד צוין בהנמקתו של רמ"ח מח"ר כי מאחר שאלביט היא ספקית יחידה של תותחים ארטילריים במדינת ישראל, ועל מנת לוודא עמידה בדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, הוא ממליץ על אלביט כספקית יחידה בפרויקט זה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי ועדת המפתחים דנה באופן המימוש של פרויקט התותח החדש במשך חודשים אחדים. במסגרת עבודתה קראה וניתחה הוועדה עשרות רבות של מסמכים הנוגעים לכל שלבי הפרויקט מאז שהחל; סקרה פרויקטים של תותחים בחו"ל מתחילת המאה העשרים ואחת; קיימה פגישות והתייעצה עם גורמים מקצועיים רבים בצה"ל ובמשהב"ט, לרבות פנייה לגורמים בכירים במשהב"ט לקבלת אישורים לחוות הדעת שנתנו גורמים מקצועיים במשהב"ט; התכתבה רבות עם התעשיות הרלוונטיות; ביקרה במפעל התותחים של אלביט; ונפגשה עם נציגי תע"א.

בדיון הראשון שקיימה הוועדה ב-21.11.16, לפני שניתן האישור העקרוני לפרויקט, הציג רמ"ח מח"ר במפא"ת בין היתר את עיקרי הדרישות המבצעיות והטכניות-ניהוליות מהפרויקט, לרבות הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, את החלופות האפשריות והריאליות למימוש הפרויקט ואת המלצתו לממש את הפרויקט בפטור ממכרז. רמ"ח מח"ר במפא"ת ציין כי תכולת הפרויקט כוללת הצטיידות ראשונית בתותחים במסגרת תר"ש "גדעון" לשנים 2016 - 2020. במצגת של מפא"ת שצורפה לסיכום הדיון צוין כי הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" כאמור היא דרישה שהציג צה"ל לאחר ביצוע בדיקת מערכת מקיפה.

בדיון שקיימה הוועדה ב-19.12.16 היא המליצה כי במסגרת תהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש בצה"ל תינתן התייחסות ברורה לסוגיית ה"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, שנדרשת מספק התומ"ת (כמערכת נשק עיקרית), וכי מחלקת מח"ר במפא"ת "תוודא כי הנושא משולב בדיוני אישור הפרויקט במטה הכללי"²⁰. בדיון שקיימה הוועדה ב-2.1.17 הציגה ז"י דרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת את ההיבטים האמורים.

יצוין כי במצגות שהציגה ז"י במסגרת תהליך האישור העקרוני באג"ת בספטמבר 2016 ואצל הרמטכ"ל ושר הביטחון בינואר 2017 לא עלתה דרישה לאספקה של תותחים בלוח זמנים מסוים ובכמות מסוימת, אלא הוצגו אפשרויות שונות של לוח זמנים לפרויקט התותח החדש. גם בסיכומי הדיונים האמורים לא נמצא אזכור לכך

20 יצוין כי הדיון התקיים לאחר שראש אג"ת המליץ לאשר עקרונית את פרויקט התותח החדש ולפני דיוני האישור העקרוני בראשות הרמטכ"ל ובראשות שר הביטחון.

שצה"ל דרש עמידה בלוח זמנים מסוים למימוש הפרויקט. עוד יצוין כי גם אילוץ תקציב השפיעו על לוח הזמנים המשוער של הפרויקט.

בדיון שקיימה ועדת המפתחים ב-2.3.17 ציין רח"ט התכנון באג"ת בין היתר כי אין לצה"ל עניין בהכרח בתוחמת מתוצרת ישראל, אבל קיים הכרח בהיבט אחר הנוגע ל"עצמאות כחול-לבן".

במסמך סיכום שהגישה ועדת המפתחים למנכ"ל משהב"ט במרץ 2017 צוין כי הצטיידות ראשונית בתותחים כבר במסגרת תר"ש "גדעון" ו"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים הן דרישות עיקריות של צה"ל מהתוחמת החדש. עוד ציינה הוועדה כי כדי למצות את בדיקת האפשרות לעריכת מכרז ולתת הזדמנות שווה למתמודדים פוטנציאליים, היא החליטה להתמקד "אך ורק בשתי דרישות מהותיות" למימוש הפרויקט ולהגדיר עבורן שני תנאי סף למכרז, אם יתקיים. תנאי הסף שנקבעו הם: יכולת לאספקת תומ"תים בלוח הזמנים הנדרש לצה"ל ו"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים. זאת כדי להקטין את המאמץ הרב הנדרש מהתעשיות להכנת הצעה מלאה, שירד לטמיון אם ההצעה לא תעמוד באחד מתנאי הסף, וכדי לקצר ככל האפשר את תהליך קבלת ההחלטות במשהב"ט.

כמו כן צוין במסמך הסיכום כי מלבד הצעת אלביט אין בנמצא הצעות אחרות למימוש פרויקט התוחמת החדש המגלמות יכולות טכנולוגיות מספקות למימוש דרישות צה"ל ואשר מגלמות סיכון סביר לעמידה בשני תנאי הסף שהגדירה הוועדה. על כן מסקנת הוועדה הייתה כי חלופה של עריכת מכרז בישראל אינה ישימה. נוסף על כך, בנוגע לחלופה של מתן פטור ממכרז לאלביט קבעה הוועדה כי היא עומדת בתנאי הסף האמורים, וכי "היא בעלת סיכויי ישימות גבוהים מאוד, בהתאם לדרישות צה"ל". באפריל 2017 אישר מנכ"ל משהב"ט את המלצת ועדת המפתחים.

מפאת הציג לוועדת המפתחים את הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים כנימוק עיקרי לבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם אלביט, אף שבמסמך ההמלצה לאישור עקרוני של ראש אג"ת, שהיה המסמך הרלוונטי בעת הגשת הבקשה לפטור, דרישה מהותית זו לא צוינה כלל. כמו כן, ז"י הציגה לוועדה דרישות הנוגעות למועדי האספקה של התותחים ואג"ת וז"י הציגו לוועדה דרישות הנוגעות להיבטים שונים של "עצמאות כחול-לבן", זאת אף שכאמור, דרישות מהותיות אלה לא נדונו ולא אושרו בתהליך האישור העקרוני באג"ת ואצל הרמטכ"ל ושר הביטחון.

יצוין כי בנובמבר 2017, במסגרת תהליך ההכנה לקראת דיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בפרויקט התוחמת החדש, ציין מפא"ת לפני נציגי המטה לביטחון לאומי (להלן - המ"ל) כי חריגה בלוח הזמנים היא אחד הסיכונים העיקריים בפרויקט



התותח החדש, וכי דרגת חומרתו היא ברמה של שלוש מתוך חמש. כלומר, חריגה בלוח הזמנים היא סיכון ברמת חומרה בינונית. מכאן, שגם אם ביקש צה"ל לקבל את התותחים בהקדם, הרי שבפועל לוח הזמנים לאספקת התותחים לא היה בין הנושאים שלגביהם הוא העלה דרישות מהותיות בפרויקט.

החלטותיה של ועדת המפתחים במפא"ת והמלצותיה נסמכות בעיקר על המידע שמציגים לה הגורמים המקצועיים במעב"ט. על מפא"ת, ז"י ואג"ת לוודא שהם מציגים לוועדת המפתחים מידע מלא, המבוסס על דרישות צה"ל שנדונו ואושרו בתהליך האישור העקרוני. על משהב"ט להקפיד שהדיון באופן מימוש של פרויקטים בכלל ושל פרויקטים עתירי תקציבים בפרט יתקיים רק לאחר שיינתן אישור עקרוני לפרויקטים ובכלל זה אישור הדרישות המהותיות מהם, ושהמידע שבעלי התפקידים השונים יציגו בהקשר זה יהיה מלא ומאושר. בדרך פעולה כזו יש כדי לסייע לכך שהחלטות ועדת המפתחים והמלצותיה על אופן מימושו של פרויקט (במכרז או בפטור ממכרז) יתקבלו על בסיס דרישות צה"ל שנדונו ואושרו בתהליך האישור העקרוני.

הפצת מסמכים מסכמים לפרויקט על ידי צה"ל

על פי הוראה 10/1, על הגוף הרלוונטי בצה"ל להציג לאג"ת לקראת המלצה על אישור עקרוני ובהמשך להציג לדרג המאשר לצורך האישור העקרוני מרכיבים עיקריים בפרויקט כמפורט לעיל, ונוסף על כך להציג הערכה של לוח זמנים לפיתוח, הצטיידות וקליטה, לרבות קצב ההצטיידות ומועדיה בראייה רב-שנתית. עם מתן האישור העקרוני לפרויקט יפיץ הדרג המאשר²¹ מסמך המסכם את עיקרי הפרויקט כפי שהוצגו לו ואת אישורו העקרוני, לרבות הנחיות מיוחדות מטעמו, ככל שקיימות.

עוד קובעת ההוראה כי על בסיס האישור העקרוני יכינו הגורמים הרלוונטיים בצה"ל את מסמך משימת הפרויקט, שיכלול בין השאר את כלל המרכיבים שהוצגו במסגרת הצגת הפרויקט, את עיקרי האפיון המבצעי ואת מעטפת הדרישות מהאמל"ח. לאחר מכן, על בסיס מסמך משימת הפרויקט, יכתבו הגורמים הרלוונטיים בין היתר את האפיון הטכני של האמל"ח ואת מסמך תכולת העבודה הנדרשת לפרויקט. על בסיס האפיון הטכני ומסמך תכולת העבודה יגבש הגוף הרוכש הרלוונטי במשהב"ט בקשה לקבלת הצעות מהתעשייה. גם על פי הוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה²², המפרטת בין היתר את השלבים השונים בתהליך הפיתוח, יכינו הגורמים

21 בפועל, מפיץ אג"ת את המסמך בשמו של הדרג המאשר.

22 הוראה 20.02.



הרלוונטיים בצה"ל מסמך משימת פיתוח (מונח המקביל למסמך משימת פרויקט) שיכלול בין היתר את עיקרי הצורך המבצעי, את הביצועים הנדרשים (אפיון מבצעי) ונתונים תקציביים וכלכליים. עוד קובעת ההוראה כי על בסיס האפיון המבצעי המפורט במסמך משימת הפיתוח (מונח המקביל למסמך משימת הפרויקט) יוכן אפיון טכני.

בדיון בנושא המלצה לאישור עקרוני שקיים רח"ט התכנון באג"ת בספטמבר 2016 הוא הנחה את ענף אמ"ח ופרויקטים בחטיבתו להשלים בשיתוף ז"י את כתיבת מסמך ההמלצה לאישור עקרוני, בכפוף להנחיותיו ולהתניותיו שצוינו במסמך סיכום הדיון.

רק בנובמבר 2018 הפיץ אג"ת את מסמך האישור העקרוני, שכלל בין היתר את המרכיבים העיקריים של פרויקט התותח החדש, לרבות הדרישות המבצעיות מהפרויקט, את תכולתו ואת קצב האספקות המשוער של התותחים בהתייחס לפריסת התקציב על פני שנות הפרויקט.

הפצת מסמך האישור העקרוני נעשתה כמעט שנתיים לאחר האישור העקרוני של הרמטכ"ל ושר הביטחון מינואר 2017; יותר משנה לאחר האישור הנוסף של הרמטכ"ל ושר הביטחון מיולי אותה שנה, לאחר הצגת המסקנות של הוועדה המטכ"לית; ויותר מחצי שנה לאחר שהפרויקט אושר על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני. זאת שלא בהתאם להוראה 10/1 ולמרות חשיבותו של מסמך האישור העקרוני ככלי להעברת הנחיות מיוחדות של הדרג מאשר הפרויקט וכבסיס לשלב ההתארגנות למימושו.

בתגובתו ציין צה"ל כי היה צורך להמתין לקבלת אישור הקבינט המדיני-ביטחוני כדי להפיץ את מסמך האישור העקרוני. לאחר מכן נדרש אג"ת לבצע, בשיתוף ז"י ומפא"ת, תיקונים בהתאם לדגשים שהתקבלו מהקבינט וראש הממשלה, דבר שנמשך כמה חודשים.

משרד מבקר המדינה מציין כי הגיבוש וההפצה של מסמך האישור העקרוני בנובמבר 2018 ייתרו אותו למעשה ופגעו ביכולת של הדרג המאשר לכוון את משהב"ט בהמשך התהליך למימוש הפרויקט. כמו כן, אי-הפצת המסמך מייד לאחר מתן האישור העקרוני במעב"ט גרמה לכך שוועדת המפתחים הסתמכה על מידע שאינו מלא ושאינו מבוסס על דרישות צה"ל שנודונו ואושרו בתהליך האישור העקרוני.



בביקורת עלה כי בניגוד לנדרש בהוראה 10/1 ובהוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה, לאחר אישורו העקרוני של הפרויקט לא פרסמה ז"י מסמך משימת פרויקט, ומפא"ת צירף לבקשה להצעת מחיר²³ את מסמך האפיון הטכני ואת מסמך תכולת העבודה, שנכתבו על בסיס טיוטת מסמך משימת הפיתוח ולא על בסיס המסמך הסופי.

צה"ל ציין בתגובתו כי אכן מסמך משימת הפרויקט הופץ רק במאי 2019 לאחר האישור הסופי בצה"ל²⁴, משום שהיו שינויים בתכולות הפרויקט לאחר מתן האישור העקרוני. כן ציין צה"ל בתגובתו כי היה נכון שז"י תפרסם גרסה ראשונה של מסמך משימת הפרויקט לאחר האישור העקרוני ועדכון לאחר האישור הסופי, בהתאם לשינויים שחלו לאחר מתן האישור העקרוני.

על צה"ל להקפיד על קיומם של תהליכי עבודה סדורים, בייחוד כאשר מדובר בפיתוח ובהצטיידות באמל"ח שיש להם משמעויות מבצעיות ארוכות טווח ועלותם הכספית גבוהה.

בקשה לדון באופן מימוש הפרויקט טרם מתן אישור עקרוני

בדצמבר 2017 מסר מפא"ת לוועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מסמך במענה לשאלותיה בנושא הליכי רכש ביטחוני. המסמך פירט את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע למימוש רכש באמצעות מפא"ת בפרויקט שאותו יוזמת זרוע בצה"ל ולפיו "רק לאחר אישור עקרוני של הפרויקט תפנה הזרוע באופן פורמלי למשהב"ט... כדי לממשו". כמו כן, על פי הוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה, ועדת המפתחים במפא"ת תקבע את המפתח ואת דרכי ההתקשרות עימו בין היתר לאחר שיוכן אפיון טכני הנגזר ממשימת הפיתוח. כאמור, על פי הוראה 10/1, מסמכים אלה יוכנו לאחר מתן האישור העקרוני.

23 ביולי 2018 העביר מפא"ת לאלביט בקשה להצעת מחיר.

24 כאמור, על פי הוראה 10/1, לקראת סיום המשא ומתן ולפני חתימה על חוזה, יש להביא את הפרויקט לאישור סופי של הדרג המאשר בצה"ל.

בביקורת עלה כי התהליך שהתבצע בפועל לא תאם את התהליך שתואר במסמך האמור ואת העקרונות העולים מהוראת משהב"ט. להלן פירוט: בנובמבר 2016 ביקש מפא"ת ממנכ"ל משהב"ט אישור להביא את פרויקט התותח החדש לדיון בוועדת המפתחים במפא"ת לצורך מתן המלצה על אופן מימוש הפרויקט, ומנכ"ל משהב"ט אישר זאת. עקב כך פנה באותו חודש רמ"ח מח"ר דאז במפא"ת לוועדת המפתחים במפא"ת בבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם אלביט לפיתוח מלא של התותח ולהצטיידות בו. זאת אף שבמועד זה, ואף במועד תחילת דיוני ועדת המפתחים על מתן פטור ממכרז לאלביט, טרם אישרו הרמטכ"ל ושר הביטחון עקרונית את הפרויקט, ובכלל זה את הדרישות המהותיות ממנו, תכולתו, ולוח הזמנים המשוער, וממילא טרם הופצו המסמכים המסכמים של האישור העקרוני.

רמ"ח מח"ר במפא"ת²⁵ מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי להבנתו, מפא"ת ביקש "להריץ במקביל את הפרויקט" כדי לחסוך זמן, ומאחר שראש אג"ת המליץ לאשר את הפרויקט, הניח מפא"ת שיש סבירות גבוהה שהפרויקט יאושר ופעל במקביל לתהליך האישור עקרוני בצה"ל תוך לקיחת סיכונים סבירים. רמ"ח מח"ר הוסיף כי לעיתים ועדת המפתחים מציפה נקודות למחשבה²⁶ שיכולות להשפיע על אופן הצגת הפרויקט לאישור עקרוני.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם הייתה סבירות גבוהה לכך שפרויקט התותח החדש יאושר עקרונית וגם אם יש סוגיות שוועדת המפתחים יכולה להציף ואשר יכולות להשפיע על אופן הצגת הפרויקט לאישור, הבאתו לדיון בוועדת המפתחים בטרם הועלו על הכתב הדרישות המהותיות ממנו כפי שאושרו באישור העקרוני אינה תקינה.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי כאמור, בדיעבד התברר שהנימוק העיקרי לעילת פטור ממכרז, שהציג מפא"ת לוועדת המפתחים למעשה כלל לא נדון ולא אושר בתהליך האישור העקרוני, גם לא בסופו של התהליך.

בתגובתו ציין משהב"ט כי הוראת משהב"ט לפיתוח אמל"ח אינה מחייבת את הימצאותו של אישור עקרוני לפרויקט כדי לפתוח בתהליכי פיתוח ורכש. עוד ציין משהב"ט כי הביקורת חידדה עבורו כי עליו להימנע מפנייה אל גורמים חיצוניים, בדגש על ספקים מעורבים, בלי שהתקבל אישור עקרוני לפרויקט, זאת בשל רגישות העניין והחשש מהעברת מידע או הנחיות שאינם סופיים.

25 רמ"ח מח"ר זה נכנס לתפקידו במאי 2017.

26 בתגובת משהב"ט צוין שמדובר למשל בסוגיות הנוגעות לקבלני משנה מוכתבים, לתשתיות הכרחיות לפרויקט ולמחויבויות של המזמין לרבות בהקשר לציוד, שירותים ומידע.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשהב"ט לקבוע, בשיתוף צה"ל, באופן ברור בהוראות משהב"ט את העיתוי שבו יפנה צה"ל באופן רשמי למפא"ת לצורך מימוש פרויקטי פיתוח. כמו כן, על משהב"ט לקבוע בהוראותיו את העיתוי שבו יפנה מפא"ת לוועדת המפתחים לצורך קביעת המפתח ודרכי ההתקשרות עימו, ואת פנייתו של משהב"ט לגורמים חיצוניים לפני קבלת אישור עקרוני לפרויקט בצה"ל.

הנמקות לעילות הפטור ממכרז

על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים של מעהב"ט, קיימת עדיפות לקיום התקשרויות בדרך של מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. עם זאת, תקנות חובת המכרזים של מעהב"ט מאפשרות למשהב"ט לבצע התקשרות בפטור ממכרז בהתאם לעילות פטור שונות. בתקנות האמורות נקבע כי החלטה לבצע התקשרות שלא במכרז תתקבל לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין.

במסמך סיכום ועדת המפתחים ממרץ 2017 צוין כי לצורך בחינת החלופה של מתן פטור ממכרז לאלביט בעילת ספק יחיד היא שמעה את חוות הדעת המקצועיות של רמ"ח מערכות מתמרנות בז"י ושל רמ"ח מח"ר במפא"ת בנוגע ליכולותיה המקצועיות של אלביט בתחום התותחים, ביקרה במפעל התותחים של החברה והתרשמה שבאלביט נצברו תשתיות וידע שניתן להשתמש בהם בפרויקט התותח החדש, חלקם מבוססים על תותחי ה-ATMOS שמוכרת אלביט בעולם. הוועדה קבעה כאמור שהצעת אלביט עומדת בשני תנאי הסף שקבעה הוועדה, וכי היא בעלת סיכויי ישימות גבוהים מאוד, בהתאם לדרישות צה"ל מפרויקט התותח החדש.

נוכח האמור המליצה הוועדה במרץ 2017 לפטור את ההתקשרות עם אלביט למימוש פרויקט התותח החדש מחובת עריכת מכרז. הוועדה ציינה כי המלצתה מתבססת על שתי עילות פטור מחובת מכרז על פי תקנות חובת המכרזים של מעהב"ט הרלוונטיות לפרויקט זה: מתן פטור לפי תקנה 3(2) לתקנות אלו, ולפיו "עסקה לרכש של טובין או שירותים או לביצוע עבודה שנעשית עם הספק היחיד בישראל של אותם טובין או שירותים או עם בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית או התשתית היחיד בישראל לביצוע אותה עבודה או אותו שירות, והכל אם ניתנה חוות דעת בכתב של גורם מקצועי במשרד הביטחון שנקבע לכך על היות אותו ספק יחיד בישראל וכאשר אין מקום לעריכת מכרז בהשתתפות מציעים ממדינת חוץ"; ומתן פטור לפי תקנה 3(5) לתקנות האמורות, ולפיו "ניתן פטור ל"עסקה שביצועה כרוך בשימוש בקו ייצור, שמשיקולים בטחוניים יש עניין לקיימו באופן רצוף, כאשר יש מקום להניח שקיום מכרז לגבי עסקאות כאמור יגרום לסגירתו של הקו".

יצוין כי במסמך שמסר ממלא מקום יו"ר ועדת המפתחים במפא"ת למל"ל בספטמבר 2017, כחלק מתהליך ההכנה לקראת דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, צוין כי הפטור מעריכת מכרז מבוסס על שתי העילות האמורות, "כאשר כל אחת מהן הינה מספקת".

בנוגע לעילת הפטור השנייה ציינה הוועדה כי התוחח החדש עתיד לשרת את צה"ל במשך כארבעה עשורים לפחות, ובתקופה זו צפוי כי יבוצעו במערכת שינויים ושיפורים רבים, ולכן קיים אינטרס ברור של מעהב"ט לשמור על כשירותו של קו הייצור של התוחח החדש באופן רציף למשך שנים רבות. עוד ציינה הוועדה כי אף שקו הייצור הקיים באלביט אינו מייצר באותו זמן את מערכות התוחח במלואן, מדובר בקו ייצור דומה מאוד, שמייצר מכלולי נשק לתוחח ATMOS, הנמכר על ידי אלביט בעולם, וכי קו זה עתיד לשמש לייצור כלל מכלולי הנשק של התוחח החדש "וקיום מכרז עלול להביא לסגירתו". בסיכום הוועדה נכתב כי "בשולי הדברים נעיר, כי הגם שמדינת ישראל איננה רוכשת תוחחים מסוג ATMOS, הרי שמדובר בקו ייצור המשמש לצורך ייצוא. אי רכישת תומ"ת המיוצר בישראל ע"י מעהב"ט, משמעותה פגיעה בייצוא בכלל, ובייצוא הביטחוני בפרט".

כמו כן, במצגת שהציג מפא"ת למל"ל בספטמבר 2017 צוין בנוגע לעילת הפטור האמורה כי הקו ישמש לייצור כלל מכלולי הנשק של התוחח החדש; כי "קיים אינטרס ברור לשימור כשירות קו הייצור למשך שנים ארוכות"; וכי "קיום מכרז עלול להביא לסגירתו (בעיקר משיקולי פגיעה באפשרות לייצוא)".

משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שהשימוש של ועדת המפתחים בתקנה 3(2) למתן פטור ממכרז לאלביט היה מספק, משבחרה הוועדה לעשות שימוש גם בתקנה 3(5), היה עליה להציג נימוקים מבוססים; שכן האינטרס הביטחוני לקיומו של קו ייצור זה, שעליו היא ביססה את נימוקיה, לא היה מובהק, וזאת מאחר שצה"ל אינו רוכש תוחחי ATMOS של אלביט.

בתגובתו ציין משהב"ט כי מפעל התוחחים של אלביט הוא ספק יחיד של צה"ל זה כמה עשורים בכל הנוגע לרכש פצצות מרגמה, מרעומים לפצצות מרגמה ומרגמות 60 מ"מ לטנק המרכבה, וכי חלק ניכר מהמכונות המשמשות בקו הייצור של אמצעי לחימה אלה משמשות גם לייצור תוחח ATMOS, שלא נרכש על ידי צה"ל. עוד ציין משהב"ט כי הוא השקיע במשך השנים, בשיתוף אלביט, תקציבים גדולים בשיקום ובשדרוג של קווי הייצור של אמצעי הלחימה שרוכש צה"ל, ויש יכולת וכוונה לעשות שימוש נרחב בתשתיות אלה גם לשם ייצור התוחח החדש לצה"ל.

כמו כן ציין משהב"ט בתגובתו כי אילו היה מתקיים מכרז לפיתוח ולאספקה של תוחח חדש לצה"ל ואלביט לא הייתה זוכה בו "אין כל צל של ספק כי מכירות התוחחים של אלביט בעולם היו נפגעות בצורה קשה ואף חמור מכך, ולו בשל העובדה שלמעשהב"ט



היה קושי להמליץ על מערכת שהיא עצמה אינה מצטיידת בה". עקב כך היה נפגע גם קו הייצור של התותחים המשותף לקו הייצור של שלושת סוגי האמל"ח שצה"ל רוכש מהחברה, והיה מתהווה קושי בשימורו במשך השנים הרבות שבהן התותח החדש יימצא בשירות מבצעי בצה"ל. נוכח הדואליות של קווי הייצור היה לדעת ועדת המפתחים עניין לקיימם באופן רציף, "כאשר יש מקום להניח שאי זכייה של חברת אלביט בעסקת התותח החדש לצה"ל עלולה להביא לאורך עשרות השנים הבאות לסגירת קווי הייצור של... [אמצעי הלחימה], בהם צה"ל מצטייד". משהב"ט הוסיף כי "לנגד עיני ועדת המפתחים לא עמדה שאלת יכולת היצוא של היצרנים וזה מעולם לא היה הטעם של ההחלטה... לכל היותר תוצאת לוואי".

משרד מבקר המדינה מציין כי בבואו לאשר לחברה פטור ממכרז ולהציג מידע הנוגע לפטור לגורמים נוספים רלוונטיים אחרים, על משהב"ט להקפיד על הצגת הנימוקים המבססים עילה לפטור. כמו כן בביסוס הנימוקים לעילת פטור, מומלץ להימנע משימוש בשיקולים מסחריים של ספקים ולבססה על נימוקים ענייניים, בהתאם לתקנות המכרזים של מעהב"ט.

אשר לעילת הפטור הראשונה שנוגעת לפטור לספק יחיד בישראל כאשר אין מקום לקיום מכרז בהשתתפות מציעים ממדינת חוץ, עלה בביקורת כי ועדת המפתחים לא דייקה בהצגת המשמעות של הוראת משהב"ט בעניין, לצורך ביסוס אחד מנימוקיה לאי-קיום מכרז בין-לאומי:

בהוראת משהב"ט בנושא תהליכי הוצאת בקשה להצעת מחיר ובחירת ספקים לרכש מוצרים, שירותים ועבודות תחזוקה, שעוסקת בין היתר בבחירת ספקים במכרז בין-לאומי, נקבעו קריטריונים שלפיהם יישקל קיום מכרז בין-לאומי, כדלהלן: (א) כאשר קיים ספק יחיד בארץ וקיימים ספקים פוטנציאליים בחו"ל, או כאשר אין כלל ספקים מתאימים בארץ; (ב) בהתקשרויות בסכום של יותר ממיליון דולר כאשר יש יתרון פוטנציאלי משמעותי בתחום המחיר או בתחום הטכני למוצרים מחו"ל לעומת מוצרים מהארץ, יישקל קיום מכרז בין-לאומי גם כאשר יש בארץ יותר מספק אחד. עוד צוינו בהוראה קריטריונים לאי-עריכת מכרז בין-לאומי, כדלהלן: (א) שיקול אסטרטגי - כאשר הפריט הוא קריטי להפעלת מערכת נשק חיונית ורכישתו מחו"ל עלולה לפגוע בסודיות וכאשר רצף האספקה מחו"ל מוטל בספק; (ב) שיקול תעשייתי - כאשר הזמנה מקומית עשויה למנוע סגירת קווי ייצור שהפעלתם מחדש כרוכה בהשקעות ובזמן ממושך ואשר למעהב"ט יש עניין בקיומם בהתחשב בצורכי הביטחון; (ג) שיקול טכנולוגי - כאשר הזמנה מקומית היא תנאי לאפשרות לשמור על רמה טכנולוגית מתקדמת ובסיס לפיתוח ולקליטתן של טכנולוגיות חדשניות שיש בהן שימוש בייצור ביטחוני; (ד) אזורי עדיפות לאומית של היצרנים המקומיים.



במסמך סיכום ועדת המפתחים ממרץ 2017 צוינה הוראת משהב"ט האמורה, וצוין כי לפי ההוראה יש מקרים שבהם יש מקום לפרסום מכרז בין-לאומי והשיקולים לבצע מכרז כזה הם בין היתר קיומם של ספקים פוטנציאליים בחו"ל שלהם יתרון משמעותי "בהיבטי המחיר ו/או איכות המוצר"; מנגד צוינו השיקולים להימנעות מקיום מכרז בין-לאומי, וצוין כי כולם מתקיימים בפרויקט התותח החדש. למעשה, ועדת המפתחים פירטה באריכות את השיקולים נגד מכרז בין-לאומי וציינה לגבי כל אחד מהם כי הוא מתקיים במקרה זה, ואולם לגבי השיקול האחד (מבין שניים) שהיא הציגה בעד קיום מכרז בין-לאומי (יתרון משמעותי לספקים פוטנציאליים בחו"ל בהיבטי מחיר או איכות), היא לא ציינה כיצד הוא בא לידי ביטוי והאם הוא מתקיים במקרה זה. יתרה מכך, הוועדה לא ציינה שיקול נוסף בעד קיום מכרז בין-לאומי המצוין בהוראה, אף שהוא התקיים במקרה זה והיה רלוונטי להחלטה (קיום ספק יחיד בארץ וספקים פוטנציאליים בחו"ל, או אי-קיום של ספקים מתאימים בארץ).

משהב"ט ציין בתגובתו כי הוועדה כתבה במפורש את המילים "בין היתר" כדי לציין כי בהוראה קיימים עוד שיקולים בעד קיום מכרז בין-לאומי, שיקולים שהם רלוונטיים פחות לפרויקט.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המפתחים לציין להבא את מכלול השיקולים בעד ונגד קיום מכרז בין-לאומי על מנת לשקף בצורה מלאה את כלל ההיבטים.

הצגת פרויקט התותח החדש בתהליך האישור של הקבינט המדיני-ביטחוני

כאמור, בהחלטת ממשלה מ-8.12.2018 נקבע כי כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק בסכום של יותר מ-500 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי או 200 מיליון ש"ח בתקציב שנתי תהיה טעונה אישור של ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי תנאי מקדים להעלאת פרויקט פיתוח או הצטיידות לדיון בוועדת השרים האמורה הוא כי ראש המל"ל יקים צוות בראשותו אשר יקיים דיונים מקדמיים שבהם יבחן בין היתר הצורך בביצוע הפרויקט בהתחשב בחלופות השונות. כמו כן נקבע כי במסגרת הדיון יוצגו לפני ועדת השרים האמורה נושאים שונים הנוגעים לפרויקט, ובהם הצורך בביצועו וחלופות אפשריות לו. כאמור, החלטת ממשלה מ-31.5.15 מ-41 קבעה כי אחת מסמכויותיו של הקבינט המדיני-ביטחוני היא לאשר תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין.



על מנת שהקבינט המדיני-ביטחוני יוכל לקבל החלטות מיטביות באופן יעיל נדרש לקיים תהליך קבלת החלטות מובנה וסדור. ועדת וינוגרד²⁷ קבעה כי "תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות... אמצעים להבניה ובקרה של שיקול דעת", וכי "סביר שהחלטה לפעול בצורה מסוימת תהיה טובה יותר... אם יתקיימו בה תנאים עיקריים, כגון... ההחלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות, מפורטות ומנומקות... ההחלטה מתקבלת על סמך שקילה זהירה של חלופות". עוד קבעה ועדת וינוגרד כי "מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש, כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנשקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים".

הצגת היבט מבצעי מסוים כאחת הסיבות ליציאה לפרויקט

במסגרת עבודת מטה שעסקה בהכנה לקראת אישור הפרויקט על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני קיים המל"ל בספטמבר 2017 דיון עם נציגי אג"ת, ז"ל, מפא"ת, היועץ המשפטי למעלה"ט ונציג משרד האוצר. במצגת שהציג אג"ת בדיון האמור צוין כי "הצורך ביציאה לדרך" בפרויקט נובע משלוש סיבות: סיבה משקית - מתן מענה למערך התותחים המתיישן; צורך מבצעי - ההיבט המבצעי המסוים; והתייעלות - חיסכון בעלויות השוטפות ובכוח האדם הלווחם.

במרץ 2018 קיים הקבינט המדיני-ביטחוני דיון בנוגע לפרויקט התותח החדש, בהשתתפות נציגי המל"ל, צה"ל ומשהב"ט.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצגת ששימשה את צה"ל בהצגתו לקבינט המדיני-ביטחוני צוין במפורש כי אחת משלוש הסיבות העיקריות ליציאה לפרויקט²⁸ היא ההיבט המבצעי המסוים, ועם זאת ציין אג"ת בדיון זה טענה שיצרה חוסר בהירות בנוגע להיבט האמור.

27 ועדת וינוגרד נדרשה בין היתר לסוגיית תהליך קבלת ההחלטות בתקופת מלחמת לבנון השנייה והיא פרסמה דוח חלקי באפריל 2007. ראו גם מבקר המדינה, מבצע "צוק איתן": תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו (2017), עמ' 24.

28 שתי הסיבות העיקריות האחרות הן הסיבה המשקית; וההתייעלות הנובעת מהקטנת כוח האדם הלווחם והחיסכון בעלויות שוטפות.

הצגת הערכת מחיר של תותח AGM

בתגובה על בקשת משהב"ט לקבל מידע על תותח AGM, העבירו בשנת 2011 חברת KMW ונציגתה בישראל הצעה מסחרית-תקציבית, שבה צוינו הערכות מחירים הנוגעות לתותח זה, לרבות הערכת מחיר של מערכת התותח, של חלקי חילוף ושל ציוד בדיקה. ההצעה כללה שלוש אפשרויות של תמחור בהתאם למספר תותחים שיירכשו.

בשנים 2013 - 2016 הציגה מעהב"ט בהזדמנויות שונות את הערכת העלות של תותח AGM הגרמני על סמך הצעת המחיר שהתקבלה בשנת 2011.

ואולם ביולי 2017, בסיכום הוועדה המטכ"לית, צוין בנוגע לחלופת תותח AGM כי המחיר המשוער של תותח אחד הוא כפול הן מהמחיר על פי ההערכה שהציגה מעהב"ט בשנים 2013 - 2016 והן ממחירו המשוער של התותח מתוצרת אלביט.

מפקד מפקדת העומק, שעמד כאמור בראש הוועדה המטכ"לית לבחינת ההצטיידות בתותח חדש, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי ההשוואה בין חלופות התותחים, ובהן התותח הגרמני והצעת אלביט, שצוינה בסיכום עבודת הוועדה, התבססה על מידע שהציג לה מפא"ת, וכי ההשוואה כללה את המאפיינים המרכזיים של כל אחת מהחלופות, ובכלל זה הערכות של מחיריהן, זאת במטרה להראות כיוונים כלליים בהבדלים בין התותחים.

באוקטובר 2017, במסגרת דיונים שקיים המל"ל עם מעהב"ט, כהכנה לקראת אישור הפרויקט בקבינט המדיני-ביטחוני, ביקש המל"ל הבהרות בנוגע להשוואה בין העלויות של החלופות השונות של התותחים, ובכלל זה של תותח AGM. במענה לבקשת המל"ל פירט מפא"ת בנובמבר 2017 את הערכות המחירים של התותחים מתוך סיכום הוועדה המטכ"לית, וציין כי הערכות אלה מסתמכות על פרסומים זרים של עסקאות שבוצעו בעבר על ידי גורמים שונים. מפא"ת הדגיש כי בשנה האחרונה לא נדרשו נציגי התעשיות לספק למשהב"ט מחירים של תותחים. עלות תותח AGM שצוינה במסמך הייתה כפולה מהעלות על פי ההערכה שהציגה מעהב"ט בשנים 2013 - 2016, ובנוסף צוין כי מדובר בעלות תותח מדגם אחר.

במצגת המשותפת לצה"ל ולמשהב"ט שהוצגה לקבינט המדיני-ביטחוני במרץ 2018 הוצגה השוואה בין ארבע החלופות לתותח חדש, על פי חמישה קריטריונים שאחד מהם היה הערכת העלות של התותח. גם במצגת זו צוין כי העלות המשוערת של תותח AGM כפולה הן מהעלות על פי ההערכה שהציגה מעהב"ט בשנים 2013 - 2016 והן מהעלות המשוערת של התותח של אלביט.



משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי אף שהייתה בידי מפא"ת הערכת מחיר של תותח AGM שהעבירה לו חברת KMW עוד בשנת 2011, ואף שהערכה זו הזכרה בדיונים ובמסמכים שונים מהשנים 2013 - 2016, הציג משהב"ט למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני הערכת מחיר כפולה שהתבססה על פרסומים זרים בנוגע לעסקאות שביצעו בעבר גורמים שונים והתייחסה לדגם שונה מתותח AGM. יתר על כן, מפא"ת הציג למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני כי הערכות המחירים של התותחים לקוחות מסיכום הוועדה המטכ"לית, אף שלמעשה מפא"ת הוא שמסר מידע זה לוועדה.

משהב"ט ציין בתגובתו כי מחיר תותח AGM לא היה כלל פרמטר בקבלת ההחלטה והוא לא השפיע כהוא זה על המלצת המל"ל ועל ההחלטה בקבינט בנוגע למימוש פרויקט התותח או לאופן המימוש באמצעות החלופה היחידה האפשרית בחברת אלביט.

עוד ציין משהב"ט בתגובתו כי אומדן המחיר של תותח AGM שהיה בידי מעהב"ט משנת 2011 נגע לתותח שלא שולבו בו כל דרישות צה"ל. משהב"ט הוסיף כי החברה ביצעה בשנתיים שלאחר מכן שיפורים שונים במערכת כדי להתאימה לדרישות צה"ל, והאופיין הטכני המלא שגובש בצה"ל עד 2017 כלל דרישות רבות נוספות. משהב"ט ציין כי מאחר שוועדת המפתחים שוכנעה כי אין טעם להפיץ מסמך RFI נוסף בשל היבטים שונים, לא התקבלו במשהב"ט הערכות מחיר עדכניות לתותח AGM.

כן ציין משהב"ט בתגובתו כי מעהב"ט ביצעה אומדן לגבי מחירו הצפוי של תותח AGM בהתייחס לכמה משתנים: מדרגת הצטיידות שעליה הוחלט בצה"ל ביחס להצעה של חברת KMW לתותח משנת 2011, הביאה לכך שמחיר ההצטיידות המעודכן גבוה יותר מהמחיר שהציעה החברה בשנת 2011; העמסת עלויות הפיתוח של היכולות הנוספות שנדרשו לצה"ל בנוגע לתותח AGM לעומת גרסת התותח משנת 2011; הוספת מחיר הפלטפורמה שעליה יותקן התותח; העמסות של תע"א ושותפיה בארץ²⁹; התאמת שערי החליפין של האירו לעומת הדולר; וכן סקירת עסקאות ומחירים של תותחים ארטילריים בשוק העולמי.

29 משהב"ט ציטט דברים שאמר מנכ"ל תע"א בהקשר לכך בקיץ 2017 במגזין IsraelDefense: "הבנתי שהארוע הזה דורש השקעה אדירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט בנוגע לאומדן של מחירו הצפוי של תותח AGM:

1. מערכת מסוימת של התותח: כבר ב-RFI משנת 2011 צוינה במפורש הדרישה למערכת זאת והערכת העלויות של החברה הגרמנית כללה אותה.
2. מדרגת ההצטיידות: מדרגת ההצטיידות של זה"ל כפי שאושרה בקבינט המדיני-ביטחוני גבוהה מהמדרגה הנמוכה ביותר שהציעה החברה הגרמנית. לפיכך המחיר שהציג מפא"ת למל"ל ולקבינט במרץ 2018 לא היה אמור לכאורה להיות גבוה מהמחיר שהציעה החברה הגרמנית למדרגה זו בשנת 2011.
3. הוספת מחיר הפלטפורמה: ממסמך האישור העקרוני של אג"ת מנובמבר 2019 עולה כי עלות הצריח של אלביט (ללא הפלטפורמה) זהה לעלות שהציגו זה"ל ומשהב"ט לגורמים בקבינט המדיני-ביטחוני. כלומר, גם עלות התותח של אלביט שהוצגה לקבינט לא כללה את הפלטפורמה, ולכן לא היה נכון לכלול אותה באומדן העלות של תותח AGM.
4. העמסות של תע"א ושותפיה בארץ: כאמור, ועדת המפתחים החליטה במרץ 2017 שלא לשלוח RFI נוסף לתע"א. לפיכך לא היו למשהב"ט נתונים שאיפשרו לו לכמת את ההעמסות של תע"א ולהעריך את השפעתן על מחיר התותח.
5. התאמת שערי חליפין של האירו ביחס לדולר: משנת 2011 נחלש שער האירו לעומת הדולר³⁰. מכאן שככל שמפא"ת התאים את העלות של תותח AGM באירו לערך דולרי, היה הערך הדולרי צריך לקטון (ירידה של כ-15% עד 20%).

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי בפגישה שקיימו נציגי המשרד באוקטובר 2018 עם רמ"ח מח"ר במפא"ת ועם נציגים אחרים ממחלקת מח"ר נדון בין היתר המקור לנתונים שעליהם התבססו הערכות מחירי התותחים שהוצגו למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני. נציגי מפא"ת מסרו למשרד מבקר המדינה כי "מפא"ת בדק את מחירי התותחים בעולם על בסיס נתוני עסקאות שפורסמו באינטרנט ומצא כי תותח "כחול לבן" של אלביט יהיה זול יותר". זאת גם התשובה שמסר מפא"ת למל"ל באוקטובר 2017 במענה לבקשתו לקבל השוואת עלויות בין התותח של אלביט לתותח הגרמני. כלומר, מפא"ת לא הזכיר כל אומדן שהכין באשר למחירו הצפוי של תותח AGM.

30 משער חליפין ממוצע של 1.39 דולר לאירו בשנת 2011 לשער חליפין ממוצע של 1.13 דולר לאירו בשנת 2017 ו-1.18 דולר לאירו בשנת 2018.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשהב"ט לבחון את תהליך הצגת מחירים למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני ולהפיק לקחים, על מנת שמחירים יוצגו על פי אומדנים שבוצעו בהתאם לבסיס השוואתי אחיד. ככלל, הצגת מחירים בצורה מיטבית חשובה, וראוי לשקול אותם במכלול השיקולים גם אם הם אינם המרכיב העיקרי בקבלת החלטה.

הצגת חלופות לקבינט המדיני-ביטחוני על ידי המל"ל

על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, תפקידי המל"ל הם בין היתר לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני חוץ וביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, ובכלל זה להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידו, וכן את המלצתו המנומקת לבחור בחלופה מסוימת; לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת.

עבודת המטה שביצע המל"ל בנוגע לפרויקט התותח החדש כללה בין היתר קיום דיוני הכנה לקבינט, השתתפות בדיונים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביקור במפעל של אלביט ופגישות עם ראש הוועדה המטכ"לית וחבריה.

ממסמכי צה"ל עולה כי למערך התותחים הקיים קיימות חלופות נוספות. ממסמכים שונים עולה כי במסגרת עבודת המטה שעשה המל"ל כהכנה לקראת אישור פרויקט התותח החדש על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני נדונו החלופות ברמת המערך, בעיקר בנוגע לספק התותחים.

ממלא מקום ראש האגף למדיניות ביטחונית ואסטרטגית במל"ל לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי המל"ל בחן את הצורך המבצעי בתותחים, וכי נציגיו נפגשו עם מפקד מפקדת העומק שעמד בראש הוועדה המטכ"לית לבחינת ההחלטה על הצטיידות בתותח חדש. המל"ל התרשם שלא ניתן לפסול את הצורך בכוחות מתמרנים ביבשה ואת הצורך שלהם באש מסייעת. עוד מסר ממלא המקום כי לאחר שהוצגו למל"ל חלופות לאש הסיוע (מרגמות ורקטות), בחן המל"ל אילו חלופות משמשות צבאות אחרים, ומצא כי בכל העולם עדיין משתמשים בתותחים. לכן הגיע המל"ל למסקנה שלא ניתן לומר שתם עידן התותחים כאש מסייעת לתמרון היבשתי, ובהינתן הצורך בתותחים ובהינתן העובדה שמשק התותחים מתיישן, התרשם המל"ל כי "זו לא טעות גדולה להצטייד בתותח חדש".



לקראת הדיון בקבינט המדיני-ביטחוני יזם המל"ל במרץ 2018 דיון העמקת ידע עבור שרי הקבינט בנושא פרויקט התותח החדש. את העמקת הידע ביצעו נציגי צה"ל ומשהב"ט, והיא כללה בין היתר הצגה של הצורך המבצעי בתותח חדש, הדרישות המבצעיות ברמת התותח, והחלופות שנבחנו ברמת התותחים השונים. עם זאת, דיון העמקת הידע לא כלל התייחסות לחלופות נוספות. במסמך סיכום הדיון צוין בין היתר כי שר שנכח בדיון הדגיש כי אף שהוא מבין את הצורך לחידוש משק התותחים נדרש להראות את כל החלופות האפשריות.

במצגת של המל"ל לקבינט המדיני-ביטחוני מ-11.3.18 צוין בין היתר כי יש צורך בתותח חדש כמענה להתיישנות מערך התותחים הקיימים, ופורטו בקצרה תכולות הפרויקט והסיכונים שבו. עוד צוין במצגת כי לפי בחינה שעשה המל"ל "נראה כי הבחירה באלביט כספק יחיד נכונה", וכי המל"ל ממליץ לאשר את הפרויקט. הצעת ההחלטה שהביא המל"ל בפני הקבינט כללה פירוט של החלופות שנבחנו ברמת המערך עצמו. ואולם במצגת ובהצעת ההחלטה לא צוינו חלופות שאינן תותחים, דוגמת רקטות, וממילא לא הוצג ניתוח של ההבדלים בין החלופות ושל משמעותם, ולא צוינו והמסקנות העולות מהניתוח.

יצוין כי בדיון בקבינט העלה שר האנרגיה דאז את נושא החלופות למערך של תותחים חדשים וציין כי יש לו ספקות בנוגע להחלטה להצטייד בתותחים ולא ברקטות. השר ציין כי "השאלה הבסיסית פה" היא למה תותח ולא רקטות. בהמשך הדיון העלו חברי הקבינט שאלות נוספות הנוגעות לרקטות לרבות עלותן וטווח פעולתן ושאלות הנוגעות למאפייני התותחים, ונציגי מעהב"ט ענו לשאלות אלה. לקראת תום הדיון ציין שר האנרגיה דאז: "אני מוכרח להגיד שאני בקושי אבל איך שהוא אני השתכנעתי. אין לי זמן פשוט לבדוק את כל זה לעומק כי יש לי עדיין ספקות". השר הצביע בעד אישור הפרויקט.

בתגובתו של המל"ל לממצאי הביקורת מאוגוסט 2019 ציין המל"ל כי אכן, מצגת צה"ל לקבינט לא כללה שקף שעניינו חלופות שאינן תותחים. עם זאת, החלופה של מערך רקטות עלתה בדיון בקבינט פעמים רבות והייתה מוכרת היטב לשרים, והובהר להם שמדובר בחלופה טובה פחות הן בנוגע לעלות והן בנוגע לחלק מהביצועים. עוד ציין המל"ל בתגובתו כי כל שאלותיהם של חברי הקבינט בדיון נענו, וכי הם לא ביקשו הסבר נוסף בנוגע לחלופות לפני שקיבלו החלטה פה אחד. המל"ל הוסיף כי הפרויקט היה מוכר לחברי הקבינט שנים לפני הדיון האמור מאחר שרכש התותח נכלל בתר"ש "גדעון".



מתפקידו של המל"ל לוודא ששרי הקבינט המדיני-ביטחוני מקבלים את מלוא המידע הנדרש להם לקבלת החלטות ובחירה בחלופה המועדפת, בייחוד כשמדובר בפרויקטים רב-שנתיים בסכום כספי גבוה. על המל"ל להקפיד כי הצגת פרויקט לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני תכלול ניתוח חלופות תוך הצגת היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן, הדגשת ההבדלים ביניהן ומשמעויותיהן, גם אם הפרויקט מוכר לחברי הקבינט באופן כללי מדיונים אחרים. למידע זה חשיבות רבה כדי שלשרי הקבינט המדיני-ביטחוני יהיה מידע רחב ומלא שיאפשר תהליך סדור של קבלת החלטות.



קריטריונים חשובים בתהליך בחינת פרויקט התותח החדש ובתהליך קבלת ההחלטות לאישורו ולאופן מימושו הם בין היתר היבט מבצעי מסוים, חלופות למערך זה והמחיר של כל חלופה. על המל"ל, צה"ל ומשהב"ט היה להציג לקבינט המדיני-ביטחוני את כל המידע הרלוונטי בנושאים מהותיים אלה, כפי שתואר לעיל.

הצגת המידע הרלוונטי חשוב על מנת שמקבלי ההחלטות יראו את תמונת המצב לאשורה ויקיימו דיון יסודי בנוגע לתועלתו של פרויקט ולכדאיות ההשקעה בו, לעומת ההשקעה בחלופות וביתר הצרכים העומדים לפתחה של המדינה.

סיכום

מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסד"כ הארטילריה בצה"ל. בשנת 2009 החלה מעהב"ט בביצוע עבודת מטה שנמשכה קרוב לעשור לבחינת הצטיידות במערך של תותחים חדשים.

ביקורת זו העלתה ליקויים בעבודת המטה של ז"י ואג"ת בנוגע לבחינת ההצטיידות במערך של תותחים חדשים לקראת אישור עקרוני, וכן ליקויים בהצגת המידע לרמטכ"ל ולשר הביטחון, דבר שהביא לקבלת החלטות בצה"ל על בסיס תשתית עובדתית חסרה. רק לאחר האישור העקרוני עשה צה"ל בחינות שנדרש לעשותן קודם לכן. עוד העלתה ביקורת זו ליקויים בהתנהלות ז"י, אג"ת ומשהב"ט, אשר השפיעו על שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט ועל בחינת החלופות האפשריות. כמו כן העלתה הביקורת ליקויים באופן שבו הציגו אג"ת ומפא"ת את הפרויקט לפני הקבינט המדיני-ביטחוני, בהיבטים הנוגעים לביצועי מערך התותחים ולמחירי התותחים, ולאופן שבו הציג המל"ל חלופות.

נוכח השתנות שדה הקרב והצורך גם בעתיד לתת מענה לצרכי צה"ל באמצעות רכש אמל"ח חדש, ונוכח המקורות התקציביים המוגבלים העומדים לרשות מעהב"ט, הליקויים העולים מביקורת זו מצביעים על הצורך שמעהב"ט בכלל וצה"ל בפרט יקפידו על ביצוע עבודת מטה סדורה ויסודית בעת בחינת הצטיידות באמל"ח, ובייחוד כשמדובר במערך של אמל"ח משמעותי ועתיר תקציבים שאמור לשרת את צה"ל במשך עשרות שנים. כמו כן, על מעהב"ט להקפיד על קיומם של תהליכי עבודה תקינים וסדורים ועל הצגת מידע מדויק ומלא למקבלי ההחלטות. זאת כדי לסייע למקבלי ההחלטות לקבל החלטות מיטביות וכדי לוודא שצה"ל מצטייד באמל"ח שיענו על צרכיו המבצעיים ויביאו להישגים הנדרשים בלחימה, תוך קביעת סדרי עדיפויות בין כלל צרכיו של צה"ל באופן שייתן מענה ביטחוני הולם לאתגרים הרבים שלפניהם ניצבת מדינת ישראל ותוך ניצול מיטבי של משאבי מעהב"ט.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



אזור יהודה ושומרון

**קציני מטה
במינהל האזרחי
באזור יהודה ושומרון**



קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

רקע

המינהל האזרחי (מנהא"ז) כפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), שייעודו, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באזור יהודה ושומרון (איו"ש) ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, צה"ל ומערכת הביטחון. לפי החקיקה החלה באיו"ש, על המינהל האזרחי לנהל את העניינים האזרחיים באיו"ש לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי. לצורך השגת ייעודו של המנהא"ז, פועלים קציני מטה (קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה.

נתוני מפתח

25	314	60%
קמ"טים במנהא"ז משמשים נציגות מקצועית של משרדי הממשלה וכפיפותם היא הן לדרג הצבאי והן לדרג האזרחי	מספר העובדים שבשנת 2019 הועסקו במנהא"ז - בהם 202 עובדי מדינה ישראלים ו-112 עובדים פלסטינים	מתיקי עסקאות המקרקעין נסרקו, בלי שנסרק אישור העברת הזכויות שעליו מתבסס הרישום בספרי רישום המקרקעין
כ-4 שנים	99,500	כ-50%
נמשך תהליך מחשוב ספרי המקרקעין באיו"ש, שעדיין לא הסתיים	מספר המכסות שאישרה הממשלה בשנת 2018 להעסקת עובדים פלסטינים בישראל	משכרם של חלק ניכר מהעובדים הפלסטינים בישראל מועבר על-ידם "מתווכים"
1.5 שנים	8 שנים	
מאז החליטה הממשלה לשנות את שיטת העסקת העובדים הפלסטינים בישראל כדי לטפל בכשלים שהתגלו בשיטת ההעסקה, והיא טרם שונתה		מאז פרש מבקר הפנים של המנהא"ז והמשרה טרם אישה

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הקמ"טים במנהא"ז. בביקורת נבחנו נושאים ארגוניים ובוצעה בקרה על פעילותם והעסקתם כעובדי מדינה. הביקורת התמקדה בפעילות משרדי קמ"ט תעסוקה, משפטים ורישום מקרקעין ובלשכת התכנון. במהלך הביקורת קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף נציגים של הציבור הפלסטיני בנושא תעסוקה, מקרקעין ותכנון וכן נציגים של הציבור הישראלי המתגורר בשטחי איו"ש.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

ממשקים בין המנהא"ז למשרדי הממשלה - משרדי הממשלה מתקשים לממש את סמכותם ואחריותם המקצועית כלפי הקמ"טים ומרביתם אינם מקיימים בקרה מקצועית על הקמ"טים שהם נציגי משרדם באיו"ש.

אי-קידום הסדרי רישום מקרקעין בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש - נוכח אי-יישוב מחלוקות בין המנהא"ז ומשרד המשפטים, לא קודמו הסדרי רישום מקרקעין, דבר שגרם לפגיעה בתושבים הישראלים באיו"ש בכל הנוגע ליכולת שלהם לרשום בעלות וזכויות על מקרקעין בספרי רישום המקרקעין באיו"ש ומנע לפרקים את קידום תהליך מחשוב נושא המקרקעין באיו"ש.

סחר בהיתרי העסקה של פלסטינים - התופעה המתמשכת של סחר בהיתרי ההעסקה של פלסטינים ושל גביית תשלומים שלא כדין מעובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ומתווכים נגרמה בין היתר עקב אי-מימוש של החלטת ממשלה.

אי-מימוש החובה לאכוף את השימוש ברישיונות עבודה של עובדים פלסטינים ביישובים ישראלים בתחומי איו"ש - קמ"ט תעסוקה אינו אוכף את השימוש ברישיונות עבודה על אף הסיכון הביטחוני הכרוך בהעסקת עובדים פלסטינים ללא רישיונות עבודה כדין.

היעדר מחשוב למרשם המקרקעין באיו"ש - רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע באמצעות ספרים פיזיים ומשכך הוא חשוף לטעויות, לאי-דיוקים, להטיות מכוונות במקרים חריגים ולרמת שירות שאינה מיטבית.

עובדים פלסטינים המועסקים ביחידה לרישום מקרקעין - אף שעובד היחידה לרישום מקרקעין הנותן שירות לאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש נעצר על ידי הרשות הפלסטינית, שום גורם במנהא"ז או גורם ביטחוני אחר לא בחן את התוצאות וההשפעות הצפויות של מעצרו ואת האפשרות לזליגת מידע לרשות הפלסטינית גם במקרים נוספים.





גיבוי תיקי עסקאות המקרקעין - בשנת 2013 הכיר המנהא"ז בצורך לגבות את תיקי העסקאות וספרי המקרקעין והחל בתהליך הגיבוי שלהם.


הרחבת הפיקוח והבקרה של המנהא"ז על הקמ"טים - בשנים 2017 - 2019 הרחיב המנהא"ז את הפיקוח והבקרה על הקמ"טים באמצעות דוחות בקרה עיתיים.


פעולות ומעורבות של משרד המשפטים בתחום המקרקעין באיו"ש - משרד המשפטים גילה נכונות והשקיע משאבים לקידום סוגיית מרשם ההרשאות שיש בה להקל על התושבים ביישובים הישראליים בשטחי איו"ש.


עיקרי המלצות הביקורת

על ראש המנהא"ז (להלן - רמ"א) ומתפ"ש, בשיתוף משרדי הממשלה, להסדיר ולהגדיר את תוכן ההנחיה המקצועית לקמ"טים ואת היקף הפיקוח והבקרה המקצועית הנדרשים לגביהם. 

על משרד המשפטים והמנהא"ז לפעול יחד למילוי היעדים והמשימות הניצבים לפניהם הנוגעים לשיפור וטיוב השירות הניתן לתושבי איו"ש, ואם יש מחלוקות ביניהם עליהם להביאן להכרעתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים. 

על הגורמים האחראים למימוש החלטות הממשלה ובפרט משרד הבינוי והשיכון, מתפ"ש ומנהא"ז - לפעול לכך שמודל התעסוקה החדש בנוגע להעסקת פלסטינים בענף הבנייה בישראל יצא לפועל בהקדם האפשרי. 

על המנהא"ז לשפר את הפיקוח על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש ולמצות את כלי האכיפה הנתונים בידיו על בסיס המשאבים המוקצים לו. 

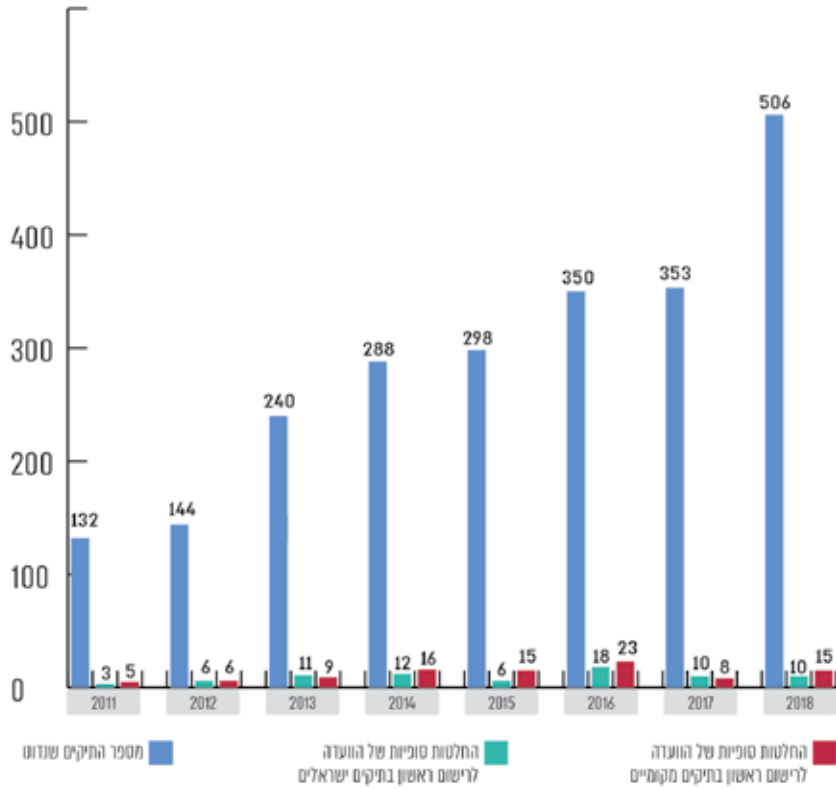
על משרד המשפטים והמנהא"ז להאיץ את מחשוב רישום המקרקעין באיו"ש, כדי לשפר את השירות לתושבים, לפשט את תהליכי העבודה בלשכות תוך חיסכון בתשומות, להבטיח את שמירת המידע ולאפשר מתן מידע עדכני לגבי מצב הזכויות במקרקעין באיו"ש. 

סיכום

הביקורת העלתה ליקויים בפעילות המנהא"ז ובפעילות משרדי הממשלה האחראים להנחייתם המקצועית של הקמ"טים באיו"ש. תיקון הליקויים שעלו בביקורת, שחלקם נמשכים כבר שנים רבות, ישפיע על מימוש ייעודו של המנהא"ז ובכלל זה יביא לשיפור השירות לאוכלוסייה באיו"ש. על רמ"א, מתפ"ש ומשרדי הממשלה, להידרש בהקדם לתיקונם.



מספר תיקים שנדונו בוועדה לרישום ראשון (2011-2018)



המקור: על פי נתוני המנהא"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

מבוא

ב-7.6.67 פרסם מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש או האזור), שהוא גם מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), מנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל¹, ובו נכתב כי "צבא הגנה לישראל נכנס היום לאזור ונטל לידי את השליטה וקיום הביטחון והסדר הציבורי באזור". באותו מועד הוא פרסם את המנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט², הקובע כי המשפט שחל באזור עד 7.6.67 יעמוד בתוקפו כל עוד לא תהיה סתירה בינו למנשר זה או לכל מנשר או צו שייתן מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, ובשינויים הנוגעים לכינונו של שלטון צה"ל באזור. על פי המנשר, כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעים לאיו"ש או לתושביו הועברו למפקד כוחות צה"ל באיו"ש.

בראש מערכת הממשל באזור עומד מפקד פיקוד מרכז, המשמש "חליף הריבון". סמכות החקיקה באזור נשמרה בידי, בשטחים הנתונים לשליטת ישראל, אולם מפקד האזור אצל לגורמים אחרים את מרבית סמכויותיו הנוגעות לתחומי החיים האזרחיים באזור. למשל, כבר מראשית ימי השליטה באזור, נחקקו כמה צווים שבהם אצל מפקד פקמ"ז את הסמכויות על פי הדינים השונים לקציני המטה (להלן - קמ"טים) של מפקדת האזור.

בפסיקת בית המשפט העליון³ נקבע כי בהיעדרה של חקיקה קונקרטיה הקובעת אחרת, על פעולות הריבון הצבאי להתבצע בהתאם לכללי ולעקרונותיו של המשפט הציבורי והמינהלי הישראליים. על פי הכללים הללו, על המפקד הצבאי לנהוג, בין היתר, באופן סביר ומידתי, בלא משוא פנים ובהתאם לכללי הצדק הטבעי.

בשנת 1981 הוציא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981 (להלן צו בדבר הקמת המנהל"ז), באיו"ש. בצו נקבע כי המינהל האזרחי (להלן - המנהל"ז) "ינהל את העניינים האזרחיים באזור בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באזור". בפקודת הארגון (להלן - פק"א) של המנהל"ז נקבע, בין היתר, שייעוד המנהל"ז הוא: "ליישם מדיניות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון ולקדמה בתחומים

1 מנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל (יהודה והשומרון) (מס' 1), התשכ"ז-1967.

2 מנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967.

3 בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יו"ש לז(4) 785; בג"ץ 3969/06 ראש מועצת הכפר דיר סאמט נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פורסם במאגר ממוחשב ב-22.10.09.



האזרחיים בשיתוף הקמ"טים ובתיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון בשגרה וחירום... להוות זרוע ביצועית לסמכויות התשתית, התכנון והבניה בשטח C^[4], לרבות הטיפול בישובים הישראליים".

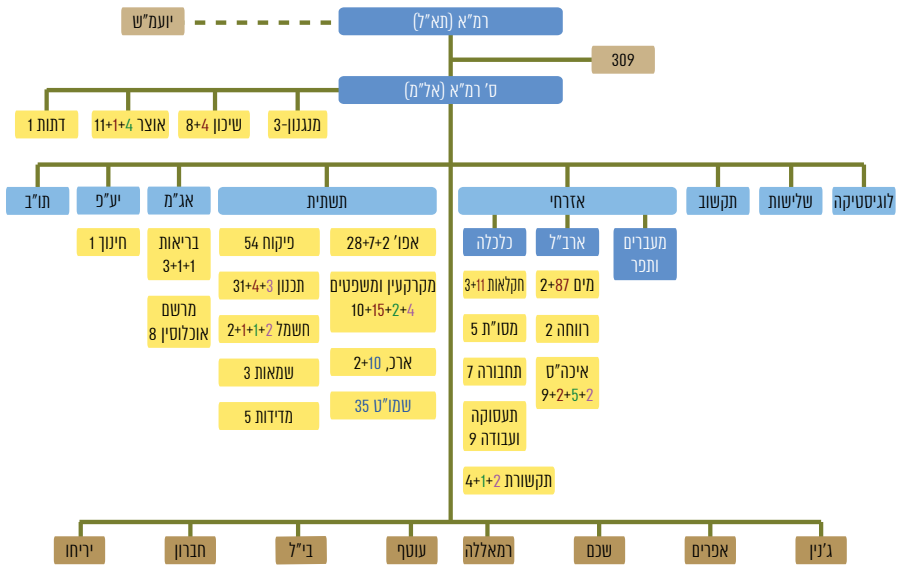
המנהא"ז כפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש), שבראשה עומד קצין צה"ל בדרגת אלוף, הכפוף לשר הביטחון. ייעוד מתפ"ש הוא, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באיו"ש ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, צה"ל ומערכת הביטחון בעיתות שגרה וחירום ולשמר סמכות אזרחית לעניין ההתיישבות הישראלית באיו"ש בתחומי התכנון והתשתית.

לצורך השגת ייעודו של המנהא"ז פועלים במסגרתו 25 קמ"טים המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחום אחריותו. קמ"טים אלה מוסמכים לבצע פעולות שונות לשם מילוי תפקידם בהתאם לדברי החקיקה באיו"ש. הקמ"טים כפופים לראש המנהא"ז (להלן - רמ"א) והם מקבלים הנחיה מקצועית ממשרדי הממשלה שהם מייצגים. הם עובדים הן מול הדרג הצבאי והן מול הדרג האזרחי, ולפיכך כפיפותם היא דואלית לשני גופים. פק"א מנהא"ז קובעת כי הקמ"טים יתואמו במנהא"ז על ידי שני בעלי תפקידים במנהא"ז, ראש תחום (להלן - רת"ח) תשתית וראש ענף (להלן - רע"ן) אזרחי (שניהם ייקראו להלן - הרע"נים).

4 הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, שנחתם ב-28.9.95, אצל סמכויות שלטוניות שונות לרשות הפלסטינית, בשטחים שנקראו A ו-B. בהתאם לכך, שטח C הוא השטח שנשאר בשליטה ביטחונית ואזרחית של ישראל באופן מלא.



תרשים 1: המבנה הארגוני של המנהל"א"ז*

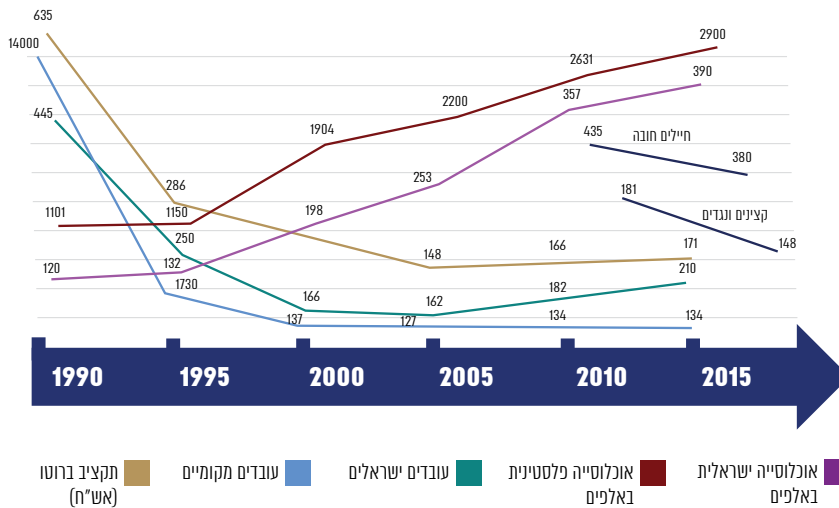


ננדים 11
חיילים 380
קצינים 139
תקן ישר" 210
תקני רשות (ש"ט וארכ" 45
תקן פלט' 133
סטודנט 16
יעוץ 21

המקור: מצגת בנושא "התאמת המנהל"א"ז לצרכי האזור, בסימן מהפיכת השירות ומעבר ממגיב ליוזם".

* מספר התקנים של עובדי המנהל"א"ז (לא כולל חיילי צה"ל) הנו בחלוקה הבאה לצבעים: תקן עובד ישראלי - שחור, תקן יועץ - צהוב, תקן סטודנט - ירוק, תקן עובד פלסטיני - אדום, תקן רשות שמורות הטבע והגנים - כחול.

תרשים 2: השינויים אשר חלו בפעילות המנה"ז (1990 - 2015) *



המקור: מצגת של המנה"ז בנושא השינויים שחלו במנה"ז בשנים 1990 - 2015. * אין נתונים מוסכמים בדבר היקף האוכלוסייה הפלסטינית בשטחי C.

מתרשים 2 עולה כי משנת 1995, מועד חתימתו של הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, צומצמו משאבי כוח האדם והתקציב במנה"ז. בד בבד גדל במידה ניכרת היקף האוכלוסייה המקבלת שירות מהמנה"ז, אף שכוח האדם העומד לרשותו לא גדל בהתאם לכך. בדוח חופש המידע של מתפ"ש לשנת 2018 נכתב כי תקציב מנה"ז לשנת 2018 מסתכם בכ-309.6 מיליון ש"ח. דוח הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2018 קובע כי ביהודה ושומרון מתגוררים 413,300 ישראלים.

המנה"ז נמצא בתהליך של "מהפיכת שירות", הצפוי לשנות את טיב השירות שניתן לתושבי האזור. לפיכך הביקורת לא התמקדה בנושא זה.

פעולות הביקורת

בין ספטמבר 2018 ליוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הקמ"טים במנה"ז. בביקורת נבחנו נושאים ארגוניים הנוגעים לפעולות הקמ"טים במנה"ז ובוצעה בקרה על פעילותם והעסקתם כעובדי מדינה הכפופים לסמכות המנה"ז. הביקורת התמקדה בפעילות משרד קמ"ט תעסוקה, יחידת קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין (להלן - קמ"ט מקרקעין) ולשכת התכנון איו"ש. הביקורת בוצעה במנה"ז ובצה"ל - ביחידת היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) לאיו"ש. בדיקות השלמה בוצעו במשרד הביטחון - מתפ"ש; במשרד הבינוי והשיכון; במשרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה); במשרד המשפטים; ובנציבות



שירות המדינה (להלן - נש"ם). במהלך הביקורת מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים גם תהליך של שיתוף עשרות גורמים שונים המייצגים את הציבור הפלסטיני בנושאי תעסוקה, מקרקעין ותכנון, וכן עשרות גורמים המייצגים את הציבור הישראלי המתגורר בשטחי איו"ש (להלן - שיתוף הציבור). הדבר נועד לאפשר לקבל באמצעות גורמים אלה הרחבה בנושאים שבהם מטפלים משרדי הקמ"טים, שהוחלט להתמקד בהם במסגרת הביקורת. תוצרי התהליך משולבים בדוח זה.

הכפיפות הדואלית של הקמ"טים באיו"ש

רקע

החלטת ממשלה 5737 הסדירה, בין היתר, את יחסי הגומלין בין צה"ל למשרדי הממשלה ונקבע בה כי "הפעולות השונות בשטחים החדשים [שטחי איו"ש], לרבות המגעים עם ראשי האוכלוסייה בשטחים [אלה], יבוצעו ע"י משרד הממשלה, כל משרד בתחום סמכותו ואחריותו התקציבית והפרלמנטרית... מתוך תיאום עם הממשל הצבאי". בהמשך להחלטה זו קבעה "ועדת שרים לשטחים המוחזקים" באוקטובר 1968 נוהלי עבודה בשטחים המוחזקים (להלן - נוהלי עבודה בשטחים), ובהם נקבע בנוגע לכפיפות עובדי המנהל"ז כי "קציני מטה ועובדי הממשל רואים אותם מבחינה פורמאלית כעובדים בשליחות הצבא, עליהם חל חוק השיפוט הצבאי. עם זאת, בהתחשב במעמד המיוחד, נקבעו הסדרים מיוחדים, בתאום עם נציבות שירות המדינה, המגבילים תחולה זו". עוד נקבע בנהלים האמורים כי הקמ"טים יקבלו מהמשרדים הממשלתיים הנחיות בכל הנוגע "לתפקידם הייעודי". המשרד הממשלתי ימנה את נציגיו באזור בתיאום עם מפקד האזור ועל דעתו, ו"מועמד שאושר ע"י כל הגורמים לתפקידו, יוצא לו כתב מינוי מטעם המשרד הממשלתי. במקביל יוצא כתב מינוי כקמ"ט ע"י מפקד האזור". בנוהל נקבע גם כי חילוקי דעות בנוגע לסוגיות שהמשרדים השונים חלוקים בעניינן יובהרו באמצעות "ועדת השרים לשטחים המוחזקים".

באוגוסט 1999 כתב היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה חוות דעת בנושא "מעמד של עובדי שטחים" (להלן - חווה"ד נש"ם), ובה ציין כי עובדי השטחים [עובדי המנהל"ז הישראליים] הם "משרתיהם של שני אדונים - כפופים הם למרותו של מפקד האזור בהתאם למשפט הבינלאומי ופסיקות הבג"צ, בעוד ש[כ]עובדיהם של [משרדי] הממשלה כפופים הם לדיני העבודה וההסכמים

5 החלטה מ-8.9.68.

6 החלטה שט/2.

7 הוועדה מנתה את ראש הממשלה, שר הביטחון ושר המשפטים.



הקיבוציים והאחרים החלים עליהם. הוראות הנוהל החלות על עובדי השטחים, בין שהוצאו ע"י הממשלה או שריה, ובין שהוצאו ע"י הגורמים המוסמכים מטעמה (צה"ל, תפ"ש^[8], נש"מ[ם] והמשרדים עצמם) הונחו עפ"י העיקרון שחובה לתאם בין הוראותיהם של שני האדונים... לאור האמור לעיל, רוב רובם של המקרים בהם נשאלת שאלה לגבי מיהו הממונה על עובד השטחים, המפקד הצבאי או הנהלת המשרד הממשלתי, יש להשיב: גם זה וגם זה, ובדרך כלל תוך תיאום ביניהם". עוד נכתב בחוה"ד נש"מ כי אם לא יתאפשר תיאום כאמור וחילוקי הדעות יותרו בעינם - יכריע בעניין מתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון, בחוה"ד נש"מ צוין כי מתאם הפעולות בשטחים "נכנס לנעלי" ועדת השרים המיוחדת לענייני השטחים המוחזקים, שהפסיקה להתכנס.

יוצא אפוא כי הקמ"טים כפופים הן לרמ"א והן למנכ"לים של משרדי הממשלה (להלן - משרדי האם) שהם מייצגים, ולפיכך הם עובדים הן מול דרג צבאי והן מול דרג אזרחי (להלן - כפיפות דואלית). עקב כך ששני גופים, אזרחי וצבאי, השונים במהותם ובקודי ההתנהגות שלהם, פועלים בכפיפה אחת ואמורים לתפקד יחד, נוצרת תרבות ארגונית מורכבת, כפי שיתואר להלן:

יחסי הגומלין בין המינהל האזרחי למשרדי האם

כאמור, הכפיפות המקצועית של הקמ"טים למשרדי האם גורמת להיווצרות ממשקים בין המנהל"ז ובין משרדי הממשלה בכל הנוגע לפעילותו השוטפת של המנהל"ז.

במסמך בנושא הצגת המנהל"ז לשר הביטחון מינואר 2017 הוצגו נקודות התורפה העיקריות במנהל"ז, ובהן פעילותו מול משרדי ממשלה רבים המשמשים משרדי אם של יחידות המנהל"ז. מדובר בנקודת תורפה משום ש"היעדר גורם מוביל ומקצועי" גורם "סרבול וחוסר גמישות תפעולית", וכן "קושי בקידום וניהול פרויקטים".

בביקורת הועלו מחלוקות בין משרד האם למנהל"ז אשר גרמו לקושי בקידום משימות ובקביעת הגורם שיבצע אותן. להלן כמה דוגמאות לכך:

1. משרד המשפטים - שינוי בכפיפותו של קמ"ט מקרקעין

בספטמבר 2011 התקיים דיון בהשתתפות המשנה ליועמ"ש לממשלה דאז, כדי לבחון, בין היתר, את האפשרות להכפפה של קמ"ט מקרקעין (הקודם) לממונה על אגף רישום והסדר מקרקעין בישראל לשעבר. במהלך הדיון נאמר כי: "קמ"ט המקרקעין מפעיל סמכויות לפי החוק הירדני השונה מהמצב המשפטי בתחום ישראל. החלטת הממשלה משנת 67 דיברה על ליווי מקצועי מהמשרד, אך הקמ"ט

8 משרד לתיאום פעולות הממשלה בשטחים.



מעולם לא היה קשור לאגף [אגף רישום והסדר מקרקעין]. להפרדה זו יש חשיבות מבחינה מהותית [האגף לרישום והסדר מקרקעין] לא יכולים לספק את הליווי המקצועי... אין מקום להכפיף את הקמ"ט לאגף רישום והסדר מקרקעין".

במסמכי המכרז מיולי 2012, שלפיו מונה קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין לתפקידו, צוין כי התפקיד כולל: "ניהול ותיאום של פעילות משרד המשפטים במינהל האזרחי, בהתאם לחקיקה, לנהלים ולהנחיות הנהלות משרד המשפטים והמינהל האזרחי" (ההדגשה אינה במקור). בגדר סמכויות הקמ"ט נקבע שהוא "ממונה על תחומי הפעילות של משרד המשפטים בשטחי המנהל האזרחי".

בספטמבר 2017 הודיעה מנכ"לית משרד המשפטים לקמ"ט מקרקעין כי החליטה להטיל על מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים את תפקיד הגורם האחראי מהבחינה המקצועית מטעמה לפעילות יחידת קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין, וכי החליטה זו התקבלה לנוכח הצורך להקטין את מוטת השליטה שלה ולאפשר "קשב ניהולי הולם" לצורכי היחידה שבאחריותה, וכן נוכח "המכנה המשותף הקיים בין היחידות". המשנה ליועמ"ש (אזרחי) קבע בהתייחס למהלך זה כי "בהמשך להחלטות הממשלה בעניין וכפי הקבוע בהן, הקמ"טים ובכלל זה קמ"ט מקרקעין, הם הנציגים הבכירים של משרד ממשלתי... כפי שנקבע בתיאום בין מפקד האזור לבין המשרד הממשלתי הנוגע בדבר", משכך הם כפופים ניהולית גם למשרד אותו הם מייצגים וכן יכולים להיות מונחים בהיבטים מקצועיים על ידי המשרד, ככל שאין בכך כדי לגרוע מסמכויותיו של ראש המנהל האזרחי וככל הנדרש בתיאום ובהסכמה עימו... נוכח העובדה כי מדובר בצעד ניהולי, שלפיו כל סמכויות המשרד יואצלו למנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, אין לגביו מניעה משפטית".

בספטמבר 2018 כתב ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין למנכ"לית משרד המשפטים כי בחלוף כמעט שנה מהמועד שבו הוחלט כי קמ"ט מקרקעין יהיה כפוף אליו מהבחינה המקצועית, מטעמים שאינם תלויים בו הוא מתקשה לממש כפיפות זו: "שורש הבעיה בכך שאין הבהרה חד משמעית וברורה לכל המעורבים בדבר מה נחשב 'כפיפות מקצועית'". מצב זה גורם לכך שבפועל בכל נושא שאני מבקש להתערב בו נטען על ידי רמ"א/יועמ"ש איו"ש שהדבר אינו במסגרת סמכותי ו[קמ"ט מקרקעין] מצידו מיישר קו עם עמדת רמ"א הנ"ל, ואין הוא רואה בי גורם מקצועי מנהלי כלשהו (למעט שליחת דוחות נוכחות) (ההדגשה במקור). באפריל 2019 כתב ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין בגיליון הערכה ומשוב לקמ"ט מקרקעין כי "מטעמים שלא זה המקום לפרטם, לא נקבע מי הגורם שקובע את תכניות העבודה להם קמ"ט מקרקעין מחויב, ונושא זה עדיין דורש ליבון. בנסיבות העניין המיוחדות... אין ביכולתי להעריך את תפקודו באופן מעשי".



באפריל 2019 מסר ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין לצוות הביקורת כי "המצב הדואלי הקיים, מביא לכך שיש קושי רב מאוד בניהול קמ"ט מקרקעין כמו גם התהליכים שאמורים להתבצע על ידו".

מהאמור עולה, כי משרד המשפטים מתקשה לממש את סמכותו ואחריותו המקצועיות כלפי קמ"ט מקרקעין.

באוקטובר 2019 מסר צה"ל בתגובתו לטיוטת הדוח (להלן - תגובת צה"ל) כי "קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין אינו יכול להיות מונחה מקצועית על ידי משרד האם, אלא קיימת כפיפות מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה ולשלוחיו [המשנים ליועץ המשפטי לממשלה]... ואל לה להיות בידי הנהלת המשרד או מנהל אחר במשרד".

על פי החלטת הממשלה 737 חייב להישמר קשר מקצועי בין קמ"ט לבין משרד האם שלו, ובכלל זה קמ"ט מקרקעין. משרד מבקר המדינה מצייין כי על צה"ל לברר סוגיה זו באמצעות מנגנון שנקבע ליישוב חילוקי דעות אצל מתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון.

2. אי-קידום הסדרי רישום מקרקעין בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש

באוגוסט 2018 כתב ראש הרשות לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים⁹ למשנה ליועמ"ש לממשלה (אזרחי) כי ברצונו לקדם נושאים מסוימים הנוגעים לפעילות משרד קמ"ט מקרקעין ביהודה ושומרון (קידום מרשם ההרשאות בערים, רישום פרצלציות¹⁰ במעלה אדומים, קידום עבודת ועדות לרישום ראשון, חשיפת נוסחי טאבו לציבור, ומחשוב הפנקסים¹¹ - ראו בהמשך). במכתבו הוא ציין כי "לעת הזו אני נתקל בקשיים בקידום האמור, שכן לשיטת המנהל האזרחי ומשרד הביטחון, תפקידו של משרד המשפטים בכלל ושלי כמי שמונה על ידי המנכ"לית בפרט, הוא לכל היותר לייעץ בתחום המקצועי, תוך שלשיטתם אני נעדר סמכות ניהולית כלשהי (כולל על תפקודו של הקמ"ט) מובן כי בהעדר סמכות ניהולית קשה מאוד לקדם את התהליכים הנ"ל".

בספטמבר 2018 הוא כתב למנכ"לית משרד המשפטים: "אני ממודר למעשה מכל הנושאים המתרחשים ביו"ש ולא מצליח לקדם דבר... וזאת מאחר שלא ברור לכלל המעורבים מהן 'גבולות הגזרה' שלי".

9 במועד זה תוארו היה מנהל אגף לרישום ולהסדר של זכויות מקרקעין.

10 פרצלציה היא חלוקה של מקרקעין, שמטרתה לתרגם את החלוקה המופיעה בתוכנית מפורטת לחלקות הניתנות לרישום בפנקסי המקרקעין בלשכות רישום המקרקעין.

11 ראו בפרק בנושא "היעדר מחשוב מערך רישום המקרקעין באיו"ש".



באפריל 2019 מסר ראש הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין לצוות הביקורת כי "המצב הדואלי הקיים, מביא לכך שיש קושי רב מאוד... לקדם, מעשית לוגיסטית ומשפטית את הנושאים בהם אמור קמ"ט מקרקעין לטפל". להלן דוגמאות לנושאים שמשרד המשפטים והמנהא"ז מעוניינים לקדם בתחום הסדר רישום המקרקעין באיו"ש, אך קידום נעצר עקב בעיית סמכויות וגבולות גזרה לא מוסכמים:

רישום פרצלציות באיו"ש: בישראל קיימת הסדרה של נושא רישום המקרקעין, והמקרקעין ברובם רשומים בלשכות רישום המקרקעין; לעומת זאת, באיו"ש לא ניתן לרשום בתים משותפים במקרקעין ולא ניתן לייחד את הדירות לרוכשים, והאיל ומדובר במקרקעין שרובם אינם מוסדרים.

במאי 2019 מסר ראש הרשות לרישום והסדר מקרקעין לצוות הביקורת כי הוא הציע למנהא"ז לבצע הסדרה של רישום המקרקעין ביישובים הישראליים באמצעות פרצלציה במעלה אדומים בסיוע עובדי משרד המשפטים, אך "העניין לא צלח עקב התנגדותו של המנהל האזרחי שמשרד המשפטים יעשה כן, מאחר וקיימת מחלוקת על סמכויות וגבולות גזרה בין משרד הביטחון ומשרד המשפטים, והשארית הנושא בידי עובדי המנהא"ז בטיפול כמוה כהבהרה כי המרשם [המקרקעין] ביו"ש נתון גם לפתחו ולפיקוחו של משרד הביטחון".

קידום מרשם ההרשאות בערים: משרד המשפטים ניסה בשנים 2017 - 2019 לקדם מול המנהא"ז את הפעלת מרשם לעסקאות בזכויות חוזיות באדמות המדינה (להלן - מרשם ההרשאות), וזאת כדי לאפשר לתושבים ביישובים הישראליים לבצע פעילויות שגרתיות במקרקעין כגון רישום משכנתה. בישיבה שקיים המשנה ליועמ"ש לממשלה (אזרחי) ביוני 2018 בנושא מרשם ההרשאות באיו"ש¹² נדונה המסגרת המשפטית להפעלת מרשם ההרשאות לגבי יישובים עירוניים ביו"ש, וכן נדונה השאלה מי אמור לנהל את מרשם ההרשאות ביו"ש - האם קמ"ט מקרקעין, לפי עמדת משרד המשפטים, או הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש [קמ"ט אפוטרופוס] המשמש באיו"ש נציג מקצועי של רשות מקרקעי ישראל כפי שעלה מעמדת המנהא"ז. בסיכום הישיבה נכתב כי "על פניו, ונוכח עמדת מנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין¹³, נראה כי הידע והתשתית לניהול המרשם מצויים דווקא בידי קמ"ט רישום [מקרקעין] ולא בידי הממונה [קמ"ט אפוטרופוס], עם זאת, שאלת הגורם אשר יפעיל מרשם זה, כמו גם שאלת המשאבים הנחוצים לתפעולו- שוכנת לפתחו של המינהל האזרחי". בינואר 2019 השיב רמ"א לרמ"ט שר המשפטים כי מי שינהל את נושא מרשם ההרשאות באיו"ש יהיה קמ"ט אפוטרופוס, ולא משרד המשפטים באמצעות קמ"ט מקרקעין.

12 ובהשתתפות קמ"ט מקרקעין, מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין, יועמ"ש הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ועוד.

13 כתוארו דאז.

בביקורת עלה כי המחלוקות בין המנהא"ז ובין משרד המשפטים הביאו לכך שלא קודמו הסדרי רישום מקרקעין כמו פרצלציה ומרשם ההרשאות, והדבר הקשה על גופים אלה לקדם משימות ולסכם מיהו הגורם שיבצע אותן, ובכך פגע ביכולתם של תושבי ההתיישבות הישראלית באיו"ש לרשום בעלות וזכויות במקרקעין בספרי רישום המקרקעין באיו"ש.

באוקטובר 2019 מסר משרד המשפטים בתגובתו על טיוטת הדוח (להלן - תגובת משרד המשפטים) כי "הגם שהנושא אינו מצוי בתחום אחריותנו הישיר... בימים אלו נערכת עבודה מתקדמת לבחינת השלכות תקציביות והיבטים נוספים, מהם צפויה להיגזר החלטה סופית ביחס לזהות הגורם אשר ינהל את אופן מרשם ההרשאות וכן את אופן טיפולו, והכל בשאיפה לפעולה מתואמת ובהסכמת המשרדים הרלוונטיים, בהובלת ראש המנהל האזרחי".

צה"ל מסר בתגובתו כי "רצון משרד המשפטים לקדם הרחבת מרשם הרשאות, עוסק באדמות מדינה מוכרזות שאינן רשומות במרשם המקרקעין וממילא ניהולן והאחריות לגביהן נתונה בידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ומשרד האוצר, ולא משרד המשפטים או קמ"ט רישום מקרקעין. שאלת אחריות ניהול מרשם ההרשאות נתונה בידי ראש המנהל האזרחי באופן בלעדי וזאת מכוח דין האזור" (ההדגשה במקור).

3. סמכות לפעול בנושא רישוי עסקים

בשנת 2016 התגלעה מחלוקת בין המנהא"ז למשרד הכלכלה בנוגע להסמכה שנתן מנכ"ל משרד הכלכלה לקמ"ט תעסוקה לפעול בנושא רישוי עסקים בתחום ההתיישבות הישראלית באיו"ש¹⁴. המחלוקת הובאה לפני המשנה ליועמ"ש לממשלה, כדי שיכריע בנושא. המשנה ליועמ"ש לממשלה קבע שלא סביר שמנכ"ל משרד הכלכלה יסמיק את קמ"ט תעסוקה לפעול בנושא רישוי עסקים בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש, וזאת "ובהתחשב בכך שהכפיפות של קמ"ט תעסוקה היא לרמ"א וחובתו של המנהא"ז היא ככלל להשקיע את המשאבים וכוח האדם העומדים לרשותו לטובת האוכלוסייה הפלסטינית בעוד שפעילות משרד המשלה, ובהם משרד הכלכלה, היא בהתיישבות הישראלית".



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את נכונותו של משרד המשפטים לקדם את סוגיית מרשם ההרשאות שיש בה להקל על התושבים ביישובים

14 מתן אישורים לרישוי עסקים בהתאם לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), כפי שאומץ בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש.



הישראליים בשטחי איו"ש. עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין כי חילוקי הדעות הקיימים בין משרד המשפטים ובין המנהא"ז בנוגע לגבולות הגזרה ביניהם, והיעדר הכרעה לגביהם וכן הקושי במימוש האחריות המקצועית של משרד המשפטים מביאים לפגיעה בקידום משימות שונות בהליכי רישום והסדר מקרקעין באיו"ש ששני הגופים רוצים בקידום. על משרד המשפטים והמנהא"ז לפעול יחד למילוי היעדים והמשימות הניצבים לפניהם, ואם יש מחלוקת ביניהם עליהם להביא, על פי חוות דעתו של נש"ם, להכרעתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים. זאת, כדי למנוע ככל הניתן, פגיעה בקידום השרות הניתן לתושבי האזור.

פיקוח ובקרה על הקמ"טים

הפק"א קובעת כי ראש ענף תיאום אזרחי וראש תחום תשתית במנהא"ז, שהם קצינים בצה"ל בדרגת סגן אלוף, יתאמו את פעילות הקמ"טים שהוגדרו בפק"א ככפופים לאחריותם.

לקמ"טים, כאמור, כפיפות דואלית - הן למינהל האזרחי והן למשרדי האם, ולפיכך שניהם אמורים לפקח על פעילותם של הקמ"טים מהבחינה הניהולית והמקצועית, כל אחד בתחום אחריותו, בהתאמה. מנגנוני הפיקוח והבקרה יכולים לפעול הן באמצעות הגשת תוכניות עבודה ובקורות מקצועיות של הגורמים הממונים והן באמצעות ביקורות פנים.

בדוח מבקר המדינה העוסק בפעילות היחידה המרכזית לפיקוח של המינהל האזרחי (להלן - יחידת הפיקוח) באזור יהודה ושומרון (להלן - דוח הביקורת בנושא יחידת הפיקוח)¹⁵ צוין כי תוכנית עבודה מגדירה את המשימות שהארגון מתכנן לבצע לפי סדרי עדיפויות בטווח הזמן של השנה הקרובה, ולעתים בראייה של כמה שנים מראש, והיא כוללת צבר של פעילויות המצריכות ניהול מתואם בין כל גורמי הארגון לשם עמידה במשימות שהוגדרו. תוכנית העבודה משמשת גם כלי לבקרה וללימוד לשם הפקת לקחים ולצורך שיפור ההישגים. חשיבות התכנון מתמצה בכלל הידוע - "סוף מעשה במחשבה תחילה". על החשיבות של תוכנית עבודה ככלי ניהולי ניתן ללמוד גם מ"מדריך התכנון הממשלתי להכנת תכנית עבודה שנתית" (להלן - מדריך התכנון הממשלתי או המדריך) אשר נועד לחזק את עבודת המטה, וליצור בסיס לניהול איכותי ומעמיק על ידי יצירת שפת תכנון אחידה ומשותפת בקרב היחידות הפנימיות במשרדי הממשלה ובין כל משרדי הממשלה. המדריך קובע כי על היעד הנקבע בתוכנית העבודה של המשרד הממשלתי להיות מוגדר באופן ממוקד, מדיד,

15 דוח מבקר המדינה, פעילות היחידה המרכזית לפיקוח של המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון, 66 (2016).



אתגרי ובר ביצוע באמצעות לוח זמנים ריאלי המחייב את כלל הגורמים המעורבים בהשגתו; וכי המדידה משמשת כלי ניהולי אפקטיבי רב-שנתי לביצוע בקרה, ונועדה הן להציג את ההישגים והן להכין בסיס להערכה וללימוד לצורך שינוי והתאמה בתוכנית של השנים שלאחר מכן.

הפיקוח של המינהל האזרחי על פעולות הקמ"טים

המנהל"ז מבצע תכנון, פיקוח ובקרה בנושא פעילות משרדי הקמ"טים באמצעות תוכניות עבודה שנתיות שהקמ"טים מגישים לרמ"א, אשר בהן הוא מתעדף עבורם את המשימות ומאשר את התוכניות. תוצרי תוכניות העבודה נמדדים בדוחות רבעוניים וחציוניים ובדוח סיכום המוגש לרמ"א בסוף השנה.

בשנים 2017 - 2019 הנהיג רמ"א ככלי נוסף לפיקוח ובקרה את חובתם של הקמ"טים למלא דוחות "אתגר" באמצעות הרע"נים. דוחות אלה משמשים כלי נוסף לבחינת כשירותן ומוכנותן של היחידות, וכן ככלי למדידת אפקטיביות, יעילות ואופן ביצוע המשימות המתבססות על תוכנית העבודה, לרבות פרמטרים רוחביים הרלוונטיים לכל הקמ"טים, כגון טיפול בפניות ציבור ובנושא ביטחון מידע.

בדוח הביקורת בנושא יחידת הפיקוח העיר משרד מבקר המדינה כי "על המנהל"ז לקבוע יעדים מדידים, ברורים ובני השגה בתחומים המופיעים בתוכנית העבודה שלו והנוגעים גם לפעילות היחידה [יחידת הפיקוח], להקפיד לעמוד בהם ולקיים בקרה נאותה על כך". בתגובת המנהל"ז על ממצאי הביקורת האמורה נמסר כי "מדריך התכנון הממשלתי להכנת תוכנית עבודה שנתית" יופץ לכלל הקמ"טים במנהל"ז... בכדי שתכנית העבודה של היחידה תגובש בהתאם למדריך התכנון הממשלתי להכנת תכנית עבודה שנתית".

הכנת תוכניות עבודה

בסיכום דיון מפקדים במנהל"ז מאוקטובר 2018 נכתב בהתייחס לתוכנית העבודה 2019 כי "יש... להגיע עד סוף השנה עם תכנית לכל ענף ויחידת קמ"ט. התכנית לקמ"טים צריכה להיות קוהרנטית לשכר עידוד וקוהרנטית לכולם בהלימה לדו"ח אתגר".

צוות הביקורת פנה הן למנהל"ז והן למשרדי הממשלה בבקשה לקבל את תוכנית העבודה של כלל הקמ"טים שהוגשו מטעמם, אולם במועד סיום הביקורת המציא המנהל"ז רק תוכניות עבודה פרטניות של שמונה קמ"טים, ומכאן שלא הומצאו תוכניות העבודה של 17 הקמ"טים האחרים. יצוין כי גם בתגובת צה"ל לא נמסרה השלמה של תוכניות עבודה נוספות. לפיכך דוח הביקורת מתייחס רק לתוכניות העבודה שהוגשו.



משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי חשיבות תוכניות העבודה מתבטאת בהגדרת המשימות שהארגון מתכנן לבצע לפי סדרי עדיפויות, ובהיותן כלי ניהולי המאפשר פיקוח ובקרה. לפיכך על המנהא"ז לדאוג לכך שכלל הקמ"טים יכינו תוכניות עבודה שנתיות סדורות, וזאת בהתאם למדריך התכנון הממשלתי.

מדריך התכנון הממשלתי קובע חמישה פרמטרים לקביעת איכות, מצוינות ותהליכי מדידה, והם: כמות, משך זמן (לדוגמה, משך הזמן הממוצע הנדרש לתחילת טיפול ולמתן שירות), עלות, ליקויים (לדוגמה - שיעור התלונות או הליקויים יחסית להיקף הפעילות) ומידת שביעות הרצון מהשירות.

משרד מבקר המדינה בחן את תוכניות העבודה שהוגשו לו ומצא כי היעדים והמשימות נמדדים רק בהיבט של מידת כמויות והספקים. כך למשל - בתוכנית העבודה של משרדים אלה המדדים שצוינו נגעו לדוגמה למספר ההתכנסויות של ועדות שיש לקיים בשנת העבודה ומספר עדכוני הנתונים הנדרש. לעומת זאת, תוכניות העבודה לא כללו הצבת יעדים עם מדדים איכותניים, למשל פרק הזמן הנדרש לטיפול בתיק או בבקשה (ולא רק מספר התיקים או הבקשות שטופלו), משך הזמן הנדרש לקבלת החלטה (לעומת מספר ההחלטות שהתקבלו) או למתן שירות, משך העיכובים בטיפול בנושאים מסוימים ומידת שביעות הרצון מהטיפול.

צה"ל מסר בתגובתו כי הממצאים אינם מקובלים עליו, בין היתר, משום ש"תוכניות העבודה השנתיות של הקמ"טים מאושרות אל מול משרדי האם ומול המנהל האזרחי... [והן] כוללות קריטריונים איכותניים ומדידים".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי בביקורת לא הועלה שיש בתוכניות העבודה שהוגשו לו קריטריונים איכותניים ומדידים, וכי לתגובתו של צה"ל לא צורפו תוכניות עבודה נוספות המעידות על תוכניות הכוללות קריטריונים איכותניים ומדידים.

היעדר מדדים איכותניים ותהליכי מדידה בנוגע לתוכניות העבודה מקשה לבחון את מידת האפקטיביות של ביצוע המשימות שהוטלו בתוכניות על הקמ"טים. נוכח זאת, ונוכח העובדה שהמנהא"ז אימץ את מדריך התכנון הממשלתי ככלי להכנת תוכנית עבודה שנתית, ראוי שיקפיד כי תוכניות העבודה של הקמ"טים יכללו גם קריטריונים איכותניים, וזאת על מנת שתוכנית העבודה תטייב את השירות וכן תוכל לשמש הן כלי ניהולי ואמצעי להצגת ההישגים ולמדידה אפקטיבית והן כלי רב-שנתי למעקב ולבקרה, וכל זאת בהתאם למדריך התכנון הממשלתי.



דוחות "אתגר"

דוחות "אתגר" אותם נדרשים להגיש הקמ"טים כוללים מדדים הנוגעים לעבודתם שאינם משקפים את טיבה ואיכותה של העשייה, והפרמטרים הנמדדים בדוחות אלה אינם איכותניים, אלא נוגעים רק ל"כמויות" ולהספקים, לדוגמה - מספר הישיבות שקיימו הוועדות, מספר סיורי השטח, מספר חוות הדעת, מספר התגובות שנוסחו, מספר העסקות שנרשמו בספרי המקרקעין ומספר הבקשות לרישיון עסקה שנרשמו. נוסף על כך, אין התאמה בין מהות המשימה ובין התשומות הנדרשות להשלמתה; למשל, קביעת פגישה וביצוע עבודת מטה נוקדו באופן דומה, על אף ההבדל המהותי בתשומות ובמאמצים הנדרשים לביצוען.

במאי 2018, בסיכום דיון בנושא דוח "אתגר", נכתב כי "ניכר כי נעשה מאמץ רב להתאים את דו"ח האתגר לפעילות, באופן דיפרנציאלי ומגוון, בהתאם לתחומי העשייה, על אף זאת, עולה כי ישנם מדדים בדו"ח האתגר שאינם משקפים בצורה מלאה ומהימנה את טיבה, איכותה והיקפה של העשייה... עקב 'האכילס' של דוח האתגר הינו העובדה כי אינו בוחן את טיב ביצוע המשימות (איכות) ובוחן אך ורק על פי מדד כמותי. בנוסף, ישנן משימות אשר לא ניתנות לכימות מספרי ואמפירי וכן משימות נוספות הנפרסות לאורך זמן ואינן באות לידי ביטוי בדוח האתגר החודשי".

בביקורת נמצא כי הקמ"טים הם שקובעים לעצמם את המדדים הכמותיים, והם גם נותנים לעצמם את הציון בהתאם לכך. הרע"נים אינם מוסמכים לתת להם משוב. בדיון בנושא בראשות רמ"ט מנהא"ז, שהתקיים במאי 2018, הוא קבע כי נדרש לבחון שיטה ובה ענפים מקצועיים הם שייתנו ציונים לקמ"טים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בשנים 2017 - 2019 המנהא"ז הרחיב את הפיקוח והבקרה על הקמ"טים באמצעות דוחות "אתגר". עם זאת, בביקורת עלה כי דוחות "אתגר" אינם משמשים כלי למדידה אפקטיבית של טיב ביצוע משימות הקמ"טים הנקבעות בתוכניות העבודה ושל טיב הבקרה עליהם בהיבט האיכותני ובמדידה אובייקטיבית. מאחר שהמנהא"ז הוסיף כלי בקרה, על המנהא"ז להבטיח את יעילותו של כלי זה ולתת משקל ראוי לפן האיכותני ולטיב העבודה המתבצעת, בכך שיגדיר מחדש את הניקוד הניתן למשימות ובעיקר את הגורם שמנקד. בד בבד, יש לבחון את נושא הסדרת מעמדם של הרע"נים כגורמים המפקחים על עבודת הקמ"טים והמעריכים אותה.



ביקורת פנים במינהל האזרחי

ביקורת הפנים היא משאב ניהולי פנימי בלתי נפרד מהארגון, אשר פועל לקידום מטרותיו של הארגון ולשיפור דרכי עבודתו, תוך שמירת האינטרס הציבורי. כל זאת באמצעות בדיקת תקינות פעולתו של הגוף המבוקר מבחינת קיום החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות של פעולות הארגון. לביקורת פנים שני היבטים עיקריים: האחד - שימוש ככלי ניהולי הנועד לסייע להנהלת הארגון בשיפור עבודתו וביעולה. השני - שמירת האינטרס הציבורי ופעילות במסגרת מערך הגורמים בארגון העוסקים בבדיקת תקינותו של הגוף המבוקר.

צו בדבר מינויים והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 37), התשכ"ז-1967, וכן צו אצילת סמכות, התש"ס-1979, קבעו את מינויים של קציני מטה למינהל האזרחי ובהם "קצין המטה לענייני ביקורת פנימית"¹⁶.

בביקורת עלה כי החל בנובמבר 2011, מועד פרישתו של הקמ"ט לענייני ביקורת פנימית של המנהל"ז, לא מתקיימת במנהל"ז ביקורת פנים.

במאי 2017 מסר סגן רמ"א לשעבר למשרד מבקר המדינה כי בספטמבר 2012 חתם מתאם פעולות הממשלה בשטחים לשעבר על הסכם עבודה חדש, וחלק מתנאיו הביאו להקפאת משרות הנכללות בתקן, ובהן משרת קמ"ט ביקורת. הוא הוסיף כי "אין כל ספק כי לארגון הנותן שרות בנושאים כה רבים נדרש גוף/יחידה אשר יבצעו ביקורת פנימית". עוד מסר סגן רמ"א למשרד מבקר המדינה כי "אכן אין במנהל האזרחי קצין מטה לענייני ביקורת פנימית החל מיום 31.10.11... בעת הנוכחית אין ביכולתנו להעמיד מחדש תקן של עובד מדינה קבוע לנושא חשוב זה... אנו מבינים את חשיבות הביקורת ולכן במנהל האזרחי כיום מועסקות שתי חברות רואי חשבון חיצוניות המבצעות בקרה על פעילות המנהל"ז".

בהיותו של המנהל"ז ארגון גדול וייחודי, המשלב אנשי צבא ומשרדי ממשלה, עובדים ישראלים ופלסטינים, ובסה"כ נציגים של 25 משרדי ממשלה באמצעות קציני מטה, נדרש שתפעל בו ביקורת פנים, מאחר שהארגון עלול להיות חשוף לסיכונים של מינהל לא תקין, ובמקרים חריגים גם לפגיעה בטוהר המידות.

יצוין כי בשנים האחרונות בוצעו ביקורות חיצוניות על פי הוראות החשב הכללי במשרד האוצר באמצעות משרדי רואי חשבון, אולם הן עסקו בעיקר בנושאים

¹⁶ מינויו של מבקר הפנים שכיהן בתפקיד זה פורסם בקובץ מנשרים, צווים ומינויים (קמ"מ) ב-1.5.80, ובו נכתב כי מבקר הפנים מונה ל"מנהל לשכת הביקורת" בהתאם לחוק לשכת הביקורת מס' 28 לשנת 1952.



כספיים ולא בחנו נושאים שהם בליבת העיסוק של משרדי הקמ"טים.

במהלך הביקורת, באפריל 2019, כתבה סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לסגן רמ"א כי נציב שירות המדינה אישר כי הביקורת הפנימית במנהא"ז תתבצע באמצעות רכישת שירות במיקור חוץ, והוסיפה: "באופן זה ניתן יהיה להבטיח ביצוע ביקורת פנימית כמתחייב ע"פ החוק, תוך מתן מענה ומומחיות בתחומים המקצועיים המגוונים הנמצאים בתחומי טיפולו של המינהל האזרחי".

נוכח אישורו של נציב שירות המדינה לכך שהביקורת הפנימית תתבצע באמצעות מיקור חוץ, על המנהא"ז לפעול לקידום נושא זה באופן שתתאפשר ביקורת על נושאי ליבה שבפעילות הקמ"טים נוסף על נושאים כספיים המבוצעים כיום על ידי משרדי רואי חשבון, וזאת כדי שהביקורת תשמש מנוף לשיפור ולייעול של עבודת המנהא"ז ותתרום לשמירת האינטרס הציבורי בדבר תקינות פעילותו.

צה"ל מסר בתגובתו כי "ההמלצה מקובלת. המנהל האזרחי קיבל לאחרונה את אישור נש"מ[ם] למיקור חוץ ביקורת פנימית. פרסום מכרז נמצא בשלבים מתקדמים".

הפיקוח מצד משרדי האם

בנוהלי עבודה בשטחים נקבע כי "הקמ"טים יונחו ע"י המשרדים הממשלתיים, בכל הנוגע לתפקידים היעודיים". לצד זאת, כאמור, בפק"א המנהא"ז נקבע כי תפקידי הרע"נים הוא לתאם את פעילותם של הקמ"טים. לא הוגדר מה כוללת הנחיה זו, ואיזה סוג של פיקוח ובקרה נדרש לפיה.

בביקורת עלה כי הפיקוח והבקורות המקצועיות שמבצעים משרדי האם על פעילות הקמ"טים הם מועטים, וכמעט אינם מתבצעים. להלן הפרטים:

צוות הביקורת בדק בכמה משרדי קמ"טים, ובהם קמ"ט תעסוקה, משרד מתאמת בריאות, לשכת התכנון, קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין וקמ"ט הגנת הסביבה, כיצד משרדי האם מבצעים בקרה על פעילותם המקצועית. נמצא כי למעט המשרד להגנת הסביבה, שום משרד אם לא ביצע בקרות מקצועיות בשנים 2014 - 2019, כמפורט להלן:

באפריל 2019 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי "היות והתוצרים של יחידת תעסוקה קשורים להנפקת רישיונות העבודה של עובדים פלסטינים הם תוצרי תפ"ש... על סמך צווי אלוף ולא על סמך חוק ישראלי ואין יחידה מקבילה במשרד האם המוסמכת לטפל בצווי אלוף, אזי המנחה המקצועי ביחידת תעסוקה הינה



הנהלת המנהל"ז, באופן שמשרד התעסוקה הכיר במנהל"ז כמנחה המקצועי של הקמ"ט, וזאת נוכח החקיקה הייחודית באיו"ש, ובהיעדר יחידה במשרד התעסוקה המוסמכת לטפל בחקיקה זו.

הביקורת העלתה כי תוכניות העבודה של קמ"ט תעסוקה ושל מתאמת בריאות לא נכללו בתוכניות העבודה של משרדי האם: משרד הכלכלה ומשרד הבריאות, בהתאמה. אשר ללשכת התכנון, באפריל 2019 מסרה מנהלת לשכת התכנון באיו"ש לצוות הביקורת כי: "אין מעקב של מינהל תכנון [בישראל] או עניין בתכנית העבודה של לשכת התכנון איו"ש... הצורך בהזנת המשימות של לשכת התכנון למערכת ניהול תכנית העבודה המשרדית אינו בר השפעה, מכיוון שלא יבצעו עליה בקרה. למרות זאת מנהלת לשכת התכנון החליטה להזין [במערכת המחשוב הממשלתית] חלק ממשימותיה, כדי שיוכרו על ידי מינהל התכנון".

משרד מבקר המדינה מציין כי חלק מהנושאים המקצועיים שעליהם מופקדים משרדי האם מחייבים קשר בין משרדים אלה לבין הקמ"טים וקיום בקרה מקצועית על עבודת משרדי הקמ"טים, משום שאין במנהל"ז גורמים הבקיאיים בנושא. עם זאת, חלק מתוכניות העבודה של הקמ"טים אינן מובאות לידיעת משרדי האם, ומשרדים אלה אף אינם דורשים כלל לראותן. הממשקים ויחסי הגומלין הם חלקיים, ורק מקצת משרדי הממשלה מקיימים בקרה על הקמ"טים שהם נציגי משרדם. לפיכך עולה כי החלטת הממשלה ולפיה המשרדים הממשלתיים ינחו את הקמ"טים בכל הנוגע לתפקידם הייעודי אינה מיושמת בכלל המשרדים במלואה.

על רמ"א ומתפ"ש להסדיר ולהגדיר בשיתוף משרדי הממשלה את תוכן ההנחיה המקצועית ואת היקף הפיקוח והבקרה המקצועי הנדרשים לנוכח זאת.

בתגובת צה"ל נמסר כי ההמלצה דלעיל מקובלת עליו.



העסקתם של הקמ"טים ועובדי משרדם כעובדי מדינה הכפופים לסמכות המנהא"ז

רמ"א מוסמך להטיל על העובדים משימות ומטלות לפי הצורך ולנהלם באופן שוטף בהיבט הניהולי. ניהול תקציב המנהא"ז משמש את מסגרת הפעילות של השירותים הממשלתיים באזור יהודה ושומרון, והמנהא"ז מקצה תקנים ותנאים נלווים (רכב, כונוניות, שעות נוספות, שכר עידוד וכדומה) לכל אחד משרדי הממשלה ויחידות הסמך הפועלים בתחום אחריותו.

בשנת 2017 הקימה נש"ם צוות¹⁷ (להלן - הצוות שהקימה נש"ם) שמטרתו לבחון את נושא ניהול ההון האנושי של המנהא"ז. המלצות הצוות האמור הוגשו בפברואר 2018 לממלא המקום של נציב שירות המדינה, והנציב החליט לאמץ למעט ההמלצה בדבר תשלום שכר לעובדי המנהא"ז באמצעות מתפ"ש. המלצות הצוות נגעו, בין היתר, לנושאי מכרזים לאיוש משרות, למעטפת רווחה והדרכה, לטיפול בתקן, להערכות עובד ולקליטת עובדים, כמפורט בהמשך.

בביקורת נבדק נושא העסקתם של עובדי המדינה בכפוף לסמכות המנהא"ז ונמצאו ליקויים בתהליכי העבודה וחלוקת תחומי האחריות בתחום ניהול ההון האנושי בין משרדי האם לבין המנהא"ז, כפי שיפורט להלן:

היעדר אחידות בנוגע לאישור דוחות הנוכחות של קמ"טים ולביצוע הערכות בנוגע לעבודתם

דוחות נוכחות נחוצים לצורך תשלום השכר ובכלל זה תשלום עבור שעות נוספות. דוחות אלה מאפשרים גם לבצע בקרה על שהות העובד בעבודתו. בחוה"ד נש"ם נקבע כי "טפסי הדיווח על העבודה בשעות נוספות ואש"ל יוגשו ע"י עובד השטחים לחתימת מפקד האזור או מי שהסמיך לכך... בסיום כל חודש, בטרם ניתן להגיש את הדוחות לאישור ע"י סמנכ"ל המשרד הנוגע בדבר" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה כי חוה"ד נש"ם מיושמת באופן חלקי בלבד - סגן רמ"א מאשר את דוחות הנוכחות של שלושה קמ"טים, וקמ"ט מנגנון מאשר את דוחות הנוכחות של שני קמ"טים אחרים. לעומת זאת, על אישור דוחות הנוכחות של שאר הקמ"טים מופקדים משרדי האם שלהם, בלי שלגורם המאשר הוקנו הכלים המאפשרים לו לעשות בקרה על הדוחות ולוודא את נכונותם, ובלי שיהיה לו כל מידע על התפקוד היום-יומי של הקמ"טים.

17 הצוות כלל נציגים מנציבות שירות המדינה, משרדי הממשלה וכן את סגן רמ"א וקמ"ט מנגנון כנציגי המנהא"ז.



בספטמבר 2019 מסרה נש"ם בתגובתה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת נש"ם) כי הגורם שצריך לאשר את דוחות הנוכחות הוא המינהל האזרחי ולא משרדי האם.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל"ז כי מתוקף אחריותו לניהול העובדים הרי שאישור דוחות נוכחות על ידי גורם שאינו קשור במישרין לעבודת הקמ"ט עלול שלא לעלות בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. נוכח זאת על המנהל"ז בתיאום עם משרדי האם ונש"ם לפעול לתיקון מצב זה באופן שדוחות הנוכחות של כלל הקמ"טים יאושרו על ידי הגורם במנהל"ז המנהל את עבודתם באופן שוטף.

צה"ל מסר בתגובתו כי מקובלת עליו ההמלצה שדוחות הנוכחות של קמ"טים יאושרו על ידי הגורם שמנהל את עבודתם.

הערכה ומשוב משמשים כלי ניהולי בידי המנהל המסייע לו בקבלת החלטות באשר לפיתוח המקצועי ולהכוונה של העובדים, בתיאום ציפיות הדדי בין מנהל למוערך ובהנחיית המוערך על הדרך שבה הוא יכול למצות את הפוטנציאל הגלום בו באופן המיטבי ולהשתפר.

המלצות הצוות שהקימה נש"ם היו כי את ההערכה של הקמ"ט יבצע המנהל הישיר באמצעות רמ"א או סגנו, ואת הערכת המנהל העקיף יבצע הגורם הרלוונטי במשרד הממשלתי.

בביקורת עלה כי את חלק מההערכות המקצועיות של הקמ"טים מבצעים משרדי האם ולא הממונים הישירים שלהם במנהל"ז אשר להם ממשקי עבודה יום-יומיים עם המוערכים. למשל, סגן רמ"א מעריך בהיבט המקצועי את מנהלת לשכת התכנון, קמ"ט חשמל, קמ"ט שיכון, קמ"ט מנגנון ומנהל יחידת הפיקוח, ואילו את שאר הקמ"טים מעריכים משרדי האם, והדבר פוגע בתכלית של הערכות העובד וגורם להיעדר שוויון.

בתגובת נש"ם נמסר כי לשינוי בשיטת הערכות העובדים המוצע בהמלצות צוות נש"ם יש השלכות על יחסי העבודה ולכן בטרם הדבר ייושם בהנחיה יש צורך בחתימה על הסכם קיבוצי, בייחוד נוכח שילובם המובנה של אנשי צבא בהערכת עובדי המדינה.

צה"ל מסר בתגובתו כי המלצות הביקורת מקובלות, וכי הקמתה של יחידת הון אנושי במנהל"ז נותנת מענה לסוגיות הערכות עובדים ומכרזי כוח אדם.



על נש"ם להשלים הטיפול בנוגע לשינוי שיטת הערכות העובדים, בין היתר לפי המלצת הצוות שהיא הקימה.

אופן הקצאת שעות נוספות של הקמ"טים

במנהא"ז פועלת ועדה שייעודה הקצאת שעות נוספות ושעות כוננויות¹⁸ (להלן - הוועדה להקצאת ש"נ), והיא מתכנסת אחת לחודשיים. בראש הוועדה עומד סגן רמ"א, ומשתתפים בה קמ"ט מנגנון, קמ"ט אוצר וקמ"ט הגנת הסביבה בתוקף תפקידו כיו"ר ועד העובדים.

כל קמ"ט מדווח על השעות הנוספות שלו. תחילה הוא מדווח עליהן במערכת מחשוב המרכב"ה¹⁹ במנהא"ז, ואם הן מאושרות כמפורט לעיל, הדיווח מועבר למערכת השכר של משרד האם המשלם לקמ"טים את השכר בעד שעות עבודה נוספות בהתאם להסכמי השכר.

כללי מינהל תקין מחייבים לפעול באופן שוויוני ואחיד, ולפיכך ראוי לתעד את דיוני הוועדות השונות בפרוטוקול שישקף את עיקרי הדיון ויאפשר לעקוב אחר אופן קבלת ההחלטות. בג"ץ עמד על החשיבות שבניהול פרוטוקול, אומנם הוא התמקד בתחום ועדת המכרזים, אך ניתן להחיל את דבריו גם על נושא הקצאת שעות נוספות ושעות כוננות. למשל, בבג"ץ²⁰ אשר עסק בוועדות מכרזים נקבע כי "בסדרי המינהל התקינים, חייבת ועדה לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפנייה ואת ההחלטות שנתקבלו בעקבות אותו מידע".

בשנת 2014 פרסם נציב שירות המדינה בקרב כלל הסמנכ"לים הבכירים למינהל ולמשאבי אנוש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הנחיה²¹ העוסקת ברכיבי השכר המשתנים, הכוללים שעות כוננות ושעות נוספות, והמגדירה כללים להקצאתם²². בהנחיה נקבע כי תמונה ועדה להקצאת רכיבי השכר, וחבריה יהיו: סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, חשב במשרד, מנהל משאבי אנוש, הממונה על מעמד האישה במשרד והיועמ"ש של המשרד. הנחיה זו לא הגיעה לידיעת המנהא"ז, ולפיכך לא יושמה.

18 מצב שבו עובד עשוי להיקרא לעבודה.

19 מערכת (מחשב) רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

20 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נגד עיריית תל אביב-יפו, פ"ד כרך נט, (3), 817, 836 (2004).

21 הנחיה בדבר "צמצום פערי השכר המגדריים בשירות המדינה".

22 ובהם צורך בביצוע עבודה מעבר לשעות העבודה המקובלות, מידת הדחיפות במתן מענה מיידי לסוגיות העולות במסגרת התפקיד וכן הנכונות והזמינות של העובד לאחר שעות העבודה.



בשנת 2018 הקצתה הוועדה להקצאת ש"נ הן לקמ"ט א' והן לקמ"ט ב' כ-1,000 שעות נוספות בשנה (כ-80 שעות נוספות לחודש). כל אחד מהגורמים האמורים דיווח כי השעות הנוספות האלה נוצלו במלואן, גם בחודשים שבהם חלו חגים וחופשות מרוכזות²³, למשל בדיווחי הקמ"טים לאפריל 2018.

בביקורת עלה כי הוועדה להקצאת ש"נ פועלת ללא קריטריונים או נוהל לקביעת ההקצאה, והשיקולים שביסוד קבלת החלטותיה אינם מתועדים בפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי תיעוד בפרוטוקול נחוץ לפי כללי מינהל תקין בכל הנוגע לדיוני הוועדה ולתהליך קבלת החלטותיה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למנהא"ז כי בהיעדר קריטריונים להקצאת מסגרת של שעות נוספות ונוכח ההיקף הניכר של ניצול השעות הנוספות במשך שנה של קמ"טים אלה, ראוי כי המנהא"ז יבחן את שיטת ההקצאה של השעות הנוספות בהתאם להנחיות נש"ם, וזאת בהתאם למשימות המוטלות על הקמ"טים.

צה"ל מסר בתגובתו כי ההמלצה לעיל מקובלת, וכי "הנחיות נש"ם בדבר שעות נוספות התקבלו לאחרונה במנהל האזרחי, ההנחיות יבחנו ויבנה נוהל המותאם למינהל האזרחי".

מכרזים לאיוש משרות במנהא"ז

במרץ 2019 מסרה סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנציבות שירות המדינה (להלן - סגנית הממונה) לצוות הביקורת כי התקנים של עובדי המנהא"ז שייכים למתפ"ש, וכי "משרד האם מפרסם את המכרזים [לאיוש המשרות במשרד הקמ"ט המשויך אליו] לפי סדרי עדיפויותיו, שאינם עולים תמיד בקנה אחד עם אלה של המינהל האזרחי".

תקנון שירות המדינה (התקשי"ר) קובע²⁴ בנוגע לקיומם של מכרזים פנימיים ומכרזים בין-משרדיים, כי יש למנות לוועדת הבוחנים נציג משרדי אחר, וכי "בוועדות בוחנים במכרזים פנימיים למשרות קמ"טים שישוּבצו במינהל האזרחי, ניתן למנות כנציג משרדי אחר גורם צבאי מהמינהל האזרחי, שהוא הממונה הישיר על העובד. נציג המשרד יהיה נציג משרד האם של המשרה". עוד קובע התקשי"ר²⁵ בנוגע למכרזים חיצוניים (שבמסגרתם נבחנת העסקתו של מועמד שאינו עובד מדינה) כי בהרכב של ועדת הבוחנים ישתתפו, בין היתר, שני חברים נציגים של

23 בחופשות פסח ובסוכות.

24 בפסקאות 11.454 ו-11.459(ג).

25 בפסקה 12.362(א).



המשרד הנוגע בדבר, אשר אחד מהם הוא הממונה הישיר של העובד המועמד למשרה המוכרזת או מי מטעמו.

כאמור, בפברואר 2018 אימץ ממלא מקום נציב שירות המדינה את המלצות הצוות שהקימה נש"ם. במסגרתן צוין כי "פרט למכרזי קמ"טים [מכרזים פנימיים], אין נציגות של אנשי הצבא אשר להם ממשק עבודה יום יומי עם העובדים בוועדת הבוחנים [מכרזים חיצוניים]", ולכן היא ממליצה כי הרכב ועדות הבוחנים העוסקות בכלל המשרות במנהא"ז יהיה זהה, ויכלול נציג מנהא"ז (גורם אזרחי או איש צבא) שיהיה הממונה הישיר על המשרה המוצעת במכרז.

בהקשר זה מסרה במרץ 2019 סגנית הממונה לצוות הביקורת כי "בכללים [בתקשי"ר] אין הסדרה דומה למכרז חיצוני, והם אינם נותנים מענה מלא לכלל הניהולי הקיים בניהול מש"א [משאבי אנוש] במינהל האזרחי".

במסמך המלצות הצוות שהקימה נש"ם צוין כי "המכרזים [לגיוס כוח אדם] מתנהלים על ידי משרדי הממשלה/יחידות סמך, דבר שגורם תלות בלוחות הזמנים והתמשכות הליכי המכרזים במנהל האזרחי", וכן צוינה ההמלצה להעביר את האחריות לניהול מכרז לגיוס כוח אדם ליחידה במנהא"ז, וזאת על מנת לייעל את התהליך הקיים, ולאפשר למנהא"ז לנהל את לוחות הזמנים בכל הנוגע לאיוש תקניו.

יוצא אפוא שמכרזי כוח האדם שמנהלים משרדי האם גורמים לתלות של המנהא"ז בלוחות הזמנים של משרדי האם. נוסף על כך, במכרזים חיצוניים שבהם מגויסים עובדים למנהא"ז לא משתתף נציג של גורם צבאי מהמנהא"ז בוועדת הבוחנים, ומכאן שלמינהל האזרחי יש יכולת השפעה מוגבלת על ניהול המכרזים ועל בחירת העובדים.

אי-השתתפותו של נציג מנהא"ז בוועדות מכרזים, כאמור, עלולה לפגוע ביכולת לבחור עובדים המתאימים למלא את התפקיד אשר עומדים בדרישות הידועות לנציג המנהא"ז. נוכח אופי הפעילות המיוחדת של המנהא"ז, הנסמך על משרדי האם, וכן נוכח מתכונת עבודתם הייחודית של עובדי המנהא"ז, המתקיימת בתיאום עם גורמי הצבא, ראוי כי נש"ם תבחן את האפשרות לבצע תיקונים והתאמות בהוראות התקשי"ר באופן שבמכרזים חיצוניים ייכללו בוועדת הבוחנים נציגי מנהא"ז, ובהמשך - בהתאם להמלצת הצוות שהקים - תועבר לידיה של יחידה במנהא"ז האחריות לניהול מכרזים לגיוס כוח אדם.



בתגובת נש"ם נמסר כי ראוי שההמלצה בדבר העברת האחריות לניהול המכרזים מהמשרדים הממשלתיים ליחידת משאבי אנוש במנהא"ז תיעשה בהסכמת נציגות העובדים. הקושי הוא בקביעת מעמד זהה לנציגי המשרד ולנציגי המנהא"ז בוועדות הבוחנים.

בהתאם לכללי התקש"ר²⁶ לא יועסק עובד במשרד או ביחידת הסמך אם ההעסקה עלולה להביא להיווצרות יחסי כפיפות או קשרי עבודה עם קרוב משפחתו באותו משרד או באותה יחידה מינהלית, או אם העסקתו עלולה לגרום להיווצרות ניגוד עניינים בשל קרבת המשפחה.

בביקורת נבדק בסיס הנתונים של העובדים המועסקים במנהא"ז, ונמצא כי 13 (כ-5.5%) מהעובדים הישראלים המועסקים במנהא"ז הם קרובי משפחה של עובדים אחרים בגוף זה.

העובדה שעובדי המנהא"ז משתייכים למשרדים וליחידות סמך שונים מקשה את ביצוע האכיפה בעניין העסקת קרובי משפחה²⁷. יצוין כי הצגת מועמדותו של עובד למשרה בשירות המדינה מצריכה, בין היתר, הצהרה בדבר קרובים המועסקים בשירות המדינה. הצהרה זו מוגשת למשרד האם בלבד, ולכן למעשה אין למנהא"ז ולנש"ם מידע מלא על האפשרות להעסקת קרובי משפחה במנהא"ז.

נוכח העובדה שהמנהא"ז אינו חשוף להצהרת המועמד למשרה ולנש"ם אין מידע מלא על קרובי משפחה המועסקים במנהא"ז, קשה להבטיח שיתקבל המידע האמור ממשרדי האם, המנהלים את המכרזים. לכן ראוי שנש"ם תנחה את משרדי האם לנקוט את כל הצעדים האפשריים למניעת תופעה זו ולהעביר הן למנהא"ז והן לנש"ם את המידע המתקבל מהמועמדים לעבודה במנהא"ז, שיכלול גם את הצהרת המועמד לגבי קרובי משפחה המועסקים במנהא"ז. כל זאת, כדי לאתר מצב של קרבת משפחה בין מועמד ובין עובד במנהא"ז ולאפשר למנהא"ז ולנש"ם לפעול בעניין זה בהתאם לכללי התקש"ר באשר לגיוס המועמד ולבחון אם יש צורך להטיל עליו מגבלות נדרשות. צעד זה יש בו כדי להבטיח קיום בקרה, שתאפשר את צמצום החשש לניגוד עניינים.

בתגובת נש"ם נמסר כי כאשר סמכויות לניהול מכרזי כוח אדם ותחומי הפרט של עובדי המדינה במנהא"ז יועברו ממשרדי האם ליחידת משאבי אנוש במנהא"ז, יהיה גורם אחד אשר מטפל בכלל עובדי המנהא"ז, והוא שיהיה אחראי גם לבדוק

26 פסקה 13.312 לתקש"ר קובעת כי קרוב משפחה הוא בן או בת זוג, לרבות ידוע בציבור, הורה, הורי הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחייך, אחיינית, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, סב או סבתא, לרבות בעל קרבה משפחתית חורגת או קרבה הנוצרת עקב אימוץ.

27 מתרשומת פגישה עם סגנית הממונה.

האם קיימת קרבת משפחה בין המועמד למשרה במנהא"ז לבין עובדים המועסקים במנהא"ז או במשרדי האם.

היעדר יחידה לניהול ההון האנושי של המנהא"ז

בשנת 2019 הועסקו במנהא"ז 202 עובדי מדינה ישראלים, 112 עובדים פלסטינים ו-131 עובדים פלסטינים יומיים. במנהא"ז אין יחידה האחראית לניהול ההון האנושי, והגורם המטפל בנושא זה הוא קמ"ט מנגנון שאותו מינה רמ"א. יצוין כי משרד קמ"ט מנגנון מונה מלבד הקמ"ט שתי משרות: אחראי ארכיון של המנהא"ז ומנהלת לשכה.

בתיאור המשרה של קמ"ט מנגנון בנש"ם נקבע כי הוא "מנהל תחום בכיר משאבי אנוש" במנהא"ז האמור למלא, בין היתר, תפקידים אלה: "ממונה על ביצוע צו מס. 35 [37] בדבר מינוי והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי... מופקד ומפקח על המשרד הממונה על המנגנון בעניין הוצאה ופרסום הוראות שבגדר סמכותו... הטיפול בענייני עובדים וכל יתר הפעילות של המשרד. משפר תהליכי העבודה והתקשורת בין המשרד למנגנון האוצר... מקבל החלטות לשינויים בתנאי שירות ובמבנה הארגוני של המשרדים בענייני העובדים בהתאם למדיניות הממשל הצבאי... מפקח ומשתתף בבדיקות המבנה הארגוני של המשרדים וקובע צורך בשינויים או צמצום כוח-אדם, עוסק בוויסות כוח אדם... נותן עזרה לראש המינהל האזרחי. אחראי לגיוס כוח-אדם ואיוש המשרות וכן לדרישות ושינויים בתקן ובא לצורך כך לדיונים בנש"מ[ם]... מרכז את הטיפול בעובדים הישראליים במינהל האזרחי בכלל הנושאים הקשורים לנש"מ[ם] ובתאום עם משרדי הממשלה".

הצוות שהקימה נש"ם ציין בהמלצותיו: "רמת הבקיאות בתנאי העסקה, בכל הקשור להסכמי שטחים והסכמי שיעון הנוכחות, אינה אחידה בין מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. ביחס לנושאי פרט שוטפים כגון מתן היתר לעבודה פרטית, דיווח ימי היעדרות, יציאה להכשרות, קרבת משפחה, יציאה לחל"ת ועוד גם כאן נמצאה שונות פעולה בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, מה שגורר פרשנות ויישום שונה לעובדים [של משרדי ממשלה שונים] המועסקים זה לצד זה (באופן פיזי)".

הצוות שהקימה נש"ם העלה בעבודתו כי בנושאי פרט שוטפים נותנים לעיתים משרדי הממשלה ויחידות הסמך לעובדיהם במנהא"ז מעטפת רווחה והדרכה, שלא ניתנת לעובדים אחרים ולעיתים נוסף על הניתן להם על ידי המנהא"ז. באופן זה עובדים המועסקים זה לצד זה זכאים למעטפת שכרית, רווחתית והדרכתית שונה. לפיכך המליץ הצוות להקים יחידה לניהול משאבי אנוש ולהעביר אליה את האחריות לטיפול בנושאי פרט שוטפים, וציין כי "ניהול ריכוזי על ידי יחידה אחת יבטיח שוויוניות בכל הקשור לזכאיות הפרט בעבודה, יקשור בין האחריות לבין הסמכות ויגביר את הזיקה של העובדים למנהל האזרחי".



בתגובת נש"ם נמסר כי "הקושי במצב הקיים הוא הצורך להעביר את האחריות והסמכות לטיפול השוטף בעובדי המנהל האזרחי משרדי האם ליחידת משאבי אנוש במנהל האזרחי, וכן בהגדלת מספר תקני היחידה על מנת שיוכלו לטפל במשימות הנוספות שיוטלו עליה".

בהיעדר יחידה האחראית לניהול הון אנושי, אין במנהא"ז גוף מתכלל שיטפל בכל הנושאים הנוגעים לטיפול בהון האנושי, ובכלל זה בנושאי פרט שוטפים, וירכז אותם. יתר על כן, היות שמעטפת רווחה והדרכה (יציאה להכשרות, חל"ת וכד') ניתנת על ידי משרדי האם, עשויים עובדים שונים במנהא"ז לקבל מעטפת רווחה והדרכה שונה.



משרד מבקר המדינה מציין כי אף שממלא מקום נציב שירות המדינה אימץ את המלצות הצוות שהקימה נש"ם כבר בפברואר 2018, במועד סיום הביקורת נש"ם טרם החלה ביישומן.

על נש"ם, מתפ"ש והמנהא"ז לבחון דרכים ליישום המלצות הצוות שהקימה נש"ם, ובכלל זה באמצעות הקמת יחידה לניהול ההון האנושי של המנהא"ז, החיונית לתפקוד ארגון כה גדול, ובייחוד נוכח ההבדלים שבין משרדי הממשלה השונים. הקמת יחידה עצמאית כזאת, שתתכלל את כל נושאי ההון האנושי, תבטיח שוויוניות בנושאי פרט ותפקח על העסקת קרובי משפחה.

בתגובת נש"ם נמסר כי בשל ההשפעות שיש להמלצות אלה על יחסי העבודה במנהא"ז, הוצגו השינויים בהסדרי ניהול משאבי האנוש במסגרת משא ומתן אשר התקיים בשנת 2018 עם נציגי העובדים ועם הסתדרות עובדי המדינה. במסגרת המשא ומתן אף סוכם עקרונית כי השינויים הנדרשים בניהול ההון האנושי ייושמו במנהא"ז. המלצות אלה טרם יושמו מאחר שבמועד סיום הביקורת טרם נחתם ההסכם הקיבוצי המסדיר עניין זה.

צה"ל מסר בתגובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת, וכי בשנתיים האחרונות הולכת ומוקמת יחידת הון אנושי ייחודית למינהל האזרחי, ועם הקמתה יתייטר חלק נכבד מהמלצות הדוח בכל הקשור למשאבי אנוש. נש"ם היא המובילה נושא זה, והיא שאמורה להוציא לפועל את ההנחיות. עם זאת, קידום נושא זה קשור להסכם עבודה חדש (המכונה "הסכם שטחים חדש"), אשר המדינה והסתדרות עובדי המדינה מקיימות משא ומתן בעניינו.



משרד מבקר המדינה מציין בפני נש"ם ומנהא"ז כי ראוי להשלים בהקדם את יישום המלצות הצוות מיד עם חתימת "הסכם שטחים חדש".

חברות בוועד העובדים של קמ"ט הגנת הסביבה

התקשי"ר קובע כי לשם מניעת ניגוד עניינים בין חברות בוועד העובדים לבין מילוי תפקידים מסוימים במשרדי הממשלה, עובדי המדינה הממלאים את התפקידים המנויים בסעיף ודומיהם לא יוכלו להמשיך במילוי תפקידם אם ייבחרו לחברי ועד העובדים או יכהנו ככאלה, והדברים אמורים למשל בתפקידים אלה: (א) חברי הנהלה... (ג) מנהל אגף... (ד) מנהל יחידה גאוגרפית ברמת מחוז או סגנו".

קמ"ט הגנת הסביבה²⁸ מכהן בתפקידו משנת 2002, וכן משמש יו"ר ועד העובדים של המנהא"ז. כמו כן, הוא מכהן כיו"ר ועד העובדים של עובדי המשרד להגנת הסביבה. מדוחות ותוכניות העבודה של משרד קמ"ט הגנת הסביבה המוגשים למשרד להגנת הסביבה עולה כי המשרד שהוא מנהל מוגדר כמחוז (מחוז יהודה והשומרון), ומכל מקום בהיותו ראש המשרד, הרי שמהבחינה העקרונית הוא מכהן לפחות כמנהל אגף וכמנהל יחידה גאוגרפית בדרג המחוז. כמו כן יצוין כי גם דרגתו מקבילה לדרגת מנהל אגף, והוא מנהל יותר ממאה עובדים.

מהביקורת עולה כי קמ"ט הגנת הסביבה מכהן גם כקמ"ט וגם משמש חבר של שני ועדי עובדים, האחד של המנהא"ז והשני של המשרד להגנת הסביבה, ואף משמש יו"ר שלהם. זאת אף שבתקשי"ר נקבעה מגבלה בעניין זה.

עוד עלה בביקורת כי המנהא"ז לא הביא את נושא החברות של הקמ"ט להגנת הסביבה בוועד העובדים לבחינה של נש"ם, כדי שתקבע אם יש להטיל מגבלות על תפקודו של הקמ"ט במסגרת פעילותם של ועדי העובדים.

צה"ל מסר בתגובתו כי היות שקמ"ט הגנת הסביבה מנהל קשרי עבודה שוטפים זה שנים רבות עם נש"ם, הרי שדבר היותו חבר ועד העובדים היה ידוע לה.

נש"ם מסרה בתגובתה כי להערכתה יש לקבל גם את תגובתה של הסתדרות עובדי המדינה בנוגע לחברותו של הקמ"ט בשני ועדי עובדים.

בנובמבר 2019 מסר המשרד להגנת הסביבה, בתגובתו על ממצאי הביקורת, כי ביולי 2014 פנתה אליו נש"ם בעניין תלונה שהגיעה אליה בשם עובדי המנהל האזרחי ביהודה ושומרון בנושא חשש לניגוד עניינים בשל חברותו של הקמ"ט בוועד העובדים של המנהא"ז. בחוות הדעת של יועמ"ש המשרד להגנת הסביבה

28 החל מינואר 2019 הוא גם ממונה על תשתיות זורמות המתאם את פעילותו של קמ"ט מים.



מספטמבר 2014 נאמר כי אין ניגוד עניינים, אך הועלתה הבקשה כי נש"ם תמסור את חוות דעתה בעניין בעצה אחת עם הגורמים הרלוונטיים במנהא"ז.

הגם שכאמור, החלה בדיקה בדבר החשש לניגוד עניינים במסגרתה ניתנה חוות דעתו של יועמ"ש המשרד להגנת הסביבה לפיה לא מתקיים חשש שכזה, הרי שמאז לא השלימה נש"ם את הבדיקה. לפיכך, על נש"ם להשלים בדיקה זו ולפעול להסדרת הנושא בהתאם.

פעילות יחידת קמ"ט תעסוקה

רקע

פלסטינים המתגוררים באיו"ש מועסקים בישראל ובאיו"ש (ביישובים ישראליים, באזורים כפריים ובמפעלי התעשייה באזור), על בסיס היתרי העסקה שמנפיק להם המנהא"ז. עבודת הפועלים הפלסטינים בישראל ובאיו"ש היא מרכיב משמעותי בכלכלה הפלסטינית, ולעבודתם תרומה לענף הבנייה בישראל.

מספר הפלסטינים המורשים לעבוד בישראל נקבע בהחלטות ממשלה שעניינן קביעת מכסות להעסקת עובדים פלסטינים בישראל. מכסות אלה מפולחות ומוקצות לענפי התעסוקה השונים, כגון בניין, תעשייה ושירותים, חקלאות, בריאות ומלונאות.

העסקתם של פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים באיו"ש מתבצעת בכפוף להוראות הצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה ושומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982 (להלן - הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש), שנקבע לשם הגנת זכויותיהם של העובדים באזור. פלסטינים מועסקים ביישובים הישראליים באיו"ש בתחומים אלה: בניין, חקלאות, שירותים ותעשייה.

קמ"ט תעסוקה ממלא את תפקידו מתוקף כתב מינוי של רמ"א. על פי כתב המינוי קמ"ט תעסוקה אחראי ליישם את המדיניות שנקבעה בנושא העסקת פלסטינים תושבי איו"ש ביישובים הישראליים באיו"ש, ולהנפקת רישיונות תעסוקה לפלסטינים המועסקים בישראל ובאיו"ש. במסגרת אחריות זו משרד הקמ"ט אמון על הקשר עם מדור התשלומים במינהל האוכלוסין וההגירה (להלן - מת"ש) וכן מקיים קשרי עבודה עם משרד העבודה הפלסטיני.

העסקת פלסטינים בישראל

מת"ש מקצה את המכסות להעסקת עובדים פלסטינים בשטחי ישראל, שאותן קבעה הממשלה, לפי ענפי תעסוקה. בהתאם למכסות התעסוקה המאושרות מונפקים



למעסיקים ישראלים היתרים להעסקת עובדים פלסטינים לתקופה מוגבלת בתחומי ישראל.

ביולי 2015 התקבלה החלטת ממשלה 317 בנושא "סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבניה למגורים" (להלן - החלטת ממשלה 317). במסגרת החלטת ממשלה זו, שהתקבלה לנוכח הצורך בהגדלת היקפי הבנייה בישראל, הוחלט להקים צוות בין-משרדי לשינוי שיטת ההקצאה של היתרים להעסקת עובדים פלסטינים בישראל בענף הבניין בראשות משרד הבינוי והשיכון (להלן - הצוות הבין-משרדי). בענף הבנייה מועסקים רוב העובדים הפלסטינים בעלי היתר העסקה בישראל, כפי שמוצג בתרשים 3 להלן. בצוות השתתפו נציגים ממשרד הממשלה האלה: האוצר, הכלכלה והמשפטים, וכמו כן נציגים ממנהא"ז, ממתפ"ש ומרשות האוכלוסין וההגירה. החלטת ממשלה 317 קובעת כי הצוות הבין-משרדי יגיש לקבינט הדיוור את המלצתו בתוך 90 ימים ממועד קבלת ההחלטה (יולי 2015). עבודת הצוות הבין-משרדי נועדה להסדיר חלק ניכר מהכשלים הכרוכים בהעסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה בתחומי ישראל, ובין השאר להפחית במידה ניכרת את תופעת הסחר בהיתרים ובפועלים (ראו בהמשך).

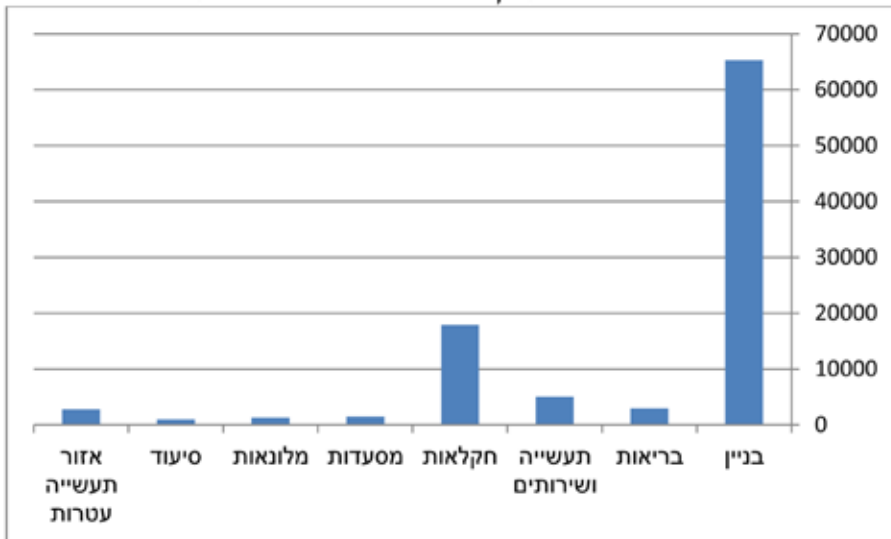
נתונים בדבר מכסות התעסוקה בישראל: משרד מבקר המדינה בחן את מידת המימוש של יעדי הממשלה להעסקת פלסטינים לפי החלטות הממשלה, כמפורט להלן:

לוח 1: מכסות העסקת פלסטינים בישראל ומימוש המכסות (2014 - 2018)

2018	2017	2016	2015	2014	השנה
99,500	95,000	74,400	60,850	56,850	מספר המכסות המאושרות
82,453	75,458	66,698	56,277	46,852	מספר המועסקים בפועל*
82.9%	79.4%	89.6%	92.5%	82.4%	שיעור מילוי המכסה

המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.
* המספר הממוצע. שיעור ההעסקה בפועל עשוי להשתנות ברמה היומית.

תרשים 3: פילוח מכסות העסקת פלסטינים בישראל לפי ענפים בשנת 2018



המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.

מניתוח הנתונים שמציג המנהא"ז עולה כי בשנים 2014 - 2018 שיעור המימוש של המכסות שאישרה הממשלה להעסקת פלסטינים בישראל היה בין 79.4% ל-92.5%. ראוי לציון הנתון כי מספר המועסקים בפועל גדל מכ-47,000 מועסקים בשנת 2014 לכ-82,500 מועסקים בשנת 2018. בספטמבר 2019 מסר משרד הבינוי והשיכון בתגובה על ממצאי הביקורת כי בראייה שנתית עומד שיעור מימוש המכסות בענף הבניין על כ-95% וכי בחלק מהענפים שהוזכרו המכסה היא עונתית. כמו כן הובהר שבחלק מהמקרים המכסה אינה מלאה מכיוון שחלק מהעובדים הם בעיצומו של תהליך חיפוש עבודה. בספטמבר 2019 מסרה רשות האוכלוסין וההגירה בתגובתה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת רשות האוכלוסין וההגירה) כי בכמה ענפים אין ביקוש מצד מעסיקים למימוש מלוא המכסה, וכי מימוש המכסות תלוי בביקוש לעובדים.

במרץ 2016 הציג מתפ"ש לצוות הבין-משרדי את הבעיות המרכזיות בנושא העסקת פלסטינים בישראל, ובהן: לא ניתן להעביר מכסת עובדים מסקטור לסקטור; אישור ההעסקה אורך זמן ממושך; קריטריונים ביטחוניים להעסקה מונעים העסקת פועלים צעירים יחסית (שגילם 21 ומטה); סוגיות הנוגעות להעסקה באמצעות מתווכים.

סחר בהיתרי העסקה ותשלומי "עמלות" למתווכים ולמעסיקים

מעסיק ישראלי המבקש להעסיק עובד פלסטיני בישראל נדרש לפנות למת"ש בבקשה לקבל היתר להעסקתו. משנתן מת"ש היתרי עבודה למעסיק, רשימת



ההיתרים מועברת לקמ"ט תעסוקה, והלה בודק שהעובד הפלסטיני המקבל את אישור העבודה בישראל עומד בקריטריונים שקבע המנהא"ז. רק לאחר השלמת בדיקה פרטנית זו נמסר אישור העבודה לעובד באמצעות משרדי התיאום והקישור.

בשנים האחרונות - ובייחוד משנת 2015, שבה חל גידול ניכר בהיקף ההעסקה של עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל - התפתחה תופעה של סחר בהיתרי העסקה ותשלומי "עמלות" למתווכים ולמעסיקים של פועלים פלסטינים. תופעה זו אף עלתה מדי פעם על סדר היום הציבורי.

במרץ 2016, במסגרת דיון של הצוות הבין-משרדי, ציין מתפ"ש: "הקשר בין עוסק ומעסיק מתבצע ע"פ [על פי] רוב באמצעות ראיסים/מאכער שגוזר קופון ע"י המעסיק/עוסק... עודף ביקוש לאור מיעוט מכסות והליך אישור חודשי בלבד, מייצר הגשת בקשות פיקטיביות הגבוהות מהצורך האמיתי". בסיכום דיון זה צוין כי השכר היומי הממוצע של עובד פלסטיני בישראל הוא 200 ש"ח, ובענף הבנייה השכר הממוצע גבוה יותר. בסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי צוין כי עלות ההעסקה של עובד פלסטיני בענף הבנייה היא 6,148 ש"ח לחודש²⁹ בממוצע.

בספטמבר 2018 כתבה לשכת דוברות מתפ"ש לבכירי מתפ"ש ומנהא"ז בנושא "תיווך" של היתרי תעסוקה לפלסטינים כי "בין הנושאים שמעסיקים באופן בולט את הציבור הפלסטיני ותופסים מקום משמעותי בשיח נמצא הסחר בהיתרי תעסוקה ותשלום עבור היתרים אלו. רבים ממבקשי ההיתרים, אשר עומדים בתנאים לקבלת היתר, ביניהם כאלה שקיבלו היתר מיוחד לחיפוש עבודה בישראל, נאלצים לשלם סכומים חודשיים גבוהים תמורת אותו היתר [בין 2,500 ל-3,000 ש"ח]" (ההדגשה במקור).

גם מממצאי שיתוף הציבור אפשר לעמוד על היקפה וחומרתה של התופעה. אחד הגורמים המעוררים בתחום תיאור את המצב כלהלן: "התהליך הוא שיש אדם באיזשהו כפר שהוא המאכער... כולם יודעים מי הוא. למעסיק שהוא בקשר אתו יש הקצאה של 10 אנשים והמינהל האזרחי לא בודק כמה צריך ומה צריך. נוצר מצב שיש לו אפשרות ליותר הקצאות ממה שהוא צריך ומתנהל שוק שחור בהקצאות האלה של העברת פועלים מקבלן לקבלן. כדי שהפועל יוכל לקבל את ההקצאה הוא צריך לשלם הרבה כסף למאכער... הם לא יכולים לקבל את האישור בדרך אחרת".

29 הנתונים שהוצגו הנם מתוך דוח בנק ישראל לשנת 2014.



מהאמור עולה כי שכרו הממוצע של עובד פלסטיני הוא 5,000 ש"ח לחודש בקירוב, וחלק ניכר מהעובדים משלמים למתווכים כמחצית ממנו כדמי תיווך, ויש בכך משום פגיעה ניכרת ביכולתו של העובד הפלסטיני להשתכר.

בתגובת צה"ל נמסר כי משנת 2004 לא קיבל קמ"ט תעסוקה תלונות כתובות העוסקות בנושא קנייתם ומכירתם של רישיונות תעסוקה.

תופעת הסחר בהיתרי תעסוקה שהנפיק קמ"ט תעסוקה, גורמת לפגיעה בעובדים פלסטינים ולפגיעה באמון הציבור במנהא"ז, ואף עלולה לפגוע בענף הבנייה בישראל.

יישום החלטות הממשלה בנושא שינוי שיטת העסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה

עבודת הצוות הבין-משרדי סוכמה באוגוסט 2016, מסיכום עבודה זו אפשר ללמוד, בין השאר, על כמה בעיות הנוגעות לשיטת העסקת הפלסטינים בישראל (א) "כבילת" העובד למעסיק: באופן שלשני הצדדים יש אינטרס שהיתר ההעסקה יישאר בתוקף, אף אם אין צורך בעובד; (ב) גביית דמי תיווך והעברת היתרים: מסתמנת תופעה של "העברת עובדים שלא כדין וללא היתר בין מעסיקים וגביית דמי תיווך בגינם", זאת משום שהקבלנים מחויבים במימון התנאים הסוציאליים ובתשלומי מיסים לעובדים, גם אם לא נמצאה להם עבודה בפועל, ולכן הקבלנים פונים לקבלנים אחרים ומציעים להם להעסיק בקבלנות משנה את העובדים; (ג) פיקוח ואכיפה: "נוצר קושי גדול לפקח על תנאי ההעסקה של העובדים, מכיוון שהמעסיק בפועל מעסיק אותם שלא כדין ולפיכך העסקה זו אינה מדווחת לרשויות המדינה, מה גם שזהות המעסיק משתנה באופן תדיר דבר המקשה אף הוא על יכולת האכיפה והפיקוח".

הצוות הבין-משרדי המליץ לשנות את שיטת ההעסקה באופן שעובד פלסטיני יוכל לבחור את המעסיק שלו באופן חופשי ובלא שיהיה כבול להיתר העסקה שקיבל המעסיק. בהתאם לשיטה זו, עובד פלסטיני יקבל אישור עבודה בישראל ויוכל לעבוד אצל כל מעסיק שיבחר, ואף לעבור בין מעסיקים (גישת "השוק החופשי"). הוא יוכל לעשות זאת, רק לאחר שיקבל אישור לכך בהיבט הביטחוני והמקצועי (למשל אישור שהוא מתאים לעבודה בתחום הבניין). עוד נקבע כי בניגוד למצב הנוכחי, הגשת הבקשות להיתרים, וכן איתור עובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים והשמתם לעבודה, יתבצעו באמצעות מערכת ממוחשבת ובאמצעות פפסים מקוונים.

בדצמבר 2016 התקבלה החלטת הממשלה 2174 בנושא "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטינים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי העבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטינים" (להלן - החלטת הממשלה 2174). בהחלטה זו נקבע כי יש לממש את שינוי שיטת העסקת העובדים הפלסטינים בישראל, כפי שסיכם הצוות הבין-משרדי, בתוך 140 ימים ממועד קבלת ההחלטה, ביולי 2017. עוד נקבע בהחלטה כי על משרד הבינוי והשיכון להקים "מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה לעובדים פלסטיניים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל בענף הבנייה", וכי על מתפ"ש לנהל מאגר לרישום המועמדים שעברו בהצלחה את המיון. בינואר 2018 התקבלה החלטת ממשלה 3431 ולפיה תתוקן החלטת הממשלה 2174 ומועד יישום השינוי של שיטת הקצאת העובדים לענף הבניין יידחה לאוקטובר אותה שנה.

עלה כי במועד סיום הביקורת טרם מומשו החלטות הממשלה 2174 ו-3431 בנוגע לשינוי שיטת ההעסקה של פלסטינים, ובשל כך עדיין מתקיימות תופעות של סחר בהיתרי העסקה ושל גביית תשלומים שלא כדין מעובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ומתווכים. עוד עלה כי בין אמצע שנת 2017 לתחילת שנת 2018 לא ניתנה ארכה להחלת השיטה החדשה, וכי אף לאחר אוקטובר 2018 לא ניתנה ארכה כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבינוי והשיכון ולמתפ"ש על שלא מומשה החלטת הממשלה 2174 במועד שהגדירה הממשלה, אף לאחר שמועד יישום שיטת הקצאת העובדים נדחה, כאמור, בהחלטת הממשלה 3431. בנוסף, משרד מבקר המדינה מציין כי היה ראוי שיעדכנו את הממשלה בדבר העיכוב ובדבר המועד הסופי המעודכן למימוש החלטתה.

בפברואר 2019 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי על מנת לממש את המודל שנקבע יש צורך בגיוס 12 עובדים לאיוש תקנים חדשים למשרות בתחום זה, אולם במרץ 2019 טרם פורסמו מכרזים לאיוש התפקידים הללו. עוד מסר כי הוא מעריך שגיוס כוח אדם שיאפשר את הפעלת המודל לא צפוי להסתיים לפני סוף שנת 2019.

באפריל 2019 מסרה רפרנטית המנהל"ז במשרד האוצר לצוות הביקורת כי באוקטובר 2018 אושרו 12 משרות בתקן מנהל"ז, אך מאחר שתקציב 2019 אושר לפני מועד זה, הרי שרק בשנת 2019 אישר משרד האוצר את קליטת העובדים.



ביוני 2019 מסר רמ"א לצוות הביקורת כי עיכוב בהעברת התקציב למימוש המודל ואישורו רק בתחילת שנת 2019 הביא לעיכוב במימוש, וכי להערכתו בתחילת שנת 2020 יוכל המנהא"ז להתחיל בהפעלת המודל. לדבריו, המנהא"ז קיבל עליו את האחריות לממש את החלק העיקרי במודל, מאחר שהבין את חשיבות השינוי והכיר בהשפעת החיובית הצפויה על שוק העבודה הפלסטיני ועל קידום רווחתם של הפלסטינים באיו"ש.

בתגובת אגף התקציבים נמסר כי "המשאבים זמינים למנהל האזרחי... ויישום המודל אינו מתעכב בגלל חוסר במשאבים".

בתגובת משרד הבינוי והשיכון נמסר כי המשרד רואה "חשיבות גבוהה בפעולת הביקורת בנושא שבנדון, שכן לנושא תהליך כניסת הפועלים הפלסטינים לישראל לעבודה בענף הבניין, כמו גם לנושא הסחר בהיתרים, השפעות משמעותיות על החברה והכלכלה בישראל וברשות הפלסטינית בכלל ועל ענף הבניין בפרט, ושיפור תהליך זה צפוי להשפיע לטובה בהיבטים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים לרווחת כולם".

בתגובת רשות האוכלוסין וההגירה נמסר כי זה מכבר התקבלו החלטות ממשלה אשר קבעו כי השיטה החדשה תחול גם על אזור התעשייה עטרות, וכי למעשה בעטרות כבר החל פיילוט של יישום השיטה במרץ 2019.

בתגובת צה"ל נמסר כי המנהא"ז ממשיך לקדם את יישום מודל התעסוקה ובתוך כך אפיין את בעלי התפקידים הנדרשים למימוש המודל, ביצע אפיון של המערכת והתקשר בחוזה עם חברה לנושא המחשוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למתפ"ש ולמנהא"ז כי נוכח חשיבותו הרבה של מודל התעסוקה החדש, עליהם להאיץ את הפעולות שהחלו ליישום החלטת הממשלה בנושא תעסוקת הפלסטינים והפעלת מודל התעסוקה החדש, אשר עשויות לצמצם את תופעת הסחר בהיתרי העסקה והתשלום עבור היתרים אלו, אשר צפויות להביא לתרומה לכלכלת ישראל ולכלכלה הפלסטינית.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתגובתו כי טיוטת החלטת ממשלה להארכת מועד יישום ההחלטה למרץ 2020 נמצאת בהליכי אישור מתקדמים מול משרדי הממשלה הרלוונטיים, וכי המשרד מקווה שהיא תועלה בקרוב לדיון בממשלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבינוי והשיכון יבקר את תהליך יישום המודל כדי לוודא את הצלחתו.

העסקת פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש

רקע

הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש מטיל על קמ"ט תעסוקה את האחריות להעסקת עובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ישראלים בתחומי איו"ש, ובין השאר את האחריות לכך שהפועלים הפלסטינים יועסקו בהתאם להיתרי העסקה שתיתן לשכת התעסוקה באיו"ש למעסיקים.

בהתאם לצו זה קבע קמ"ט תעסוקה נוהל בנושא "הזמנת תושב אוטונומיה לעבודה באיו"ש" (להלן - נוהל לקבלת רישיון). על פי הנוהל מעסיק ישראלי המבקש להעסיק עובד פלסטיני בתחומי איו"ש נדרש לפנות אל קמ"ט תעסוקה בצירוף מסמכים והצהרה שהוא "מתחייב להעסיק עובדים על פי תנאי רישיון העבודה". אישור העסקה למעסיק הישראלי ניתן לתקופה מוגבלת, שאורכה בין כמה שבועות לבין עונות שלמות ולכל היותר שנתיים (והכול בנוגע לענף שבו מועסק העובד), וזאת לפי שיקול דעתו של קמ"ט תעסוקה ובסמכותו.

בדוח ביקורת קודם³⁰ עמד משרד מבקר המדינה על אחריותו של קמ"ט תעסוקה לבצע פיקוח ואכיפה בעניינין של הוראות הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש מתוקף מינויו כממונה לעניין צו זה. משרד מבקר המדינה העיר בדוח זה כי "נוכח הסיכון הביטחוני הנובע מהעסקת עובדים פלסטינים ללא היתר תעסוקה כדן, הכרחי שהמנהא"ז, צה"ל והמשטרה ינקטו את כל הצעדים הנדרשים למיגור תופעה זו".

בלוח שלהלן יוצגו השינויים שחלו במספר רישיונות התעסוקה של פלסטינים באיו"ש:

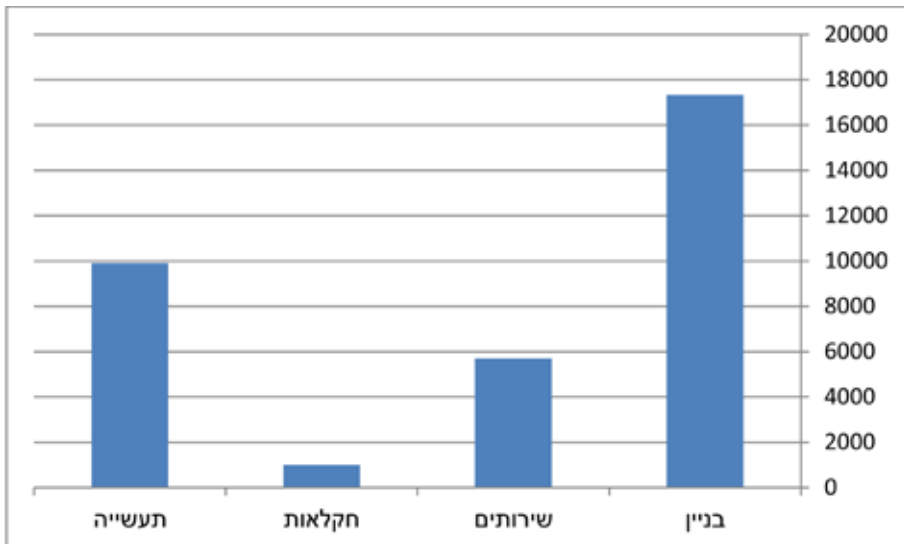
לוח 2: המספר הממוצע של רישיונות התעסוקה התקפים באיו"ש (2015 - 2018)

2018	2017	2016	2015	השנה
33,738	32,131	29,261	27,140	מספר הרישיונות התקפים

המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.

30 דוח מבקר המדינה, סוגיות בתיאום בין גופי אכיפת החוק באזור יהודה ושומרון, ב'62 (2012).

תרשים 4: פילוח מכסות העסקת פלסטינים באיו"ש לפי ענפים בשנת 2018



המקור: מצגת סיכום לשנת 2018 של יחידת התעסוקה והעבודה במנהא"ז.

האכיפה והבקרה בנושא שימוש בהיתרי העסקה

1. כלי האכיפה העומדים לרשות קמ"ט תעסוקה

הצו בדבר עבירות מנהליות (יהודה ושומרון) (מס' 1263), התשמ"ט-1988 (להלן - הצו בדבר עבירות מנהליות), קובע כי ניתן להטיל קנס מינהלי על מי שעבר על דין או על תחיקת ביטחון המפורטים בתוספת לצו. התוספת לצו בדבר עבירות מנהליות אינה כוללת את הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש, ולפיכך לא ניתן להטיל קנסות מינהליים בגין הפרה של הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש.

לפני קמ"ט תעסוקה הובאו תלונות של גורמים שונים - שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, רכזי ביטחון שוטף ביישובים, יחידת הפיקוח במנהא"ז ואזרחים - בנוגע להעסקת פלסטינים באיו"ש. תלונות אלה נוגעות לחשדות ולדיווחים בדבר סחר של מעסיקים ברישיונות תעסוקה ובדבר שימוש ברישיונות תעסוקה שלא בהתאם להיתר שניתן.

ביוני 2016 כתב יועמ"ש איו"ש כי הוכנה טיוטת צו המתקן את הצו בדבר עבירות מנהליות, וזאת "נוכח הקושי המשמעותי באכיפת עבירות מסוימות באיו"ש". הצורך בתיקון הוסבר בכך ש"חלק ניכר מהקושי האכיפתי נובע מהיעדר הרצון והיכולת של גורמי אכיפת החוק לבצע אכיפה כנגד עבירות אלו, בין היתר משום שהם אינם מייחסים לעבירות האלו חומרה יתרה ונמנעים מלערוך חקירה פלילית ברוב



המוחלט של המקרים", וכי תיקון הצו לעבירות מנהליות יאפשר "למפקד הצבאי להגדיר עבירות מסוימות (בתוספת לצו) כעבירות הניתנות לאכיפה בדרך מנהלית, כתחליף להליך הפלילי. הצו מסמיך מפקחים להטיל עיצומים כספיים". עוד נכתב כי במהלך דיון שהתקיים במנהא"ז בפברואר 2016 מופו הנושאים שלגביהם נקבע כי "ראוי להטיל עיצומים כספיים", ובהם תחום התעסוקה.

במאי 2018 פנה יועמ"ש איו"ש למנהא"ז על מנת לקדם את הדין בנושא תיקון הצו בדבר עבירות מינהליות וכתב כי "כידוע מזה זמן רב מקודמת במחלקתנו עמ"ט [עבודת מטה] ליצירתם של כלי אכיפה מנהליים, במטרה לשפר ולייעל את הליכי האכיפה באיו"ש... בפועל לא נעשה בו [בצו בדבר עבירות מנהליות] שימוש", וכי "החייאתו של הצו תדרוש מספר תיקוני חקיקה, ובפרט, תדרוש את עדכון התוספת לצו, הקובעת את העבירות המנהליות". יצוין כי יועמ"ש איו"ש כתב כי תיקון הצו בנושא אכיפת עבירות מינהליות, אשר משרד הביטחון הגדירו כנושא לטיפול שנמצא בסדר עדיפות גבוה (א'), נכלל בתוכנית העבודה של לשכת יועמ"ש איו"ש לשנת 2018, ובמועד סיום הביקורת טרם תוקן.

בפברואר 2019 מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי אין לו כלים אפקטיביים לאכיפת הדין על מעסיקים שמבצעים שימוש חריג בהיתרי העסקה באיו"ש, שכן באיו"ש - שלא כמו בישראל - אין מנגנון של הטלת קנסות מינהליים על מעסיקים הפועלים שלא כדין. עוד מסר כי אכיפה פלילית היא מסורבלת, ולכן לא נעשה בה שימוש. לדבריו, האכיפה שהוא מבצע מסתכמת בשלילת אישורים נקודתיים ממעסיקים שהפרו את תנאי ההיתר.

יוצא אפוא כי כל עוד לא תוקן הצו בדבר עבירות מינהליות, והצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש אינו מוסף לתוספת לצו בדבר עבירות מינהליות, אין בידי המנהא"ז אמצעי לביצוע אכיפה מינהלית נגד מעסיקים ישראלים שאינם מקיימים את הוראת הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אי-תיקון הצו בדבר עבירות מינהליות האמור לאפשר אכיפה מינהלית במשך פרק זמן ארוך, ובפרט לאחר שבשנת 2018 קבע משרד הביטחון כי יש לתת עדיפות גבוהה לטיפול בנושא, יש בו משום פגיעה בהתנהלות התקינה וביכולת האכיפה. על מנהא"ז, בשיתוף יועמ"ש איו"ש, לפעול בהקדם לתיקון צו זה ולקדם את הוספת הוראות הצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש לתוספת לצו, באופן שיאפשר להטיל קנסות מינהליים גם על מי שהפרו צו זה. כמו כן, על מנהא"ז לבחון דרכים להפעיל כלי אכיפה פליליים אם תוגש תלונה.



מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה (להלן - מינהל ההסדרה) אחראי לאכיפה פלילית בתחומי איו"ש של חוקי העבודה האלה: חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987; חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991; חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954; וחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. ביוני 2019 מסר מינהל ההסדרה לצוות הביקורת כי האכיפה הפלילית אשר הוא מבצע מותנית בהגשת תלונה של עובד, וכי בשנים 2018 ו-2019 לא התקבלו במינהל ההסדרה תלונות של עובדים פלסטינים על הפרת חוקי עבודה באיו"ש.

לקמ"ט תעסוקה סמכויות למנות מפקחי עבודה כדי להבטיח את ביצוע החוק ואף להטיל קנסות. בהתאם לכתב מינוי משנת 2006 קמ"ט תעסוקה מינה את מפקחי העבודה של אגף האכיפה במשרד העבודה (לשעבר במשרד התמ"ת ובמשרד הכלכלה) למפקחים על העבודה באיו"ש. במהלך הביקורת מסר קמ"ט תעסוקה לצוות הביקורת כי אף שמונו מפקחי העבודה נבצר מהם לבצע אכיפה בתחומי איו"ש, וזאת מאחר שמערכת המחשב של המנהל"ז לא הייתה מחוברת לזו של משרדי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי על המנהל"ז להתמודד עם החסמים שאינם מאפשרים למפקחים ממשרד העבודה לבצע אכיפה בעניין העסקת עובדים פלסטינים ביישובים ישראלים באיו"ש. נוכח החסמים הללו, מומלץ לרמ"א להיכנס לעובי הקורה ולבחון דרכים שיאפשרו את הפעלת המפקחים כאמור.

בסעיף 3א(1) בצו בדבר העסקת עובדים באיו"ש נקבע כי קמ"ט תעסוקה רשאי להתקין תקנות בדבר "חובת דווח של מעסיק ועובד על העסקה".

בביקורת עלה כי לא הותקנו תקנות המחייבות מעסיקים ישראלים לדווח על העסקת עובדים פלסטינים כדי לשפר את יכולת הפיקוח על המעסיקים. לפיכך בפועל מעסיקים אינם מדווחים לקמ"ט תעסוקה על העסקת עובדים. על קמ"ט תעסוקה לשקול להתקין תקנות שיחייבו דיווח שוטף של מעסיקים על אופן מימוש ההיתרים שקיבלו, וזאת בהתאם לצו המאפשר זאת, שכן אלה עשויות לשפר את הבקרה על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש.



ממכלול הדברים עולה כי לגורמים השונים האמונים על האכיפה של העסקת פלסטינים באיו"ש אין כלי אכיפה מתאימים לבצע אכיפה. לפיכך על המנהל"ז בשיתוף משרד העבודה לפעול למימוש אחריותם בנושא זה ולבחון

את הדרכים המיטביות להגברת האכיפה, בין היתר על ידי קיום דיון ייעודי שיעסוק בדרכים להגברת האכיפה.

בספטמבר 2019 מסר משרד העבודה בתגובתו על ממצאי הביקורת כי הוא מקבל את ממצאי הביקורת בנושא, וכי הוא "יזום דיון בנושא האמור מול הגורמים הרלוונטיים במינהל האזרחי".

2. בקרה שמבצע קמ"ט תעסוקה על המעסיקים

כאמור, קמ"ט תעסוקה כממונה על תעסוקה באי"ש מנפיק רישיונות עבודה ועליו לפקח על אופן השימוש בהם. קמ"ט תעסוקה מסר לצוות הביקורת כי הוא "רואה את עצמו אחראי על כך שברישינות שהוא מנפק יבוצע שימוש ראוי", וכי יחידת קמ"ט תעסוקה מבצעת ביקורות מדגמיות בקרב מעסיקים ביישובים באי"ש.

צוות הביקורת מצא כי בשנים 2016 - 2018 ביצע עובד לשכת התעסוקה 54 "ביקורים באתרי תעסוקה" (להלן - הביקורות באתרים), והם תועדו ב"דוח סיוור" המפרט את ממצאי הביקור ואת הפעולות שננקטו בעקבות חריגות שנמצאו במהלכו.

בדיקת ממצאי הביקורות באתרים העלתה כי בביקורות אלה אותרו חריגות בשימוש ברישינות עבודה, כלהלן: היעדרות עובדים מאתרי העבודה שאושרו, הימצאות עובדים במקומות עבודה שלא אושרו, אי-ביטול היתרי עבודה שלא מבוצע בהם שימוש בהיעדר עבודה.

צוות הביקורת עיין בממצאי הביקורות באתרים והעלה כי הטיפול המבוצע בעת איתור חריגה בשימוש בהיתר הוא רק של ביטול רישיון העבודה של העובד אשר הוא או מעסיקו חרגו מההיתר. עוד עלה כי גם אם העובד או המעסיק ביצעו הפרות חוזרות ונשנות של הרישיון, קמ"ט תעסוקה לא נוקט נגדם אמצעי אכיפה משמעותיים, מלבד ביטול רישיונות העבודה³¹, עקב כך יכולת ההרתעה נפגעת. על המנהא"ז לבחון הפעלת סנקציה חמורה יותר מזו של ביטול רישיון העבודה לעובד אשר הוא או מעסיקו חרגו מההיתר, זאת באופן חוזר ונשנה.

קמ"ט תעסוקה מסר לצוות הביקורת כי את הביקורות באתרי העבודה מבצע בעיקר בעל תפקיד אחד, וממצאיהן אינם מופצים באופן מסודר לגורמים נוספים לצורכי אכיפת החוק. קמ"ט תעסוקה הוסיף כי מצב זה נובע מ"היעדר יחידת פיקוח שעובדת לפי תכנית עבודה סדורה שתבטיח ביקורת בו בעת של כלל עובדי המעסיק".

31 נמצא כי שני מעסיקים חרגו בכמה ביקורות מההיתרים שקיבלו.



ביוני 2019 מסר רמ"א לצוות הביקורת כי ליחידת קמ"ט תעסוקה אין תקן ליחידת פיקוח, וכי במסגרת עבודת המטה שביצע לצורך ביצוע שינוי ארגוני במנהא"ז בשנת 2016 הוא ביקש להקים יחידה כזאת. במועד סיום הביקורת שינוי ארגוני זה טרם בוצע. לפיכך נבצר מקמ"ט תעסוקה לבצע אכיפה בנושא השימוש בהיתרי העסקה באיו"ש, ובפועל זו אינה מתקיימת.

לשם פיקוח יעיל המאפשר להשיג את מטרתו נדרשים תוכנית עבודה מסודרת ושימוש אפקטיבי בממצאי הביקורת כדי לאכוף את החוק. על קמ"ט תעסוקה לבחון את האפשרות לקבוע תוכנית ביקורת מסודרת ומקיפה ככל האפשר בהתאם לתקני כוח האדם הקיימים ביחידתו בנושא העסקת פלסטינים ביישובים ישראלים באיו"ש. כמו כן עליו לסכם, לנתח ולהפיץ לגורמים הרלוונטיים במנהא"ז את ממצאי הביקורת אשר מבוצעות בקרב מעסיקים באיו"ש, כדי שהגורמים הללו - כל אחד בתחום אחריותו - יוכל לבצע פעולות אכיפה כלפי מעסיקים, וכל זאת על מנת לוודא כי המעסיקים הישראלים ממלאים את החובות החוקיות המוטלות עליהם.

בתגובת צה"ל נמסר כי הממצאים וההמלצות דלעיל מקובלים עליו, וכי יועמ"ש איו"ש והמנהא"ז החלו בעבודת מטה שנועדה לשפר את האכיפה, בין היתר, באמצעות תיקון הצו בדבר עבירות מינהליות וכי ננקטים אמצעים נגד מעסיקים המפרים היתרים. עוד נמסר כי ביחידת קמ"ט תעסוקה אין תקן ליחידת פיקוח.



משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אף שהתריע בעבר על כך שלא נאכף בקפידה החוק בנוגע לשימוש בהיתרי העסקה לעובדים פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש, לא בוצע שינוי באופן הבקרה בנושא העסקת העובדים באיו"ש.

לנוכח העובדה כי קמ"ט תעסוקה אינו אוכף את השימוש בהיתרי העסקה בתחומי איו"ש, אף שהחובה לאוכפו מוטלת עליו על פי דין, יש לנקוט צעדים מידיים, וזאת בהתחשב בסיכון הביטחוני הכרוך בהעסקת עובדים פלסטינים ללא היתר העסקה כדן, כשם שהעיר על כך משרד מבקר המדינה בדוח הקודם. בהתאם לכך, על המנהא"ז לשפר את הפיקוח על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש ולמצות את כלי האכיפה הנתונים בידיו על בסיס המשאבים המוקצים לו.

פעילות יחידת רישום מקרקעין ביהודה ושומרון

יחידת רישום מקרקעין באזור יהודה ושומרון (להלן - יחידת רישום מקרקעין) עוסקת בפעולות הכרוכות בניהול וברישום של זכויות במקרקעין. היחידה היא שלוחה של משרד המשפטים, הפועלת כיחידה עצמאית ונפרדת. בראש היחידה עומד קצין מטה המשמש נציג של משרד המשפטים ורישום מקרקעין³², שאותו מינה רמ"א לקמ"ט מקרקעין.

יחידת רישום מקרקעין אמונה בתחום המקרקעין על הסדרה ורישום של הבעלות במקרקעין בשטחי C. הנהלת היחידה שוכנת בבית אל. ליחידה תשע לשכות הפרוסות ברחבי יהודה ושומרון - שתי לשכות ישראליות: בערים אריאל ובמעלה אדומים, ושבע לשכות במשרדי תאום וקישור (להלן - מת"קים) בפאתי הערים פלסטיניות: שכם, ג'נין, קלקיליה וטול כרם, חברון, בית לחם, יריחו ורמאללה. בלשכות אלה נרשמות עסקאות במקרקעין (כמו מכר, משכנתה וירושה) בדומה למשרדי רישום המקרקעין (הטאבו) בישראל, אך בנפרד מהם. היחידה אחראית, בין היתר, לרישום ולהסדרה של בעלות על קרקעות, למתן רישיון לעסקאות מקרקעין, לפיקוח על הליכי הרישום³³ ולפיקוח מינהלי על הוועדות לרישום ראשון של נכסי דלא נידי שטרם נרשמו, וכן היא אחראית למשרדי מס הרכוש הישראליים באזור יהודה ושומרון, להפקת נסחים ומידע על זכויות במקרקעין וכן לגביית אגרות בהתאם לחקיקה הקיימת.

למרשם המקרקעין באיו"ש חשיבות רבה. עם זאת, רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע בספרי מקרקעין פיזיים מתקופת המנדט הבריטי והשלטון הירדני באיו"ש ומנוהל בשפה הערבית. הציבור אינו מורשה לעיין בספרי המקרקעין של איו"ש מכוח צו אלוף³⁴.

ההסדרים המחייבים קבלת רישיונות והיתרים לביצוע עסקאות במקרקעין בתחיקת הביטחון מבוססים, בעיקרם, על הדין הירדני, והם עוגנו בצו בדבר עסקאות במקרקעין (יהודה ושומרון) (מס' 25), התשכ"ז-1967 (להלן - צו העסקאות). צו העסקאות מתנה את תוקפה של עסקה באזור בקבלת רישיון עסקה מקמ"ט מקרקעין. נוסף על הדרישה לרישיון עסקה, עסקאות מסוימות במקרקעין טעונות גם קבלת היתר עסקה³⁵. רישיון עסקה הינו תנאי לדיון בבקשה ל"ועדה לרישום ראשון", וזאת בהתאם לתקנות רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (בקשות

32 קמ"ט מקרקעין משמש גם קמ"ט משפטים. הביקורת עסקה רק ביחידת רישום מקרקעין.

33 בדיקת תיקי הרישום, הליכי החתימה לפני הרשם, ביקור בשטח והרישום בספרי המקרקעין.

34 הצו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה ושומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014.

35 חוק השכרת ומכירת נכסי דלא נידי לזרים, מס' 40 לשנת 1953: חוק השימוש והחזקה בנכסי דלא נידי על ידי אישיות משפטית, מס' 61 לשנת 1953.



(לרישום) (יהודה ושומרון), התשס"ט-2008.

בתקן היחידה נכללות משרות של עשרה עובדים ישראלים ו-15 פלסטינים. קמ"ט מקרקעין מסר באפריל 2019 לצוות הביקורת כי לנוכח עומס העבודה בלשכות הרישום שמקורו במחסור בכוח אדם, קמ"ט מקרקעין מנייד עובדים מלשכה ללשכה באופן תדיר. כאשר עובד מועבר מלשכתו ללשכה אחרת, נוצר פער בקידום העבודה בלשכת רישום המקרקעין שבה הוא מוצב בעיתות שגרה.

תהליך רישום המקרקעין באיו"ש

באיו"ש לא הושלמו הליכי הרישום של המקרקעין, מאחר שלא הוסדר רישומם של כשני שלישים מהקרקעות. נקיטת הליכי הסדר המקרקעין, שהחלה עוד בתקופת המנדט הבריטי לגבי כל שטחי ארץ ישראל, המשיכה באיו"ש גם בתקופת השלטון הירדני, אך החל מינואר 1969 הותלו³⁶ הליכי ההסדר בהתאם לצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), התשכ"ט-1968. צו זה לא ביטל את תוקפם של ההליכים שהחלו וטרם הסתיימו במועד תחילתו של הצו האמור, אלא הקפיא את המצב הנתון, באופן שבפועל עד מועד ההתליה בצו הוסדרו רק כ-33% מהקרקעות באיו"ש.

אשר למקרקעין שאינם מוסדרים ולכן אינם רשומים במרשם המקרקעין, אפשר לנקוט בעניינם הליך של "רישום ראשון", המאפשר הכרה בזכויות שאינן זכות בעלות, ביוזמת הטוען לזכות ולא במסגרת הסדר כולל³⁷. את העסקה או הרישום המבוקש בוחנת הוועדה לרישום ראשון, שהיא ועדה מעין שיפוטית שכוננה מכוח חוק זה. בסופה של הבדיקה ניתן צו לרישום המקרקעין במרשם המקרקעין, על שם מי שהוועדה קובעת שהוא בעל הזכויות על המקרקעין.

שירות לאוכלוסייה

בלשכות רישום המקרקעין בישראל הוגדרו קבועי זמן³⁸ לטיפול בבקשות ובעסקאות מקרקעין בכלל כדי לשפר את השירות לציבור, וזאת באמצעות קביעת יעדים ובחינת מידת העמידה בהם.

בספטמבר 2017 כתב סגן רמ"א לשעבר לרפרנט המנהל² במשרד האוצר כי מרשמי המקרקעין נמצאים בתיקים פיזיים בלא שמופעלות כלל מערכות מחשב (בעניין זה ראו בהמשך), ועקב כך תהליך הטיפול בבקשות המרשם אורך זמן רב.

36 הופסק הטיפול בהם.

37 זאת בהתאם לחוק הירדני בדבר רישום נכסי דלא ניידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 משנת 1964, כפי שתוקן מעת לעת בתחיקת הביטחון.

38 מאתר המרשתת של לשכות רישום המקרקעין בישראל.



בתהליך שיתוף הציבור עלה כי היעדר קציבת מועדים למתן תשובות לבקשות המופנות ליחידת רישום מקרקעין מביא לכך שתשובות לפונים ניתנות אחרי חודשים רבים.

בביקורת עלה כי בניגוד ללשכות בישראל, ביחידת רישום מקרקעין לא נקבעו לוחות זמנים מוגדרים לביצוע פעולות הכרוכות בטיפול ברישום מקרקעין, ובכלל זה לא הוקצב זמן מוגבל למתן תשובות לבקשות המופנות ליחידת רישום מקרקעין, לטיפול בתיקי עסקאות ועוד.

צה"ל מסר בתגובתו כי קבועי הזמן לטיפול בבקשות ובעסקאות במקרקעין שנקבעו בלשכות רישום המקרקעין בישראל "אינם ריאליים בעת הזו נוכח ריבוי וגידול הפניות בכלל היבטי עיסוק היחידה במשך השנים האחרונות... ומצוקה בכוח אדם ומשאבים, ולא ניתן לעמוד בסטנדרט רצוי זה שנקבע".

משרד מבקר המדינה ממליץ למנהא"ז ולקמ"ט מקרקעין כי גם בהתחשב בעומס העבודה המוטל על יחידת רישום מקרקעין ראוי לקבוע פרק זמן מוגדר לביצוע פעולות הכרוכות בטיפול ברישום מקרקעין, כדי שמשך הטיפול ברישום מקרקעין יהיה מוגבל ולא ישתהה יתר על המידה, שכן הדבר פוגע בשירות לאוכלוסייה.

לשכות רישום המקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית והפלסטינית

לשכות רישום מקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית

בלשכות רישום המקרקעין של יחידת רישום המקרקעין באיו"ש הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית פועלים כמה בעלי תפקידים: רשם מקרקעין, פקיד המוציא נוסחי רישום, פקיד המטפל בעסקאות, מבקר עסקאות ומנהל לשכה.

בשנת 2018 נרשמו בספרי המקרקעין בלשכות רישום המקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית 3,298 עסקאות.

על פי נוהל שלפיו פועלת יחידת רישום מקרקעין, יש להעביר את תיקי העסקאות לביקורת (להלן - נוהל מבקר עסקאות). תפקידו של מבקר העסקאות הוא לבחון את מידת התקינות של הליך הרישום ולבקר ביוזמתו את העסקאות באופן סדור, להפחית את הסיכון לטעויות ולמנוע הטיות מכוונות ברישום. בהקשר זה מסר במרץ 2019 קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי נודעת חשיבות מכרעת לתפקיד מבקר



עסקאות, שכן תפקידו מאפשר "לצמצם ככל האפשר את החשש מטעויות ברישום ועל מנת לשמר את אמון הציבור בתקינות מרשם המקרקעין". יצוין כי רק עובד אחד משמש מבקר העסקאות של שבע הלשכות הנותנות שירות לאוכלוסייה המקומית (להלן - מבקר העסקאות), ומקום מושבו הוא במת"ק רמאללה.

בישראל קיימת חובה לאייש את תפקידו של מבקר עסקאות בלשכת רישום מקרקעין, וזאת מכוח תקנות 13 ו-14 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011. למשל, בתקנה 13 נקבע: "נחתם שטר עסקה ואומת כאמור... יאשר הרשם את העסקה לרישום, יעבירה לביקורת".

יחידת רישום המקרקעין באיו"ש פועלת בהתאם לנוהל שקבע רשם המקרקעין הירדני בשנת 1953, ולפיו תיקים אשר לשכת מבקר העסקאות מקבלת או מוסרת לגורמים אחרים צריכים להירשם בספר (פנקס) התנועות (כל עסקה ממוספרת במספר רץ האופייני לכל נפה) תוך ציון שם מבקש העסקה, מספר העסקה, המועד שבה קיבל אותה מבקר העסקאות ומועד השבתה ללשכות הרישום.

בביקורת נבדק אופן הרישום בפנקס רישומי תנועות התיקים במת"ק רמאללה, והועלה כי הרשימות בפנקס התנועות של מבקר העסקאות במת"ק רמאללה לשנים 2017 ו-2018 אינן מלאות, וכי חסר רישומן הרציף³⁹ של העסקאות. לפיכך לא ניתן לדעת אם כל תיקי העסקאות הובאו למבקר העסקאות לבחינת תקינות המסמכים ולאישורו.

משרד מבקר המדינה מעיר לקמ"ט מקרקעין כי עליו להקפיד שמבקר העסקאות שעליו הוא מופקד ינהל רישום מסודר ומלא של התיקים המנוהלים בלשכות השונות, באופן שתהיה הלימה בין מספר התיקים המנוהלים בלשכות ובין התיקים שאותם הוא בודק בתוקף תפקידו כמבקר עסקאות.

לשכות רישום מקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית

יחידת רישום המקרקעין באיו"ש הנותנת שירות לאוכלוסייה הישראלית כוללת את לשכת הרישום באריאל ובמעלה אדומים, ולשתיהן יש מנהל לשכה אחד. על פי המקובל בישראל לשכת רישום מקרקעין כוללת מנהל לשכה, מקבל קהל, פותח תיקי עסקאות במקרקעין, מנפיק נסחים, רשם מקרקעין ומבקר עסקאות.

בשנת 2018 נרשמו בלשכות רישום המקרקעין הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית 375 עסקאות.

39 כאמור, העסקאות רשומות על פי מספר רץ לכל עסקה, והביקורת מצאה כי יש "חללים" ריקים בדפי הרישום בספר התנועות באופן שאין רצף בדיווח על כלל העסקאות.

בביקורת עלה כי נוהל מבקר עסקאות אינו מיושם בלשכות אלה עקב היעדר מבקר עסקאות. יתרה מזו, מנהל הלשכות מבצע בקרה על עבודתו כמטפל בעסקאות במקרקעין.

בהקשר זה מסר במרץ 2019 קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי רשם המקרקעין בלשכות אלה ממלא במסגרת תפקידיו גם את התפקידים האלה: מנהל לשכה, פותח תיקי עסקאות במקרקעין, מנפיק נסחים, משיב לטלפונים, מקבל קהל ורושם עסקאות, וכי מאחר שבלשכות אלה איש אינו ממלא תפקיד של מבקר עסקאות (תפקיד המאויש בלשכות של האוכלוסייה המקומית) "הוא מבקר את העסקאות של עצמו".

עוד מסר קמ"ט מקרקעין כי בהיעדר מבקר עסקאות "יש פוטנציאל לקיומו של ניגוד עניינים, ובמקרים חריגים אף חשש לפתיחת פתח לפגיעה בטוהר מידות".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי מצב שבו בעל תפקיד מופקד על הבקרה של עבודתו שלו, יוצר קושי באיתור טעויות בפעולת הגוף שעליו הוא אמון וכן אף עלול להביא לקושי באיתור ניגוד עניינים. נוכח זאת, על המנהא"ז לפעול לכך שיפעל מבקר עסקאות גם בלשכות הנותנות שירות לאוכלוסייה הישראלית, בהתאם לנוהל מבקר עסקאות, באופן שהגורם המבצע את הביקורת על העסקה לא יהיה האדם שביצע את העסקה.

היעדר גיבוי ותיעוד בנושא מרשם המקרקעין

רישום המקרקעין באיו"ש מתקיים בשפה הערבית⁴⁰, ומתבצע באופן ידני בספרי רישום המקרקעין (להלן - הספרים) לפי יישובים, גושים וחלקות. הרישום מתבסס, בין היתר, על אישור העברת הזכויות בתיקי עסקאות.

כאמור, רישום המקרקעין מתבצע בספרים פיזיים, וזאת באופן ידני. ספרים אלו חשופים לפגיעה, אם בשל פגעי הזמן (כמו התיישנות ובלאי), ונזקים שמקורם ברטיבות ובאש, ואם בשל פגיעה במזיד של יד אדם. אם ייפגעו ספרים אלה, ייתכן שלא תישאר כל אסמכתה המתעדת את העסקאות שבוצעו במקרקעין.

ממסמך אפיון למערכת רישום מקרקעין ממוחשבת (ראו בהמשך) עבור המנהא"ז ממרץ 2019 (להלן - מסמך האפיון) עולה הצורך בתיעוד דיגיטלי של ספרים ותיקי עסקאות.

במשך השנים החל המנהא"ז בגיבוי הספרים באמצעות סריקתם. במועד סיום

40 למעט הרישום בלשכות הישראליות שמתבצע בשפה העברית.



הביקורת טרם הושלמה סריקת הספרים. עבודת הסריקה שנותרה כוללת, בין היתר, את הספרים האלה: בלשכת הרישום אריאל נותרו לסריקה 1,900 דפי פרצלציה ו-3,700 דפי ספרים מנדטוריים⁴¹; בלשכת הרישום במעלה אדומים נותרו לסריקה 1,206 דפי פרצלציה; בלשכת רישום בית אל-רמאללה נותרו לסריקה 33,000 דפי ספרים ירדניים המתעדים קרקע מוסדרת; בלשכת רישום קלקיליה וטול כרם נותרו לסריקה כ-5,600 דפי ספרים ירדניים המתעדים קרקע מוסדרת.

יצוין כי במשך השנים החל המנהא"ז לגבות גם תיקי עסקאות. למשל, בשנים 2013 - 2018 נסרקו כ-60% מתיקי העסקאות בלא שנסרקו טופסי אישור העברת הזכויות שעליהם מתבסס הרישום בספרי הרישום.

צה"ל מסר בתגובתו כי פרויקט סריקת תיקי המקרקעין נמצא בעיצומו, ועד כה הושקעו בפרויקט מאות אלפי ש"ח, אולם השלמת הסריקה קשורה במישרין להקצאת משאבים וכוח אדם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי המנהא"ז הכיר בצורך לגבות את תיקי העסקאות במקרקעין. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי בחלוף הזמן, היעדר הגיבוי של חלק ניכר מתיקי עסקאות המקרקעין ומהספרים בלשכות הרישום, וכן העיכוב בהשלמת הסריקה מעמידים בסכנה את ספרי הרישום ותיקי רישום המקרקעין שטרם נסרקו, שעלולים להינזק בשל פגעי טבע או יד אנוש. לפיכך יש חשש לאובדן המידע באופן שלא יאפשר לשחזרו. לכן על המנהא"ז להאיץ את תהליך גיבוי ספרי הרישום במקרקעין ותיקי הרישום ולהשלימו בהקדם.

היעדר מחשוב מערך רישום המקרקעין באיו"ש

לשכות מירשם המקרקעין בישראל פועלות בסביבה ממוחשבת הכוללת גם רישום ממוחשב של ספרי המקרקעין, והן אף פועלות באופן מקוון. בשנים האחרונות בוצעו במערכות אלה הליכי שיפור וייעול בדגש על טיב השירות למשתמשים. שימוש במערכות מידע ממוחשבות מסייע במניעה של זיוף מסמכים או חבלת סייבר, ומייעל את התהליך של בדיקת המסמכים המצורפים לבקשות להיתר עסקה.

לעומת זאת, המרשם באיו"ש מאופיין, כאמור, בשימוש בספרי רישום פיזיים, ובהגשת בקשות על דפי נייר. למשל, כאשר נדרשים עובדי לשכות המקרקעין לאתר רישום כלשהו (עסקה במקרקעין, הערת אזהרה וכו'), הם נאלצים לבצע חיפושים פיזיים בספרי המקרקעין השונים, בהיעדר רישום ממוחשב של בעלות וזכויות

41 כמחציתם בשיטה שקדמה לרישום גוש וחלקה.



במקרקעין. הדבר מאריך את זמן הטיפול בבקשות למתן היתר או רישיון עסקה ומסרב את תהליך הטיפול.

בהקשר זה ציין אגף תקשוב במנהא"ז כי גם הפקת נסחי רישום, המצריכה נוכחות פיזית של המבקש, מתבצעת ידנית על ידי צילום של עמודים מספרי רישום המקרקעין, וכי התהליך "מסורבל ואיטי המתמשך כשעה", וכי הדבר מקשה על קמ"ט מקרקעין לבצע פיקוח ובקרה על סטטוס הפקת נוסחי רישום מקרקעין.

בשנת 2015 ביקש המנהא"ז להקים מערכת ממוחשבת. מטרותיה העיקריות היו: לשמש כלי עבודה יעיל לרשמי המקרקעין; לשפר את השירות הניתן לציבור הפונים ולגורמי הממשל לאפשר ריכוז של המידע במקום אחד; לשפר את הבקרה בנושא תהליכי העבודה בלשכת רישום המקרקעין; ולקצר את משך הטיפול בתהליכי רישום מקרקעין. באוקטובר 2017 הכין אגף התקשוב במנהא"ז מסמך בנושא ובו נכתב כי סוכם בין פרויקטור של המנהא"ז לנושא זה לבין מנהל מערכות המידע במשרד המשפטים כי בשנת 2018 תוטמע מערכת לרישום מקרקעין במנהא"ז, וזאת אף בהסכמת מנהל הטאבו בישראל. עוד צוין כי מערכת רימו"ן⁴² המשמשת את לשכות רישום המקרקעין בישראל נמצאה כחלופה הראויה שתשמש בסיס למערכת ניהול רישום המקרקעין באיו"ש, בהתאמות הנדרשות.

במסמך האפיון צוין כי אחת הבעיות במצב הקיים הוא כי אין בסיס נתונים ממוחשב המכיל רשומות עדכניות על בעלויות קרקע. במסמך זה צוינו גם מטרות ויעדים שעיקרם: שיפור אמינותו של מרשם המקרקעין, צמצום האפשרויות לביצוע זיופים והונאות ומתן אפשרות להצגת המידע הרישומי, כגון מסמכים. עוד נקבע במסמך האפיון כי: "שינויים אלה שיבואו עם הטמעת המערכת [החדשה] יחייבו בחינה מחדש של מבנה הלשכות והתאמה של שיטות העבודה", וכן כי הקמת המערכת מתוכננת להתבצע במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2019. במאי 2019 התכנסה לצורך כך ועדת היגוי, שבראשה עמד סגן רמ"א לשעבר, וסיכמה את דרישות המערכת בדומה למסמך האפיון לעיל.

יוצא אפוא שעל אף ההכרה בצורך במחשוב של מרשם המקרקעין באיו"ש וגם לאחר גיבושו של מסמך אפיון למערכת מחשב ייעודית טרם קודם נושא המחשוב של מרשם המקרקעין.

במרץ 2019 ציין רמ"א בסיכום דיון בנושא טיוב ושיפור של נושאי המקרקעין באיו"ש⁴³, כי משרד המשפטים, באמצעות המנכ"לית והממונה על הטאבו, שותפים

42 מערכת המאפשרת ניהול ממוחשב של תהליכים הנוגעים לממשל זמין - קבלת שירותים והגשת בקשות באמצעות האינטרנט, ניהול תיק אלקטרוני מלא, קיום ממשקים מלאים עם גופים משיקים.

43 בדיון השתתפו סגן שר הביטחון, מנהל האגף לרישום והסדר מקרקעין בישראל במשרד המשפטים, עוזר



לטיוב ולשיפור של התחומים המקצועיים הנוגעים אליהם והנוגעים לנושאים המטופלים באיו"ש. אשר למערכת רימו"ן ציין רמ"א כי "צריך לאפיין במשותף... מה המערכת יודעת לעשות ולאפיין למול הצרכים שלנו לאחר מכן תיקבע תכנית עבודה לפי פיתוח וצרכים והטמעה".

בביקורת עלה כי תהליך מחשוב ספרי המקרקעין מתמשך זה יותר מארבע שנים, וכי חילוקי הדעות בין משרד המשפטים למנהא"ז הם שמנעו לפרקים את קידום התהליך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולמנהא"ז כי כל עוד רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע באמצעות ספרים פיזיים, הרישום בהם חשוף לטעויות, לאי-דיוקים, להטיות מכוונות במקרים חריגים ולרמת שירות שאינה מיטבית. לפיכך, ומשהוכר הצורך בכך, יש להאיץ את מחשוב רישום המקרקעין באיו"ש, שכן יהיה בכך כדי לשפר את השירות לתושבים, לפשט את תהליכי העבודה בלשכות תוך חיסכון בתשומות, ולהבטיח את שמירת המידע ומתן מידע עדכני לגבי מצב הזכויות במקרקעין באיו"ש. הדבר אף יאפשר הליכי בקרה טובים יותר בנושא תהליכי העבודה בלשכות רישום המקרקעין.

פיקוח ובקרה של קמ"ט מקרקעין על עובדי משרדו

קמ"ט מקרקעין מנהל תשע לשכות רישום ובהן 28 עובדים. הקמ"ט מדווח לרמ"א ולמשרד המשפטים על פעילות לשכתו באמצעות דוחות "אתגר" ותוכניות עבודה.

בהתאם לתוכנית העבודה של קמ"ט מקרקעין לשנת 2018, עליו לקיים - לפחות אחת לחציון - ביקורות פתע בלשכות רישום המקרקעין לבחינת טיב רישום הזכויות במקרקעין כמשימה בעדיפות גבוהה.

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות המתעדות ממצאי "ביקורות פתע", וכן לא נמצאו רישומים של ממצאי ביקורות שוטפות שביצע קמ"ט מקרקעין בלשכות רישום המקרקעין בנושא טיב רישום הזכויות במקרקעין.

בהקשר זה מסר במאי 2019 קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי אין ברשותו "רשומות על הכמויות והפערים [של תיקים הממתינים לטיפול] אך יודגש כי אחת לחודשיים במסגרת פ.ע. [פגישת עבודה] שבועית או דו שבועית ביני ובין מפקח הקרקעות מקומיים, אני מקבל דין וחשבון בעל פה על מצב העומס [של הלשכות] ללא קשר

שר הביטחון להתיישבות, סגן רמ"א, רת"ח תשתית, קמ"ט מקרקעין ורמ"ט סגן שר הביטחון.



לדיווחים השוטפים בסוף כל חודש... בעקבות פנייתכם מצאתי לנכון לאסוף באופן שיטתי גם נתונים אלה באופן שוטף ומידי, קרי, התיקים הממתינים לטיפול בכל לשכה".

כמו כן, בביקורת עלה כי לקמ"ט מקרקעין אין כלים מחשוביים המאפשרים לו לבצע פיקוח ובקרה על העבודה המתבצעת בלשכות שהוא מופקד עליהן. בהיעדר מחשוב וריכוז של המידע נבצר ממנו לעקוב בזמן אמת אחר היקף התיקים הממתינים לטיפול בלשכות בכל רגע נתון ואחר משך זמן הטיפול בהם, ולפיכך אין לו תמונת מצב על המתרחש בלשכות.

צה"ל מסר בתגובתו כי נוכח ממצאי הביקורת הוטמע דוח אחיד המשמש לדיווח על הביקורות השונות ובכלל זה על המעקב והבקרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לקמ"ט מקרקעין כי נמצאו ליקויים באופן ביצוע הביקורות שלו בלשכות רישום המקרקעין בנושא טיב רישום הזכויות במקרקעין. תהליך ביקורת ובקרה צריך להתבצע באופן שיטתי, מסודר ומתועד כדי להבטיח שיפור, התייעלות בעבודה והבטחה של רישום זכויות במקרקעין על פי אמות מידה מקצועיות. ראוי שהמנהל"ז בתיאום עם משרד המשפטים יבחנו מתן סיוע לקמ"ט בעניין זה בשל חשיבות מרשם המקרקעין באיו"ש. היכולת לבצע מעקב ממוחשב תאפשר לו, בין היתר, לבצע באופן שוטף חלק מהביקורות והבקרות.

פעילות הוועדה לרישום ראשון

כאשר מדובר במקרקעין שאינם מוסדרים (שאינם רשומים במרשם המקרקעין), הבחינה של הזכויות במקרקעין מתבצעת על ידי הוועדה לרישום ראשון, שכווננה בחוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו מס' 6, לשנת 1964. עוד קבע החוק כי הרכב הוועדה ימנה שלושה אנשים וכן קבע את הצורך בפרסום ואת הצורך בביצוע ביקורת שטח גבולות.

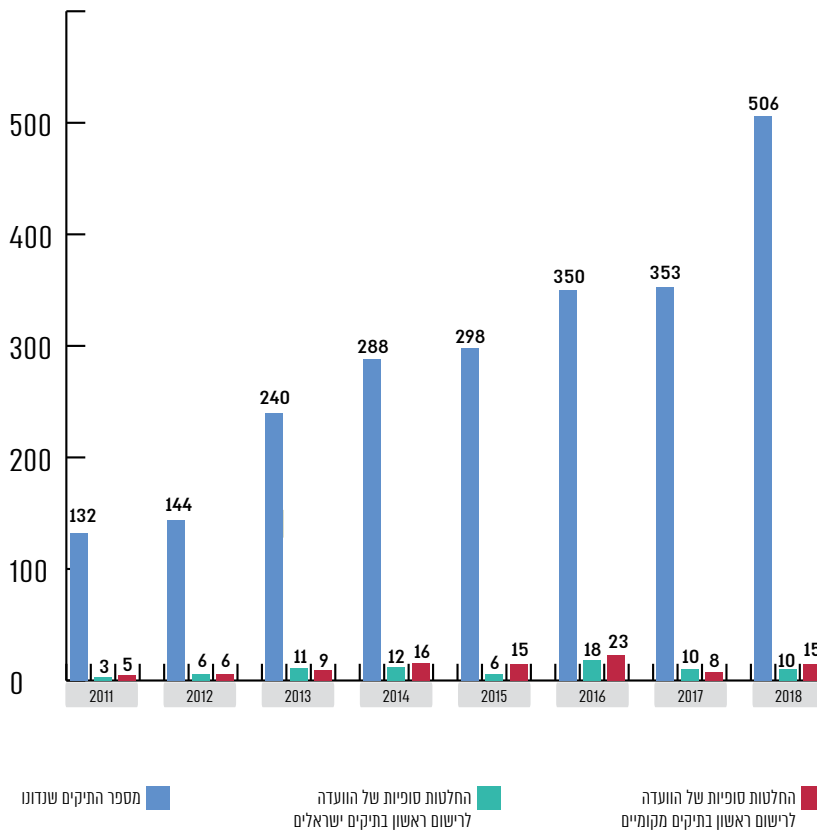
מתוכנית העבודה של קמ"ט מקרקעין לשנת 2018 עלו קשיים וחסמים בעבודת הוועדה, ובהם: הדין הקיים באזור מחייב משאבי כוח אדם שחסרים במנהל"ז לצורך כינוס הוועדה המונה שלושה חברים, ולצורך ביצוע הליכים שחלקם מורכבים ומתמשכים הכוללים את הצורך בפרסום והצורך בביצוע ביקורת שטח גבולות. כמו כן, צויינו חסמים נוספים כדלקמן: חוסר זמינות של מרכז הוועדה (סגן הקמ"ט), מאחר שהוא מופקד גם על תחומים נוספים של רשם המקרקעין הלשכתי ובהיותו מחויב בד בבד בקבלת קהל ובניהול כמה לשכות, וחוסר זמינותו של המתורגמן



שממש גם כמקליד במהלך דיוני הוועדה.

בביקורת עלה כי בשנים 2011 - 2017 גדל מספר התיקים שהוועדה דנה בהם מ-144 בשנת 2012 ל-288 בשנת 2014, וכי בשנת 2017 דנה הוועדה ב-353 תיקים. לעומת זאת, מספר ההחלטות הסופיות שהתקבלו בעניין תיקים אלו הוא: 6 החלטות בשנת 2015, 18 החלטות בשנת 2016 ו-10 החלטות בשנת 2017, ותו לא. בשנת 2018 דנה הוועדה ב-506 תיקים וקיבלה רק 15 החלטות סופיות בעניינם של תיקים של פלסטינים ו-10 החלטות סופיות בעניין תיקים של ישראלים. ראה תרשים 5 להלן:

תרשים 5: מספר תיקים שנדונו בוועדה לרישום ראשון (2011 - 2018)



המקור: על פי נתוני המנהל"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא שמספר ההחלטות הסופיות המתקבלות בעניינם של התיקים קטן מאוד יחסית למספר התיקים שבהם דנה הוועדה, שרובם נשארים פתוחים והם מצטברים לתיקים שיתווספו במהלך השנה העוקבת.



בינואר 2017 הכינה רת"ח תשתית מסמך בנושא "חיזוק יחידת קמ"ט רישום מקרקעין והוועדה לרישום ראשון", ובו ציינה כי: "החוליות הקריטיות החסרות להשלמת שרשרת טיפול בבקשות לרישום ראשון הינו מתורגמן, קלדן, מרכז לוועדה" ועוד.

קמ"ט מקרקעין ציין בפגישה עם צוות הביקורת בנושא הטיוב והשיפור של נושאי המקרקעין באיו"ש כי בשנת 2018 נוספו לוועדה לרישום ראשון שלושה תקנים שהתקבלו ממשרד המשפטים לצורך כך, אך ציין כי "ריבוי וועדות ללא חיזוק המעטפת המזכירותית"⁴⁴ הינו מצב בעיתי".

בסיכום דיון שהתקיים במרץ 2019 בראשות סגן שר הביטחון ורמ"א בנושא טיוב ושיפור של נושאי המקרקעין באיו"ש ציין סגן השר כי "המציאות של רישום ראשון באיו"ש שאורך בממוצע חמש שנים אינו סביר ולא הגיוני ונדרש לתקן ולשפר אותו, בייחוד שבישראל המצב השתפר לאחר מספר תיקוני חקיקה שבוצעו". בדיון זה ציין הממונה על הרשות להסדר ורישום מקרקעין בישראל שבמשרד המשפטים כי "יש דברים שאפשר לעשות כמו שינוי חקיקה לדיין יחיד, אפשר להשתמש במתקנים של משרד המשפטים ובקלדנים בירושלים, ולתקן תקנות שנותנות יותר סמכויות לוועדה [לרישום ראשון] שוועדת עררים לא תוכל לבטל או [הטלת] קנסות עבור ביטולי דיונים".

במסמך שהכין המנהא"ז בנושא תקינת כוח האדם של המנהא"ז אשר הועברה לשהב"ט צוין כי שיפור תחום הסדרת מקרקעין הוא נושא מרכזי, וכי הוא יטופל בין היתר באמצעות "קיצור לוחות זמנים לביצוע הליכי רישום ראשון זאת על ידי הוספת הרכבים לוועדה".

בתגובת משרד המשפטים נמסר כי הנהלת המשרד השקיעה משאבים בנושא תקינת כוח אדם לתגבור יחידת הרישום באיו"ש, כך למשל, בהוספת תקן למשרת עוזר משפטי לקמ"ט, המקרקעין ולחיזוק משמעותי של הוועדות לרישום ראשון. תגבור זה נעשה מתוך הבנה לצורך הדחוף, אף שככלל, תגבור יחידת הקמ"ט נמצא במסגרת תקציב המנהא"ז ולא במסגרת התקציבית של משרד המשפטים.

44 למשל, משרה של קלדנית ומתורגמן.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השקעת המשאבים שמבצע משרד המשפטים במשרד קמ"ט מקרקעין וכי היוזמה לייעול תהליכי עבודה היא צעד חיובי המתבקש נוכח העיכובים והחסמים בקבלת החלטותיה של הוועדה לרישום ראשון. עם זאת, על המנהא"ז בשיתוף משרד המשפטים לבחון דרכים לייעול עבודת הוועדה, ובכלל זה לבחון באמצעות יועמ"ש איו"ש אפשרות לביצוע שינוי בחקיקה כפי שהציע משרד המשפטים לעניין הרכב הוועדה לרישום ראשון וסמכויותיה.

צה"ל מסר בתגובתו כי "ככל שיועברו ליועמ"ש איו"ש הצעות לתיקוני חקיקה על ידי הגורמים המקצועיים האמונים על הנושא, הן תקודמנה כמקובל ובהתאם לתכנית העבודה בנושא קידום החקיקה באיו"ש המאושרת על ידי משרד הביטחון".

עובדים פלסטיניים המועסקים ביחידה לרישום מקרקעין

נושא רישום והסדר הקרקעות באיו"ש נכלל בסדר היום הציבורי, ולעיתים בסדר היום הבין-לאומי, ועולה לפרקים בתקשורת בשל רגישותו מהבחינה הציבורית הפוליטית.

בשבע לשכות רישום המקרקעין באיו"ש הנותנות שירות לאוכלוסייה המקומית מועסקים 15 עובדים מקומיים המתגוררים בשטחי A ו-B. אחריותם של העובדים המקומיים היא לטיפול בעסקאות מקרקעין של פלסטיניים בלבד.

כאמור, לרישום מדויק ואמין של בעלויות בספרי המקרקעין נודעת חשיבות גבוהה, מאחר שהדבר נועד למנוע, בין היתר, זיופים. זאת שעה שלעיתים מדובר במסמכים ישנים מאוד מימי המנדט הבריטי והשלטון הירדני, אשר נכתבו ידנית ולפיכך קל יחסית לזייפם.

מעצר עובדים מקומיים על ידי הרשות הפלסטינית: ביוני 2017 פנה קמ"ט מקרקעין למתאם פעולות הממשלה בשטחים, לרמ"א ולסגן רמ"א לשעבר ודיווח כי במאי 2017 המנגנונים ברשות הפלסטינית עצרו וחקרו את עובד היחידה לרישום מקרקעין, המשמש מבקר העסקאות של לשכת רישום מקרקעין ברמאללה. המעצר והחקירות נמשכו לסירוגין כשנה.

בפנייתו זו ביקש הקמ"ט, בין היתר, גם לפעול מול הרשות הפלסטינית ולהביא לשחרורו של מבקר העסקאות, וגם לקיים פגישה דחופה בשיתוף גורמי המנהא"ז הרלוונטיים על מנת לנתח את המצב. זאת כדי לקבוע אסטרטגיית פעולה לשם טיפול במשבר ולגבש צעדים בוני אמון אל מול העובדים המקומיים ביחידה. יצוין כי בסיום המעצר שב העובד לעבודתו ביחידת רישום מקרקעין כמבקר עסקאות.



ביוני 2019 מסר קמ"ט מקרקעין לצוות הביקורת כי על אף פנייתו למתפ"ש לרמ"א ולסגן רמ"א לשעבר לדון באסטרטגיית הפעולה נוכח המשבר לא התקיימה כל פגישה בנושא זה.

בביקורת עלה כי אף שמבקר העסקאות - מכוח פעילותו בשבע הלשכות הנותנות שירות לאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש - נחשף למידע בדבר עסקאות המקרקעין באיו"ש, הרי ששום גורם במנהא"ז או גורם ביטחוני אחר לא בחן את התוצאות וההשפעות הצפויות של מעצרו ואת האפשרות לזליגת מידע לרשות הפלסטינית.

במאי 2019 כתבה רת"ח תשתית לשב"כ מסמך שכותרתו "בחינת הקשר שבין עובדי המנהא"ז פלסטינים לגופי מודיעין פלסטינים". בפנייתה היא מציינת כי ממידע שנמסר לה עולים חשדות לכאורה נגד עובדי משרד רישום מקרקעין המשתפים פעולה עם גורמי מודיעין פלסטינים. בסיפא של פנייתה היא מבקשת כי השב"כ יבדוק אם יש קשר בין עובדי המנהא"ז הפלסטינים לבין גופי המודיעין המסכל הפלסטינים, נוכח הרגישות הרבה הנוגעת לנושא המקרקעין באיו"ש.

גם בתהליך שיתוף הציבור עלה חשש כי עובדים מקומיים נחשפים למידע ועלולים להעבירו לגורמים עוינים. גורם הפעיל בתיווך קרקעות באיו"ש, מסר לדוגמה, כי עובד משרד קמ"ט מקרקעין מסר מידע לגורם מודיעיני פלסטיני, בנוכחות הפלסטיני שבא לקבל אישור זכויות לשם ביצוע עסקת מכר במקרקעין.

בתגובת צה"ל נמסר בהתייחס לזליגת מידע הנוגע למכירת קרקעות של פלסטינים לישראלים, כי המידע "אינו בידיעת העובדים המקומיים כלל וכלל".

בספטמבר 2019 בתגובתו לטיוטת הדו"ח מסר שב"כ כי העסקת פלסטינים ע"י המנהא"ז מייצרת מצב אינהרנטי שבו המידע אליו נחשפים במסגרת העסקתם עלול להיות מועבר בדרכים שונות לגורמים ברשות הפלסטינית, וזאת מעצם זיקתם של המועסקים לרשות. עוד מסר, כי המענה למניעת זליגת מידע נכון שייקבע במסגרת תהליכי עבודה ונהלים פנימיים ביחידות המנהא"ז והמתפ"ש בדגש על כללי התנהגות, הגבלת גישה למידע ומידור.



משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"א כי מיד לאחר מעצרו של עובד המנהל"ז היה עליו להביא את הדבר לידיעתו של השב"כ ולידיעת כל גורם ביטחוני רלוונטי. מעבר מידע רגיש לידי הרשות הפלסטינית עלול לפגוע בפעילות המנהל"ז ואף במעמדו כגוף המוסמך לרישום מקרקעין בשטחים שבשליטה ישראלית. על מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהל"ז לפעול ברוח המענה שעליו הצביע השב"כ, ולמצוא דרכים במסגרת תהליכים פנימיים במנהל"ז כדי לוודא שהעובדים המקומיים שאינם עוסקים בעסקאות עם ישראלים לא ייחשפו למידע הנוגע לעסקאות אלה, וכן לבחון דרכים למניעת מקרים שבהם עובדי המנהל"ז הפלסטינים חשופים לאיומים וחקירות מצד הרשות הפלסטינית. זאת על מנת לצמצם זליגת מידע רגיש מהמנהל"ז. נוכח רגישות הנושא וחשיבותו עליהם לדון בנושא זה באופן מיידני ובמידת הצורך להעלותו לדרג המדיני.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולמנהל"ז כי חשיבותו הרבה של ניהול מירשם הקרקעות, והטיפול במקרקעין באיו"ש מחייבים תשומת לב משמעותית, הן בהיבט של המשאבים הטכנולוגיים ושל כוח האדם, וכן מההיבט של הגברת הפיקוח והבקרה על עבודתם של עובדי יחידת רישום המקרקעין.

לשכת התכנון איו"ש

רקע

בצו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971 (להלן - הצו בדבר חוק תכנון ערים) נכללו תיקונים לגבי חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן - חוק תכנון ערים). חוק תכנון ערים קובע כי המנהל"ז יכין באמצעות מועצת התכנון העליונה (להלן - מת"ע) תוכניות מתאר כלליות לאיו"ש ותוכניות מתאר אזוריות, שעליהן יושתתו התוכניות המקומיות.

עוד קובע חוק תכנון ערים, כפי שתוקן בצו בדבר חוק תכנון ערים, את שלבי ההכנה של תוכניות באיו"ש: הפקדת התוכנית, הגשת התנגדויות לגבי התוכנית, אישור התוכנית וכניסתה לתוקף, שמכוחה ניתן לקבל היתר בנייה. במסגרת הכנתן של תוכניות כלליות נדרש להכין גם תוכניות מפורטות, ואלה יופקדו כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בעניינן. שלבי הטיפול שמבצעת לשכת התכנון בתוכניות מתאר



אזוריות (להלן - תמ"א), יפורטו כדלקמן: קבלת אישור המ"א לקידום התוכנית⁴⁵; אישור שר הביטחון להליכי התכנון; דיון להפקדה; פרסום - הפקדת התוכנית לעיון הציבור למשך 60 ימים ועל מנת לאפשר הגשת התנגדויות לתוכנית; דיון בהתנגדויות; דיון למתן תוקף; פרסום לתוקף⁴⁶; מתן היתרי בנייה. מעבר התוכנית משלב לשלב (להלן - קידום תוכנית או קידום) מותנה בהשלמת השלב הקודם.

הוועדה המחוזית לתכנון הערים, הכפרים והבניינים (להלן - הוועדה המחוזית), אחראית, בין השאר, להחליט אם לאשר את תוכניות התכנון המפורטות, לדון בהשגות על תמ"אות ועל תוכניות כלליות ולקבל החלטות בעניינן.

לשכת התכנון איו"ש במנהא"ז (להלן - לשכת התכנון) אחראית לניהול הליכי התכנון בשטחי C באיו"ש, בוועדות התכנון הסטטוטוריות⁴⁷ השונות - כוועדה מקומית עבור פלסטינים וכוועדה מחוזית וארצית בשאר התוכניות: תוכניות בניין עיר (להלן - תב"ע) בהתיישבות הישראלית ותמ"א ברחבי איו"ש. מדרג התוכניות באיו"ש הוא כדלקמן: תוכנית מתאר אזורית, תוכנית מתאר מקומית (בתחום שיפוטה של מועצה אזורית או מקומית), תוכנית מפורטת, תוכניות בינוי וחלוקה, והיתרי בנייה. לשכת התכנון יוזמת תוכניות בניין ומתכננת את התוכנית בשלב מקדמי, עד הבאתה לדיון להפקדה, או מטפלת בתוכנית המוגשת לה ובוחנת אותה בשלב מקדמי, עד הבאתה לדיון להפקדה.

מת"ע אצלה את סמכויותיה בהתאם לצו בדבר חוק תכנון ערים בהחלטה בדבר מינוי ואצילת סמכויות של מועצת התכנון העליונה (יהודה והשומרון), התשס"ט-2009 (להלן - החלטה בדבר אצילת סמכויות), לוועדות משנה למת"ע (להלן - ועדות המשנה), כלהלן: ועדת המשנה לתכנון ורישוי, ועדת המשנה להתיישבות, ועדת המשנה לדרכים, מסילות ברזל ושדות תעופה, ועדת המשנה לאיכות הסביבה, ועדת המשנה לכרייה וחציבה, ועדת המשנה להתנגדויות וועדת המשנה לפיקוח.

עיכובים בעבודת ועדות התכנון

הצו בדבר חוק תכנון ערים קובע את האופן שבו יבוצע תכנון בנייה באיו"ש ואת הסמכויות שהוקנו למת"ע ולוועדה המחוזית לשם ביצוע הליכים אלה.

לשכת התכנון אין הוראה המחייבת מועד לפרסום פרוטוקול של ועדת תכנון. עם זאת, יעדי לשכת התכנון כפי שנקבעו בתוכניות העבודה לשנת 2017 קובעים את פרקי הזמן שבין מועד קיום הדיון לבין פרסום פרוטוקול הוועדה - 60 ימים. תוכנית העבודה לשנת 2018 של לשכת התכנון קובעת יעד של "ירידה מהמוצע הנוכחי"

45 המשך טיפול בתוכנית והעברתה לשלב התכנוני הבא - דיון להפקדה.

46 הביטויים "קיבלו תוקף" או "פרסום לתוקף" משמעם הוא קבלת אישור סופי לתוכנית.

47 ועדה סטטוטורית היא ועדה שמונתה בהתאם לחוק או לצו, ומחובתה להתכנס.



בכל הנוגע לפרסום קובץ החלטות⁴⁸ של ועדות תכנון.

לשם השוואה יצוין כי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, החל בישראל ואינו חל באיו"ש, קובע כי ועדת תאשר את הפרוטוקול של דיוניה במהלך כינוס הוועדה המתקיים לאחר הדיון הנדון ולא יאוחר מהדיון שאחריו. עוד קובע החוק כי החלטה תפורסם בתוך שלושה ימים ממועד קבלתה.

באפריל 2019 מסרה מנהלת לשכת התכנון לצוות הביקורת כי הצורך במדידת הזמן בין מועד כינוסה של ועדה לבין פרסום הפרוטוקול שלה עלה במסגרת הדיונים בנושא "שכר עידוד", אך משום ששכר עידוד טרם הונהג, עדיין לא נמדדו הזמנים הללו.

ביקורת עלה כי לשכת התכנון אינה מנהלת מעקב כדי לוודא שוועדות התכנון עומדות ביעד שנקבע בתוכנית העבודה בעניין פרקי הזמן שבין מועד דיוניה לבין מועד פרסום פרוטוקולי הדיונים.

משרד מבקר המדינה בחן את משך הזמן הממוצע שנדרש לפרסום פרוטוקולים של דיוני ועדת ההתיישבות ודיוני ועדות ההתנגדויות על ועדת ההתיישבות. בבדיקה עלה כי בשנים 2016 - 2018 פרסום פרוטוקולים אלו ארך בממוצע כשלושה חודשים. וכי פרסום הפרוטוקול של כמחצית מדיוני הוועדות ארך יותר מ-60 ימים.

תכלית היעדים שצינו בתוכנית העבודה היא בדיקת ביצועים, איתור חריגות וביצוע בקרה עצמית בנושא תהליכי העבודה לצורך שיפור אופן תפקודן של הוועדות, כמצופה מכללי מינהל תקין. יצוין כי לעיכוב בפרסום הפרוטוקולים השפעה על פרק הזמן הנדרש לקידום ולאישור של תוכניות בנייה.

נוכח זאת, ראוי שלשכת התכנון תבצע מעקב ובקרה על פרק הזמן לעבודת ועדותיה ותבחן את הסיבות לכך שהיא אינה עומדת ביעד שנקבע לה לפרסום פרוטוקולים ואת האפשרות לייעל ולשפר את עמידתה ביעד זה. כמו כן ראוי לקבוע נורמה הניתנת להשגה לזמן הדרוש לפרסום פרוטוקולים, ובכלל זה פרוטוקולים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטות של ועדות תכנון סטטוטוריות, אשר תעוגן כהוראה מחייבת של לשכת התכנון.

ההחלטה בדבר אצילת סמכויות קובעת כי יועמ"ש איו"ש או נציגו יהיו חברים קבועים בכלל ועדות התכנון ובין השאר בוועדת התיישבות ובוועדת התנגדויות. ההחלטה בדבר אצילת סמכויות אינה קובעת חובת נוכחות של כל חברי הוועדה בכל

⁴⁸ ביוני 2019 מסר גורם בלשכת התכנון כי החלטות ועדות התכנון מפורסמות לציבור בד בבד עם פרוטוקול הדיון.

ועדה, ובין השאר אינה קובעת חובת נוכחות של יועמ"ש בוועדה.

משרד מבקר המדינה בדק את נוכחות היועמ"ש או נציגו בדיוני ועדות ההתיישבות וועדות ההתנגדויות בשנים 2016 - 2018 ומצא כי היועמ"ש או נציגו נכחו רק בכ-57% מדיוני 75 ועדות שנסקרו⁴⁹. כמו כן עלה כי היועמ"ש נכח רק בכ-32% מדיוני ועדת התנגדויות.

בתגובתו של המנא"ז על דוח ביקורת קודם⁵⁰ שבו דן משרד מבקר המדינה בהיעדרות יועמ"ש מוועדות תכנון, נאמר כי "יחידת יועמ"ש אי"ש המצויה בפערי כוח אדם משמעותיים, צמצמה משמעותית את השתתפותה בוועדות הסטאטוטוריות השונות... בשנה האחרונה החלה עמ"ט [עבודת מטה] נרחבת... כלל הבחינות והדיונים... נותנים מענה בפועל להמלצת צוות הביקורת".

מבדיקת הפרוטוקולים דלעיל עלה כי בדיונים שהתקיימו בהיעדרו של יועמ"ש אי"ש משך הזמן לפרסום הפרוטוקול שלהן היה ארוך יותר בשלושה חודשים בממוצע מאשר בדיונים שבהם נכח יועמ"ש.

במאי וביוני 2019 מסר יועמ"ש אי"ש לצוות הביקורת כי נציג יועמ"ש אי"ש אינו נדרש להיות נוכח בדיוני כל הוועדות, וכי ככלל אין חובה כי יועמ"ש יאשר פרוטוקול של דיון או ישתתף בהליכי אישורו ולכן להיעדרו של היועמ"ש מדיוני ועדה אין השפעה על מועד פרסום הפרוטוקול. יועמ"ש אי"ש הוסיף כי "לטעמנו, יש חשיבות רבה בהשתתפות יועץ משפטי בישיבות ועדת התכנון... נדגיש כי פרקטיקה זוהי נהוגה אף בישראל" וכי "בעבר, נוכח פערי כוח אדם... צומצמה נוכחות נציגי יועמ"ש אי"ש בחלק מהוועדות... החל מחודש נובמבר 2018... הורחבה משמעותית השתתפות נציגי יועמ"ש אי"ש בוועדות השונות".

49 ועדות התיישבות, 46 ועדות התנגדויות.

50 דוח מבקר המדינה, פעילות יחידת הפיקוח והאכיפה והיבטים בהסדרת מקרקעין, 64'ב (2014).



צה"ל מסר בתגובתו כי החל מחודש נובמבר 2018 נציגי היועמ"ש לקחו חלק ב-95% מדיוני הוועדות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השינוי שחל מנובמבר 2018 בנוכחות יועמ"ש איו"ש בוועדות התכנון השונות. על יועמ"ש איו"ש לוודא כי נוכחות זו בוועדות התכנון השונות תישמר, לאור התרומה שבנוכחות היועמ"ש בוועדות לקיצור לוחות הזמנים לפרסום הפרוטוקולים.

סיכום

המנהא"ז פועל בשטחי איו"ש מתוקף תפקידו כנציג הריבון וממשלת ישראל. הקמ"טים במנהא"ז, המשמשים כנציגות המקצועית של משרדי הממשלה מאפשרים למנהא"ז להגשים את ייעודו תוך שיתוף פעולה ותיאום עם צה"ל ומערכת הביטחון. הצורך לתת מענה אזרחי לאוכלוסייה הפלסטינית והישראלית, יחד עם הכפיפות הדואלית של קציני המטה הן למשרדי הממשלה והן למנהא"ז הופכת את הגשמת ייעודו של המנהא"ז למשימה מורכבת וייחודית.

הביקורת העלתה ליקויים בנוגע לממשקי העבודה של המנהא"ז עם משרדי האם האחראיים להנחייתם המקצועית על עבודת הקמ"טים והאופן בו המנהא"ז מממש את ייעודו כלפי האוכלוסייה באיו"ש. ליקויים נוספים נוגעים לחילוקי דעות בין משרדי הממשלה לבין המנהא"ז, דבר הפוגע בקידום משימות שונות, בין היתר, בתחום ניהול מרשם הקרקעות ובטיפול בהיתרי העסקה של עובדים פלסטינים שתכליתן שיפור המענה לאוכלוסייה באיו"ש.

הביקורת העלתה כי מתקיים סחר בהיתרי העסקה של עובדים פלסטינים בתחום הבניין המועסקים בישראל. ליקוי זה פוגע באוכלוסייה הפלסטינית ועלול לפגוע בתדמית מדינת ישראל בעולם ותיקונו עשוי לצמצם את תופעת הסחר בהיתרי העסקה וצפוי להביא לתרומה לכלכלת ישראל ולכלכלה הפלסטינית. הביקורת העלתה גם ליקויים בנוגע להיעדר אכיפה אפקטיבית ובקרה ראויה בנושא אופן השימוש ברישיונות העבודה לפלסטינים המועסקים ביישובים ישראליים באיו"ש, המהווה סיכון ביטחוני לתושבים הישראליים מחד גיסא, ופגיעה אפשרית בזכויות העובד המוקנות לעובדים אלה מצד המעסיקים שלהם מאידך גיסא. כמו כן, הביקורת העלתה ליקויים הנוגעים לרישום המקרקעין המונע מתן שירות מיטבי לאוכלוסייה באיו"ש.

תיקון הליקויים שעלו בדוח זה, שחלקם כבר נמשכים שנים רבות ונוגעים גם ליישומן של החלטות הממשלה, ישפיע על מימוש ייעודו של המנהא"ז ובכלל זה על שיפור השירות לאוכלוסייה באיו"ש. אשר על כן, על רמ"א, במשותף עם מתאם פעולות הממשלה בשטחים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, להידרש בהקדם לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



אזור יהודה ושומרון

היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון



היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון

רקע

באזור יהודה ושומרון (איו"ש), שבו מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות, מבצע צה"ל לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית הכוללת, בין היתר, פעולות אלה: הקמתם של מתקנים צבאיים שונים, פריצתם או חסימתם של צירי תנועה והצבתם של אמצעי ביטחון ומיגון בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל ואת הציבור.

נתוני מפתח

120

צמתים ודרכי גישה לבסיסי צה"ל בישראל ובאיו"ש שיש בהם בעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות²

73

מחנות צה"ל מאוישים שהאחריות לתחזוקת כבישי הגישה אליהם אינה מוסכמת

1,500 ק"מ

אורך הכבישים באיו"ש (בשטחי C)¹

14

עמדות שמירה של צה"ל (פילבוקסים) שלא הוסדר החיבור בין כביש הגישה אליהן ובין הכביש שבאחריות חברת נתיבי ישראל

100

קוביות בטון (בטונדות) שמשמשות אמצעי מיגון, הצמודות לקצה האספלט או למעקה בטיחות, במרחק שאינו תקין

272

תאונות דרכים התרחשו בכבישי איו"ש בשנים 2016 - 2018 עקב ליקויים בדרך או התנגשות בעצם

1. על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית הוקנו לרשות מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח B. בשטח C באיו"ש נותרו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל.

2. מבוסס על סקר שבוצע בשנת 2011 על ידי מדור הנדסת התנועה במרכז בינוי של צה"ל, בשיתוף עם קציני בטיחות בדרכים בצה"ל.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית האחריות לתחזוקת כבישים באיו"ש ואת נושא הצבתם של אמצעי מיגון למיניהם בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור. הביקורת בוצעה בצה"ל בפקוד המרכז (פקמ"ז) ובמינהל האזרחי (מנהא"ז) באיו"ש, במשרד הביטחון (משהב"ט), במשרד התחבורה, במשרת ישראל, בחברת נתיבי ישראל (נת"י) ובמשרד המשפטים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הגם שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש) החל בנובמבר 2018 לטפל ביישוב המחלוקת בין משהב"ט לבין משרד התחבורה בנוגע לתחזוקת כבישים באיו"ש, טרם באה על פתרונה סוגיית הגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שמובילים למחנות צה"ל באיו"ש על כל הסיכונים הכרוכים באי-תחזוקתם, ובכלל זה הגשר שמעל נחל אוג. סיכונים אלה, בדגש על סיכוני בטיחות למשתמשים בהם - עדיין עומדים בעינם.

חוסר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות המשמשות את מערכת הביטחון לעניין המקרקעין הצבאי עלול למנוע במקרים מסוימים קבלת החלטות בנוגע לטיפול במתקנים צבאיים בכלל ובנוגע לתחזוקת כבישים המובילים אליהם בפרט.

צה"ל פרץ דרכים או הסיר חסימות כבישים בשל צורכי ביטחון, וכן הציב אמצעים למיגון כבישים שבאחריות נת"י בלי שתיאם זאת עם גורמי תחבורה מוסמכים וללא אישורם, ולעיתים בלי שהשתמש באמצעים המזהירים את משתמשי הדרך מפניהם. הדבר נעשה שלא בהתאם לנוהל דרישה מבצעית (דמ"ץ)³ של צה"ל והוראות משהב"ט⁴ ומסכן את משתמשי הדרך בהיבט הבטיחותי עד כדי סכנת חיים.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח היעדר גורם האחראי לתחזוקת כבישים המתחברים למחנות צה"ל דבר העלול לסכן את משתמשי הדרך ובכלל זה את המשתמשים בגשר על נחל אוג⁵, ובהתחשב בכך שנקבע אופן הטיפול הנחוץ בגשר, מוצע כי עד לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת כבישים אלה משרד התחבורה ומשרד הביטחון יסכמו נקודתית את דרך הטיפול הנדרשת בגשר זה ויפעלו בהתאם.

3. נוהל דרישה מבצעית נועד להסדיר את אופן ביצוען של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז, ובפרט באיו"ש.

4. הוראות משהב"ט בנושא הסדרת מקרקעין והיתרי בנייה.

5. כביש המחבר את כביש 1 למתקן האימונים "נבי מוסא".



על המשנה ליועמ"ש לממשלה, משהב"ט ומשרד התחבורה לקבוע בהקדם את הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש.



ראוי כי משהב"ט ומשרד התחבורה יבצעו סקר בטיחות עדכני בנוגע לכלל הכבישים באיו"ש, בדגש על כבישים שבבסיס המחלוקת בין משרד התחבורה ומשהב"ט וימפו את כלל הליקויים המחייבים טיפול. זאת ועוד, משייבע הגורם שיישא באחריות לתחזוקת כבישים אלה, ראוי שסדר העדיפויות לתחזוקתם יושפע גם מנתונים שיתקבלו ממשטרת ישראל ומהרשות הפלסטינית בנוגע לתאונות דרכים של ישראלים ושל פלסטינים שאירעו בכבישים אלו, כדי לצמצם את הסיכון הצפוי למשתמשי הדרך.



על פקמ"ז והמנהא"ז לפעול לפי נוהל הדמ"ץ על כל מרכיביו ולוודא שבשיתוף עם יועץ תנועה, ייבחנו ההשפעות של פעולות התשתית המבוקשות בהיבטים תחבורתיים. ואם הגורמים המקצועיים בתחום התחבורה יקבעו הנחיות ותנאים לביצוע פעולות התשתית, הם ימולאו תוך איזון בין צורכי הביטחון לבין הצורך בשמירת כללי הבטיחות בדרכים, כדי לצמצם את הסכנה הנשקפת למשתמשי הדרך.



על משהב"ט וצה"ל לבצע התאמה בין נוהל הדמ"ץ ובין ההוראות הקיימות במשהב"ט כדי לאפשר את השגת תכליתן.



סיכום

כדי לאפשר את המענה לצרכים המבצעיים ואת הבטחת הסדר והביטחון במרחב הציבורי, צה"ל פועל בשטחי איו"ש ממגוון מתקנים ובעזרת תשתיות ואמצעים ביטחוניים שונים. פעילות מבצעית זו מתבצעת, בין היתר, באמצעות דרכי גישה וכבישים המשמשים את חיילי צה"ל, אשר חלקם משמשים גם את הציבור הרחב. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני לצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי, מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים, תוך שמירה על איזונים ובלמים.

תיקון הליקויים שעלו בדוח זה יאפשר להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך תוך תיאום טוב יותר בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים גם לשמירת הבטיחות של משתמשי הדרך.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל כי הוא למד את הממצאים והמסקנות שמציג המבקר, כי הנושא הוא "בעל השלכות בטיחותיות חמורות", וכי "פיקוד מרכז פועל בימים אלה להסדרה ואיסוף מכשולים ואלמנטים הפרוסים בשטח, והכל תוך התייחסות להיבט הבטיחות והביטחון ותוך איזון ביניהם".

6. הצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים בתשתיות דרכים המשמשות גם את הציבור.

קוביית בטון (בטונדה) בסמוך למעקה בטיחות ללא מתן מרחב פעיל



המקור: ממצאי בדיקה הנדסית שבוצעה במסגרת חקירת משטרה של תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 בק"מ ה-31.7 (בקטע שבין היישוב עינב ליישוב שבי שומרון).

* "מרחב פעיל" - המרחק הנדרש בין דופן המעקה לפני ההתנגשות לבין הנקודה הקיצונית ביותר של המעקה לאחר ההתנגשות.



היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון

מבוא

מדינת ישראל אחראית, באמצעות המינהל האזרחי (להלן - המנהל¹ או המינהל) באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש), לנהל את העניינים האזרחיים בשטחי איו"ש, שבהם מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות (להלן - אזור C או האזור)², לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה המתגוררת באזור ולשם הספקת השירותים האזרחיים לאוכלוסייה זו.

בעקבות החלטת ממשלה 106 מאוקטובר 1981 הוקם המינהל האזרחי. הקמתו הוסדרה בצו³ להקמת המינהל שפורסם בנובמבר 1981. על פי הצו הפך ראש המינהל האזרחי (להלן - רמ"א) ל"זרוע האזרחית" של מפקד האזור והואצלו לו כל הסמכויות השלטוניות שהוקנו לגורם שלטוני כלשהו מכוח כל "דין" שחל באזור בנוגע לכל האוכלוסיות המתגוררות בו.

לצורך השגת ייעודו של המנהל⁴, פועלים בו 25 קציני מטה (להלן - קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה, כל קמ"ט בתחום סמכותו. הקמ"טים, על אף היותם נציגי ממשלה, מפעילים את סמכויותיהם באזור בכפוף לדרג הצבאי ולמערכת התיאומים עם הדרג הצבאי וכן בהתאם לדברי החקיקה באיו"ש.

מתוקף סמכותו לפי סעיף 5 לצו הקמת המינהל מינה רמ"א במנהל⁵ קמ"ט לענייני תחבורה ולענייני מע"ץ (מחלקת עבודות ציבוריות) במסגרת משרת קמ"ט אחד (להלן - קמ"ט תחבורה). קמ"ט תחבורה הוא הגורם הסטטוטורי המוסמך לאשר ביצוע עבודות בתחום הדרך, לרבות עבודות תחזוקה של כבישים, ועל כן הוא גם האחראי לכך על פי הדין החל באיו"ש. קמ"ט תחבורה פועל כאמור גם בהתאם להנחיות המקצועיות של משרד התחבורה בישראל, ומייעץ לרמ"א ולגורמים המקצועיים במשרד התחבורה בכל הנושאים הקשורים לתחום התחבורה באיו"ש.

מתוקף סעיף 5 לצו בדבר התעבורה (יהודה ושומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992, מינה רמ"א את קמ"ט תחבורה לשמש גם כמפקח על התעבורה וכרשות תמרוך מרכזית (ראו הרחבה בהמשך). כמו כן, בהתאם להגדרת תפקידו על פי מסמך

1 על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית הוקנו לרשות מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח B. בשטח C באיו"ש נותרו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל.

2 הצו בדבר הקמת מינהל האזרחים (יהודה ושומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.



מאפייני העיסוק של נציבות שירות המדינה, קמ"ט תחבורה מאשר תוכניות דרכים, תוך תיאום הפעולות עם החברה הלאומית לדרכים (חברת נתיבי ישראל כיום) ועם גורמי הצבא, לרבות תוכניות לתחזוקת דרכים תקצובן ופיקוח על ביצוען.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית האחראיות לתחזוקת כבישים באיו"ש. בביקורת נבחנו גם התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בכבישי איו"ש ובסיס המידע והמיפוי המשמש את הגורמים האחראים לתחזוקת הכבישים באיו"ש המובילים למחנות צה"ל. כמו כן נבחן בביקורת נושא הצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור (להלן - פעולות תשתית). הביקורת בוצעה בצה"ל בפיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז) ובמנהא"ז, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), במשרד התחבורה, במשרת ישראל, בחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י) ובמשרד המשפטים.

התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בדרכים באיו"ש

שטחי איו"ש מוחזקים דה-פקטו בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית של המשפט הבין-לאומי הפומבי. על פי דינים אלה המפקד הצבאי אחראי לביטחון ולסדר הציבורי בשטח, ולצורך כך מוקנית לו סמכות כללית לנקוט כל פעולה נדרשת שלא נאסרה מפורשות בדין, ובכפוף לאיזון בין צורכי הביטחון לבין זכויות התושבים באזור. נוסף על כך קיים באיו"ש מארג חקיקתי המורכב מהדין שחל באזור בעת כניסת כוחות צה"ל, והוא כולל רבדי חקיקה היסטוריים שנותרו בתוקף ובהם: החקיקה העות'מאנית, החקיקה המנדטורית והחקיקה הירדנית. בידי המפקד הצבאי מסורות סמכויות חקיקה אך ככלל עליו לשמור על הדין החל באזור. חקיקה זו מתבצעת באמצעות צווים בעלי מעמד של חקיקה ראשית, ובכוחם לגבור על הדין שחל קודם לכן באזור.

הקמת כבישים באיו"ש

בשטחי C סלולים כבישים שאורכם הכולל כ-1,500 ק"מ³. את חלקם⁴ סללה מדינת ישראל באמצעות משהב"ט, משרד התחבורה, משרד השיכון והבינוי וצה"ל. בשנים 2016 - 2018 התרחשו בכבישי איו"ש (בשטחי C) 272 תאונות דרכים עקב ליקויים בדרך או התנגשות בעצם. ככלל, באיו"ש יש שני מסלולים סטטוטוריים עיקריים

3 מנתוני משהב"ט.

4 חלקם האחר נסלל על ידי מי שהחזיק בשטח לפני יוני 1967.



להקמת כבישים: מסלול אזרחי ומסלול ביטחוני. במסגרת המסלול האזרחי, לאחר שהרשות בחנה את הצורך בהקמת כביש, מתבצעת עבודת מטה לבחינת מתווה הכביש (מהבחינה התכנונית, התחבורתית וכד') ואת הצורך בהקמתו. הליכי תכנון של מתווה הכביש מתבצעים לפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס' 79 לשנת 1966 (להלן - חוק תכנון ערים), לרבות באמצעות הכנת תוכנית מפורטת, פרסומה ואישורה על ידי ועדת תכנון סטטוטורית. אם הכביש עתיד לעבור בתחומם של מקרקעין פרטיים, נבחנת ההיתכנות להפקעתם (באמצעות צו הפקעה מכוח חוק הרכישה לצרכי ציבור מס' 2, לשנת 1953). רק עם סיומם של תהליכים אלו, ולאחר שהוצא רישיון (היתר) הבנייה, ניתן לסלול את הכביש.

במסלול הסטטוטורי הביטחוני, המיועד בעיקר לכבישים הנדרשים לצורכי ביטחון, גורמי הצבא מוציאים צו תפיסת מקרקעין צבאית לאדמה פרטית המוחל על תחומי הכביש המתוכנן לפני סלילתו. כבישים אלו פטורים מהליכי תכנון על פי חוק תכנון ערים, וזאת מכוח החסינות שממנה נהנה מפקד האזור, שתוקפה עולה על זו של החקיקה המקומית. תפיסת מקרקעין פרטיים מוגבלת לפרק זמן קצוב וכפופה לבחינה מחודשת של הצורך מפעם לפעם.⁵

פיקוח על הדרכים והשמירה עליהן

בנובמבר 1979 הוצא הצו בדבר תיקון חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן (יהודה ושומרון) (צו מס' 810), התש"ם-1979. במאי 2001 עדכן קמ"ט תחבורה דאז את הצו בדבר תיקון חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן (להלן - צו הפיקוח המעודכן) בכל הנוגע לסיווג הדרכים. לצו זה צורף רישום מפורט של כל הכבישים באיו"ש, הכולל תיאור של הדרך, פרטים על מיקומה והמספר של כל דרך בהתאם למפה שצורפה, המשמשת חלק בלתי נפרד מהרישום. יצוין כי צו זה משמש בסיס לתחזוקה שמבצעת החברה הלאומית לדרכים (בעבר מע"ץ). באוגוסט 2008 המליץ תחום תשתיות במנהא"ז לעדכן צו זה "לאור השינויים הרבים שחלו [בכבישי איו"ש] משנת 2001".

מפקד האזור הוציא את הצו בדבר חוק התעבורה (יהודה ושומרון) (מס' 56), התשכ"ז-1967, אשר לימים הוחלף בצו בדבר התעבורה (יהודה ושומרון) (מס' 1310), התשנ"ב-1992 (להלן - הצו בדבר התעבורה). צו זה עוסק, בין היתר, בהסדרת הרישוי והרישום של נהגים וכלי רכב, בסדרי משפט ובעבירות ועונשין בנושאי תעבורה. על פי צו זה, הממונה על מימוש הצו הוא קמ"ט תחבורה או מי שקמ"ט תחבורה מינה אותו ל"ממונה"; ו"המפקח על התעבורה" בכל שטח או בחלק ממנו הוא מי שרמ"א מינה אותו לכך, לרבות מי שהמפקח על התעבורה אָצַל לו

5 בחינת הארכת התפיסה מתבצעת לרוב אחת ל-3 שנים. כמו כן ישנם צווי תפיסה ישנים (בעיקר משנות השבעים והשמונים של המאה העשרים) שלא נקוב בהם מועד הסיום.



מסמכותו לשמש ממונה על כל האזור או על חלק ממנו. כמו כן, בצו בדבר התעבורה אצל מפקד האזור לרמ"א סמכות להתקין את תקנות התעבורה (יהודה ושומרון), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות התעבורה).

על פי תקנות התעבורה "רשות תמרור מרכזית" היא הגורם המפקח על התעבורה כמשתמע מהצו או אדם שהמפקח על התעבורה אצל לו סמכות זו בהודעה שתפורסם מכוח סמכויותיו כרשות תמרור מרכזית, או כל מי שאדם זה מינה לרשות תמרור מרכזית. עוד נקבע בתקנות התעבורה כי "רשות תמרור מקומית" היא רשות תמרור מרכזית או מי שרשות תמרור מרכזית מינתה אותו לשמש כרשות תמרור מקומית לגבי התחום או המקומות שקבעה.

המפקח על התעבורה ורשויות התמרור המרכזית והמקומית מוסמכים לקבוע את הסדרי התנועה בדרכים ובכבישי איו"ש. למשל, רשות תמרור מרכזית רשאית להורות לרשות תמרור מקומית לקבוע הסדר תנועה בדרך מסוימת, לשנותו, לבטלו וכן רשאית היא להורות כיצד לתחזקו. אם רשות התמרור המקומית לא פעלה על פי הוראתה של רשות התמרור המרכזית רשאית האחרונה לקבוע את הסדר התנועה, ופעולה זו תיחשב לפעולה שביצעה רשות התמרור המקומית.

על פי תקנות התעבורה, המפקח על התעבורה רשאי, בין היתר, לקבוע בהודעה את דוגמאות התמרורים, את צורותיהם, את משמעויותיהם, את אופן הצבתם וסימונם, וכן לקבוע הסדרי תנועה או לפטור מהם בהתאמה.

באיו"ש פועלות ארבע רשויות תמרור: קמ"ט תחבורה כרשות תמרור מרכזית; מהנדסת התנועה הראשית באגף הנדסה ובינוי (להלן - אהו"ב) במשהב"ט⁶ כרשות תמרור מרכזית לדרכים בשטח צבאי באיו"ש על פי מינוי של קמ"ט תחבורה; ראש ענף אבי"ב⁷ בפקמ"ז בצה"ל משמש כרשות תמרור מקומית בשטח צבאי באיו"ש; ובשטחים שאינם צבאיים ושאינם בשטחי רשויות ומועצות מקומיות או מועצות אזוריות רשות התמרור המקומית היא חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י או החברה).

אחריות לתחזוקת כבישים באיו"ש

כאמור, בשטחי C סלולים כבישים באורך של כ-1,500 ק"מ. את חלקם סללה מדינת ישראל באמצעות צה"ל, משהב"ט, משרד התחבורה ומשרד השיכון והבינוי.

6 תמרור וכל סימן או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך.

7 מהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט משמשת רשות תמרור מרכזית לצבא ולגופי ביטחון בישראל, וזאת במינוי המפקח הארצי על התעבורה.

8 ענף העוסק באיכות, בטיחות, ידע וביקורת.



תשתיות התחבורה באיו"ש המובילות למחנות צה"ל ולמתקנים צבאיים⁹ (להלן - מחנות צה"ל) משמשות בעיקר את כוחות צה"ל¹⁰ והביטחון הפועלים באיו"ש. כמו כן, אזרחים משתמשים בהן, בין היתר, כגישה לשטחים חקלאיים או לשמורות טבע.

גורמים שונים עלולים להביא להידרדרות במצב הכבישים ועקב כך לפגיעה בבטיחות הנסיעה בהם, למשל התיישנותם של הכבישים, תנועת כלי רכב כבדים, תנאי מזג אוויר והזנחה של כבישים בעלי תשתית לקויה¹¹. לפיכך חשוב מאוד לתחזק את הכבישים ואת דרכי הגישה אליהם ולמנוע את הזנחתם. פעילות התחזוקה כוללת, בין היתר, את התחומים האלה: מיסעות¹², מעקות בטיחות, צביעה, תאורה ושילוט הנדרשים בהיבטי בטיחות. תחזוקה ברמה נאותה יכולה למנוע נזק ממשי למשתמשי הדרך, לרכושם ולכל גורם אחר הנמצא בסביבה, ובכך לחסוך הוצאות כספיות ניכרות בעתיד לצורך ביצוע פעולות תחזוקה מורכבות יותר לשיקום הכבישים. עבודת התחזוקה כוללת: תחזוקה שוטפת, תחזוקה מונעת¹³ ותחזוקת שבר¹⁴.

תחזוקה שוטפת כוללת תכנון וביצוע של מגוון פעולות ההכרחיות לשמירת מצב תקין ובטיחותי של המיסעות, אביזרי הדרך, צידי הכבישים ואביזרי הבטיחות. מטרת התחזוקה השוטפת הן שימור ושיפור של בטיחות הנסיעה; ושימור וטיפול של חזות הדרך. פעולות התחזוקה השוטפת כוללות ניקוי הכבישים והתשתיות הנלוות, גינון וגיזום, סימון כבישים, תמרור ושילוט, התקנת מעקות בטיחות ותחזוקתם, הטלאות וריבוד הכבישים.

באוקטובר 1995 הנחה ראש הממשלה ושר הביטחון דאז את משרד השיכון ומשרד האוצר כי האחריות לתחזוקת כבישי איו"ש תוטל על מע"ץ ישראל, וכי על משרדים אלה "להיפגש ולמצוא פתרונות [לתחזוקת הכבישים] במסגרת התקציב הקיים". במאי 1998 החליטה הממשלה¹⁵ כי "האחריות על אחזקת כבישי יהודה ושומרון תועבר לאחריות מע"ץ במסגרת סדרי עדיפויות בתקציבה" (להלן - החלטת הממשלה משנת 1998).

9 מתקנים צבאיים כוללים מוצבים, עמדות לחימה, עמדות שמירה ותצפית, מתקני קשר וכד'.

10 פעילות מבצעית ולוגיסטית הכוללת גם תנועה של משאיות, מובילי טנקים ונגמ"שים ואוטובוסים.

11 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), בפרק "נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ - תחזוקת כבישים בין-עירוניים", עמ' 699.

12 מיסעה - קטע כביש ודרך המשמש למעבר כלי רכב גלגליים ובייחוד כלי רכב מנועיים.

13 התחזוקה המונעת כוללת תכנון וביצוע עבודות שנועדו למנוע הידרדרות ברמת התפקוד של כבישים ומבני הדרך ולצמצם תופעות של שבר בעתיד.

14 תחזוקת שבר כוללת בין היתר ביצוע תיקוני אספלט, תיקוני צביעה ותמרור ותיקון תעלות ניקוז.

15 החלטת ממשלה 3753 ממאי 1998 שותרתה "האצת השקעה בתשתית תחבורתית".



בספטמבר 2003 החליטה הממשלה¹⁶ על הקמת מע"ץ חדשה במתכונת של חברה ממשלתית. בהחלטה נקבע כי "תישמר ההמשכיות" בהעברת פעילותה של מע"ץ הישנה למע"ץ החדשה¹⁷, ובפרט בעניין "תכנון ופיתוח בטיחות ואחזקת הכבישים הבינעירוניים הקיימת".

בדיון שקיים ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה (להלן - ראש אגף תיאום במשרד רוה"ם) ביולי 2007 עלה כי שוררים חוסר בהירות וחוסר הסדרה של האחריות והסמכות לעניין תחזוקת הכבישים באיו"ש, ובעטיים הוא הנחה את המנהל¹⁸ לבצע עבודת מטה בשיתוף החברה הלאומית לדרכים לצורך חלוקת האחריות לכלל הכבישים באיו"ש בין הגופים באיו"ש המטפלים בנושאי תחזוקה ובטיחות. זאת תוך שימת לב לכך "שישנם כבישים שהוקמו אחרי החלטת הממשלה משנת 1998 וכבישים שהוקמו כצורך ביטחוני אך כיום משמשים את האוכלוסייה האזרחית". עוד הנחה "ליצור מנגנון תיאום מסודר בין הגורמים השונים במשרד הביטחון וצה"ל לבין משרד התחבורה והחברה הלאומית לדרכים", וכן לקיים באמצע נובמבר 2007 דיון נוסף בפורום זהה, ובו תוצג תוכנית העבודה של המנהל¹⁸ והחברה הלאומית בהתאם למסקנות המיפוי.

בפגישה שהתקיימה בין מנכ"ל משרד התחבורה לרמ"א בספטמבר 2011 סוכם כי "המנהל האזרחי באמצעות קמ"ט תחבורה, וכן השלטון המקומי [רשויות מקומיות] ישותפו בעבודת מת"ח [משרד התחבורה] בכל הקשור לחלוקת גזרות אחריות על כבישי ישראל ואיו"ש, ויוכלו להביע את עמדתם. צפוי שחלוקת האחריות תיתן פתרון טוב לכלל הכבישים ובייחוד לכבישי איו"ש".

לאחר שהושלמה עבודת מטה בנושא "לוקחים אחריות על כבישי ישראל", שבה השתתפו משרד התחבורה, משרד האוצר, נציגים מהרשויות המקומיות, המינהל האזרחי וצה"ל, פרסם משרד התחבורה ביוני 2012 את נוהל "גבולות האחריות על כבישי ישראל". נוהל זה קובע את גבולות האחריות לתחזוקת כבישי ישראל בין החברה הלאומית לדרכים¹⁸ ובין הרשות המקומית וגופים נוספים (להלן - נוהל גבולות האחריות על כבישי ישראל מיוני 2012 או הנוהל). יצוין כי הנוהל לא עסק במישרין בדרכי גישה למתקנים צבאיים בישראל ובאיו"ש.

16 החלטת ממשלה 779 שכותרתה "צמצום כוח אדם במשרדי הממשלה (סגירת מע"ץ והקמת חברת כבישים בינעירוניים)".

17 בשנת 2005 פורקה מע"ץ כיחידת סמך של משרד התחבורה והוקמה החברה הלאומית לדרכים, והיא פעלה גם לביצוע תחזוקה שוטפת של הדרכים באיו"ש.

18 זהו שמה הקודם של חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה (נת"י).



בנוהל נקבע כי היישובים יהיו אחראים לתחזוקת כל השטחים שכלולים בגבול היישוב באיו"ש¹⁹, וכי נת"י תהיה אחראית לכל קטע כביש הנמצא מחוץ לגבולות היישובים. עוד נקבע כי נת"י לא תהיה אחראית, בין היתר, לקטעי כביש שבהם נאסרה תנועה אזורית או שהיקף התנועה האזורית בהם זניח (פחות מ-10% מכלל התנועה בכביש) או לקטע כביש המוביל רק ליעדים שאינם מוגדרים בגבול היישוב (ההדגשה אינה במקור).

בינואר 2020 מסר משהב"ט בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת משהב"ט) כי לפי תפיסתו שלוש החלטות הממשלה תקפות ומחייבות גם כיום, מאחר שלא התקבלה כל החלטה ממשלה המשנה את ההחלטות שהתקבלו או סותרת אותן. עוד מסר משהב"ט כי הנוהל לא עסק בדרכי גישה למתקנים צבאיים, וככל הידוע לו אין באיו"ש קטעי כבישים בשטח C שנאסרה בהם תנועת כלי רכב אזוריים באמצעות תמרור או כל דרך אחרת. הקביעה בנוהל שכביש שהיקף התנועה האזורית בו זניח (פחות מ-10%) יהיה באחריות צה"ל התבצעה באופן חד-צדדי, וככל הידוע למשהב"ט לא בוצע כל סקר בנושא תנועות כלי רכב על מנת לקבוע את אופי הכבישים האלה.

יוצא אפוא כי אף שנוהל גבולות האחריות לכבישי ישראל מיוני 2012 פוטר את נת"י מאחריות לתחזוקה של חלק מכבישי איו"ש, חילוקי הדעות בין משרד התחבורה ובין משהב"ט בדבר פירושה של החלטת הממשלה משנת 1998 גורמים לכך שאין גורם שמתחזק אותם בפועל, לרבות כבישים המובילים למחנות צה"ל. מצב דברים זה עלול לגרום לפגיעה בכוחות צה"ל ובאזרחים המשתמשים בכבישים אלו.

תחזוקת כבישים ודרכי גישה למחנות צה"ל באיו"ש

תחזוקה של כבישים ודרכי גישה למחנות צה"ל חיונית ונועדה, בין היתר, לטפל בבעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות לשם הבטחת בטיחותם של משתמשי הדרך (כוחות צבא ואזרחים) בכבישים אלה. בדיון שקיימה במאי 2011 מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) במשרד המשפטים לבחינת היבטים משפטיים בעניין קביעת מדיניות מנהא"ז לגבי תחזוקת צירים (כבישים באיו"ש) הדגיש המשנה ליועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) לממשלה דאז כי התחזוקה של כבישים חיונית וכי במקרים שבהם קמ"ט תחבורה וראש תחום תשתית במנהא"ז²⁰ סבורים כי נשקף סיכון ישיר וממשי לחיי אדם עקב מצב הכבישים (למשל עקב בור שנפער באמצע

19 גבול יישוב - גבול הבינוי בפועל של יישוב שיש לו תב"ע (תוכנית בנין עיר) מאושרת או סמל יישוב מהמינהל האזרחי.

20 תחום תשתית במנהא"ז הוא בעל הסמכות בנושאי מקרקעין ותשתיות בשטחי C לכלל אוכלוסיית המרחב.



הכביש), ניתן יהיה לבצע את התיקון הנדרש באופן מיידי וללא תלות במעמדו התכנוני או הקרקעי של הכביש.

בשנת 2011 ביצע מדור הנדסת התנועה במרכז בינוי²¹ בצה"ל, בתוקף תפקידו כרשות התמרון של צה"ל, בשיתוף עם קציני בטיחות בדרכים בצה"ל, סקר לבחינת מצב הבטיחות בצומתי הכניסה למחנות צה"ל. הסקר מיפה כ-120 צמתים ודרכי גישה לבסיסי צה"ל בישראל ובאיו"ש שבהם יש בעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות. לאחר השלמת הסקר פנה מפקד מרכז הבינוי לראש מחלקת תשתית ופריסה (להלן - תו"פ) באגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) בבקשה להתערבות מיידית לשם "קידום פתרון הנושאים [הסדרת תחום דרכי גישה למחנות צה"ל] מול הגופים הצבאיים השונים ורשויות הדרך האזרחיות הרלוונטיות, בהתאם לסטטוס המקרקעין של הכבישים/צמתים".

באוגוסט 2019 מסר ראש תחום תכנון תשתיות ופריסה במחלקת תשתית ופריסה (להלן - ראש תחום תכנון תו"פ) באג"ת לצוות הביקורת כי נושא האחריות לתחזוקת כבישים המובילים למחנות צה"ל בשטח ישראל מוסדר מול נת"י והרשויות המקומיות, וכי אין מחלוקת בעניין זה.

ביקורת עלה כי בשטחי איו"ש - שלא כמו בשטחי ישראל - אין הסדרה בנוגע לגורם האחראי לתחזוקת הכבישים המובילים למחנות צה"ל. להלן הפרטים:

הגשר שמעל נחל אוג

במרץ 2017 התריע אזרח לפני המועצה האזורית מגילות ים המלח, משהב"ט ומשרד התחבורה על מצב הנדסי רעוע²² של הגשר שמעל נחל אוג (להלן - הגשר). גשר זה, שאותו תכנן והקים משהב"ט, הוא חלק מכביש²³ המוביל למחנה הצבאי "נבי מוסא" ולשטחי האש שבמרחבו. האזרח פנה לגורמים האמורים בבקשה לבצע בדיקה מקצועית על מנת לקבוע את מצבו הנדסי של הגשר, וזאת כדי למנוע אסון ממשותשי הדרך. יצוין כי כבר בדוח ביקורת²⁴ שפורסם בשנת 2010 העיר

21 בינואר 2012 בוצעה רפורמה בתחום הבינוי בצה"ל, ובמסגרתה הוקם אגף ההנדסה והבינוי במשהב"ט באמצעות איחודם של שני גופים מקצועיים בתחום הבינוי בצה"ל: אגף הבינוי במשהב"ט ומרכז הבינוי בצה"ל.

22 האזרח, המשמש מורה דרך, התריע כי לדעתו בסיס הגשר נחשף עקב השיטפונות ועלול להיות מסוכן.

23 כביש היוצא מכביש 1 בסמוך לצומת אלמוג לכיוון הבסיס הצבאי "נבי מוסא". בכביש משתמשים מטיילים וכלי רכב צבאיים, ובכללם מובילי טנקים וכלי רכב כבדים אחרים.

24 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), בפרק "טיפול רשויות מקומיות בתחזוקת גשרים לכלי רכב ולהולכי רגל", עמ' 115.

משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה ששום משרד ממשלתי לא קיבל עליו את האחריות לעניין תחזוקת הגשרים במדינה, ובכלל זה בתחום הרשויות המקומיות, ונוכח החומרה שבהיעדר תקנות, הנחיות או תקנים שמטרתם הבטחת מצבם ההנדסי התקין של הגשרים, ראוי שהממשלה תיתן דעתה לנושא ותמנה גורם אחד שיאגד ויסדיר את הנושא ויטפל בהכנת תקנות, הנחיות או תקנים לטיפול בתחזוקת גשרים. הסדרת הנושא מהבחינה המקצועית והמינהלית תאפשר גם פיקוח על תקינות הגשרים.

באפריל 2017 התריע מהנדס התנועה ממחוז שומרון ויהודה במשטרת ישראל (להלן - מחוז ש"י) בפני קמ"ט תחבורה במנהא"ז כי "עקב שיטפונות רבים שעוברים בנחל [אוג] יסודות הגשר נחשפו. פלטת הבטון המחברת בין עמודי הגשר נמצאת באוויר עקב היסחפות הקרקע בשיטפון. זיון הבטון חשוף עקב בטון שנשבר. נמצאו עמודי מעקה ללא מעקה לאורך קטע הדרך". עוד התריע מהנדס התנועה כי נוכח זאת מתבקש קמ"ט תחבורה במנהא"ז לאתר את הגורם האחראי לכך, להורות כי גורם מקצועי יסייר במקום, לקבל חוות דעת הנדסית בדבר החוזק והיציבות של מבנה הגשר ולקבל פירוט בנושא הדרכים להתמודדות עם מצבו.

תמונה 1: הגשר שמעל נחל אוג



המקור: מתוך דוח ראשוני שהכינה חטיבת תפעול ותחזוקה של נת"י לבדיקה ההנדסית של מצב הגשר מעל נחל אוג מאוקטובר 2018.

תמונה 2: מקום הגשר על נחל אוג



הגשר על נחל אוג נמצא בכביש הגישה לשטח האימונים "נבי מוסא". (מצוין בסמן בצבע אדום). כביש הגישה מתחבר בק"מ ה-89 של כביש 1.

נוכח העובדה כי המועצה האזורית מגילות ים המלח, משהב"ט ומשרד התחבורה לא הסכימו לקבל אחריות לגשר ולבדוק את מצבו ההנדסי, הגיש האזרח ביולי 2017 תלונה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בנוגע למצבו ההנדסי הרעוע של הגשר (להלן - התלונה).

בעקבות הגשת התלונה ובעקבות התרעתו של מהנדס התנועה במחוז ש"י, הנחה ביולי 2017 קמ"ט תחבורה - מתוקף מינויו כמפקח על התעבורה באיו"ש - את קמ"ט משהב"ט לסגור לאלתר את כביש הגישה לבסיס צה"ל "נבי מוסא" בקטע של הגשר שמעל נחל אוג, וזאת מאחר ש"קיימת סכנה וחשש אמיתי לקריסת הגשר בדגש למציאות הקיימת בה עוברים רכבים צבאיים, משאיות ואוטובוסים שמשקלם... מעבר לעומס שיכול לעמוד בו גשר אוג במצבו הקיים". כמו כן הדגיש קמ"ט תחבורה כי "בסיוורם שבוצעו במקום נמצאו חלקים ממבנה הגשר שהתפרקו, נפערו בורות במיסעת הגשר שמתוכם ניתן לראות את הנחל דבר המצביע על חוסר תחזוקה עד חשש לקריסה הגשר מידית" (ההדגשה במקור). בהקשר זה יצוין כי כבר בשנת 2009 התריע קמ"ט תחבורה דאז לפני קצין ההנדסה של פיקוד מרכז כי הגשר רעוע, בהיבט ההנדסי, כי הוא "מהווה סכנה לכלל המשתמשים בו עד כדי סיכון חיי אדם באופן ממשי", וכי מאחר ועל הגשר נוסעות משאיות כבדות ומובילי טנקים "הקריסה כמעט ודאית".



בעקבות בירור התלונה בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה ביצעה באוגוסט 2017 חברה חיצונית, לבקשת מפקד מרחב הבינוי של פקמ"ז, ביקורת הנדסית על מצבו של הגשר. בסיכום ממצאי הביקורת צוין כי "במגבלות הבדיקה"²⁵ הפגם המהותי בגשר קשור לנושא התחזוקה".

באוקטובר 2017 הנחה המשנה למנכ"לית וסמנכ"ל תכנון ופיתוח תשתיות במשרד התחבורה (להלן - המשנה למנכ"לית) כי נת"י תטפל בלא דיחוי בגשר מעל נחל אוג, וכן תזמן בהקדם האפשרי ישיבה של הוועדה לעניין "גבולות האחריות לכבישים"²⁶, בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשהב"ט, כדי להסדיר את נושא האחריות לתחזוקת הכבישים באיו"ש.

בדצמבר 2017 פנה גם מפקד מרחב בינוי בפקמ"ז לגורמי מטכ"ל בצה"ל בבקשה להמשיך לטפל "אל מול הגופים והרשויות המוסמכות לממש אחריות לטיפול בגשר זה שכן לנ"ל יש משמעות על המסגרות שאמורות להתאמן במחנה בדגש על תנועות רק"מ [רכב קרבי משוריין] ומשאיות תספוקת" (ההדגשה במקור).

בינואר 2018 התקיים דיון בנושא האחריות לתחזוקת כבישי איו"ש ודרכי הגישה לבסיסי צה"ל בראשות המשנה למנכ"לית ובהשתתפות נציגים ממהב"ט, מצה"ל, ממנהא"ז, מנת"י, משרד האוצר וממשרד התחבורה. בסיכומו של הדיון קבע המשנה למנכ"לית, בין היתר, כי סוגיית התחזוקה של הכבישים באיו"ש היא סוגיה תקציבית. עוד קבע כי "משרד האוצר, משרד התחבורה ומשרד הביטחון יגשו בפורום מצומצם על מנת לדון בפערים הקיימים בעניין אחזקת הכבישים באיו"ש ולהגיע להחלטות אופרטיביות בהקדם האפשרי".

באוגוסט 2018 פנה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דאז לשר הביטחון דאז, לשר התחבורה דאז, לשר לביטחון פנים ולמפכ"ל משטרת ישראל דאז, בציינו כי "חרף [הסכנה החמורה]... עד כה לא נבחנו בכובד ראש שאלת מסוכנות הגשר והמשך השימוש בו. כל זאת כאשר מדובר בגשר פעיל שהוא כביש גישה לבסיס צה"ל ונמצא בשימוש שוטף של חיילים, מטיילים וכלי רכב כבדים" (ההדגשה במקור). עוד הדגיש בפנייתו כי "הוויכוח הנמשך בין המשרדים [משרד התחבורה ומשהב"ט], בשאלת הגורם האחראי לא ייתר דיון במחדל המהדהד, אם יתרחש במקום אסון כבד. האחריות המוסרית והמעשית רובצת לפתחם של אלה שחדלו מלפעול. תוצאות הרוח אסון שחלילה עלולות להתרחש במקום... רובצות לפתחם של המשרדים שבראשותכם". לפיכך הורה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דאז, בין היתר, למשרד התחבורה ולמהב"ט להשיב לו בתוך שבועיים ימים מיהו הגורם

25 בדיקה ויזואלית עקרונית וכללית בהתבסס על ההנחה כי הגשר תוכנן והוקם כראוי.

26 ועדת המעקב לטיפול בנושא גבולות האחריות דנה בנושאים שוטפים העולים בעקבות תהליך החלוקה מחדש של האחריות לכבישים.



האחראי לתחזוקת הגשר ומיהו הגורם שישפץ אותו ויסדיר את ליקויי הבטיחות במקום.

באוגוסט 2018 השיב מנכ"ל משהב"ט למבקר המדינה, בעקבות פנייתו האמורה, כי לנוכח הפנייה ובהתחשב בדחיפות שבהסדרת הסוגיות הכרוכות בתחזוקת הגשר תתקיים פגישת עבודה בנושא בין נציגים ממהב"ט, ממשד התחבורה וממשרד האוצר, בדרג סמנכ"לים.

באוגוסט 2018 התקיימה פגישה בראשות סמנכ"ל וראש אגף מבצעים ונכסים (להלן - אמו"ן) במשהב"ט וסמנכ"ל משרד התחבורה²⁷, שנועדה לקבוע מיהו הגורם שצריך לתחזק את הגשר שמעל נחל אוג בלבד. בסיומה של הפגישה סוכם כי משהב"ט יקצה 200,000 ש"ח למימון בדיקת הגשר והערכת כשירותו, שאותן תבצע נת"י, וזאת בלי להשית על משהב"ט אחריות נוספת ובלי לחלוק על עמדתו של משהב"ט ולפיה הוא אינו אחראי לתחזוקת הגשר. עוד סוכם כי "משרד התחבורה והביטחון יפעלו להכרעה מהירה של המשנה ליועמ"ש לממשלה בסוגיה הרוחבית - האחריות על הכבישים 'ללא אבא' באיו"ש, ובסוגיה הפרטנית - האחריות על גשר נחל אוג בפרט".

בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018 ביצעה חברה הנדסית במימון משהב"ט שתי בדיקות הנדסיות בנושא מצב הגשר וקבעה כי לא זוהו ממצאים שעלולים להשפיע על יציבות הגשר. עם זאת היא המליצה כי עקב חוסר מתמשך בביצוע עבודות תחזוקה בגשר יש צורך בביצוע עבודות הכוללות, בין היתר, טיפול דחוף בנושא חתירת המים בערוץ הנחל בסמוך ומתחת לגשר ושיקום רכיבי בטון פגומים. עוד ציינה החברה ההנדסית כי באזור שבו נמצא הגשר רמת הפעילות הסיסמית גבוהה, ולפיכך מומלץ לבצע בדיקה נפרדת על מנת להעריך את מידת עמידותו של הגשר לרעידות אדמה. עלותן הכוללת של עבודות התחזוקה הראשוניות הנדרשות בגשר נאמדה בכ-1.15 מיליון ש"ח.

27 ובהשתתפות נציגים מנת"י, ממשד האוצר ומצה"ל.

בתמונות שלהלן נראים הפגמים העיקריים בגשר שמעל נחל אוג שהועלו בסקר ההנדסי:

תמונה 3: חתירת הנחל מתחת לקיר גביונים המייצב את הגדה הצפונית של מורד הנחל



המקור: דוח ראשוני מאוקטובר 2018 שהכינה חטיבת תפעול ותחזוקה של נת"י במסגרת הבדיקה ההנדסית של מצב הגשר מעל נחל אוג.

תמונה 4: שחיקה של קרקע בגדות הנחל באזור הגשר עקב זרימת מים



המקור: דוח ראשוני מאוקטובר 2018 שהכינה חטיבת תפעול ותחזוקה של נת"י במסגרת הבדיקה ההנדסית של מצב הגשר מעל נחל אוג.



יצוין כי השחיקה האמורה מעוררת סכנת התנתקות של גושי קרקע סדוקים על נציבי הגשר.

נוכח המחלוקת בנוגע לגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שאינם מתוחזקים בישראל ובאיו"ש, קיים בנובמבר 2018 המשנה ליועמ"ש לממשלה לענייני ייעוץ וחקיקה (אזרחי) שבמשרד המשפטים (להלן - המשנה ליועמ"ש לממשלה) פגישה²⁸ בין נציגי משהב"ט לבין נציגי משרד התחבורה. מטרת הפגישה הייתה ליישב את המחלוקת בנושא ולברר מיהו הגורם האחראי לתחזוקת כבישי הגישה לכלל בסיסי צה"ל, ובפרט לכבישי הגישה לבסיסים באיו"ש, הואיל ו"חלק מהכבישים מובילים לבסיסים צבאיים בלבד, אך חלקם... מובילים גם ליישובים נוספים, מסלולי טיול ועוד".

בסיומה של הפגישה הנחה המשנה ליועמ"ש לממשלה כי משהב"ט "יבחן [ימפה] את כל כבישי הגישה הקיימים לבסיסים באיו"ש עד ליום 21.1.19 ביחס לכבישי גישה לבסיסים צבאיים באיו"ש ולבסיסי צה"ל בארץ... ויבחן אם הוא [משהב"ט] מוכן לקחת אחריות על אחזקתם, אם לאו" (להלן - הנחיית משנה ליועמ"ש לממשלה). עוד נקבע בסיכום הפגישה כי אם יימצאו כבישים שמשרד הביטחון אינו מוכן לקחת אחריות בעניינם, קרי, אם לאחר שיבחנו הצדדים את עניין המיפוי של כל הכבישים האמורים הם לא יגיעו לכלל הסכמות בנושא, תתקיים פגישה נוספת בין הצדדים, כדי ללבן את הנושא ולהגיע לכלל הסכמות. אשר לכבישי גישה חדשים לבסיסים באיו"ש, בסיכום ראשוני הוחלט כי האחריות לתחזוקת כבישים אלה תחול על מי שהקים אותם.

במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר שהוגשה תלונתו האמורה של האזרח וכעשרה חודשים לאחר שנקבעה הנחייתו האמורה של היועמ"ש, טרם באה על פתרונה סוגיית הגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שמובילים למחנות צה"ל, ובכלל זה הגשר שמעל נחל אוג. עוד עלה כי כל הסיכונים הכרוכים באי-תחזוקת הכבישים ובמצב הבטיחות שבהם עדיין עומדים בעינם.

בדצמבר 2019 מסרה חברת נת"י למשרד מבקר המדינה בתגובה על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת נת"י) כי היא "איננה אחראית על אחזקת הגשר... המצב שתואר בדו"חות הנ"ל הינו נכון ועדכני למועד ביצועם... בהחלט יתכן שחלו שינויים במצב הקונסטרוקטיבי של הגשר מאז ועד היום ועל הגורם האחראי על הגשר להיות ער לכך".

28 בפגישה השתתפו בעלי תפקידים ממשרד הביטחון, מצה"ל, מהמנהא"ז, ממשרד התחבורה וממשרד האוצר.

בינואר 2020 מסר משרד התחבורה בתגובה על ממצאי הביקורת כי משרד התחבורה וקמ"ט תחבורה במנהא"ז סיכמו שהמשקל המרבי המותר לתנועה בגשר נחל אוג יוגבל באמצעות תמרור מתאים, על מנת למנוע ולו סיכון מזערי למשתמשי הדרך, וכי "זוהי הנחיית הגורמים המוסמכים בחוק... ויש לקיימה".

בינואר 2020 מסרה משטרת ישראל בתגובתה על ממצאי הביקורת (להלן - תגובת המשטרה) כי בביקור שקיימה בגשר בדצמבר 2019 נמצאו עמודים ללא תמרורים שכלל הנראה הוסרו. בעקבות כך הורה מהנדס אגף התנועה של מחוז ש"י ב-16.1.20 למנהל מרחב איו"ש להציב מחדש את התמרור, ונענה כי ניתנה הנחיה להצבתו בטווח הזמן המייד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולמשרד התחבורה כי במשך יותר מעשור מצבו ההנדסי הרעוע של הגשר מעל נחל אוג נדון חדשות לבקרים, עד כדי סגירתו לא פעם, בלי שבאה על פתרונה סוגיית האחריות לתחזוקתו. נוכח הסיכון לחיי אדם ולבטיחות משתמשי הדרך בכביש זה, ובהתחשב בכך שנקבע אופן הטיפול הנחוץ בגשר, מוצע כי משרד התחבורה ומשהב"ט יסכמו נקודתית את נושא תחזוקת הגשר ויפעלו בהתאם לכך - אף לפני שסוגיית תחזוקת כלל הכבישים באיו"ש תגיע לכלל סיכום - לביצוע הטיפול הנדרש בגשר זה.

באוקטובר 2018 קיים צוות הביקורת סיור בכבישי איו"ש ובכללם כבישים ודרכי גישה המובילים למתקנים צבאיים שבהם נוסעים גם אזרחים. התמונות שלהלן ממחישות חלק מהליקויים בתחזוקת הכבישים ובדרכי הגישה המובילים למחנות צה"ל באיו"ש:

תמונות 5 ו-6: כביש הגישה המוביל לבסיס צה"ל בסמוך ליישוב מעלה לבונה





בתמונות המציגות את כביש הגישה המוביל למוצב "נצח יהודה" ניתן להבחין כי מצב התחזוקה בכביש לקוי, וכי התמרור בכביש אינו תקני, היות והוא אינו תואם את תקנות התעבורה באיו"ש.

במרץ 2019 מסרה מהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט, כי כדי שצה"ל יוכל לבצע עבודת בינוי בתחומי גדר המתקן הצבאי ומחוצה לה הוא אמור להירשם כמקרקעין צבאי²⁹. עוד מסרה בנוגע לתמרור כבישים ודרכי גישה למחנות צה"ל, כי בשטח שאינו מוגדר כמקרקעין צבאי אין לה סמכויות.

בעקבות הנחיית המשנה ליועמ"ש לממשלה קיימו בחודשים פברואר ומרץ 2019 צה"ל ומשהב"ט עבודת מטה (להלן - עמ"ט) משותפת בנושא "כבישים ללא אבא" - כבישים המובילים למחנות צה"ל באיו"ש שאין גורם המתחזק אותם, וזאת כדי למפות כבישים אלה. במסגרת העמ"ט נבדקו גם הסוגיות התקציביות הכרוכות בתחזוקת הצירים שמחברים למחנות צה"ל באיו"ש ואשר משרד הביטחון מוכן לקחת אחריות לתחזוקתם. תוצרי עמ"ט זו הוצגו למנכ"ל משהב"ט (להלן - מצגת למנכ"ל) במסגרת היערכות המשרד להמשך העבודה מול היועמ"ש ולפיהם משהב"ט מוכן לקחת אחריות לתחזוקה של 21 ק"מ כביש בשטחי איו"ש³⁰. יצוין כי במועד סיום הביקורת עדיין לא התקיים דיון נוסף אצל המשנה ליועמ"ש לממשלה.

חברת נת"י מסרה בתגובתה כי היא אינה מתוקצבת ואינה מבצעת אחזקה לכבישי גישה למחנות צה"ל. ככל שתתקבל הנחיה ממשרד התחבורה בדבר הגדלת האיננוטר ורשת הכבישים, הנושא ייבחן על כלל המשמעויות הנגזרות מכך הן ההנדסיות והן התקציביות.

בתשובת משהב"ט נמסר כי דיון נוסף לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש עתיד להתקיים אצל המשנה ליועמ"ש לממשלה.

בינואר 2020 מסר צה"ל בתגובתו על ממצאי הביקורת (להלן - תשובת צה"ל) כי כלל הגורמים הרלוונטיים, בדגש על משהב"ט ומשרד התחבורה, נדרשים לפעול במהירות לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת כבישים באיו"ש.

29 מקרקעין צבאי הוא חטיבת קרקע המשמשת לצרכים צבאיים, לרבות הנכסים המחבורים אליה, שהוקצה להם סימול צבאי כמקרקעין המשמש את הצבא כמתקן או תשתית או מחנה דרך קבע.

30 משהב"ט בתשובתו מסר כי לרשימה זו בוצע עדכון ולפיו מערכת הביטחון לוקחת אחריות לכ-22 ק"מ של כבישים או קטעי כבישים ודרכי עפר המובילים למחנות צה"ל (ראו בהמשך).



משרד מבקר המדינה מציין כי היעדר הכרעה בנוגע לגורם האחראי לתחזוקת חלק מהכבישים באיו"ש, ובכלל זה כבישים המחברים למחנות צה"ל, עלול לסכן את משתמשי הדרך. העובדה שהחלטת ממשלה מיושמת באופן חלקי בלבד במשך שנים תוך הנצחת המחלוקת בין משרד הביטחון למשרד התחבורה מעידה על ליקוי חמור המחייב טיפול דחוף.

נוכח מצב זה ועל אף העובדה שהמשנה ליועמ"ש לממשלה החל בבירור המחלוקת, על המשנה ליועמ"ש לממשלה, משהב"ט ומשרד התחבורה להשלים בהקדם את קביעת הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש.

משרד המשפטים מסר, בתגובתו על ממצאי הביקורת, כי כבר בדיון שהתקיים בנובמבר 2018 סוכם בין הצדדים כי כל כביש חדש שיוקם יתוחזק על ידי הגורם שהקים אותו, ומכאן שהיבט זה כבר אינו שנוי במחלוקת. עוד סוכם כי נקבעו כמה מועדים לדיון המשך בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה, אולם הם נדחו, בין השאר משום שהמשרדים הרלוונטיים היו זקוקים להשלים את גיבוש מסד הנתונים ואת עמדותיהם כנדרש, והדבר ארך זמן רב. משרד המשפטים הוסיף כי בינואר 2020 יתקיים דיון המשך אשר בגדרו ניתן יהיה לקדם הסכמות והכרעות בדבר אופן תחזוקתן של התשתיות הרלוונטיות. עוד נמסר בתגובה כי משרד המשפטים והמשנה ליועמ"ש מייחסים חשיבות לקידום הטיפול בסוגיה, בייחוד לנוכח היבטיה הבטיחותיים, וכי אף שהדבר אינו נמנה עם משימות המשרד ואינו כלול בתוכנית העבודה שלו, המשרד ימשיך לסייע בקידומן של הכרעות, אם הדבר יידרש ואם הצדדים יבקשו כי משרד המשפטים יכריע בעניין מהבחינה המשפטית.

משרד מבקר המדינה מציין עוד כי ראוי שמשב"ט ומשרד התחבורה יבצעו סקר בטיחות עדכני³¹ בנוגע לכלל הכבישים באיו"ש, בדגש על כבישים שבבסיס המחלוקת ביניהם, וימפו את כלל הליקויים המחייבים טיפול. זאת ועוד, משיקבע הגורם שישא באחריות לתחזוקת כבישים אלה, ראוי שסדר העדיפות לתחזוקתם יושפע גם מנתונים שיתקבלו ממשטרת ישראל ומהרשות הפלסטינית בנוגע לתאונות דרכים שאירעו בכבישים אלו, כדי לצמצם את הסיכון הצפוי בגינם למשתמשי הדרך.

31 הסקר האחרון בוצע, כאמור, בשנת 2011.

בינואר 2020 מסרה משטרת ישראל בתגובתה כי אגף התנועה מחוז ש"י (שומרון ויהודה) של המשטרה הקים פורום בטיחות באיו"ש, בהשתתפות נציגי צה"ל, מנהא"ז, רשויות מקומיות ומשטרת ישראל. הפורום מתכנס אחת לחציון ודן בכל נושאי התשתיות והתנועה בכבישים הבין-עירוניים באיו"ש. עוד מסרה כי מהנדס של אגף התנועה במחוז זה מבצע מיפוי וניתוח של תאונות דרכים על פי נתוני משטרת ישראל, המשטרה הפלסטינית והמוקדים האזוריים, ומוסר לגורמים הרלוונטיים המלצות בהתאם לממצאי המיפוי והניתוח האמורים.

מיפוי כבישים ודרכי גישה למתקנים צבאיים

המידע הגיאוגרפי העומד לרשות צה"ל ומשהב"ט

המנהא"ז, אג"ת, אמו"ן ואהו"ב במשהב"ט מפעילים, כל אחד בנפרד, מערכת מידע גיאוגרפי (להלן - מערכת ממ"ג) המאפשרת להציג, לעדכן, לעבד, לאחזר ולשמור מידע גיאוגרפי וטקסטואלי, בין היתר, בנושא עצמים שונים הנמצאים במרחב ומקומם היחסי. מערכות הממ"ג מאפשרות להציג שכבות של מידע גיאוגרפי על גבי מפות, וכן הן מאפשרות להציג מידע טקסטואלי בתחומי עניין הנוגעים לפריסה ולמאפיינים של השטחים והתשתיות, בין היתר אלה שבשימוש צה"ל, כגון מתקנים ביטחוניים, שטחי אימונים, תשתיות צבאיות ותשתיות ומתקנים אזרחיים.

מערכות הממ"ג שבשימוש גופים אלה משמשות גם כלי ניהול ובקרה ומאפשרות לגורמים הנוגעים בדבר לקבל מידע מגוון ומעודכן בתחומי התשתית והפריסה של צה"ל ובכלל זה מחנות צה"ל, תשתיות כבישים ודרכי גישה אל מתקנים צבאיים.

הוראת אהו"ב בנושא הסדרת מקרקעין עוסקת בדרכי טיפול בדרישות לקרקעות מצד ענפי הפרויקטים באגף ההנדסה והבינוי, קציני המקרקעין המרחביים, החייליים וגורמי ביטחון נוספים בתחומי הקו הירוק ובאיו"ש (להלן - היזם). לפי הוראה זו מספר קרקע (להלן - מ.ק.) הוא מספר זיהוי חד-ערכי שבאמצעותו אהו"ב מגדיר מקרקעין הנתפס לצרכים ביטחוניים.

כאמור, במצגת למנכ"ל משהב"ט שהוכנה במסגרת העמ"ט שקיים צה"ל ומשהב"ט רוכז, בכמה טבלאות, מידע בנוגע לכבישים ולמחנות צה"ל המתוחזקים באיו"ש כמפורט להלן: טבלת כבישים "ללא אבא" שמסר קמ"ט משרד התחבורה באיו"ש (להלן - טבלת מנהא"ז); טבלת שכותרתה "מחנות צה"ל באיו"ש צירי גישה" שהנתונים בה התבססו על רשימת מחנות שהתקבלה מיחידת הבינוי המרחבית בפקמ"ז; ועל רשימה שהתקבלה ממינהלת גבולות ותפר (להלן - טבלת מחנות צה"ל באיו"ש).



המצגת למנכ"ל כללה טבלה נוספת שהכינו אמר"ן ואהו"ב ובה פורטו כבישי גישה למחנות צה"ל באיו"ש וקטעי כבישים המשמשים לצורכי ביטחון שמהב"ט מוכן לקבל אחריות לתחזוקתם (להלן - טבלת מעהב"ט). אורכם של קטעי כביש אלו הסתכם בכ-21 ק"מ. סך העלות השנתית של תחזוקת שבר לקטעי כביש אלה נאמדת בכ-440,000 ש"ח.

באפריל 2019 אישר מנכ"ל משהב"ט את טבלת מעהב"ט ובה רשימת כבישים המתחברים למחנות צה"ל שאותם מוכן משהב"ט לתחזק ואת ההערכות לתקצוב תחזוקתם השוטפת. מנכ"ל משהב"ט הדגיש כי "צירים אשר מובילים ליעדים נוספים זולת מחנות צה"ל (כגון שמורות טבע) לא יכללו בהסדר זה (נבי מוסא כמשל)".

בביקורת עלה כי רשימת הכבישים הנכללים בטבלת מעהב"ט שמנכ"ל משהב"ט אישר ככבישים שמהב"ט מוכן לתחזקם התבססה על נתונים חסרים שאינם כוללים את נתוני כל מחנות צה"ל באיו"ש, ומשכך אף אינה כוללת את הכבישים המובילים אליהם. עוד עלה כי לא הייתה התאמה בין בסיסי המידע ששימשו את השותפים לעמ"ט.

יתרה מזו, נוכח היעדר מיפוי שלם ואחיד של כבישים אלה, לא ניתן יהיה לזהות את מכלול הסיכונים הנוגעים לאותם כבישים, להעריך את הסיכונים ולטפל בנושא באופן המיטבי, גם לאחר שיוחלט מיהו הגורם שיתחזק אותם.

משהב"ט בתשובתו מסר כי אכן קיימות כמה אי-התאמות בין מספרי המ.ק. הרשומים באהו"ב לבין מספרי המ.ק. בשכבת המידע הגיאוגרפי של משהב"ט, והדבר גורם לחוסר סנכרון בין המערכות. הגורמים לחוסר ההלימה בין מערכות המידע הם הבדלים בין המערכות, השימושים השונים שנעשים בהן, התכנים השונים שבהן, הסייגים הביטחוניים ועוד. כן מסר כי שני הגופים מבצעים עבודת מטה באופן שוטף על מנת ליצור אחידות בנושא זה ככל הניתן.

אשר לנכונות המידע המוזן במערכות המידע הגיאוגרפיות, יודגש כי כבר בדוח ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2011³², כשמונה שנים לפני מועד סיומה של הביקורת הנוכחית (להלן - דוח הביקורת הקודם), העיר משרד מבקר המדינה לצה"ל על היעדר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות שבמערכת הביטחון. בדוח הביקורת הקודם עמד משרד מבקר המדינה על היעדר היכולת לנצל באופן המיטבי את המידע הגיאוגרפי השמור במערכות השונות בצה"ל ובאמ"ן. בדוח זה הומלץ, בין היתר, "שכל הגורמים הנוגעים בדבר יבחנו את נכונות המידע המוזן במערכות אלו ויגבשו נוהל משותף לניהול מידע זה, שיעסוק בין

32 מבקר המדינה, דוח שנתי 61א (2011), בנושא "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", עמ' 39.



היתר בשגרת העברתו ביניהם. על הדבר להתבצע בהתאם לצורכי הגופים ובהתחשב בביטחון המידע".

באוגוסט 2019 מסר ראש תחום תכנון תו"פ באג"ת לצוות הביקורת כי אג"ת השתתף במיפוי מחנות צה"ל באיו"ש במסגרת עמ"ט משהב"ט, אולם הוא לא מסר מידע גיאוגרפי על מחנות צה"ל באיו"ש משום שלא היה בידיו מידע גיאוגרפי עדכני. כן מסר כי מערכת הממ"ג של אג"ת בנושא מחנות צה"ל באיו"ש מעודכנת לשנת 2012.

משהב"ט בתשובתו מסר כי אג"ת אכן מחזיק שכבת מידע גיאוגרפי חלקית של מחנות צה"ל באיו"ש, המעודכנת לשנת 2012, "עובדה המקשה על העבודה השוטפת והשיח עם [אג"ת] בנושאי מחנות ומקרקעין באיו"ש". עוד מסר כי מנכ"ל משהב"ט החליט על כתיבת נוהל מעודכן שיבטיח העברת מידע בפריסה רוחבית ואחידה לבעלי העניין כדי להבטיח עדכון שוטף בהתבסס על מקור נתונים אחיד ועל עדכון מידע בדיעבד במאגרי המידע באהו"ב, אך ללא תקצוב של המשימה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי חוסר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות המשמשות את מערכת הביטחון לעניין המקרקעין הצבאי הנוגע למחנות צה"ל עלול למנוע במקרים מסוימים קבלת החלטות בנוגע לטיפול במתקנים צבאיים בכלל ולתחזוקת כבישים המובילים אליהם בפרט. נוכח זאת, על משהב"ט בשיתוף צה"ל לפעול בהקדם למציאת המשאבים הנדרשים לגיבוש מסד נתונים אחוד ומהימן בנוגע למידע גיאוגרפי ולגבש נוהל משותף לניהול פיקוח ובקרה בנוגע למידע זה, תוך יישום המלצות מבקר המדינה בעניין זה שצוינו כבר בדוח הביקורת הקודם משנת 2011.

נוסף על האמור לעיל, על אהו"ב לבצע בדיקה נוספת של הנתונים שגובשו לפי הנחיית המשנה ליועמ"ש לממשלה, כדי שסוגיית האחריות לתחזוקת הכבישים המובילים למחנות צה"ל באיו"ש תוסדר בהתבסס על מידע שלם ואמין.

משהב"ט בתשובתו מסר כי בעמ"ט עדכנית שביצעה מערכת הביטחון עודכן הנתון הנוגע לאורך הכבישים שבאחריות משהב"ט לכדי כ-22 ק"מ כבישים ודרכים (בשונה מ-21 ק"מ שנכללו במצגת למנכ"ל).



פעולות תשתית ותפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים באיו"ש

במשך השנים פקמ"ז מבצע בשטחי איו"ש לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית בעצימות משתנה. הטיפול המבצעי הנדרש בנקודות התורפה המשתנות בשטח מחייב לעיתים קרובות ביצוע פעולות תשתית, ובהן הקמתם והצבתם של אמצעים שונים בשטח לצורכי הגנה וביטחון. לשם מילוי צרכים אלה ננקטים צעדים שונים: הקמת מתקנים צבאיים שונים (מתקני תצפית וקשר), פריצת צירים או חסימת צירי תנועה והצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים (שערים, קוביות בטון, אלמנטי T המשמשים חומת מפגע נגד ירי וכד') (להלן - אמצעי מיגון או אלמנטים) בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור (להלן - פעולה תשתיתית).

בשטחי איו"ש מבוצעות פעולות תשתית לצורכי צבא וביטחון על אדמות פרטיות (בהליך של צו תפיסה לצורכי ביטחון) ועל אדמות מדינה (בהליך של הקצאה). תפיסת קרקע פרטית לצורכי ביטחון אפשרית על פי התקנות הנספחות לאמנת האג 1907, והיא מוגבלת לפרק זמן קצוב וכפופה לבחינה מחודשת של הצורך בתפיסת הקרקע.

חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן מגדיר "דרך" כדרך סלולה או שאינה סלולה, ובכלל זה את שוליה של הדרך, גשרים, יסודות, קירות תומכים ותעלות הגובלות בדרך. עוד קובע חוק זה כי הסגת גבול בדרך היא "כל מעשה העלול לעכב את התעבורה בחלק כלשהוא מהדרך או ההופך אותה לבלתי מתאימה לשמש את המטרה שלמענה נסללה, או המשחית את הדרך, אפילו אם לא התכוון או לא חפץ בכך האחראי". לפי חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהן, כמה סמכויות נועדו להבטיח את התחזוקה התקינה של הכבישים באזור, ובכללן הצעדים שניתן לנקוט בשל הסגת גבול בדרך ותיקון כל נזק הכרוך בה.

כאמור, בצו בדבר התעבורה ובתקנות התעבורה נקבע כי המפקח על התעבורה או מי שהמפקח אצל לו מסמכותו לכך ישמש "רשות תמרור מרכזית". רשויות התמרור המרכזיות באיו"ש הן המפקח על התעבורה (הוא גם קמ"ט תחבורה במנהא"ז) בכל שטחי איו"ש ומהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט בכל שטח צבאי באיו"ש.

תקנה 152 בתקנות התעבורה שכותרתה "הנחת דבר בדרך, סילוקו וסימונו" אוסרת אף היא להניח על פני הדרך כל דבר העלול לסכן את עוברי הדרך או את כלי רכבם, להטריד אותם או להפריע להם, ואם הוא כבר הונח יש לסלקו מייד. עוד קובעת התקנה כי אם אין אפשרות סבירה לסלקו מייד, יסמן אותו מי שהניח אותו בדרך או מי שגרם להנחתו או מי שהוא הונח בשבילו, וזאת באופן שהורתה רשות התמרור. את המקום יש לסמן גם באמצעות אור צהוב מהבהב שאותו יראה נהג הרכב המתקרב ממרחק של 150 מטרים, או באמצעות תמרור שמחזירי אור תקניים יותקנו בכל שטח.

הוראת אגף הנדסה והבינוי בנושא היתר בנייה או הריסה: ההוראה מגדירה את אהו"ב כסמכות רישוי בכל הנוגע לאישור היתרי בנייה הנוגעים למתקנים צבאיים של חילות היבשה והמודיעין. מתקן צבאי מוגדר בהוראה זו כמחנה, מבנה, מתקן או מכשיר המשמשים או המיועדים לשמש את צה"ל או המוחזקים על ידו, למעט מתקנים המיועדים לתפיסה על ידי צה"ל בשעת חירום, אך בפועל הוא אינו תופס אותם. לפי הוראה זו עבודת בינוי המחייבת היתר היא "כל הקמת מבנה, עבודת תשתית, שינוי בתבליט או בתכסית במרחב גיאוגרפי נתון, מעל הקרקע או מתחת לקרקע וכל חומר בנין שהוא". עוד נקבע בהוראה זו כי מהנדס תנועה ראשי באהו"ב אחראי להבטיח שעבודת הבינוי תעמוד בהסדרי התנועה ותקנות התעבורה ולהציג אישור לתכניות התנועה המתחייבות לשם הסדרת הנגישות לאותו מתקן או מבנה.

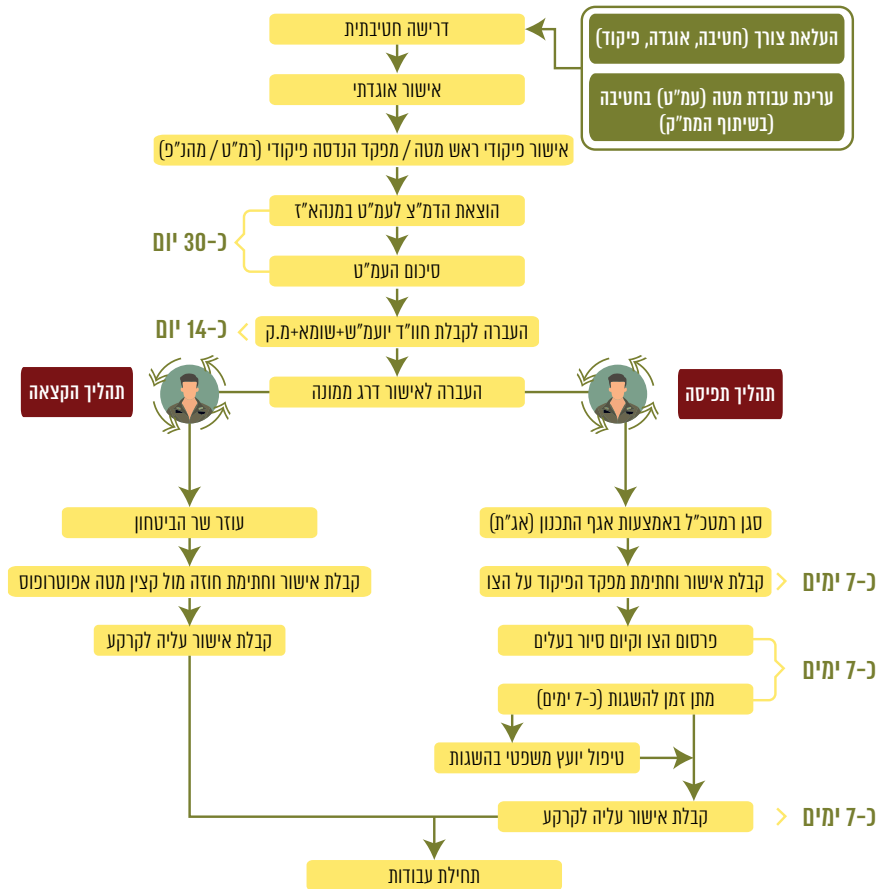
הוראת אהו"ב בנושא הסדרת מקרקעין: הוראה זו עוסקת כאמור באופן הטיפול בהסדרת המקרקעין לצורכי ביטחון (קבלה או מסירת קרקע) ובכלל זה לצורכי צה"ל כמקרקעין צבאי, ואת האופן שבו גוף יזם ומגיש דרישה לטיפול בהסדרי המקרקעין. לפי הוראה זו, הקצאת שטחים באיו"ש הנמצאים בבעלות פרטית לצרכים ביטחוניים מתבצעת על פי צו תפיסת מקרקעין החתום בידי אלוף הפיקוד.

בהוראה נקבע גם כי עם הגשת הדרישה למקרקעין, על היזם לוודא כי יש דרכי גישה למתקן המבוקש, וכי אם אין דרכי גישה כאמור, עליו לדרוש להתקין. צו התפיסה מוגש ליחידת יהודה ושומרון באמו"ן וכן לראש תחום תשתיות במנהא"ז לשם הסדרת הצו וקבלת אישור עלייה על הקרקע. יצוין כי על פי ההוראה, הטיפול בהוצאת צו התפיסה מתנה באישור של ענף תו"פ באג"ת.

נוהל דרישה מבצעית: הוראת מפקדת הנדסה פיקודית (מהנ"פ) - נוהל דרישה מבצעית (להלן - נוהל דמ"ץ) - נועדה להסדיר את אופן ביצוע של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז, ובפרט באיו"ש. הוראה זו קובעת תהליך סדור להגשתה של דרישה מבצעית, לטיפול בה וכן לקבלת אישור בעניינה מגורמי המקצוע הרלוונטיים בתחום התחבורה, שמורות הטבע וכו'. עוד קובעת הוראה זו כי "נדרש לשמור על יחס סביר בין הצורך הצבאי בביצוע פעולות התשתית הנדרשות, לבין הפגיעה האפשרית באוכלוסייה האזרחית וברכוש". בכלל זה, יש לבחון חלופות לפעולות תשתית ולבחור מבין האמצעים העונים לצורך הצבאי, באמצעי הפוגע במידה הפחותה ביותר ברכוש הפרט וברווחתו" (ההדגשות במקור). בנוהל הדמ"ץ נקבע גם כי האלמנטים יוצבו תוך התייעצות עם הגורמים המוסמכים במנהא"ז (לדוגמה, קמ"ט תחבורה), וכי בכל מקרה בו לא ניתן יהיה לעמוד בהנחיות ובקריטריונים תידרש חוות דעת משפטית נוספת בזמן אמת.

הליך הטיפול בדמ"ץ בהינתן צורך מבצעי רגיל³³ נחלק לכמה שלבים.

תרשים 1: שלבי הטיפול בדמ"ץ



המקור: הוראת מהנ"פ 01.09 - פעולות תשתית ותפיסת מקרקעין לצרכים צבאיים בפקמ"ז.

מהתהליך המפורט לעיל עולה כי הגורם הצבאי (לרוב החטיבה המרחבית) הוא שמעלה דרישה מבצעית לביצוע פעולה תשתיתית. אם גורמי הפיקוד השונים מאשרים את ביצוע הפעולה, מועבר הטיפול בנושא לגורמים מקצועיים במנהא"ז לצורך בחינת השפעותיה על היבטים אזרחיים שונים, ובכלל זה היבטים תעבורתיים (עבודת מטה במנהא"ז), ולצורך הקצאת סימול צבאי למקרקעין (מ.ק.). לסיכומה של עבודת המטה מצורפות הנחיות הגורמים המקצועיים (להלן - הנחיות מקצועיות)

33 ניתן לבצע הליך של דמ"ץ דחוף המאפשר, מטעמי ביטחון דחופים, לבצע את ההליך בנוהל מזורז בתוך 24 שעות.



לגבי אופן מימוש הדרישה המבצעית. ההנחיות מועברות ליועמ"ש איו"ש, לצורך קבלת חוות דעתו בנושא בהיבט המשפטי. רק באישורו של יועמ"ש איו"ש יכול להגיע הליך הדמ"ץ לשלב הסיום, ובו דרג ממונה מאשר את הדרישה המבצעית: סגן רמטכ"ל (באמצעות אג"ת) ומפקד הפיקוד או משהב"ט מאשרים לגורמים בשטח לעלות על הקרקע (א.ע.ל), דהיינו לבצע את הפעולה התשתיתית המבוקשת. יצוין כי העברת מסמכי הדמ"ץ לדרג הממונה מותנית בכך שהגורם בפקמ"ז המרכזי³⁴ את הטיפול בדמ"ץ (להלן - הגורם המרכזי) עיין בכל מסמכי הדמ"ץ (הדרישה המבצעית, סיכום עמ"ט מנהא"ז וחוות דעת יועמ"ש איו"ש) קודם להעברתם לאישור דרג ממונה.

עוד יצוין כי בסיום התפיסה הצבאית של קרקע פרטית חלה על הגורם הצבאי החובה להחזיר את מצב המקרקעין לקדמותו.

על פי נוהל דמ"ץ, אם מתעורר צורך מבצעי דחוף³⁵ תבוצע במנהא"ז עבודת מטה מקוצרת שתושלם במידת האפשר בתוך 24 שעות. במסגרת הפעולות למילוי צורך זה יועברו ההתייחסויות של הגורמים המקצועיים במנהא"ז כאשר יש זיקה בין פעולת התשתית החדשה לבין תחומי אחריותם המקצועית. עוד קובע הנוהל כי במקרה זה ייחתם צו התפיסה למקרקעין הפרטי למשך 45 יום. אם הנסיבות אינן מאפשרות את הארכת תוקף הצו בהליך רגיל, מוסמך הגורם המאשר להאריך את תוקף הצו שנית למשך 45 ימים נוספים לכל היותר, לאחר שיתקיים הליך לאישור של הדמ"ץ להארכת תוקף הצו.

היבטים בטיחותיים בביצוע פעולות תשתית באיו"ש

1. התחברויות חדשות לכבישים ושינויים בהסדרי תנועה

התחברויות לכבישים מטעמים ביטחוניים נחלקות לשני סוגים: הראשון - עניינו בהתחברות לכביש באופן שאינו משנה הסדר תנועה קיים (למשל - חיבור לצומת מוסדר וקיים). בנסיבות אלה ההתחברות מותרת ואינה מצריכה אישור מרשות התמרון הרלוונטית; השני הוא התחברות לכביש באופן המשנה הסדר תנועה קיים על ידי חיבור חדש לכביש או שינוי בהסדר תנועה קיים על ידי הצבת עצם הנדסי בשולי הכביש או על כביש קיים דבר המחייב תמרון ותיאום עם רשות התמרון הרלוונטית.

34 את הדרישות המבצעיות הנוגעות ליישובים ישראלים מרכז ענף הגנה מרחבית, את הדרישות המבצעיות הנוגעות לגדר הביטחון מרכזת מינהלת "קשת צבעים", ואילו כל שאר הדרישות המבצעיות מרוכזות ביחידת הנדסה פיקודית.

35 צורך הנובע מטעמים ביטחוניים בעיתות שגרה או חירום או צורך הנוגע לפעילות מבצעית דחופה בשטח, שאינה מאפשרת השלמת עבודת מטה סדורה כנדרש בדרישה מבצעית רגילה.



בביקורת עלה כי לעיתים צה"ל פרץ דרכים או הסיר חסימה של כבישים מצורכי ביטחון, ללא תיאום עם גורמי תחבורה מוסמכים וללא אישורם, והדבר גורם לסיכון משתמשי הדרך. להלן שלוש דוגמאות:

תמונה 7: כביש 505 כניסה לעמדת שמירה (פילבוקס) בין צומת תפוח ליישוב מגדלים



המקור: מצגת נת"י ממרץ 2019

בתמונות שלהלן מוצגת פריצת ציר וכביש גישה לעמדת שמירה שביצע צה"ל, כדי להתחבר לכביש שבאחריות חברת נת"י, בלי שפעולה זו קיבלה את אישורה של החברה או תואמה עימה ובלי שנקבעו הסדרי תנועה סופיים בעניינה.

**תמונות 8 ו-9: לפני הסרת חסימה של דרך המתחברת לכביש 505
ואחרי הסרתה בין צומת תפוח ליישוב מגדלים (יוני 2018)**

לפני הסרת חסימה



אחרי הסרת חסימה



המקור: מצגת נת"י ממרץ 2019

תמונות 10 ו-11: הסרת חסימה על ידי הצבא בכביש 60 (צומת הכניסה לח'רבת כרמה, 2 ק"מ אחרי היישוב עתניאל לכיוון צפון)



בפברואר 2017 אירעה תאונת דרכים בצומת הכניסה לח'רבת כרמה. בעקבות כך בוחן התנועה של מחוז ש"י בדק באפריל 2017 את מצב הצומת, ולהלן יפורטו הממצאים העיקריים שצוינו בסיכום בדיקתו: "חוסר בתמרורי אזהרה למתקרבים לצומת; חוסר בשלטי הכוונה לח'רבת כרמה; חוסר היגיון בסימון צבע באזור הצומת; חוסר בנתיב פנייה שמאלה נפרד לכיוון ח'רבת כרמה", כמו כן ציין הבוחן כי הצומת (שנוצר מהסרת החסימה) אינו מוסדר ואינו מתבסס על תוכנית הסדרי תנועה מאושרת, וכי "לאחר בירור עם אחראי חברת נת" באזור... [נמצא כי] הגישה לחרבת כרמה הייתה בזמנו חסומה מכביש 60 והצבא הסיר משם את החסימה".

ביולי 2017 התרחשה בצומת זו עוד תאונת דרכים, ובה נפצעו שבעה אנשים - חמישה במצב קל ושניים במצב קשה. ממסמכי מהנדס התנועה במחוז ש"י עולה כי "לדברי הבוחן המטפל בתאונה, שנכח בשתי זירות התאונה, לא בוצע שינוי של הסדרי התנועה במקום"^[36], כך שהבעיה בהסדרי התנועה בצומת קיימים" (ההדגשה במקור).

אשר להתחברויות לכבישים המשנים הסדרי תנועה קיימים מסרה בפברואר 2019 מהנדסת התנועה הראשית באהו"ב לגורמים בצה"ל כי כל גורם שיוזם שינוי המשפיע על התנועה צריך בעצמו להגיש תוכנית עם פתרון תנועתי.

במרץ 2019 מסר סגן סמנכ"ל תפעול ואחזקה בחברת נת"י לצוות הביקורת כי התחברות לכביש שבאחריות נת"י (המשמשת גורם מקצועי בתחום התחבורה, כפי שנקבע בנוהל הדמ"ץ) שאינה מתואמת עימה היא בבחינת ליקוי פוטנציאלי בהסדרי התנועה, עד כדי סיכון משתמשי הדרך. ביוני 2019 מסר קמ"ט תחבורה לצוות הביקורת כי הסמכות לפתיחת צירים ולסלילת כבישים ודרכי גישה באמצעות צו תפיסה נתונה בידי אלוף פקמ"ז, וכי האחריות הכוללת לכבישים באיו"ש נתונה בידי קמ"ט תחבורה, המשמש גם קמ"ט מע"ץ ומפקח על התעבורה. הדבר כרוך

36 ללא נתיב פנייה שמאלה, ללא סימון הצומת וללא תמרורים.

בקושי לנוכח העובדה שכבישים נסגרים או נפתחים ללא תיאום עם נת"י.

יוצא אפוא כי ביצוע פעולות תשתית באיו"ש בלי שגורמים מקצועיים בתחום התחבורה בחנו את השפעותיהן אינו מאפשר שמירה על בטיחות משתמשי הדרך המשתמשים בציר, ובכלל זה כוחות צה"ל הנדרשים להגיע למתקן הצבאי.

2. הצבת אמצעי מיגון

בביקורת עלה כי צה"ל הציב אמצעי מיגון בכבישים שבאחריות חברת נת"י בלי שתאם זאת עימה וקיבל את אישורה לכך, ולעיתים בלי שהשתמש באמצעים המזהירים את משתמשי הדרך מפניהם. הדבר נעשה שלא בהתאם לנוהל דמ"ץ של צה"ל והוראות משהב"ט³⁷ ומסכן את משתמשי הדרך בהיבט הבטיחותי עד כדי סכנת חיים. להלן הפרטים:

בינואר 2018 שלח מהנדס התנועה של מחוז ש"י לחברת נת"י את ממצאי הבדיקה ההנדסית שעלו במסגרת חקירת תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 ובה נהרגו שלושה אנשים, נפצעו קשה ארבעה אנשים ונפצעו קל ארבעה נוספים. בניתוח ממצאי הבדיקה ההנדסית במסגרת חקירת תאונה זו ציין, בין היתר, מהנדס התנועה כי "בצידי הכביש נמצאת בטונדה [אמצעי מיגון מבטון] של הצבא, במרחק של 2.6 מ' מהמיסעה, ללא מעקה בטיחות ומחזירי אור לזיהוי", וכי הצבא אחראי להסרת המפגעים מצידי הדרך עד למרחק המצוין בהנחיות (שצירף לממצאי בדיקתו).

תמונה 12: הצבת בטונדה בסמוך למעקה בטיחות ללא מתן מרחב פעיל*



המקור: ממצאי בדיקה הנדסית שבוצעה במסגרת חקירת משטרה של תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 בק"מ ה-31.7 (בקטע שבין היישוב עינב ליישוב שבי שומרון).

* "מרחב פעיל" - המרחק הנדרש בין דופן המעקה לפני ההתנגשות לבין הנקודה הקיצונית ביותר של המעקה לאחר ההתנגשות.

37 הוראות משהב"ט בנושא הסדרת מקרקעין והיתרי בנייה.



בפברואר 2019 הודיעה מהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט לגורמים בפקמ"ז ובמנהא"ז כי אלמנטים ביטחוניים אינם נחשבים אלמנטים תנועתיים, אלא "מבחינה תנועתית מייצרים מכשול - ראו תאונה אתמול: ארבעה נפצעו קשה ליד מצפה יריחו כאשר נהג התנגש בבטונדה סמוך לתחנת אוטובוס בכביש 1... אין בעל סמכות בתחום התנועה שיוכל לאשר אותה... מה שנדרש לעשות, כפי שהסברתי בעבר: הנכון היה להבנתי ולאחר התייעצות גם גורמים במשרד התחבורה בעבר, ליצור ועדה משותפת לתנועה ולביטחון שתוסמך לדון ולהחליט בסוגיות ולקבל החלטות אופרטיביות שלוקחות בחשבון עד כמה שניתן את שני התחומים... למשל להצבת אלמנטים מסוג מסוים ובאופן מסוים שגם ימזערו את הנזק של פגיעה בצד ג' ומאידך ימנעו פגיעה יזומה" (ההדגשה במקור).

בפברואר 2019 הודיע ראש ענף הנדסה באהו"ב לגורמים בפקמ"ז ובמנהא"ז כי "צריך לתאם ועדה משותפת של משהב"ט אהו"ב / גורמי ביטחון / משרד התחבורה בכדי שיאפשרו את האישור (החריג) להציב אלמנטי בטחון לאורך הצירים... ננסה לפעול בדרג בכיר במשהב"ט בכדי לקדם זאת".

ביוני 2019 מסר בהקשר זה יועמ"ש איו"ש לצוות הביקורת כי לפי כללי המשפט הבין-לאומי המנהגי, פעולות בינוי זמניות כגון הצבת קוביות בטון (בטונדות) שמבצע המנהא"ז במסגרת תפקידיו השלטוניים של הממשל הצבאי, בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית, פטורות מהוראות הדין המקומי.

ממסמכי נת"י ממאי 2019 עולה כי צה"ל הציב במרחב איו"ש כ-100 בטונדות בצמוד לקצה אספלט או למעקה בטיחות קבועים במרחק שאינו תקין. סגן סמנכ"ל תפעול ואחזקה בנת"י מסר לצוות הביקורת כי "לא מדובר בכלל המרכיבים שהוצבו. ייתכן וקיימים עוד". עוד מסר, כי "אנו לא מסמנים או מציבים שילוט כלשהו... זהו אבסורד לצפות שבכל פעם נרדוף עם תמרורים אחרי בטונדות... הרי אין לי מושג מתי הצבא שם ומתי הוא מסיר את המפגע. שהרי זהו צורך בטחוני".

ביולי 2019 מסרה הממונה על בקרה ומעקב מרחב יו"ש בנת"י לצוות הביקורת כי "ככלל הצבא לא מתאם עבודות עם מרחב איו"ש, כל מח"ט [מפקד חטיבה] בגזרה שלו מבצע פעולות לצורכי בטחון על דעתו, וללא תיאום עם המרחב ועם משטרת מחוז ש"י (שומרון ויהודה)..., למעט 'קשת צבעים' [מנהלה בפקמ"ז] מפיקוד מרכז אשר תאמו עם המרחב את תוכניות מיגון תחנות אוטובוס ביו"ש, והצבת מצלמות בטחון ברחבי המרחב".

משרד מבקר המדינה מציין כי נוהל הדמ"ץ נועד להסדיר את שיתוף הפעולה בין רשות התמרור ובין פעילות צה"ל.

ישימות נוהל דמ"ץ

משרד מבקר המדינה בחן את מידת ישימותו של נוהל הדמ"ץ להסדרת פעולות תשתית באופן שישמר יחס סביר בין הצורך הצבאי בביצוע פעולות התשתית לבין הצורך לצמצם פגיעה אפשרית באוכלוסייה האזרחית וברכוש, בין היתר, על ידי שמירה על בטיחות משתמשי הדרך. להלן הפרטים:

1. היעדר תיאום עם גורמים מקצועיים בתחום התחבורה בנוגע לפעולות תשתית

כאמור, נוהל דמ"ץ קובע בנוגע לתהליך הטיפול בדרישה מבצעית לביצוע פעולה תשתיתית - הן בשל צורך מבצעי רגיל והן בשל צורך מבצעי דחוף - כי במסגרת עמ"ט מנהא"ז יש לקבל מהגורמים המקצועיים, ובכללם קמ"ט תחבורה, חוות דעת בנושא הפעולה האמורה, מתוקף אחריותם המקצועית לכך. זאת על מנת לשמור על איזון בין הצורך הצבאי לבין הצורך למנוע פגיעה אפשרית באוכלוסייה האזרחית וברכוש.

בביקורת עלה כי עבודת המטה של המנהא"ז הנוגעת לאישור דמ"ץ, שבוצעה לעיתים לצורך הסדרה בדיעבד של פעולות תשתית לפי נוהל דמ"ץ, לא כללה את חוות דעתם של קמ"ט תחבורה או גורם מוסמך אחר בתחום התחבורה³⁸. יתר על כן, בביקורת עלה עוד שחוות דעת שקמ"ט תחבורה הגיש במסגרת עמ"ט מנהא"ז לפי נוהל דמ"ץ לא הובאו לידיעת כלל מקבלי ההחלטות ובוצעו פעולות תשתית ללא תיאום עם נת"י. להלן דוגמאות:

א. הצבת מרכיבי ביטחון בצומת ג'ית³⁹: במסגרת הטיפול בחידוש ובעדכון של צווי תפיסה שהוצאו עבור מתחם לחימה בצומת ג'ית העלתה החטיבה המרחבית שומרון את הצורך להסדיר בדיעבד פעולות תשתיתיות הקיימות בשטח ובכלל זה פריצת ציר גישה והקמת מתחם לחימה ומגדל שמירה המוצב בו, התקנת שערי גורן והצבת אמצעי מיגון מבטון בכביש 55. כל הפעולות האמורות בוצעו בלי שהתקיים נוהל דמ"ץ להסדרתן. במסגרת עבודת המטה של חטיבת שומרון להסדרת תשתיות אלה ציין מת"ק (מפקד תיאום וקישור) אפרים כי דרושה "התייחסות ממוקדת של קמ"ט תחבורה/נתיבי ישראל שכן יש לבחון הצבת האלמנטים מבחינה בטיחותית תחבורתית" (ההדגשה במקור).

ממסמכי המנהא"ז עולה כי על אף האמור לעיל תחום תשתיות במנהא"ז לא

38 מהנדסת תנועה ראשית מאגף אהו"ב או גורם מקצועי מחברת נת"י.

39 צומת מרכזי בגזרת חטמ"ר שומרון המהווה כניסה עיקרית לעיר שכם, וכן מחבר בין יישובי גב ההר לאזור השרון וצפון השומרון.



סבר כי במסגרת הסדרה זו יש צורך לקבל חוות דעת בנושא מקמ"ט תחבורה, ונימק זאת בסיכום מסמכי העמ"ט כי "במהלך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, יחידת הבינוי מקבלת את אישור נת"י באשר להתחברות לצירים בבעלותם".

בהקשר זה מסרה ביולי 2019 הממונה על בקרה ומעקב מרחב יו"ש בנת"י כי "הוקם פילבוקס וכביש גישה אליו, [ה]מתחבר מכביש [מס' 55] שבאחזקת החברה, ללא אישור וללא תיאום".

ב. **אמצעי מיגון שהוצבו במרחב חטיבת מנשה:** ממסמכי הדמ"ץ מפברואר 2019 בנוגע למרכיבי הגנה במרחב חטיבת מנשה עולה כי בשולי כביש 557 הוצבו שמונה אלמנטים אשר נדרש לאשרם בדיעבד בנוהל דמ"ץ. במסגרת עבודת המטה של חטיבת מנשה ציין רמת"ק (ראש מפקדת תיאום וקישור) אפרים כי "נמליץ לקבל את התייחסות נת"י טרם החתימה על צו התפיסה... וזאת בשל הצמידות לכביש אשר באחריותם".

במועד סיום הביקורת עדיין לא נתנה נת"י אישור להצבתם, וממילא הצבתם על ידי צה"ל לא תואמה עימה.

ג. **מוצב נווה יאיר ופילבוקס עלי זהב:** בביקורת עלה כי באוגוסט 2017, במסגרת פגישת עבודה בין קצין בטיחות בתעבורה בענף אבי"ב בפקמ"ז לבין קמ"ט תחבורה בנושא תשתיות להקמת תחנת אוטובוס בכניסה למוצבים, ציין קמ"ט תחבורה כי "הצומת של המוצב [נווה יאיר] נמצא על כביש דמים וכי הקמת הבסיס בוצעה ללא אישורו וידיעתו של קמ"ט תחבורה... קיימת בעיה חמורה של שדה ראייה". בנוגע לפילבוקס עלי זהב ציין קמ"ט תחבורה כי "הקמת הפילבוקס בוצעה ללא ידיעתו וללא אישורו בניגוד לחוקים ביהודה ושומרון".

תמונה 13: מבט ימינה מדרך הגישה למוצב נווה יאיר ליד היישוב חלמיש ועטרת



תמונה 14: מבט שמאלה מדרך הגישה למוצב נווה יאיר



התמונות צולמו על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2018.

בתמונות לעיל ניתן להבחין בשדה הראייה המוגבל של כל מי שבא ממוצב נווה יאיר ומבקש להשתלב בכביש הראשי.

ד. **הצבת פילבוקס בצומת 105:** כאמור, בנובמבר 2015 הגישה חטמ"ר עציון דמ"ץ מבצעי דחוף להקמת פילבוקס 105, ולאחר מכן החל התהליך למיסודו כדמ"ץ סדור. בביקורת עלה כי חוות דעתו של קמ"ט תחבורה והנחייתו המקצועית לא באו לידי ביטוי בסיכום עמ"ט מנהא"ז, זאת למרות הזיקה הישירה בין פעולת התשתית שביקש פקמ"ז להסדיר לבין האחריות המקצועית של קמ"ט תחבורה, להלן הפרטים:



בדצמבר 2016 עדכן רמ"ד תכנון מקרקעין מתחום תשתית במנהא"ז את יועמ"ש איו"ש, קצין מקרקעין בפקמ"ז וקצין הנדסה אוגדת איו"ש בנוגע לפילבוקס 105 כי קמ"ט תחבורה אינו מאשר מהבחינה המקצועית את הפנייה לעמדת הפילבוקס במתכונת הנוכחית, עקב בעיה של שדה ראייה. כן ציין כי לפי עמדתו, שמנוגדת לעמדת קמ"ט תחבורה, "על מנת לקדם את הנושא, יש לבצע הכוונה של הציר בכל פעם שמבוצעת יציאה מתוך הפילבוקס... באופן פיזי (מכוון קרקעי)". באפריל 2017 הנחה קצין הנדסה של חטמ"ר עציון את כוחות הצבא שבשטח להפעיל מכוון קרקעי.

באוגוסט 2017 התייחס קמ"ט תחבורה בשנית לדמ"ץ בציינו כי לשם מתן חוות דעת בתחום התחבורה נדרשת תוכנית תנועה⁴⁰ על בסיס מדידה של המצב הקיים "בדגש לשדה ראייה לכביש הגישה לפילבוקס".

ממסמכי סיכום עמ"ט מנהא"ז מינואר 2019 להסדרת הצבתו של פילבוקס בצומת 105 עולה כי היא אינה כוללת את התייחסות קמ"ט תחבורה בנושא ואת הנחייתו כמפורט לעיל. עוד עולה ממסמכי סיכום העמ"ט כי תחום תשתיות במנהא"ז כתב שהוא אינו רואה צורך לקבל את התייחסותו של קמ"ט תחבורה במסגרת הסדרה זו, שכן "במהלך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, יחידת הבינוי מקבלת את אישור נת"י באשר להתחברות לצירים בבעלותם".

יצוין כי על סמך סיכום זה אישר בפברואר 2019 יועמ"ש איו"ש בחוות דעת משפטית את עבודת המטה שבוצעה במסגרת הטיפול בדמ"ץ להסדרת פילבוקס 105, בקובעו כי אין מגבלת תנועה ו"אין שינוי בתנועות אוכלוסין במרחב".

ביולי 2019 מסרה הממונה על בקרה ומעקב במרחב איו"ש בנת"י לצוות הביקורת כי "הקמת הפילבוקס בצומת 105 בוצעה על ידי חטיבת עציון כעובדה בשטח" ובלי שביקשה ממנה היתר לכך.

ה. בחלק מסיכומי עמ"ט מנהא"ז לדמ"צים בעניין הקמת מרכיבי ביטחון והקמת צירי גישה אליהם וכן הצבתם של אמצעי מיגון צוין כי תחום תשתיות אינו רואה צורך לקבל את התייחסותו של קמ"ט תחבורה במסגרת ההסדרה, שכן "במהלך הטיפול בבקשה להיתר בנייה, יחידת הבינוי מקבלת את אישור נת"י באשר להתחברות לצירים בבעלותם".

במאי 2019 מסר רע"ן תו"פ באהו"ב לצוות הביקורת כי "הצבת מרכיבים ביטחוניים בכבישים שבאחריות נת"י אינה מלווה בהכרזה על מקרקעין צבאי הגם שכבישים אלה נסללו לאחר שנתפסו באמצעות צו הפקעה או צו תפיסה משכך, אין למרכיבי הביטחון האלה מספר מקרקעין והצבתם אינה מאושרת באמצעות יחידת הבינוי המרחבית בפקמ"ז".

40 תוכנית שנדרשים להמציא כל אימת שהתחברות לכביש משנה את הסדרי התנועה.

ביוני 2019 מסר רמ"ד תשתיות אופרטיביות במנהא"ז לצוות הביקורת כי הנחת העבודה שלו כמרכז עמ"ט מנהא"ז היא שההנחיות המקצועיות ליחידת הבינוי המרחבית מבוצעות. עם זאת ציין כי לעיתים ההנחיות המקצועיות שנותן המנהא"ז ליחידת הבינוי (כדוגמת תיאום ביצוען של פעולות תשתית בקטעי כביש שבאחריות נת"י) אינן מיושמות, כי הגורמים השותפים בתהליך אינם מקבלים היזון חוזר.

ביוני 2019 מסר יועמ"ש איו"ש לצוות הביקורת כי כל דרישה מבצעית מועברת לכלל קציני המטה הרלוונטיים, לרבות קמ"ט תחבורה, לשם קבלת התייחסותם בנושא. הדבר מבטא איזון בין הצורך לשמור על בטיחות הגורמים המשתמשים בציר או במרכיב הביטחוני, לבין הצורך בהתמודדות אפקטיבית, בטווח הקצר ובמסגרת המשאבים הקיימים, עם הדרישות הצבאיות והאיום הביטחוני. עוד מסר יועמ"ש איו"ש כי בדיקה שביצע העלתה כי ככלל נת"י אינה מגיבה על הדרישות המבצעיות באשר לכבישים שבתוקף אחריותה, וכי עד כה היא מסרה רק תגובה אחת בעניין.

ביולי 2019 מסרה הממונה על מעקב ובקרה מרחב יו"ש בנת"י כי למעט תיאום בנושא תוכניות המיגון של תחנות אוטובוס באיו"ש והצבת מצלמות ביטחון במרחבי המרחב, ככלל הצבא אינו מתאם עבודות עם מרחב איו"ש של חברת נת"י, וכי "כל מח"ט בגזרה שלו מבצע פעולות לצורכי הביטחון על דעתו וללא תיאום עם המרחב ועם משטרת מחוז ש"י, ומבלי לקבל היתר עבודה כנדרש".

באוגוסט 2019 מסר רמ"ד יש"י באג"ת לצוות הביקורת כי מחלקת תו"פ באג"ת אינה מעורבת בהליכי הסדרה של דמ"צים דחופים, אלא רק בהליכים להסדרת דמ"צים המתבצעים בעקבות צורך מבצעי רגיל ובכלל זה בהליכי הסדרה של דמ"צים שהוחל לבצעם עקב צורך מבצעי דחוף. לפיכך מחלקת תו"פ באג"ת אינה ערה למקרים שבהם פקמ"ז תופס שטחים פרטיים (באמצעות צווי תפיסה) ומבצע פעולות תשתית האורכות יותר מ-90 יום (משך הזמן המרבי שמתיר נוהל דמ"ץ הדחוף) או שהוא מבצע פעולות כאמור בלי שקיים כלל הליך דמ"ץ.

עוד מסר רמ"ד יש"י באג"ת לצוות הביקורת כי "אין במחלקת תו"פ באג"ת אמות מידה שעל פיהן יש לבחון ולאשר את הדרישות המבצעיות שמגיש פקמ"ז ובכלל זה סיכומי עמ"ט מנהא"ז וחוות דעת יועמ"ש איו"ש... תהליך בחינת הדרישות המבצעיות נשען בעיקר על שיקול דעתם המקצועי של בעלי התפקידים העוסקים בבחינתן, שעשוי להשתנות בהתאם לידיעות, לעמדות ולגישות ממלאי התפקיד". רמ"ד יש"י באג"ת הוסיף כי החל מינואר 2019 הוא מסרב לאשר כמה דרישות מבצעיות שהגיש פקמ"ז לאחר שאושרו על ידי המנהא"ז ויועמ"ש איו"ש, עקב היעדר אישור של גורם תחבורתי בעניינן כבר בשלב בחינתן; וכי רק לאחר שגורם תחבורתי ימסור התייחסות על דמ"צים אלה הן יועברו לאישור הדרג הממונה המטכ"לי (ראש מחלקת תו"פ באג"ת).



משהב"ט מסר בתשובתו כי דוח הביקורת מתריע נכונה על סוגיית הצבת אמצעים הנדסיים שונים ואמצעי מיגון על ידי צה"ל בכבישי איו"ש או בסמיכות אליהם.

צה"ל מסר בתשובתו כי במהלך השנה וחצי האחרונות לא פעל בפיקוד כל גורם מוסמך בתחום התעבורה. לנוכח זאת לא אושרו בתקופה זו 17 דמ"צים שיש להם ממשק תעבורתי עם נת"י "וזאת לאור ההבנה שכל פעולה מהסוג הזה שלא עומדת בהנחיות תעבורה עלולה להוות מפגע בטיחותי" (ההדגשה במקור).

חברת נת"י מסרה בתשובתה כי התחברויות חדשות לכבישים שבאחריותה ושינויים בהסדרי התנועה המבוצעים על ידי צה"ל ללא תיאום עימה ועם שאר רשויות התמרוך המוסמכות "מהוות פוטנציאל מפגע למשתמשי הדרך ועלולות לגרום לנפגעים".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי גם פעילות תשתית הנדרשת כמענה לצורכי ביטחון צריכה להתבצע תוך הקפדה על הפקודות כלשונון ועל כללי הבטיחות. לעיתים צה"ל אינו מיישם את נוהל הדמ"ץ, שאמור היה לאפשר מענה מבצעי זה, לרבות במסגרת פעולות להסדרה בדיעבד של פעולות תשתית שבוצעו על פי נוהל דמ"ץ דחוף.

על פקמ"ז והמנהא"ז לפעול לפי נוהל הדמ"ץ, על כל מרכיביו, ולוודא שבשיתוף יועץ תנועה ייבחנו ההשפעות של פעולות התשתית להצבת אמצעי המיגון והאבטחה המבוקשות בהיבטים תחבורתיים. ואם הגורמים המקצועיים בתחום התחבורה יקבעו הנחיות ותנאים לביצוע פעולות תשתית, הם ימולאו תוך איזון בין צורכי הביטחון לבין הצורך בשמירת כללי הבטיחות בדרכים, כדי לצמצם את הסיכון הנשקף למשתמשי הדרך.

משהב"ט מסר בתשובתו כי בדצמבר 2019 התקיים דיון בנושא בראשות מהנ"פ פקמ"ז, ובו סוכמו נהלים ברורים לגבי האופן שבו כלל יחידות פקמ"ז באיו"ש יקימו מחנות ויפרסו אמצעים הנדסיים.



צה"ל מסר בתשובתו כי מפקד פיקוד מרכז הנחה לבחון ביסודיות את נושא האחריות לתשתיות באיו"ש והטיפול בהן, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטים בצה"ל, במשהב"ט, במשרד התחבורה ובנת"י. עוד מסר כי בפיקוד המרכז הוחלט לבצע גיוס מיידי של מהנדס תנועה שיפעל בכפוף ליחידת הבינוי הפיקודית וישמש סמכות מקצועית בכל הנוגע לתשתיות בממשק תעבורתי, הן לגבי תשתיות שהונחו בעבר והן לגבי תשתיות שיונחו בעתיד. מעורבות מהנדס זה תהיה חלק מחייב בתהליך הדמ"ץ וישמש גורם מקשר בין צה"ל, המנהא"ז ונת"י. הוא גם יבצע תהליכי בקרה הן על תהליך התכנון והן על מימוש הפרויקטים בשטח. עוד נמסר בתגובה כי כפועל יוצא מדוח הביקורת עודכנה ההוראה הפיקודית לביצוע תהליך אישור הדמ"ץ, באופן שהתייחסות מהנדס התנועה תהיה חלק בלתי נפרד מתהליך זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי צה"ל יבחן לשלב במסגרת הדרישה להזמנת אמצעי המיגון, המשמשים גם להצבה בדרכים, מרכיבים שיאפשרו להזהיר את משתמשי הדרך. בכל הנוגע לאמצעי המיגון שכבר הוצבו בשטח מומלץ כי צה"ל יתאם את מיקומם עם חברת נת"י במסגרת הליך הסדרת הצבתם של אמצעים אלה, כדי לצמצם את הסכנה הנשקפת בגינם למשתמשי הדרך.

2. חוסר התאמה בין הוראות מחייבות בתהליך אישור הדמ"ץ

ענף תו"פ באהו"ב אחראי, בין היתר, להסדרת מקרקעין צבאי בהיבט הסטטוטורי, והוא מבצע את התהליכים הנדרשים למימוש היתרי בנייה צבאיים להקמת מבנה או תשתית המשמשים את צורכי הביטחון. לצורך שימוש בקרקע כמקרקעין צבאי באיו"ש נעשה שימוש בשני היתרים: היתר תכנוני והיתר נכסי. את ההיתר התכנוני נותן המנהא"ז לענף תו"פ באהו"ב⁴¹; את ההיתר הנכסי נותנת לענף תו"פ באהו"ב היחידה לאיו"ש שבאמו"ן במשהב"ט. ענף תו"פ אחראי לכך שהיזם, בהיותו הגורם המבצע את פרויקט הבינוי, יקבל את שני ההיתרים.

כאמור, על פי הוראת אהו"ב בנושא הסדרת מקרקעין, מ.ק. של מקרקעין צבאי יופק רק לאחר השלמת הטיפול בהוצאת צו התפיסה והאישור של ענף תשתית ופריסה באג"ת.

41 המנהא"ז מצרף להיתר הנחיות תכנוניות או קביעת תנאים לצורך אישור שילוב התשתית במרחב.



על פי נוהל דמ"ץ, בד בבד עם הליכי העמ"ט שמבצע מנהא"ז, מוסר הגורם המרכז בפקמ"ז את הדרישה המבצעית, באמצעות קצין המקרקעין הפיקודי, למרכז בינוי⁴² לשם הקצאת מ.ק. צבאי למקרקעין, וזאת לפני הוצאת צו התפיסה. על פי נוהל הדמ"ץ מפקד פקמ"ז חותם על צו התפיסה רק לאחר סיום העמ"ט במנהא"ז וקבלת אישור לדרישה מיועמ"ש איו"ש.

יוצא אפוא כי נוהל הדמ"ץ מחייב רישום של התשתית הצבאית הנדרשת לצורך ביצוע פעולה תשתיתית בקרקע כמקרקעין צבאי (מ.ק.) בשלב הקודם להוצאת צו התפיסה כמתחייב בהוראות אהו"ב.

לכל פעולה תשתיתית בתחום המקרקעין הצבאי הנוגעת לעניין תחבורתי (הסדרי תנועה) נדרש, כאמור, אישור של קמ"ט תחבורה במסגרת הליך אישור היתרי בנייה⁴³ צבאיים. בהקשר לכך מסר רע"ן תו"פ באהו"ב כי את כלל התיאומים עם קמ"ט תחבורה במנהא"ז מבצע הגוף היוזם או הדורש לפני תחילת הטיפול בהיתר בנייה צבאי באהו"ב ועל פי הנחיית מהנדסת התנועה הראשית באהו"ב, על פי הצורך.

כאמור, במרץ 2019 מסרה מהנדסת התנועה הראשית לצוות הביקורת כי סמכותה כרשות תמרור מרכזית באיו"ש לשמש הגורם המקצועי האמור לבחון את השפעות הדרישה המבצעית בהיבטי תעבורה מוגבלת רק לשטחים המוגדרים כמקרקעין צבאי, כלומר לתחום מחנות הצבא שגבולם אינו חורג מתחום השטח המסומן במפות המקרקעין הצבאי. עוד מסרה כי כדי שצה"ל יוכל לבצע עבודת בינוי בתוך תחומי גדר המתקן הצבאי ומחוץ להם, אמור המתקן להירשם כמקרקעין צבאי.

נוכח המצב המתואר לעיל קיימה ראש תחום תשתית (להלן - רת"ח) במנהא"ז במאי 2019 דיון בנושא אופן קבלת התייחסות לדמ"צים בהיבט התעבורה. בדיון השתתפו סגן רת"ח תשתית, קמ"ט תחבורה, קמ"ט משהב"ט ורמ"ד תשתיות אופרטיביות. במסגרת הדיון עלה כי מהנדסת תחבורה של אהו"ב, שמונתה לרשות תמרור בצה"ל, מוסרת את התייחסותה על הדמ"צים בהיבט התעבורה רק לאחר הנפקת מ.ק. למקרקעין צבאי. אולם באיו"ש יחידת הבינוי של פקמ"ז מנפיקה מ.ק. רק לאחר שאלוף פקמ"ז חותם על צו התפיסה. חתימת אלוף פקמ"ז על הצו מתבצעת כמה שלבים לאחר שמנהא"ז מבצע עבודת מטה. מכאן הובן שכדי לקבל את התייחסות מהנדסת התחבורה של אהו"ב בשלב עבודת המטה ועוד לפני הנפקת המ.ק. יש לקדם את הנושא מול הגורם הרלוונטי באהו"ב. בסיכום הדיון המליצו הגורמים

42 כיום אהו"ב במשהב"ט.

43 היתר בנייה הוא מסמך המתאר את הבנייה הצבאית המבוקשת במתקן הצבאי ומשמש אסמכתה חוקית המאפשרת הקמת מבנה או מתקן.

כי "אהו"ב יתנו את התייחסותם [לדמ"ץ בהבטים תעבורתיים] עוד בשלב עמ"ט מנהא"ז, טרם הפקת המ.ק. והחליטו לקיים פגישה עם הסגן הצבאי של ראש אהו"ב על מנת לקדם את הנושא.

אשר להגדרת מקרקעין צבאי, במאי 2019 מסר רע"ן תו"פ באהו"ב לצוות הביקורת כי הצבת מרכיבים ביטחוניים בכבישים שבאחריות נת"י אינה מלווה בהכרזה על מקרקעין צבאי (לא מוקצה להם מ.ק.).

ביוני 2019 מסר קמ"ט תחבורה לצוות הביקורת כי רק לאחרונה הבין כי מהנדסת התנועה הראשית שמיינה לרשות תמרור מרכזית של שטח צבאי באיו"ש יכולה למלא את תפקידה רק אם הוקצה מ.ק. לשטח הצבאי.

יוצא אפוא כי לא ניתן להקצות מ.ק. לפני הוצאת צו לתפיסת מקרקעין⁴⁴ ואישורו של הצו על ידי מפקד פקמ"ז - תהליכים המתרחשים רק בסוף הליך הדמ"ץ. לפי הוראות אהו"ב הדבר אינו מאפשר למהנדסת התנועה הראשית במשהב"ט למלא את הנדרש ממנה על פי נוהל הדמ"ץ בתוקף היותה רשות תמרור מרכזית של שטח צבאי באיו"ש בלבד.

משהב"ט בתשובתו מסר כי הפער שבין נוהל הדמ"ץ להוראות המחייבות במשהב"ט מונע את מימוש הנוהל בהיבטים של הסדרים תחבורתיים, וכי יש לסכם נוהל מחייב ולפיו אגף אהו"ב יקצה מספר מ.ק. צבאי לכל מחנה או מתקן חדש ויזין את נתוני למערכת המידע הגיאוגרפי לפני הוצאת צו תפיסה.

מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי הפער שבין נוהל הדמ"ץ להוראות המחייבות במשרד הביטחון מונע את מימוש נוהל הדמ"ץ בהיבטים של הסדרים תחבורתיים. נוכח זאת על משהב"ט וצה"ל לבצע התאמה בין נוהל הדמ"ץ ובין ההוראות המחייבות במשהב"ט כדי שתתאפשר השגת תכליתן.



לעיתים קרובות הפעילות המבצעית באיו"ש, בעצמותה המשתנה, מחייבת ביצוע פעולות תשתית דחופות, ובהן הקמתם והצבתם של אמצעים שונים בשטח לצורכי הגנה וביטחון, ובכלל זה מתקנים צבאיים שונים. עם זאת על המפקד הצבאי באיו"ש לנקוט את כל האמצעים שביכולתו על מנת להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך.

44 כאמור, צו שמוציא המפקד הצבאי באזור, המצווה על תפיסת המקרקעין, לרבות הארכת תוקפו של צו תפיסה קיים, תיקון גבולות צו תפיסה קיים או ביטול תפיסת המקרקעין.



אף שצה"ל פועל להסדרת אופן ביצוען של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז - ובפרט באיו"ש - באמצעות נוהל דמ"ץ, כדי לשמור על יחס נכון בין הצורך המבצעי לבין החשש מפגיעה אפשרית באוכלוסייה וברכוש, בנסיבות הקיימות הוא אינו מספק פתרונות משביעי רצון בהיבטי הבטיחות בדרכים. אשר על כן, על צה"ל ומשהב"ט לקיים בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם חברת נת"י ומשטרת ישראל, בחינה יסודית של אופן ביצוע פעולות תשתית באיו"ש הנדרשות מטעמי ביטחון אך מסכנות את בטיחות משתמשי הדרך, לשם תיקון והסדרה של הפקודות וההוראות המחייבות בנושא, כדי לאפשר את האיזון המתבקש בין צרכי הביטחון ובין צרכי הבטיחות. כמו כן, ראוי לבחון את האפשרות שיוכן תיק ובו נתונים על כל אתר שבו בוצעה פעולת תשתית, ובתיק ישולבו הנחיות פרטניות של יועצי תנועה שיש למלאן. לאחר שתושלם בחינה זו על צה"ל לפעול לעיגון המסקנות בתשתית נורמטיבית מתאימה ולקבוע כלי ניהול ובקרה להבטחת יישומן של הפקודות וההוראות המחייבות.

בתשובת צה"ל נמסר כי "צה"ל למד את הממצאים והמסקנות כפי שמציגם המבקר בטיטת הדו"ח, מדובר בנושא בעל השלכות בטיחותיות חמורות" וכי "פיקוד מרכז, פועל בימים אלה להסדרה ואיסוף מכשולים ואלמנטים הפרוסים בשטח, והכל תוך התייחסות להיבט הבטיחות והביטחון ותוך איזון ביניהם. פיקוד מרכז עתיד לסיים את מבצע האיסוף עד סוף רבעון א' 2020" (ההדגשה במקור). עוד נמסר בתגובה כי "בתאריך ה-12/2/20, יבוצע דיון המסכם את הפעולות עד כאן ויגובש מענה והמלצות להמשך הטיפול בנושא חשוב זה, אותו הציג המבקר במסגרת הדו"ח".

משטרת ישראל בתגובתה מסרה כי היא סבורה שיש להקים ועדה מקצועית בהשתתפות נציגים של כלל הגורמים בתחומי איו"ש ובהם: משהב"ט, משרד התחבורה, המנהא"ז, משטרת ישראל ונת"י. הוועדה תדון בנושאים שעל הפרק ותיתן מענה בכל הנוגע לשילוב בין הצורך הביטחוני-מבצעי לבין הצרכים שבתחום התחבורה ובכללם הצורך לשמור על בטיחות משתמשי הדרך.

סיכום

פקמ"ז והמנהא"ז פועלים בשטחי איו"ש כנציגי הריבון וממשלת ישראל כדי להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים, והם נושאים באחריות לניהול העניינים האזרחיים, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה, ולסיפוק השירותים האזרחיים בשטחי איו"ש. בשטחי C סלולים כבישים לאורך כ-1,500 ק"מ. את חלקם סללה מדינת ישראל באמצעות משרד הביטחון, משרד התחבורה, משרד השיכון והבינוי וצה"ל. את תחזוקת מרבית כבישים אלה מבצעות חברת נת"י או הרשויות המקומיות. לא מתבצעת תחזוקה של יתר הכבישים המובילים למחנות ולמתקנים של צה"ל ומשמשים גם את הציבור הרחב, ועקב כך נשקף בגינם סיכון למשתמשי הדרך.

כדי לאפשר את המענה לצרכים המבצעיים ואת הבטחת הסדר והביטחון במרחב הציבורי, צה"ל פועל בשטחי איו"ש ממגוון מתקנים ובעזרת תשתיות ואמצעים ביטחוניים שונים. פעילות מבצעית זו מתבצעת באמצעות דרכי גישה וכבישים המשמשים את חיילי צה"ל, וחלקם משמשים גם את הציבור הרחב. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני לצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי, מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים תוך שמירה על איזונים ובלמים.

הביקורת העלתה ליקויים שמקורם בהיעדר הסדרה של סוגיית האחריות לתחזוקת תשתיות כבישים המשרתים את צה"ל, שמקצתם משרתים גם את הציבור הרחב, אף שהדבר עלול לסכן את משתמשי הדרך. עוד הועלו ליקויים במערכות המידע וביישום הפקודות וההוראות המחייבות שנועדו לאפשר קבלת החלטות שיאזנו בין המענה לצורך הביטחוני ובין מילוי צורכיהם של משתמשי הדרך בהיבט הבטיחות.

לליקויים שהועלו בדוח זה, שחלקם נמשכים זה שנים רבות, יש השפעות מבצעיות ובטיחותיות, שבגינן נשקפת אף סכנה לחיי אדם. אשר על כן, על הגורמים הבכירים במשרד הביטחון, מפקד פקמ"ז וראש המנהא"ז להידרש בהקדם לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. תיקון ליקויים אלה יאפשר לצמצם את הסכנה למשתמשי הדרך ולשפר את התיאום בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים, בין היתר, לשמירה על בטיחות משתמשי הדרך.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



נושאים ארגוניים

מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו



מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

רקע

כל מדינה מחזיקה במידע אשר עליה למנוע את חשיפתו לציבור אזרחיה ולגורמים אחרים, ובעיקר גורמים עוינים, העלולים להשתמש בו לרעה, דבר העלול לפגוע בין היתר בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. מידע זה מכונה בחוקים שונים, בין היתר, "ידיעה סודית" או "מידע מסווג". רוב המידע המסווג במדינת ישראל נמצא בגופי מערכת הביטחון, וכשאינ עוד צורך להשתמש בו - הוא מופקד בארכיון מדינת ישראל, בשלוחותיו ולעיתים אף בארכיונים ציבוריים. מידע ארכיוני מסווג זה נחשף בחלוף הזמן לציבור, במסגרת זכות הציבור לדעת ובהתאם לחוק הארכיונים, התשט"ו-1955.

נתוני מפתח

כ-10,000

תיקים מסווגים שתמה תקופת הגבלתם נחשפים מדי שנה בארכיון המדינה

כ-2.45 מיליון

תיקים בארכיון המדינה, מהם 300,000 מסווגים שתמה תקופת הגבלתם וטרם נחשפו נכון לנובמבר 2019

11

ארכיונים נחשבים שלוחות של ארכיון המדינה: שבעה הוגדרו בחוק וארבעה הוכרו על ידי הגנז

כ-7,100

תיקים מסווגים נחשפו בממוצע כל שנה בארכיון צה"ל בשנים 2000 - 2016

כ-981,000

תיקים מסווגים, שתמה תקופת הגבלתם וטרם נחשפו נכון לינואר 2019, מופקדים בארכיון צה"ל

22

ארכיונים ציבוריים קיימים בישראל, ומאות ארכיונים פרטיים

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד מרץ 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בסוגיית הימצאותם של חומרים מסווגים בכלל הארכיונים, ובסוגיית גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר. הביקורת נערכה, בין היתר, בארכיון המדינה ובשלוחותיו וכן בארכיונים נוספים; במשרד המשפטים; במוסד; בשב"כ; בצה"ל ובמשרד הביטחון.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- 📌
חשיפת חומרי ארכיון - 300,000 תיקים מסווגים בארכיון המדינה ו-981,000 תיקים מסווגים בארכיון צה"ל לא נחשפו לעיון הציבור אף שתקופת הגבלתם הסתיימה, וזאת בלי לבקש את אישור ועדת השרים המוסמכת לכך.
- 📌
חומרים מסווגים בארכיונים "המהווים חלק מארכיון המדינה" - אף כי מופקדים בהם חומרים מסווגים אבטחתם אינה מוסדרת ולא ברור אם החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, חל על ארכיונים אלו.
- 📌
חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים - חומרים מסווגים נמצאים בארכיונים אלה, אף שאבטחת הארכיונים אינה מוסדרת בחוק. בכך קיימת סכנה לחשיפת מידע מסווג.
- 📌
בדיקה כפולה של חומרים בארכיון המדינה לשם מניעת דליפת מידע מסווג - הבדיקה מתבצעת הן על ידי מחלקת החשיפה בארכיון המדינה והן על ידי הצנזורה. הבדיקה הכפולה אינה יעילה ועלולה לגרום לבזבז משאבי ציבור.
- 📌
פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים - זה שנים שמנהלי הארכיונים הציבוריים לא הגישו דוחות שנתיים לגנזי המדינה כפי שנקבע בתקנות הארכיונים הציבוריים.
- 📌
גילוי מידע מסווג בתהליך כתיבת ספרים - במהלך הפקת ספרים שכותבים נבחרו ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר, נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים לכך, אף שהם אינם מורשים מהבחינה הביטחונית.





פעילות הממונה על הביטחון במערכת הביטחון בארכיונים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות המלמ"ב למניעת דליפת מידע מסווג המצוי בארכיונים שונים, ובייחוד בארכיונים ציבוריים ופרטיים. עם זאת, בחוק לא הוקנתה למלמ"ב הסמכות לפעול כך, ופעילותו תלויה הן בהסמכת הגנז והן בהסמכת מנהלי הארכיונים.


קליטת הרשומות הדיגיטליות והנגשתן לציבור באתר המרשתת של ארכיון המדינה - משרד מבקר המדינה מציין זאת לחיוב. עם זאת, היכולת לקליטת חומרים ארכיוניים דיגיטליים מסווגים מוגבלת.

צוות "סופרי צללים" במשרד המשפטים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת צוות "סופרי צללים" במשרד המשפטים למניעת אפשרות של גילוי מידע מסווג לגורמים השותפים להפקת ספרים של נבחר ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר, שעבודתו נמצאת בעיצומה.


עיקרי המלצות הביקורת

על הגנז, בשיתוף ארכיון צה"ל, משרד המשפטים, משרד רה"ם ומזכירות הממשלה **לפעול למציאת פתרון לקשיים ביישום חוק הארכיונים בעניין כינוסה של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג.** 

על הגנז **לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בשאלה אם החוק להסדרת הביטחון חל על הארכיונים "המהווים חלק מארכיון המדינה"**. לחלופין עליו לבחון כיצד נכון להסדיר את סוגיית אבטחת החומרים המסווגים בארכיונים אלה. 

על שב"כ להוביל עבודת מטה, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, הגנז, המלמ"ב והיועץ המשפטי לממשלה, **בסוגיית הימצאות חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ולהחליט על דרך פעולה לטיפול בסוגיה**. עד שתוסדר דרך הפעולה כאמור, על המטה לביטחון לאומי, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, להוסיף **ולפעול לקידום הסדרת האחריות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים.** 

על הגנז, בשיתוף הצנזורת הצבאית הראשית ומנהלת ארכיון צה"ל, **להעלות לפני היועץ המשפטי לממשלה את סוגיית המחלוקת לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים, כדי שיכריע בה.** 

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי צוות "סופרי צללים" ישלים את עבודתו, ועל משרד המשפטים, לאחר שיבחן את המלצות הצוות, **לגבש פתרונות מניעתיים ובני אכיפה בעניין.** 

סיכום

במדינה דמוקרטית צריך להישמר האיזון שבין עקרון השקיפות וחופש הביטוי מחד, ושמירה על ביטחון המדינה ומניעת חשיפת מידע מסווג מאידך. בארכיונים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים מסווגים. כמו כן מידע מסווג מצוי בידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר הכותבים ספרים. עיון הציבור בחומר ארכיוני, כמו גם כתיבת ספרים, מהווים זכות בסיסית, אולם צריכים להיעשות תוך בקרה ושמירה על מידע מסווג. בביקורת עלה כי קיימים פערים בהסדרת כללי הביטחון בנושאים אלה, והם מהווים סיכון לדליפת מידע מסווג.

**הדילמה בין הנגשת מידע לציבור
לבין הסיכון לחשיפת מידע מסווג**





מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

מבוא

כל מדינה מחזיקה במידע אשר עליה למנוע את חשיפתו לציבור אזרחיה ולגורמים אחרים, ובעיקר גורמים עוינים, העלולים לעשות בו שימוש לרעה, ולפגוע בכך בין היתר בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. מידע זה מכונה בחוקים שונים, בין היתר, "ידיעה סודית"¹, או "מידע מסווג"². בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), מוגדרת "ידיעה סודית" - "ידיעה אשר ביטחון המדינה מחייב לשמרה בסוד", או "ידיעה אשר תוכנה, צורתה, סדרי החזקתה, מקורה או נסיבות קבלתה, מעידים על החובה לשמרה בסוד".

רובן של הידיעות הסודיות במדינת ישראל נמצאות בחומרים³ של גופי מערכת הביטחון: צה"ל, משרד הביטחון, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד) וכיוצא בזה; ידיעות סודיות נמצאות גם במשרדי ממשלה, ובעיקר במשרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם) ובמשרד החוץ.

חומרים של מוסדות המדינה שאין עוד שימוש בהם מופקדים בארכיון מדינת ישראל (להלן - הגנזך או ארכיון המדינה)⁴. פעילותו של ארכיון המדינה מוסדרת, בין היתר, בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), ובתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), התש"ע-2010 (להלן - תקנות העיון), ובראשו עומד הגנזך⁵. על פי נתוני ארכיון המדינה מנובמבר 2019, מופקדים בו כ-2.45 מיליון תיקים, הכוללים כ-400 מיליון עמודי נייר; מתוכם הועלו לאתר הארכיון שבמרשתת כ-370 אלף תיקים במלואם. על פי נתוני ארכיון המדינה עמד תקציב הארכיון לשנת 2018 על כ-59 מיליון ש"ח.

בין החומרים המצויים בארכיון המדינה יש גם כאלו המכילים ידיעות סודיות. חומרים מסוג זה, לרבות מסווגים, מופקדים גם בארכיונים המוגדרים בחוקים שונים חלק מארכיון המדינה, ושמהם נבדקו - הארכיון שבמרכז מורשת מנחם בגין (להלן - ארכיון בגין); ארכיון המכון למורשת דוד בן-גוריון (להלן - ארכיון בן-גוריון) וארכיון מרכז יצחק רבין (להלן - ארכיון מרכז רבין); שלושת ארכיונים

1 חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 113(ב).

2 חוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, סעיף 1.

3 מסמכים, מפות, תרשימים, סרטים, קלטות וכו'.

4 בעניין ניהול ארכיון המדינה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 166 א (2016), "גנזך המדינה - היבטים בניהול ארכיון המדינה", עמ' 265-306.

5 בסוף ספטמבר 2018 סיים את כהונתו הגנזך הקודם וביולי 2019 מונתה גנזת שכינה לפני כן כסגנית הגנזך.



אלה ביחד יכוננו בדוח זה - ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה⁶). כמו כן מופקדים חומרים כאלה בארכיונים המצויים בגופי מערכת הביטחון ואשר הגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה, דוגמת ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (להלן - ארכיון צה"ל⁷), ארכיון המוסד וארכיון שב"כ (בדוח זה יכוננו ארכיונים אלה יחד גם - שלוחות של ארכיון המדינה בגופים הביטחוניים⁸). החומרים הארכיוניים אמורים לעמוד לעיון הציבור בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק הארכיונים ובתקנותיו.

נוסף על כך מצויים חומרים ארכיוניים של מוסדות המדינה, לרבות מסווגים, גם בארכיונים ציבוריים⁹ וכן בידי בעלים פרטיים (להלן - ארכיונים פרטיים).

עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר, בעיקר בכירים, כותבים לעתים ספרים על פועלם או על התרחשויות שאליהן נחשפו במסגרת תפקידם הציבורי. בתהליך כתיבתו ועיבודו של ספר כזה נחשף לעיתים מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים השותפים להפקתו, דוגמת סופרי צללים¹⁰ ועורכים לשוניים.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד מרץ 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו". בביקורת נבדקו סוגיות הנוגעות להימצאותם של חומרים מסווגים בכלל הארכיונים, פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים, פעילותו של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (להלן - המלמ"ב) בארכיונים, סוגיות במעורבות הצנזורה הצבאית (להלן - הצנזורה) בארכיון המדינה ובשלוחותיו וגילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר.

-
- 6 בסך הכול קיימים במדינת ישראל שבעה ארכיונים שהוגדרו בחוק "חלק מארכיון המדינה".
 - 7 על פי הוראת משרד הביטחון 11.81, "ארכיון צה"ל ומע"ב"ט ומחקר היסטורי - הוראת ארגון", ארכיון צה"ל משמש גם מגנזה מרכזית של צה"ל.
 - 8 בסך הכול קיימים במדינת ישראל ארבעה ארכיונים שהגנז הכיר בהם כשלוחות של ארכיון המדינה.
 - 9 על פי חוק הארכיונים, "ארכיון ציבורי" הוא "ארכיון שהוא בבעלותו או בהנהלתו של גוף שאין מטרתו הפקת רווחים ואושר על ידי הממשלה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כארכיון ציבורי".
 - 10 "סופר צללים" על פי מילון רב-מילים הוא "אדם הכותב בשמו ומטעמו של אדם אחר".



הביקורת נעשתה: בארכיון המדינה; במשרד הביטחון - בארכיון צה"ל ובמלמ"ב; בארכיון בגין, בארכיון מרכז רבין ובארכיון בן-גוריון; בארכיון הציבורי - ארכיון מפלגת העבודה על שם משה שרת שבקרן ברל כצנלסון, הממוקם בבית ברל (להלן - ארכיון בית ברל); במשרד המשפטים; במוסד ובשב"כ; בצה"ל - ביחידת הצנזורה, ובמחלקת ביטחון מידע (מחב"ם); במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ובמזכירות הממשלה.¹¹

נוסף על כך נפגש צוות הביקורת עם בעלי תפקידים בשני ארכיונים ציבוריים שאינם גופים מבוקרים על פי חוק מבקר המדינה (התשי"ח-1958): הארכיון לתולדות התנועה הקיבוצית וההתיישבות ב"יד טבנקין" שברמת אפעל (להלן - ארכיון יד טבנקין) וארכיון השומר הצעיר יד יערי שבגבעת חביבה (להלן - ארכיון יד יערי).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מדוח זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה

ארכיון המדינה, הארכיון הממלכתי הראשי של מדינת ישראל, נוסד בשנת 1949. הוא פועל כיחידה במשרד רה"ם וממוקם בירושלים. חוק הארכיונים מסדיר את מעמדו, את תפקידיו ואת התנהלותו, ונקבע בו כי "בגנזך יופקד כל חומר ארכיוני של מוסדות ממלכתיים שקדמו להקמת מדינת ישראל... וכל חומר אחר של מוסד ממוסדות המדינה... שאינו צריך שימוש עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות"¹².

כאמור, בביקורת נבדקו שלושה ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה. פעילותם של שלושת ארכיונים אלה מוסדרת בחוקים כמפורט להלן:

על פי החוק להנצחת זכרו של מנחם בגין, התשנ"ח-1998, המרכז להנצחת זכרו של מנחם בגין "יקים ארכיון; הארכיון יהיה חלק מארכיון המדינה והוראות חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, יחולו עליו".

בחוק המרכז להנצחת זכרו של יצחק רבין, התשנ"ז-1997, נקבע כי "המרכז יקים ארכיון; הארכיון יהיה חלק מארכיון המדינה והוראות חוק הארכיונים, תשט"ו-1955, יחולו עליו".

11 טיוטת דוח הביקורת נשלחה גם למשרד לביטחון הפנים לקבלת תגובתו בהיותו של השר לביטחון הפנים ממונה על ביצועו של החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (בעניין החוק ראו בהמשך).

12 חוק הארכיונים, סעיף 4.



על פי חוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976 (להלן - חוק דוד בן-גוריון), "ארכיון המכון למורשת דוד בן-גוריון יהיה חלק מגנזך המדינה, ויחולו עליו הוראות חוק הארכיונים, תשט"ו-1955, ואולם הפעלת סמכויותיו של גנז המדינה תהיה בתיאום עם מועצת המכון".

כפי שיפורט בהמשך, בביקורים שערך צוות הביקורת בכל אחד משלושת ארכיונים אלו הוצגו לפניו חומרים מסווגים המצויים בהם.

האחריות להחזקת חומר ארכיוני בארכיון בן-גוריון

על פי חוק דוד בן-גוריון רשאי המכון למורשת דוד בן-גוריון (להלן - המכון למורשת בן-גוריון) "להעביר לאוניברסיטת בן-גוריון בנגב מתפקידיו הכרוכים בלימוד ובמחקר, למעט תפקידיו הכרוכים בהחזקת החומר הארכיוני; פרטי ההעברה ייקבעו באמנה" (ההדגשה אינה במקור).

על פי אמנה שנחתמה בשנת 1982 בין המכון למורשת בן-גוריון לבין אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (להלן - אוניברסיטת בן-גוריון או האוניברסיטה) העביר המכון לאוניברסיטה את תפקידיו הכרוכים בלימוד ובמחקר, כדי שיבוצעו ביחידה אקדמית נפרדת באוניברסיטה. יצוין כי על פי האמנה, ארכיון בן-גוריון לא אמור להיות מועבר לאחריות האוניברסיטה, אלא להישאר באחריות המכון.

בביקורת נמצא כי בפועל, סמוך לחתימה על האמנה הועברו התפקידים הכרוכים בהחזקת החומר הארכיוני בארכיון בן-גוריון, לרבות החומר המסווג, מהמכון למורשת בן-גוריון לאוניברסיטה, בדרך שאינה עולה עם חוק דוד בן-גוריון ובאמנה. להלן הפרטים:

עובדי הארכיון מקבלים שכר מאוניברסיטת בן-גוריון. אתר המרשתת של הארכיון הוא חלק מאתר המרשתת של האוניברסיטה, והאחריות לאבטחת המידע בארכיון, ובכלל זה של החומרים המסווגים, היא של מחלקת הביטחון באוניברסיטה.

בספטמבר 2018 כתב הגנז דאז למשרד מבקר המדינה שארכיון בן-גוריון "בוודאי איננו חלק מארכיון המדינה, אלא הוא ארכיון של המכון לחקר ישראל והצינונות, שהם עצמם חלק מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב". באוקטובר 2018 מסרה ראשת המינהל במכון למורשת בן-גוריון למשרד מבקר המדינה כי ארכיון בן-גוריון עבר לאחריות האוניברסיטה, וזאת עקב צורך בתמיכה תקציבית.

בתגובתו מאפריל 2019 לטיטוט דוח הביקורת כתב מנהל המכון למורשת בן-גוריון למשרד מבקר המדינה, כי האמנה נחתמה במטרה להגשים את תכלית חוק דוד בן-גוריון בכל הנוגע ללימוד ולמחקר, וכי אף שהדבר לא נכתב באמנה, האוניברסיטה



קיבלה עליה את החזקת הארכיון "על מנת להציל את הארכיון, שהוא נכס לאומי" (ההדגשה במקור). מנהל המכון הוסיף כי נוכח האמור לעיל קיים שיתוף פעולה בין האוניברסיטה לבין המכון למורשת בן-גוריון בכל הקשור לארכיון, ואולם האוניברסיטה והמכון ייקחו לתשומת ליבם את הערות הביקורת וירחיבו את שיתוף הפעולה הקיים ביניהם "בכל הנוגע לנוכחותו של המכון למורשת בן-גוריון בחיי היום יום ובתפעולו השוטף של ארכיון בן-גוריון".

בתגובתה מאפריל 2019 לטיוטת דוח הביקורת כתבה אוניברסיטת בן-גוריון כי "המכון למורשת דוד בן-גוריון מינה את האוניברסיטה לביצוע תפקידיו ביחס לארכיון, אך אין לראות במינוי זה משום העברה. המכון לא הסיר מעליו את הקשר לתפקודו התקין של הארכיון... ללא מינוייה של האוניברסיטה, הירתמותה הכספית והמקצועית, לא היה המכון יכול... למלא את ייעוד החוק".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי הארכיון יפעל בהקדם האפשרי לקביעת פגישה עם מנהל המכון למורשת בן-גוריון להסדרת סוגיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למכון למורשת בן-גוריון כי בכך שבפועל האוניברסיטה קיבלה עליה להחזיק את הארכיון, לרבות החומר המסווג, הרי שמדובר ב"העברת תפקידיו" של המכון "הכרוכים בהחזקת החומר הארכיוני" לאוניברסיטה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם לשון החוק, גם אם נעשה מתוך כוונה טובה.

על הגנז ומנהל המכון למורשת בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון לגבש הצעה להסדרת האחריות להחזקת החומר הארכיוני בארכיון בן-גוריון.

תחולת החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 על ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), שעל ביצועו ממונה השר לביטחון הפנים, עוסק בפעולות לאבטחה פיזית, לאבטחת מידע ולאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות שעל גופים ציבוריים לנקוט. בחוק נקבע כי החובה לנקוט פעולות לאבטחת מידע חלה על הגופים הציבוריים המצוינים בתוספות הראשונה והשנייה לחוק, ובהם משרד רה"ם. נוסף על כך נקבעה בחוק החובה של הגופים הציבוריים למנות "ממונה ביטחון", שיהיה האחראי לארגון פעולות האבטחה ולפיקוח עליהן. על פי החוק, "קצין מוסמך" הוא מי שרשאי לתת הנחיות מקצועיות לגוף ציבורי ולאשר את מינויו של ממונה הביטחון באותו גוף.



על פי החוק להסדרת הביטחון, הקצין המוסמך של משרד רה"ם הוא נציג שב"כ. ארכיון המדינה הוא יחידה במשרד רה"ם, ולכן החוק להסדרת הביטחון חל עליו. הממונה על הביטחון במשרד רה"ם, האחראי לביטחון ביחידות המשרד, אחראי אפוא גם לארכיון המדינה.

על הגופים המנויים בתוספות הראשונה והשנייה לחוק להסדרת הביטחון חלים גם כללי שירות הביטחון הכללי (אבטחת מידע) התשס"ד-2004 (להלן - כללי שב"כ לאבטחת מידע). בכללי שב"כ לאבטחת מידע נקבעו עקרונות לאבטחת מידע מסווג, ובכלל זה קביעת האנשים המורשים להיחשף אליו ודרכי אחסנתו של מידע זה. מתוקף כללים אלה נקבע סיווג ביטחוני לעובדי ארכיון המדינה הנחשפים לחומרים מסווגים.

בביקורת נמצא כי הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה, ושמצויים בהם חומרים מסווגים, אינם נכללים ביחידות משרד רה"ם ואינם מצוינים מפורשות בתוספות לחוק להסדרת הביטחון.

כמו כן, בקרב הגופים המבוקרים קיימות דעות שונות לגבי השאלה האם מעצם הגדרתם של ארכיונים אלה "חלק מארכיון המדינה" חל עליהם החוק להסדרת הביטחון (שחל על ארכיון המדינה). להלן הפרטים:

בדצמבר 2018 כתבה היועצת המשפטית של ארכיון המדינה למשרד מבקר המדינה בנוגע לארכיון בגין ולארכיון מרכז רבין כי חוק הארכיונים מנחה לגבי שמירת החומר שבהם ולא לגבי אבטחת המבנים שבהם הוא נשמר. עוד כתבה כי "אין תחולה להסדרים אחרים מבחינת אבטחה, סיווג עובדים וסדרי עבודה אחרים שאינם מכוח חוק הארכיונים והתקנות שהותקנו מכוחו".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי הארכיונים שמעמדם נקבע בחוק הם חלק מארכיון המדינה במובן הרחב, ויש לראות בהם חלק מארכיון המדינה גם לעניין תחולת החוק להסדרת הביטחון עליהם. עוד ציין כי עמדה זו תואמת את עמדת היועצת המשפטית של שב"כ.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי קביעת נוהלי אבטחה אחידים היא הכרחית, אולם היא באחריות גורמי הביטחון הרלוונטיים. עוד הוסיף כי הבהרת תחולת החוק להסדרת הביטחון היא בסמכות המשרד לביטחון הפנים, בהיות השר לביטחון הפנים הממונה על ביצוע החוק. בתגובתו של משרד רה"ם נכללה תגובתו של ארכיון המדינה ולפיה הוא יפעל לקביעת פגישה בעניין זה עם משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר שב"כ כי ארכיון בן-גוריון, ארכיון



בגין וארכיון מרכז רבין מוגדרים על פי חקיקה ספציפית רשות עצמאית, שאינה כפופה לארכיון המדינה. עם זאת, הם נחשבים על פי חוק חלק מארכיון המדינה. משכך ניתן לבצע לבעלי התפקידים בארכיונים האמורים החשופים למידע מסווג בדיקת התאמה ביטחונית, מאחר שניתן לראות בהם בעלי תפקיד בארכיון המדינה, גם אם אינם עובדי הארכיון. שב"כ ציין כי נושא אבטחת המידע וסיווג המשרות בארכיונים אלו ייבדק על ידי היחידה המופקדת על הטיפול בנושא בשיתוף קצין הביטחון של ארכיון המדינה ויטופל בהתאם לתקנות ולכללים שהותקנו מכוח חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.¹³

נוכח חוסר הבהירות אם החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים חל על "הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה", בפועל הם אינם מונחים ישירות על ידי קצין מוסמך כמוגדר בחוק וממילא מינוי ממונה הביטחון שלהם אינו מאושר על ידי קצין מוסמך. למשרות העובדים בארכיונים אלו לא נקבע סיווג ביטחוני, אף שכאמור, בכל אחד מהארכיונים מופקדים חומרים מסווגים של מוסדות המדינה. במצב דברים זה, קבעו ארכיונים אלה את סדרי האבטחה בעצמם כמיטב הבנתם, לעיתים בסיוע המלמ"ב¹⁴. להלן הפרטים:

ארכיון מרכז רבין: בינואר 2019 כתבה היועצת המשפטית של מרכז יצחק רבין למשרד מבקר המדינה כי "מרכז יצחק רבין אינו נכלל בגדר החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים... את ההנחיה באשר לשמירת המסמכים החסויים קיבלנו מהמלמ"ב".

בתגובתו ממאי 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין מרכז יצחק רבין כי יפעל בהתאם להנחיות שיקבל בנושא. עוד הדגיש המרכז כי הוא מקפיד לשמור על כלל החומרים המצויים בידי באופן מיטבי.

ארכיון בגין: בביקור בארכיון בגין שהתקיים באוגוסט 2018 מצא צוות הביקורת כי חברה חיצונית היא זו שמנחה לגבי האבטחה בארכיון.

בהתייחסותו מיוני 2019 לטיטת דוח הביקורת ציין מרכז מורשת מנחם בגין כי לציבור אין גישה לחומר המסווג.

ארכיון בן-גוריון: באפריל 2018 ביקר בארכיון נציג המלמ"ב, ובעקבות הביקור כתב למנהלו כי "כיום אין סדרי אבטחה נאותים במקום". ממסמכי המלמ"ב עולה עוד כי בארכיון בן-גוריון קיימים מסמכים מסווגים בעלי רגישות ביטחונית גבוהה וכי

13 פורסם בס"ח תשס"ב מספר 1832 מיום 21.2.2002.

14 במשך שנים פועל המלמ"ב לאיתור חומרים מסווגים בארכיונים (בעניין פעילות זו של המלמ"ב ראו בהרחבה בהמשך).



בעת שהועברו המסמכים לארכיון נקבעו במקום סדרי אבטחה על ידי קצין הביטחון דאז של משרד הביטחון, ואולם לאחר עזיבתו של מנהל הארכיון "לא טופל הארכיון ביטחוני". יצוין כי בביקור שערך צוות הביקורת בארכיון זה באוקטובר 2018 נמסר לו כי אוניברסיטת בן-גוריון היא שדואגת לאבטחת הארכיון.

בינואר 2019 כתבה היועצת המשפטית של אוניברסיטת בן-גוריון כי עד כה פעלה האוניברסיטה בנוגע לארכיון על פי הנחיות ארכיון צה"ל; כי אנשי ארכיון צה"ל אישרו את אופן השמירה של החומרים המסווגים; וכי לא קיימים נהלים כתובים בנוגע לאופן שמירת החומרים המסווגים. בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת הבהיר ארכיון צה"ל כי הוא אינו קשור כלל לנושא, וכי ככל הנראה הכוונה היא לאנשי המלמ"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר לגנז כי אף שארכיון מרכז רבין, ארכיון בגין וארכיון בן-גוריון מוגדרים בחקיקה חלק מארכיון המדינה, הוא לא העלה את סוגיית אבטחת המידע בארכיונים אלו לפני הגורמים הרלוונטיים כדי שהללו יטפלו בכך. במצב זה קיים סיכון שמידע מסווג המצוי בהם ייחשף לגורמים שאינם מוסמכים, ואף לגורמים עוינים.

בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה כי טרם מונה גנז חדש¹⁵, וכשיתמנה - יהיה זה אחד הנושאים שבהם יידרש לטפל.

בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המשרד לביטחון הפנים כי הוא "רואה חשיבות רבה להסדרת נושא השמירה על חומרים ארכיונים מסווגים לצורך הבטחת השמירה על ביטחון מדינת ישראל וסודותיה". המשרד לביטחון הפנים הוסיף כי "לאור האמור, המלצות אלו מקובלות עלינו".

בתגובתו מיוולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד המשפטים כי הוא "איננו הממונה על תחום הארכיונים או על תחום אבטחת המידע ואינו עוסק בליווי משפטי ישיר וצמוד של הפעילות השוטפת בתחומים אלו. תפקיד מחלקת ייעוץ וחקיקה, בשם היועץ המשפטי לממשלה, הוא לסייע בייעוץ משפטי ובליווי חקיקה כשמתעוררות שאלות משפטיות מורכבות, רגישות, או רוחביות, במסגרת הפעילות של אותם הגופים".

15 כאמור, ביולי 2019 מונתה גנזת.



מאחר שמדובר בסוגיה משפטית מורכבת ושנויה במחלוקת, על הגנז לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בשאלה אם החוק להסדרת הביטחון חל על "הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה", וזאת מכוח תחולת החוק על משרד רה"ם וכדי להגשים את תכליתו - שמירה על מידע מסווג בגופים הכפופים לחוק. לחלופין עליו לבחון כיצד נכון להסדיר את נושא אבטחת המידע בארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה. זאת כדי להבטיח שחומרים מסווגים המצויים אצלם יאובטחו כראוי, ושגורמי הארכיון החשופים אליהם יהיו בעלי סיווג מתאים.

סיווג ביטחוני למנהלו של ארכיון בן-גוריון

בכללי שב"כ לעניין סיווג ביטחוני והתאמה ביטחונית נקבע כי מנהל ארכיון בן-גוריון חייב להיות בעל סיווג ביטחוני¹⁶.

בביקורת נמצא כי בניגוד לכללי שב"כ לסיווג ביטחוני, למנהל ארכיון בן-גוריון אין סיווג ביטחוני כלשהו. מנהל ארכיון בן-גוריון נחשף אפוא לחומרים מסווגים ללא שקיבל הכשר ביטחוני לכך.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר שב"כ כי יבצע לאלתר את הליך ההתאמה הביטחונית, בכפוף לתוצאות בחינה עדכנית של הצורך ברמת הסיווג.

חשיפה של חומר ארכיוני מוגבל מטעמי ביטחון המדינה בארכיון המדינה ובשלוחותיו

כאמור, לכל אחד מגופי מערכת הביטחון, דוגמת צה"ל, משרד הביטחון, שב"כ והמוסד, יש ארכיון אשר הוכר כשלוחה של ארכיון המדינה. למשל, במכתב לראש שב"כ מנובמבר 2007 אישר גנז המדינה דאז כי ארכיון שב"כ הוא שלוחה של ארכיון המדינה לעניין הפקדתו של החומר הארכיוני של שב"כ, וכי החומר הארכיוני המופקד בארכיון שב"כ כמוהו כחומר המופקד בארכיון המדינה. במכתבים דומים הוכרו ארכיון צה"ל וארכיון המוסד כשלוחות של הגנז. לפיכך ארכיונים אלו כפופים לחוק הארכיונים ותקנותיו.

על פי חוק הארכיונים, "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות"¹⁷. הסמכות להתקנת תקנות הוקנתה בחוק לממשלה,

16 כאמור, לגבי שאר המשרות בארכיון בן-גוריון לא נקבעו דרישות לסיווג ביטחוני.

17 חוק הארכיונים, סעיף 10 (ב).



וזו העבירה אותה לרה"ם. תקנות העיון מסדירות את העיון בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, וקובעות באילו חומרים יוגבל עיון הציבור ולאילו פרקי זמן (להלן - תקופת ההגבלה). על פי תקנות אלו, תקופת ההגבלה של החומרים שמקורם בצה"ל היא 50 שנה (למעט חומרים של אגף המודיעין ושל יחידות מסוימות, המוגבלים ל-90 שנה¹⁸), וחומרים של המוסד ושב"כ מוגבלים ל-90 שנה¹⁹.

על פי תקנות העיון, כל חומר מוגבל יועמד לעיון הציבור בתום תקופת ההגבלה שנקבעה לו או על פי בקשת מבקש - בטרם הסתיימה תקופה זו. העמדת חומר מוגבל לעיון הציבור תיעשה על ידי "המפקיד"²⁰, בהתייעצות עם הגנז, בתום התקופה הנקובה". בכל מקרה לא יועמד חומר מוגבל לעיון הציבור לפני שייבדק. "בדיקה" מוגדרת בתקנות העיון - "בחינת חומר ארכיוני מוגבל בידי המפקיד או מי שהוא הסמיך לכך, כדי לאפשר את עיון הקהל בו" (תהליך הבדיקה וההעמדה לעיון הציבור ייקרא להלן - חשיפה). כמו כן נקבע בתקנות העיון כי מפקיד לא יחשוף חומר מוגבל אם יש בחשיפתו חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחונו או בשלמו של אדם.

ארכיון המדינה, שהוא חלק משרד רה"ם, מבצע את החשיפה של החומר הארכיוני עבור משרד זה. כמו כן, משרדי ממשלה רבים אחרים, דוגמת משרד החוץ, הסמיכו את ארכיון המדינה לבצע עבורם את תהליך החשיפה. ארכיון צה"ל אמון על חשיפתו של החומר הארכיוני של משרד הביטחון וצה"ל.

בתהליך החשיפה בודק המפקיד או מי שהוא הסמיך לכך את החומרים המיועדים להיחשף לעיון הציבור ומוודאים כי אלו אינם מכילים מידע מסווג, וזאת על פי הקריטריונים לחשיפת חומר ארכיוני שפורטו בהרחבה בהחלטת ועדת השרים למתן היתר לפרסומים ולעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה בשנת 1994²¹. קריטריונים דומים לחשיפת חומרים נקבעו לגבי ארכיון צה"ל.

18 ב-3.2.19. הוארכה תקופת ההגבלה של חשיפת חומרים ארכיוניים של גופים אלה, מ-70 שנה ל-90 שנה. העדכון פורסם בקובץ התקנות מס' 8162.

19 גם תקופת ההגבלה של חשיפת חומרים ארכיוניים של המוסד ושל שב"כ הוארכה כאמור.

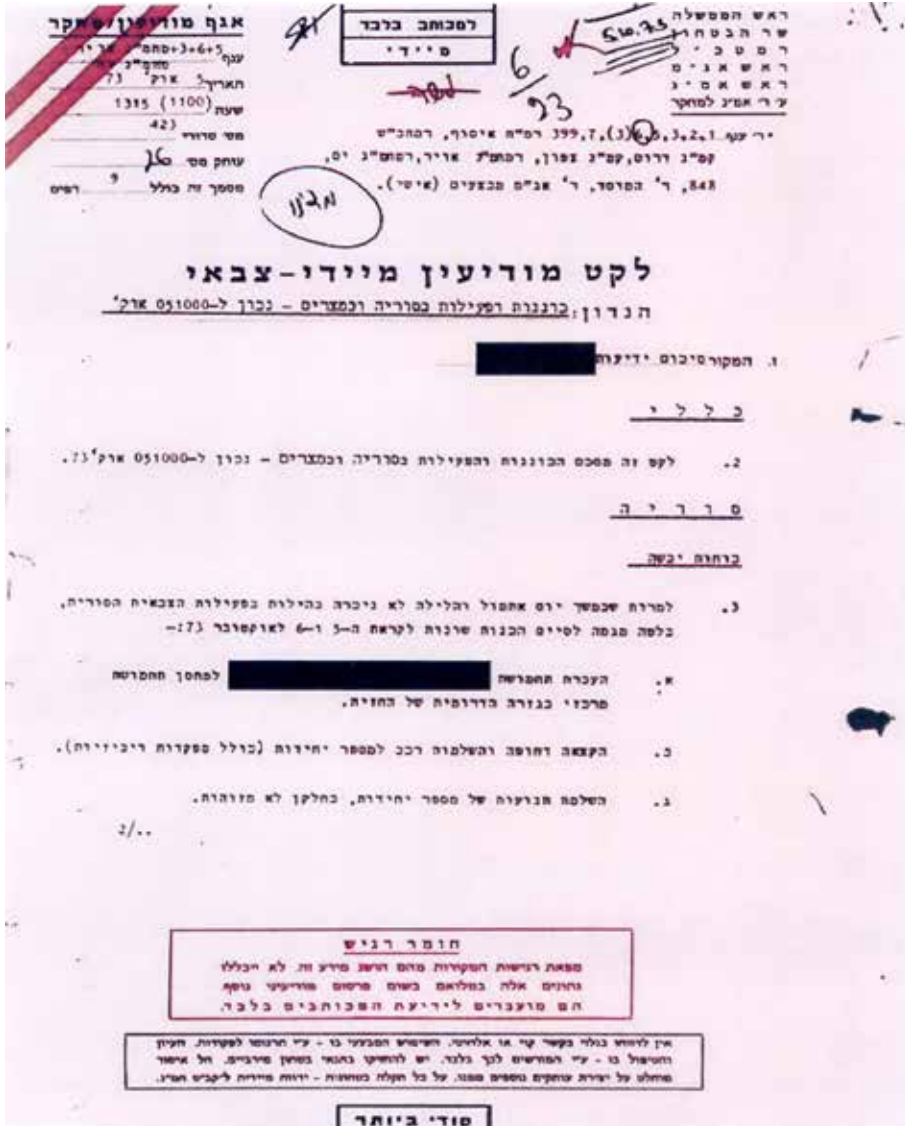
20 מוסד ממוסדות המדינה או רשות מקומית שהפקידה בגנזך חומר ארכיוני. מפקיד רשאי להסמיך את גנז המדינה לחשוף עבורו חומרים.

21 החלטה פס/35 של ועדת השרים למתן היתר לפרסומים ולעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג, מ-25.7.94.



להלן דוגמה למסמך מסווג ("סודי ביותר") ממלחמת יום הכיפורים שנחשף לציבור על ידי ארכיון צה"ל:

תמונה 1: דוגמה למסמך מסווג שנחשף לציבור על ידי ארכיון צה"ל





משרד מבקר המדינה בחן²² לצורך לימוד והשוואה את המצב החוקי הקיים בארצות הברית ובבריטניה בעניין חשיפת מסמכים מסווגים והעלה כלהלן:

ארה"ב: חוק חופש המידע (The Freedom Of Information Act) מעגן את הזכות לדרוש מידע מהממשלה. החוק פוטר את הממשלה, בין היתר, מחשיפת מידע מסווג כך שככל שמסמך מוגדר כמסווג אין חובה לחשפו.

בצו הנשיא (Executive Order 13526) נקבעו, בין היתר, כללים להסרת סיווג ביטחוני ממסמכים. בצו נקבעו לוחות זמנים להסרת סיווג, בכפוף לנושאים הנדונים במסמכים. כמו כן מוסדרת בצו הקמת מוסד לערעורים (Interagency Security Classification Appeals Panel) שבסמכותו לאשר חריגה מלוחות הזמנים הקבועים בצו לגבי הסרת סיווג.

בריטניה: חוק חופש המידע הבריטי (Freedom of Information act 2000) מעגן את הזכות לחשיפת מידע הנמצא בידי הרשויות. חוק זה אינו חל על גופי הביטחון במדינה.

בחוק התיעוד הבריטי (Public Records Act 1958) נקבע כי החל משנת 2013 כל תיעוד שנדרש להישמר יועבר 20 שנה לאחר כתיבתו למשרד הרשומות.

על פי החקיקה הבריטית, עם העברת התיעוד מגופי הביטחון למשרד הרשומות, הוא מוכפף אוטומטית לחוק חופש המידע וניתן לחשוף אותו. על פי חוק הרשומות ניתן לפטור העברה של חומר לרשות התיעוד והסמכות לכך נתונה בידי Secretary of State.

עיכובים בחשיפת מסמכים שתקופת הגבלתם תמה

כאמור, בתקנות העיון נקבע כי חשיפת חומר ארכיוני מוגבל שתמה תקופת הגבלתו תיעשה בתום התקופה הנקובה בתקנות.

נמצא כי ארכיון המדינה וארכיון צה"ל לא חשפו תיקים רבים ובהם חומרים מסווגים שתקופת ההגבלה שלהם הסתיימה ושהאחריות לחשיפתם מוטלת עליהם. הדבר בולט בייחוד בארכיון צה"ל, נוכח ההיקף הרב של חומרים ארכיוניים כאלה המופקדים בו.

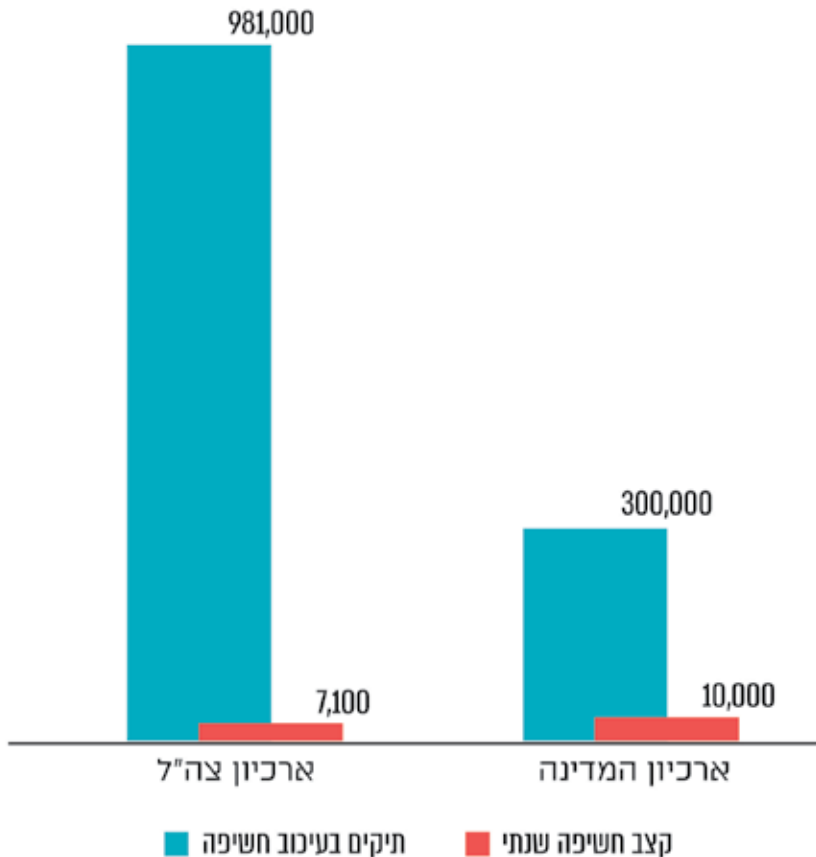
בעניין זה יצוין כי בדוח הגנז בנושא החשיפה הארכיונית מינואר 2018 נכתב כי בארכיון המדינה יש כ-300,000 תיקים מסווגים שמועד חשיפתם כבר הגיע, אולם

22 המידע התקבל מאתרים רשמיים רלוונטיים במרשתת.



הם טרם נחשפו. עוד ציין הגנז בדוח האמור כי מדי שנה בשנה נחשפים בארכיון המדינה כ-10,000 תיקים מסווגים. במהלך הביקורת מסר ארכיון צה"ל למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2000-2016 הוא חשף כ-113,940 תיקים, וכי נכון לינואר 2019 יש בארכיון 981,156 תיקים שמועד חשיפתם כבר הגיע, ואולם הם טרם נחשפו.

תרשים 1: עיכוב בחשיפה בארכיון המדינה ובארכיון צה"ל



על-פי נתוני ארכיון המדינה וארכיון צה"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1. עיתוי החשיפה של חומר מוגבל בתום תקופת ההגבלה שלו

בביקורת עלה כי קיימת אי-הסכמה בקרב גורמים שונים לגבי חובת המפקיד לחשוף מידית ובאופן יזום חומר ארכיוני שתקופת ההגבלה לגביו הסתיימה. להלן הפרטים:



היועצת המשפטית של ארכיון המדינה כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי לדעתה, משמעותן של תקנות העיון היא "כי חומר אשר חלפה תקופת ההגבלה שלו ייחשף מיד עם תום התקופה". כלומר, חומר כזה ייחשף באופן יזום בלי להמתין לבקשת מבקש (להלן - חשיפה יזומה).

השאלה מהו המועד לחשיפתו של חומר ארכיוני שתמה תקופת הגבלתו עלתה גם בכנס של האיגוד הישראלי לארכיונאות ולמידע שנערך בשנת 2018, שבו חברים בין היתר נציגי משרדי ממשלה ומנהלת ארכיון צה"ל משמשת מזכירתו. בכנס דובר על חשיפת חומרים שתקופת ההגבלה שלהם היא 15 שנים, ועלתה השאלה אם המחוקק התכוון לכך שלאחר תום 15 השנים יתחיל הליך החשיפה או שמייד בתום 15 השנים יועמד החומר במלואו לעיון הציבור. בשל אי-הבהירות הוצע בכנס "לקבוע את מהלך החשיפה בזמן ההפקדה".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין הגנז לשעבר כי לדעתו כל דחיית חשיפתו של חומר מעבר למועד תום ההגבלה מהווה הפרת חוק.

בדומה לכך מסר משרד רה"ם בהתייחסותו לטיטת דוח הביקורת כי להבנתו, "כוונת מחוקק המשנה הייתה שבתום תקופת ההגבלה החומר ייחשף... וזאת לאחר שעבר בדיקה". משרד רה"ם הוסיף כי כל נושא החשיפה יוסדר מחדש בהצעת חוק ארכיונים חדש.

בהתייחסותו מיוני 2019 לטיטת דוח הביקורת ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי "החוק אמנם קובע כי בדיקה תתבצע בתום תקופת ההגבלה, אך הוא אינו מחייב כי הבדיקה תתבצע מיד בתום תקופת ההגבלה". היועץ המשפטי הוסיף שמפאת היקף החומר שבארכיון צה"ל לא ניתן לחשוף את החומרים "בזמן אפס". לדעתו, "פרשנות המאפשרת את העיון, למי שביקש לעיין במידע מסוים, בכפוף לבדיקה שמתבצעת לאחר שהוא מגיש את בקשתו, הולמת ותואמת את כוונת המחוקק. זאת, לצד פעולות יזומות המתבצעות בארכיון צה"ל, בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו שם" (ההדגשה במקור)²³.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר ארכיון צה"ל כי לא ניתן לבצע הלכה למעשה חשיפה יזומה ומיידית של מסמכים שתמה תקופת הגבלתם, בעיקר מכיוון שבארכיון יש צוות חשיפה קטן שמטפל, בין היתר, גם בחשיפת חומר שתקופת ההגבלה לגביו טרם הסתיימה.

23 בתגובתו האמורה של היועץ המשפטי הוא הפנה לפסק דין 10343/07 שנתן בג"ץ. לטענת היועץ המשפטי קיבל בית המשפט בפסק דין זה את עמדת המדינה, ולפיה ניתן לבחון את החיסיון רק כאשר מוגשת פנייה לעיון בחומר מסוים, והמדינה אינה חייבת לבחון את כל החומר שברשותה באופן יזום. יש להדגיש כי בפסק דין זה צוטטה עמדת המדינה ואולם אין בו הכרעה מפורשת לגביה.



חשיפת חומר ארכיוני לאחר תום תקופת ההגבלה היא חשובה בשל זכות הציבור לעיין בחומר זה. נוכח אי-ההסכמה לגבי החובה לבצע חשיפה יזומה בכלל, ובייחוד מיד בתום תקופת ההגבלה, על הגנז, בשיתוף היועצים המשפטיים של ארכיון המדינה, על משרד רה"ם ועל מערכת הביטחון להידרש לנושא ולפעול מול משרד המשפטים להבהרתו.

2. היעדר מערכת מידע מסווגת ברמת "סודי" ומעלה בארכיון המדינה

בארכיון המדינה מבוצעת קליטת רשומות דיגיטליות ממשרדי הממשלה, סריקה של רשומות נייר והנגשה של החומר הארכיוני לציבור באמצעות אתר המרשתת של הארכיון. כדי לבצע חשיפה של קבצים דיגיטליים מסווגים שמצויים בארכיון נדרש שתהיה בארכיון מערכת מידע מסווגת. עם השנים הלך וגדל משקלם של הקבצים הדיגיטליים, ובכללם קבצים מסווגים, על חשבון החומרים שעל גבי נייר.

בביקורת עלה כי בארכיון המדינה יש מערכת מידע המורשית להכיל חומרים ברמת סיווג של עד "שמור", ואולם אין מערכת מידע המורשית להכיל חומרים ברמת סיווג "סודי" ומעלה.

בדצמבר 2018 כתב מנהל תחום בכיר במחלקת החשיפה שבארכיון המדינה למשרד מבקר המדינה כי הגנז הקודם ניסה לקדם את התקנתה של מערכת מסווגת, אך ללא הצלחה. לדברי המנהל, במצב דברים זה מסמכים מסווגים יישמרו בינתיים בנפרד, דבר שיפגע ביכולת הארכיון "לקלוט, לחשוף ולהנגיש חומרים דיגיטליים". בינואר 2019 כתבה סגנית הגנז דאז למשרד מבקר המדינה בעניין התקנת מערכת מידע ברמת סיווג "סודי" ומעלה בארכיון, כי הקשיים בנושא זה הם תקציביים ואבטחתיים.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי לאחר השלמת הטיפול במערכת שברמת סיווג "שמור", יטפל הארכיון, בשיתוף הממונים על אבטחת המידע במשרד רה"ם ובשב"כ, באפיון המערכת שברמת סיווג "סודי" ומעלה.

מבקר המדינה מצייין לחיוב את קליטת הרשומות הדיגיטליות והנגשתן לציבור באתר המרשתת של ארכיון המדינה. עם זאת, בהיעדר מערכת מידע ברמת סיווג "סודי" ומעלה בארכיון המדינה המאפשרת עבודה של כמה עובדים בו-זמנית, יש לארכיון יכולת מעטה מאוד לקלוט חומרים ארכיוניים דיגיטליים המסווגים ברמת סיווג כזאת, וממילא יש לו יכולת מוגבלת לבצע להם חשיפה. על הגנז, בשיתוף משרד רה"ם ושב"כ, לבחון פתרונות לחסמים המונעים את אפיונה של מערכת לקליטת חומר ארכיוני דיגיטלי ברמת סיווג "סודי" ומעלה בארכיון המדינה ואת אחסונו של חומר כזה. בנוסף, מומלץ כי הגנז ישקול שימוש באמצעים מתקדמים נוספים על מנת ליעל ולזרז את תהליך החשיפה של מסמכים מסווגים.

חיסיון לאחר תום תקופת ההגבלה ללא אישור ועדת השרים

בחוק הארכיונים נקבע כי הגנז, באישור ועדה של שלושה שרים שתמנה הממשלה (להלן - ועדת השרים), רשאי לציין חומר ארכיוני כסודי מטעמי פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה ולהטיל הגבלות מיוחדות על העיון בחומר זה (להלן - הטלת חיסיון). מפקיד המבקש הטלת חיסיון צריך לפנות לגנז שיפעיל את סמכותו האמורה. בשנים 2014-2018 התכנסה ועדת השרים שלוש פעמים בלבד לשם דיון בהטלת חיסיון על חומר ארכיוני מעבר לתקופת ההגבלה על תיקים יחידים בלבד.

בביקורת עלה כי ברוב המקרים שבהם הוטל חיסיון על חומרים ארכיוניים בתום תקופת ההגבלה, הדבר נעשה ללא אישורה של ועדת השרים, בין היתר עקב קשיים בכינוסה. להלן הפרטים:

במכתב מספטמבר 2016 ליועץ המשפטי לממשלה בעניין חשיפת חומר ארכיוני כתב הגנז דאז כי "אפשר להעריך שבחמש שנים אלה [שבהן כיהן כגנז] נסגרו בארכיון המדינה וארכיון צה"ל אלפי תיקים או חלקי תיקים, מבלי שוועדת השרים אישרה... ההתכנסות הקודמת [של ועדת השרים] לפני 2016 הייתה ב-2007... לסיכום: 100% מן התיעוד שנבדק והוחלט על המשך סגירתו, נסגר ללא סמכות".

ארכיון צה"ל: בארכיון צה"ל קיימים חומרים ארכיוניים שמעמדם הוגדר "חסוי מושהה". בנובמבר 2018 כתבה מנהלת ארכיון צה"ל לנציגי משרד מבקר המדינה כי ב"חסוי מושהה הכוונה לתיק שנבדק ע"י צוות החשיפה בארכיון צה"ל אך כמות העבודה שיש להשקיע בתיק על מנת להורידו לרמת בלמ"ס [בלתי מסווג] היא גדולה במיוחד". מנהלת הארכיון הוסיפה כי "תיק חסוי מושהה לא נסגר סופית



לעיון והוא ייבדק בשנית במידה ותהיה פנייה". בדצמבר 2018 מסרה מנהלת הארכיון כי "בדיקה כזאת מתבצעת כעבור לא פחות מ-5 שנים מבדיקה קיימת", וכי תיק עשוי להיות מוגדר "חסוי מושהה" גם אם תמה תקופת ההגבלה שלו. כן מסרה כי "ההעלאה לוועדת השרים צריכה להיות רק תגובתית [בעקבות פניית אזרח לפתוח לעיון חומר מוגבל, ולא באופן יזום בתום תקופת ההגבלה], אנחנו לא יכולים להעסיק את ועדת השרים". מנהלת הארכיון ציינה כי בתקופת כהונתה כמנהלת הארכיון (כתשע שנים) עלו ארבעה נושאים לוועדת השרים, וכן ציינה כי "ההחלטה לגבי אופן העלאת הנושאים לוועדת השרים [העלאה תגובתית בלבד] התקבלה לפני שנים רבות. במהלך תקופתי כמנהלת ארכיון צה"ל הנושא תוקף מספר פעמים ע"י הגורם המשפטי שלנו".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר ארכיון צה"ל כי קיימת איטיות ובעייתיות בכל הנוגע לממשק שבין ועדת השרים לבין הארכיון, וכי "תיקון טכני של הליקוי ללא פתרון אמיתי יהיה בבחינת צעד פרוצדורלי גרידא, שלא יתרום לשיפור או ייעול בהנגשת החומר הארכיוני לציבור".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי פרשנות נכונה לחוק הארכיונים היא כי "אין מקדישים תשומות כוח אדם לבדיקתו של מידע", אלא אם כן מוגשת בקשה לגילוי או על פי תיעדוף שיקבע הארכיון, וכי עמדה זו נוגעת "גם לשאלת העלאת התיקים לאישור ועדת השרים".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי לפי נוסח החקיקה לא מדובר בפנייה תגובתית בלבד על בקשת מבקש, אלא על כל מפקיד שסבור שלא ניתן לחשוף חומרים בתום תקופת ההגבלה לפנות לגנז כדי שהלה יפנה לוועדת השרים. משרד רה"ם הוסיף כי הנחיה כזאת תועבר למנהלת ארכיון צה"ל, וארכיון המדינה יפקח על ביצועה.

מהאמור עולה כי ארכיון צה"ל מטיל חיסיון על תיקים שלמים שתקופת ההגבלה שלהם תמה, בלי לבקש את אישורה של ועדת השרים, זאת בהתבסס על עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון. הדבר לא מתיישב עם לשון החוק הקובעת את הצורך באישורה של ועדת השרים, והוא אף מנוגד לעמדותיהם של הגנז ושל משרד רה"ם בעניין זה.

ארכיון המדינה: במכתבו מספטמבר 2016 ליועץ המשפטי לממשלה בעניין חשיפת חומר ארכיוני ציין הגנז דאז כי קשה מאוד לכנס את ועדת השרים.

בדצמבר 2017 כתב הגנז דאז לעובדי הארכיון כי "סגירת חומר ארכיוני לאחר תום תקופת המגבלה... מותרת רק באישור ועדת שרים מיוחדת לכך... בדרך-כלל איננו

מקפידים על ההוראות הללו, אף שזה החוק. אני מציע שגם הלאה נתעלם כאשר תיק נחשף בחלקו; אני לוקח על עצמי את האחריות שלא העברתי שברירי תיקים לוועדת השרים. אולם אינני מוכן לנהוג כך בתיקים מלאים".

בדוח משנת 2018 בנושא החשיפה הארכיונית²⁴ ציין הגנז דאז כי "כולם יודעים שהשרים לא ידונו" ולכן הפקידים הסמיכו עצמם לסגור תיקים. ביולי 2018 מסר הגנז למשרד מבקר המדינה כי "לוקח כשלוש שנים לכנס את הוועדה".

מהאמור עולה כי נוכח הקושי לכנס את ועדת השרים כנדרש בחוק, ארכיון המדינה מטיל חיסיון על חלקי תיקים שתקופת ההגבלה שלהם תמה, בלי לבקש את אישורה.



בעת חיקוקו של חוק הארכיונים עמדה לנגד עיניו של המחוקק זכות הציבור לעיין בחומרים הארכיוניים. אולם, בביקורת נמצא כי חומרים ארכיוניים רבים שתמה תקופת הגבלתם אינם נחשפים לעיון הציבור, בין היתר בשל הקושי בכינוס ועדת השרים.

באוקטובר 2018 מסר סגן מזכיר הממשלה למשרד מבקר המדינה כי כינוס ועדת השרים מתעכב בגלל סדרי עדיפויות של השרים החברים בוועדה.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי קשה לכנס את ועדת השרים בתכיפות גבוהה מאוד, מכיוון שהשרים עסוקים בענייני משרדיהם. משרד רה"ם הוסיף כי נוכח הקושי לכנס את הוועדה "במהלך כתיבת חוק הארכיונים החדש, שעליו עמלים בחודשים האחרונים בארכיון המדינה, יוצע מנגנון חלופי לוועדת השרים".

משרד מבקר המדינה ער לקשיים ביישום הוראות החוק, הן לגבי חשיפה יזומה בתום תקופת ההגבלה והן לגבי כינוסה של ועדת השרים לשם הטלת חיסיון. מוצע כי הגנז, בשיתוף ארכיון צה"ל, משרד המשפטים, משרד רה"ם ומזכירות הממשלה, יפעלו על מנת למצוא פתרון למצב לא תקין זה לרבות גיבוש מנגנון חלופי והסדרתו.

24 דו"ח הגנז על נושא החשיפה הארכיונית, ארכיון המדינה, מ-15.1.18.



פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים ופרטיים

בדוח סיכום סקר ארכיונים של הספרייה הלאומית של ישראל²⁵ משנת 2017 צוין כי בסך הכול נספרו בארץ יותר מ-500 ארכיונים (ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים), אולם "הערכות מצביעות על כך שבארץ יש כ-800 ארכיונים, שחלקם קטנים מאוד"²⁶. כפי שיתואר להלן, בחוק ובתקנות נקבעו דרכי הפיקוח של הגנז על ארכיונים אלו. יצוין כי בארכיונים אלו מצויים גם חומרים מסווגים, דבר שמגביר את הנחיצות לפיקוח עליהם.

ארכיונים ציבוריים

בחוק הארכיונים נקבע כי ארכיון ציבורי הוא "ארכיון שהוא בבעלותו או בהנהלתו של גוף שאין מטרתו הפקת רווחים, ואושר על ידי הממשלה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כארכיון ציבורי". בישראל יש 22 ארכיונים שהמדינה הכירה בהם כארכיונים ציבוריים, דוגמת ארכיון יד טבנקין וארכיון בית ברל.

בתקנות הארכיונים (תנאים לאישור ארכיונים ציבוריים והסדרים לניהולם), התשי"ח-1957 (להלן - תקנות הארכיונים הציבוריים) נקבעו כללים בעניין סדרי הניהול של הארכיונים הציבוריים ודרכי הפיקוח של הגנז עליהם.

בתקנות הארכיונים הציבוריים נקבע כי מנהל ארכיון ציבורי יערוך וישלח לגנז לפחות אחת לשנה דוח המכיל בין היתר פרטים על החומר הארכיוני שנרכש או שהתקבל על ידי הארכיון הציבורי ועל החומר הארכיוני שבוער בארכיון הציבורי או שנפגע בו ממועד מסירת הדוח האחרון, על שינויים בדרכי השמירה של החומר הארכיוני ועל פרסומים מטעם הארכיון הציבורי. הגנז רשאי להיכנס לכל ארכיון ציבורי בכל זמן סביר כדי לברר אם קוימו תקנות אלה, ואם מצא שלא קוימו - עליו למסור על כך דוח לממשלה. לאחר קבלת הדוח רשאית הממשלה לבטל את אישור הארכיון כארכיון ציבורי. בעניין זה יצוין כי ארכיונים ציבוריים זכאים לפטור מתשלום ארנונה, ואחד הטעמים לכך הוא העומס המוטל עליהם, הבא לידי ביטוי בין היתר בחובה להגיש את הדוח האמור לגנז בכל שנה²⁷.

25 הגוף הלאומי מטעם מדינת ישראל המופקד על האוצרות המודפסים של מדינת ישראל ושל תרבות העם היהודי. הספרייה הלאומית של ישראל פועלת על פי חוק הספרייה הלאומית, התשס"ח-2007.

26 הספרייה הלאומית, "דו"ח סיכום סקר ארכיונים, פרויקט 'אז' - רשת ארכיוני ישראל", אוקטובר 2017, עמ' 15.

27 מדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פטורין) (פטור מארנונה לארכיון ציבורי), התשע"ד-2014, פורסם באתר המרשתת של נבו (2014/19/9).



בביקורת נמצא כי זה שנים לא הגישו מנהלי הארכיונים הציבוריים דוחות שנתיים לגנזי המדינה, כפי שנקבע בתקנות הארכיונים הציבוריים. אשר לגנזים, הם לא דרשו את קבלתם של דוחות אלו וממילא גם לא דיווחו לממשלה על שדוחות כאלה לא התקבלו.

מנהל ארכיון בית ברל, מנהל ארכיון יד טבנקין ומנהל ארכיון יד יערי מסרו למשרד מבקר המדינה כי מזה שנים הם אינם מגישים דוחות שכן הם אינם מתבקשים לעשות כן.

היועצת המשפטית של ארכיון המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי גנזי המדינה לא דרשו דיווחים אלה בשנים האחרונות משיקולים הנוגעים לסדרי עדיפויות ולמשאבים.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה כי הגנז הקודם אכן לא פיקח על פעילות הארכיונים הציבוריים, אולם לאחרונה ביקשה סגנית הגנז²⁸ מכל מנהלי הארכיונים הציבוריים למסור דוחות פעילות שנתיים.

ארכיונים פרטיים

חומרים ארכיוניים מצויים גם בידי אנשים פרטיים (ארכיונים פרטיים). בחוק הארכיונים נקבע כי "הגנז ינהל פנקס חומר ארכיוני הנמצא בידי בעלים פרטיים (להלן - הפנקס)". עוד נקבע בחוק הארכיונים כי "בפנקס יירשם חומר ארכיוני בעל ערך, כפי שייקבע על ידי הגנז, הנמצא בבעלותם או בהחזקתם של אנשים ומוסדות פרטיים ואינו מופקד בארכיון ציבורי". כן נקבע בחוק כי "הרישום ייעשה על יסוד הצהרת הבעלים של החומר הארכיוני, או של המחזיק בו, או על יסוד ידיעה שהגיעה לגנז על מציאות החומר"²⁹. נוסף על כך נקבע בחוק כי "הגנז רשאי לדרוש מכל אדם ידיעות על חומר ארכיוני הנמצא בבעלותו או בהחזקתו"³⁰.

היועצת המשפטית של ארכיון המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי הגנז אינו מנהל פנקס לגבי ארכיונים פרטיים ואינו עוקב אחר הנעשה בהם.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי עד כה לא ניהל ארכיון המדינה רישום כזה משום שאופן הרישום הקבוע בחוק אינו ישים. עוד מסר משרד רה"ם כי "לגנז ידיעות בודדות על חומר ארכיוני כזה. בחוק הארכיונים החדש נציע לבטל חובת ניהול פנקס זה".

28 כאמור, ביולי 2019 מונתה אותה סגנית לגנזת.

29 חוק הארכיונים, סעיף 8.

30 שם, סעיף 9.



משרד מבקר המדינה מציין כי על הגנז להקפיד על קבלת דוחות שנתיים כנדרש שכן בארכיונים אלו קיימים חומרים מסווגים שעלולה להיות לחשיפתם השפעה על ביטחון המדינה. נוסף לכך, במסגרת גיבוש הצעת חוק הארכיונים החדש, מוצע לבחון את מתכונת הדיווח הנדרשת מארכיונים ציבוריים ואת דרכי קבלת המידע מארכיונים פרטיים - ובפרט בכל הנוגע לחומרים מסווגים.

חומרים ארכיוניים מסווגים המצויים בארכיונים ציבוריים ופרטיים

על פי סעיף 1(2) לחוק הארכיונים, יכולים להימצא בארכיונים ציבוריים ופרטיים, חומרים ארכיוניים "שיש בהם ענין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה, או שהם קשורים לזכרם או לפעולתם של אנשי שם". יש לציין כי חוק הארכיונים אינו קובע מגבלת סיווג בנוגע לחומרים שארכיון ציבורי או פרטי רשאי להחזיק.

כעולה ממסמכי המלמ"ב, חומרים ארכיוניים, ובהם חומרים מסווגים, נמצאים בארכיונים ציבוריים ופרטיים (על פעילות המלמ"ב בארכיונים ציבוריים ופרטיים ראו בהרחבה בפרק בנושא "פעילות של המלמ"ב בארכיונים").

הארכיונים הציבוריים והפרטיים אינם מנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון, ולפיכך אינם מחויבים לנהוג לפי כללי שב"כ לאבטחת מידע בעניין אופן הטיפול במידע המסווג שברשותם וקביעת האנשים המורשים להיחשף לו (התאמה ביטחונית). זאת, אף שיש בהם חומרים מסווגים. להלן דוגמאות:

ארכיון בית ברל (ארכיון ציבורי): בארכיון נמצאו חומרים מסווגים רבים, ואלו סומנו כמוגבלים לעיון הציבור. מנהל הארכיון ציין כי בשנת 2002 מסר משרד רה"ם לארכיון הוראות בעניין סדרי האבטחה של חומר מסווג המוחזק בו.

צוות הביקורת ערך באוגוסט 2018 ביקור בארכיון בית ברל ומצא אי התאמות בין ההוראות שמסר משרד רה"ם לבין סדרי הביטחון במקום. מנהל הארכיון ציין כי חלק מההנחיות לא בוצעו בשל שיקולי בטיחות.

בדצמבר 2018 כתב מנהל ארכיון בית ברל למשרד מבקר המדינה כי לעובדי הארכיון ולו עצמו לא נקבע סיווג ביטחוני, אף על פי שהם נחשפים לחומרים מסווגים.



בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב היועץ המשפטי לקרן ברל כצנלסון כי "כלל המסמכים המסווגים... אינם ניתנים לגישה על ידי אף אחד למעט מנהל הארכיון".

ארכיון יד יערי (ארכיון ציבורי): נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בארכיון זה באוגוסט 2018 ומצאו כי חומרים מסווגים מוחזקים באולם נעול ובו חדר כספת שדלתו פתוחה. בתגובתו מאפריל 2019 על ממצאי דוח הביקורת כתב מנהל הארכיון למשרד מבקר המדינה כי בחדר הכספת נמצאים חומרים חסויים מסיבות רבות, לאו דווקא ביטחוניות, וכי צוות הארכיון מטפל בהם על פי "השכל הישר" וזאת "הן מפני שאנחנו בעלי מקצוע שהוכשרנו לכך ומנוסים בזאת... והן מפני שכך מסמיך אותנו החוק". עוד כתב מנהל הארכיון כי "חומרים מסווגים מהווים חלק זעיר מפריטי ארכיון יד יערי, ורובם ככולם חומרים משנת 1948 שהוויכוח על חשיפתם נמשך ויימשך". עוד הוסיף כי "צוות הארכיון עבר הכשרה מקצועית ובקי עקב כך בחובותיו בנוגע למסמכים הקשורים לביטחון המדינה". עם זאת ציין המנהל שהוא עצמו לא עבר תהליך של סיווג ביטחוני.

ארכיון יד טבנקין (ארכיון ציבורי): בארכיון נמצאו בשנת 2016 חומרים מסווגים. בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב מנהל הארכיון למשרד מבקר המדינה כי בעניין החומרים המסווגים "מתקיים קשר מקצועי רציף עם נציגי המלמ"ב, הבודקים את תיקי הארכיון, והמלצותיהם מבוצעות על ידי צוות הארכיון".

ארכיון המכון למחקר ע"ש הרי ס. טרומן למען קידום השלום (ארכיון פרטי): בארכיון נמצאו תיקים מסווגים ורגישים מהארכיון הפרטי של אבא אבן, ואלו סומנו כמוגבלים לעיון הציבור. בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המנהל בפועל של הארכיון כי לדעתו, המסמכים המופקדים במכון מאובטחים כראוי - הם נמצאים בחדר נעול היטב, שאין אליו גישה חופשית, והוא מוגן באמצעות מערכת אזעקה.

הארכיון בחוות השקמים (ארכיון פרטי): במסמכי המלמ"ב נכתב שבארכיון בחוות השקמים קיימים חומרים מסווגים.

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת הדוח כתב בעל הארכיון למשרד מבקר המדינה כי רובו הגדול של החומר כבר הועבר לארכיון המדינה.

חומרים המצויים אצל בתו של בכיר לשעבר במערכת הביטחון (ארכיון פרטי): משנפטר אותו בכיר, הועברו חומרים שהיו מצויים אצלו אל בתו. במסמכי המלמ"ב נכתב כי החומרים "לא נבדקו בשל חילוקי דעות של מלמ"ב עם הבת לגבי עתיד המסמכים. להערכת צוות החשיפה יש בחומר [מסמכים מסווגים]... מתקופת כהונתו [של הבכיר] בתפקיד".



בתגובתה מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסרה בתו של אותו בכיר כי "לא זכורה לי כל פנייה רשמית בכתב, מיחידה כלשהי במשרד הביטחון לגבי בקשה לבדוק חומרים כלשהם אשר קשורים לתקופת כהונתו של אבי".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם כי חוק הארכיונים כלל אינו מתייחס לחומרים מסווגים ואינו קובע מה רשאי או אינו רשאי ארכיון ציבורי או פרטי להחזיק, וכי חוק העונשין ותקנות שירות המדינה מסדירים הוצאת מסמכים ממשמורת המדינה. עוד מסר משרד רה"ם כי חומר ארכיוני ממלכתי, ובכלל חומר מסווג, אינו אמור כלל להגיע לארכיונים ציבוריים או פרטיים, וכי ארכיון המדינה פועל בימים אלו להשבת חומרים ממלכתיים שנמצאים בידיים פרטיות.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר שב"כ כי מידע מסווג אינו יכול להיות מוחזק על ידי גורמים שאינם מורשים לכך, וכי השירות "יפעל בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים לבחינת דרכי הטיפול והאכיפה בנוגע להחזקת מידע מסווג על ידי גורמים שאינם מורשים". עוד מסר שב"כ כי הוא אינו מוגדר כ"קצין מוסמך" בנוגע לארכיונים ציבוריים ופרטיים בהתאם לחוק להסדרת הביטחון ולכן, אם יוחלט להתיר לארכיונים שאינם חלק מארכיון המדינה להחזיק במידע מסווג, יש לפעול להסדרה חוקית שתאפשר להנחות ארכיונים אלו בהיבטי אבטחת מידע ובעניין ביצוע התאמה ביטחונית.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המלמ"ב כי חומרים מסווגים אינם יכולים להיות בידיים פרטיות וכי גורם פרטי המחזיק בהם עובר על חוקי המדינה בעניין החזקת חומרים מסווגים על ידי גורם שאינו מורשה.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המשרד לביטחון הפנים כי הוא רואה חשיבות רבה בהסדרת נושא השמירה על חומרים ארכיוניים מסווגים.



חוק הארכיונים ותקנותיו אינם מסייגים החזקת חומרים ארכיוניים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ובפועל, חומרים מסווגים נמצאים באותם ארכיונים. מכיוון שהחוק להסדרת הביטחון אינו חל על ארכיונים אלה, הם פועלים בעניין אבטחתם - אבטחה פיזית, אבטחת מידע ומתן הרשאות הגישה לחומר - ללא הנחיה של גורם ממלכתי מוסמך. עקב כך החומרים המסווגים שבהם נגישים לגורמים בלתי מוסמכים ועלולים אף להיות נגישים לגורמים עוינים. משמעות הדבר היא שמידע מסווג, שהושקעו מאמצים בהסתרתו, עלול להגיע לידי האויב ובכך לסכן את ביטחון המדינה.

יודגש כי גודל הסיכון הנובע ממצב זה אינו ידוע, משום שכאמור, לפני הגנזת אין תמונת מצב מלאה לגבי כלל החומרים הארכיוניים, לרבות חומרים מסווגים, המצויים בארכיונים אלה. מן האמור עולה כי המצב הנוכחי טומן בחובו סיכון ממשי לחשיפת מידע מסווג.

על שב"כ - האחראי לשמירת הסוד במדינה - להוביל עבודת מטה בסוגיית הימצאות חומרים ארכיוניים מסווגים, לרבות של מוסדות המדינה, בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ולקבוע דרך פעולה לטיפול בבעיה זו. על עבודת המטה להיעשות בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, האחראי על החוק להסדרת הביטחון, וכן בשיתוף הגנז, המלמ"ב, היועץ המשפטי לממשלה והגורמים המשפטיים הרלוונטיים.

פעילות של המלמ"ב בארכיונים

סמכות המלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים

כאמור, הגם שחומרים מסווגים מופקדים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ארכיונים אלו אינם מנויים בתוספות לחוק להסדרת הביטחון, והוא אינו חל עליהם. משמעות הדבר היא שאין גורם המוסמך על פי חוק להנחות גופים אלה בנוגע לאבטחה פיזית של החומרים המסווגים ולאבטחת המידע המצוי בהם. בביקורת נמצא שבפועל המלמ"ב מבצע "בהרשאת גנז המדינה בעבר, פעילות אל מול ארכיונים ציבוריים וגם אל מול ארכיונים פרטיים וזאת משום הצורך להבטיח כי מסמכים [מסווגים] לא יזלגו החוצה". צוותים של המלמ"ב שפעלו בארכיונים איתרו חומרים מסווגים רבים.

יצוין כי המלמ"ב הוא גוף הפועל מתוקף החוק להסדרת הביטחון והוא הן הממונה על הביטחון במשרד הביטחון והן הקצין המוסמך של משרד הביטחון ושל "מפעלי



מערכת הביטחון³¹, כפי שהגדיר בצו שר הביטחון³¹. המלמ"ב פועל בגופים אלה על פי האחריות המוטלת עליו בנוגע להנחיית פעולות האבטחה הפיזית ואבטחת המידע, כולל הטיפול במניעת חשיפתם של מסמכים מסווגים.

יוצא אפוא שפעילות המלמ"ב בארכיונים הציבוריים והפרטיים למניעת חשיפת מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה מתבצעת מתוקף הרשאה של גנזי המדינה לשעבר ובהסכמה של מנהלי הארכיונים, אך אינה מוסדרת בחקיקה.

בפברואר 2010 כתב הגנז דאז למנהלי ארכיונים כי צוותי המלמ"ב פועלים "מטעמי ובתיאום איתי" לבדיקת חומרים בארכיונים של "מוסדות וגופים ציבוריים". מטרת הבדיקה הייתה "למנוע חשיפה של מידע העשוי לפגוע בביטחון המדינה או בקשרי החוץ שלה ולייעץ למנהלי הארכיונים לגבי אפשרותם לחשוף מידע היסטורי על פעילות גופי הממשל בישראל ובמערכת הביטחון". גם הגנז שכיחן בתקופת הביקורת הוציא מכתבים דומים.

בנובמבר 2017 כתב גנז המדינה דאז כי בקיץ 2011 "החתימו אותי על מכתב שמסמיך את אנשי המלמ"ב [לפעול בארכיונים]", מאחר "שזה נוהל קיים, ושכך נהג קודמי". הגנז דאז ציין כי כמה שנים לאחר מכן גילה כי החתימה על ייפוי הכוח לא הייתה בסמכותו. היועצת המשפטית של ארכיון המדינה כתבה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 כי לא ידוע לה שלמלמ"ב יש סמכות לפקח על חשיפת מסמכים בארכיונים, וכי למיטב ידיעתה בעבר היו גנזים שהסמיכו את המלמ"ב לכך, אבל ללא בסיס חוקי ברור.

באוגוסט 2018 הנחה רה"ם את ראש המל"ל לקדם הסדרה של סמכויות המלמ"ב לגבי הטיפול במניעת חשיפתם של חומרים מסווגים המצויים בארכיונים הציבוריים והפרטיים. בדיון שהתקיים בנובמבר 2018 צוין לפני רה"ם כי פעילות המלמ"ב "מבוצעת מתוך רצונם הטוב של מנהלי הארכיונים ולא מתוך סמכות ישירה מכוח החוק אלא בדרך עקיפה, מכוח סמכות הגנז על הארכיונים הציבוריים. יש צורך לתת מענה חוקי למלמ"ב, כמו גם לשאר הגופים המנחים בחוק להסדרת הביטחון לעניין אבטחת מידע לפעול ע"מ להבטיח כי סודות המדינה עליהם הם אמונים [י]שמרו".

בעקבות זאת התקיים בינואר 2019 דיון במל"ל בנושא "חוק הארכיונים - סמכויות מלמ"ב". בדיון סוכם כי משרד הביטחון יגיש בכתב "מיפוי של כלל הדרכים האפשריות למתן סמכות הנחיה ואכיפה למלמ"ב בהקשר של מסמכים מסווגים... המצויים בארכיונים השונים".

31 החוק להסדרת הביטחון, סעיף 21.



בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם המל"ל כי מדובר בנושא מורכב ששנים רבות לא נמצא הסדר מיטבי עבורו, ולכן גם עבודת המטה בעניינו נמשכת זמן רב. משרד רה"ם הוסיף כי המל"ל ימשיך לפעול לשם יישום הנחיית רה"ם בהקדם האפשרי ויבצע עבודת מטה שתסדיר את האחריות לטיפול בחומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים. עם זאת, קידום הנושא תלוי גם בגורמים אחרים, שצריכים לשם כך לבצע עבודת מטה מורכבת.

עוד מסר משרד רה"ם בתגובתו, בשם ארכיון המדינה, כי חוק הארכיונים מסמך את הגנז לדרוש מכל אדם למסור לו ידיעות על חומר ארכיוני הנמצא בהחזקתו. כמו כן נמסר כי בסמכות הגנז להעתיק חומר זה בהסכמת בעלי החומר הארכיוני וכי הוא האציל סמכותו זו לנציגי המלמ"ב.

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי סעיף 9 לחוק הארכיונים (דרישת מידע על ידי הגנז מכל אדם), סעיף 113 לחוק העונשין (איסור החזקת ידיעה סודית ללא הרשאה), והסמכות של המלמ"ב לשמירת הסוד במערכת הביטחון - החיבור של כל אלה מאפשר להסמך את המלמ"ב לפעול מול ארכיונים פרטיים, כל עוד הדבר נעשה בהסכמתם. על בסיס זה הושתתה ההסמכה שניתנה מהגנז ואשר נבחנה משפטית טרם ניתנה. עוד הוסיף היועץ המשפטי, כי "אין בכך כדי לייתר את העבודה שהוטלה על המל"ל לקידום של הסדר חדש ומשופר לעניין זה".

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר המלמ"ב כי ללא פעילותו בארכיונים היה נגרם נזק ממשי לביטחון המדינה, וכי הוא פועל בארכיונים בתיאום מלא עם גנזי המדינה. עם זאת, מקובל על המלמ"ב כי נדרש להסדיר באופן מלא את סמכויותיו לפעול בארכיונים ציבוריים וארכיונים פרטיים.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר אגף המודיעין בצה"ל כי הוא תומך בהסדרת סמכויות מלמ"ב בעניין זה, וכי כל עוד סמכויות המלמ"ב לא יוסדרו הדבר יפגע בסוד הצה"לי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעילות של המלמ"ב למניעת דליפתם של חומרים מסווגים המצויים בארכיונים השונים, ובייחוד בארכיונים הציבוריים ובארכיונים הפרטיים, נוכח מציאות שבה אין גורם מקצועי המוסמך על פי חוק לעשות כן. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כי הסמכות לבצע פעילות זו אינה מוסדרת בחוק, והפעולות שהמלמ"ב מבצע להקטנת הסיכון לדליפת מידע מסווג תלויות בהסמכת הגנז ובהסכמתם של מנהלי הארכיונים.

על המל"ל, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, להוסיף ולפעול לקידום הסדרת האחראיות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים, בכל רמות הסיווג.

הטלת חיסיון על מסמכים ארכיוניים ללא הגבלת זמן

בחוק הארכיונים נקבע כי "כל אדם רשאי לעיין בחומר הארכיוני המופקד בגנזך, אך אפשר להגביל זכות זו בתקנות". תקנות העיון מגבילות את העיון במסמכים ארכיוניים מסוגים שונים לתקופות קצובות של לא יותר מ-90 שנה. תקנות אלו חלות על ארכיון המדינה ושלוחותיו. לגבי ארכיונים ציבוריים - אומנם תקנות העיון אינן חלות עליהם, ואולם בתקנות הארכיונים הציבוריים נקבע כי תנאי לאישורו של ארכיון כציבורי הוא בין היתר שבתקנון שלו יפורטו התנאים שלפיהם תותר גישת הציבור לחומר הארכיוני "שהם לדעת הגנז דומים לתנאים שנקבעו [בתקנות העיון]".

בביקורת עלה כי בארכיון בן-גוריון (המהווה חלק מארכיון המדינה) נמצאים תיקים שעליהם כתב צוות המלמ"ב כי הם סגורים לעיון לתמיד. עוד עלה, כי בארכיון יד יערי (ארכיון ציבורי) קיימים תיקים המכילים חומרים ארכיוניים שעל חלקם כתב המלמ"ב "סגור", ללא ציון תאריך יעד לפתיחה או לבדיקה מחדש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין כל הוראת חוק המאפשרת להטיל חיסיון ללא הגבלת זמן על חומרים ארכיוניים, ולכן סגירתם כאמור על ידי המלמ"ב אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החקיקה.

מעורבות הצנזורה בארכיון המדינה ובשלוחותיו

כאמור, על פי תקנות העיון, חומר שהעיון בו הוגבל יועמד לעיון הציבור לאחר בדיקה (תהליך החשיפה). מחלקת החשיפה שבארכיון המדינה היא שחושפת את החומר הארכיוני על פי הקריטריונים שקבעה ועדת השרים למתן היתר לפרסומים ולעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג. עיקרם של קריטריונים אלו הוא אי-חשיפת חומר שידיעתו עלולה לגרום נזק לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה או לצנעת הפרט. כאשר מסתיים תהליך החשיפה מועלים החומרים הארכיוניים שנחשפו לאתר המרשתת של הארכיון.

כיום, העיון במסמכים נעשה על פי רוב באתר המרשתת של הארכיון, ואילו בעבר הוא נעשה באולמות הקריאה שבארכיון³². לצוות הביקורת נמסר כי ממוצע המשתמשים (אנשים שנכנסו למערכת) החודשי באתר ארכיון המדינה בחודשים ינואר-אוקטובר 2019 היה כ-27,637 משתמשים.

בעניין זה יצוין כי לצנזורה יש סמכות לאסור פרסום של מידע העלול לפגוע בביטחון המדינה, וזאת מכוח תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 (להלן - תקנות ההגנה). הקריטריונים שלפיהם פועלת הצנזורה נקבעו ב**בג"ץ שניצאר**³³, ולפיהם הצנזור רשאי לאסור פרסום רק אם הדבר יגרום בוודאות קרובה לפגיעה ממשית בביטחון המדינה.

היעדר אחידות בפעילות הצנזורה מול ארכיון המדינה ומול שלוחותיו

הצנזורה בודקת חומרים ארכיוניים שמצויים בארכיון המדינה טרם העלאתם לאתר המרשתת של הארכיון. זאת, כיוון שהיא רואה בהעלאה כאמור פרסום. לעומת זאת, הצנזורה אינה בודקת חומרים לפני העלאתם לאתרי המרשתת של שלוחותיו של ארכיון המדינה (הן ארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה והן שלוחות של ארכיון המדינה בגופים הביטחוניים). להלן פרטים:

ארכיון המדינה: בשנת 2010 קבעה יועצת משפטית במשרד ראש הממשלה כי "ככל שהגנזך מעונין לפרסם מסמכים שחשף, בין באתר האינטרנט של הגנזך ובין במסגרת ספרים שהוא מוציא לאור, הרי שפרסומם ברבים כאמור מחייב אישור מוקדם של הצנזורה" (ההדגשה במקור).

ארכיון צה"ל: ארכיון צה"ל פועל לפי חוות דעת משנת 2016, שבה קבע היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי "המחוקק מניח שהממשלה יודעת מה היא מפרסמת. שמירת הסודות הממשלתיים לא אמורה להיות תחום הסמכות והפעולה של הצנזורה

32 העמדת חומרים לעיון באולם הקריאה נעשית כיום במקרים חריגים בלבד.

33 בג"ץ 680/88 שניצאר ואחרים נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617, 630 (10.1.89).



היונקת סמכותה מתקנות ההגנה שכאמור, אינן חלות על המדינה". לפיכך ארכיון זה"ל מעלה חומרים לאתר המרשתת שלו ללא בדיקתה המוקדמת של הצנזורה.

ארכיון שב"כ: אתר המרשתת של שב"כ מאפשר לעיין בחומרים ארכיוניים. על פי נוהל של שב"כ בנושא חשיפת חומר ארכיוני של שב"כ, כל פרסום של חומר ארכיוני ביוזמת שב"כ ייעשה באישור הגורם המוסמך בשב"כ, וזאת בתום תהליך בקרה פנימי. הנוהל אינו דורש בדיקה של הצנזורה לפני פרסומו של החומר הארכיוני ומשכך בדיקה כזו אינה מבוצעת.

ארכיון בן-גוריון: כאמור, גם בארכיון בן-גוריון מופקדים חומרים מסווגים. מנהל הארכיון מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי הארכיון אינו מקיים קשרי עבודה עם הצנזורה, זאת אף שהוא מעלה מסמכים לאתר המרשתת שלו.

מן האמור עולה כי קיים שוני בין הנעשה בארכיון המדינה ובין הנעשה בשלוחותיו בנוגע לבדיקת חומרים על ידי הצנזורה לפני העלתם למרשתת, וזאת אף שבארכיון המדינה ובשלוחותיו - וביחוד ארכיון זה"ל - קיימים חומרים מסווגים.

הצורך בקיומם של שני הליכים - חשיפה וצנזורה

כאמור, הליך החשיפה בארכיונים נועד למנוע חשיפת חומר שגילוי עולל לגרום נזק לביטחון המדינה, ליחסי החוץ שלה או לצנעת הפרט. ההליך המתקיים בצנזורה נועד למנוע פרסום של מידע העלול לפגוע בביטחון המדינה.

כיוון שעל פי רוב חומרים ארכיוניים נחשפים כיום לעיון הציבור באמצעות העלאתם ישירות לאתר המרשתת של הארכיון, כאמור לעיל, עולה השאלה אם יש צורך בבדיקתם על ידי שני גורמים - צוותי חשיפה של הארכיון המאשרים את העיון בחומרים, וגורמים מטעם הצנזורה המאשרים את פרסומם.

הצנזורת הצבאית הראשית מסרה ביולי 2018 למשרד מבקר המדינה כי בראייתה, העמדה לעיון הציבור ופרסום הם כיום היינו הך. בתגובתה מיוני 2019 על ממצאי הביקורת מסרה הצנזורת כי מכוח תקנות ההגנה היא מוסמכת לבחון חומר ארכיוני הנוגע לביטחון המדינה לפני העמדתו לעיון וכן לפני העלאתו למרשתת, שכן בשני המקרים מדובר בפרסום, המוגדר בתקנה 86 לתקנות ההגנה "להפיץ, לפזר, למסור, להודיע או לעשות מצוי לכל בן-אדם או בני-אדם". סמכות זו אינה מוגבלת לשלב שלפני העלאת מידע למרשתת³⁴.

34 למרות התייחסות עקרונית זאת לשאלת סמכותה, הצנזורה כאמור דורשת בדיקתם של חומרים ארכיוניים רק לפני העלאתם למרשתת.

בתגובתה מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסרה הצנזורה כי פרסום חומר שנוגע לביטחון המדינה ללא אישור מוקדם של הצנזור אסור מכוח תקנות ההגנה, והדבר נכון הן בנוגע להעמדת מידע לעיון והן בנוגע להעלאתו למרשתת. הגבלה זו של זכות העיון נקבעה בתקנות ההגנה, ובהתאם לתקנה 14 בתקנות העיון³⁵ היא גוברת על ההסדר שנקבע בחוק הארכיונים ובתקנות העיון. עוד מסרה הצנזורה כי סמכויותיה האמורות מכוח תקנות ההגנה חלות גם על ארכיון המדינה וגם על "מסמכים המוחזקים בארכיונים הנוספים". הצנזורה הציעה להקים מנהלת חשיפה לאומית "אשר תפעל לפי מבחני הצנזורה, תאפשר חשיפה ופרסום של יותר חומרים ארכיונים בנושאי חוץ וביטחון, בצורה מבוקרת ואחראית... [ו]תבטיח, כי [י]שמר האיזון הראוי בין חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת מחד, וביטחון המדינה מאידך".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד רה"ם בשם ארכיון המדינה, כי "ארכיון המדינה מפרסם לעיון הציבור הרחב רק חומר שעבר בדיקה, חשיפה וצנזורה בהתאם לחוק... עם זאת ארכיון המדינה חולק על עמדת הצנזורה וסבור כי עדיין יש מקום להבחין בין עיון באולם קריאה לבין פרסום".

בתגובתו מיולי 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי תקנות ההגנה אינן חלות על המדינה ולכן אין בסיס לדרישת הצנזורה לבצע ביקורת מטעמה על החלטות של צוותי החשיפה בארכיון, מה גם שצוותים אלה הוסמכו לכך על פי דין ויש להם הכישורים הנדרשים לביצוע המשימה. היועץ המשפטי הוסיף כי ראוי שהצנזורה והארכיונים יפעלו לקיום נוהל עבודה סדור בעניין פרסום חומר ארכיוני לציבור, לרבות פרסום במרשתת, תוך התייחסות ומתן משקל הולם לכללי הצנזורה ולהחלטותיה וכן לתכליות חוק הארכיונים והסמכויות שהוקנו על פיו. עם זאת ציין היועץ המשפטי כי על מנת לטייב את עבודת הבדיקה של צוותי החשיפה הוא הציע ושב ומציע שגם הצנזורת תפעל להסמכתם המקצועית. יצוין כי הצנזורה לא הביעה בתגובתה את עמדתה לגבי תחולת תקנות ההגנה על המדינה.

ארכיון צה"ל מסר בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי הוא נסמך בעניין זה על עמדת היועץ המשפטי למערכת הביטחון.



35 התקנה קובעת כי הוראות תקנות העיון לא יחולו, בין היתר, על חומר שזכות העיון בו הוגבלה על פי חיקוק.



הן ארכיון המדינה והן שלוחותיו - ובייחוד ארכיון צה"ל - מחזיקים בחומרים מסווגים. אף על פי כן לא קיימת אחידות דעים לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים שעברו תהליך חשיפה לפני העלתם למרשתת. משום כך הארכיונים פועלים בעניין בדרכים שונות - ארכיון המדינה מעביר לבדיקת הצנזורה מסמכים שנחשפו לפני העלתם למרשתת, ואילו ארכיון צה"ל, ארכיון שב"כ וארכיון בן-גוריון אינם נוהגים כך.

זאת ועוד, במציאות הטכנולוגית של ימינו, שבה מסמך ארכיוני שנחשף עולה בפועל לאתר המרשתת של הארכיון, מיטשטשים הגבולות בין "עיון" בחומר ארכיוני שנחשף לבין "פרסום". הדבר מעלה את שאלת הצורך בבדיקתו של אותו החומר על ידי שני גורמים נפרדים.

על הגנז, בשיתוף הצנזורת הצבאית הראשית ומנהלת ארכיון צה"ל, להעלות ליועץ המשפטי לממשלה את סוגיית המחלוקת לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים, כדי שיכריע בה. על היועץ המשפטי להביא בחשבון בשיקוליו שני אינטרסים ציבוריים חשובים: הימנעות מלחשוף לציבור מידע שעלול לפגוע בביטחון המדינה ושאיפה ליעילות ולהימנעות מבזבוז משאבי ציבור.

גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור ועובדי ציבור לשעבר

בסעיף 113א לחוק העונשין נקבע האיסור על כל אדם שאינו מוסמך לכך למסור ידיעה סודית. בסעיף 117 לחוק העונשין נקבעו איסורים על עובדי ציבור³⁶ להחזיק ולמסור ללא סמכות ידיעות שהגיעו אליהם בתוקף תפקידם. האיסור תקף גם לגבי עובד ציבור לשעבר.

נבחרי ציבור, מדינאים ועובדי ציבור אחרים (להלן - נבחרי ציבור או עובדי ציבור) נוהגים לכתוב ספרים הנוגעים לפועלם ולעשייתם, וזאת על פי רוב לאחר סיום תפקידם. ספרים כאלה עוסקים לא אחת בנושאים הקשורים לביטחון המדינה וליחסי החוץ שלה. על פי "כללים לענין היתרים לפרסום ספרים בידי עובדי הציבור"³⁷ (להלן - כללי הפרסום) שקבעה בשנת 1975 ממשלת ישראל, על עובד ציבור וכן על מי שחדל להיות עובד ציבור המעוניינים לפרסם ספר או חוברת להגיש בקשה להיתר לוועדת השרים לפרסומים.

36 עובד הציבור מוגדר בסעיף 34כד. לחוק העונשין בין היתר כ"עובד המדינה, לרבות חייל", ו"נושא משרה או תפקיד על פי חיקוק, בין במינוי, בין בבחירה ובין בהסכם".

37 הודעה בדבר כללים לענין היתרים לפרסום, י"פ 2097, 13.3.75.



על פי כללי הפרסום, אם הפרסום כולל ידיעה אשר חלה עליה חובת בדיקת צנזורה לפי תקנות ההגנה, יעביר אותו עובד הציבור תחילה לבדיקת הצנזורה³⁸ ורק לאחר מכן לוועדת השרים לפרסומים.

תהליך כתיבת ספר על ידי עובדי ציבור ועובדי ציבור לשעבר כולל את העברת כתב היד לגורמים שונים השותפים להפקתו של הספר - עורך ראשי, עורך לשוני, מעצבים, אנשי דפוס ועוד. עובדי ציבור לשעבר הכותבים את זיכרונותיהם, נעזרים לעיתים גם בסופרי צללים.

נמצא כי הגם שמתקיים התהליך הנדרש בכתיבת ספרים כדין, כלומר הגשתם לצנזורה ולוועדת השרים לפרסומים לפני פרסומם, במהלך הפקת הספר נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים להפקה שאינם מורשים מבחינה ביטחונית להיחשף למידע כזה.

צוות הביקורת בחן דוגמאות של פסילות שביצעה הצנזורה בכתבי יד של כמה כותבי ספרים טרם פרסומם. בבדיקה עלה כי כתבי יד אלו היו בידי גורמים השותפים להפקתם טרם הגעתם לצנזורה, כלומר כשהם כללו עדיין את המידע המסווג. להלן פירוט תגובות כותבי הספרים הללו לממצאי הביקורת:

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב נבחר ציבור א' למשרד מבקר המדינה כי כתב את ספרו ללא סיוע של סופר, העביר את טיוטת הספר, שנכתבה בכתב ידו, להוצאת ספרים, וזו הדפיסה את הספר. לאחר שהושלמה כתיבת הספר ועריכתו, הועבר עותק לצנזורה הצבאית. הוא הדגיש כי "כל המהלכים הללו... זהים לחלוטין לנוהג הקיים שנים רבות בישראל לגבי פרסום של ספרי זיכרונות על ידי מי שמילאו בעבר תפקידים בשירות המדינה... הצורך בשינוי הנהלים אינו נתון בוויכוח" (ההדגשה אינה במקור).

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב נבחר ציבור ב' למשרד מבקר המדינה כי "הנושא של הביקורת הוא אכן מענה לפרצה שחשוב לסגור... אני סבור שהתערבות מבקר המדינה בנושא - נכונה בעיקרה ובמסקנותיה. ככל שיעודכנו הכללים בעקבות יוזמת המבקר אשתף כמובן פעולה עם לשונם ורוחם".

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב נבחר ציבור ג' למשרד מבקר המדינה כי בספרו הקפיד שלא לכלול מידע הידוע לו אך ורק מתוקף חברותו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובגופי המשנה שלה, וכי אין בספר "ולו פרט אחד של מידע (להבדיל מדעה), שלא נחשף בתקשורת גלויה". עוד כתב כי הצנזור

38 הצנזור הפועל מכוון של תקנות ההגנה רשאי לאסור לפרסם "חומר שפרסומו היה עשוי, או עלול להיות עשוי, לפגוע, לדעתו, בהגנתה של ישראל או בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי".



סבר שאמירות מסוימות מקבלות משנה תוקף כשהן נאמרות על ידי אדם בתפקידו ולפיכך בהיותו חבר כנסת הוא הסכים ללא עוררין לכל הפסילות של הצנזורה. הוא הדגיש כי קודם הגשת הספר לבדיקת הצנזורה הוא נחשף לעיניו של אדם אחד בלבד - העורך.

בתגובתו מאפריל 2019 על טיוטת דוח הביקורת כתב עובד ציבור ד' למשרד מבקר המדינה כי כל המידע בספרו התבסס על מידע גלוי, בדרך כלל עיתונאי, שלא הגיע לידיעתו מתוקף עבודתו אלא בעקבות עבודת מחקר יסודית, שכללה בין היתר סריקת קטעי עיתונות בארכיון. עוד כתב כי "ממה שנמסר לי ע"י הצנזורה... הפסילה נבעה לא משום שהיו [חומרים] מסווגים או שהגיעו אלי מתוקף עבודתי, אלא משום רגישות מדינית או צבאית".

צוות סופרי צללים: בדצמבר 2015 כתב היועץ המשפטי לממשלה לשעבר ש"נוכח הרושם כי סוגיית חשיפת המידע בעת כתיבת ספרים מצריכה התייחסות רוחבית" הוא מורה "על הקמת צוות שיבחן קידום הנחיה מערכתית לטיפול בתופעה של שיח בכירים לשעבר במערכת הביטחון עם 'סופרי צללים' או עם עיתונאים". היועץ המשפטי לממשלה הטיל על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) להקים את הצוות³⁹ לרכז את עבודתו ולהציג לפניו את המלצותיו (להלן - צוות סופרי הצללים או הצוות). יצוין כי כבר בתחילת עבודתו ציין הצוות כי "הבעיה טמונה... [לא רק במסירת המידע עצמו אלא גם] במידע הגולמי המצוי בידי האנשים שאינו מועבר לאישור הצנזורה, ומשמש ליצירת התוצר הסופי שרק הוא מועבר לאישור".

צוות סופרי הצללים קיים ממועד הקמתו ועד לתום תקופת הביקורת שמונה דיונים, האחרון שבהם בינואר 2017. לדיוני הצוות הוזמנו גם עיתונאים, פוליטיקאים, אנשי מערכת הביטחון, אנשי אקדמיה ואנשי משפט.

הצוות עסק בבעייתיות ובמורכבות של השליטה של המדינה במידע ביטחוני ומדיני רגיש, ובכלל זה במניעת דליפתו לגורמים בלתי מוסמכים, זאת בהתחשב בהתפתחות הטכנולוגיה ובערוצי התקשורת המגוונים. כן עסק הצוות בחשיבותה של הזירה התקשורתית כ"זירת לחימה" ובשמירה על עקרונות חופש הביטוי וחופש העיתונות. הצוות דן בין היתר בסוגיות שלהלן:

1. **הבעייתיות בסעיף 117 לחוק העונשין:** סעיף 113 לחוק העונשין אוסר על כל אדם למסור ידיעה סודית; אשר לסעיף 117 לחוק זה, הוא אוסר על עובדי ציבור ועובדי ציבור לשעבר למסור כל ידיעה שהגיעה לידיעתם בתוקף תפקידם, לכאורה גם ללא קשר להיותה ידיעה סודית. במצע לדיון הפתיחה של צוות

39 הצוות כולל נציגים של הפרקליטות הצבאית הראשית, הצנזורה הצבאית, המלמ"ב, היועץ המשפטי לשב"כ, היועץ המשפטי למוסד, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) ו"כל גורם אחר שתמצאי לנכון לצורך קידום העניין".

סופרי הצללים צוין כי "אין ספק שסעיף 117 בנוסחו הנוכחי, מהווה הגבלה משמעותית מאוד על זכות היסוד לחופש הביטוי של עובדי הציבור, ובפרט של עובדי הציבור לשעבר... הסעיף עלול להפוך להיות כלי פעולה כנגד עובדים... גם בנושאים בלתי מסווגים לחלוטין".

בדיון צוות סופרי הצללים שהתקיים בספטמבר 2016 צוינו העמדות הבאות: כי "המדובר בחקיקה בעייתית מאוד מכיוון שהיא רחבה מידי... יש ליצור נוסח חוק חדש ובו איסורים מצומצמים מאוד". וכן כי "ההסדר המשפטי הקיים יוצר זילות של מוסד הסוד, זאת כיוון שכאשר הכל סוד - שום דבר אינו סוד".

יצוין כי בשנת 2001 תוקן חוק העונשין ונקבעה בו הגנה מסוימת למי שחדל להיות עובד ציבור יותר מחמש שנים לפני שמסר ידיעה הנוגעת לביטחון המדינה, ובלבד שהגורם המוסמך אישר קודם למסירתה כי מסירת הידיעה לא תפגע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה. בתיקון נקבע שהגורם המוסמך לעניין זה הוא הצנזור הצבאי הראשי או בעל תפקיד אחר, "הכל כפי שתקבע הממשלה בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת". בדיון צוות סופרי הצללים שהתקיים בינואר 2017 צוין כי "עד היום לא אושר ופורסם הצו שמגדיר מיהו 'הגורם המוסמך'".

2. **קשיים באכיפת חוק העונשין ופער ב"סל הכלים" להתמודדות עם התופעה:** במצע לדיון הפתיחה של צוות סופרי הצללים צוין כי על רקע נוסחו של סעיף 117 "לא מפתיע לגלות כי הפרקליטות ממעטת עד מאוד לעשות שימוש בסעיף זה ולהגיש כתבי אישום על הפרת האיסור הקבוע בו". בדיון הצוות הראשון ציין נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה כי "הגורם לפרשיות חוזרות ונשנות בנושא הוא הפער הדרמטי בין התשתית הנורמטיבית הקיימת מאז ימי המנדט למציאות... פער זה משפיע על מדיניות האכיפה בתחום זה שכמעט אינה קיימת". נציג היועץ המשפטי למשרד רה"ם ציין כי "הבעיה האמיתית היא שכאשר מגיעים למקרי מבחן, אין אכיפה פלילית בפועל". נציג מחלקת הבג"צים ציין כי "חשוב לתת את הדעת לכך שלעיתים הנזק שנגרם כתוצאה מנקיטת הליכים פליליים גדול מן התועלת". המשנה ליועץ המשפטי לממשלה סיכמה, כי צוות סופרי צללים יתמקד "במציאת פתרונות מניעתיים ואכיפתיים מגוונים". בדיון צוות סופרי הצללים שהתקיים במאי 2016 צוין כי סנקציות המוטלות על עובדים במקום העבודה, דוגמת פיטורין, אינן רלוונטיות בנוגע לעובדי ציבור לשעבר, וכי "ניתן להפעיל עליהם סנקציה של פגיעה בפנסיה, אך עדיין היא אינה מבטיחה את מניעת הפרסום, וממילא אינה פשוטה משפטית".



עוד צוין בדיון צוות סופרי הצללים כי כללי הפרסום המסדירים את הקמת ועדת השרים לפרסומים מקורם בחוק שבוטל⁴⁰, והוראותיו מוזגו בסעיף 117 לחוק העונשין, ולכן "העיגון שלהם מאוד בעייתי".

צוות סופרי הצללים גיבש שתי טיוטות הכוללות הצעות לטיוב השמירה על סודות המדינה הן במישור הנורמטיבי והן בהיבטים של חיזוק מנגנוני אבטחת המידע, ניהול כוח האדם, היבטים טכנולוגיים והיבטים אחרים.

יצוין כי באפריל 2017 ציין בג"ץ⁴¹ בהחלטתו בעתירה שהוגשה נגד החלטת היועץ המשפטי לממשלה שלא לפתוח בחקירה פלילית: "רשמנו לפנינו את העובדה כי בד בבד עם ההחלטה לסגור את תיק התלונה שבנדון הוחלט גם להקים צוות שיבחן קידום הנחיה מערכתית לטיפול בתופעות של שיח בכירים לשעבר במערכת הביטחון עם 'סופרי צללים' או עיתונאים, על מנת למנוע הישנות מקרים כאלה בעתיד". בסיום פסק הדין צוין כי "יש לקוות כי המלצות אלה [של צוות סופרי הצללים] תוגשנה בהקדם שכן מדובר בתופעה שהטיפול בה נדרש ויפה שעה אחת קודם".

בשנת 2018 הטיל שר הביטחון דאז על המשנה לנשיאת בית המשפט העליון לשעבר, לגבש חוות דעת בעניין הדלפות שיש בהן סכנה לביטחון המדינה. השופט התייחס בין היתר לעבודת צוות סופרי הצללים וציין לגבי הצעות שהעלה הצוות כי "יש להביא לקידומן בהקדם האפשרי, תוך ניסוחן באופן סופי על דעת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, שהן מצויות בפניהם לעיון".

בביקורת עלה כי אף שעברו כשלוש שנים מאז שהוקם צוות סופרי הצללים וכשנתיים מאז שהביע בג"ץ תקווה כי המלצות הצוות יוגשו בהקדם - לא הגיש צוות סופרי צללים את המלצותיו, וממילא טרם הסתיים הטיפול בנושא והוא לא סוכם על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת מסר משרד המשפטים כי בשבועות הקרובים תועבר ליועץ המשפטי לממשלה טיוטה מעודכנת של דוח צוות סופרי הצללים, במטרה לקדם את השלמת עבודת הצוות.

40 דיני עונשין (ביטחון המדינה, יחסי חוץ וסודות רשמיים), התשי"ז-1957.

41 בג"ץ 8784/15 ד"ר הראל פרימק ואח' נ' משרת ישראל ואח', 27.4.17.



בביקורת עלה כי גם כאשר כללי הפרסום והצנזורה מקוימים במלואם, נחשפים גורמים בלתי מורשים למידע מסווג עקב היותם שותפים לתהליך כתיבתם והפקתם של ספרים לפני הגשתם לצנזורה ולוועדת השרים לפרסומים. נוסף על כך, מדיוני צוות סופרי צללים עולה כי יש בעיות ניכרות בכללים הקיימים, בישימות של הוראות חוק העונשין ובאפשרות לאכוף אותן. משרד מבקר המדינה מעיר כי הנושא אינו מקודם דיו, אף על פי שהן בג"ץ והן השופט שמינה שר הביטחון דאז הכירו בחשיבותו.

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי צוות סופרי הצללים ישלים את עבודתו. אשר למשרד המשפטים, לאחר שיבחן את המלצות הצוות עליו לגבש פתרונות ברי אכיפה למניעת חשיפת חומר מסווג לפני מי שאינו מורשה לכך בעת כתיבת ספרים על ידי עובדי ציבור מכהנים ועובדי ציבור לשעבר.



סיכום

בארכיון המדינה ובשלוחותיו וכן בארכיונים ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים ארכיוניים מסווגים. זאת, אף שחלק ניכר מהם אינם כפופים להסדרי ביטחון מידע ממלכתיים או שכפיפותם להסדרים אלה מוטלת בספק. מצב זה טומן בחובו סכנה לגילוי של מידע מסווג ולפגיעה בביטחון המדינה. הפעילות שמקיים המלמ"ב על מנת למנוע את גילויים של חומרים אלה לעין הציבור היא אומנם חשובה אך אינה מבוצעת מכוח חוק והיא תלויה בהסמכת הגנז ובהסמכתם של מנהלי הארכיונים. סכנה לגילוי של מידע מסווג קיימת גם בתהליך כתיבתם של ספרים על ידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור בהווה ובעבר. הגם שטרם פרסום הספרים קיימת חובה להעבירם לאישור הצנזורה ולאישור ועדת השרים לענייני פרסומים, אין זה מן הנמנע שסוד ידלוף לגורמים שאינם מורשים תוך כדי תהליך הכתיבה וההבאה לדפוס. צוות שהקים היועץ המשפטי לממשלה כדי לבחון את הסוגיה דן בנושא מזה למעלה משלוש שנים ואולם טרם הגיש המלצותיו.

בדוח זה עלתה גם סוגיית מעורבות הצנזורה בארכיונים. במציאות הטכנולוגית הקיימת מיטשטשים הגבולות בין עיון בחומר ארכיוני לבין פרסומו, שכן העיון במסמכים ארכיוניים שנחשפו נעשה על פי רוב באתר המרשתת של הארכיון. הדבר מוביל לשאלת הצורך בקיומן של שתי בדיקות נפרדות - של מחלקת החשיפה ושל הצנזורה - כפי שמתבצע בארכיון המדינה. נדרשת בחינה ממצה של שני המושגים הללו - עיון ופרסום - בכל הנוגע למהותם ולהתאמת ההסדרים החלים עליהם למציאות הנוכחית.

בעידן בו השימוש בניירת הולך ונעלם, נדרשת היערכות לאומית לניהול ארכיונים באופן דיגיטלי. בכלל זה יש לוודא כי המערכות המשמשות ארכיונים אלו מוגנות מפני חדירה אליהן, כי הן מאפשרות שינוע מאובטח של מידע מסווג ורגיש, וכי הן כוללות מנועי חיפוש מתקדמים לטובת הציבור.

נוכח הרגישות הביטחונית הגלומה בתפוצתם הנרחבת של חומרים מסווגים, כפי שעלה בדוח זה, וחוסר הבהירות לגבי הכללים החלים על אבטחתם, קיימת חשיבות לטיפול בממצאי דוח זה בהקדם האפשרי. במסגרת זאת, יש להקפיד כי יתקיים איזון ראוי בין זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי לבין השמירה על הסוד וביטחון המדינה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

נושאים ארגוניים

תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים





תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

רקע

ראש הממשלה החליט בפברואר 2013 "להשאיר את מטה המוסד במקומו תוך הבטחת יכולתו לפעול"; באוגוסט 2014 נחתם הסכם "משולש" (המוסד, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל) לביצוע שלב א' של תוכנית אב לבינוי ולמימונה; קדמה לכך עבודה שגיבש המוסד למימוש צורכי הבינוי והתשתית שלו עד שנת 2040 במסגרת "תוכנית אב 2040". תוכנית האב כוללת פרויקט רחב היקף ועתיר משאבים שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מכך.

נתוני מפתח

כ-2.6 מיליארד ש"ח	1.081 מיליארד ש"ח	1.5 מיליארד ש"ח
סך עלות שלב א' אם ימשם המוסד את כלל תכולות התוכנית	עלות נוספת לשלב א' בתוכנית אם ימומשו כל התכולות	עלות ההסכם "המשולש" לביצוע שלב א' של תוכנית האב

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בנושא תוכנית האב לבינוי במוסד. בביקורת נבחנה תוכנית האב על היבטיה המגוונים - בחינתה, אישורה, תיקוף צרכיה, ממשקי עבודה בין גופים שונים והתכנון לביצועה. הביקורת נערכה בתקופה שבין אוגוסט 2016 לבין מאי 2018. זו נערכה במוסד, במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר (באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי), ברשות מקרקעי ישראל, בניציבות שירות המדינה ובמשרד לענייני מודיעין.

הביקורת מתמקדת בהיבטים המרכזיים הבאים: בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, בתהליך קבלת ההחלטות שהוביל לגיבוש תוכנית האב ובהחלטות העוסקות במימון החלקי של שלב א' של התוכנית (השלב הראשון המיועד למימוש עד לשנת 2021).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים בודדים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

המוסד לא השלים עבודה כוללת לבחינת עלויות הקיום שלו המתבססת על תוכנית רב-שנתית מפורטת לגידול בכוח האדם, אף שציין כי יבצע עבודה זו כחלק מהמענה שלו להערות צוות א' של תוכנית האב 2040 ממרץ 2012. בחינה זו של עלויות הקיום היא נדבך בסיסי להתוויית המענה שאמורה תוכנית האב לספק לצורכי המוסד ולדרישותיו לשנים לבוא.

נמצאו ליקויים בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, אשר אמורה לספק מענה לגידול במספר העובדים בו. המוסד ביסס את תחזיותיו באשר לגידול הצפוי בנתוני כוח האדם על מאפייני הגידול בפועל במשך השנים שעברו, ולא בחן את צורכי הגידול אל מול המשימות שהם אמורים לבצע. בפרט, לא עלה שנותחו העיסוקים, או שנבחן עומס העבודה המוטל על המועסקים במגוון התפקידים, ולא נמצא שנעשה ניתוח משימות - שממנו אמור להיגזר מספר בעלי התפקידים הייעודיים הדרוש לביצוע אותן המשימות, אנשי המטה והתמיכה הנדרשים.

בעת אישור הפרויקט התקיים בסיס נורמטיבי מוצק, אשר אמור היה לשמש מצפן עבור המטה לביטחון לאומי באשר להתנהלות סדורה ומחייבת בתהליך אישור הפרויקט. **היה על המטה לביטחון לאומי לשמש עין בוחנת של הפרויקט ברמה הלאומית**, ומשום כך, היה עליו להיות ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בעניין תוכנית האב לבינוי במוסד, נוכח חשיבותה המבצעית ובה בעת נוכח עלותה הכספית הגבוהה.

תוכנית האב לבינוי ותקציב הפרויקט לא הובאו לאישור ראש הממשלה כשר הממונה, ולאחר מכן התוכנית ותקצובה לא הובאו לאישור ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון כנדרש לגבי פרויקטים שעלותם נאמדת בסכום העולה על 500 מיליוני ש"ח (בתקציב רב-שנתי).

המוסד לא סיכם עם משרד האוצר עד למועד סיום הביקורת את מלוא תקציב הפרויקט; זאת, אף שהתוכנית תוקצבה מלכתחילה, כאמור, בסך של כ-1.5 מיליארד ש"ח. אם יממש המוסד את כל התכולות שהציג, אזי לעלויות תוכנית האב יתווספו כ-1.081 מיליארד ש"ח ועלויותיה צפויות להסתכם בכ-2.6 מיליארד ש"ח.



המוסד הכין תוכנית אב רב-שנתית לבינוי במוסד. תוכנית האב כוללת פרויקט רחב היקף שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו.



עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי המוסד יביא פרויקטי בניוי מרכזיים תומכי לחימה בעלויות המחויבות לאישור השר הממונה - ראש הממשלה - ובאמצעות המטה לביטחון לאומי לאישור ועדת שרים רלוונטית. כמו כן, ממליץ משרד מבקר המדינה לאשר את מלוא עלויות פרויקטים טרם היציאה לדרך, גם במקרים של תקציב לפי שלבים.

סיכום

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המוסד על הכנת תוכנית אב רב-שנתית לבניוי במוסד. תוכנית האב כוללת פרויקט רחב היקף ועתיר משאבים שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו. עם זאת, נמצאו ליקויים בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, בהליך קבלת ההחלטות על תוכנית האב ובהסדרת מימון ביצועה של התוכנית.



תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

כללי

בנובמבר 2011 הטיל ראש הממשלה על השר לענייני מודיעין דאז "לבחון ולהמליץ בעניין מיקום קמפוס המוסד וההשלכות על המשך הבנייה במתחם הנוכחי". לצורך הבחינה, גיבש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד, או הארגון) את צורכי הבינוי והתשתית שלו עד שנת 2040 במסגרת "תוכנית אב 2040" (להלן - התוכנית, תוכנית האב או תוכנית האב לבינוי), וצוות יועצים שמונה לכך על ידי משרד האוצר בחן צרכים אלה.

על פי נתוני המוסד, בשנת 2011 נדרשו חדרי משרד עבור אלפי עובדים במתקן המרכזי של מטה הארגון שמועסקים בצורות העסקה שונות ובמיקומים שונים באותה עת. בשנת 2016 נדרשו חדרי משרד לכ-20% יותר עובדים במתקן המרכזי. בשנת 2016 עמד לרשות המוסד שטח מסוים ולראש המוסד הוצג פער בשטח הנדרש לשנת 2020, ופער גדול יותר הנדרש לשנת 2030.

במקביל לבחינה שערך השר לענייני מודיעין ב-2012, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) איתרה 17 אתרים חלופיים למתחם המוסד, מתוכם בחנה שבעה אתרים בחינה מפורטת, ומסקנתה הייתה שאין להעתיק את המתקן הנוכחי ממקומו.

נוכח עמדת רמ"י המליץ השר לענייני מודיעין דאז להשאיר את המתחם במקומו, להתאימו לשינויים בסוגי האיום על המוסד ולצורכי הגידול של המוסד. השר המליץ "שיינתן אישור מדיני לבינוי בקמפוס הנוכחי כחלק מההחלטה על השארת הקמפוס במקומו". ראש הממשלה דאז החליט בפברואר 2013 "להשאיר את מטה המוסד במקומו תוך הבטחת יכולתו לפעול". באוגוסט 2014 נחתם הסכם "משולש"¹ לביצוע שלב א' של תוכנית האב ולמימונה בסכום של 1.5 מיליארד ש"ח (משרד האוצר - 1.1 מיליארד ש"ח, רמ"י - 330 מיליון ש"ח).

תוכנית האב היא תפיסה תכנונית כוללת עבור המוסד במתחם הקיים ובזה שמתווסף לו בצמוד למתחם הקיים, כך שימומש פוטנציאל הבינוי בשלבים למשך תקופת זמן ארוכה - עד לשנת 2040. מימוש התוכנית התאפשר, בין השאר, לאחר שהמוסד הסכים להסיר מגבלות בנייה שהטיל בעבר מסביב לאתר המוסד ושיאפשרו להקים כ-13,500 יחידות דירור בערך כלכלי של כ-5 מיליארד ש"ח (להלן - ערך ההנבה מהסרת המגבלות).

1 להסכם שותפים שלושה גורמים: המוסד, משרד האוצר, ורמ"י.



אגף הלוגיסטיקה של המוסד מנהל את מימוש תוכנית האב לבינוי במתקני המוסד בשיתוף מחלקות אחרות בארגון ובהיגוי מטה הארגון. שלב א' של התוכנית, המיועד למימוש עד לשנת 2021, כולל את הפרויקטים הבאים:

א. מבנה משרדים חדש הכולל חדרי משרד, אודיטוריום, פונקציות רווחה, ומתחנתו חניון תת-קרקעי; בניית מבנה זה החלה;

ב. מבנה לוגיסטי הכולל מערך הסעדה (מטבח מרכזי וחדרי אוכל), מתחם אירוח, חדר כושר, בית-כנסת, וחדרי משרד;

ג. מבנה נוסף;

ד. טרמינל כניסה צפונית לכניסת עובדים וספקים;

ה. מבנה מעבדות;

ו. פרויקט תשתיות הנגזרות מהיקף תוספת הבינוי בנושאי מים, ביוב, ניקוז, חשמל ותקשורת.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בנושא שבנדון. בביקורת נבחנה תוכנית האב על היבטיה המגוונים - בחינתה, אישורה, תיקוף צרכיה, ממשקי עבודה בין גופים שונים והתכנון לביצועה. הביקורת נערכה בתקופה שבין אוגוסט 2016 לבין מאי 2018. הביקורת נערכה במוסד, במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר (באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי), ברמ"י, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובמשרד לענייני מודיעין.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון נתונים בודדים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

העובדים במוסד - מרכיב בהגדרת צורכי הבינוי

על פי נוהל "מבנה ארגוני ותקנים" (להלן - הנוהל) של המוסד "המבוסס על התקשי"ר פרק 04, משרד האוצר מקצה למוסד כמשרד ממשלתי תקנים המהווים גיבוי [עבור] תקציב תשלום השכר לעובדים. לכל אגף במוסד ישנה מכסת תקנים. התקנים משויכים לגופים הארגוניים המהווים את המבנה הארגוני של היחידה, עפ"י היררכיה שנקבעה ע"י הנהלת היחידה, באישור הנהלת המוסד ונש"ם. על תקנים אלה מוצבים עובדי המוסד בהתאם לתפקידים, אופי העסקתם, מעמדם,



דרישות התפקיד ושיוכם הארגוני. נש"ם היא המאשרת את מבנה [הארגוני של] המוסד והרכב תקניו הנציבותיים [להלן - גם תקני נש"ם], כמו ביתר משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. שינויים הנעשים הן במבנה ו/או בתקנים מחייבים אישור נש"ם. בשנת 1998 נחתם הסכם בין המוסד לנש"ם ובמסגרתו אצלה נש"ם למוסד מסמכויותיה לבצע חלק מהשינויים בתקנים הנציבותיים. במוסד ישנם שלושה סוגי תקנים עיקריים: נציבותיים, שעות, ותקנים צה"ליים. הקצאת תקנים צה"ליים למוסד נעשית ע"י אגף התכנון בצה"ל (אג"ת)."

בהתאם לנוהל הנ"ל, תקן נציבותי הוא תקן שהקצה משרד האוצר למוסד והוא מיועד להעסקת עובדי מדינה. מאפייניו אושרו בידי נש"ם: תיאור משרה, שיוך ארגוני, כפיפות, מדרג, דירוג. האחריות לניהול ספר התקן לכל סוגיו וביצוע הבקרה השוטפת של המבנה הארגוני של המוסד מוטלים על מינהלת מטה הארגון. שינוי במבנה הארגוני ביחידה כל שהיא ניזום במוסד על פי רוב בידי היחידה עצמה ומועלה לאישור מינהלת המטה ונעשה בידיעת אגף מש"א.

עוד בהתאם לנוהל הנ"ל, הנהלת המוסד יכולה ליזום שינויים במבנה הארגוני המוסדי. שינוי במבנה ארגוני עשוי לגרום לשינויים בתקנים (ניוד, כפיפות, שינוי תואר משרה וכו') ובפקודת הארגון האגפית. אגף כלשהו יכול ליזום פנייה למינהלת המטה ולבקש שינויים בתקנים המוקצים לו. כל שינוי במבנה הארגוני מחייב אישור של נש"ם, אלא אם כן נש"ם אצלה מסמכותה למינהלת המטה לבצע השינוי. מינהלת מטה המוסד מנהלת את ספר התקן המוסדי הממוחשב באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית. בהתאם לנוהל, על ראש המוסד לאשר שינויים ארגוניים של יחידות היררכיות ברמת מחלקה ומעלה. בכל מקרה, כל שינוי ארגוני מחייב אישור של נש"ם. לאחר אישור נש"ם על מינהלת המטה לבצע השינויים במערכת הממוחשבת הנ"ל במוסד.

בינואר 2012 הציגה מחלקת ארגון ושיטות (להלן - או"ש) במטה המוסד לצוות א' (ראו בהמשך) עבודה ל"הגדרת צרכים ונתוני בסיס לתכנון תוכנית האב". מרכיבי העבודה הוצגו במצגת.

בשקפים שונים במצגת הנ"ל הופיעו נתונים לא אחידים באשר לסך מספר התקנים הנציבותיים, וכן הופיעו נתונים לא אחידים לגבי מספר המשרות שהובאו בחשבון עבור חישוב צורכי שטחי המשרדים.

תוכנית האב נועדה לתת מענה "לצורכי הבינוי כפועל יוצא מקצב הגידול [בכוח האדם] הנגזר מגידול בהיקף המשימות המוטלות על המוסד". בשנים 2011-2016

2 מינהלת מטה המוסד - גוף בראשות רמ"ט המוסד (להלן - מינהלת המטה).

3 צוות א' - כינוי לצוות עצמאי הפועל ומאתגר את הארגון על מנת לשפר את יעילותו.



נעשו במוסד מספר עבודות לתיקוף הגידול בכוח האדם על מנת לבחון מהם השטחים שאותם יש לבנות עבור סביבת העבודה הנדרשת לעובדים. בין היתר, משרד האוצר ביצע עבודות בהקשר זה, וכן מחלקות בניין הכוח ביחד עם מחלקת או"ש במוסד. להלן פירוט:

בשנים 2011-2012 נעשתה במוסד עבודה לבחינה, ניתוח ותכנון של המענה לצורכי המוסד לשנת 2040. העבודה הוצגה לראש המוסד במרץ 2012 ולפיה "תחזית הגידול השנתית עומדת על עשרות תקנים/משרות". לעבודה ממרץ 2012 התייחס צוות א' שהיה אחד הצוותים שפעלו להתוויית תוכנית האב של המוסד. על פי התייחסותו "חייבים להבין את המשמעויות הכלכליות של גידול נמשך לאורך שנים במספר העובדים ובשטחים הבנויים. מדובר בעומס גדל והולך על תקציב המוסד. אם התקציב לא יגדל במקביל, היכולת של המוסד לפעול תישחק בצורה מסוכנת".

ראש צוות א' ציין באותה עת (מרץ 2012), כי "תחזית גידול של [עשרות] בשנה היא מאד גבוהה. על ההנהלה לקבל החלטה על מצבת כוח האדם הנדרשת במוסד ולשמור עליה. מציע לא לבנות על גידול של עשרות עובדים בשנה מאחר שהוא נוגד לתפיסה הארגונית החדשה של התייעלות משאבית. לטובת משימות חדשות יש צורך בהסטת משאבים משימות שהפכו פחות רלבנטיות". מענה המוסד להערות צוות א' הנ"ל: "ההמלצה מקובלת עקרונית; מתוכננת להתבצע עבודה לבחינת עלויות הקיום של המוסד; המוסד הולך לכיוון של התכנסות למשאבי וייאלץ להסיט משאבים".

כעולה בביקורת, בדיון שקיים ראש המוסד דאז במרץ 2012, ובו הוצגה גם עבודת צוות א', כאמור, סיכם ראש המוסד את הדיון באומרו, כי הדיון הוא עקרוני ונועד להגדיר את תוכנית האב לבינוי ככזו הנותנת מענה לצרכים ארוכי הטווח של המוסד.

כמו כן, באותו הדיון שהתקיים במרץ 2012 הציגו אנשי המוסד לראש המוסד את "תוכנית האב 2040". הנחות העבודה שבבסיס "מיפוי צרכים לתוכנית האב" כללו התייחסות לכך ש"תחזית הגידול השנתית מבוססת על מדיניות הנהלה לפיה יצומצם קצב הגידול השנתי לעומת שנים קודמות". ראש המוסד דאז התייחס לפרטי המצגת, ובנוגע לתחזית הגידול בכוח האדם סיכם, כי היא "בראיתו מוגזמת, נדרש לתקף אותה מדי שנה".



משרד מבקר המדינה מעיר למוסד על כך שלא השלים עבודה כוללת לבחינת עלויות הקיום של הארגון כפי שהמליץ צוות א', אף שנתקבלה בדיון החלטה לאמץ המלצה זאת. משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי תיקוף התחזית לכוח האדם, כפי שדרש ראש המוסד שייעשה מדי שנה, בוצע רק כארבע שנים מאוחר יותר ב-2016 (ראו בהמשך), ובין השנים 2012-2015 לא ביצע המוסד עבודה לתיקוף תחזית כוח האדם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מעבר לכך שהנחיית ראש המוסד לא מולאה, נפגעה היכולת במוסד לתכנן את כוח האדם בארגון עם מסד נתונים מעודכן. בתכנון כוח האדם גלומות משמעויות משאביות ואחרות כבדות משקל בהיבט המשאבים לעתיד הארגון, בכלל זה בנושא פרויקט הבינוי נשוא ביקורת זאת.

בחודשים שלאחר סיכום ראש המוסד ממרץ 2012 בחן המוסד שוב את צרכיו לקראת תוכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) 2013-2015. ביולי 2012 ערך ראש המוסד דאז דיון ובמהלכו הוצגו שקפי התר"ש. על פי אחד השקפים, לצורכי כוח האדם של המוסד בשנים 2013-2015 נדרש גידול נטו במאות עובדים (עשרות לשנה).

א. בדצמבר 2012 הפיץ משרד האוצר דוח מסכם של יועצי האוצר שבו נבחן שלב א' בתוכנית האב (מרץ 2012) שהציגו נציגי המוסד לנציגי משרד האוצר. משרד האוצר המליץ בו לבצע גידול ממוצע של עשרות מעטות של תקנים/משרות בשנה בשנות תוכנית האב שלב א'.

ב. המופקדים על או"ש במטה המוסד וגורמי הבינוי באגף הלוגיסטיקה התייחסו לדוח המסכם של יועצי האוצר במרץ 2013. בהתאם למסמך תגובה שהכינו גורמים אלה לראש מטה המוסד ולראש מחלקת התקציבים במטה, עמדת המוסד הייתה שקצב גידול כוח האדם השנתי הממוצע יהיה כפול, לעומת עמדת האוצר שהסתמכה על יועציו שהצביעה, כאמור, על גידול ממוצע שנתי בשיעור של עשרות מעטות של תקנים; זאת בהתאם לתר"ש המסוכמת לשנים 2013-2015. "לקצב הגידול [- כך נאמר במסמך התגובה של המוסד -] קיימות השלכות על מכלול דרישות המוסד: המשרדים, שטחים ייעודיים (ארכיונים, בתי מלאכה ועוד), מעבדות, היקף כיתות וחניות. אומדן התוספת הנדרשת (הכפול לעומת המלצת יועצי האוצר) - 242 מיליון ש"ח".

על פי הפירוט במסמך הנ"ל של גורמי האו"ש במינהלת מטה המוסד, קצב גידול כוח האדם במוסד בעבר בשנים 2003-2011 עמד בממוצע על מאות מעטות של משרות בשנה, לא כולל מתנדבים; "בבואנו לנתח את צורכי האכלוס המוסדיים לשנת 2020 נדונה סוגיית קצב הגידול המוסדי בהנהלת המוסד והוחלט לשאוף למגמה של התכנסות וצמצום הגידול במשאבי כח אדם. לאור האמור לעיל, קצב גידול כוח האדם שהוגדר בעמ"ט המוסד הוא עשרות רבות של משרות לשנה בכל סוגי



ההעסקה...; עם זאת, בהינתן התר"ש המסוכם והגידול הידוע במשרות בשנת 2012, יעמוד הגידול השנתי הממוצע בשנים 2012-2020 על עשרות רבות של משרות בשנה [פירוט בנפרד לשנים 2013-2015]; ביתר השנים: מעט פחות משרות בשנה בכל סוגי ההעסקה; עמדת יועצי האוצר היא כי קצב הגידול המוסדי צריך לרדת באופן מדורג בתהליך של חמש שנים ולעמוד בתום התהליך על כ-1% בשנה.

כעולה בביקורת, כשנתיים לאחר התייחסות המוסד לדוח דלעיל של משרד האוצר (ממרץ 2013), ובהמשך לדרישת ראש המוסד דאז לתקף את תחזית כוח האדם מדי שנה, רק בתחילת אפריל 2015 קיימה מנהלת תוכנית האב דיון להתנעת פרוגרמה לאכלוס מבנה המשרדים במסגרת תוכנית האב בהשתתפות בעלי תפקידים ממחלקת בניין הכוח והאו"ש. בסיכום הדיון נקבע, כי לקראת השלמת התכנון המוקדם של מבנה המשרדים, יש לתקף את נתוני העבודה שנערכה בשנת 2012 בפרוגרמה עדכנית. עוד צוין, כי תחזית הגידול בכוח אדם שאושרה לתכנון תוכנית האב, היא של עשרות רבות של עובדים לשנה, ולאחר סיכום התר"ש (לשנים 2016-2018) יועברו הנתונים הסופיים.

בסוף אפריל 2015 נערך דיון במוסד בהשתתפות מחלקת בניין הכוח במטה המוסד ומחלקת הבינוי באגף הלוגיסטיקה, שמטרתו "יישור קו בנושא צפי גידול כח אדם במסגרת התר"ש הקרוב". בהתאם לסיכום הדיון: "ניתן להעריך את הנתונים הבאים: גידול שנתי צפוי של [עשרות רבות] של עובדים בשנה; מתוכם כ[שליש עד כחצי מה] עובדים בשנה יאוכלסו במתחם הטכנולוגי". עוד צוין, כי "לפי נתונים אלו עולה, כי אין פער במסגרת מענה בינוי המשרדים הצפוי בתוכנית האב".

השוואה בין שני הדיונים לעיל שנערכו באפריל 2015 מעלה קיומם של הבדלים בהצגת תחזית הגידול בכוח האדם - בדיון של תחילת חודש אפריל 2015 עמדה תחזית הגידול בכוח אדם על עשרות רבות, ובדיון של סוף החודש בכשליש יותר מכך, והדבר מטיל ספק בתוקפן ובביסוסן של התחזיות לגידול.

בדיון מקדים לקראת ועדת היגוי⁴ שערך ראש אגף הלוגיסטיקה דאז באוקטובר 2015 סוכם כי יש לקיים פגישה עם האחראי לתקציבים במוסד להצגת הצרכים והמשמעויות התקציביות. רמ"ח משאבים - תכנון ובקרה במוסד דאז ציין בדיון, כי הוא "חושב שעל ההנהלה להחליט מהו קצב הגידול, יש לכך השפעה על כלל המוסד".

4 ועדת היגוי - ועדת ממלאי תפקידים בארגון המיועדת לעיסוק ב"תוכנית האב", בראשות רמ"ט המוסד. על פי הסימוכין להלן, תפקידי ועדת ההיגוי: קבלת עדכון בדבר סטטוס הפרויקטים המבוצעים בהיבטי ל"ז, תקציב ותכולות; קבלת החלטות ביחס לסוגיות משמעותיות אסטרטגיות/חוצות ארגון.



בינואר 2016 שלחה מינהלת תוכנית האב⁵ פנייה לאגפים לתיקוף נתוני כוח האדם שלהם. על פי הפנייה, המינהלת נדרשת לתקף את נתוני העבודה שנערכה בשנת 2011 לקראת השלמת תכנון שלב א' של תוכנית האב - צפי לאכלוס מבנים בשנת 2020. במסמך צוין, כי כבסיס לתכנון תוכנית אב לפריסת האגפים נערכה ב-2011 עבודה מקיפה של המינהלה בשיתוף מחלקת האו"ש, לאפיון והגדרה של מגמות בגידול כוח האדם ושל הצרכים העתידיים של המוסד.

יודגש שוב, כי כעולה מחומר הביקורת, בתקופה שבין 2011 לבין 2016 לא בוצעה עבודה לתיקוף נתוני כוח האדם של המוסד, אף על פי שראש המוסד הקודם דרש זאת במרץ 2012.

בפברואר 2016 קיימה ועדת ההיגוי בראשות רמ"ט המוסד דאז דיון בנושא תוכנית האב. במהלך הדיון הציגו בעלי תפקידים במינהלת מטה הארגון חלקים מעבודה שהותנעה בינואר 2016 לתיקוף הצרכים לתוכנית האב (ראו בהמשך). בדיון אמר ראש אגף הלוגיסטיקה דאז, כי "יש הנחת עבודה שאנחנו כל הזמן גדלים. אני סבור שהגענו לשלב סופי של גדילה וייתכן וצריך להסתכל על הקטנת כוח האדם. בסוף יכול [ל]היות שהמוסד נהיה כבד - היחידות המבצעיות לא גדלות. מה שגדל זה האגפים התומכים / המטה. גדלנו [בשיעור גבוה] מ-2011 - זה משמעותי מאוד".

בדברי סיכום כלליים של רמ"ט המוסד דאז הוא אמר, כי "המודל המוצע, ריאלי למתן מענה לגדילה סבירה. שאלת הגידול בכוח האדם במוסד שהעלה ראש אגף לוגיסטיקה היא שאלה רחבה יותר מתוכנית האב. הסוגיה מייצגת דילמה עקרונית. יחד עם זאת, כאשר המגמה בנושא הביטחוני מגבירה את הציפיות והדרישות מן הרובד החשאי במערך המדינתי, ישנה סבירות לגדילת הגופים העוסקים בפן זה של הלחימה - כמו המוסד. מכאן, סביר להניח כי אם לא יהיה שינוי במגמה, המוסד יוסיף לגדול בהיקף כח האדם בשנים הקרובות. נכון להסתכל על עקומת הגדילה עד 2030. מדובר בתחזית מבוססת הערכות, ולהתייחס אליה בתכנון המענים המוסדיים לנושא זה" (ההדגשה במקור).

בביקורת לא נמצא, כי נעשתה עבודה לבחינת הגידול ביחידות התומכות ביחס לגידול ביחידות המבצעיות, אף שראש אגף הלוגיסטיקה דאז התייחס, כאמור, לגידול בכוח האדם ביחידות התומכות ובמטה המוסד. כמו כן, לא נמצא שנבחנה מועילות הגידול המשמעותי שחל בהיקף כוח האדם במוסד למילוי המשימות שהוטלו על המוסד בשנים 2011-2015, כמרכיב במענה לצורך שאותו תוכנית האב אמורה לשרת.

5 מינהלת תוכנית האב (או "מינהלת הבינוי") - גוף האחראי לתכנון ולמימוש של תוכנית האב.



במרץ 2016 השלימה מינהלת מטה המוסד את העבודה שהותנעה, כאמור, בינואר 2016 לתיקוף הצרכים לתוכנית האב במוסד, ולפיה מדובר בגידול של מאות מעטות של עובדים לשנה עד 2020, ובגידול מתון מכך לשנה בכל אחת מן השנים 2020-2030. כאמור לעיל, באפריל 2015, פחות משנה לפני פרסום עבודת מטה זו, העריכו אנשי מטה במוסד, כי קצב גידול האוכלוסייה של המוסד יעמוד על עשרות רבות של עובדים בשנה (על פי אחת התחזיות) ועל כשליש יותר מכך בשנה (על פי תחזית אחרת).

באוקטובר 2016 הציגו נציגי המוסד את סטטוס תוכנית האב ליועצים מטעם משרד האוצר אשר בחנו את שלב א' בתוכנית הבינוי של המוסד בדצמבר 2012 וכאמור סיכמו את עמדתם בדוח ולפיה קיים צורך בגידול כוח אדם ממוצע של עשרות מעטות של תקנים/משרות במוסד בשנה. בדיון מסרו נציגי המוסד ליועצי האוצר, כי חל שינוי מהותי בצפי לגידול בכוח האדם מעשרות רבות בשנה לכפול מכך בשנה.

בדיון סוכם, כי לאחר הפגישה היועצים יסכמו עם הרפרנטית במשרד האוצר מה הפעילויות הנדרשות מהם להמשך הבחינה על מנת לסכם את הפריסה התקציבית המעודכנת לתוכנית האב הנגזרת מדרישות המוסד.

בדיון בנושאי מינהלת המטה שקיים ראש המוסד ביוני 2017, סיכם ראש המוסד, בנוגע ל"תוכנית האב - חלופות לחנייה", כי הוא "מתלבט בסוגית הצורך לעשות יותר ובנוגע לפתיחות של המדינה לאפשר את הגדילה. מזכיר, אנחנו מגיעים למספרים גבוהים בניגוד [גוף ביטחוני אחר] שעצר את הגידול ובניגוד לצה"ל שאמור לצמצם אותו. אנחנו הולכים הפוך ובניגוד לטרנד העולמי שבו יצטרכו פחות ידיים עובדות - במוסד זה הפוך". בהקשר זה מסר המוסד בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת, כאמור, כי "קצב הגידול בפועל הינו תוצר של החלטה ניהולית של הנהלת המוסד אשר נגזרת מתחומי האחיות ומשימות המוסד".

הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם (להלן - הממונה) מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2017, כי המוסד מציג לאגף התקציבים במשרד האוצר את צורכי כוח האדם שלו, ואגף התקציבים במשרד האוצר מקצה את תקני כוח האדם למוסד, כשלנש"ם אין אמירה בכל הנוגע להקצאה. הממונה ציינה, כי התהליך התקין והנכון הוא שהמוסד יציג את צורכי כוח האדם שלו לנציבות עם ההנמקות המתאימות, הנציבות תבחן את הצרכים ותקבע שאלו אכן הצרכים המנומקים, ואז על המוסד ונש"ם לפנות לאגף התקציבים במשרד האוצר כדי שיקבע אם יש להקצות את התקציבים למילוי התקנים שאושרו כנדרשים על ידי הנש"ם. לדבריה, נוצר מצב לא תקין שבו אגף התקציבים הוא שמאשר בפועל את התקנים במוסד.



בסיכום, תכנון כוח האדם הוא מרכיב מרכזי בתכנון חיי כל ארגון, בכלל זה המוסד, והוא עומד בבסיס תוכנית האב לבינוי: משרד מבקר המדינה מעיר למוסד על כך שבמסגרת המענה שתוכנית האב אמורה לספק לגידול במספר העובדים, הוא לא בחן את צורכי הגידול במשאבי האנוש בארגון אל מול המשימות שהם אמורים לבצע. בפרט, לא נותחו העיסוקים במגוון התפקידים הדרושים לביצוע המשימות, במיוחד נוכח דרישתו של ראש המוסד.

זאת ועוד, המוסד לא ביצע עבודה לבחינת עלויות הקיום שלו, אף שציין כבר במרץ 2012, כי יבצע עבודה כזאת כחלק מהמענה שלו להערות צוות א' של תוכנית האב 2040, כאמור לעיל. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי בחינה מעין זו של עלויות הקיום היא נדבך בסיסי בהתוויית המענה שאמורה תוכנית האב לספק עבור צורכי המוסד ודרישותיו לעתיד לבוא.

נוסף על כך מעיר משרד מבקר המדינה למוסד, כי ההליך המתבקש לשם גיבוש תקני העובדים בארגון ואישורו התנהל בצורה שאינה הולמת את הנדרש, כאמור. קרי, משרד האוצר הקצה את התקנים שביקש המוסד, ובפועל הצטמצם חלקה של נש"ם בתהליך. נדרש היה להציג את צורכי המוסד בתקנים לנש"ם מלכתחילה כמקובל בשירות המדינה, ובהתאם לנוהלי המוסד. נוכח הרפורמה בניהול ההון האנושי אשר התגבשה בנש"ם, ממליץ משרד מבקר המדינה כי, ככל שהדבר נדרש, גופים אלה יגבשו ביניהם מתכונת לניהול כוח האדם במוסד.

נוכח דברים המשתמעים מדברי ראש המוסד, כאמור, באשר לצורך בראייה לאומית כוללת בכל הנוגע לתכנון כוח אדם בארגונים הביטחוניים, לדעת משרד מבקר המדינה, על גוף ממשלתי בעל ראייה רחבה באשר לכלל צורכי המדינה, דוגמת המל"ל, לבצע בחינת צרכים כוללת בארגונים ביטחוניים, כגון המוסד.

תהליך קבלת ההחלטות לקביעת תוכנית האב לבינוי

1. תהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני

בדוח מבקר המדינה בנושא מערכת הלוגיסטיקה והביטחון במוסד מספטמבר 2010 צוין, כי מגוון הליקויים שפורטו בו " ... מחדד את הצורך במעורבות ובפיקוח של הדרג המדיני המופקד על המוסד מטעם ממשלת ישראל, קרי ראש הממשלה ו/או ועדת שרים רלוונטית גם בנושאי פרויקטי בינוי בהיקפים גדולים במוסד".⁶

כאמור לעיל בפרק הכללי, השר לענייני מודיעין דאז ערך בחינה בשנת 2012 בעניין העתקת קמפוס המוסד והשלכותיה על המשך הבנייה במתחם הנוכחי. בדצמבר 2012 הגיש השר לענייני מודיעין דאז לראש הממשלה סיכום והמלצות בכתב וזו תמציתן: "אני ממליץ להשאיר את מטה המוסד במקומו, תוך הבטחת יכולתו לפעול... השארת מטה המוסד במקומו מחייבת הערכות מתאימה והקצאת המשאבים הנדרשים בראייה ארוכת-טווח, לתוכנית בינוי אשר תיתן מענה הן לצורכי הגידול של המוסד והן למול האיומים הגוברים... אני ממליץ שהנושא יוצג בפניך במסגרת פגישת עבודה קרובה עם ראש המוסד, כדי שתוכל להביא סוגיה חשובה זו לדיון ולהחלטה בפורום המתאים בהקדם".

בסיכום פגישת עבודה שהתקיימה בין ראש הממשלה לבין ראש המוסד ב-13.7.2012 נכתב, כי "ראש הממשלה מקבל את המלצת השר לענייני מודיעין, להשאיר את מטה המוסד במקומו תוך הבטחת יכולתו לפעול".

בהחלטה 637 של הממשלה מ-28.7.13 נקבעה "הקמת ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין". בהחלטה הוגדרו סמכויותיה לאישור כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה בסכום העולה על 500 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 200 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי). בהחלטה נקבע, כי בדיונים על הפרויקט וכתנאי להבאתו לאותה הוועדה יוצגו בפניה הנושאים הבאים: א. הצורך בביצוע הפרויקט; ב. חלופות אפשריות לפרויקט; ג. בחינת כלל העלויות הכרוכות בביצוע הפרויקט (ובכללן עלויות מחזור חיים); ד. פריסת ואופן המימון וההתקשרויות של הפרויקט וכן של כלל הפרויקטים שאושרו בוועדה; ה. בחינת יישום הפרויקט וניצול התקציב שהוקצה לו; ו. ההשלכות של ביצוע הפרויקט על תקציב מערכת הביטחון בשנים הבאות.

עוד נקבע בהחלטה 637, כי יוטל על ראש המל"ל להקים צוות בראשותו ובהשתתפות נציגי מערכת הביטחון הנדרשים לדיון בפרויקטים כפי שימצא לנכון ראש המל"ל, וכן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג החשב הכללי. כתנאי להעלאת הפרויקט

6 מבקר המדינה דוח שנתי 2019-2018 "המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים - יחידת לוגיסטיקה", מרץ 2011 עמ' 249.



לדיון בוועדה יתקיימו דיונים מקדמיים בצוות שבחן את הצורך בהתחשב בחלופות השונות, את ההשקעות במענה לצורך ובכלל זה משאבי מערכת הביטחון לפרויקט, לרבות כוח אדם, ואת ההשלכות התקציביות על תקציב הביטחון בשנים הבאות. עוזר ראש המל"ל לוועדות שרים מסר לנציג משרד מבקר המדינה ב-13.3.17, כי העתקת המוסד ותוכנית האב לבינוי לא עלו בשום שלב בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט), ולא בוועדת השרים לאישור תוכניות פיתוח והצטיידות.

כאמור לעיל בפרק הכללי, המוסד הגיע לכלל סיכום עם משרד האוצר ועם רמ"י באוגוסט 2014, כי האוצר ורמ"י ימננו את עלויות תוכנית האב בסך 1.5 מיליארד ש"ח. הגורמים המעורבים במימון תוכנית האב לא סיכמו מי מהם יממן את העלויות שמעבר לכך, ולפיכך נכון לאפריל 2018 הן ימומנו, ימומשו, אם ממקורות המוסד. בדיון שהתקיים ב-7.1.18 סיכם ראש אגף הלוגיסטיקה, כי "חריגת תקציב תוכנית האב מוכרת ומנוהלת ב[מינהלת מטה הארגון] אל מול האוצר".

כעולה בביקורת, כבר בדצמבר 2009 ובינואר 2012 החליטה הממשלה על הקמת ועדות שרים לאישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון, כלהלן:

א. הממשלה ה-32 שכיהנה מ-31.3.2009 עד 18.3.2013 כוננה "ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון" (להלן - ועדת השרים) (החלטת ממשלה 984 מיום 1.12.2009), "ועדת השרים להצטיידות תאשר כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה, בסכום העולה על 500 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 200 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי) במטבע מקומי כולל המרות, או הגדלת תוכנית כאמור בשיעור העולה על 30%". בהחלטה זו צוין, בין היתר, כי אין באמור בה כדי לגרוע מסמכותו של המטה לביטחון לאומי על פי כל דין.

ב. החלטת ממשלה 4088 מיום 8.1.2012 שנושאה "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)", נתקבלה על מנת "לבצע שינויים מבניים במערכת הביטחון ובכלל המדינה בשנת הכספים 2012 ולבצע שינויים מבניים במערכת הביטחון ובכלל זה: "ועדת השרים להצטיידות תאשר כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה בסכום העולה על 500 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 200 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי)".

עולה אפוא, כי בשתי החלטות הממשלה האמורות נקבע, כי תפקידו של המל"ל באשר לאישור תוכניות של מערכת הביטחון, הוא לבחון על מנת לגבש עמדה מקצועית לפני הצגת הנושא בוועדת השרים האמורה.

7 "הרכבי ועדות השרים הממשלה ה-32", סעיף 37. מעודכן ליום 18.12.2012. www.pmo.gov.il/History/PastGovernments/Documents/gov32com.pdf



בחק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 נקבע, כי תפקיד המל"ל "לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפות מנומקים בראיה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת"⁸.

באפריל 2012 העיר מבקר המדינה בדוח מבקר המדינה בנושא יישום חוק המל"ל, כי "המל"ל לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של שאר הגופים הכפופים למשרד ראש הממשלה, כדוגמת המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית". בדוח צוין, כי בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי בהתאם להחלטה 4088, הגדרת מיזם ביטחוני שייבחן במל"ל הורחבה, ולפיה נבחנים כעת מיזמים ביטחוניים בסכומים נמוכים יותר מבעבר, כך שהיקפם גדל.

לא זו אף זו, מבקר המדינה קבע באותו דוח, כי "לדעת מבקר המדינה, כיוון שקיימת זיקה בין בחינת תקציב הביטחון לבחינת המיזמים הביטחוניים ולנוכח ההיקף הכספי הגדול של המיזמים הביטחוניים בגופים הביטחוניים שעליהם ממונה ראש הממשלה, ראוי, שעבודת מטה לקראת דיונים על התקציב של גופים אלה תכלול גם בחינה של המיזמים הביטחוניים העיקריים שלהם בהיותם משפיעים מהותית על התקציב".

בהתייחסות לטיוטת דוח הביקורת הכמעט סופית, מסרה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה (יולי 2019), כי "המשרד לענייני מודיעין ביצע עבודת מטה מקיפה בנושא". עוד הוסיפה, כי "ההיבטים התקציביים שרלוונטיים לקבלת ההחלטה לאישור תוכנית האב נבחנו בעבודת המטה שקדמה לקבלתה". ברם, כעולה בביקורת וכמודגש בדוח, הדיון התמקד בנושא מיקום המוסד ולא כלל אישור כולל לפרויקט ולעלותו המלאה. כן גם, המל"ל לא ביצע עבודת מטה כלשהי בנושא תוכנית האב לבינוי במוסד.

תוכנית האב לבינוי שבה עוסק דוח ביקורת זה נועדה, כאמור, לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו⁹. נוכח הייעוד של המבנה כחלק מתוכנית האב לבינוי ועלות הקמתו, המסתכמת בלמעלה מ-500 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי, הרי שעל פי החלטות הממשלה שפורטו לעיל היה צריך להביאה לאישור ועדת שרים, כאמור.

8 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, סעיף 2(א) (10).

9 המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים הינו ארגון ממלכתי המופקד על הפעילות החשאית בחו"ל, לצורך איסוף מידע, סיכול אינמי נשק בלתי קונבנציונלי וטרור, ביצוע מבצעים מיוחדים, הצלת יהודים בחו"ל ומתן מודיעין לראש הממשלה, לממשלה ולמערכת הביטחון בנושאי ביטחון וחוז'.



החשיבות המבצעית של תוכנית אב לבינוי במוסד ובה בעת עלותה הכספית של התוכנית גבוהות. בעת אישור הפרויקט התקיים בסיס נורמטיבי מוצק, אשר אמור היה לשמש מצפן עבור המל"ל באשר להתנהלות סדורה ומחייבת בתהליך אישור הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי היה עליו לשמש עין בוחנת ברמה הלאומית של הפרויקט, ומשום כך, היה עליו להיות ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בעניינו.



בסיכום, משרד מבקר המדינה מעיר כי בהתאם להחלטות הממשלה המצוינות לעיל, שהיו בתוקף בפברואר 2013, ונוכח החשיבות, כאמור, של תוכנית האב לבינוי ככזו האמורה לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד, וכן נוכח עלותה הגבוהה, היה על ראש המוסד ועל ראש הממשלה (המשמש כשר הממונה) להביאה בפני ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. בביקורת עלה, כי ועדת השרים לא הייתה שותפה לבחינת תוכנית האב של המוסד, וכי המל"ל לא בחן נושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת ראש הממשלה מפברואר 2013 להשאיר את מטה המוסד במקומו, אשר טמנה בחובה גם הוראה להשקיע את המשאבים בתוכנית האב, אינה מחליפה את הצורך להביא את הפרויקט לאישור ועדת השרים המצוינת לעיל, המשמשת כדרג המדיני המוסמך לענין זה.

יתר על כן, מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראש הממשלה גם לא אישר את סכום המשאבים שנועד להיות מושקע בתוכנית האב במסגרת תוכנית המימון לפרויקט מאוגוסט 2014 שלה היו שותפים המוסד, משרד האוצר ורמ"י (ראו להלן). אישור ראש הממשלה כשר הממונה, ולאחר מכן בחינת המל"ל ואישור ועדת השרים כמצוין לעיל, נדרשים על פי החלטות הממשלה שצוינו לעיל, נוכח המשאבים הלאומיים המוקצים לטובת הנושא, וכתיקוף לתוכנית בהיקף הנאמד בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

ראש הממשלה קיבל את המלצת השר לענייני מודיעין להשאיר את מטה המוסד במקומו, ואילו המלצת השר לענייני מודיעין הייתה "שיינתן אישור מדיני לבינוי בקמפוס הנוכחי כחלק מההחלטה על השארת הקמפוס במקומו". כאמור, אישור מדיני, כמתחייב, לא ניתן לביצוע תוכנית האב במוסד.

2. מקרקעין שיועדו לתוכנית הבינוי

בביקורת נבחנה ההתנהלות של הגופים המרכזיים, ובהם המוסד ורמ"י, בנושא המקרקעין שישמשו להרחבת מתקן מטה המוסד כחלק מתוכנית האב.

אותם המקרקעין שעליהם נבנים מבנים נוספים כאמור של המוסד, מצויים בצמוד למתקן הקיים של המוסד. עם השלמת העבודות להקמת המבנים הנוספים, הם יגודרו ויהיו חלק מהמתקן הקיים של המוסד. מדובר במקרקעין שהנהלת רמ"י אישרה למוסד ב-23.7.15 לתפוס בהם חזקה ולהתחיל בעבודות לשם מימוש תוכנית האב.

המקרקעין היו חכורים בידי חברה מסחרית, הופקעו בהפקעת שר האוצר ונחתם הסכם בין רמ"י לבין החוכרים להשבת המקרקעין לרמ"י. על המקרקעין חלה תוכנית המייעדת אותם למחנה צבאי עבור מתקן ביטחוני. התוכנית אושרה למתן תוקף.

על פי מסמך רמ"י, המוסד ורמ"י היו חלוקים בפירוש הסכם משנת 2004 ששימש להסדרת פינוי מקרקעין שהיו בשימוש המוסד בדרום הקריה, וקבלת שטח קרקע חלופי לבנייה בסמוך למתקן מטה המוסד. בהתאם לגישת המוסד לא מוטלת עליו החובה לשלם עבור הקצאת המקרקעין. בהסכמת רמ"י והמוסד הכרעת הסוגיה נמסרה לאגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר. ביולי 2015 סיכמו המוסד ורמ"י שהמוסד ישלם בעבור הקצאת המקרקעין. הסכום לא סוכם באותה עת.

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי של תוכנית האב בדצמבר 2014 בראשות רמ"ט המוסד, אמר היועץ המשפטי של המוסד דאז, כי לפני שהיועץ המשפטי של רמ"י שלל את האפשרות של מימוש עסקה מול החברה המסחרית אישרו רמ"ט המוסד דאז, ביחד עם חשב המוסד דאז, לשלם מיליוני ש"ח "בודדים" בגין העברה מרצון.

בדיון של פורום מינהלת תוכנית האב ממאי 2015 הוצג, כי האומדן לכל פרויקטי שלב א' באותה עת הסתכם בכ-1.5 מיליארד ש"ח, לא כולל רכש המקרקעין שנזכר לעיל בעלות של עשרות מיליוני ש"ח.

בסיכום דיון של ועדת היגוי תוכנית האב ממאי 2015 אמר האחראי לתקציבים במוסד דאז, כי "יש לראות אם הערכת השמאות מקובלת או לא; נחתם הסכם עם ראש המינהל [ראש רמ"י] ובו ישנה התייחסות לנושא [מיליוני הש"ח 'הבודדים'] עבור דמי ההפקעה ואין התייחסות לתשלום עבור דמי ההקצאה מתוך הבנה שלנו שאין דבר כזה. לו היה עולה שעלינו לשלם תוספת של [עשרות מיליוני ש"ח] הדבר היה נפתר במועד ההסכם; לא ייתכן שאנו משלמים גם על ההפקעה וגם על ההקצאה".



ביוני 2015 קיים ראש המוסד דאז דיון בנושא המקרקעין כחלק מתוכנית האב. היועץ המשפטי של המוסד דאז ציין בדיון, כי "במסגרת עלויות הבינוי של המוסד העומדות על 2.3 מיליארד ש"ח תוכנן היה להקים את כל המתחמים בתוך המוסד, לא כולל את [המקרקעין הנוספים], שם נלקח בחשבון שלא ניתן יהיה לקבל שטח זה ללא תמורה". ראש המוסד דאז אישר "לממש המהלך המוצע במסגרתו האוצר ישמש כבורר לסוגיה הנדונה ויפעל עפ"י פסיקתו ומתוך מגמה להימנע ככל האפשר מהעברת תשלום כלשהו ו/או צמצום התשלום ככל הניתן" והדגיש, "כי במידה ונדרש להעביר סכום כלשהו יהיה זה מתקציב תוכנית האב".

ביוני 2015 נערכה פגישה בין נציגי אגף הלוגיסטיקה מהמוסד לבין נציגי החשב הכללי. בעקבות הפגישה ובהסתמך על הסכם של האוצר עם המוסד מ-2004, סוכם במוסד לפנות לחשב הכללי על מנת שיפעל להקצות את המקרקעין הנ"ל לשימוש המוסד - ללא תמורה.

בדיון הצגת תוכנית האב אצל ראש המוסד ביוני 2016 ציין חשב המוסד, כי השומה על המקרקעין עומדת על עשרות מיליוני ש"ח וצריך לשקלל זאת בעלויות שמעבר למיליארד וחצי ש"ח שממומנים על ידי משרד האוצר ורמ"י.

בהתייחסותו לטיטת דוח הביקורת מסר המוסד, כי "לאור דרישת רמ"י המאוחרת בנושא תשלום המוסד עבור הקצאת המקרקעין סוכם כי סגן הממונה על התקציבים וסגן החשב הכללי יקבלו החלטה אל מול העמדות הסותרות של הצדדים. החלטתם הייתה כי המוסד חייב בתשלום על ההקצאה, אך תשלום השומה ייפרס על פני 15 שנה וזאת במטרה למנוע את הפגיעה בתכולות הפרויקטים. לפיכך נושא זה לא נלקח בחשבון כחלק מתכולות שלב א' של תוכנית האב לבינוי מעבר לסכום של [מיליוני ש"ח "בודדים"] אשר שורייין בגין ההפקעה... נושא זה לא סוכם ו[לא] מומש סופית משום שלמרות פניות חוזרות ונשנות של המוסד לרמ"י ולמשרד האוצר, לא העביר רמ"י את השומה בגין ההקצאה עד ספטמבר 2018".

במצגת של מחלקת תקציב מוסד מנובמבר 2017 הוצגו עלויות תוכנית האב בסך 1.612 מיליארד ש"ח וסכום של מיליוני ש"ח "בודדים" כאמור כהתחייבות לרמ"י. עוד נרשם באותה מצגת, כי טרם נקבע הסכום הסופי מול רמ"י, ובמסגרת תכולות נוספות שעליהן יוחלט בעתיד אמור המוסד לשלם לרמ"י עוד עשרות מיליוני ש"ח. עם זאת הסכום לא הופיע באותה המצגת בתוכניות הרב-שנתיות של המוסד המיועדות לשנים 2019-2021 או לשנים 2022-2024. זאת למרות שהסכום הופיע בסכום נצפה בדיוני המוסד לפחות החל משנת 2015.

בביקורת נמצא, כי המוסד לא הביא בחשבון את שומת המקרקעין בסכום של עשרות מיליוני ש"ח בסך כל העלויות המוערכות למימוש התוכנית. כמו כן, נמצא בביקורת, כי הצדדים ל"הסכם המשולש" (המוסד, רמ"י ומשרד האוצר) לא סיכמו ביניהם על



מי יושתו העלויות הנובעות משומת המקרקעין לפני שתוכנית האב יצאה לדרך - על המוסד או על רמ"י - כחלק ממימון התוכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הצדדים הנ"ל לסכם הנושא מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי היה עליו לכלול את עלויות המקרקעין בסכום הנ"ל של עשרות מיליוני ש"ח כחלק מעלויות התוכנית המוערכות עבור שלב א'¹⁰.

3. הסכם המימון ועלויות התוכנית

הסכם בין-משרדי 'משולש' (מוסד-אוצר-רמ"י) מ-26.8.14 לביצוע תוכנית שלב א' של תוכנית האב לבינוי בשנים 2014-2022 [הסכם חתום בין משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, ומשרד ראש הממשלה (המוסד)] כלל מימון בסך 1.5 מיליארד ש"ח מצד משרד האוצר ורמ"י.

במצגת של לשכת אגף הלוגיסטיקה שהוצגה בדיון שקיים ראש האגף ביולי 2015, רוכזו אומדנים לבינוי לתוכנית האב שלב א' (עד שנת 2020) אשר הסתכמו בכ-2,073 מיליון ש"ח (בכלל אלה כ-430 מיליון ש"ח למיגון מבנים קיימים). כלומר 1,643 מיליון ש"ח לתוכנית הבינוי ללא המיגון למבנים הקיימים.

נתונים אלה הוצגו בפני ועדת ההיגוי של תוכנית האב ביולי 2015, אשר הוקמה במוסד באותה עת לצורך ניהול כולל של היבטי תוכנית האב במוסד בראשות רמ"ט המוסד.

בנובמבר 2015 נערך דיון נוסף של ועדת ההיגוי של תוכנית האב. בדיון הוצגה לרמ"ט המוסד השוואת אומדני עלויות הבינוי של תוכנית האב בין אלה של 2011 לבין אלה של 2015. כמצוין שם, האומדנים ב-2011 עמדו על 1,643 מיליון ש"ח (בנוסף ל-430 מיליוני ש"ח למיגון מבנים קיימים), בהנחת העבודה של המוסד, כאמור, לגידול בכוח האדם בעשרות עובדים בכל שנה. אומדני העלות לשנת 2015, בהנחת עבודה של המוסד לגידול בכשליש יותר עובדים בכל שנה, הסתכמו בכ-1,984 מיליוני ש"ח, כלומר גידול של כ-20% בעלויות. רמ"ט המוסד סיכם את הדיון וציין "מספר הנחות יסוד להמשך הדרך: 1. המסגרת התקציבית לכלל תוכנית האב היא 1.5 מיליארד ש"ח. מסגרת זו לא תיפרץ".

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי של תוכנית האב באפריל 2016, הוצגה עבודה שהכינו ב-2016 במשולב אנשי אגף הלוגיסטיקה ואנשי מטה הארגון לתיקוף מחודש של הנתונים בבסיס תוכנית האב. על פי המוצג שם, "פרוגראמת המקור לתכנון תוכנית

10 נכון למאי 2018 רמ"י לא העבירה למוסד שובר לתשלום השומה.



אב 2040', התבססה על נתונים שנאספו בשנת 2011. בחלוף חמש שנים, התבצעה עבודת תיקוף צרכים ותיקוף מפתחות וסטנדרטים לתכנון כבסיס לקבלת החלטה בנוגע להיקף הבינוי; ע"ב [על בסיס] צרכים אלו יתוקפו פרוגרמות התכנון ויתורגמו להיקפי הבינוי הנגזרים; הנתונים מבוססים על: נתוני כח אדם עדכניים משנת 2016, תחזית גידול שנתית עד שנת 2030, תיקוף ועקרונות תוכנית-האב (מודל ישיבה, צרכים ייעודים וכו'), ותיקוף שטחים קיימים אל מול פערים". עלות החלופה שהומלצה לבינוי כמענה לצרכים שהוצגו הסתכמה בכ-1,838 מיליון ש"ח.

רמ"ט המוסד דאז סיכם את הדיון הנ"ל באומרו, כי המוסד נמצא "בדילמה אמיתית נוכח החלופות המוצגות כאן והמשמעויות התקציביות הנובעות מהן. שלושה צירים צריכים להתכנס: ציר המענה לצורך, הציר התקציבי, וציר הזמן. למרות שלכאורה לא היינו אמורים להגיע למצב שבו יש צורך בתקציב נוסף. חשוב שנכיר הנתונים, נתמודד עימם, ונבחר בפתרון האופטימלי האפשרי".

מצגת תוכנית האב מיוני 2016 הוצגה לראש המוסד בסוף יוני 2016, כחצי שנה לאחר כניסתו לתפקיד. על פי הנתונים שהוצגו לו, עלות החלופה המומלצת כמענה לצרכים לשנת 2020 הסתכמה בכ-1,779 מיליוני ש"ח, ועלות המענה לצורך לשנת 2030 מסתכמת בכ-2,038 מיליוני ש"ח. ראש המוסד הנחה, כי "טרם פניה למשרד האוצר [יש] לבצע עבודת מטה פנימית. השאיפה התקציבית של המוסד היא לממש את מקסימום הדרישות לתקציב של 1.5 מיליארד ש"ח. זאת לפני שעוברים לבקשת הגדלה ל-1.779 מיליארד ש"ח". ראש המוסד העלה בדיון מספר שאלות לגבי תוכנית האב. בין היתר, התייחס לפער הכספי שהוצג וציין שהוא "מנסה להבין למה אנחנו בבעיה להשלים את הפרויקט בתקציב המקורי? אנחנו בתת-ביצוע כספי במוסד וכל שנה יש עודף כסף. בינוי כזה עושים פעם ב-30-40 שנה". רמ"ח משאבים תכנון ובקרה במוסד דאז השיב, כי "המוסד] עדיין בשלב מאוד מוקדם במימוש התקציב השנתי במוסד. יתכן מצב שבו נהיה בחריגה במימוש, אך קשה לצפות כל כך הרבה קדימה בסכומים כאלה גדולים; חושב שצריך ללכת היום למשרד האוצר ולהכין אותו לאופציה של חריגה מתקציב הפרויקט".

גם סגן רמ"ט המוסד דאז ציין, כי הוא "חושב שצריכה להיות שקיפות מול משרד האוצר; הפער הזה יישאר ולא מן הנמנע שיגדל, כן צריך לפנות למשרד האוצר ולבקש מהם תוספת תקציב, חושב שהאוצר יבינו אותנו; כל מה שהוצג קשור במשרד האוצר והם צריכים להיות מעורבים. תחזית הגידול של כוח האדם שהוצגה, נשענת על כך שאנחנו ממשיכים לקבל תקנים וזה גם קשור באוצר, כי הם צריכים לאשר אותם. האוצר הוא שותף, בין אם נרצה בין אם לא. צריך להיזהר שלא ניעצר בעבודה, כי אז ניכנס לפערים יותר גדולים".

חשב המוסד אמר באותו דיון, כי "השומה על [המקרקעין] עומדת על [עשרות מיליוני ש"ח] וצריך לשקלל זאת בעלויות שמעבר למיליארד וחצי ש"ח", וכי הוא



מסכים עם סגן רמ"ט המוסד, "בכך שיש לעדכן את משרד האוצר על כך שאנו יוצאים לדרך עם תקציב שמכסה את דרכינו, אך לא בתצורה מלאה. על [מחלקת משאבים תכנון וביקרה] לקבוע את העיתוי הנכון לעדכון האוצר" (פירוט ראו בפרק "מקרקעי התוכנית").

ראש המוסד אישר בדיון זה את החלופה שעלותה 1,779 מיליון ש"ח, שכללה עלות רכישת המקרקעין במיליוני ש"ח "בודדים". זאת בדיון שבו הוצג ששומת הקרקע היא בסך עשרות מיליוני ש"ח. ההפרש בסך עשרות מיליוני ש"ח¹¹ נעדר מהמקורות התקציביים שהיו מיועדים באותה עת במסגרת החלופה שאישר ראש המוסד. במועד הדיון התקציב הצפוי למימוש תוכנית האב עמד על 1,850 מיליון ש"ח.

בדוח של מבקר הפנים של המוסד צוין, כי "באם תיבחר למימוש חלופה להיקף בינוי השונה מההסכם עם האוצר משנת 2014 לעדכן את האוצר בשינוי". כאמור לעיל, חלופה כזו נבחרה על ידי ראש המוסד ביוני 2016. חשבות המוסד התייחסה לדוח מבקר הפנים: "במידה ויהיו שינויים הנושא יועבר לאישור [ה]אוצר"; ומינהלת מטה הארגון התייחסה: "כל חלופה אשר עלותה שונה מהסיכום עם האוצר מחייבת סיכום עם משרד האוצר של המקורות למימונה".

במצגת של מינהלת תוכנית האב מאוקטובר 2016, שהוצגה בדיון אצל רמ"ט המוסד, הוצגו אומדני עלויות מעודכנים לחלופה שאישר ראש המוסד ביוני 2016 (שאומדנה ביוני 2016 היה כאמור 1,779 מיליוני ש"ח) בסכום של 1,833 מיליוני ש"ח. עלויות רכישת המקרקעין הוצגו שוב בחסר של 71 מיליוני ש"ח (ראו לעיל), כך שאומדני העלות באוקטובר 2016 הסתכמו ב-1,904 מיליוני ש"ח למימוש תוכנית האב שלב א'. סכום זה מהווה תוספת של כ-404 מיליון ש"ח (כ-27%) לעומת ההסכם החוזי מול משרד האוצר, שנחתם כאמור באוגוסט 2014.

במצגת ממרץ 2017 שהוצגה בוועדת ההיגוי, הוצגו אומדני עלויות מעודכנים לחלופה שאישר ראש המוסד ביוני 2016 (כאמור, בסכום של 1,779 מיליוני ש"ח) בסכום של 1,871 מיליוני ש"ח. בתוספת עלויות רכישת המקרקעין שהוצגו שוב בחסר של 71 מיליוני ש"ח (ראו לעיל), אומדני העלות במרץ 2017 ובאוקטובר 2016 הצביעו על סכום של 1,942 מיליוני ש"ח למימוש תוכנית האב שלב א'. סכום זה האמיר לכדי תוספת של כ-442 מיליון ש"ח (כ-30%) לעומת ההסכם החוזי מול משרד האוצר.

בדיון של ועדת ההיגוי לתוכנית האב באפריל 2017 הציגה תקציבאית התוכנית, כי "הפרייקט חורג מהתקציב שהוקצה לו בתחילת הדרך, בשלב זה אין כוונה לפתוח את ההסכם מול משרד האוצר, מציינת כי בשנת 2018 המשרד יוצא למו"מ חדש על

11 ההפרש בין שומת הקרקע (עשרות מיליוני ש"ח) לבין העלות שהוצגה (מיליוני ש"ח "בודדים").



תר"ש 2019-2021 ושם יוצגו צורכי הבינוי והתוספות הנדרשות להשלמת שלב א' של תוכנית האב". על פי המצגת שצורפה לדיון עלויות בניין המשרדים הנצפות נכון לאותו מועד עלו לכ-725 מיליון ש"ח וזאת בהשוואה לאומדן בסך 630 מיליון ש"ח שהוצג לראש המוסד ביוני 2016.

ראש המוסד הנחה ביוני 2017 את רמ"ט המוסד "לבחון את האופציה לפנות לאוצר לפני התר"ש מחשש שנישאר ללא תקציב לפרויקט". זאת "לאור הגדלות חוזרות ונשנות של תכולות העבודה והגדלת התקציב של תוכנית האב לבינוי" ובאופן מיידי.

האומדן הצפוי של עלויות התוכנית עודכן במהלך השנים. ב-30.11.2017 הציגה מחלקת התקציב של המוסד בפני ראש אגף הלוגיסטיקה נתוני אומדן צפוי בדיון "חתמ"ץ [חיתוך מצב] תוכנית האב". על פי האומדן המעודכן המוערך, עלויות תוכנית האב הבסיסית מסתכמות בכ-1.612 מיליארד ש"ח. נוסף להן הציגה מחלקת התקציב אופציות לבינוי בסך 288 מיליון ש"ח, מהם 40 מיליון ש"ח לבינוי קומות נוספות בבניין המשרדים הראשי, ו-248 מיליון ש"ח לבינוי מטבח, חדר אוכל וקומות משרדים לבניין הלוגיסטיקה. מעבר לכך, הוצגו עלויות לתכולות נוספות של תוכנית האב בסך 681 מיליון ש"ח, מהן 81 מיליון ש"ח השלמת תשלום שובר לרמ"י בגין הקצאת הקרקע, ו-600 מיליון ש"ח לתוכניות התקשוב, רכש ציוד למעבדות ולרה-ארגון והצטיידות. סך האומדן הצפוי לתוכנית האב, כולל כל התכולות המתוכננות עמד על פי המצגת על סך של 2.581 מיליארד ש"ח נכון לסוף נובמבר 2017.

בסוף דצמבר 2017 נערך דיון בראשות רמ"ט המוסד לקראת הצגת תוכנית האב לראש המוסד. בדומה לדיון "חתמ"ץ תוכנית האב" המצוין לעיל, גם בדיון זה הוצג, כי האומדן המעודכן לעלויות תוכנית האב הבסיסית עומד על 1.612 מיליארד ש"ח. בנוסף ישנן אופציות לבינוי בסך 288 מיליון ש"ח, ותכולות נוספות של תוכנית האב בסך 681 מיליון ש"ח. סך האומדן הצפוי לתוכנית האב כולל כל התכולות המתוכננות עמד על פי המצגת על סך של 2.581 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.17.

בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת, מסר המוסד, כי "פנה למשרד האוצר ושיקף לו את הרצון לדון על הגדלת המסגרת התקציבית בגין פרויקטים בשלב א' ופרויקטים נוספים שתוכננו מתוך ראייה עתידית של צורכי המוסד לאחר שנת 2022 ושאינם נכללים בשלב א'".

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי נתוני האומדן המעודכן שלעיל לא הוצגו לראש הממשלה, כשר הממונה עליו, וגם לא לוועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין - לצורך אישור הקצאת הסכומים הללו לביצוע תוכנית האב במוסד על נדבכיה המתוכננים והאופציונליים. נוכח העובדה שמדובר בפרויקט עתיר משאבים, היה על המוסד לפעול כנדרש, בלי לדלג על פני המשוכות שנקבעו בהחלטות הממשלה. על המ"ל היה לוודא שהפרויקט יובא לאישור ועדת שרים, כאמור בהחלטות הממשלה, עוד בטרם זה יצא לדרך.

בפגישה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במשרד האוצר בספטמבר 2017 ציין סגן החשכ"ל, כי "כרגע פועלים באמצעות התקציב שקיים, וכל עוד לא הוחלט ולא אושר אחרת, לא ייצאו להתקשרויות מעבר לתקציב המאושר. אם יחליטו להגדיל הפרויקט ויקצו המקורות אז החשב ישלם אותם". חשב המוסד ציין באותה הפגישה, כי "במוסד ערים לכך שיש חריגה ולו פוטנציאלית", וכי "ברור למוסד שבשלב מסוים יהיה הכרח להגיע לסיכום מחודש בנושא עם אגף התקציבים באוצר", ו"להערכתנו זה יובא לקראת הדיונים על תר"ש המוסד הבאה, לשנים 2021-2019".

בנוגע לזיהוי נקודות כשל אפשריות בפרויקט ציין חשב המוסד, כי "הבעיה היא בשינוי בהנחות המוצא ביציאה לפרויקט. כחשב הוא גם התריע על כך שתידרש תוספת משמעותית לפרויקט". בתשובה לשאלה באשר למודעות מנכ"ל משרד האוצר או שר האוצר לצפי בהגדלת עלויות הפרויקט, ציין סגן החשכ"ל כי "לא ידוע לו על כך והוא בספק אם הם מודעים לכך".



בסיכום, משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי במהלך התכנון ובתחילת הבנייה היה ידוע למוסד על פערים תקציביים ניכרים בין מימון שלב א' של תוכנית האב לבין ההקצאה של משרד האוצר ורמ"י. פערים אלה היו ידועים במוסד ואף נדונו בו, אך לא הוצגו כנדרש בפני הדרג המדיני הבכיר, ובכלל זה לא הוצגו לשר הממונה - ראש הממשלה, לשם עדכון ולשם קבלת אישורו להם.



סיכום

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המוסד על הכנת תוכנית אב רב-שנתית לבניוי במוסד.

תוכנית זאת כוללת פרויקט רחב היקף ועתיר משאבים שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו; ומשית על קופת המוסד והמדינה התחייבויות כספיות בהיקפים גדולים. כמתואר לעיל, נמצאו ליקויים בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, בהליך קבלת ההחלטות על תוכנית האב, בסיכום הנושא המימוני לביצוע שלב א' של התוכנית - בכלל זה מימון חלקי של שלב א'. בולט בהקשר זה חוסר עקביות בתחזיות גידול כוח האדם במוסד במשך השנים כאשר ברור שהתחזיות הן מפתח בעל משמעות רבה בקביעת הצרכים ובביסוס הצורך באשר למשאבים הנדרשים.

כמו כן נמצא, כי אם יממש המוסד את כל התכולות; שהציג כמיועדות לתוכנית, אזי יתווספו לעלויות תוכנית האב כ-1.081 מיליארד ש"ח (כ-72% לעומת הסכום שעליו סיכמו המוסד, משרד האוצר ורמ"י בסך 1.5 מיליארד ש"ח), ועלויותיה צפויות להסתכם בכ-2.6 מיליארד ש"ח. המוסד לא עדכן עד מועד סיום הביקורת את משרד האוצר בעלות הדרישות, ולא פנה כדי לקבל אישור לכך.

החשיבות המבצעית של תוכנית אב לבניוי במוסד ובה בעת עלותה הכספית של התוכנית גבוהות. בעת אישור הפרויקט התקיים בסיס נורמטיבי מוצק, אשר אמור היה לשמש מצפן עבור המל"ל באשר להתנהלות סדורה ומחייבת בתהליך אישור הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי היה עליו לשמש עין בוחנת של הפרויקט ברמה הלאומית, ומשום כך, היה עליו להיות ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בעניינו.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי המוסד יביא פרויקטי בניוי מרכזיים תומכי לחימה בעלויות המחויבות לאישור השר הממונה - ראש הממשלה, ובאמצעות המל"ל לאישור ועדת שרים רלוונטית. כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לאשר את מלוא עלויות הפרויקט טרם היציאה לדרך.

מבקר המדינה | דוח שנתי 2017

פרק שני

משרדי ממשלה



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

משרד ראש הממשלה

פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו





פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

רקע

"פרויקט אלמוג" (להלן - הפרויקט או פרויקט אלמוג) הוא מיזם להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) ולצידו מעון רשמי לראש הממשלה. מטרתו המרכזית של הפרויקט היא לספק לראש הממשלה ולמוקדי ההנהגה מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית שיבטיחו את שרידותם ואת רציפות פעילותם בעיתות שגרה וחירום. הפרויקט תוכנן להיבנות בשטח הנכלל בשטחה של קריית הממשלה בירושלים. הליכי המכרז לתכנון הפרויקט החלו בשנת 1995 ותכנונו החל בשנת 2000, אולם קידומו הוקפא. בפברואר 2009 החליטה הממשלה להתחיל בקידום הפרויקט, ובאפריל 2009 החליטה הממשלה משיקולי תקציב להקפיאו. עם זאת, הובהר כי ניתן להמשיך בחלק מן הפעולות לתכנונו. במאי 2014 החליטה ממשלת ישראל להתחיל לקדם מחדש את הפרויקט, באוקטובר 2018 הופסק קידומו, ובמועד סיום הביקורת נשקלת הקמתו במקום חלופי.

נתוני מפתח

1.2 מיליארד ש"ח

העלות המוערכת המעודכנת של הפרויקט בשנת 2018. שטח הפרויקט בשנה זו: 13,976 מ"ר נטו. הסיבה להתייקרות הפרויקט הייתה בין השאר עדכון דרישות המיגון שלו

650 מיליון ש"ח

עלות המוערכת המקורית של הפרויקט, בשנת 2009. שטח הפרויקט בשנה זו: 13,670 מ"ר נטו

50 מיליון ש"ח

העלות המוערכת במועד סיום הביקורת של מיגון מעונו הרשמי של ראש הממשלה באופן זמני עד להקמת הפרויקט

6.5 מיליון ש"ח

עלות התכנון האדריכלי וקידום ההליך הסטטוטורי של הפרויקט, בין הצגת הפרויקט לממשלה עד שנת 2019

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2019 עד אוגוסט 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנוגע לפרויקט. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: העיכוב בהקמת הפרויקט, עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט וניהול הפרויקט. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם, במטה לביטחון לאומי (המל"ל), בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (חטיבת הנכסים; אגף החשכ"ל) ובשירות הביטחון הכללי (השב"כ). בדיקות השלמה נעשו במזכירות הממשלה, באגף התקציבים במשרד האוצר, באגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון ובלשכת מהנדס העיר ירושלים. הביקורת התמקדה בחודשים דצמבר 2015 עד אוגוסט 2019.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

עיכוב בתכנון הפרויקט ובהקמתו - במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט מדצמבר 2015 ולפיה בניית המעון תושלם עד יוני 2018 ויוצג מתווה להקמת המשרד "בתקופה הקרובה", תכנון הפרויקט לא הושלם, טרם הוחל בבנייתו והיתכנות הקמתו מוטלת בספק. זאת, על אף עמדתם הברורה של גורמי המקצוע בדבר הצורך בקידומו המהיר של הפרויקט. עקב כך נשקפת סכנה לאינטרסים לאומיים מרכזיים.

לא נבדקו השינויים התכנוניים בסביבת הפרויקט - מדצמבר 2015 ועד סוף שנת 2018, גיבש השב"כ את עמדתו המקצועית בנוגע לפרויקט על בסיס מידע תכנוני המעודכן לשנת 2007, ולא הביא בחשבון שינויים תכנוניים עכשוויים כגון תוכנית הכניסה לעיר ותוואי הרכבת הקלה. רק בסוף שנת 2018 נודע לשב"כ על מלוא השינויים, והתברר כי הם גורמים קושי ביטחוני. בעקבות כך, הוקפא הפרויקט ונשקלת הקמתו במקום חלופי. השיהוי בבדיקת המידע התכנוני העדכני גרם לבזבז זמן יקר במסגרת תכנון הפרויקט והקמתו ולירידתם לטמיון של משאבים כספיים ושאינם כספיים.

איחור בבחינת עדכון דרישות המיגון של הפרויקט - אף שעבודת המטה של צוות הפרויקט לעדכון דרישות התכנון (הפרוגרמה) של הפרויקט החלה בינואר 2016, רק בינואר 2017 יזם השב"כ בחינה עדכנית של דרישות התכנון בתחום המיגון, ורק ביולי 2017 הנחה סגן ראש המל"ל דאז את השב"כ להגיש את דרישותיו. באוגוסט 2017, כשנה וחצי לאחר שהחלה עבודת המטה, הגיש השב"כ את מרבית דרישותיו, בהיקף כספי של 270 מיליון ש"ח. בגין העיכוב, במשך כשנה וחצי בוצעה עבודת מטה המבוססת



על דרישות מיגון לא עדכניות ובמשך כשמונה החודשים הבאים בוצעה עבודת מטה כדי להתאים את הדרישות המעודכנות למסגרת התקציב שנקבעה.

לא נמסר לאדריכלים מידע מלא ועדכני - מנהלי הפרויקט, סגן ראש המל"ל דאז ומנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, לא וידאו כי נמסר לאדריכלים כל המידע העדכני הדרוש להם לתכנון הפרויקט. כמו כן, נותרו סוגיות תכנוניות בלתי פתורות בפרוגרמה ובדרישות הביטחון. כל אלה גרמו לעיכוב בתכנון הפרויקט.

חוסר פעילות של הוועדה להסרת חסמים - ממועד הקמת הוועדה במאי 2014 ועד אוגוסט 2019 לא התכנסה הוועדה אף לא פעם אחת ולא נמצאה שום אסמכתה המתעדת את פעילותה. זאת אף שבתהליך ניהול הפרויקט היו חסמים מהותיים וכן היו פערים ניכרים בין לוחות הזמנים המתוכננים ובין לוחות הזמנים בפועל.



הפרויקט קודם בהיבט התכנוני - לאחר החלטת הממשלה על הקפאת הפרויקט משיקולי תקציב בשנת 2009, פעלה חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, בשיתוף אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם, לקידום הליכי התכנון של הפרויקט, כדי לייעל את הטיפול העתידי בפרויקט כשיאושר תקציב לביצועו. בדצמבר 2012 החלו ההליכים לאישור התב"ע לפרויקט ובמאי 2017 נכנסה תוכנית הפרויקט לתוקף לאחר שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים.

הוכנו תוכניות למיגון זמני של מבני מעון ומשרד רה"ם הנוכחיים - בשנת 2019 החל אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם לקדם הכנת תוכנית למיגון ביניים של המעון, כדי לתת מענה שנדרש בשל העיכוב ביישום הפרויקט. ממלא מקום מנכ"ל המשרד אישר את התוכנית והיא רק תוקצבה. בסוף שנת 2019 אישר ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם תוכנית נוספת, למיגון ביניים של מבנה המשרד. עם זאת, תוכנית זו טרם תוקצבה.

עיקרי המלצות הביקורת

קבלת החלטת ממשלה בנוגע לעתיד הפרויקט - על ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט וליזום את הבאתן להחלטת הממשלה. בתוך כך, עליו להציע למנות גורם אחד שיפקד על מימוש ההחלטה.

קידום מיגון ביניים של מבני המשרד והמעון הקיימים - מוצע כי ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם, בשיתוף השב"כ וגורמי מקצוע רלוונטיים נוספים, יוודא כי הפתרונות הזמניים המתוכננים למיגון המשרד והמעון ייושמו בהקדם האפשרי.

הסדרת מעקב השב"כ אחר היבטי תכנון סביבתיים במתקנים שבאחריותו - מוצע כי השב"כ יקים מנגנון שיבטיח בדיקה סדורה ועיתית של כל ההיבטים התכנוניים הנדרשים הנוגעים לאבטחת ראש הממשלה במתקני הקבע הקיימים שלו ובמתקנים עתידיים. המלצה זו, ראוי שתבחן גם בנוגע למתקנים נוספים שבאחריות השב"כ.

תיאום והעברת מידע - על חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל לוודא כי במסגרת פרויקטים ייחודיים ומורכבים בניהולה, אשר בדומה לפרויקט זה משלבים שותפים רבים ותחומים מקצועיים שונים, ניתנת תשומת לב מיוחדת להעברת מידע מתואמת, סדורה וברורה בין כלל הגורמים המעורבים.

הסרת חסמים - מוצע כי ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם יפעל להבטחת מנגנון אקטיבי ויעיל של פיקוח ובקרה על ניהול הפרויקט. במסגרת המנגנון תיקבע החובה להתעדכן באופן עיתי בנוגע להתקדמות הפרויקט, לוודא את העמידה בלוחות זמנים, ליישב מחלוקות ולהסיר חסמים. זאת במסגרת הפעילות של הוועדה להסרת חסמים או במסגרת אחרת.

סיכום

לדוח זה, הסוקר את אופן ניהול הפרויקט בשנים האחרונות, שלוש תכליות מרכזיות. בין היתר, הדוח עומד על כמה וכמה ליקויים בניהול הפרויקט כדי שבהתבסס עליהם יופקו לקחים, הן לצורך המשך ניהול הפרויקט בשנים הבאות והן לצורך יישום בפרויקטים מורכבים עתידיים; במועד סיום הביקורת נמצאים מקבלי החלטות על פרשת דרכים בכל הנוגע לעצם הקמתו של הפרויקט, מקומו ואופן ניהולו. הדוח מדגיש את הצורך בקבלת החלטות יסודיות שיניחו בסיס יציב להמשך פעולה סדורה ויעילה בתקופה הקרובה.

אבני דרך עיקריות בפרויקט אלמוג



המקור: אגף החשכ"ל, משרד רה"ם, החלטות הממשלה והקבינט. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

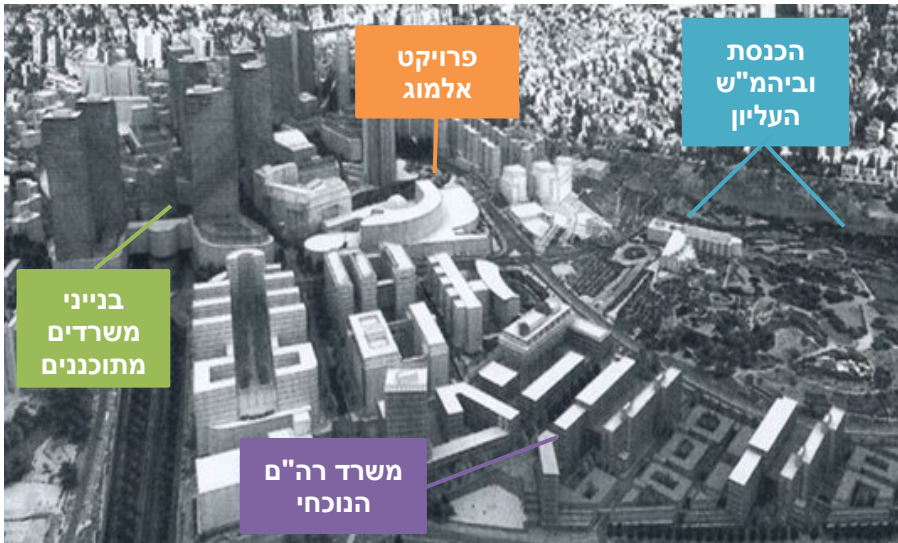
פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

מבוא

1. "פרויקט אלמוג" (להלן - הפרויקט או פרויקט אלמוג) הוא מיזם להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ולצידו מעון רשמי לראש הממשלה. מטרתו המרכזית של הפרויקט היא לספק לראש הממשלה ולצוות לשכתו ויועציו, לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) ולשרי הממשלה (כל אלה ייקראו להלן - מוקדי ההנהגה) מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית שיבטיחו את שרידותם ואת רציפות תפקודם בעיתות שגרה וחירום. איחוד משרד רה"ם ומעונו הרשמי במתחם משותף נועד לאפשר תפקוד רצוף של ראש הממשלה, לרכז את המשאבים הנדרשים לפעילות ראש הממשלה ואבטחתו ובכך להפחית את ההוצאה הכוללת עליהם. כמו כן, על פי התוכנית, ישמש המבנה החדש אתר ייצוגי ומכובד ההולם את מעמדו של ראש הממשלה ומתאים לקיום טקסים ממלכתיים ולאירוח רשמי של גורמים בין-לאומיים בכירים, כמקובל במדינות נוספות בעולם.¹

הפרויקט תוכנן להיבנות בשטח הנכלל בקריית הממשלה בירושלים.

תמונה 1: השטח המיועד להקמת הפרויקט



המקור: אגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1 מתקני אירוח רשמיים נמצאים למשל בארה"ב, בקנדה ובספרד.

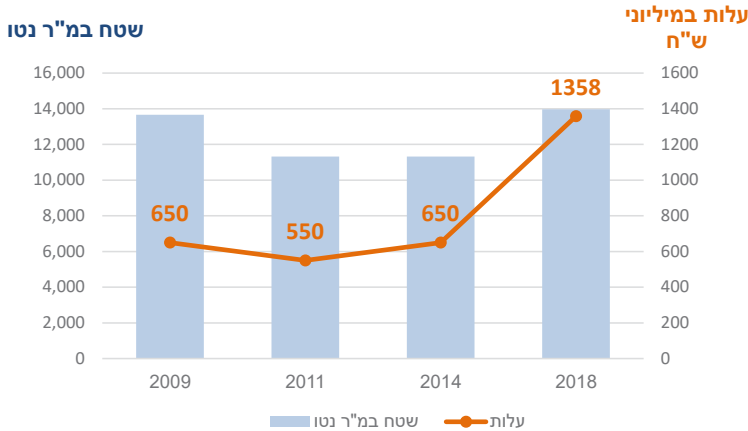
תמונה 2: מבנה הפרויקט המתוכנן



המקור: ויקיפדיה, הדמיה של משרד האדריכלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. הליכי המכרז לתכנון הפרויקט החלו בשנת 1995, קידומו "הוקפא" מפעם לפעם משיקולי תקציב, ומשנת 2000 הוא קודם בעיקר בהיבט התכנוני. במאי 2014 החליטה ממשלת ישראל להניע את הפרויקט מחדש, ובאוקטובר 2018 הופסק קידום הפרויקט. זאת בעקבות שינוי שחל במועד זה בעמדת שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ואגף הביטחון במשרד רה"ם, אשר החליטו להתנגד להקמת הפרויקט במקומו המתוכנן בשל סיכונים ביטחוניים שהתגלו להם בסביבתו. בעקבות האמור, במועד סיום הביקורת נבחנת האפשרות להקמת פרויקט דומה במקום חלופי.
3. עלות הפרויקט השלם, הכולל את בניית המעון ומשרד רה"ם על כל יחידותיו, הוערכה בשנת 2009 ב-650 מיליון ש"ח. במשך השנים בוצעה עבודת מטה בניסיון לצמצם את עלויות הפרויקט, ומשנת 2015 נבחנה האפשרות להקמתו בשלבים - בשלב הראשון יוקמו המעון ויחידות ליבה של המשרד בלבד (להלן - שלב א'), ובהמשך תישקל בנייה שתאפשר את שילובן של יחידות נוספות של המשרד בפרויקט. להלן תרשים המרכז את השינויים בהערכת עלויות הפרויקט השלם:

תרשים 1: הערכת עלויות הפרויקט יחסית לשטחו



המקור: אגף החשכ"ל, משרד ה"ם. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי הגידול הניכר בעלותו המוערכת של הפרויקט בשנת 2018 נגרם מעדכון דרישות המיגון שלו, בהתאם לצורכי הביטחון והגדרת האיזמים, לרבות הוספת דרישת רציפות תפקוד.

4. במסגרת החלטות הממשלה, הקבינט וראש הממשלה, הוטלה האחריות לקידום הפרויקט או לקידום היבטים מסוימים בו על הגורמים האלה (הגורמים המפורטים בפסקאות א-ד ייקראו להלן - צוות הפרויקט):

א. המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל): המל"ל הוא גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה המופקד על ענייני חוץ וביטחון. הגוף פועל מכוח חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, ועל פי הנחיות ראש הממשלה. בדצמבר 2015 הטיל ראש הממשלה על סגן ראש המל"ל וראש אגף לוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף דאז את האחריות להובלת הפרויקט מטעמו. במסגרת זו הוא עסק בהכנת הצעת מחליטים לאישור מתווה הפרויקט ותקציבו בקבינט; בריכוז עבודת מטה להגדרת תפיסת המיגון והאבטחה של הפרויקט; בבקרה ומעקב שנועדו לוודא כי הפרויקט עומד בלוחות הזמנים וכי אין חריגה מתקציבו; בהסדרת תהליכים ובתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט.

ב. חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חטיבת הנכסים; אגף החשכ"ל): חטיבת הנכסים פועלת לניהול ולהקמה של פרויקטים ממשלתיים ומבצעת פיקוח ובקרה עליהם באמצעות מינהלת שירותי בינוי ממשלתי (להלן - המינהלת). משנת 2013 מפעילה חברה א' את המינהלת, וכפופה לחטיבת הנכסים. חטיבת הנכסים עסקה בניהול

פרויקט אלמוג מתחילתו, ובמאי 2014 הטילה עליה הממשלה את התפקיד. המינהלת הופקדה על ריכוזו וניהולו השוטף של הפרויקט, בפקוח חטיבת הנכסים. במסגרת תפקידה, התקשרה חטיבת הנכסים עם אדריכלי הפרויקט ועם יועצים שונים בתחום התכנון, המיגון והרציפות התפקודית.

ג. משרד רה"ם: ראש אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם (להלן - אג"ת במשרד רה"ם) משמשת "נציגת הלקוח" מטעם המשרד ומטעמו של ראש הממשלה והופקדה על אפיון דרישות הלקוח; על הכנת פרוגרמה לפרויקט²; ועל הבאת הפרוגרמה לאישור אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת במשרד האוצר). אגף הביטחון והחירום במשרד הופקד בין היתר על הגדרת צורכי הביטחון והאבטחה של המשרד ועל העברתם לשב"כ לשם הטמעתם בפרוגרמת הביטחון³.

ד. השב"כ: היחידה לאבטחת אישים באגף האבטחה בשב"כ משמשת האחראית לאבטחתו הפיזית של ראש הממשלה והמנחה המקצועית של אגף הביטחון במשרד רה"ם בכל הקשור לאבטחת המעון והמשרד. בין תפקידיה בפרויקט - אפיון דרישות ביטחון והכנת פרוגרמת ביטחון. הרשות הממלכתית לאבטחת מידע בשב"כ (להלן - רא"ם) אחראית בפרויקט להנחיה בתחום זה, לאפיון דרישות ביטחון במסגרת ההתגוננות מפני מתקפת סייבר ולהכנת פרוגרמת ביטחון בנושאים אלה.

ה. ועדה להסרת חסמים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם: ועדה זו הוקמה לראשונה בתוקף החלטת ממשלה ממאי 2014, והוטל עליה להכריע במחלוקות הקשורות ליישום החלטת הממשלה בדבר קידום הפרויקט ולסייע בסילוק חסמים⁴.

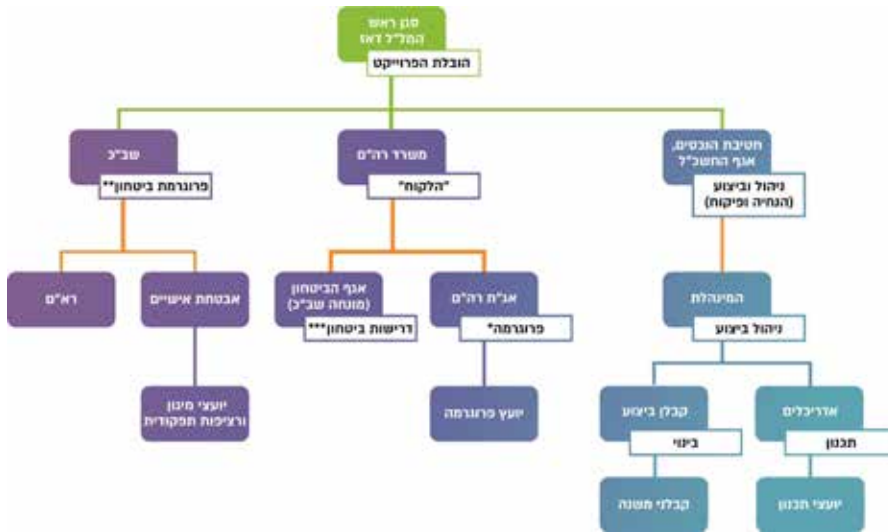
ו. אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון (להלן - אהו"ב או אהו"ב במשרד הביטחון): ביוני 2018 החליט ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי ניהול הפרויקט יועבר מחטיבת הנכסים במשרד האוצר לאהו"ב במשרד הביטחון. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2019, טרם הובאה החלטה זו לאישור הממשלה.

2 פרוגרמה היא מסמך הנחיות לאדריכלים המפרט את צרכיו התכנוניים של הלקוח, ובהם היקף השטחים בפרויקט, השימושים המתוכננים בשטחים אלה והזיקות ביניהם.

3 פרוגרמת הביטחון היא מסמך הנחיות לאדריכלים המפרט את דרישות הביטחון והאבטחה של הפרויקט. פרוגרמת הביטחון מוטמעת בפרוגרמה הכוללת.

4 החלטת הממשלה 1581 (מאי 2014); החלטת הקבינט ב/64 (דצמבר 2015). בהחלטה האמורה נקבע כי חברי הוועדה הנוספים יהיו נציג המ"ל; נציג משרד הביטחון; נציג אגף החשכ"ל; נציג אג"ת במשרד האוצר; ומזכיר הממשלה.

תרשים 2: צוות הפרויקט - חלוקת תפקידים



המקור: המל"ל, אגף החשכ"ל. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * פרוגרת - ריכוז הדרישות התכנוניות של הפרויקט.
- ** פרוגרת ביטחון - הדרישות התכנוניות של הפרויקט בתחום הביטחון, מוטמעות בפרוגרת.
- *** דרישות אגף הביטחון במשרד רה"ם בנוגע לפרויקט. מוטמעות בפרוגרת ביטחון.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2019 עד אוגוסט 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד רה"ם ומעונו". בביקורת נבדקו הנושאים האלה: העיכוב בהקמת הפרויקט; עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט; וניהול הפרויקט. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם, במל"ל, בחטיבת הנכס באגף החשכ"ל ובשב"כ. בדיקות השלמה נעשו במזכירות הממשלה, באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת או אג"ת במשרד האוצר), באה"ב ובלשכת מהנדס העיר ירושלים. הביקורת התמקדה בחודשים דצמבר 2015 עד אוגוסט 2019.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

העיכוב בהקמת הפרויקט

רקע

שלבים בתכנון פרויקט בנייה

תכנון פרויקט בנייה כולל כמה אבני דרך מרכזיות, כמפורט להלן:

תרשים 3: שלבי תכנון פרויקט בנייה



המקור: המינהלת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אומדן עלויות מבוצע בשלבים נוספים של הפרויקט, בהתאם להתקדמותו.



השלבים בקידום פרויקט אלמוג

1. ראשיתו של פרויקט אלמוג בשנת 1995, כאשר יזמה חטיבת הנכסים פרסום מכרז פומבי לתכנון משרד רה"ם כחלק מקריית הלאום בירושלים. במהלך תקופה זו ועד שנת 2009 הפרויקט תוקצב לצורכי תכנון בלבד, ולא חלה בו התקדמות של ממש, פרט להכנת פרוגרמה שלא אושרה על ידי אג"ת וביצוע תכנון אדריכלי ראשוני. בשלב זה הוערכה עלות הפרויקט בכ-550 מיליון ש"ח.
2. בפברואר 2009 החליטה ממשלת ישראל לאשר ולתקצב את הקמת הפרויקט, הכולל את משרד רה"ם ומעונו, בסכום של כ-650 מיליון ש"ח, ולסיים את תכנונו עד לסוף יוני 2009. באפריל 2009, לאחר הבחירות לכנסת ובשל גירעון תקציבי, החליטה הממשלה החדשה על ביטול ההחלטה הקודמת. בפברואר 2010 הבהיר מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי "החלטת הממשלה אינה מבטלת את המשך פעולות התכנון הנדרשות להצגת תוכנית חלופית ליישום הפרויקט, תוך מתן דגש להתייעלות ולצמצום עלויות באופן ניכר".

בהתאם לאמור, וכדי לייעל את הטיפול העתידי בפרויקט כשיאושר תקציב לביצועו, קידמה חטיבת הנכסים, בשיתוף אג"ת במשרד רה"ם, את הפרויקט בהיבט התכנוני, תוך ניסיון לצמצם את עלויותיו. ביולי 2011 אישר מנכ"ל משרד רה"ם דאז פרוגרמה של הפרויקט, ששטחה מצומצם יחסית לשטח שנקבע בתוכנית הקודמת⁵. בדצמבר 2012 החלו ההליכים לאישור התב"ע לפרויקט, ובמאי 2017 נכנסה תוכנית הפרויקט לתוקף לאחר שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים.

3. בדצמבר 2013 החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג (להלן - ועדת גולדברג), שתפקידה "לבחון את כל ההיבטים הרלוונטיים להקמתו של מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעון רשמי לראש הממשלה, ובכלל זה ההיבטים הכלכליים והביטחוניים, תוך התייחסות לתוכניות שהוכנו עד כה". באפריל 2014 הגישה ועדת גולדברג לממשלה את המלצותיה בנושא הקמתו של מבנה חדש למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, ולפיהן מטעמים ביטחוניים ולוגיסטיים קיים צורך להקים מתחם בו יהיו שני המבנים מצויים בסמיכות. עוד המליצה הוועדה כי ההליכים לבניית משרד רה"ם ומעונו יתחדשו ללא עיכוב.

במאי 2014 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי דוח ועדת גולדברג ולהטיל על חטיבת הנכסים לבצע את המלצות הוועדה, להכין תוכנית בנושא ולהגישה לאישור הקבינט בתוך 60 יום. עוד החליטה הממשלה להקים ועדה להסרת חסמים, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שתכריע במחלוקות ותסייע בהסרת חסמים.

5 שטח הפרויקט צומצם מ-13,670 מ"ר נטו (39,150 מ"ר ברוטו) ל-11,324 מ"ר נטו (26,900 מ"ר ברוטו), ועלות הפרויקט המוערכת צומצמה מ-650 מיליון ש"ח ל-550 מיליון ש"ח.

4. במרץ 2015 הגיש צוות מומחים בראשות אלוף (במיל.) עידו נחושתן (להלן - ועדת נחושתן) לראש המל"ל דאז דוח מסכם (להלן - דוח ועדת נחושתן). ראש המל"ל אישר את הדוח המסכם, וביוני 2016 אישר גם ראש הממשלה את עיקרי המלצות הדוח.
5. בדצמבר 2015 החליט הקבינט כי בשלב הראשון יתוכנן, יתוקצב ויוקם מעון ראש הממשלה, וזאת בתוך 30 חודשים. כמו כן, ראש הממשלה הנחה כי המשך הפרויקט (קומפלקס המשרד) יובא לאישור הקבינט "בתקופה הקרובה". במסגרת זו אישר הקבינט תקציב של 100 מיליון ש"ח למימון הקמת המעון ו-20 מיליון ש"ח למימון תכנון המעון והמשרד. האחריות לפעולות התכנון והבנייה הוטלה על חטיבת הנכסים, ונושאים תקציביים הוטלו על אג"ת במשרד האוצר בתאום עם אגף החשכ"ל.

תרשים 4: אבני דרך עיקריות בפרויקט אלמוג



המקור: אגף החשכ"ל, משרד רה"ם, החלטות הממשלה והקבינט. בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הצורך הביטחוני בפרויקט וחשיבות קידומו

במשך השנים הגדירו גורמי המקצוע - השב"כ, מל"ל, אגף הביטחון במשרד רה"ם וועדות גולדברג ונחשתן - את האיומים והסיכונים שיש להתמודד עימם ואת המשתמע מאיומים אלה מהבחינה המיגונית והתשתיתית. על בסיס נתונים אלה התגבשה עמדת גורמי המקצוע ולפיה חשוב להקים את הפרויקט בהקדם האפשרי, תוך מתן מענה לאיומים שונים ובהם איומים ביטחוניים ורעידות אדמה.

חשיבות קידומו של הפרויקט ולוח הזמנים שנקבע להקמתו: בישיבת הממשלה במאי 2014, שבה אומצו המלצות ועדת גולדברג, צוין הצורך בקידומו המהיר של הפרויקט.

בהמשך לאמור לעיל, בהחלטת הקבינט מדצמבר 2015 נקבע כי השלמת הבנייה והמיגון של המעון תיעשה תוך 30 חודשים ממועד ההחלטה, קרי עד יוני 2018. בסיכום ראש הממשלה לדיון נכתב, כי נושא המשך הפרויקט בהקשר למשרד יובא לאישור הקבינט בתקופה הקרובה.

במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט מדצמבר 2015 ולפיה בניית המעון תושלם בתוך 30 חודשים (דהיינו עד יוני 2018) ויוצג מתווה להקמת המשרד "בתקופה הקרובה", טרם אושרה פרוגרמה עדכנית לפרויקט; טרם הוחל בבניית המעון כשלב ראשון בביצוע הפרויקט; טרם הוצגה לקבינט "הצעת מחליטים" בעניין הקמת המשרד; אין מועד צפוי להשלמת הפרויקט והיתכנות הקמתו מוטלת בספק. זאת, על אף עמדתם הברורה של גורמי המקצוע בדבר חשיבות הפרויקט לביטחון הלאומי של מדינת ישראל והצורך בקידומו המהיר.

אשר לאפשרות מיגון המעון והמשרד הקיימים, אומנם באוגוסט 2015 נמנע הקבינט מקבלת החלטה בדבר מיגונם, אך זאת על בסיס ההנחה כי תכנון הפרויקט והקמתו יחלו באופן מיידי, וכי הקמת המעון תושלם בשנת 2018. משהתעכב גיבוש מתווה הפרויקט, וממילא לא הושלם תכנונו ולא הוחל בבנייתו, היה מקום לשוב ולהידרש לנושא. בעניין המעון, תצוין לחיוב העובדה כי בשנת 2019 הוכנה תוכנית למיגונו, והיא אושרה ותוקצבה, אך מועד ביצועה טרם נקבע. בעניין המשרד נמצא כי במהלך הביקורת הוכנה תוכנית ביניים למיגונו, אולם תוכנית זו טרם תוקצבה.

אגף החשכ"ל מסר בתשובותיו מדצמבר 2019 ומפברואר 2020 כי הקמת המעון והכנת מתווה המשרד התעכבו בשל התמשכות הטיפול של משרד רה"ם בגיבוש פרוגרמה מאושרת לפרויקט אלמוג השלם. זאת, בין היתר, עקב גישות שונות של

גורמים במשרד רה"ם בנוגע למהות הפרויקט. אגף החשכ"ל הוסיף כי לא ניתן היה להתחיל בהקמת המעון במנותק מן התכנון הכולל של המשרד, שכן, חלק מעבודות הבנייה משותפות לשני השלבים.

על ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט וליזום את הבאתן להחלטת הממשלה, ובתוך כך עליו להציע למנות גורם אחד שיפקד על מימוש ההחלטה. כמו כן, מוצע כי ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם, בשיתוף השב"כ וגורמי מקצוע רלוונטיים נוספים, יוודא כי הפתרונות הזמניים המתוכננים למיגון המשרד והמעון ייושמו בהקדם האפשרי.

בעניין זה משרד רה"ם מסר בתשובותיו מדצמבר 2019 ומפברואר 2020, כי ממלא מקום מנכ"ל המשרד בוחן מקומות חלופיים להקמת הפרויקט, ובהם מקומו הנוכחי, והנושא יובא לאישור הדרג המדיני בהקדם האפשרי ובשים לב להיבטים רלוונטיים ובהם היבטים תקציביים וביטחוניים, שינויים תכנוניים והעובדה כי מדינת ישראל נמצאת בתקופת בחירות. במסגרת הצעת החלטה זו ייכלל גם הגורם שיהיה אחראי לביצוע הפרויקט ולמנגנון הפיקוח עליו.

עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט

1. הצורך בבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט: במסגרת תהליך הגדרת הצרכים הביטחוניים של פרויקט בנייה, יש לבחון את הבינוי הקיים ואת הבינוי העתידי בסביבה המקיפה את הפרויקט ויש להעריך את השפעותיו על הפרויקט. במסגרת פרויקט אלמוג, האחריות לריכוז המידע התכנוני ולהעברתו לגורמים הרלוונטיים בצוות הפרויקט הוטלה על המינהלת, הכפופה לחטיבת הנכסים. האחריות למיפוי האיומים הביטחוניים על הפרויקט, לרבות איומים הנובעים משינויים תכנוניים, הוטלה על השב"כ המופקד על אבטחת ראש הממשלה ועל מיפוי האיומים האפשריים עליו, ועל אגף הביטחון במשרד רה"ם, האחראי לתחומי האבטחה הפיזית, אבטחת מידע וטיפול במצבי חירום במשרד ובמעון. מנהלי הפרויקט, סגן ראש המל"ל דאז ומנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל באמצעות המינהלת, אחראים להנחות ולרכז את עבודת כלל הגורמים השותפים בפרויקט ולתאם ביניהם.

הצורך בבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט עלה גם במסמך עבודה של יועץ הפרויקט לרציפות תפקודית מאוגוסט 2017 שיועד למתכנני הפרויקט והועבר לצוות הפרויקט. במסמך נכתב בנוגע לפרויקט: "על התכנון לתת מענה לתאום ולהשפעות של המתקנים והתוכניות המקודמות במרחב הסמוך למגרש... יש



לנתח ולהתאים התכנון לתב"ע ולתוכניות המקודמות במרחב המגרש ובסמוך אליו".

דרך אפשרית למלא את הצורך בבדיקה שוטפת של בינוי בסביבת פרויקט בעל היבטים ביטחוניים מצוינת בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965 אשר קובע כי הרכב ועדה מחוזית לתכנון ובנייה יכול לנציג מטעמו של שר הביטחון. נציג זה יהיה חבר גם בוועדה למתקנים ביטחוניים, שמוסמכת בין היתר להטיל מגבלות תכנוניות על מבנים הגובלים במתקן המוגדר כמתקן ביטחוני. מן הביקורת עולה כי לנוכח היבטיו הביטחוניים של פרויקט אלמוג והיותו פרויקט המתבצע בליווי השב"כ, ייתכן ששר הביטחון יוכל להגדיר את הפרויקט כ"מתקן ביטחוני", אשר נועד להיות מוחזק בידי "שלוחה אחרת של מערכת הביטחון". הגדרת הפרויקט באופן זה משמעה שנציג משרד הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים יקיים מעקב אחר שינויים במצב התכנוני בסביבת הפרויקט, באמצעות מערכת ממוחשבת המתריעה על שינויים אלה, וימסור לשב"כ עדכון שוטף בנושא.

2. **בדיקת הבינוי הסביבתי שבוצעה:** בשלביו המוקדמים של פרויקט אלמוג פעל אגף הביטחון במשרד רה"ם לאיתור ולמניעה של סיכונים שמקורם במבנים קיימים ומתוכננים בסביבת הפרויקט. למשל, בשנת 2007 הוכנה עבור האגף חוות דעת בנושא "ניתוח איומים ומשמעות מיגונית" בנוגע לפרויקט. חוות הדעת כללה פרק שעניינו "ניתוח הסביבה" ואשר סקר את מכלול המבנים הקיימים והמתוכננים בסביבת הפרויקט. כמו כן עסקה חוות הדעת בקווי הרכבת הקלה המתוכננים לעבור בסמוך לפרויקט ולהיקף הרחב של תנועת מבקרים ועובדים הצפוי בסביבת הפרויקט, בהתחשב במקומו בקריית הלאום.

בהתאם לאמור לעיל פעל האגף להגבלת הבנייה באזור. למשל, באוגוסט 2007 פנה האגף לחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל בבקשה להגיש התנגדות להקמת בית מלון ממזרח לפרויקט וציין כי "רמת האיום כלפי משרד רה"ם הינה גבוהה ביותר ונגזרת מכך רמת האבטחה הנדרשת. המיקום המתוכנן של בית המלון מהווה איום ישיר על תנועות ראש הממשלה ושרי הממשלה בכניסתם למתקן".

בהמשך לבדיקה הסביבתית שבוצעה בשנת 2007 התעדכן אגף הביטחון במשרד רה"ם בדבר שינויים בסביבת הפרויקט באמצעות דיווח שקיבל מפעם לפעם מראש המינהלת. הפרויקט לא הוגדר כ"מתקן ביטחוני" ולפיכך לא התקבלו דיווחים שוטפים בנושא מנציג משרד הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים.

3. **שינויים מהותיים שחלו בסביבת הפרויקט לאחר הבדיקה:** בפרק הזמן שחלף בין הגשת חוות הדעת בנוגע לבינוי סביב פרויקט אלמוג בשנת 2007 לבין קבלת

החלטת הממשלה בדבר קידום הפרויקט במאי 2014 חלו שינויים תכנוניים מהותיים באזור, כמפורט להלן:

א. **תב"ע הכניסה לעיר:** התוכנית עוסקת בהקמת רובע עסקים חדש באזור הכניסה המערבית לירושלים, הכולל מתחם עסקים, מלונות, מבני מגורים, ומתחם בתי משפט. כמו כן כוללת התוכנית הקמת 12 בניינים רבי קומות סמוך לפרויקט אלמוג המתוכנן. ההליך הסטטוטורי לאישור התוכנית החל בשנת 2011, והיא אושרה ביוני 2015.

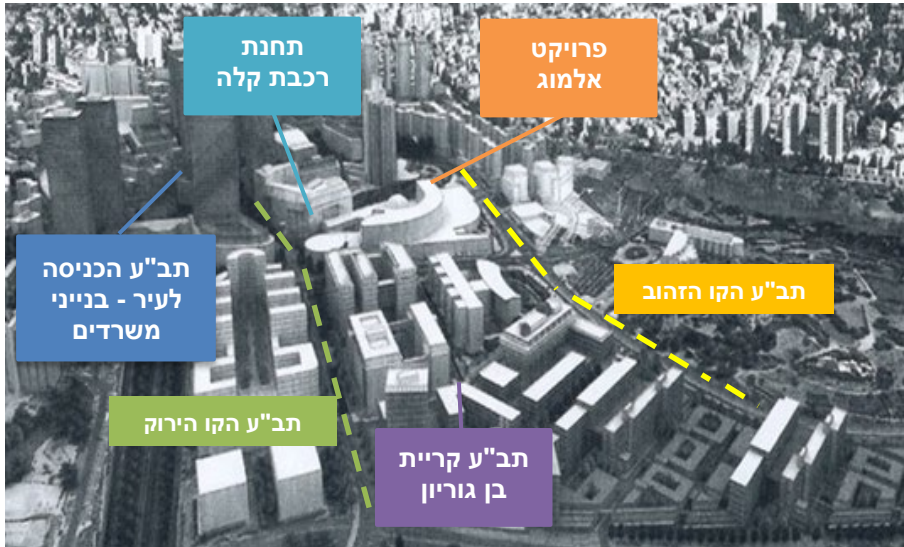
ב. **תב"ע הקו הירוק והקו הזהוב של הרכבת הקלה בירושלים:** על פי התוכנית, הקו הירוק יחבר את שכונת גילה שבדרום העיר לשכונת הגבעה הצרפתית בצפונה⁶. מתווה הקו עובר סמוך למתחם פרויקט אלמוג מצידו המערבי, ואחת מתחנות הקו סמוכה לכניסה למתחם הפרויקט. תכנון מקטע הקו הירוק הושלם בשנת 2013, ותוכנית הקו אושרה ביוני 2015.

הקו הזהוב מתוכנן כקו תיירותי, שיחבר בין העיר העתיקה לבין קריית המוזיאונים. מתווה המקטע המערבי של הקו עובר בסמוך למתחם פרויקט אלמוג מצידו המזרחי. ההחלטה בדבר הקמת הקו התקבלה בשנת 2013, ותוכנית הקו אושרה להפקדה באוגוסט 2019.

ג. **תב"ע קריית בן גוריון (קריית הממשלה):** התוכנית כוללת העתקת משרדי ממשלה מאזורים אחרים בירושלים ומחוצה לה אל מתחם קריית הלאום שבגבעת רם בירושלים. במסגרת זו, מתוכננת הקמת בנייני משרדים חדשים ותוספת אגפים בבנייני המשרדים הקיימים. ההליך לאישור התוכנית החל בשנת 2011, והתוכנית אושרה באוקטובר 2013.

6 הקו צפוי לעבור בין קמפוס האוניברסיטה העברית בגבעת רם לקמפוס בהר הצופים ומכונה "קו האוניברסיטאות".

תמונה 3: הבינוי המתוכנן בסביבת הפרויקט



המקור: אגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4. האינדיקציות שעמדו לפני צוות הפרויקט לשינויים בתוכניות הבינוי בסביבתו:

א. השינויים המתוכננים בסביבת הפרויקט מצוינים בדוח ועדת נחושתן ממרץ 2015, אשר הופץ בשעתו, בין היתר, למנכ"ל משרד ה"ם, לחשכ"ל, לראש היחידה לאבטחת אישים ולראש רא"ם בשב"כ. הדוח כולל תיאור מילולי והדמיות גרפיות של הבנייה המתוכננת בכניסה לעיר ושל מתחם קריית הממשלה וקריית הלאום, ועוסק בהשפעת הבנייה ותוכנית הרכבת הקלה על אופי המתחם.

ב. כמו כן, פורטו השינויים במסמך תכנון של פרויקט אלמוג ממאי 2015, אשר הכין משרד האדריכלים של הפרויקט והוגש לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ירושלים. המסמך כולל הדמיה גרפית של מתחם הפרויקט ושל הבנייה הקיימת והמתוכננת בסביבתו, לרבות תוכנית הכניסה לעיר ותוכנית קריית בן גוריון. כמו כן, כולל המסמך את תוואי קווי הרכבת הקלה הירוק והזהוב העוברים בסמוך לפרויקט, ואף סימון של תחנת הרכבת הקלה הסמוכה לכניסה למתחם הפרויקט. העתק של המסמך הועבר לחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, וגרסה שלו, הכוללת הדמיה של הבנייה בסביבת הפרויקט, הועברה לאגף הביטחון במשרד ה"ם.

ג. השינויים הקשורים לרכבת הקלה הוזכרו גם במסגרת תיאומים בנוגע לקו הזהוב, שהתקיימו בין מתכנני הרכבת הקלה לבין הגורמים המטפלים

בפרויקט אלמוג: באוקטובר 2015 התקיימה פגישה עם נציג אגף הביטחון במשרד רה"ם. הפגישה התמקדה בקו הזהוב, אך הוצג בה, בין היתר, החיבור בין הקו הזהוב לקו הירוק, המתוכנן לעבור סמוך לפרויקט. פגישות תיאום בנושא הקו הזהוב והממשק עם פרויקט אלמוג התקיימו עם אדריכלי הפרויקט באפריל 2015 ועם ראש המינהלת בינואר 2016.

היחידה לאבטחת אישים בשב"כ, רא"ם בשב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם היו שותפים בצוות הפרויקט, היו מחויבים למפות את האיומים האפשריים על הפרויקט והופקדו על הכנת פרוגרמת הביטחון שלו. גורמים אלה גיבשו את עמדתם בנושא בלא שהתבצעה בדיקה עדכנית של איומים אפשריים עקב בינוי עתידי בסביבת הפרויקט, ובינואר 2018 הגישו פרוגרמת ביטחון שלא הביאה בחשבון את תוכנית הכניסה לעיר ואת תוואי הרכבת הקלה באזור הפרויקט. ראוי היה לבצע בדיקה כזאת, בשל הצורך הברור בגיבוש עמדה ביטחונית-מקצועית על בסיס מידע תכנוני עדכני; לנוכח העובדה שהבדיקה המקיפה האחרונה בנושא בוצעה בשנת 2007; ולנוכח העובדה כי בעת גיבוש העמדה בנושא היו בידי השב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם אינדיקציות, ולו חלקיות, לכך שחלו שינויים תכנוניים מהותיים בסביבת הפרויקט.

סגן ראש המל"ל דאז ומנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל הממונה על המינהלת - האמורים לתאם את עבודת הגורמים השונים המעורבים בפרויקט - לא וידאו כי המידע התכנוני הרלוונטי בדבר שינויי תוכניות הבינוי, אשר היה בידי המתכננים ובידי המינהלת, יובא באופן סדור, מלא ועקבי לידיעתם של השב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם.

עקב כך, החל ממועד קבלת החלטתו של הקבינט בסוף שנת 2015 ובמשך כשלוש שנים, התבססה עבודת המטה של צוות הפרויקט על עמדה מקצועית-ביטחונית הרלוונטית למצב התכנוני בשנת 2007. תמונת המצב העדכנית והמלאה של שינויי תוכניות הבינוי התבררה לבסוף רק באוגוסט 2018, והדבר הוביל להקפאת הפרויקט, כפי שיפורט להלן.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי ראש המינהלת עדכן את אגף הביטחון במשרד רה"ם בכל התוכניות שקודמו בסביבת הפרויקט ואגף הביטחון הבהיר כי הוא יעביר את המידע לשב"כ. יועץ רציפות התפקוד של הפרויקט אף נפגש עם ראש אגף המבצעים בשב"כ והציג לו את מלוא המידע העדכני. אגף החשכ"ל הוסיף כי משרד רה"ם והשב"כ היו מעורבים בהליכי הפרויקט מתחילתו ונחשפו למידע בדבר תוכניות הבינוי בסביבת הפרויקט במסגרת פגישות עבודה ודיוני קבינט. כמו כן, גורמים בצוות הפרויקט השתתפו בוועדת נחשתן, ודוח הוועדה, אשר הציג את סביבת הפרויקט, הופץ במרץ 2015 למנכ"ל משרד רה"ם ולגורמי הביטחון. תוכנית הבינוי



במתחם הביטוח הלאומי, המאוחרת לדוח ועדת נחושתן, הובאה לידיעת משרד רה"ם בשנת 2018, אולם מדובר בתוכנית שטרם אושרה. לנוכח כל האמור, לדעת אגף החשכ"ל לא ברור מדוע הציגו משרד רה"ם והשב"כ את התנגדותם למקום הפרויקט בשלב כה מאוחר. עוד השיב אגף החשכ"ל כי חטיבת הנכסים מקיימת תהליך סדור של העברת מידע בפרויקטים שבניהולה, תוך שיתוף משרדי הממשלה כלקוח בכל שלבי הפרויקט. פרויקטים מורכבים אחרים שבניהול החטיבה הושלמו בהצלחה ובמועד שנקבע.

השב"כ מסר בתשובתו מדצמבר 2019 כי תפקידו במסגרת הפרויקט היה אפיון דרישות הביטחון כנגד טרור ואיומים פיזיים וכי פרוגרמת הביטחון לא נדרשה לעסוק בתוואי הבינוי בסביבתו החיצונית של המתקן, לרבות בתוכנית הכניסה לעיר ובתוואי הרכבת הקלה, ולמותר לציין כי בחינת הבינוי העיתידי בסביבת הפרויקט אינה באחריותו. כמו כן כל המידע בנושא זה נמצא ברשות מינהלת הפרויקט ולא הובא באופן מלא לידיעתו. השב"כ הוסיף כי עם זאת, הוא מקבל את ההערה כי דוח ועדת נחושתן אשר הועבר בשנת 2015 לידיעתו נתן ביטוי לשינויים המתוכננים בסביבת הפרויקט, ונכון היה כי השב"כ יעביר את התייחסותו להיבטים אלה ויעמוד על האתגרים האבטחתיים שיווצרו בעקבות השינויים התכנוניים סמוך למועד קבלת דוח הוועדה, ולא מאוחר יותר.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי הוא אינו אחראי לבדיקת הסביבה התכנונית של הפרויקט, שכן תפקידו בפרויקט התמקדו בתחומים הניהוליים והביטחוניים, והאחריות להיבטים התכנוניים הוטלה על חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל. זאת, על פי החלטת הממשלה בעניין קידום הפרויקט ועל פי הוראות התכ"ם⁷ הקובעות כי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל היא הגורם הבלעדי שיבצע מעקב אחר נכסי הדיור הממשלתי וישמור עליהם מהבחינה התכנונית, כדי למנוע כפל עלויות וטיפול בלתי אחיד. משרד רה"ם הוסיף כי בשתי ישיבות הקבינט שהתקיימו בנוגע לפרויקט לא העירו נציגי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל על שינויים תכנוניים מהותיים בסביבת הפרויקט לאחר שנת 2010, אשר יש בהם כדי להוביל להערכה מחדש של מקום הפרויקט.

משרד רה"ם הוסיף כי גורמי המשרד קיבלו דיווח בדבר שינויים תכנוניים בסביבת הפרויקט מראש המינהלת והניחו כי מדובר בכל המידע הרלוונטי. עם זאת, לא הוצגה בפני המשרד התמונה הכוללת של שינויי הבינוי המתוכננים בסביבת הפרויקט, ושני השינויים היוצרים את החסמים המרכזיים להמשך קידומו - תוכנית להקמת מגדל במתחם הביטוח הלאומי הסמוך לפרויקט ותוכנית המציבה תחנת רכבת קלה סמוך לכניסה הראשית למתחם הפרויקט - הובאו לידיעת משרד רה"ם רק בשנת 2018. עוד מסר המשרד כי הוא הכיר את דוח ועדת נחושתן, אך בדוח זה

7 תקנון כספים ומשק.

לא צוינו תוכניות הבינוי במתחם הביטוח הלאומי והמקום המתוכנן להקמת תחנת הרכבת הקלה. פירוט בדבר שני חסמים אלה אף לא נכלל בהדמיה שצורפה למסמכי התכנון של הפרויקט.

סגן ראש המל"ל לשעבר ומוביל הפרויקט מסר בתשובותיו מנובמבר ומדצמבר 2019 ומפברואר 2020, כי האחריות להצגת מידע תכנוני המשפיע על הקמת הפרויקט היא בידי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל. הוא הוסיף כי למיטב ידיעתו, ממועד הצגת הפרויקט לקבינט ועד להחלטה על "הקפאתו", לא הציגה חטיבת הנכסים מידע כאמור, והוא עצמו נחשף לראשונה למידע רק בשנת 2018 ופעל באופן מיידני כדי לברר את השפעותיו הצפויות.

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובות כלל הגורמים מעלות תפיסות וטענות שונות בדבר האחריות לבדיקת השינויים התכנוניים בסביבת הפרויקט. הדבר מחדד את הצורך להפיק לקחים מהפרויקט ולוודא כי ניהול הפרויקט יבוצע באופן מתואם ושיטתי, תוך הגדרה ברורה של תפקידי הגורמים השונים בפרויקט, עדכון שוטף של כלל הגורמים המעורבים, וקביעת פלטפורמה אחידה לדיווח על עדכונים ושינויים בפרויקט וסביבתו. כמו כן, ראוי כי כל גורם מקצועי שמעורב בפרויקט יהיה אחראי בתחומו, בהתאם לסמכויותיו על פי דין ולתפקידים שהוטלו עליו בקשר לפרויקט, להתעדכן בכל המידע שנחוץ לו למילוי תפקידו, לרבות מתן תשומת לב לאינדיקציות בנוגע לשינויים המשפיעים על תחום אחריותו.

5. גילוי שינויי תוכניות הבינוי בסביבת הפרויקט והקפאת הפרויקט בעקבות כך: ביוני 2018, בהתאם להחלטת ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז, צורף אהו"ב במשרד הביטחון לצוות המנהל את הפרויקט, ויזם את בחינת המצב התכנוני העדכני בסביבת הפרויקט. באוגוסט 2018 נפגשו נציגי האגף לאבטחת אישים בשב"כ עם מהנדס העיר ירושלים וקיבלו מידע עדכני על תב"ע הכניסה לעיר ועל היקפה הרחב, על תוואי הרכבת הקלה המתוכנן בסביבת הפרויקט ועל סמיכותה של תחנת הרכבת הקלה לכניסה לפרויקט.

בעקבות המידע שהתקבל העריך השב"כ כי שינויי הבנייה המתוכננים בסביבת הפרויקט צפויים להשפיע השפעה ניכרת על אבטחתו בכמה היבטים.

בחדשים אוגוסט 2018 עד ינואר 2019 עסקו אנשי מל"ל, השב"כ, משרד רה"ם, אגף החשכ"ל ומשרד הביטחון המטפלים בפרויקט בנייתו דרכי פעולה אפשריות להתמודדות עם הנסיבות החדשות שהתגלו בנוגע לתנאי השטח שבו שוכן הפרויקט וקשיי האבטחה והמיגון הנוגעים לכך. לנוכח קשיים מהותיים ביישום פתרונות שהוצעו, החליט ראש המל"ל דאז לבחון מקומות חלופיים



להקמת הפרויקט. זאת, אף שמנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל התנגד לכך בדיון. בישיבות שהתקיימו בנושא סוכם כי אהו"ב בשיתוף משרד האדריכלים אשר תכנן את תב"ע קריית בן גוריון יבחנו חלופות. סמוך למאי 2019 גיבש אהו"ב חלופה, אולם חלופה זו טרם הובאה לאישור הממשלה. בד בבד הופסק קידומו של פרויקט אלמוג במקום ובמתווה האדריכלי שתוכננו מלכתחילה.

6. ההשפעות הצפויות של הקפאת הפרויקט ושקילת מקום חלופי:

א. בעקבות הקפאת הפרויקט ושקילת הקמתו במקום חלופי מתעכב מתן מענה חיוני, ולהערכת אהו"ב, הקמת הפרויקט במקום החלופי המוצע צפויה להימשך כחמש שנים נוספות. אלמלא התבררה תמונת המצב המלאה של השינויים בתוכניות הבינוי בסביבת הפרויקט באיחור של כשלוש שנים, תהליך בחינתו של הפתרון החלופי ויישום הפתרון הנבחר היה נמצא כיום בשלבים מתקדמים, והעיכוב במתן המענה המלא היה מצטמצם באופן ניכר.

ב. כאמור, בעקבות העיכוב בהקמת הפרויקט מתוכנן בתקופה הקרובה מיגון זמני של מבנה המעון הקיים בעלות של כ-50 מיליון ש"ח. כמו כן, המשרד הכין תוכנית ביניים למיגון המבנה הקיים של המשרד, אך טרם התקבל אישור תקציבי לביצועה, ועלותה הוערכה בשנת 2019 בכ-25 מיליון ש"ח. שתי התוכניות טרם הוגשו לקבלת אישורים סטטוטוריים נדרשים. עלויות ממשיות ופוטנציאליות אלה היו נחסכות לולא התגלו השינויים בתוכניות הבינוי באיחור של כשלוש שנים.

ג. האפשרות להקמת הפרויקט במקום החלופי המוצע דורשת תכנון אדריכלי המותאם למקום החדש. בכך צפויים לרדת לטמיון המשאבים שהושקעו משנת 2009 ועד מועד סיום הביקורת בתכנון האדריכלי ובטיפול בהליכים הסטטוטוריים של הפרויקט, בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח. כמו כן, הושקעו בתכנון הפרויקט משאבי עבודה של המינהלת ושל יועצים חיצוניים. הגורמים הממשלתיים המעורבים בפרויקט יידרשו אף הם להשקיע משאבי עבודה נוספים בהתאמת מתווה הפרויקט למקום החלופי ולתנאיו.

ד. יצוין כי ייתכן שהקמת הפרויקט במקום החלופי המוצע תוזיל את ההוצאה הכוללת על בניית הפרויקט, אולם למועד סיום הביקורת לא ניתן להעריך במדויק את היקף העלויות שייחסך.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הוא אינו הגורם שקיבל את ההחלטות האחרונות בעניין הפרויקט, ובכלל זה לא פעל לגיבוש מקום חלופי להקמת הפרויקט. להערכת האגף, שינוי מקום הפרויקט צפוי לייקר את עלותו, לפגוע בקידום תב"ע קריית בן גוריון ולחייב הליך שינוי תב"ע שיימשך שנים. אגף החשכ"ל סבור כי ניתן להותיר

את הפרויקט במקומו ולמצוא דרך להסדרת הסיכונים הסביבתיים. כמו כן, הציע אגף החשכ"ל לבחון אפשרות מסוימת שיישומה יצמצם את הסיכון הביטחוני.

עולה אפוא כי השיהוי של כשלוש שנים בבדיקת הבינוי העתידי בסביבת הפרויקט גרם לבזבוז זמן יקר, שבמהלכו אפשר היה לקדם את תכנונו והקמתו של הפרויקט במקום המקורי או במקום חלופי.

בפרויקטים מורכבים, ובייחוד בפרויקטים שביצועם ממושך, כפרויקט אלמוג, מנהלי הפרויקט נדרשים לוודא כי מתבצע תהליך יעיל של זיהוי סיכונים ומעקב אחר התפתחויות הקשורות בהם. יש לוודא כי התהליך מתבצע באופן עיתי, וכי הסיכונים מנוהלים באופן עקבי ויזום במשך כל תקופת ניהול הפרויקט. זאת משום שיייתכן כי סיכונים חדשים ייווצרו ויתממשו עם חלוף הזמן. כמו כן, דרוש ניהול תקשורת יעיל בין חברי צוות הפרויקט, ויש לוודא כי מידע רלוונטי בנושא התפתחות סיכונים מועבר לכל הגורמים המעורבים בנושא באופן שיטתי, מוסדר ומובן, תוך התחשבות בסוגי המומחיות השונים של כל אחד מהם.

מוצע כי השב"כ יפיק לקחים מהאמור: מוצע להקים מנגנון שיבטיח כי תתבצע בדיקה סדורה ועיתית של כל ההיבטים התכנוניים הנדרשים הנוגעים לאבטחת ראש הממשלה במתקני הקבע הקיימים שלו ובמתקנים עתידיים. זאת באמצעות בקשה משר הביטחון להגדירם כ"מתקן בטחוני" המוחזק בידי "שלוחה אחרת של מערכת הביטחון", באמצעות פנייה יזומה ועיתית למינהלת הפרויקט או לחטיבת הנכסים או בדרך אחרת שתיקבע. המלצה זו, ראוי שתבחן גם בנוגע למתקנים הנוספים שבאחריות השב"כ. כמו כן, יש לוודא כי חוות הדעת המקצועיות שמגישים השב"כ מבוססות על נתונים בדוקים ועדכניים, ובמידת הצורך ממשיכות להתעדכן גם במהלך הפרויקט שבמסגרתו הוגשו.

השב"כ מסר בתשובתו בנוגע להגדרת מתקני ראש הממשלה כ"מתקן בטחוני", כי האפשרות להגדיר את פרויקט אלמוג ומעון ראש הממשלה הנוכחי כ"מתקן בטחוני" נבחנה מול הגורמים הרלוונטיים, אולם הבדיקה טרם הושלמה. השב"כ ציין כי הגם שלדעתו ביצוע מעקב אחר שינויים תכנוניים אינו באחריותו, הוא פעל במרץ בניסיון לקדם את הטיפול בנושא, והוא ימשיך לפעול להשלמת הבדיקה מול הגורמים המאשרים במשרד הביטחון.

בנוגע למתקני קבע של אישים מאובטחים אחרים, מסר השב"כ כי הוא אינו רואה מקום להקים מנגנון פנימי למעקב אחר שינויים תכנוניים הקשורים בהם. השב"כ הוסיף כי מנגנון כאמור ראוי שיוקם במסגרת מינהלת הפרויקט, ובמתקני קבע



שאינם מנוהלים על ידי מינהלת פרויקט, העניין נמצא באחריות המשרד הממשלתי שבראשו עומדת האישיות המאובטחת.

משרד מבקר המדינה מציין כי מעקב אחר שינויים תכנוניים בכלל המתקנים שבאחריות השב"כ יכול לסייע במניעת תקלות אפשריות, בדומה לתקלה שאירעה בפרויקט אלמוג. מוצע כי השב"כ יבחן הסדרים שיבטיחו כי הוא יהיה מעודכן במידע הרלוונטי למתקנים שבאחריותו, לרבות בדרך של קבלת המידע מגורם חיצוני.

בהתייחס לתשובת אגף החשכ"ל, לפיה חטיבת הנכסים באגף מקיימת תהליך סדור של העברת מידע בפרויקטים שבניהולה, מוצע כי חטיבת הנכסים תפיק מפרויקט זה לקחים הרלוונטיים לפרויקטים מורכבים וייחודיים, אשר בדומה לפרויקט זה משלבים שותפים רבים ותחומים מקצועיים שונים. בין היתר, יש לוודא כי בפרויקטים שתהליך הקמתם מתמשך, מתקיים מנגנון לעדכון ולבדיקה חוזרת של הנתונים שעליהם מתבססת עבודת המטה של הפרויקט ולהתאמת תמונת המצב המקצועית לשינויי הנסיבות בשטח.

ניהול הפרויקט

ניהול תכולות הפרויקט בהיבטי מיגון נגד האיזמים

1. בינואר 2016 החל סגן ראש המל"ל דאז לרכז עבודת מטה בהשתתפות צוות הפרויקט כדי לבצע את החלטת הקבינט מדצמבר 2015 בעניין התכנון והבנייה של המעון והצגת מתווה להקמת המשרד. בדיון צוות הפרויקט בינואר 2016 הוחלט כי עבודת המטה תכלול בין היתר את עדכון הפרוגרמה הקיימת, אשר נכתבה בשנת 2010 ולא שיקפה צרכים עדכניים של משרד רה"ם, וקבלת אישור לפרוגרמה העדכנית מאג"ת במשרד האוצר. עוד הוחלט כי לאחר שיגובש מתווה ברור ומאושר לתכנון הפרויקט, הכולל את כל הדרישות הביטחוניות והאזרחיות, יש להתחיל בתכנון אדריכלי מפורט של הפרויקט.

היחידה לאבטחת אישים בשב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם מעורבים בפרויקט משלבי המוקדמים, וכבר בשנת 2007 גיבש השב"כ מסמך המגדיר דרישות אבטחה לפרויקט והעבירו אל ראש אגף הביטחון במשרד רה"ם. דרישות השב"כ בתחום המיגון באו לידי ביטוי בפרוגרמת הפרויקט בגרסתה הקודמת, משנת 2010.

בנובמבר 2015, סמוך להנעת הפרויקט מחדש, הוחלט בשב"כ למנות נציג מטעם היחידה לאבטחת אישים אשר ילווה את קידום הפרויקט כבר משלבי התכנון הראשוניים, תוך מעורבות בהיבטי האבטחה הרלוונטיים. בעקבות קבלתה של החלטת צוות הפרויקט מינואר 2016 בעניין עדכון הפרוגרמה והתאמתה לצרכים עכשוויים, הכין השב"כ בפברואר 2016 מסמך דרישות מטעמו לצורך הטמעה בפרוגרמה המעודכנת⁸.

נמצא, כי אף שהשב"כ הכין את מסמך הדרישות יותר מחמש שנים לאחר גיבוש גרסתה הקודמת של פרוגרמת הפרויקט, הוא לא בחן בשלב זה את התאמת הפרוגרמה לאיום העדכני, וסגן ראש המל"ל דאז, כמנהל הפרויקט, אף לא הנחה את השב"כ לבצע בחינה כאמור. עקב כך התמקד מסמך הדרישות שהכין השב"כ בהיקף השטחים שמבקש השב"כ כי יוקצו לפעילותו בתוך מבנה הפרויקט.

8 בדצמבר 2016 עדכן השב"כ מסמך דרישות זה, אשר עסק בשטחי השב"כ במסגרת הפרויקט.



2. בפברואר 2016 גיבש אג"ת במשרד רה"ם פרוגרמה עדכנית, אשר כללה הקצאת שטחים המותאמת למסמך הדרישות שהגיש השב"כ. בחודשים פברואר 2016 עד אוגוסט 2017 שימשה הפרוגרמה העדכנית בסיס לעבודת מטה לקידום הפרויקט, לרבות הערכת היקף השטחים במבנה שיהיה צורך למגן בהתאם לכל אחת מהחלופות למיגון; אישור חלופת מיגון על ידי ראש הממשלה והכנת הצעת מחליטים לאישור הקבינט.

על בסיס הפרוגרמה העדכנית וחלופת המיגון שאישר ראש הממשלה הוגדרה מסגרת התקציב של הפרויקט, הנוגעת להקמת המעון ויחידות ליבה של המשרד (שלב א'), בסך 477 מיליון ש"ח.

בינואר 2017, כשנה לאחר גיבוש פרוגרמת הפרויקט, החל השב"כ לבחון את תפיסת המיגון של הפרויקט. ביולי 2017, כשנה וחצי לאחר גיבוש פרוגרמת הפרויקט, התבקש השב"כ על ידי סגן ראש המל"ל להשלים הכנת מסמך בנושא תפיסת מיגון עדכנית. באוגוסט 2017, בעקבות בקשה זו, הגיש השב"כ לצוות הפרויקט מסמך הכולל עדכון דרישות.

3. באוגוסט 2017, כשנה וחצי לאחר גיבוש פרוגרמת הפרויקט ולאחר עבודת מטה שקיים השב"כ בנושא, הגיש השב"כ לצוות הפרויקט מסמך דרישות מעודכן, אשר בשונה מקודמו הציג הגדרה של איומים ואת דרישות המיגון המתחייבות לנוכח איומים אלה. עלות דרישות המיגון הנוספות שהציג השב"כ הסתכמה בכ- 270 מיליון ש"ח. הדרישות גרמו לחריגה ניכרת מתקציב הפרויקט אשר נקבע כי יסתכם ב-477 מיליון ש"ח⁹.

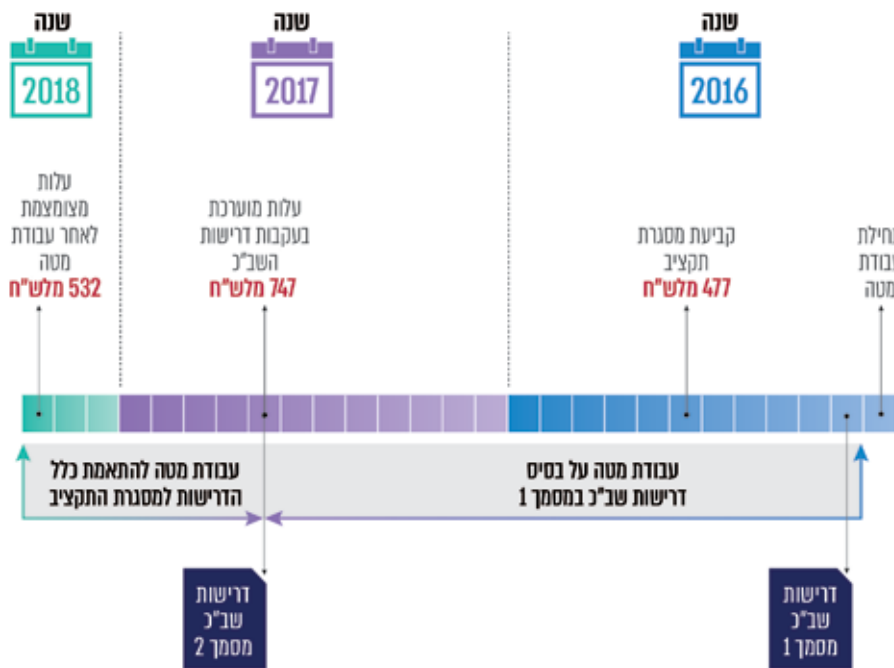
בעקבות האמור לעיל, בין אוגוסט 2017 למרץ 2018 התקיימה עבודת מטה אינטנסיבית של צוות הפרויקט, כדי לצמצם את עלויות הפרויקט ולהתאימן לתקציב שנקבע. זאת באמצעות רידוד דרישות השב"כ עד לסכום של כ-55 מיליון ש"ח ובאמצעות ניסיון לצמצם ב-15% את שטחי הפרויקט בפרוגרמה.

בנובמבר 2017 הוסיף השב"כ לעדכן את דרישותיו וביקש כי ייכלל במתחם הפרויקט מנחת מסוקים. בינואר 2018 הגיש השב"כ לצוות הפרויקט פרוגרמת ביטחון הכוללת את ההיבטים התכנוניים הנדרשים לצורך עמידה בדרישות המיגון שגיבש. אולם גם לאחר שהוגשה פרוגרמת הביטחון ציין צוות האדריכלים המתכנן של הפרויקט במרץ 2018 כי נותרו בה נושאים שיש לקבל לגביהם החלטות כדי לאפשר התקדמות בתכנון הפרויקט.

9 הסכום עודכן בהמשך ל-497 מיליון ש"ח.

להלן תרשים המתאר את השתלשלות העניינים בכל הנוגע להצגת דרישות השב"כ והשפעתן על התקדמות הפרויקט ועל עלותו המוערכת (יצוין כי אין מדובר בעלות הפרויקט השלם, אלא בעלות שלב א', קרי המעון ויחידות ליבה של המשרד בלבד):

תרשים 5: השפעת דרישות שב"כ על עבודת המטה ועל עלות הפרויקט (במיליוני ש"ח)



המקור: המל"ל, אגף החשכ"ל. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה אפוא כי בגין העיכוב בעדכון דרישות השב"כ, ביצע צוות הפרויקט במשך כשנה וחצי, מפרואר 2016 עד אוגוסט 2017, עבודת מטה המבוססת על נתונים בלתי עדכניים; נקבעה לפרויקט מסגרת תקציבית בלתי ישימה; ומשהתבררו באיחור העלויות הגבוהות המתבססות על דרישות השב"כ, הקדיש צוות הפרויקט כשמונה חודשים נוספים להתאמת הפרוגרמה למגבלות התקציב. כמו כן, נושאים שלא התקבלה בעניינם החלטה סופית בפרוגרמת הביטחון שהוגשה לבסוף בינואר 2018 מנעו במשך זמן רב את האפשרות להביא את מתווה הפרויקט לאישור הקבינט ולהתחיל בתכנון אדריכלי.



השב"כ מסר בתשובתו כי הגיש את המסמך בנושא תפיסת המיגון העדכנית בהתאם לאיומים באוגוסט 2017, כחודש בלבד לאחר שהתבקש לעשות זאת על ידי סגן ראש המל"ל. דרישתו לכלול במתחם אלמוג מנחת מסוקים נכללה כבר במסמכי התכנון הקודמים של הפרויקט בשנת 2007.

משרד מבקר המדינה מציין כי על השב"כ, כגורם האחראי להגדרת דרישות הביטחון של הפרויקט והמעורב בפרויקט משלביו המוקדמים, ליזום בחינה עיתית של דרישות הביטחון שבאחריותו, בהתאם לאיומים העדכניים, ולגבש פתרונות, בהתחשב בשלב שבו נמצאת עבודת צוות הפרויקט.

סגן ראש המל"ל לשעבר מסר בתשובתו כי אכן היה תהליך מתמשך שגרם לעיכוב עקב דרישות המיגון.

מוצע כי הגורם שתמנה הממשלה ואשר יופקד על הפרויקט, יוודא כי עבודת המטה לקידום הפרויקט תתבסס על נתונים עדכניים, וכי כל אחד מן הגופים המעורבים בפרויקט יתבקש להשלים את כל הביירוים הנדרשים לביצוע חלקו בפרויקט, תוך קביעת מסגרת זמנים התואמת את קצב התקדמות הפרויקט כולו.

ניהול הפרויקט מול צוות התכנון האדריכלי

1. בינואר 2016 הוחלט בדיון של צוות הפרויקט כי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל תקדם התקשרות עם אדריכל. רק כשנה לאחר מכן, בדצמבר 2016, נחתם לבסוף חוזה עם משרד האדריכלים אשר ליווה את הפרויקט גם בשלבים קודמים, ורק ביוני 2017 החלו האדריכלים בתכנון הפרויקט, בשל הצורך בהתאמת תשתית משרדם לדרישות הסיווג הביטחוני של הפרויקט. מהביקורת עלה כי אגף החשכ"ל החל לטפל בהתקשרות כבר בדצמבר 2014, אולם אישורה התעכב מטעמים מנהליים ובשל הליכי פטור ממכרז ומשא ומתן. על פי החוזה, המינהלת היא שתנחה את האדריכלים במסגרת הפרויקט, בפיקוח חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל.
2. בדצמבר 2016, בדיון בראשות ראש המינהלת ובהשתתפות ראש אג"ת במשרד ה"ם, הוצגו לאדריכלים שינויים שבוצעו בפרוגרמה בגרסתה הקודמת משנת 2010. כמו כן הונחו האדריכלים להתחיל בתכנון ראשוני של המשרד השלם, ונאמר להם שבהמשך "ייגזר" ויבוצע מתוכנית זו החלק שאושר למימוש, שכולל משרד מצומצם בלבד (שלב א').



אולם רק כתשעה חודשים לאחר מכן, בספטמבר 2017, התברר לאדריכלים כי עבודת התכנון שביצעו בינתיים התבססה על מידע חלקי ובלתי מעודכן, וכי לא פורטו לפנייהם השינויים האמורים בפרוגרמה, שאותם אישר ראש הממשלה עוד ביוני 2016. לפיכך הודיעו האדריכלים לראש המינהלת כי כל עוד לא תוצג להם פרוגרמה מעודכנת ומאושרת, הם לא ימשיכו בתכנון הפרויקט.

בדצמבר 2017 הוצגה לאדריכלים פרוגרמת שטחים מעודכנת, אולם על אף פניות חוזרות ונשנות של ראש המינהלת לראש אג"ת במשרד רה"ם, לא קודם אישור הפרוגרמה מול אג"ת במשרד האוצר, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2019, הפרוגרמה טרם אושרה.

3. במרץ 2018 התקיים דיון ובו הציג השב"כ את פרוגרמת הביטחון לראש המינהלת ולצוות התכנון. בדיון עלה כי חלק מן הנושאים לא הובהרו די הצורך בפרוגרמה ובפרוגרמת הביטחון, וצוין כי פערים אלה מעכבים את התכנון האדריכלי ויש להבהיר את הנושאים הנדרשים בהקדם האפשרי.

4. לנוכח אופן ניהול הפרויקט, לרבות העיכוב באישור הפרוגרמה ופערי המידע שהתגלו, דרש צוות האדריכלים למנות בדחיפות מנהל פרויקט שיתכלל את הישיבות הנדרשות עם הגורמים השונים, יעקוב אחר ביצוע המשימות ויקבע לוחות זמנים להתקדמות הפרויקט.

במאי 2018 שב ופנה משרד האדריכלים לראש המינהלת והלין על אי-בהירות בנוגע למתווה התכנוני של הפרויקט ועל התמשכות השלמת הפרוגרמה. האדריכלים ציינו כי טרם התקבלו החלטות סופיות בנוגע לשלבי הפרויקט ולא ברור אם יש לתכננו בשלמותו או את שלב א' בלבד; לא ברור היכן יוצבו החניות ומה יהיה מספרן; לא ברור אם כלל דרישות הביטחון הוטמעו באופן סופי בפרוגרמה; ולא ברור אם יש לוח זמנים לסיום הכנת הפרוגרמה. האדריכלים ביקשו לזרז את התהליך המורכב באופן שיסייע להם לקבוע לוח זמנים שמקובל על כל הצדדים.

יוצא אפוא כי ניהול הפרויקט מול צוות התכנון האדריכלי, על ידי מנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל באמצעות המינהלת וברכוז והובלה של סגן ראש המל"ל דאז, בוצע תוך עיכוב ניכר בהתקשרות עם האדריכלים ובאישור הפרוגרמה. כמו כן, מנהלי הפרויקט לא וידאו כי נמסר לאדריכלים כל המידע העדכני הדרוש להם לתכנון הפרויקט. עקב כך במשך כתשעה חודשים לא עודכן צוות האדריכלים בדבר שינויים שחלו בפרוגרמה, ולנוכח זאת הודיע הצוות על הפסקה זמנית בעבודת התכנון החל בספטמבר 2017. כמו כן נותרו סוגיות תכנוניות בלתי פתורות בפרוגרמה ובפרוגרמת הביטחון. עקב כל האמור לעיל, נגרם עיכוב נוסף בקידום הפרויקט, ובמועד סיום הביקורת תכנונו טרם הושלם.



אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי האחריות לתיאום בין גורמי הפרויקט השונים הוטלה על סגן ראש המל"ל דאז, אשר מונה להוביל את הפרויקט. בעניין העיכוב בהתקשרות עם האדריכלים ציין אגף החשכ"ל כי לדעתו הדבר לא פגע בקידום הפרויקט. שכן, גם לאחר ההתקשרות לא סיים צוות הפרויקט לגבש עמדה בכל הנושאים הדרושים לביצוע עבודתם של האדריכלים. אשר לפערי המידע מול האדריכלים, נמסר כי התקיימו פגישות עיתיות עם אדריכלי הפרויקט, התפרסם מסמך הנחיות לתכנון ונמסר להם מידע מלא בכל נקודת זמן. הפערים נוצרו בשל שינויים תכופים שביצע משרד רה"ם בפרוגרמה ובשל עיכוב בהגשת דרישות השב"כ.

סגן ראש המל"ל לשעבר מסר בתשובתו כי לאדריכלים נמסר המידע העדכני ביותר שהיה ידוע לאנשי צוות הפרויקט. עם זאת, היו חילוקי דעות לגבי היקף הפרוגרמה אשר גרמו לעיכובים, לרבות מחלוקת בתוך משרד רה"ם בשאלה אם יש לבנות את המעון וחלק מצומצם מהמשרד (שלב א') או את המשרד השלם. תהליך זה נמשך זמן רב מאוד בלא שהתקבלה החלטה.

הצלחתו של פרויקט מורכב מסוג זה, המתאפיין בריבוי של תחומי ידע ושל גורמים מעורבים, תלויה במידה רבה ביכולתם של מנהלי הפרויקט ליצור אינטגרציה מיטבית בין מרכיבי הפרויקט השונים, תוך איסוף מידע ודרישות מכלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות מומחים חיצוניים, כבר משלביו הראשונים; הגדרת תכולות על בסיס המידע והדרישות שהתקבלו באופן חד-משמעי, מלא ועקבי; וקיום זרימת מידע יעילה בין כל המעורבים בפרויקט, תוך הגדרה ברורה של ערוצי התקשורת ושל תדירות פעילותם, ותוך הקפדה כי כל גורם המעורב בפרויקט יקבל את מלוא המידע הדרוש לו לביצוע עבודתו.

מוצע כי הגורם שתמנה הממשלה ואשר יופקד על הפרויקט יעקוב אחר ההתקשרויות עם אנשי מקצוע במסגרת הפרויקט ויוודא כי הן יבוצעו ללא שיהוי; כי ימסר לאנשי המקצוע כל המידע העדכני הרלוונטי לעבודתם; וכי יינתנו לאנשי המקצוע הנחיות ברורות ועקביות בנוגע לאופן ביצוע עבודתם.

הוועדה להסרת חסמים

כאמור, במאי 2014 מונתה בתוקף החלטת הממשלה ועדה להסרת חסמים בפרויקט בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שתפקידה להכריע במחלוקות ולסייע בהסרת חסמים. בדצמבר 2015 שב הקבינט והורה על הקמתה של ועדה זו.

כפי שפורט לעיל, במהלך עבודת המטה של צוות הפרויקט לצורך הצגת הפרויקט לקבינט התגלו מכשולים וחסמים מהותיים בניהול הפרויקט בכמה הזדמנויות,



ובהם: עיכוב בהתקשרות עם האדריכלים; עיכוב בגיבוש דרישות הביטחון של השב"כ ועלותן הגבוהה יחסית לתקציב שנקבע; עיכוב בהתאמת הפרוגרמה לתקציב הפרויקט; הקפאת התכנון האדריכלי בשל חוסר בהירות בנוגע לדרישות התכנון; אי-עמידה בלוחות הזמנים. עקב חסמים אלה לא מומשה החלטת הקבינט מדצמבר 2015 בדבר הקמת המעון בתוך 30 חודשים ובדבר הצגת מתווה להקמת המשרד בתקופה הקרובה.

נמצא כי ממועד קבלתה של החלטת הממשלה משנת 2014 בעניין הקמת הוועדה להסרת חסמים ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 לא התכנסה הוועדה אף לא פעם אחת ולא נמצאה שום אסמכתה המתעדת את עבודתה ואת ניסיונה לסייע בהסרת החסמים בפרויקט. זאת על אף קיומם של חסמים מהותיים, פערי ביצוע ועיכובים ניכרים בלוחות הזמנים בתהליך ניהול הפרויקט.

מן הביקורת עולה כי מעורבות מנכ"ל משרד רה"ם בפרויקט באה לידי ביטוי בפגישות עדכון שקיימו עם סגן ראש מל"ל דאז וראש אג"ת במשרד רה"ם ובעדכונים שקיבלו מהם בכתב, ואולם פגישות אלו לא הובילו לטיפול מעשי בעיכובים ובפערים נוספים, אף שהדבר נדרש לצורך המשך יישום תקין של הפרויקט.

למשל, באוגוסט 2017, במסגרת פגישת עדכון בין נציגי צוות הפרויקט לבין מנכ"ל משרד רה"ם דאז, הוצגו למנכ"ל דאז חלופות לביצוע הפרויקט בשלבים, אך לא התקבלה החלטה ברורה בנושא. כמו כן, בפגישה האמורה הנחה המנכ"ל דאז את צוות הפרויקט לשקול הוספת מרכז אירועים בהיקף של 640 מ"ר לפרויקט וכן רחבת טקסים מלאה. זאת, יותר משנה וחצי לאחר תחילת גיבוש פרוגרמה עדכנית, בשלב מאוחר של גיבוש הפרוגרמה ובאופן שהקשה את התאמתה למסגרת התקציב של הפרויקט.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי אומנם הוועדה להסרת חסמים לא התכנסה, אך מנכ"ל המשרד קיימו פגישות בנושא הפרויקט. כמו כן, החסם המרכזי שמנע את קידומו של הפרויקט היה ההיבט התקציבי, ונושא זה דרש פתרון שחרג מסמכותה של הוועדה.

משרד מבקר המדינה מצוין, בהתייחס לתשובת משרד רה"ם, כי בפרויקט היו חסמים מהותיים אשר לא היו תלויים בהכרח בהיבט תקציבי, ובהם חוסר תיאום בין גורמי הפרויקט, אי-עמידה בלוחות זמנים וחוסר עקביות בקבלת החלטות. לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות סדירה ותכליתית של הוועדה להסרת חסמים יכולה לתרום בעתיד לקידומו היעיל של הפרויקט בתחומים אלה.



מוצע כי ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם יפעל להבטחת מנגנון אקטיבי ויעיל של פיקוח ובקרה על ניהול הפרויקט, שיפעל באופן רצוף ותוך מעורבות בנושא. במסגרת המנגנון תיקבע החובה להתעדכן באופן עיתי בנוגע להתקדמות הפרויקט, לוודא את העמידה בלוחות זמנים, ליישב מחלוקות ולהסיר חסמים. זאת במסגרת הפעילות של הוועדה להסרת חסמים או במסגרת אחרת.

סיכום

פרויקט הקמת משרד ומעון רשמי לראש הממשלה עומד לסירוגין על סדר היום של ממשלת ישראל כבר כ-25 שנה. במועד סיום הביקורת הפרויקט נמצא בהקפאה, תכנונו טרם הסתיים ולמותר לציין כי עדיין לא החלה בנייתו, ונשקלת הקמתו במקום חלופי. מדובר בפרויקט מורכב ורגיש, המשלב, לצד היבטים תכנוניים המאפיינים פרויקט בינוי ממשלתי, גם היבטים ביטחוניים ודרישות הנוגעות לטקסיות ולייצוגיות.

ראוי שדוח זה ישמש בסיס להפקת לקחים, הן לצורך המשך ניהול הפרויקט בשנים הבאות והן לצורך יישומם בפרויקטים מורכבים עתידיים. לשם כך, נכון יהיה לתת את הדעת על כמה וכמה חולשות בניהול הפרויקט, לרבות קבלת החלטות ללא בדיקה מקדימה של מכלול הנתונים וללא הערכת סיכונים עדכנית; תנודתיות רבה בקבלת ההחלטות ובהגדרת התכולות; היעדר תקשורת מיטבית בין הגורמים המעורבים בפרויקט; והיעדר פעולה ממוקדת ויזומה להסרת חסמים.

לנוכח מכלול הנסיבות שליוו את הפרויקט בשנים האחרונות נמצאים מקבלי ההחלטות על פרשת דרכים בכל הנוגע להחלטות לגבי עצם הקמתו של הפרויקט, מקומו וניהולו. הדוח מדגיש את הצורך בקבלת החלטות יסודיות שיניחו בסיס יציב להמשך פעילות סדורה ויעילה בענייניו של הפרויקט בתקופה הקרובה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



משרד האוצר - רשות המיסים בישראל

פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים



פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

רקע

בגבולות מדינת ישראל קיימים שבעה מעברים יבשתיים בין-לאומיים, המשמשים בינה לבין שכנותיה. נוסף על אלו קיימים מעברים יבשתיים פנימיים בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית. תפקיד רשות המיסים בישראל במעברים הוא, בין היתר, לאכוף את הדין בכל הקשור לחוקיות היבוא והיצוא ולגביית מיסים. לצורך כך על רשות המיסים לבדוק אנשים, טובין וכלי הרכב העוברים במעברים, הן לתוך ישראל והן אל מחוצה לה.

נתוני מפתח

5.6 מיליארד ש"ח	3.41 מיליון	7
היקף הסחר בשנת 2018 בין מדינת ישראל לירדן	נוסעים עברו בשנת 2018 במעברי הגבול היבשתיים בין מדינת ישראל לבין ירדן	מעברי גבול יבשתיים יש בין מדינת ישראל לבין המדינות השכנות לה
1.25 מיליארד ש"ח	1.1 מיליון	32.7 מיליארד ש"ח
הפסד המס שמקורו בהברחות מתחומי הרשות הפלסטינית	נוסעים עברו בשנת 2018 במעבר הגבול היבשתי בין מדינת ישראל לבין מצרים	היקף הסחר בשנת 2018 בין ישראל לרשות הפלסטינית. על פי רשות המיסים, יש להוסיף לסכום זה כ-22% של סחר לא רשום
802	1.1 מיליון ש"ח	
תפיסות בשנת 2018 של הברחות טובין אסורים או של העברות טובין ללא תיעוד מתחומי הרשות הפלסטינית אל תחומי ישראל	כסום הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018 על מי שהבריחו טובין אסורים או שהעבירו טובין ללא תיעוד מתחומי הרשות הפלסטינית אל תחומי ישראל	

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רשות המיסים במעברים היבשתיים. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המיסים, ביחידת המטה הייעודית ברשות המיסים, ביחידות המכס במעברי הגבול וביחידות המכס במעברים הפנימיים באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

בבתי המכס נהר הירדן, אלנבי וכן במעברים הפנימיים בין מדינת ישראל והרשות הפלסטינית נמצאו ליקויים מסוימים.



בהיעדר נוכחות של משטרת ישראל במעבר אלנבי חשופים עובדי רשות המיסים בו לאלימות המופנית נגדם.



הסנקציות שנקבעו לצורך אכיפה והרתעה מביצוע עבירות, כקנס מינהלי ועיצום כספי, אין בהן כדי להרתיע את אלה המבצעים עבירות אלו באופן תדיר מפני עבירה על החוק. נמצאו מקרים שבהם שווי הטובין שהוברחו היה מאות אלפי ש"ח, ובמקרה בולט הגיע שווי המע"ם ומס הקנייה על הטובין המוברחים עד כדי 1.8 מיליון ש"ח.



מדינת ישראל מעבירה לרשות הפלסטינית את כל מיסי היבוא שהיא גובה עבור יבוא טובין המיועדים להימכר בשטחה של הרשות הפלסטינית. נמצא כי בשנת 2018 רק 59.1 אחוזים ממיסוי היבוא שיועדו לרשות הפלסטינית עברו לתחומיה במעברים הרשמיים, לכן קיים חשש שהטובין שלא עברו במעברים הרשמיים נשארו בישראל ונמכרו בה. בכך הפסידה ישראל מאות מיליוני ש"ח שהעבירה לרשות הפלסטינית, בגין תשלומי המיסים שלכאורה הועברו לתחומה. זאת נוסף על אובדן הכנסות המע"ם ומס ההכנסה ממכירת הטובין בישראל ללא דיווח.







במעבר אלנבי פועל בור בידוק חדש, המאפשר לבדוק בו בזמן, במהירות ובנוחות, ארבעה כלי רכב. נוסף על כך החל מינואר 2018 הוכנס לפעולה במעבר אלנבי מתקן חדש ומשוכלל לשיקוף מכולות במקום משקף המשטחים שהיה.

בשנת 2017 תפסו הבודקים של רשות המיסים במנר"ם הפועלת באזורי יהודה ושומרון ובאזור עוטף עזה 376 ו-296 פעילויות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים, בהתאמה; בשנת 2018 תפסו הבודקים במנר"ם 410 ו-392 פעילויות כאמור, בהתאמה.



עיקרי המלצות הביקורת

- על רשות המיסים להפעיל כלבים לגילוי סמים וכסף לבדיקות במעברים באופן שוטף. 
- על משטרת ישראל להסדיר נוכחות שוטרים במעבר אלנבי בכל שעות פעילותו, אשר ישמרו על הסדר הציבורי וימנעו כל אלימות כלפי כל גורם רשמי הממלא תפקיד במעבר מטעם מדינת ישראל. 
- על רשות המיסים לפעול לכך שהאכיפה והסנקציות המוטלות על עבריינים שהעבירו טובין ללא תיעוד מתאים, ובמיוחד טבק ומוצריו, תהיינה מידתיות ביחס להיקף העבירות שבוצעו ובזמן קרוב ככל האפשר למועד שבו בוצעו. 
- על רשות המיסים לפעול למניעה והרתעה מפני זליגת טובין המגיעים ביבוא ומיועדים לרשות הפלסטינית, לתחומי מדינת ישראל. נוסף על כך, על רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני במכולות המיועדות לרשות הפלסטינית, כדי למנוע הברחות טובין / העברת טובין שלא באמצעות המעברים. 

סיכום

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה העלו קשיים במניעת הברחות טובין דרך מעברי הגבול. על פי אומדן של רשות המיסים, הפסד המיסים שנגרם למדינת ישראל כתוצאה מההברחות והעברות הטובין ללא תיעוד מתאים גבוה מאוד ומגיע לכדי מאות מיליוני ש"ח. חלק מהכשלים שנמצאו עלולים אף להגיע לכדי פגיעה בביטחון המדינה. על רשות המיסים להוביל תהליך, שמטרתו למנוע הברחות במעברים ולאכוף את חוקי המיסים כנדרש. על רשות המיסים לבחון את משימותיה ויעדיה, ולדאוג ליצירת התנאים שיאפשרו לעובדים למלא את משימותיהם במלואן.

אובדן הכנסות המדינה ממיסים בגין הברחות טבק וסיגריות

אובדן הכנסות המדינה ממע"מ ומס קנייה על סיגריות הסתכם (ב-2017) ב-1.7 מיליארד ש"ח



מדי שנה, מוברחות לישראל 60 מיליון חפיסות סיגריות בעלות של 1.32 מיליארד ש"ח

בנוסף, בסחר הלא חוקי שמקורו בהברחת טבק מהרשות הפלסטינית מסתכם בכ-400 טון טבק, שמהם ניתן להפיק 55 מיליון חפיסות סיגריות





פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

מבוא

בגבולות מדינת ישראל קיימים שבעה מעברי גבול יבשתיים בין-לאומיים, המשמשים למעבר בינה ובין שכנותיה. אלה ממוקמים כך: מעבר אחד בגבול עם לבנון, מעבר אחד בגבול עם סוריה, שלושה מעברים בגבול עם ירדן ושני מעברים בגבול עם מצרים. המעברים מופעלים על ידי רשות שדות התעופה בישראל (להלן - רש"ת), למעט שניים באזור הצפון (בקוניטרה ובראש הנקרה) המנוהלים ומופעלים על ידי צה"ל.

נוסף על אלו קיימים מעברים יבשתיים פנימיים בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית. מערכת היחסים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית הוסדרה באמצעות הסכמי פריז והסכמי קהיר, אשר נחתמו בשנים 1993 ו-1994 בהתאמה. בהסכמים אלו נקבע כי מדינת ישראל והרשות הפלסטינית יאחדו במעטפת מכס אחת, שבה תוחל מדיניות של אזור סחר אחד המשותף לשטחי ישראל ולרשות הפלסטינית, וישראל תפקח בו על תנועות הטובין ועל גביית המיסים. בין תחומי הרשות הפלסטינית לתחומי מדינת ישראל נקבעו שמונה מעברים שבהם הטובין מועברים ממשאיות ישראליות למשאיות פלסטיניות (מעברי "גב אל גב"). עוד נקבעו 16 מעברים ישראלים התיישבותיים בקו התפר, שנועדו לכניסת אזרחי מדינת ישראל לאזור יהודה ושומרון וליציאה ממנו. כמו כן נקבעו שני מעברים בגזרת אזור חבל עזה (להלן - אזח"ע): מעבר ארז, המשמש להעברת נוסעים, ומעבר כרם שלום, המשמש להעברת סחורות ודלקים. נוסף על אלה קיימים בגבולות היבשתיים 94 שערים למעבר תוצרת חקלאית, הנפתחים לפעילות יומית או עונתית, בהתאם לצורך.

להלן פירוט של המעברים היבשתיים העיקריים של מדינת ישראל:

לוח 1: המעברים היבשתיים העיקריים של מדינת ישראל

מעברי גבול בין-לאומיים (קיימים שבעה מסוג זה)	מעברים פנימיים באזור עזה (קיימים ארבעה מסוג זה)	מעברים ישראלים העיקריים באזור השומרון (קיימים שישה עשר מסוג זה)	מעברים פנימיים באזור השומרון (קיימים ארבעה מסוג זה)	מעברי גבול בין-לאומיים (קיימים שבעה מסוג זה)
ראש הנקרה	מעבר גלבוע (לסחורות)	מעבר הבקעה	מעבר תרקומיה (לסחורות ולדלק)	מעבר המנהרות
קוניטרה	מעבר שער אפרים (לסחורות)	מעבר ריחן	מעבר כרם שלום (לסחורות)	מעבר חוסאן - ביתר
נהר הירדן	מעבר עופר (ביטוניה) (לסחורות)	מעבר אליהו	מעבר ארז (לנוסעים)	מעבר נתיב הל"ה
אלנבי	מעבר נעלין (לדלק)	מעבר השומרון (חוצה שומרון)	מעבר מיתר מיועד לחומרי חציבה	מעבר עין יהל
רבין (ערבה)	מעבר עופרים (רנטיס)			מעבר מצודות יהודה
בגין (טאבה)	מעבר תאנים			מעבר מצוקי דרגות
ניצנה	מעבר מכבים - מודיעין			

תפקיד רשות המיסים בישראל (להלן - הרשות או רשות המיסים) במעברים הוא, בין היתר, לאכוף את הדין בכל הקשור לחוקיות היבוא והיצוא ולגביית מיסים, למנוע הברחות - לרבות אמצעי לחימה וחבלה - למנוע הלבנת הון ויבוא סמים ולאכוף את הדין בכל הקשור לקניין רוחני. לצורך כך על רשות המיסים לבדוק אנשים, טובין וכלי הרכב העוברים במעברים, הן לתוך ישראל והן אל מחוצה לה.

בין ההברחות הנפוצות ביותר, שהן גם בעלות משמעות מבחינה כספית, הן הברחות טבק וסיגריות. החל משנת 2013 הוחל מיסוי גבוה על סיגריות ועל טבק לגלגול. כך לדוגמה עלה מס הקנייה על חפיסת סיגריות של חברה א' מ-11.3 ש"ח בינואר 2013 ל-19 ש"ח במאי 2013 (עלייה של 68.1%); על חפיסת סיגריות של חברה ב' עלה מס הקנייה מ-7.5 ש"ח בינואר 2013 ל-16.7 ש"ח במאי 2013 (עלייה של 122.7%). עקב כך הלך וגדל הסחר הלא חוקי בסיגריות ובטבק. תופעה זו גורמת אובדן הכנסות למדינה, וכן נזק כלכלי ניכר לעסקים הפועלים ומשלמים מיסים כחוק. על פי ארגון לשכות המסחר, אובדן הכנסות המדינה ממע"ם וממס קנייה על סיגריות, על טבק לעישון ועל טבק לגלגול, בכל מעברי הגבול של ישראל,

הסתכם בשנת 2017 ב-1.7 מיליארד ש"ח; הערכת רשות המיסים היא שלפחות 1.25 מיליארד ש"ח מתוכם מקורם מהברחות מתחומי הרשות הפלסטינית. הסחר הלא חוקי מתבצע בשני אופנים:

1. סיגריות המיוצרות מחוץ למדינת ישראל באופן חוקי ומוברחות אליה דרך כל מעברי הגבול הבין-לאומיים, ובכלל זה המעברים היבשתיים - אינן מועברות במסלול היבוא המוסדר ולא משולמים עבורן מיסי קנייה, מכס ומע"ם. הכמות המוברחת לישראל בשנה מוערכת על ידי ארגון לשכות המסחר בכ-60 מיליון חפיסות, ומחירן הממוצע עומד על כ-22 ש"ח לחפיסה - כעשרה ש"ח פחות מהמחיר הממוצע בישראל.
2. חלק אחר מהסחורה הנמכרת בישראל ללא תשלום מיסים מקורו בשטחי הרשות הפלסטינית. חלקו נמכר בישראל ללא מיתוג, חלקו כמותגים פלסטיניים וחלקו כזיוף של מותגים רשומים. הערכת ארגון לשכות המסחר היא שהסחר הלא חוקי בטבק שמקורו ברשות הפלסטינית מסתכם מדי שנה ב-400 טונות טבק, שממנו ניתן להפיק כ-55 מיליון חפיסות סיגריות.

תרשים 1: אובדן הכנסות המדינה ממיסים בגין הברחות טבק וסיגריות

אובדן הכנסות המדינה ממע"מ ומס קנייה על סיגריות הסתכם (ב-2017) ב-1.7 מיליארד ש"ח:



מדי שנה, מוברחות לישראל 60 מיליון חפיסות סיגריות בעלות של 1.32 מיליארד ש"ח.

בנוסף, הסחר הלא-חוקי שמקורו בהברחת טבק מהרשות הפלסטינית מסתכם בכ-400 טון טבק, שמהם ניתן להפיק 55 מיליון חפיסות סיגריות.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רשות המיסים במעברים היבשתיים. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המיסים, ביחידת המטה הייעודית ברשות המיסים, ביחידות המכס במעברי הגבול וביחידות המכס במעברים הפנימיים באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה. הביקורת הקודמת בנושא הזה (לא פורסמה) נעשתה בשנת 2009 (להלן - הדוח מ-2009).

מעברים יבשתיים בין-לאומיים



באדיבות רשות המיסים

בית המכס נהר הירדן

בית המכס נהר הירדן הוא מעבר גבול בין-לאומי בין ישראל לירדן, הנמצא ליד בית שאן. מעבר זה הוקם עם חתימת הסכם השלום בין מדינת ישראל לירדן, באוקטובר 1994. במאי 2013 הפך המעבר לבית מכס, דבר ששינה את המבנה הארגוני שלו והוספו בו תקנים. המעבר הוא צומת מרכזי לקשרים התיירותיים והכלכליים שבין ישראל לירדן. בבית המכס נהר הירדן נערכות בדיקות הן של נוסעים הן של סחורות המוכנסות לרשות הפלסטינית, במטרה לפקח על קיום חוקי היבוא ו היצוא וכן על חובת הדיווח על הכנסת והוצאת כספים בהתאם לחוק איסור הלבנת הון. נוסף על כך מבצע בית המכס בדיקות למניעת הברחות בכלי הרכב המוכנסים לישראל. בבית המכס נהר הירדן פועלות שתי משמרות ביום במשך שבעה ימים בשבוע, בין השעות 07:00 ל-22:00. במועד הביקורת מנה כוח האדם של המכס בבית המכס 64 עובדים.

על פי נתוני רשות המיסים בבית המכס עוברות בכל חודש בממוצע כ-2,500 משאיות. בטבלה להלן נתונים על היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר הנוסעים בבית המכס נהר הירדן:



לוח 2: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר הנוסעים בבית המכס נהר הירדן, 2016 - 2018

שנת 2018	שנת 2017	שנת 2016	
4.2	3.2	2.9	היקף הסחר (במיליארדי ש"ח)
421,658	389,315	344,830	מספר הנוסעים שעברו במעבר

מהנתונים המוצגים לעיל ניתן לראות כי במעבר נהר הירדן יש עלייה לאורך השנים, הן בהיקף הסחר בין ישראל לירדן והן בתנועת הנוסעים במעבר.

טיפול בהברחות ובהלבנת הון

במבנה הארגוני של כל בתי המכס במדינת ישראל פועלות יחידות של מדורי יס"ם (יחידת סמים מכס) של רשות המיסים, שלעובדיהן יש סמכות לחקור בנושאי סמים והלבנת הון. חוקרי היס"ם עוסקים בעיקר בטיפול ובחקירת נוסעים שנתפסו בניסיון להברחת טובין ונוסעים שעברו על חוק איסור הלבנת הון.

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בנושא איוש בית המכס בחוקרי יס"ם.

בתשובה שמסרה רשות המיסים למשרד מבקר המדינה במאי 2019 (להלן - תשובת רשות המיסים) צוין כי "בשלב זה, אין מקום להבנתנו לשינוי או לגיוס נוסף. עמדתנו תישקל בשנית עם המעבר למתקן השיקוף החדש ובהתחשב בשינויים במעבר ובתנועת הנוסעים".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול לאיוש בית המכס בחוקרי יס"ם. כמו כן מוצע להתאים את שעות עבודת חוקרי היס"ם לעיתוי מעבר הנוסעים והמשאיות.

2. רשות המיסים משתמשת במעברי הגבול בכלבים לאיתור סמים וכסף מוברחים. לרשות המיסים יש כלבייה מרכזית בבית המכס בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג), שבה יש כלבים המאומנים לגילוי סמים וכסף; כלביות קטנות נוספות קיימות בבתי המכס בחיפה ובאילת. הכלבייה בבית המכס נתב"ג מקצה כלבים לפי דרישות בתי המכס.

כבר בינואר 2008 ביקר בכלבייה המרכזית בבית המכס נתב"ג מנהל בית הספר לכלבנות של המכס האמריקני, המספק את הכלבים לגילוי סמים וכסף, מכשיר את עובדי המכס ומייעץ בכל הקשור לעניין הכלבים. בסיכום ביקורו הוא העיר שרצוי להקים שלושה מדורי כלבנים נוספים לגילוי סמים בשלושה מעברי גבול



יבשתיים, שהמרכזי בהם הוא בית המכס נהר הירדן. בנושא זה כתב באוקטובר 2008 מנהל מעברי הגבול היבשתיים דאז של אגף המכס כי בשל "ריבוי המקרים של תפיסות סמים במעבר גבול נהר הירדן ויתכן, אולי, מקרים רבים שאיננו תופסים אני ממליץ להציב כלב סמים במעבר לאלתר".

בתשובה על פניית משרד מבקר המדינה מספטמבר 2009 ענה מנהל רשות המיסים דאז כי "אפשר תהליך הכשרת כלבן וכלב ביחידת הסמים אשר ייתן מענה בנושא זה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לא הוקמה בבית המכס נהר הירדן כלבייה אשר תאפשר הצבת כלבן וכלב. אומנם לעיתים מגיעים כלבן וכלב מבית המכס חיפה לשעות ספורות בלבד, אולם אין בכך מענה מלא לצורכי העבודה השוטפת. משרד מבקר המדינה העלה כי בכל שנת 2018 הייתה פעילות של כלבים לגילוי סמים רק שש פעמים ובכל פעם למשך ארבע שעות. כך גם נמצא כי לרוב, במקרים שבהם נדרש סיוע של כלבים לגילוי סמים או כסף לא התאפשר הדבר בגלל אי-זמינות של כלבים. במצב זה קיים חשש שגורמים עברייניים מנצלים את המעבר להעברת סמים וכסף וההרתעה נפגעת. כמו כן, נמצא כי בפועל לא נתפסו במעבר נהר הירדן הברחות סמים הגם שירדן מוגדרת על ידי רשויות המדינה כמדינה אשר קיים חשש להברחות סמים ממנה. הדבר מחدد הצורך לבחון שימוש נוסף ועקבי בכלבים לגילוי סמים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח היקף פעילותו הגבוה של בית המכס נהר הירדן והצורך המבצעי הנובע מכך ולאור המלצות מומחה המכס האמריקני, לבחון הקמת כלבייה בהקדם במעבר זה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בימים אלו נבנה אתר חדש במעבר הגבול נהר הירדן, חלק מהמבנה יוקצה לטובת כלבייה שצפויה לתת מענה לפעילות המכסית במעבר נהר הירדן ובמעבר גבול אלנבי. עד להקמת הכלבייה וככל שנדרש כלבן לעבודה השוטפת, קיים כיסוי של יחידת הכלבנים באמצעות בית המכס נתב"ג או בית מכס חיפה".

תקן מרכז מודיעין

תכלית עבודת המודיעין ברשות המיסים היא לספק לדרג הממונה וליחידות השטח מידע כולל ועדכני. תפקיד מרכז המודיעין בבית המכס הוא לרכז מידע על הברחות ועל עבריינים, ולנתח את המידע המתקבל בבית המכס ואת הסיכונים הקיימים בפעילות בית המכס. מרכז המודיעין הוא גם היחיד בבית המכס בעל הרשאת גישה



למאגר המידע הייחודי לאנשי המודיעין של רשות המיסים, כדי לבדוק מידע קיים על נוסעים העוברים במעבר, ועוד. עבודת המודיעין בבית המכס נועדה להיות חלק מתהליך קבלת החלטות כדוגמת אילו טובין ואילו נוסעים יש לבדוק. עבודת מודיעין מאפשרת לבחור באופן מיטבי את הנוסעים שייבדקו, על בסיס מידע מוקדם או על בסיס מערכת לניהול סיכונים, דבר אשר מאפשר לשפר את איכות הבקרה והפיקוח לשם מניעת עבירות של הברחות סמים, הלבנת הון, וכיוצא בזה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח חשיבות פעילות המודיעין לטיוב העבודה בבית המכס נהר הירדן ולנוכח היקף פעילותו, כי תשקול לתקנן ולאייש בבית המכס נהר הירדן עובד מוסמך לתפקיד מרכז המודיעין, כפי שמקובל בכל בית מכס.

יכולת האכיפה

חובת דיווח על הכנסת כספים בעת הכניסה למדינת ישראל ועל הוצאת כספים אל מחוצה לה - קבועה בסעיף 9 (א) לחוק איסור הלבנת הון. דרכי הדיווח נקבעו בתקנות מכוח סעיף 9 (ב). בהתאם לכך, כל נוסע (מעל גיל 18) יכול להכניס למדינת ישראל ולהוציא ממנה סכומים שאינם עולים על הסכום שנקבע בהתאם לחוק איסור הלבנת הון¹. אדם המעביר סכום הגבוה מהסכום שנקבע חייב לדווח למכס על כך. כמו כן, על פי חוקי המכס מותר להכניס לישראל סחורות ומוצרים ששוויים אינו עולה על מאתיים דולר. הכלל הזה תקף גם למוצרים שנרכשו בדיוטי פרי בישראל או בחו"ל. כל הכנסת טובין שהשוויים גבוה מכך מחייב דיווח במכס. ישנם מוצרים שיש לדווח עליהם בגלל הסוג והכמות ולא רק בגלל המחיר. נוסף על כך ישנם מוצרים שאסור בכלל להכניסם לישראל. כל מוצר או טובין החורג מכללי הפטור ורוצים להכניסו לישראל מחייב הצהרה על כך בפני המכס ותשלום המיסים המתחייבים.

על פי סעיף 30א לתקנות המכס, התשכ"ו-1965, אדם חייב להצהיר בנמל תעופה או בנמל ים או במעבר גבול יבשתי, על טובין שהוא נושא עימו או במטען הלוואי שלו שהם חבי מכס, ולשלם את המכס. בבתי המכס קיימים בדרך כלל שני מסלולים: מסלול אדום ומסלול ירוק; אדם העובר במסלול הירוק מצהיר למעשה שהוא נושא עימו רק חפצים הפטורים ממיסים מפאת סוגם או כמויותיהם; אדם הנושא עימו חפצים המחייבים הצהרה, עליו לעבור במסלול האדום ולהצהיר על הטובין שהוא נושא עימו ועל אלה שבמטען הלוואי שלו. אדם שייבא חפצים שחלה עליהם חובת הצהרה בלי שהצהיר על כך במסלול האדום עובר עבירה שבגינה אפשר להטיל

1 בתוספת הרביעית לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, מפורטים סכומי הכספים החייבים בדיווח.

עליו קנס מינהלי². כמו כן, על פי סעיף 204 לפקודת המכס רשאי המכס לחלט את המוצרים לטובת המדינה. במקרים של חילוט, המכס נוהג להציע לאדם שבכליו נתפסו המוצרים לשלם כופר כסף ולקבל אותם לידי בחזרה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בבית המכס נהר הירדן אין חלוקה למסלולים אדום וירוק לנוסעים, כך שלמעשה יש רק מסלול אדום, ועל כן מחויב כל נוסע העובר במעבר להצהיר על טובין שברשותו המחייבים מסירת הצהרה. אם הנוסע לא הצהיר או שהצהיר הצהרה חלקית על טובין חייבי מס שנתפסו ברשותו, רשאי פקיד המכס להטיל עליו סנקציות שונות, כמו חילוט וכופר. מכיוון שיש קושי אובייקטיבי לבדוק את כל הנוסעים העוברים במעבר, האכיפה נעשית רק כלפי מי שנבדק ונתפס, דבר הפוגע בהרתעה מפני ביצוע הברחות.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "ההחלטה על קביעת מסלול אדום ירוק בתהליך המכסי בסיסה במתן שירות טוב יותר לאזרח, תוך מתן אפשרות להצהרה יזומה על טובין חבי מס... הסוגיה צריכה להיבחן תמיד בכפיפות לכמות הנוסעים במעבר והאפשרות הפיזית להקים מסלול אדום/ירוק, ככל שהכמות תגדל ויכולת האכיפה המכסית תפחת, אז תישקל בחיוב האלטרנטיבה לעבור למסלול אדום/ירוק על כל המשמעויות האזרחיות והפליליות". כן טענה רשות המיסים כי גם כיום, כאשר נוסע נבדק הוא נשאל על ידי המוכס אם יש לו מה להצהיר "ובמידה והוא מצהיר הצהרה כוזבת, אזי, ניתן להשתמש בסנקציות הקבועות בחוק".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לשקול לפתוח בבית המכס מסלול אדום ומסלול ירוק כמקובל בכל בית מכס.

טיפול בעבירות של יבוא טובין תוך כדי הפרת זכויות יוצרים

בבדיקות של טובין שעורכים בתי המכס בארץ עולה כי לעיתים יבואנים מפרים לכאורה זכויות יוצרים או סימני מסחר (להלן עבירות קניין רוחני). במקרים אלו קובע סעיף 200 לפקודת המכס [נוסח חדש] כי על מנהל בית המכס לעכב את שחרור הטובין ולפנות במקביל אל המייצג של המחזיק בזכות היוצרים של הקניין הרוחני. לפי פקודת המכס, כאשר עולה חשד כי יבואן שייבא טובין הפר זכויות יוצרים, על בית המכס לדרוש מהמייצג להודיע לבית המכס בתוך שלושה ימים אם הוא מתכוון לנקוט הליכים משפטיים כנגד היבואן המפר לכאורה את הקניין הרוחני.

2 על פי סעיף 1 לחוק העבירות המנהליות, התשמ"ז-1985, וכן תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי - חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987.



במקרה שמייצג בעל הזכות מחליט לנקוט הליכים משפטיים עליו להגיע לבית המכס בתוך שלושת הימים האמורים ולהפקיד ערבות בנקאית. במקרה שמייצג בעל הזכות אינו מפקיד ערבות בנקאית או אינו מגיש תובענה לבית המשפט בתוך עשרה ימי עבודה בית המכס מבטל את עיכוב הטובין ומשחרר אותם ליבואן, אף שמדובר במוצר שאינו מקורי ומפר זכויות יוצרים ויש בכך כדי להונות את הצרכנים.

בביקורת נמצא כי לעיתים, הן עקב הזמן הקצר המוקצה לתגובה והן מהסיבה שסכום הטובין שהפרו לכאורה את זכות הקניין הרוחני אינו גבוה, מייצג בעל הזכות לקניין הרוחני מוותר על הגשת התובענה לבית המשפט. במקרה כזה בית המכס משחרר את הטובין ליבואן, וזה מצדו יכול למכור אותם לציבור תוך הפרה לכאורה של זכות הקניין הרוחני. כך נוצר מצב שבו יבואן המפר זכויות יוצרים יכול למכור את המוצר שאינו מקורי לציבור, וזה רוכש אותו מתוך אמונה שמדובר במוצר מקורי.

כך לדוגמה, באוגוסט 2017 בדק בית המכס נהר הירדן טובין שיובאו לארץ. הבדיקה העלתה כי מדובר בטובין שלכאורה הפרו זכות יוצרים של אחד ממותגי הספורט. שווי הטובין ליבואן היה כ-300,000 ש"ח. בית המכס פנה עוד באותו היום למייצג בעל הזכות בבקשה שיגיש ערבות בנקאית ויטפל בהגשת תובענה לבית המשפט, וזה החליט שלא לטפל בתיק. בבדיקת משרד מבקר המדינה ברישומי המכס נמצא כי אותו יבואן עבר תשע עבירות מכס (דוחות גילוי עבירה) קודמות ובתוכן גם עבירות של הפרת קניין רוחני. בית המכס פעל בהתאם לסעיף 200א(ה) לפקודת המכס, שלפיו "המנהל יבטל את עיכוב הטובין המפרים אם עד תום התקופות לפי סעיפים קטנים (א) עד (ג) לא פעל בעל הזכות בהם". כך התאפשר ליבואן לשחרר ולמכור את הטובין המזויפים והנחותים כאילו היו מוצרי מותג.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי נושא זה אינו ייחודי לבית המכס נהר הירדן אלא לכלל בתי המכס, וכי פעילות בתי המכס בתחום זה מעוגנת בחקיקה הדורשת מעורבות של בעל הזכות. על כן "ככל שלא מתקיימים התנאים המופיעים בחוק מצד בעל הזכות, אזי, לא ניתן חוקית לפעול כנגד יבואנים מפרים".

לקונה זו, הפוגעת בציבור הצרכנים, ראוי שתבוא לידי פתרון, ועל כן מומלץ לרשות המיסים לבחון את האפשרות לפעול לתיקונה כך שלא ייווצר מצב שבו בתי המכס ישחררו ליבואנים טובין הכרוכים בהפרת זכויות יוצרים ויאפשרו למכור בישראל מוצרים מזויפים אלו תוך הפרת זכויות יוצרים.

מעבר אלנבי



באדיבות רשות המיסים

מעבר אלנבי נועד לשמש לתנועת נוסעים תושבי הרשות הפלסטינית ותיירים ולמעבר סחורות. במעבר הנוסעים יש ארבעה אולמות נפרדים: שניים לכניסה ויציאה של פלסטינים ושניים לכניסה ויציאה של ערבים תושבי ירושלים המזרחית ושל תיירים. בפועל עוברים במעבר גם ערבים ישראלים רבים, בעיקר בתקופת החג, שכן מעבר זה הוא שער היציאה העיקרי לעיר מכה שבערב הסעודית. בית המכס פועל במשך כל שעות היממה למעט ביום כיפור והיום הראשון של חג הקורבן המוסלמי. במועד הביקורת מנה כוח האדם של המכס בבית המכס 55 עובדים.



התאמת המבנה הארגוני לצרכים

מעבר גבול אלנבי מאופיין לאורך השנים בגידול מתמיד בהיקף הפעילות המתבצעת בו. בלוח שלהלן מוצגים נתוני הגידול (במיליונים):

לוח 3: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר נוסעים במעבר אלנבי, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
1.32	1.26	1.1	היקף הסחר (במיליארדי ש"ח)
2.69 מיליון נוסעים	2.58 מיליון נוסעים	2.23 מיליון נוסעים	תנועת נוסעים (כניסה ויציאה)

מהנתונים המוצגים לעיל ניתן לראות כי במעבר אלנבי יש עלייה לאורך השנים, הן בהיקף הסחר בין הרשות הפלסטינית לירדן העובר במעבר אלנבי והן בתנועת הנוסעים במעבר.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך התקופה לא פעלה רשות המיסים להוסיף כוח אדם ותפקידים במבנה הארגוני של מעבר אלנבי באופן המותאם לגידול בפעילות המתנהלת בו. להלן דוגמאות:

טיפול בהברחות ובהלבנת הון

1. להלן נתוני רשות המיסים על מספר הנוסעים, מספר הנוסעים שנבדקו ומספר הנוסעים שנתפסו בהברחה במעבר אלנבי, בשנים 2014 - 2018:

לוח 4: מספר הנוסעים הכללי, מספר הנוסעים שנבדקו ומספר הנוסעים שנתפסו בהברחה במעבר אלנבי, 2014 - 2018

השנה	מספר הנוסעים	מספר הנוסעים שנבדקו	מספר הנוסעים שנתפסו בהברחה	אחוז התפיסות מקרב הנבדקים
2014	1,940,290	186,988 (9.6%)	27,178	14.5
2015	2,026,013	158,369 (7.8%)	23,412	14.8
2016	2,230,770	141,694 (6.4%)	26,614	18.8
2017	2,583,236	122,344 (4.7%)	30,967	25.3
2018	2,687,993	154,919 (5.8%)	29,666	19.1

מהנתונים עולה כי עם הגידול במספר הנוסעים העוברים במעבר אלנבי, שיעור הנוסעים שנתפסו בהברחות מתוך כלל הנבדקים הלך וגדל, דבר המצביע על עלייה בשיעור ההברחות.

לוח 5: נתוני ההברחות העיקריות שנתפסו בשנים 2017 - 2018 במעבר אלנבי:

מספר תפיסות של הברחות	תיקי חקירה שנפתחו עקב התפיסות	תפיסות סמים	עבירות על חוק איסור הלבנת הון	הברחות זהב (בק"ג)	הברחות טבק (בטונות)	הברחות גרוסים (פקטים) של סיגריות
60,633	12,773	16	181	16.8	111.5	424,925

כאמור לעיל, בכל המעברים של מדינת ישראל פועלים חוקרי מדורי היס"ם, שהם בעלי סמכות לחקור בנושאי סמים והלבנת הון. כמו כן חוקרי היס"ם הם אלה החוקרים באירועי תפיסות הכרוכות בסכומי מס גבוהים. בביקורת משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בנושא איוש.

בנובמבר 2017 הכינה יחידת מטה מעברים הצעה למבנה ארגוני חדש עבור מעבר הגבול אלנבי. עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, ההצעה לא התקדמה לשלב מעשי ולא חלה כל התקדמות בנושא.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי השירות הציבורי נדרש להתייעלות ולצמצום כוח אדם. בהמשך לכך צוין כי: "בשנת 2018 אושר על ידי ראש מנהל המכס וראש מנהל משאבים והון אנושי, מבנה ארגוני חדש למעבר אלנבי שבו נקלטו מספר רב של בודקי מכס ואושרו משרות בתחום הבידוק והפיענוח".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי לנוכח היקף הפעילות המתקיימת במעבר אלנבי והגידול במספר הנוסעים הנתפסים בהברחות ובשיעורם מתוך כלל הנבדקים המבנה הארגוני ייבדק מעת לעת - בפרט בהיבט פעילות היס"ם. כן מוצע לבחון מתכונת של עריכת מבצעי אכיפה למיגור התופעה.

2. אגף המכס משתמש במעברי גבול בכלבים לאיתור סמים וכסף מוברחים. בסיכום של מנהל מעבר אלנבי עם יחידת הסמים נקבע כי פעם בחודש יגיע קלב לגילוי סמים וכסף לפעילות במעבר אלנבי.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בפועל בשנת 2017 הובאו כלבים למעבר רק חמש פעמים ובשנת 2018 שלוש פעמים בלבד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח נתוני ההברחות שתוארו לעיל כי תפעל להבאת כלבים לגילוי סמים וכסף למעבר אלנבי בהתאם לצורך ובאופן קבוע כפי שנקבע על ידי מנהל מעבר אלנבי עם יחידת הסמים.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בימים אלו נבנית כלבייה (בנהר הירדן) שתכסה את הפעילות של שני מעברי גבול (אלנבי ונהר הירדן). מטבע הדברים, לאחר הקמת הכלבייה הנוכחות במעבר אלנבי תתגבר".

3. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ריבוי תפיסות ההברחות מצביע על הפוטנציאל הרב להברחות הטמון במעבר זה, שאותו מנצלים המבריחים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנוכח הפעילות הרבה וההברחות הרבות המתבצעות במעבר אלנבי, כי הנהלת רשות המיסים תפעל לייעל את מניעת הברחות.

נוכחות משטרת ישראל במעבר אלנבי

מעבר אלנבי מיועד כאמור בעיקר למעבר תושבי הרשות הפלסטינית. במעבר מוצבים מאבטחים מטעם רשות שדות התעופה בישראל (רש"ת), האמורים לאבטח את המעבר מבחינה ביטחונית. לסדר הציבורי במעבר אחראית משטרת ישראל.

עד מאי 2012 פעלה במעבר אלנבי תחנת משטרה בכפיפות למחוז ש"י של משטרת ישראל, הוצבו בה 14 שוטרים, ובמסוף הנוסעים נכחו באופן קבוע ארבעה עד שישה שוטרים. ביוני 2012 הועתקה נקודת המשטרה לתחום מועצת מגילות, ומעבר אלנבי אויש בשוטר אחד במהלך משמרת הבוקר בלבד, ללא נוכחות שוטרים במשמרת השנייה והשלישית (בחודשי הקיץ) ובסופי השבוע. ביוני 2018 ביטלה תחנת המשטרה של מועצת מגילות כליל את נוכחות משטרת ישראל במעבר וקבעה כי שוטרים יגיעו אליו רק במידת הצורך.

מאז סגירת תחנת המשטרה במעבר אלנבי והצמצום הדרסטי בנוכחות שוטרים בו פנו רשות המיסים ומנהל מעבר אלנבי מטעם רש"ת כמה פעמים למשטרת ישראל וציינו את הצורך והחשיבות בנוכחות המשטרה במעבר. עקב 30 אירועי הפרת סדר ואלימות במעבר כלפי עובדי המכס בחודש אוגוסט 2015 התקיים ב- 27.8.2015 דיון במחלקת מעברים ותשתיות של משטרת ישראל, ובו סוכם כי: "המצב אינו תקין



ויש למצוא פתרון בדמות עיבוי מערך השוטרים במקום, ברור מעל לכל ספק כי מדובר במקום רגיש ביותר המשלב כנופיות מבריחים מאורגנות, גורמי הברחת כספי טרור וגורמים עוינים בכלל המנצלים את העדר נוכחות המשטרה לאיומים ופגיעה בעובדי המקום.

גם לאחר הפגישה שהוזכרה לעיל לא התקדם ולא נפתר נושא נוכחות המשטרה במעבר אלנבי. משום כך כתב ביום 16.9.2015 מנהל רש"ת במעבר אלנבי אל מפקד מחוז ש"י של משטרת ישראל מכתב המפרט את הבעיות, בעיקר של עובדי המכס, מאז סגירת תחנת המשטרה במעבר. בין השאר כתב: "בקרב אוכלוסיות אלו (שחלקן עוינות), קיימות תופעות של העברות כספי טרור, הברחת טובין בהיקפים נרחבים שלא מוכרים וידועים במעברי גבול אחרים, פשיעה מאורגנת של משפחות פשע ואלימות פיזית המופנית בעיקר אל מול עובדי המכס. בהעדר גורם אכיפת חוק בתחום ה'סדר הציבורי' באולמות הנוסעים, הפלסטינים ותושבי מזרח ירושלים מרשים לעצמם דפוסי התנהגות לא מקובלים, הגובלים באלימות מילולית ופיזית, הבאים לידי ביטוי בתקיפה פיזית, דחיפות, הכאה, אגרופים, סטירות ואיומים כנגד עובדי המכס. עובדי המכס חשים מושפלים, מאוימים וחוששים לבצע את תפקידם נוכח אירועי אלימות קשים כנגדם!... למשל, רק בחודש אוגוסט האחרון נדרשה מעורבות המשטרה - 30 אירועים מסוג זה.... אנו דורשים תגבור משמעותי של מצבת השוטרים הנוכחים במסוף לאורך כל שעות הפעילות, תוך מתן דגש לאלתר למיגור האלימות".



ביקורת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף לאחר המכתב שצוטט לעיל המצב לא השתנה, אין נוכחות קבועה של שוטרים במעבר אלנבי ואלה מגיעים רק אם הם פנויים ולפי הזמנה ספציפית. עוד עלה בבדיקת הביקורת כי מאז הדיון והמכתב משנת 2015 ועד למועד סיום הביקורת מוסיפים להתרחש במעבר אלנבי מקרי אלימות דרך שגרה. על פי הדוחות של רש"ת ושל יחידת המכס במעבר אלנבי, בשנים 2017 - 2018 הותקפו עובדי המכס במעבר מאות פעמים, הן מילולית באיומים וקללות והן באופן פיזי ממש. במקרי האלימות הפיזית הקשה אף הוזמנו ניידות משטרה. כך לדוגמה בשנת 2017 נאלצו עובדי רש"ת או רשות המיסים להזמין משטרה ב-91 מקרי אלימות ובשנת 2018 הוזמנה משטרה ב-86 מקרי אלימות. בחלק מהמקרים הנוסעים שהיו מעורבים באלימות לא נמצאו כבר במעבר עם הגעת השוטרים אלא נמלטו ועלו לאוטובוס ליריחו או למונית שנסעה לכיוון מזרח ירושלים. במצב זה ברור כי אין הרתעה כנגד תקיפת עובדי מעבר אלנבי. חוסר ההרתעה מתבטא גם בהתעלמות נוסעים מפניות עובדי המכס לגשת לעמדות הבידוק ובהתחמקותם למעשה מבדיקת המכס. מכיוון שבעבר ניסיונות של עובדי המכס לרדוף אחר נוסעים שהתחמקו מבדיקה הסתיימו באלימות, ומתוך כוונה לשמור על ביטחון העובדים, ניתנה הנחיה להימנע מלרדוף אחר נוסעים אל מחוץ לשטחי אולם המכס.

בעניין האיומים כלפי עובדי המכס במעבר אלנבי יש לציין כי על פי דוחות, אירועים ומכתבים של מנהל המכס במעבר, ולנוכח העובדה שבידי חשודים שנעצרו נמצאו תמונות ופרטים של עובדי המכס, אכן מדובר בחשש ממשי לביטחונם. כך לדוגמה, בודקת של רשות המיסים שהותקפה פעמיים על ידי נוסעת שעברה ונבדקה במעבר ציינה בפני מנהל המכס במעבר כי התוקפת הטרידה אותה ברשתות החברתיות ושלחה לה הודעות נאצה. בדוח ששלח במרץ 2016 מנהל המכס במעבר אלנבי למנהל מטה מעברים שברשות המיסים, צויין כי חלק מעובדי המכס במעבר החלו לקבל בקשות חברות בפייסבוק מתושב פלסטיני העובר במעבר פעמיים עד שלוש פעמים בכל שבוע, וכי הוא ידוע למכס כמבריק סדרתי שנתפס פעמים רבות בהברחת טבק ומכשירי טלפון סלולריים חכמים. בדף הפייסבוק של הפלסטיני נמצאו סרטונים שצילם למרות האיסור על צילום. מנהל המכס במעבר טען כי תלונות שהגישו עובדי המכס למשטרת ישראל לא קיבלו טיפול ממשי, וכי נוסעים שהתנהגו באלימות כלפיהם המשיכו להגיע למעבר ללא חשש ותוך זלזול בעובדי המכס.

בעניין האלימות במעבר אלנבי כתב ביולי 2017 מנהל המכס במעבר למנהל מטה מעברים ברשות המיסים: "בהעדר נוכחות רציפה של משטרת ישראל במעבר גבול אלנבי לצד אירועי האלימות והפרות הסדר הציבורי, מוצאים את עצמם עובדי המכס חשופים להתנהגות עבריינית מצד ציבור הנוסעים. ניסיונם האישי מהאופן



בו טופלו אירועי אלימות קודמים על ידי משטרת ישראל מנמיך ציפיות מצדם בכל הקשור לתרומת הליך הגשת התלונה, במקרה הטוב הנוסע/ת נעצר ולאחר מספר ימים חוזר להשתמש במעבר ובז לעובדי המכס... באירועים בהם המכס פועל בצורה יעילה ומסכל הברחות בהיקף נרחב רמת הנפיצות עולה, כך שמעבר עובד מכס מאולם 14 לאולם 15 דרך ציבור נוסעים זועם הופך להיות בלתי אפשרי". להלן שתי דוגמאות בולטות כפי שעולה מדוחות סיכומי אירוע של המכס במעבר:

1. ביוני 2017 הגיעה לאולם הנוסעים במעבר אלנבי נוסעת הידועה כמבריחה קבועה ולכן נקראה להגיע לבדיקת המכס. בתיקים שלה נמצאו סיגריות וטבק בכמויות גדולות, אשר היא לא הצהירה עליהם כנדרש. במהלך הבדיקה החלה הנוסעת לקלל את הבודקת, והבן של הנוסעת איים על הבודקת, ציין כי הוא יודע את שמה ומכיר את רכבה וכי הוא יחכה לה לאחר העבודה. הנוסעת ניסתה להיכנס בכוח לעמדת הבידוק ולקחת את הטובין שהוצאו מהתיקים שלה והוחרמו. כאשר הבודקת התקשרה למשטרה לבקש סיוע ענה לה השוטר שהמשטרה לא תגיע, ואם היא רוצה להגיש תלונה עליה להגיע לצורך זה לתחנת המשטרה במעלה אדומים.

2. באוקטובר 2018 הגיע לאולם הנוסעים במעבר אלנבי נוסע הידוע כסוחר המבריח סיגריות וטבק. בבדיקה של בודק המכס נמצאו בכליו טבק וסיגריות בכמות גדולה, שעליהם לא הצהיר. הנוסע קילל ואיים כי יחסל חשבונות עם הבודק ועם מנהל יחידת היס"ם של המכס שנכח במקום. עובדי המכס הזמינו משטרה, וזו הגיעה כעבור כחצי שעה, אלא שהנוסע כבר הספיק לברוח מהמסוף לאוטובוסים ליריחו ועל כן המקרה לא טופל.

בביקורת נמצא כי במעבר אלנבי קיימות שיטות הברחה שונות.

כך לדוגמה, באוקטובר 2018, בעת ביקורת של עובדי משרד מבקר המדינה במעבר אלנבי, נצפתה הברחה של סיגריות וטבק על ידי עבריינים. מנהל יחידת המכס במקום ביקש לפעול והתקשר למשטרת ישראל לבקשת סיוע. בתשובה ענו לו ממשטרת ישראל כי הם אינם יכולים להגיע באותו היום למעבר וכך יהיה גם בכל השבוע שלאחר מכן. בשל כך, וכדי לא לסכן את עובדי המכס במעבר, ויתר המנהל על תפיסת ההברחה ואפשר לטובין המוברחים לצאת מהמעבר. יש לציין כי לא מן הנמנע שטובין אלו שהוברחו הגיעו לתחומי מדינת ישראל ונמכרו בלא תשלום המיסים המתחייבים.

יש לציין כי בשנת 2018 הצליח המכס לתפוס 62 מקרים של הברחת טבק. נתפסו בהן 9,455 גרוסים (פקטים) של סיגריות, 687 ק"ג של טבק יבש וכן 701 ק"ג של טבק ריחני.



משטרת ישראל ציינה בתשובתה מיולי 2019 למשרד מבקר המדינה כי "לכל אירוע חריג ניתן מענה על ידי השוטר המוצב במקום וכן על ידי ניידת סיוור... באשר לטיפול בתלונות על איומים וחקירת המטרידים והמאיימים. בנוסף, נערכות מעת לעת ביקורות נושאיות בתיקי חקירה שעניינן אלימות כלפי עובדי ציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת משטרת ישראל על נוכחות המשטרה במעבר אינה תואמת את ממצאי הביקורת. בפעמים שבהם נכחו עובדי משרד מבקר המדינה במעבר אלנבי לא נמצאו במקום שוטרים (ראו לעיל הדוגמה מאוקטובר 2018). אי-נוכחות המשטרה עולה גם מהמכתבים ששלחו מנהל יחידת המכס ומנהל רש"ת במעבר. נוסף על כך ביקש משרד מבקר המדינה לבחון את תשובת משטרת ישראל וביקש מרש"ת לרשום את נוכחות משטרת ישראל במעבר. נמצא כי מיום 18.8.2019 ועד ליום 31.8.2019 הגיעו שוטרים למעבר רק ב-8 מתוך 14 הימים שבהם נעשה הרישום. יתרה מכך, נציגי רש"ת טענו כי גם כאשר הגיעו השוטרים למעבר הם שהו בו במשך זמן קצר ובמוצע של שעה אחת עד שעתיים בכל פעם.

המשרד לביטחון הפנים ציין בתשובתו מיולי 2019 למשרד מבקר המדינה כי לצורך מתן מענה לכל שעות הפעילות במעבר אלנבי על ידי משטרת ישראל נדרשת הקמת נקודת משטרה בת 49 שוטרים... על אף הכרת המ"ל בצורך ובנחיצותו של מענה משטרי ובמשאבים הדרושים לו, שאת נחיצותם מדגישה גם טיוטת הדוח הנ"ל, הקצאת המשאבים הדרושים לא אושרה עד לנקודת הזמן הנוכחית".

רשות המיסים ציינה בתשובתה: "למרות הנוכחות המשטרתית לצערנו, תופעת האלימות נמשכת. ברור בעליל שהגדלת הנוכחות המשטרתית במעבר תצמצם את תופעת האלימות ואנו בהחלט מסכימים ומצטרפים לעמדת המבקר בכל הקשור לאיוש התחנה המשטרתית במעבר. עד לאיוש התחנה המשטרתית, מינהל המכס פועל למיגון עמדות הבידוק בנקודות החיכוך מול האוכלוסייה הפלסטינאית".

רש"ת ציינה בתשובתה מיוני 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת רש"ת) כי "רשות שדות התעופה איננה הגורם האחראי לביצוע אכיפה בתחום השמירה על הסדר הציבורי. הגורם היחיד המחזיק בסמכויות בתחום זה הוא משטרת ישראל. ייעודה של יחידת הביטחון הפועלת במסגרת הרשות הוא סיכול אירועי טרור ופח"ע. רשות שדות התעופה פנתה לאורך זמן, פעמים רבות, למשטרת ישראל לאכוף את הסדר הציבורי במסוף אלנבי. הסוגיה הועלתה בחודשים האחרונים על ידי גורמי ביטחון רש"ת בפני פורום המעברים במטה לוטר שבמל"ל".

אין להסכים עם המצב שבו עובדי רשות המיסים במעבר אלנבי, המנסים לפקח על הציות לחוקי המדינה, יותקפו ויאוימו באופן קבוע על ידי גורמים עברייניים הפעילים במעבר. כפי שעולה מהדיונים בנושא, מוסכם על כל הצדדים כי משטרת ישראל חייבת להפגין נוכחות במעבר אלנבי. על כן מומלץ כי משטרת ישראל תבחן בשנית נושא הצבת שוטרים אשר יהיו נוכחים במעבר בכל שעות פעילותו, וישמרו על הסדר הציבורי וימנעו בזמן אמת כל אלימות ובמיוחד אלימות המופנית כלפי עובדי המכס או כלפי כל גורם רשמי אחר הממלא תפקיד במעבר מטעם מדינת ישראל. כמו כן, לנוכח הרגישות המיוחדת של המצב במעבר, על משטרת ישראל לטפל בכל תלונה על איזמים כלפי עובדי המכס במעבר ברצינות ובאופן יסודי ולחקור את כל המטרידים והמאיימים על עובדי רשות המיסים, במטרה למנוע ולהסיר כל איום כזה בעתיד.

הפעלת אמצעי אכיפה והרתעה

1. כאמור, נוסע שהביא עימו טובין שאינם כלולים ברשימת הטובין הפטורים ממכס על פי פרט 7 לתוספת לפקודת תעריף המכס והפטורים, חייב להצהיר עליהם לפני המכס במעבר הגבול.

הועלה כי במעבר אלנבי לא ניתן להטיל קנס מינהלי על נוסעים שברשותם נמצאו טובין חבי מס ולא הצהירו עליהם. מכיוון שבמעבר אלנבי נהוג מסלול אדום בלבד, נציגי המכס מטילים כופר כסף על פי סעיף 231א לפקודת המכס, או לחלופין מוציאים הודעת חילוט לפי סעיף 204 לפקודת המכס למי שנתפס שהעביר טובין במעבר ולא הצהיר עליהם, והכול בהתאם לנסיבות המקרה.

נמצא כי כאשר עובדי רשות המיסים מחלטים טובין בעלי ערך גבוה העברייני משלם את הכופר שנקבע כדי לקבל אותם בחזרה. אולם כאשר מדובר בטובין שערך המס עליהם גבוה יחסית לערכם, כדוגמת טבק וסיגריות, הרי שאמצעי האכיפה אינם מרתיעים את העברייני מלחזור ולבצע את אותה עבירה שוב ושוב.
2. עוד עלה בביקורת כי אין בידי עובדי רשות המיסים כלים מעשיים לגביית חובות מתושבי הרשות הפלסטינית, כפי שמקובל לפעול כנגד חייבי מס שהוצאו כנגדם כתבי הרשאה לעיקול. לכך יש כמה סיבות:
 - א. הרשות הפלסטינית אינה משתפת פעולה עם הליכי גבייה כנגד תושבי הרשות ולכן לא ניתן לבצע תפיסות רכב ועיקולי מיטלטלים בתחומיה.
 - ב. הבנקים ושאר הגופים הפיננסיים ברשות הפלסטינית אינם מצייתים לצווים מידע ועיקול.



ג. ההגבלות שניתן להטיל על חייב בישראל, כמו אשראי, אינן אפקטיביות לתושבי הרשות הפלסטינית.

משרד מבקר המדינה העלה כי בשנת 2018 נפתחו 5,436 תיקי חקירה של הברחות טובין. בכל המקרים היה על בית המכס להטיל קנסות (קנס מנהלי או כופר כסף). נמצא כי רק ב-27 מקרים הוטל כופר כסף על המבריחים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול למציאת דרכי אכיפה אשר ירתיעו נוסעים במעבר אלנבי מהברחת טובין או מביצוע עבירות על חוקי היבוא.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי האמצעים הקיימים כיום בהתאם לחוק אינם ניתנים לביצוע כנגד תושבי הרשות הפלסטינית או שאינם יעילים. רשות המיסים הוסיפה כי: "ייתכן וישנן חלופות אחרות, אולם הן דורשות בדיקה משפטית מול משרד המשפטים ורשויות רלוונטיות אחרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את הצעדים שהוחלט עליהם בהחלטת הממשלה שהוזכרה לעיל ולפעול למימושה. זאת במטרה ליצור הרתעה של רשות המיסים במעבר אלנבי.

בדיקות נוסעים המבריחים טבק וסיגריות במעבר אלנבי

פרט 7 לנספח לצו תעריף המכס קובע כי מותר להכניס לישראל בפטור ממס רק עד 250 גרם טבק. עובדי המכס במעבר אלנבי פועלים, כמו בכל בית מכס אחר, לבקרה על כמות הטבק המועברת ולמניעת הברחות של כמות העולה על המותר על פי הדין. כך, חלק מהנוסעים העוברים במעבר עם תיקי יד נקראים להעביר את התיק במשקף. כשבנקודת השיקוף מתגלים סימנים מחשידים להברחה הנוסע מופנה לבדיקה פיזית של תיק היד והכבודה שלו.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי כאשר בנקודת השיקוף במעבר הנוסעים נצפות בתיק היד של נוסע חבילות המכילות טבק, שמשקלו לפי הערכת המפענח הוא עד שני ק"ג, הוא בדרך כלל משחרר את הנוסע ואינו מפנה אותו לבדיקה אף שהמשקל המותר ביבוא הוא 250 גרם.

לטענת גורמי האכיפה של המכס במעבר הם מעדיפים להשקיע את משאביהם בתפיסות גדולות ולא בתפיסות קטנות. כשמתגלות כמויות קטנות המוברחות בתיקי היד של הנוסעים, גורמי האכיפה מעדיפים לפעול לאחר שהנוסעים מרכזים את הטבק שהבריחו במקום ההמתנה למוניות הנוסעות למזרח ירושלים, ולתפוס את הטבק על המונית ביציאה מהמעבר. לשם כך המכס אף התקין במעבר מצלמות העוקבות אחר הנעשה במקום הכינוס וההמתנה להסעות אל מחוץ למעבר. יש לציין כי בבדיקות שערכו עובדי המכס במעבר אלנבי נתפסו הברחות של טבק וסיגריות בכמויות הולכות וגדלות משנה לשנה. כך בשנת 2017 נתפסו בו כ-70 טונות טבק ועוד כ-250,000 גרוסים של סיגריות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי אומנם יש לתת עדיפות לגילוי ההברחות הגדולות על פני תפיסת הברחות של כמויות טבק קטנות המיועדות בעיקר לשימוש אישי, ולהפנות לשם כך את רוב כוח האדם. אבל עם זאת, כאשר בודקי המכס מאפשרים לנוסעים להעביר בתיקי היד טבק במשקל העולה על המותר על פי החוק, הנוסעים מבינים שאפשר להבריח כמות עד משקל זה ומנצלים זאת. כך נוצר מצב שבו המבריחים הגדולים והסדרתיים מנצלים את הגמישות של עובדי המכס ומנצלים את הנוסעים להעברת הטבק כמתואר לעיל. כך כל נוסע יכול להעביר עד כשני ק"ג טבק, אך כשמדובר במיליוני נוסעים בשנה אלה מצטברים לכמויות גדולות של טבק מוברח, שבהמשך זולג במרביתו למדינת ישראל ומסב לה נזק כספי המוערך במאות מיליוני ש"ח בשנה. במכתב ששלח איגוד לשכות המסחר בנובמבר 2018 לשר לביטחון הפנים טען האיגוד כי על פי מחקרים מקצועיים עצמאיים כרבע מכלל הסחר בשוק הטבק והסיגריות הוא בלתי חוקי, והמקור לסחורה הבלתי חוקית, בין היתר, הוא בהברחות דרך מעבר אלנבי. לטענתם אובדן הכנסות המדינה מאי-תשלום מס קנייה ומע"ם על טבק וסיגריות הגיע בשנת 2017 לכדי 1.7 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את מדיניות האכיפה גם כלפי הברחות קטנות ולפעול על פי צו תעריף המכס גם במקרים אלו, כך שלא ייווצר בקרב הנוסעים במעבר הרושם שהיא מאפשרת להעביר טבק מעל לכמות המותרת על פי החוק ללא סנקציות.



בדיקות רכב ומכולות במעבר אלנבי

בביקורת הקודמת, בשנת 2009, נמצא כי במעבר אלנבי הייתה עמדה אחת לבדיקת כלי רכב, וזו לא עמדה בעומס המכונניות שיועדו לבדיקה. כתוצאה מכך נוצר במעבר עיכוב ניכר בבדיקות כלי הרכב, שנמשך כמה שעות ולעיתים כמה ימים. כמו כן, במעבר אלנבי פעל משקף היכול לשקף משטחים בלבד ולא מכולות; בשל כך שיקוף המכולות הצריך פירוקן למשטחים, דבר שגרם לעבודה רבה ועקב כך ארכו הבדיקות זמן רב.

מבקר המדינה מציין לחיוב כי מתחילת שנת 2012 נבנה ופועל במעבר אלנבי בור בידוק חדש, המאפשר לבדוק בו בזמן, במהירות ובנוחות, ארבעה כלי רכב. במצב זה לא נוצר עומס וכלי הרכב משוחררים במהירות לאחר הבדיקה. נוסף על כך החל מינואר 2018 הוכנס לפעולה במעבר אלנבי מתקן חדש ומשוכלל לשיקוף מכולות במקום משקף המשטחים שהיה. המתקן החדש מאפשר לבדוק במהירות וללא מגבלות ועיכובים את המכולות המגיעות למעבר ולשחררן בתוך זמן קצר.

המעברים היבשתיים הבין-לאומיים באזור אילת

באזור אילת מצויים שני מעברי גבול יבשתיים - מעבר יצחק רבין (ערבה) בגבול ירדן ומעבר בגין (טאבה) בגבול מצרים. מעברים אלו בהיבטים המכסיים הם באחריות בית המכס באילת.

מעבר יצחק רבין, בין ישראל לירדן, נפתח באוגוסט 1994, וביוני 1996 נחנך מסוף המטענים. המעבר משמש לתנועת אזרחים ישראלים ותיירים זרים וכן למעבר סחורות, והוא פתוח לתנועת נוסעים כל ימות השנה, למעט יום כיפור ויום ראש השנה האסלאמי³, בשעות 06:00 עד 23:00.

3 היום הראשון בחודש מוקדם הוא ראש השנה בלוח המוסלמי.

בטבלה שלהלן נתונים על פי רשות המיסים, בדבר מעבר נוסעים והיקף הסחר הבין-לאומי במעבר רבין:

לוח 6: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר נוסעים במעבר רבין, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
78.6	74.4	94.77	היקף הסחר (במיליוני ש"ח)
337,469	257,292	575,777	תנועת נוסעים (כניסה ויציאה)
7,142	6,205	5,623	תנועת כלי רכב (כניסה ויציאה)

מעבר הגבול בגין נפתח באפריל 1980, על פי הסכם השלום בין ישראל למצרים. המעבר משמש אזרחים ישראלים ותיירים זרים, למעט פלסטינים. המעבר פתוח 24 שעות ביממה, כל ימות השנה למעט יום כיפור וחג הקורבן.

בטבלה שלהלן נתונים, על פי רשות המיסים, בדבר מעבר נוסעים במעבר רבין:

לוח 7: היקף הסחר הבין-לאומי ומעבר נוסעים במעבר רבין, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
1.1 מיליון	717,219	568,215	תנועת נוסעים (כניסה ויציאה)
41,604	24,842	24,429	תנועת כלי רכב (כניסה ויציאה)

הסדרת אשרת הכניסה לישראל לעובדים יומיים במעבר רבין

ביוני 2014 החליטה ממשלת ישראל לפעול להסדרת מסגרת מכסה מרבית ליום להעסקת 1,500 עובדים אזרחי ירדן, בעבודות, כפי שייקבעו, בבתי מלון באזור אילת. ההסכמים בין מדינת ישראל לבין ירדן מסדירים את כניסתם של העובדים הירדנים למשך יום העבודה בלבד, כלומר עליהם לשוב לירדן בכל יום עם סיום עבודתם במלון. ב-27.7.2018 התקבלה החלטת ממשלה נוספת⁴ לתיקון החלטת הממשלה האמורה, שהגדילה את המכסה ל-2,000 עובדים בכל יום.

4 החלטה 1773 של הממשלה ה-34 "העסקת עובדים זרים ירדניים במלונות באזור אילת" (29.6.2014).

5 החלטה 4073 של הממשלה ה-34 "העסקת עובדים זרים ירדניים במלונות באזור אילת - תיקון החלטת ממשלה" (27.7.2018).



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אשרת הכניסה לארץ המוענקת לעובדים הירדנים היא אשרת עבודה הזזה לזו שמקבלים תושבי חוץ בעלי רישיון עבודה בארץ לתקופה ממושכת (אשרת עבודה ב/1). אשרה זו מקנה לעובדים הירדנים פטור ממכס על טובין רבים וחפצים אישיים כהגדרת פרט 7 לצו תעריף המכס, ובכלל זה 250 גרם טבק או 200 יחידות סיגריות. אף על פי כן רשות שדות התעופה, המתפעלת את המעבר, החליטה לא לאפשר לעובדים הירדנים להכניס לישראל כל טובין, למעט חפיסת סיגריות אחת ליום בלבד, הגם שעלו ספקות בדבר התוקף החוקי של ההחלטה המבוססת על ההסכם אך לא על סוג האשרה.

ב-11 במאי 2015 פנתה בעניין זה מנהלת מכס ומע"ם אילת דאז ללשכה המשפטית של רשות המיסים וציינה כי: "הפועלים הירדנים מביאים סיגריות ומוכרים אותן באילת... נערך על ידינו מבצע רישום כניסת סיגריות במעבר למשך ארבעה ימים. ערכנו בדיקה מול העובדים הירדנים במקום עבודתם לברר היכן נמצאות הסיגריות. לא היו תשובות מניחות את הדעת וניתן היה להבין כי אכן הידיעה מבוססת. אשר על כן, ועל מנת לפתור תופעה זו בצורה חוקית, הנני מבקשת להוסיף לפרט 7 לתעריף המכס הגדרה נוספת המיועדת לתושב חוץ המקבל אשרת כניסה ב/1 על בסיס יומי, באותו יום". מכתב נוסף דומה נשלח אל הלשכה המשפטית של רשות המיסים ב-7 ליולי 2015.

התברר כי עד למועד סיום הביקורת, בינואר 2019, לא פעלה רשות המיסים לקדם את תיקון צו תעריף המכס ולא חל כל שינוי במצב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה לפעול למניעת כל פתח להברחת טובין, בהתאם לסמכויות הנתונות לה על פי דין, ואשר על כן עליה לקדם את תיקון הצו ולעדכן את הגדרת המכס של אשרת הכניסה לישראל המונפקת לפועל המגיע לישראל ליום אחד בלבד, בפריטים המותרים להכנסה לישראל בפטור מתשלום מכס.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "קיימת הצעה לתיקון חקיקה, שינוי פרט 7 בצו תעריף המכס ולפיה בין השאר, תוגבל כמות המוצרים חבי המס שעובד יומי שנכנס לישראל רשאי להכניס לארץ. השינוי והנוסח המעודכן אושר על ידי ועדת צווים במנהל המכס 2018 ועם כינון הממשלה החדשה, ההצעה תובא להחלטת השר הממונה ואישור החקיקה של הכנסת".

תמונה 1: מעבר בגין בשעות עומס



באדיבות רש"ת.

בספטמבר 2018 הגיע למעבר בגין רכב מכיוון מצרים והנוסעים נכנסו לאולם המכס דרך המסלול הירוק. בבדיקת רכבם עלה חשד כי זהו ניסיון הברחה. המעבר נסגר והוזעק חבלן משטרת. בבדיקה נמצא כי הנוסעים, נוסף על הברחת טבק גם עברו על חובת הדיווח על הכנסת כסף בהתאם לחוק איסור הלבנת הון, בערך של 340,000 ש"ח. במשך זמן סגירת המעבר המתינו נוסעים רבים מחוצה לו, ועם פתיחתו נוצר עומס רב שגרם להעברת הנוסעים תוך ויתור על בדיקות מכס מעמיקות, לרבות של כלי הרכב שלא הופנו על ידי גורמי הביטחון, כדי לשחרר את לחץ הנוסעים.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "אכן, עמדת הבידוק במעבר גבול בגין היא צרה, אולם הבידוק נעשה בסטנדרטים הגבוהים... אין מצב שבו רכב מקבל פטור מבידוק ביטחוני בתקופות של לחץ... יש לציין כי מזה שנה בוחן מנהל המכס טכנולוגיות שיקוף לרכבים שמטבע הדברים תשפר את זמן ההמתנה בתור לשיקוף ותייעל את התהליך. לצד בחינת הטכנולוגיה לשיקוף רכבים, אמור להיבנות בור בידוק מתקדם שיאפשר את השלמת התהליך בצורה מהירה. רשות המיסים התקשרה עם חברת ייעוץ לתכנון, הקמה ותחזוקה של מתקן שיקוף/בידוק לכלי רכב. בד בבד, רשות שדות התעופה בשיתוף עם מנהל המכס, פועלים למיגון המבואה לאולם הנוסעים. חשיפת הסלקה ברכב מצריכה זיכוי של כלי רכב על ידי חבלן משטרה וזאת כדי לשלול סיטואציה שבה בתוך הטובין המוסלקים ישנו מטען חבלה. מטבע הדברים כאשר יש מטען חשוד, קיים נוהל ברור לפינוי המעבר, נוהל זה יהיה שריר וקיים כל עוד הנוסעים והעובדים במעבר חשופים לפגיעה. בעתיד, לאחר הקמת אתר השיקוף החדש ומיגון אולמות הנוסעים ייבחנו בשנית הנהלים הקיימים (בהתייחס לשינויים הפיזיים במעבר)".

רש"ת ציינה בתשובתה כי "החל מפרברואר 2019 בוצעו עדכונים לתהליכי העבודה המבצעיים שבין רשות המיסים, רשות שדות התעופה ומשטרת ישראל".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולרש"ת לבחון את כלל החלופות וביצוע בידוק כלי רכב על פי הצרכים באופן ראוי ומלא, ומבלי שהבדיקה תסכן את הנוסעים העוברים במעבר או תגרום לעומס מיותר ואף לסגירתו של המעבר, וליישם את החלופה המיטבית. כן, מוצע לבדוק הכנסת שיפורים במעבר שיקלו על העומסים והתורים בתקופות הלחץ.

מעבר גבול ניצנה

מעבר גבול ניצנה, בין ישראל למצרים, משמש להעברת מטענים בלבד. המעבר משמש גם את כוח המשקיפים הרב-לאומי (להלן - כמ"ר), שהוקם בעקבות הסכם השלום בין ישראל למצרים. הכמ"ר רוכש טובין בישראל או מייבא טובין דרך נמלי ישראל ומעביר אותם למחנות שלו, שרובם במצרים, בעיקר לצורך הצטיידות.

צמוד למעבר גבול ניצנה יועד שער לכמ"ר להעברת הטובין למחנותיו במצרים. יחידת הקישור של צה"ל אמורה לפקח על המעבר של הכמ"ר דרך השער באמצעות בדיקת מסמכי הנכנסים והיוצאים. סוכם עם רשויות צה"ל ועם הכמ"ר כי גם המכס יוכל לקיים ביקורות מדגמיות בעוברים במעבר זה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים בנושא.

מעברי הגבול הצפוניים של מדינת ישראל

בגבול הצפוני של מדינת ישראל יש שני מעברים. המעבר הצפוני ביותר הוא מעבר ראש הנקרה הנמצא בין ישראל לבנון; השני הוא מעבר קוניטרה, הנמצא ליד קיבוץ עין זיוון ומשמש מעבר בין ישראל לסוריה. כיוון שאין יחסים בין ישראל לבין לבנון וסוריה, הגורמים העיקריים העושים שימוש שוטף במעברים אלו הם גורמי האו"ם.

המעברים הצפוניים הם באחריות צה"ל. תפקיד המכס במעברים אלו הוא לבדוק את העוברים ולוודא שאין הם מוציאים מישראל או מכניסים אליה טובין האסורים ביבוא או ביצוא, או שיש להם אישורים מיוחדים להעברת הטובין. במעברים אלו צה"ל אמור לבדוק את כלי הרכב, ולאחר שהוא מוודא שאין בהם סיכון או חשד למטען חבלה ממשיך המכס את הבדיקה.

להלן נתוני רשות המיסים על תנועת חיילי האו"ם במעבר קוניטרה ובמעבר ראש הנקרה:



לוח 8: מספרי הכניסות והיציאות של חיילים וכלי רכב של האו"ם במעברים הצפוניים, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
5,277	4,198	7,089	כניסה ויציאה של חיילי האו"ם במעבר קוניטרה
1,896	1,666	2,349	כניסה ויציאה של כלי רכב במעבר קוניטרה
4,965	5,488	4,574	כניסה ויציאה של חיילי האו"ם במעבר ראש הנקרה
2,104	2,252	1,980	כניסה ויציאה של כלי רכב במעבר ראש הנקרה

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בפועל צה"ל אינו מבצע במעברים הצפוניים את בדיקת כלי הרכב כראוי. להלן נתונים, על פי רישומי רשות המיסים, בדבר תפיסות של הברחות שביצעו חיילי האו"ם במעברי ראש הנקרה וקוניטרה בשנים 2017 - 2018:

לוח 9: תפיסות של הברחות שביצעו חיילי האו"ם במעברי ראש הנקרה וקוניטרה, 2017 - 2018

קוניטרה	ראש הנקרה	שנה
9	31	2017
7	35	2018

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בידוק ביטחוני של כלי רכב וסחורות במעברים הצבאיים אינם בטיפול ובאחריות המכס. המוכס המוצב במקום, מפעיל את סמכויותיו לאחר הבידוק הביטחוני ובמקרים בהם מתעורר חשד (כדוגמת המקרה שמצוין בדוח המבקר). יחד עם זאת, מנהל המכס מקבל את הערת המבקר ליצירת נוהל מחודש בכל הקשור להתנהלות במעבר צבאי".

משרד החוץ ציין בתשובתו כי כמו לכמ"ר, גם לאו"ם יש חסינות מפני חיפוש טובין וכן מאיסורים ומהגבלות, כל עוד מדובר ביבוא חפצים לשימוש הרשמי של הארגון או לשימוש הבלעדי של חבריו. גם במקרה זה הוסיף משרד החוץ כי "אין באמור כדי למנוע מרשויות המדינה לבצע פיקוח ורישום על מעבר אנשי או"ם בגבולות ישראל ולוודא כי החסינויות וזכויות היתר האמורות מוענקות אך למי שזכאי להן בלבד ומבלי שנעשה בהן שימוש לרעה".

צה"ל ציין בתשובתו מיולי 2019 למשרד מבקר המדינה כי הוא "אחראי לבידוק הסחורות בהיבט הביטחוני ולא בהיבט חבות המכס, אך ער לסוגיה זו ומסייע ככל האפשר. צה"ל מקבל את הערות המבקר ויפעל להגברת החניכה המקצועית והבקרה במעברים".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולצה"ל להסדיר נוהל עבודה ביניהם שיקבע באופן ברור מתי ואיך לקיים את בדיקות הרכב והטובין המועברים במעברים הצפוניים.

מעברים פנימיים

בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית מתנהל סחר שוטף. בטבלה שלהלן נתונים על פי רשות המיסים, בדבר היקף הסחר שבין ישראל לרשות הפלסטינית. על פי הערכות רשות המיסים, לסכומים המפורטים להלן יש להוסיף עוד כ-22% על סחר לא רשום (כלכלה שחורה) שלא שולמו בגינו מיסים:

לוח 10: היקף הסחר שבין ישראל לרשות הפלסטינית, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
32.7	31.6	30.6	היקף הסחר (במיליארדי ש"ח)

לפי סעיף 129 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"ם), טובין של אדם לשימוש בעסקו לא יובלו בכלי הובלה אלא אם יש עימם חשבונית שהוצאה כדין באיו"ש או בשטחי עזה ויריחו בידי עוסק הרשום שם לפי הדין המקביל לחוק המע"ם, ובלבד שהיא כוללת את הפרטים שקבע המינהל (מכונה חשבונית P), או חשבונית (או תעודת משלוח) שהוצאו כדין בידי עוסק הרשום לפי חוק מע"ם לעניין טובין המובלים לשטחי אזור יהודה ושומרון, עזה ויריחו (מכונה חשבונית O). במסגרת סעיף 27 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2007), התשס"ז-2007, בשנת 2007 הוסף לחוק מע"ם סעיף 129א, ונקבע ששר האוצר, בהתייעצות עם שר הביטחון, רשאי להורות על מקומות שתותר בהם הכנסת טובין לאזור יהודה ושומרון ולשטחי עזה ויריחו, והוצאתם מהם, ועל הימים והשעות שבהם תותר הכנסה או הוצאה כאמור. בהתאם לכך נקבעו בצו שפרסם באותה שנה אלוף פיקוד המרכז (נקודות למעקב טובין בין איו"ש וישראל - תיקון חקיקתי), המעברים שבהם יעברו טובין שמקורם או יעדם אל תחומי הרשות הפלסטינית. מעברים אלו קבועים ומוסדרים להעברת טובין מתחומי הרשות הפלסטינית ואליה, הנפרקים שם ומועמסים מחדש על משאיות ישראליות או פלסטיניות (מעברי "גב אל גב").

לצורך התחשבות בין רשויות המס הישראלית והפלסטינית הוקם מנגנון המסמך כל אחת מהן לגבות את המס המגיע בגין עסקאות בין עוסקים פלסטינים לישראלים ולהפך. כדי להתמודד עם הבקרה על הסחר בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית, ולמטרת המאבק בסחר הלא-מדווח, הוקמו במהלך שנת 2006 שתי מינהלות של רשות המיסים (להלן - מנר"מים) לאזורי חבל עזה ולאזורי יהודה



ושומרון. לצורך ביצוע תפקידם פועלים המנר"מים במעברי "גב אל גב" במעברים על קו התפר וכן מקיימים סיורים ותצפיות לאיתור מעברי "גב אל גב" פירטיים.

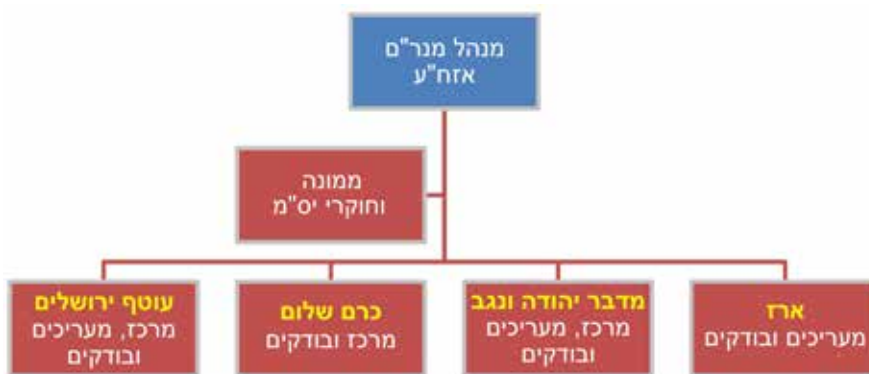
המבנה הארגוני של המנר"מים

במבנה הארגוני של המנר"מים שהוקמו בשנת 2006 נכללו מנהל המנר"ם, מדור בודקים ומדור יס"ם (יחידת סמים מכס). להלן מבנה המנר"מים:

תרשים 3: מבנה ארגוני מנר"ם יהודה ושומרון



תרשים 4: מבנה ארגוני מנר"ם עוטף עזה



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במהלך השנים הוטלו מטלות נוספות על עובדי המנר"ם, כך שעובדים שהוגדרו בתפקיד בודקים ביצעו משימות נוספות שאינן בתחום הכשרתם, כמו אמרכלות. נוסף על כך טיפלו הבודקים בכל ההליכים המינהליים שיש לבצע לאחר תפיסות

טובין שעברו ללא תיעוד מתאים בין תחומי ישראל לרשות הפלסטינית, כמו: פתיחת תיק, הכנת החומר לוועדת תפיסות, הכנת תיק חקר ועוד. במנר"מים לא נקבעה שדרת ניהול, כך שעל כל תפיסה או פעילות היה צורך לערב את מנהל המנר"ם. מצב זה אינו מאפשר למנהלי המנר"מים לנהל באופן מיטבי מספר רב של מעברים בפריסה גיאוגרפית נרחבת והיקף פעילות רב.

בשנת 2014 הציגה יחידת מטה מעברים ברשות המיסים עבודת מטה בנושא שינוי המבנה הארגוני של המנר"מים למנהל רשות המיסים דאז ולסמנכ"ל בכיר למינהל דאז.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, כ-13 שנים ממועד הקמת המנר"מים וכ-5 שנים מיום אישור שינוי המבנה הארגוני על ידי הנהלת רשות המיסים, טרם פעלה רשות המיסים ולא ביצעה כל שינוי במבנה הארגוני.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "המבנה הארגוני נמצא בטיפול ובחינה של נציבות שירות המדינה".

נציבות שירות המדינה השיבה באוקטובר 2019, בעניין זה כי: "נכון להיום טרם הוגשה לנציבות שירות המדינה בקשה רשמית ומסודרת למבנה ארגוני על ידי רשות המסים כמקובל. בעקבות סיור בשטח והצגת הצורך החלה רפרנטית נש"ם בבדיקת הנושא".

מרכז תפיסות

בפעילות השוטפת של בית מכס קיים תפקיד "מרכז תפיסות". תפקידו הוא לרכז את כל ניסיונות ההברחה שנתפסו או עבירות מכס אחרות ואת המשך הטיפול: פתיחת תיקי תפיסה, הכנת התיק לטיפול, לקביעת הסנקציות ועוד. עובדי המכס בתפקיד מכזכי תפיסות עוברים הכשרה ייעודית לצורך מילוי התפקיד.

כמו בבתי המכס, גם פעילות המנר"מים, המאופיינת בתפיסות רבות של העברת טובין ללא תיעוד כדון, מחייבת שיהיה אדם המשמש בתפקיד מרכז תפיסות. בכל תפיסה של העברת טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים צריך לפתוח תיק תפיסה ולהכין אותו לקביעת הסנקציה המתאימה. במקרה הצורך יש גם לפתוח תיק חקר ולהכין אותו לדיון בוועדת תפיסות בדבר העונש שיש להטיל על העבריינים.

להלן נתוני רשות המיסים בדבר תפיסות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל:



לוח 10: תפיסות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
410	376	425	תפיסות מנר"ם איו"ש של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים
392	296	447	תפיסות מנר"ם הפועל באזור עוטף עזה של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין בתקן המנר"מים תפקיד של מרכז תפיסות, על כן הם מינו לתפקיד את אחד הבודקים לביצוע הפעילות הנדרשת, מבלי שעבר הכשרה מתאימה לתפקיד.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "חוסר בתקן של מרכז תפיסות אינו פוגע במערך האכיפה. נכון להיום, בודק מרכז את הנושא. יחד עם זאת, קיימת חשיבה להחליף את המנגנון של הקנס המנהלי בעיצום כספי, דבר שיצריך טיפול צמוד של מרכז תפיסות. אשר על כן, כאשר המנגנון יוחלף, תישקל עמדתנו בשנית".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לנוכח המתואר לעיל לבחון מינוי מרכז תפיסות כחלק מהתקינה, שיעבור הכשרה מתאימה ויוכל לרכז את כל התפיסות של ניסיונות ההברחה או של עבירות המכס האחרות ואת המשך הטיפול בעבריינים והרתעתם.

יועץ משפטי

תחנות המע"ם ובתי המכס נדרשות בעבודתן השוטפת ליועץ משפטי, בין היתר לצורך הגשת כתבי אישום כנגד עוסקים, יבואנים ויצואנים החשודים בעבירות על חוקי המע"ם או המכס. כתבי האישום תורמים לחיזוק ולייעול יכולת האכיפה וההרתעה של יחידות המע"ם והמכס. בהתאם לכך, בכל תחנות מע"ם ובתי מכס פועלות יחידות ייעוץ משפטי בהתאם לגודלן.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במבנה הארגוני של המנר"מים אין תקן של יועץ משפטי. כך, כאשר עובדי המנר"מים מעוניינים לפעול כנגד עוסק או אדם שפעל להעברת טובין ללא חשבונית או תעודת משלוח שהוצאו כדין, הם מטילים עליו קנס מינהלי. נוכח פעילותם של עבריינים סדרתיים ונוכח היעדר הרתעה מספקת בקנסות המינהליים שהוטלו עליהם החליטו מנהלי המנר"מים לפנות לערוץ המשפטי ולהגיש נגדם כתב אישום. במקרה כזה אין מטילים על העבריין קנס מינהלי, ולאחר שנתפס פעמים רבות מגישים כנגדו כתב אישום מרוכז בגין כל המקרים שבהם נתפס. מאחר שאין יועץ משפטי ביחידה, מנהלי המנר"מים תלויים ביועץ המשפטי של תחנת המע"ם שבה מתנהל תיקו של העוסק, כדי שיגיש כתב אישום כנגדו. במקרים שלא מוגש כתב אישום כזה, הרי שהאכיפה וההרתעה נפגעות פעמיים: לא מוטל קנס מינהלי וגם לא מוגש כתב אישום. משרד מבקר המדינה בדק 41 מקרים כאלה. עד למועד סיום הביקורת לא הוגשו כתבי אישום באף אחד מן המקרים.

כך לדוגמה, על פי תיק חקירה של עוסק א', אשר העביר טובין משטח הרשות הפלסטינית לתחום מדינת ישראל בניגוד להוראות צו האלוף ובניגוד לחוק מע"ם סעיף 129 ו-129א (שהוזכרו לעיל), העוסק פעל בדרך כלל בשעות הלילה או בשעות הבוקר המוקדמות, תוך שהציג במחסומים תעודות משלוח מזויפות. לאחר שהוטל עליו חמש פעמים קנס מינהלי והובהר שמדובר בעבריין סדרתי החליט מנהל המנר"ם לפעול נגדו בדרך של הגשת כתב אישום. בהתאם לכך הפסיקו עובדי המנר"ם להטיל עליו קנסות מינהליים גם כאשר נתפס בהעברת טובין בעלי ערך גבוה וללא תיעוד כדין. התברר כי בתקופה שבין 31.5.2017 ל-1.6.2018 נתפס העוסק 24 פעמים בהעברת טובין מתחום הרשות הפלסטינית לתחום ישראל ללא תיעוד כדין ותוך שימוש בתעודות משלוח וחשבוניות מזויפות.



נמצא כי היועץ המשפטי של תחנת מע"ם הרלוונטית החליט במקרה זה כי עקב העומס המוטל עליו לא יגיש כתב אישום כנגד העוסק ועל כן יש להטיל עליו את הקנס המינהלי. בכך יצא החוטא נשכר, שכן עקב הזמן שחלף מביצוע העבירות לא היה אפשר להטיל עליו קנסות מינהליים בגין כל המקרים שנתפס בהם אלא בגין 13 מקרים בלבד.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "היועצים המשפטיים בכל רשות המיסים הינם בכפיפות מקצועית ומנהלית ליועץ המשפטי של הרשות שמחלק את הטיפול בתיקים הפליליים לפי תעדוף. מטבע הדברים ככל שיימצאו תיקים בעלי חשיבות אסטרטגית לרשות המסים, אזי, יוגש כתב אישום כפוף כמובן לטיב הראיות". עוד הוסיפה רשות המיסים כי לאחרונה הגישה היחידה המשפטית של המכס ברשות המיסים שני כתבי אישום וכן נמצאים כעת עוד כמה תיקים בבחינה משפטית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את היקף כתבי האישום, כדי לוודא שמתנהלת אכיפה אקטיבית לנוכח היקף התופעה.

כוח אדם, זמינות וציוד מתאים והשפעתם על הברחות טובין ובעיקר טבק ומוצרי

1. במסגרת עבודת המנר"מים אחראים בודקי היחידות לבדיקות הנערכות לאורך קו התפר, במעברים הרשמיים שנועדו להעברת סחורות (באופן קבוע) ובמעברי ההתיישבות שנועדו לצורך שמירת מרקם החיים של האוכלוסייה הישראלית המתגוררת מעבר לגדר ההפרדה ובאזורי תעשייה בשומרון, כמו: ברקו, עמנאל וקרני שומרון (לסירוגין). עוד אמורים הבודקים לקיים תצפיות על אזורים ומקומות שבהם מתנהלים מעברי "גב אל גב" לא חוקיים, לאתר את מי שפועל באופן לא חוקי ולעצור ולבדוק אותו במעברים. השטח הגיאוגרפי הרחב שבאחריות המנר"מים מחייב פעילות של כמה ניידות, וביצוע בדיקות במטרה למנוע העברת טובין ללא תיעוד כדין.

בדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי המינהל האזרחי הוסיף על המעברים הרשמיים שנקבעו בצו האלוף להעברת סחורות, מעברים נוספים שדרכם ניתן להעביר טובין מתחומי ישראל לרשות הפלסטינית, כמו: מעבר המנהרות, מעבר ביתר ומעבר בחורים (חיזמה). יש לראות בחיוב את הגדלת המעברים לטובת הגדלת הסחר וטיוב השירות. עם זאת תוספת המעברים חייבה שגם בהם תהיה נוכחות של בודקי מכס לצורך בדיקת הטובין. הועלה כי רשות המיסים לא הגדילה בהתאם את מצבת כוח האדם במנר"מים, שגם כך הייתה במצוקת כוח אדם, וכך נותרו פחות בודקים פנויים לביצוע התצפיות או לעריכת בדיקות שוטפות. בהיעדר נוכחות של בודקי רשות המיסים בשטח יכולים גורמים עברייניים לנצל את המצב ולבצע הברחות של טובין בהיקף נרחב. כמו כן יש למצב זה השלכות ביטחוניות שכן הגורמים העברייניים עלולים גם להעביר טובין האסורים להעברה לתחומי הרשות הפלסטינית מסיבות ביטחוניות.

2. המגבלות והאילוצים של המנר"מים מנוצלים על ידי עבריינים למימוש פעילותם. כך לדוגמה עולה מדוח של סקירה מודיעינית של יחידת המטה של המעברים היבשתיים, מפברואר 2017, ובו שמות של חשודים שהוגדרו כעבריינים סדרתיים הפועלים באופן קבוע להעברה שיטתית של טובין ללא תיעוד כדין, מהרשות הפלסטינית לתחומי ישראל. בדוח האמור הם הוגדרו כמחוללי פשיעה כלכלית העוסקים בהברחות טובין דרך מעברי ההתיישבות. לפי הדוח, העברות הטובין ללא תיעוד כדין מתבצעות באמצעות משאיות בעלות מספר רישוי ישראלי ושימוש בתיעוד מזויף, ולעיתים אף ללא תיעוד כלל. סוגי הטובין המוברחים כוללים טבק וסיגריות, משקאות קלים, טקסטיל וכלי בית, מוצרי מזון טרי וקשה, ריהוט ועוד. כיוון שההברחות מתבצעות במשך כל שעות היממה ובכל יום מימי השבוע, הרי שלצורך תפיסתן נדרשת נוכחות



בלתי פוסקת של בודקי רשות המיסים. הדוח לעיל העלה כי העברות הטובין נעשות בעיקר בזמנים שבהם עובדי המכס אינם נמצאים ואינם פועלים בשטח. יש לציין כי כ-80% מכלל התפיסות של העברת טובין ללא תיעוד כדין אינן מתרחשות במעברים המוסדרים אלא במעברי ההתיישבות או בצירי התנועה שבהם נדרשת נוכחות של בודקים המגיעים בניידות לצורך הבדיקות.

בניסיון לפתור, ולו באופן חלקי, את בעיית אי-הנוכחות של בודקי רשות המיסים בשטח סיכמו הנהלת המנר"מים ומנהל מטה המעברים עם יחידות אחרות הנמצאות במעברים (כדוגמת חיילי מג"ב) כי הם יעצרו חשודים בהעברות טובין ללא תיעוד כדין ויודיעו על כך למנהלי המנר"מים.

משרד מבקר המדינה מציין כי סיכום זה אינו עונה על הבעיה מאחר שמתברר כי במרבית המקרים לא הגיעו בודקי המכס לטפל בטובין, וכלי הרכב על יושביהם והטובין שניסו להעביר הופנו בחזרה לשטחי הרשות הפלסטינית.

כך לדוגמה, בספטמבר 2018 הגיעה למעבר ביתר מכיוון גוש עציון משאית עמוסת טובין מסוגים שונים. התיעוד שהציג נהג המשאית לחיילים במחסום היה מזויף. עוד התברר כי בעל המשאית ידוע כמברח סדרתי שנתפס פעמים רבות ויש לו תיקי חקירה רבים בגין העברת טובין ללא תיעוד כדין. גם המשאית עצמה הייתה מעוקלת לטובת אגף המכס והמע"ם. כיוון שלא הייתה נוכחות של עובדי המנר"מים במקום שוחרר בעל המשאית ללא טיפול, והרכב והנהג הופנו בחזרה לכיוון שטחי הרשות הפלסטינית.

ביולי 2018, במהלך פעילות משותפת של מטה המעברים ומועצת הלול, נודע על משאית המובילה מוצרי טבק וסיגריות ללא תיעוד כדין. מאחר שבודקי מנר"ם אי"ש לא היו מורשים לפעול מעבר לגדר ההפרדה הופנתה הבקשה לעצור את המשאית לפקחי מועצת הלול. אלה עצרו את המשאית וערכו בה בדיקה וחיפוש, ובהם נמצאה כמות גדולה של טבק. פקחי מועצת הלול ליוו את הנהג והמשאית למעבר שער אפרים להמשך הבדיקה של בודקי מנר"ם אי"ש. בבדיקת הבודקים נמצאה במשאית כמות מסחרית של מוצרי טבק כמו: סיגריות מגולגלות ממקור פלסטיני, טבק בשקים וסיגריות שמקורן מחנויות פטורות ממש ("דיוטי פרי"). הטובין הובלו ללא תיעוד כלל. ערך מס הקנייה והמע"ם לבדם על הטבק והסיגריות שנתפסו היה כ- 1.8 מיליון ש"ח, וזאת נוסף על אובדן מס ההכנסה הצפוי על הרווח ממכירתם. בבדיקת הנהג עלה כי הוא רשום במרשמי רשות המיסים כבעל עסק בתהליכי סגירה. בחקירה שערכו חוקרי מנר"ם אי"ש הודה הנהג כי הוא הבעלים של המשאית וכי הוא מבצע הובלות



כאלה באופן שוטף למחיתו. הנהג נתפס בעבר בהעברת טובין ללא תיעוד ואף שילם על כך כופר כסף. עוד הודה הנהג כי הוא מקבל תשלום עבור כל הובלה וכי הוא לא דיווח על התקבולים האלה לרשויות המס. יוער כי אילולא היו פקחי מועצת הלול זמינים לא הייתה מתאפשרת תפיסת המשאית.

בעניין זה יש להעיר כי ביולי 2018 נתפסו באזור מנר"ם איז"ש כמה הברחות ואלה התפתחו ל-36 תיקי חקירות לקראת הגשת כתבי אישום בנושא העברת טבק ומוצרי ללא תיעוד כחוק. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי מ-36 התפיסות 30 נעשו על ידי עובדי מועצת הלול ו-6 על ידי חיילי משמר הגבול.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עובדי מועצת הלול אשר פעלו מעבר לתפקידם וסייעו לעובדי רשות המיסים במניעת הברחות משטחי הרשות הפלסטינית לישראל.

בביקורת התברר שמדובר בתופעה שיטתית של מבריחים המנסים להעביר את הטבק ומוצריו בכל דרך שהיא לתחומי ישראל ומנצלים את אוזלת ידה של מערכת האכיפה הרופפת לביצוע הברחות חוזרות ונשנות, כאשר המקרה הגרוע ביותר מבחינתם הוא תשלום קנס, שלאחריו הם חוזרים לפעול. בעניין זה יש לציין כי עקב המיסוי הגבוה על טבק ומוצרי רווחי המבריחים גבוהים במיוחד. כך, על פי הערכת רשות המיסים, אובדן מס קנייה ומע"ם בשל הברחות הטבק בשנת 2017, רק באזור ברטעה וריחן, נאמד ב-790 מיליון ש"ח. על סכום זה יש להוסיף את אובדן מס ההכנסה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי הסוגיה "נבחנת בימים אלו מול נציבות שירות המדינה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לקבוע מבנה ארגוני מתאים שייתן מענה לצרכים ולמאפיינים של העבודה השוטפת של עבודת המנר"מים, מתוך תשומת לב לצורכי כוח האדם, הכלים והשיטות של המנר"מים. נוכח המחסור בכוח האדם, על רשות המיסים לבחון באופן שוטף את היעדים והמטרות של עבודת המנר"מים ולהציב את כוח האדם העומד לרשותה באופן המיטבי כדי שיענה על הצרכים. נוסף על כך על רשות המיסים לתת מענה לתופעת העבריינות של העברת טובין באופן לא חוקי, על כן עליה לדאוג לנוכחות שוטפת וקבועה של עובדי המנר"מים בכל השטח הנתון לאחריותם באופן היעיל ביותר, בדגש על מעברי ההתיישבות והצירים שאין בהם מעברים מסודרים, ובכל שעות היממה. יש לציין כי לעניין זה של מניעת הברחות יש השלכות גם בהיבט הביטחוני.



הכשרה של בודקי רשות המיסים במעברים הפנימיים

עובדי רשות המיסים המוצבים ופועלים במנר"מים הם עובדי מינהל המכס, ועל פי הגדרתם והכשרתם הם "בודקי מכס". על פי מאפייני העיסוק של רשות המיסים תפקידם של בודקי המנר"מים הוא בעיקר בתחומי חוק מע"ם - ביצוע פיקוח ובקרה על תנועת הסחר בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית במעברים הפנימיים ובמעברי ההתיישבות. הבקרה מתרכזת בבדיקת חשבוניות מס ותעודות משלוח - אם הוצאו כדין, וכן בבדיקות פיזיות לאימות התייעוד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בודקי המעברים הפנימיים עוברים קורס בודקים המיועד לבודקים האמורים לעבוד במעברים הבין-לאומיים. הקורס של בודקי המעברים הפנימיים עוסק בעיקר בנושאים מכסיים, ואינו עוסק בנושאים הקשורים לעבודה במעברים הפנימיים.

מן האמור לעיל עולה בבירור כי קורס הבודקים אינו מתאים למהות העבודה של בודקי המעברים הפנימיים. כאמור, עיקר העבודה של הבודקים במנר"מים הוא עבודה לפי חוק מע"ם, ולמעשה מרבית הנושאים הנלמדים בקורס בודקים אינם מיושמים במעברים הפנימיים. כך, מרבית הידע של בודקי המנר"מים מגיע מניסיון בעבודה מעשית ולא מההכשרה שהעניקה להם רשות המיסים, ושהושקעו בה משאבים.

בעניין ההכשרה והידע המקצועי כתב, במרץ 2017, מככז הבודקים באזור עוטף ירושלים של מנר"ם איו"ש אל מנהל מטה מעברים, ופירט את הפערים וחוסר הידע המקצועי של בודקי המעברים הנובע מהפער שבין הכשרתם לבין ההכשרה הנדרשת להם בעבודה השוטפת. במכתב פירט את הבעיות שאיתן התמודדו הבודקים בעבודתם השוטפת. להלן טבלה המשקפת את עיקר הפערים המקצועיים של עובדי המנר"מים:

לוח 11: חומר שנלמד בקורס בודקים ואינו רלוונטי לעובדי המנר"מים לעומת חומר שאינו נלמד בקורס בודקים וחסר לעובדי המנר"מים

חומר שאינו נלמד בקורס בודקים אך נדרש לעבודת המעברים הפנימיים	חומר הנלמד בקורס בודקים ואינו רלוונטי לעבודת המעברים הפנימיים
תקנה 26 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, פוטרת עוסקים וטובין מסוימים מתעודת משלוח או מחשבונית מס בעת ההובלה. בכל הקשור לתקנה זו ולהוראות ניהול ספרים נתקלים בודקי המנר"מים באופן שוטף בעבודתם, אך הם לא הוכשרו לכך ואינם בקיאים בנושאים אלו.	פקודת המכס
לבודקים חסר ידע מקצועי לגבי רמת הפירוט של טובין הנדרשת לפי הכללים שנקבעו בחוק המע"ם.	הסכמי סחר
בודקי המנר"מים אינם בקיאים בהבדל בין סוגי עוסקים החייבים בתיעוד בשעת ההובלה כמו: מלכ"רים, עוסקים שאינם רשומים במע"ם, תושבי הרשות הפלסטינית, חברות זרות, ארגונים בין-לאומיים, עוסק לא פעיל וכו'.	ביצוע הערכת טובין לצורך גביית המס
בודקי המנר"מים אינם בקיאים בשאלות במחשב בכל מה שקשור במע"ם. כמו: מאגרי מידע, שאלות גבייה ואכיפה, הדוח המקוון ועוד.	אופן הביצוע של בדיקות לאימות חוקיות היבוא.
בודקי המנר"מים אינם בקיאים בסוגי חובות, החלוקה לקרן ריבית והצמדה, אילו חובות לבדוק ומהו הסכום שממנו ומעלה מתחייבת בדיקה.	איתור סחורות מזויפות וטיפול בקניין רוחני וזכויות יוצרים.

במענה של מנהל מנר"ם איו"ש למכתב האמור לעיל, מאותו חודש, למנהל מטה מעברים, הוא כתב כי "יודגש שלדעתי רוב הפערים שהוזכרו ניתן לפתרון ברמת המדיניות וההכשרה הפנימית. אולם אין ספק שיש להכשיר את העובדים בהכשרה נוספת שתהיה בגדר 'מבוא לחוק מע"ם' ומבוא להנהלת חשבונות וההוראות בדבר ניהול פנקסים... מומלץ לשלוח את כלל העובדים להכשרה זו".

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עובדי המנר"מים טרם נשלחו להכשרה נוספת כאמור.

משרד מבקר המדינה מציין כי הכשרה מתאימה היא בסיס לעבודה יעילה ואיכותית. החוסר בידע מקצועי המתאים לסוג עבודתם ולהגדרת תפקידם פוגע ביכולתם לבצע את עבודתם בצורה הטובה והיעילה ביותר. על כן, על רשות המיסים לדאוג להכשיר את עובדי המנר"מים בכל הקשור לצד החוקי ולנוהלי העבודה על פי הגדרת עיסוקם, ובכלל זה מומלץ לבחון יישום של הכשרה בדרכים עדכניות, כגון: בקורסים מקוונים.



רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "לאחרונה גובש קורס בתחום המע"ם אשר ישלים את ידיעות הבודקים למילוי תפקידם במעברים ברמה מקצועית גבוהה יותר. הקורסים יתקיימו עד סוף שנת 2019 ומיועדים לכלל הבודקים במנר"מים". משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את תגובת רשות המיסים.

אכיפה והרתעה של רשות המיסים במעברים הפנימיים

כאמור לעיל, על פי חוק מע"ם וכן צו אלוף פיקוד המרכז (נקודות למעקב טובין בין איו"ש וישראל - תיקון חקיקתי), יש להעביר טובין משטחי מדינת ישראל לשטחי הרשות הפלסטינית ולהפך, רק עם תיעוד כדין ורק במעברים שנקבעו בצו האלוף. למעשה, טובין שאינם עוברים במעברים שנקבעו גם אינם נבדקים מבחינה ביטחונית, בריאותית, בטיחותית וכיוצא בזה. נמצא כי לעיתים קרובות מעבר הטובין נעשה ללא תיעוד כנדרש בחוק.

1. סעיף 117 (א) (10) לחוק מע"ם הוחל בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ה-1985. הועלה כי לרשות המיסים יש קושי לגבות את החוב בגין קנס מינהלי ממי שאינו עוסק בישראל או שהוא תושב הרשות הפלסטינית. משום כך לא הוטל קנס מינהלי כאשר מוביל הטובין לא היה עוסק בישראל או שהיה רשום כעוסק ברשות הפלסטינית. במקרים אלו שבהם לא הוטל קנס מינהלי לא הוטלה כל סנקציה חלופית אחרת ולמעשה העבריין לא נענש. להלן הפרטים:

לוח 12: תפיסות וקנסות מינהליים שהוטלו על ידי המנר"ם, 2016 - 2018

סה"כ	מנר"ם אזח"ע	מנר"ם איו"ש	
872	447	425	מספר התפיסות לשנת 2016
796	381	415	מספר הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2016
91.28	85.23	97.64	שיעור הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2016 (באחוזים)
672	296	376	מספר התפיסות לשנת 2017
597	243	354	מספר הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2017
88.84	82.09	94.15	שיעור הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2017 (באחוזים)
802	392	410	מספר התפיסות לשנת 2018
678	314	364	מספר הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018
84.54	80.1	88.78	שיעור הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018 (באחוזים)

מאפיין נוסף של הקנס המינהלי הוא שאין מידתיות והלימה בין סכום הקנס לבין ערך הטובין שבהקשר להם נעברה העבירה. הקנס המינהלי שהוטל עמד על 2,000 ש"ח, או 4,000 ש"ח במקרים של עבירה חוזרת. למעשה קנס זה אינו מרתיע מביצוע העבירות ואף עולה ממנו כי "משתלם" לעבור עבירות בסכומים גבוהים יותר שכן גובהו ממילא קבוע ואינו קשור לסכום הטובין שנתפסו. כמו כן, למעט במקרים של העברת טבק, הטובין והמוביל משוחררים בחזרה לשטחי הרשות הפלסטינית והעבריינין יכול לנסות להעביר את הטובין במעבר אחר. כך לדוגמה, במרץ 2018 נתפס במעבר שער אפרים העוסק ב' בהעברה של טובין בערך כולל של כ-212,000 ש"ח ללא תיעוד כדין, והוטל עליו קנס מינהלי בסך של 4,000 ש"ח; באוגוסט 2017 נתפס במעבר אדומים העוסק ג' בהעברה של טובין (ובכלל זה טבק שערך המיסים עליו גבוה) בערך כולל של כ-200,000 ש"ח ללא תיעוד כדין, והוטל עליו קנס מינהלי בסך של 4,000 ש"ח; בנובמבר 2017 נתפס במעבר אדומים העוסק ד' בהעברה של טובין בערך כולל של כ-100,000 ש"ח ובדצמבר 2017 נתפס שוב בהעברה של טובין בערך כולל של כ-127,000 ש"ח ללא תיעוד כדין, והוטל עליו קנס מינהלי בסך של 4,000 ש"ח בכל אחת מהפעמים שנתפסו. בכל המקרים שתוארו לעיל וכך גם במקרים רבים אחרים עלה כי מי שנתפס בהעברה של טובין ללא תיעוד כדין ושלא במעברים שנקבעו לשם כך, עשה זאת יותר מפעם אחת.

על חוסר ההרתעה של הקנס המינהלי אפשר ללמוד גם מתוך אירועי התפיסה הרבים של בודקי המנר"מים במעברים. להלן הנתונים כפי שהתקבלו מרשות המיסים:

לוח 13: סך הקנסות המינהליים שהטיל המנר"ם וסכומם, 2017 - 2018

השנה	מספר קנסות מינהליים שהוטלו	סכום כולל של הקנסות המינהליים (במיליוני ש"ח)
2017	597	1.5
2018	678	1.7

יש לציין כי הנהלת מטה מעברים הבחינה בתופעה זו של עבריינים המבצעים את העבירות לעיל באופן סדרתי ומנסה להיאבק בה. מאחר שלא ניתן להגיש כתב אישום על עבירה שבה שולם קנס מינהלי החלה הנהלת מטה המעברים שלא להטיל קנס מינהלי על עבריינים שרשות המיסים מתכוונת להעמיד לדין. באופן זה ריכז מטה המעברים כמה עוסקים עברייניים שכל אחד מהם נתפס עשרות פעמים בכל שנה.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הנהלת מטה מעברים קבעה עם הלשכה המשפטית של רשות המיסים כי המתווה של העמדה לדין יתבסס על ריבוי עבירות לאותה שנה, על פי רף שייקבע. נמצא כי אף שמנהלי המנר"מים החלו לרכז נתונים על עבירות שביצעו עבריינים סדרתיים מתחילת שנת 2017, עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2019 לא הגישה רשות המיסים כתב אישום כנגד איש מהם. במצב זה קיים חשש כי אם לא יוגשו כתבי אישום כנגד כל העבריינים שבודקי המנר"מים חדלו להטיל עליהם קנסות מינהליים, הם יצאו נשכרים פעמיים: לא יוטלו עליהם קנסות מינהליים וגם לא יוגשו נגדם כתבי אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש חשיבות רבה ליכולת ההרתעה של רשות המיסים מפני ביצוע עבירות על חוקי המס. לכן נדרש כי האכיפה של רשות המיסים תהיה מידתית ומדורגת בהתאם לחומרת העבירה שבוצעה ותתקיים בזמן קרוב למועדה. על כן על רשות המיסים לפעול לכך שהסנקציות כנגד העבריינים יותאמו לסכומי העבירות ובכך תשיג הרתעה אפקטיבית יותר מביצוע העבירות האמורות.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בימים אלו מתקיימות ישיבות מול משרד המשפטים במגמה להחריג את ההתנהלות מול הפלסטינאים במעברים, בין השאר נבחנת אפשרות של עיכוב הטובין כערובה לתשלום הקנס. כמו כן קיימת הצעה לתיקון חקיקה להעלאת הקנס תוך יצירת מדרג בהתאם לערך הטובין שנתפסו... בכל הקשור להגשת כתבי אישום, וככל שרף הראיות בתיק מאפשר הגשת כתב אישום, אזי, אכן יוגשו כתבי אישום כנגד המעורבים. עם זאת חשוב לציין כי גם בתחום זה נדרש תעדוף שכן כמות המשפטנים במחלקה המשפטית הינה מוגבלת ואנו נדרשים למגוון רחב וגדול של תיקים פליליים".

2. עוסקים שנתפסו בעבירות של הברחות טובין או העברת טובין ללא תיעוד כדין פועלים במסגרת "כלכלה שחורה", ללא דיווחי מע"ם ומס הכנסה ותוך התחמקות מתשלום מס כדין. על כן רשות המיסים נדרשת לבצע פעולה משלימה לתפיסה ולקבוע לעוסק שומה, כך שייגבה ממנו המס המלא.

משרד מבקר המדינה בדק אם תחנות מע"ם או משרדי השומה של מס הכנסה ערכו שומות לעוסקים שנתפסו החל משנת 2016 בהעברה של טובין ללא תיעוד כדין. משרד מבקר המדינה בדק את כל 52 העוסקים שנתפסו כמה פעמים באותה שנה, החל משלוש תפיסות ועד ל-20 תפיסות. להלן פרטי הבדיקה:

לוח 14: עריכת שומות לעוסקים נתפסו מעל שלוש פעמים בהעברת טובין ללא תיעוד כדין

מס הכנסה	מע"ם	
52	52	מספר עוסקים/נישומים שנבדקו
0	6	מספר עוסקים/נישומים שנערכה להם שומה או ביקורת חשבונות
0	11.5	שיעור העוסקים/נישומים שנערכה להם שומה או ביקורת חשבונות (באחוזים)

משרד מבקר המדינה העלה כי לשלושה נישומים היה תיק סגור במס הכנסה אף על פי שהם נתפסו בפעילות עסקית, וכי המידע על כך לא הועבר מיחידת המעברים אל אגף מס הכנסה, אף שמדובר בהעברה פנימית בתוך רשות המיסים. עוד נמצא בבדיקת משרד מבקר המדינה כי לאחד הנישומים שנתפס חמש פעמים בשנים 2017 ו-2018 בהעברת טובין ללא תיעוד, בסכום של מאות אלפי ש"ח, קיימת יתרה להחזר במס הכנסה של 40,477 ש"ח, נכון לנובמבר 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות המיסים לאכוף גביית מס אמת, ובמיוחד ממי שכבר נתפס כמה פעמים בהעברת טובין באופן שיטתי ללא תיעוד כחוק. על כן על רשות המיסים ליצור תיאום בין המנר"מים לבין תחנות המע"ם ומשרדי מס הכנסה, ולהביא לכך שכל מידע שיש בו כדי ללמד על הכנסתו של העוסק או הנישום יטופל ותוטל בגינו השומה המתאימה, כגון: פסילת ספרים וקביעת שומה חדשה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "במקרה בו נתפס עוסק בהברחת טובין עם תיעוד מזויף - מקרה זה מוזן למערכת המודיעין, כמידע לטיפול ושיקול דעת בתחנה האזורית הרלוונטית... לעניין שומות מס הכנסה - רשות המסים תבחן ותשקול במסגרת הצוות לקביעת תכנית העבודה לשנת 2020, האם יש מקום להכניס לטיפול שומתי נישומים אשר נתפסו מספר פעמים בהעברת טובין ללא תיעוד כדין או בהברחת טובין, בסכומים מהותיים".

3. המיסים העקיפים המוטלים על יבוא טבק שיעורם עשרות אחוזים ממחיר הטבק לצרכן (שיעור המס על סיגריות עומד על כ-80 אחוזים מהמחיר לצרכן). לכן בכל המקרים שבהם נתפסו עובדי המנר"מים אדם שהעביר טבק או מוצרי טבק ללא התיעוד המתאים כחוק, הוא העדיף לוותר על הסחורה שנתפסה ולא לשלם את המיסים המתחייבים. במקרים כאלה רשאית רשות המיסים, כחלק מאמצעי האכיפה וההרתעה, לחלט את הרכב שבו הועברה הסחורה ולהגיש כתב אישום נגד העבריין, או תביעה להחרמת הרכב. לחילוט הרכב יש חשיבות באכיפה



כנגד תושבי הרשות הפלסטינית, כיוון שיש קושי להגיע אליהם בתחומי הרשות הפלסטינית ולהבטיח את הגעתם למשפט, או לחלופין שישלמו כופר בגין העבירה שעברו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כדי להתחמק מחילוט הרכב תושבי הרשות הפלסטינית משתמשים ברכב שכור ישראלי לביצוע העבירה של העברת הסיגריות ללא התיעוד המתאים וללא תשלום המיסים הנדרשים על פי חוק. במצב זה אין בידי עובדי רשות המיסים כל אמצעי אכיפה כנגדם.

כך לדוגמה, באוקטובר 2018 נתפס תושב הרשות הפלסטינית ו' בניסיון להכניס לשטח מדינת ישראל במעבר בחורים (חיזמה), ברכב ישראלי שכור, כמות מסחרית של סיגריות מייצור פלסטיני מקומי. העברת הסיגריות נעשתה ללא כל תיעוד, ללא הטופס המתאים לעניין תשלום מס הקנייה הגלום בקנייה (ראו להלן) וללא חשבונית מס התחשבות פלסטינית. בחישוב שעשתה רשות המיסים עלה כי ערך המס הגלום בסיגריות שהוברחו עמד על כ-92,500 ש"ח. בעל הסיגריות שנתפס ויתר על הסיגריות וביקש לכפר על העבירות שביצע באמצעות כופר כסף. בנובמבר 2018 קבעה ועדת התפישות כי על העבריין לשלם כופר כסף בסכום של 14,000 ש"ח. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי הרכב שבו השתמש העבריין היה שכור ולכן רשות המיסים לא חילטה אותו. עוד עלה בבדיקת הביקורת כי בהיעדר אמצעי הרתעה כנגד העבריין, עד למועד סיום הביקורת בפברואר 2019, הוא לא שילם את כופר הכסף שהוטל עליו והוא גם לא אותר על ידי רשות המיסים לצורך מיצוי הדין נגדו.

רשות המיסים השיבה כי "באשר לעובדה כי הרכב שכור ואינו בבעלות האדם שביצע את ההברחה - נושא זה מעלה קושי משפטי מהותי בשאלה, האם חרף סמכות התפיסה שקיימת ניתן לחלט ולהחרים לטובת המדינה רכב שכור שבוצעה בו הברחה כאשר אין ראיות לקיומו של חוסר תום לב / מעורבות / עצימת עיניים מצד המשכיר".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון חלופות לאכיפת החוק ולהטלת סנקציות כנגד מי שמעורבים בהברחה והם תושבי הרשות הפלסטינית, אשר ירתיעו מלהעביר טובין באמצעות רכב ישראלי שכור וללא תיעוד כדין.

4. הסכם פריז קובע את דרך ההתחשבות של מדינת ישראל עם הרשות הפלסטינית, בין היתר באמצעות מע"ם. ככלל, הדיווח בין העוסקים נעשה בחשבוניות מיוחדות, כך שהעוסקים הישראלים מדווחים ומגישים את החשבוניות שלהם (חשבונית I) מדי חודש לרשות המיסים בישראל, ובמקביל העוסקים הפלסטינים מדווחים ומגישים את החשבוניות שלהם (חשבונית P) לרשות הפלסטינית. עוסק ישראלי יכול להגיש חשבוניות עד שישה חודשים ממועד העסקה. בעת ההתחשבות בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית כל צד מביא את החשבוניות שיש ברשותו. לאחר הבדיקה וההקבלה של החשבוניות מבצעים את ההתחשבות הפרטנית.

א. סעיף 72 לחוק מע"ם קובע כי המנהל רשאי לדרוש דוחות נוספים על הדוחות התקופתיים, לתקופות ובמועדים שקבע.

בצו מס ערך מוסף (דרישת דוחות נוספים), התשנ"ו-1996, נקבע כי מלכ"ר או מוסד כספי הרוכש נכס או המקבל שירות מעוסק רשום באזור או בשטחי עזה ויריחו, יגיש נוסף על הדוח התקופתי גם דוח שבו מפורטים פרטים על מוציא החשבונית. אחת לחודשיים חובה על מלכ"ר לדווח על עסקאות כאלה עם הרשות הפלסטינית. את הדוח, כאמור, יש להגיש או לשלוח למשרד יחידת קישור מע"ם לרשות הפלסטינית בתוך חמישה עשר ימים מתום תקופת הדוח שבה הוצאה או התקבלה חשבונית מס ההתחשבות.

בביקורת משרד מבקר המדינה שנערכה ביחידת התפיסות של מטה המעברים, התברר כי קיימים ארגוני סיוע ועמותות ישראליים אשר רוכשים טובין מעוסקים בתחומי הרשות הפלסטינית לצורך שיווקם בשטחי מדינת ישראל. סכום המיסים העקיפים שהארגונים האמורים משלמים לרשות הפלסטינית בעסקאות אלו מגיע למיליוני ש"ח בכל שנה, ועליה להשיבם למדינת ישראל במסגרת ההתחשבות. הועלה כי רוב העמותות וארגוני הסיוע שנבדקו על ידי יחידת התפיסות לא דיווחו לרשות המיסים על העסקאות כמתחייב בדיון. בכך בעת ההתחשבות עם הרשות הפלסטינית מדינת ישראל מפסידה את סכומי המיסים ששולמו לרשות הפלסטינית באותן חשבוניות.

עוד התברר, כי אי-דיווח על רכישת טובין או קבלת שירות מעסקים הרשומים ברשות הפלסטינית הם אומנם בגדר עבירה בהתאם לסעיף 117(א) (6) לחוק מע"ם, אך בפועל אין אכיפה מאחר שעבירה זו לא נקבעה כעבירה מינהלית.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "רשות המיסים מודעת לבעיה העולה מדוח המבקר ופועלת לביצוע תיקון חקיקה בחוק העבירות המנהליות,



התשמ"ו-1985, לפיו העבירה על פי סעיף 117(א) (6) לחוק מע"ם תוגדר 'עבירה מנהלית' גם לגבי אי-הגשת דוח נוסף מכוח סעיף 72 לחוק מע"ם. תיקון החקיקה נועד לצמצם משמעותית את תופעת אי שליחת הדוח הנוסף... להגביר את יכולת ההרתעה והאכיפה, ולהפחית את אובדן המס הנגזר מכך לקופת המדינה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התגובה ומציין בפני רשות המיסים כי עליה להגיע ככל הניתן לנתוני אמת בכל הקשור להתחשבות עם הרשות הפלסטינית. כמו כן, מומלץ כי רשות המיסים תבחן חיוב מלכ"רים בדיווח שנתי המבוצע על ידם לרשויות המס לפרט נתונים על אודות רכישת טובין מעוסקים בתחומי הרשות הפלסטינית לצורך שיווקם בשטחי מדינת ישראל, ובדרך זו תוכל המדינה להתחשבן בגין סכומים אלו למול הרשות.

ב. על טובין מסוימים כדוגמת סיגריות ואלכוהול מוטל, נוסף על המע"ם, גם מס קנייה. בעניין זה, לצורך ההתחשבות בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית יש חובה לצרף טופס נלווה לחשבונית המס (טופס 132), ובו יש לפרט את סכום מס הקנייה ששולם. חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, וכן תקנות יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (העברת סוגי טובין מסוימים), התשס"א-2001, קובעים כי הובלה והעברת טובין טעוני מס קנייה ללא התייעוד הנדרש הן בגדר "הברחת טובין" כמשמעותה בפקודת המכס, כך שניתן להגיש בגינן כתבי אישום או להמירן בכופר כסף.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי רשות המיסים אינה מפעילה את הסנקציות הקיימות בידה ואינה מגישה כתבי אישום או כופר כסף כנגד מי שלא צירף את הטופס הנלווה. סכומי מס הקנייה גבוהים הרבה יותר מסכום המע"ם, ואי-צירופם עלול לגרום להפסדים ניכרים למדינת ישראל בגין ההתחשבות החסרה. להלן דוגמה:

עוסק א' נתפס כאשר ניסה להבריח בנובמבר 2017 טבק והייתה ברשותו חשבונית כדין בגין המע"ם, אך לא היה ברשותו הטופס הנלווה לחשבונית המס ובו פירוט מס הקנייה, והוא נדרש להשלים את הטופס הנלווה לעסקה בגין מס הקנייה. על פי הטופס הנלווה שהגיש העוסק בעקבות תפיסתו,

סכום מס הקנייה עמד על כ-1.9 מיליון ש"ח. אילולא נתפס העוסק ולא היה מגיש את הטופס הנלווה הייתה מדינת ישראל מפסידה את סכום מס הקנייה בעת ההתחשבות עם הרשות הפלסטינית. עוד נמצא לגבי עוסק זה כי בבדיקה שגרתית בינואר 2019 התברר כי מיולי 2018 הוא גם הפסיק להגיש את הטופס הנלווה, ועל כן נעשתה אצלו ביקורת של יחידת הביצוע של מטה המעברים. בביקורת נמצא כי מיולי 2018 עד ינואר 2019 לא הגיש העוסק 11 טפסים נלווים לחשבוניות, הנוגעים לסכום מס הקנייה בסך כולל של 9.2 מיליון ש"ח. רק בעקבות הביקורת שנעשתה שולם המס. יש לציין שכאמור, רשות המיסים לא הטילה כל סנקציה ולא הגישה כתב אישום כנגד העוסק, אף שאילולא נעשתה הביקורת הייתה מדינת ישראל מפסידה כאמור את סכום מס הקנייה. נוסף על כך נמצא כי בשישה מקרים מתוך המקרים שהתגלו לא עבר העוסק דרך המעברים הרשמיים שנקבעו לצורך העברת הטובין.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "ההסכם עם הרשות הפלסטינאית קובע כי הובלה והעברת טובין טעוני מס קניה משטחי הרשות הפלסטינאית לשטחי ישראל ללא התייעוד הנדרש מהווים 'הברחת טובין' כמשמעותם בפקודת המכס, כך שניתן להגיש כתבי אישום או להמירם בכופר כסף".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה להנחות את עובדי יחידת הביצוע לנקוט את הסנקציות שנקבעו בחוק נגד מי שמעביר טובין טעוני מס קנייה משטחי הרשות הפלסטינית לשטחי ישראל ללא התייעוד הנדרש.

5. את התפעול השוטף של המעברים הפנימיים מבצעים גורמים שונים, על פי מיקום המעבר. חלק מהמעברים מפעילה רשות המעברים היבשתיים של משרד הביטחון, חלק אחר מפעיל צה"ל ואת המעברים בעוטף ירושלים מפעיל המשרד לביטחון פנים. במסגרת הפעלת המעברים הרשמיים שנקבעו להעברת טובין נקבע כי חייבת להיות נוכחות של בודקי המנר"מים במשך כל שעות הפעלת המעבר, אולם במעברים האחרים לא נדרשת נוכחותם הקבועה, אלא נוכחות אקראית בלבד. באופן טבעי הקשר של עובדי המנר"מים עם הגורם הפועל במעבר תלוי בקשרים האישיים שנוצרו וברצון הטוב של הגורם במעבר לסייע להם בעבודתם, גם כאשר אינם נמצאים בו.

כדי להתייעל וכדי למנוע פגיעה כלכלית וביטחונית, על כל הגורמים הפועלים בכל מעבר להיות מתואמים ביניהם, ועל כל גורם במעבר לתאם את פעילותו ולסייע ליתר הגורמים כמיטב יכולתו.



בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לא תמיד יש תיאום בין הגופים, ולעיתים הגורם הנמצא במעבר משחרר כלי רכב וטובין מבדיקה שעליה הוא מופקד בעוד שגוף אחר מעוניין לבדוק אותם. להלן דוגמה בולטת:

בפברואר 2015, במהלך פעילות של יחידת מנר"ם אזח"ע במעבר ההתיישבות מיתר, הנתון לאחריות צה"ל, עצרו בודקי המנר"ם משאית עמוסה בריהוט ובמוצרי פרזול שניסתה להיכנס מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל. הנהג הציג תיעוד לגבי הטובין, שהתברר שהיה מזויף. בחקירת הנהג התברר כי הוא עובד אצל בעל המשאית - עוסק ט'. שבוע מאוחר יותר נתפס שוב נהג המשאית כשהוא מעביר ריהוט ומוצרי פרזול מתחומי הרשות הפלסטינית לתחומי ישראל בליווי תיעוד מזויף. בחקירת יחידת מנר"ם אזח"ע התברר כי לעוסק ט' יש אישור לעבור באופן חופשי וללא בדיקה במעבר נגהות. על האישור חתום קצין הגנה מרחבית של חטיבת יהודה. בחקירה של מנר"ם אזח"ע עלה כי תושב יישוב בדרום הר חברון פנה אל קצין הגמ"ר יהודה וטען בפניו כי יש לו מפעל רהיטים וכי עוסק ט' הוא הנהג של המפעל וביקש עבורו אישור מעבר חופשי וללא עיכובים. בחקירה עלה כי לתושב אשר פנה אין כל מפעל רהיטים. עוד התברר כי קצין ההגמ"ר הוא שהוציא את האישור שהתבקש, ובו צוין כי יש לתת לנהג לעבור בצורה חופשית. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי העוסק ט' הופיע בדוח של רכז המודיעין במטה המעברים שהוזכר לעיל, ובו מציין רכז המודיעין כי עוסק ט' הוא עבריין סדרתי שנחשב למחולל פשיעה כלכלית. עוד הועלה כי לעוסק זה רשומים במרשמי רשות המיסים 11 תיקי דוחות גילוי עבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוסר תיאום בין הגורמים הפועלים במעברים עלול לגרום לפגיעה ביטחונית וכלכלית במדינת ישראל. על רשות המיסים ושאר הגורמים הפעילים במעברים כמו: רשות המעברים היבשתיים של משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים וצה"ל, ליצור תיאום ביניהם, לרבות בדרך של ממשקי עבודה מקוונים, ולהביא לכך שכל אחד יהיה מודע לתפקידו של השני, ובמידת הצורך, כאשר גורם אחד ייתקל בעבירות הקשורות לגורמים אחרים במעבר, הוא יעביר את העבריינים ויודיע על כך לגורמים הרלוונטיים להמשך הטיפול.

פיקוח רשות המיסים על העברת דלק לרשות הפלסטינית

הרשות הפלסטינית רוכשת בישראל את כל הדלק שהיא זקוקה לו. על פי ההסכמים, הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית מועבר בשני מסופים: האחד נמצא ליד מעבר תרקומיא שבאזור חברון, והשני ליד הכפר הפלסטיני נעלין שבאזור מודיעין. העברת הדלק נעשית בשיטת "גב אל גב": מכלית ישראלית מגיעה למסוף עם הדלק האמור לעבור לרשות הפלסטינית, ומולה מגיעה מכלית פלסטינית האמורה לקבל את הדלק. שתי המכליות מחברות צינור ביניהן ומעבירות את הדלק. בתום העברת הדלק המכלית הישראלית חוזרת לתחומי ישראל והמכלית הפלסטינית העמוסה בדלק יוצאת לתחומי הרשות הפלסטינית. על פי נתוני רשות המיסים, הרשות הפלסטינית רכשה דלק מישראל בשנת 2017 בערך של 2.91 מיליארד ש"ח, ובשנת 2018 בערך של 2.53 מיליארד ש"ח.

אחד מתפקידי המנר"ם הוא לפקח על העברת הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית. בבדיקת משרד מבקר המדינה התברר כי מטעמי בטיחות נאסר על עובדי המנר"ם לעלות על מכליות הדלק כדי לבדוק את הסוגרים ואת מדיד הדלק. עוד התברר כי רשות המיסים לא קבעה כלים אחרים לביצוע הבדיקה והפיקוח על העברת הדלק לרשות הפלסטינית. בנסיבות אלה עובדי המנר"ם אינם יכולים לפקח על כמות הדלק שעיימה הגיעה המכלית הישראלית למסוף, על כמות הדלק שהועבר לתחומי הרשות הפלסטינית ואם אכן המכלית הישראלית פרקה את כל הדלק שהייתה אמורה לפרוק.

הועלה כי מנהל המנר"ם בתרקומיא ביקש מהממונים עליו וכן ממנהל המעבר מטעם רשות המעברים היבשתיים, עוד בשנת 2008, לרכוש מאזניים לשקילת מכליות דלק כדי שתתאפשר שקילת מכליות הדלק בכניסתן ובצאתן ממסוף הדלק וכך יהיה אפשר לחשב את כמויות הדלק שהועברו לרשות הפלסטינית וכן לוודא שאין החזרה של חלק מהדלק לתחומי ישראל. עד מועד סיום הביקורת לא נרכשו מאזניים לשקילת מכליות הדלק ולא ניתן לפקח באופן ראוי על העברת הדלק לרשות הפלסטינית.



משרד מבקר המדינה העלה עוד בבדיקתו כי רשות המיסים ניסתה החל משנת 2012 לקדם את העברת הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית באמצעות צנת באופן ישיר במקום במכליות. לשיטה זו יש יתרונות, כמו למשל: בקרה ושליטה על כמות הדלק העוברת לרשות הפלסטינית, הפחתת עלויות גבוהות של הובלה, הפחתת זיהום הסביבה וסיכונים הנובעים מנזילות דלק ונסיעות המכליות, פגיעה בשוק השחור של תחנות הדלק הפירטיות בישראל והפחתת העלמות המס כתוצאה מכך. עד למועד סיום הביקורת לא יצא הנושא אל הפועל.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את כלל מנגנוני הפיקוח והבקרה על העברת הדלק לרשות הפלסטינית כדי ליצור הרתעה אפקטיבית מפני הברחות. לשם כך עליה לבחון פתרונות נוספים, כגון: צובר גדול בעל יכולת מזידה מדויקת של כמויות הדלק שממנו ימלאו המכליות של הרשות הפלסטינית את הדלק או הצינור, או כל פתרון אחר שיכול להביא לבקרה אמיתית ואפקטיבית על העברת הדלק.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "מינהל המכס מקבל את עמדת המבקר שיש לעשות יותר בכל הקשור לפיקוח על מעבר הדלק לרש"פ. יצוין, כי ההחלטה על פריסת מערך צינורות בין ישראל לרש"פ שיכולה בהחלט לסייע על הפיקוח הינה פוליטית ואינה בסמכות רשות המיסים... בעתיד בכוונתנו ליישם את רפורמת הבונדדים מול הרשות הפלסטינאית, לפיה האחריות על גביית המסים בכל הקשור לייבוא טובין לשטחי הרש"פ, תחול על הרש"פ וכחלק מהעברת האחריות ייקבעו כללים חדשים לטיפול בדלק בין ישראל לרש"פ".

העברת אגרגטים מהרשות הפלסטינית לישראל

בין חומרי הגלם המשמשים לתעשיית הבטון בישראל נמצאים גם אגרגטים (חצץ) לסוגיהם. תעשיית ענף הבטון במשק הישראלי צורכת כ-55 מיליוני טונות של אגרגטים בשנה. על פי הערכות וחישוב הכמויות המועברות במעבר, כשליש מהאגרגטים המעובדים לבטון במדינת ישראל מגיעים ממחצבות ביהודה ובשומרון, דרך מעבר הסחורות שער אפרים.

במדינת ישראל יש תקן לאגרגטים לתעשיית הבטון, שנקבע על ידי מכון התקנים הישראלי ומוענק למחצבות שעברו אישור של המכון. אגרגטים שאינם בעלי תקן עלולים להביא ליצירת בטון שאינו חזק דיו ואינו אטום למים, ולהשפיע על האלסטיות שלו. מחצבה המתאימה לתקן ישראלי ת"י 3 צריכה להעסיק טכנולוג מוסמך בתחום המחצבות, ובכל יום עליו לבצע לפחות בדיקה מקצועית אחת שמטרתה לבדוק את איכות החומר ולהבטיח שמבנים שייבנו מאותם אגרגטים לא יקרסו או ייסדקו בשל חולשת החומר.



באזור יהודה ושומרון יש כיום תשע מחצבות לייצור אגרגטים לתעשיית הבטון, ומתוכן יש רק שתי מחצבות שקיבלו אישור תקן ממכון התקנים הישראלי ופועלות בהתאם לחוק. נוכח המחסור בישראל באגרגטים לתעשיית הבטון, וכן עקב המחיר הנמוך יותר של האגרגטים שנחצבו במחצבות שאינן בעלות תקן, קיים ביקוש לאגרגטים ממחצבות אלו.

ביוני 2018 פנתה רכזת ועדות מקצועיות במכון התקנים הישראלי אל יצרני הבטון והתריעה בפניהם כי: "נוכח המחסור באגרגטים לייצור בטון בתחום מדינת ישראל פונים חלק מיצרני הבטון למקורות שאינם מאושרים או מוסמכים לצורך רכישת אגרגטים המיועדים לייצור בטון. מודגש בזאת כי דרישות מערכת ההסמכה של מכון התקנים מחייבות רכש אגרגטים לייצור בטון רק ממקורות אשר אושרו על ידה, הן בגבולות המדינה והן מחוץ להם. במידה ויגיע מידע על שימוש באגרגטים שאינם מאושרים יזומן היצרן לדיון לפני ביטול הסמכתו לייצור בטון עקב אי עמידתו בדרישות התקן". חודש מאוחר יותר, ביולי 2018, פנה מ"מ ראש מנהלת תפעול תו תקן אל ראש המינהל האזרחי, בנושא אגרגטים ממחצבות לא מאושרות לצורך ייצור בטון. במכתב הוא טען כי: "דרישות מערכת ההסמכה של מכון התקנים מחייבת רכש אגרגטים לייצור בטון רק ממקורות אשר אושרו על ידה. האגרגטים צריכים להתאים לתקן ישראלי ת"י 3, אחרת עלולים לפגוע בטיב הבטון. הובא לידיעתנו כי מועברים אגרגטים ממקורות לא מאושרים, לייצור בטון דרך מעברים כגון שער אפרים. נראה כי הדבר נובע ממחסור באגרגטים לייצור בטון בתחום מדינת ישראל, דבר שמביא לכך שחלק מיצרני הבטון בישראל פונים למקורות שאינם מאושרים או מוסמכים, לצורך רכישת אגרגטים המיועדים לייצור בטון. אודה על טיפולכם בנושא".

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, לא חל כל שינוי בנושא. עובדי המכס אינם יכולה לעצור את האגרגטים כיוון שמעבר שער אפרים אינו מוגדר מעבר בין-לאומי, ולכן הם אינם בודקים כי קיים תו תקן אלא, כאמור לעיל, הם בודקים רק אם יש חשבונית ותעודות משלוח כדין מנגד. עובדי רשות המעברים היבשתיים, המתפעלת את המעבר, אינם בודקים אם יש לאגרגטים תו תקן ועוסקים רק בביטחון.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "כפי שמתואר במסמך המבקר בין הרשות הפלסטינית לישראל קיימת מעטפת מכס אחת. המשמעות הישירה היא, כי בעת כניסת טובין מהרשות לישראל אין התחייבות לעמוד בכל דרישות חוקיות היבוא כפי שקיים ביבוא בגבול בינלאומי".



רשות המעברים היבשתיים ציינה בתשובתה מיוני 2019 למשרד מבקר המדינה כי "רמי"ם [רשות המעברים היבשתיים] עוסקת בבידוק ביטחוני. פיקוח על תו תקן אינו במסגרת תפקידיה של רמי"ם".

מכון התקנים הישראלי ציין בתשובתו מיוני 2019 למשרד מבקר המדינה כי דוח מבקר המדינה אכן מציג תמונה בעייתית, ועל כן הציע את הפתרון הזה: "לוודא כי במעברים הביטחוניים תהיה רשימה של מחצבות מאושרות על ידי מכון התקנים הישראלי. מפעילי המעברים יבדקו לכל משאית את תעודת המשלוח, שהופקה על ידי המחצבה שייצרה את האגרטים באותה משאית. ככל שהמחצבה בתעודת המשלוח לא תימצא ברשימת המחצבות המוסמכות על ידי מת"י, המשאית לא תורשה להכנס ולפרוק את האגרטים בשטחי מדינת ישראל. כדי למנוע זיופים של תעודות משלוח, מוצע שהמחצבה תעביר באופן קבוע באמצעים אלקטרוניים את תעודות המשלוח למעבר המתאים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לתקן של חוזק הבטון יש חשיבות בקביעת יכולת המבנים לעמוד בפני רעש אדמה או אירועי חבלה. על כן אין להרשות כניסת אגרטים לתעשיית הבטון שאין להם תו תקן. על מכון התקנים, האמון על קיום תקן הבטון, על רשות המיסים ועל רשות המעברים היבשתיים לפעול לפתרון הבעיה, להדק את שיתוף הפעולה בין הגופים ולדאוג לפיקוח במעבר אשר ימנע כניסת אגרטים שאין להם תו תקן.

פיקוח רשות המיסים על היבוא לרשות הפלסטינית

כאמור, ההתחשבות בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית נעשית על בסיס השוואת חשבוניות שהופקו בישראל (חשבונית O) למול חשבוניות שהופקו ברשות הפלסטינית (חשבונית P). בנושא היבוא דרך מעברים יבשתיים בין-לאומיים או דרך נמלי הים ונמלי התעופה, אופן ההתחשבות שונה. עם הגעת היבוא לטובת הרשות הפלסטינית ושחרור הטובין, מדינת ישראל מעבירה את מיסי היבוא אל הרשות הפלסטינית. במקרה כזה נדרש לבצע פיקוח הדוק על כך שהטובין יעברו אל תחומי הרשות הפלסטינית, שכן אם הם לא יועברו אליה ובמקום זאת יזלגו ויימכרו בישראל, ההפסד למדינת ישראל יהיה כפול: היא תפסיד את סכום מיסי היבוא, שכן היא כבר העבירה אותם אל הרשות הפלסטינית על בסיס הצהרת היבואן כי הטובין מיועדים לגורם ברשות הפלסטינית, וכן היא תפסיד כאשר הטובין יימכרו בתחומי מדינת ישראל במסגרת הכלכלה הבלתי מדווחת, ללא תשלום מע"ם ומס ההכנסה בגין מכירת הטובין.



תפקיד המנר"מים הוא, בין היתר, לעקוב אחר הרישום שנפתח בנמל עם שחרור הטובין שהגיעו למדינת ישראל ביבוא ואמורים להגיע לשטחי הרשות הפלסטינית, ועד להגעת הטובין למעבר שנקבע לקראת העברתם לשטחי הרשות הפלסטינית (להלן - סגירת מטענים), ולבדוק שם כי הרישומים בשני המקומות תואמים. היעדר רישום של העברת הטובין לשטחי הרשות הפלסטינית מצביע על שני מצבים אפשריים: הטובין הועברו ממדינת ישראל לתחומי הרשות אך לא דרך מעבר רשמי, או שהם הושארו בישראל ונמכרו בתחומיה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לא נקבעה כל סנקציה כנגד מי שאינו פועל על פי ההסכם ואינו מעביר את הטובין במעברים הרשמיים שנקבעו לכך. במצב זה יכולים היבואנים הפלסטינים לנצל את המצב ולהפך את ההסכמים ללא חשש מצעדי אכיפה נגדם.

בטבלה שלהלן נתונים, על פי רישומי רשות המיסים, בדבר סגירת המטענים שהגיעו ביבוא לרשות הפלסטינית ונתוני סגירת המטענים שהגיעו ביבוא לרשות הפלסטינית והיו מיועדים לעבור במעבר עופר:

לוח 15: נתוני סגירת המטענים שהגיעו ביבוא לרשות הפלסטינית, 2016 - 2018

2018	2017	2016	השנה
197,532	213,383	211,168	סך המטענים שהגיעו ביבוא
116,765 (59.1 אחוזים)	134,341 (63.0 אחוזים)	136,874 (64.8 אחוזים)	מספר המטענים שעברו במעברים שנקבעו
68,271	82,163	77,050	מטענים שהגיעו ביבוא והיו אמורים לעבור במעבר עופר
28,305 (41.5 אחוזים)	37,510 (45.7 אחוזים)	38,435 (49.9 אחוזים)	מספר המטענים שעברו במעבר עופר

בבדיקה של משרד מבקר המדינה עלה כי שיעור הציות בסגירת מטענים הולך ופוחת לאורך השנים. לדוגמה, בשנת 2011 היה שיעור הציות של יבואנים פלסטינים בסגירת מטענים 72%, ולאורך השנים הלך שיעור זה ופחת עד שהגיע בשנת 2017 ל-63% בלבד. עוד עלה כי בולטת במיוחד בחוסר הציות בעניין זה סגירת המטענים האמורים לעבור במעבר עופר. יש לציין כי טובין מיובאים האמורים לעבור במעבר עופר הם כאלה שהגיעו בדרך האוויר ולכן סביר שערכם גבוה במידה ניכרת מערכם של טובין שהגיעו בדרך הים.



בתחילת שנת 2017 ביצעה רשות המיסים הערכה של אובדן המס מטובין שיובאו לתחומי מדינת ישראל בשנת 2016 על ידי יבואנים פלסטינים אך לא עברו לתחומי הרשות הפלסטינית במעברים הרשמיים שנקבעו. על פי הערכה, כמחצית מהטובין שלא בוצעה לגביהם סגירת מטענים לא עברו לתחומי הרשות הפלסטינית אלא נמכרו בישראל. כתוצאה מכך הפסידה מדינת ישראל בשנת 2016 מס בגובה 450 מיליון ש"ח. בעקבות זה החליטה רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני. הרעיון הוא שכל הטובין המיובאים לרשות הפלסטינית יובלו בכלי הובלה סגור וינוטרו באמצעות סגר אלקטרוני מקושר במערכת ג'י.פי.אס. פריקת הסגר האלקטרוני תיעשה רק במעבר הסחורות לרשות הפלסטינית. בכך יהיה אפשר לעקוב בזמן אמת אחר תנועת הטובין לרשות הפלסטינית ולמנוע בזמן אמת פריקה של היבוא המיועד לרשות הפלסטינית, בשווקים ובמחסנים בישראל.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בפברואר 2019, לא חל כל שינוי בנושא, ורשות המיסים עדיין לא הפעילה את הסגר האלקטרוני, על אף יתרונותיו הרבים ליעול העבודה ולמניעת הפרת הסכמים, והגם שאומדן עלות הפסדי המס נאמדו בכ-450 מיליון ש"ח בשנת 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה על רשות המיסים למנוע כל אפשרות של זליגת טובין המגיעים ביבוא ומיועדים לרשות הפלסטינית, לתחומי מדינת ישראל. לשם כך על רשות המיסים לבחון הפעלת סנקציות כלפי יבואנים פלסטינים המייבאים טובין לרשות הפלסטינית ולא עברו במעברים שנקבעו לשם כך. נוסף על כך, על רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני, ולשקול לתקן את ההסכם באופן שמיסי היבוא לא יעברו לטובת הרשות הפלסטינית אלא רק לאחר שיתברר כי הטובין הגיעו למעבר הסחורות המאושר שנקבע לטובין ולאחר שעברו לתחומי הרשות הפלסטינית.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "בסמכות בית המכס הרלוונטי לפעול, במקרים המתאימים, בהתאם לסעיף 31 לפקודת המכס ולדרוש מהיבואן הפלסטיני ערובות לצורך הבטחת קיום הוראות דיני המכס ולהגנת הכנסותיה של רשות המכס. זאת, כתנאי לשחרור הסחורה מפיקוח המכס. כאשר יוכח שהטובין הגיעו למעבר המוסדר שנקבע לכך (מעברי 'גב אל גב'), אזי תושב הערבות ליבואן הפלסטיני". בתשובה נוספת מדצמבר 2019, ציינה רשות המיסים כי: "לאחרונה חלה התקדמות בנושא זה. עובדי רשות המיסים הוסמכו כפקידי מכס על פי הצו בדבר סמכויות המכס (יהודה ושומרון), (מס' 309), התשכ"ט-1969. כמו כן, עבודת המטה להסדרת הסמכויות כאמור באמצעות צו אלוף מתאים נמצאת בסיומה".



משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי עליה לפעול, בהתאם לסעיף 31 לפקודת המכס, ולהנחות את מנהלי בתי המכס הרלוונטיים לדרוש מהיבואן הפלסטיני ערובות לצורך הבטחת קיום הוראות דיני המכס והעברת הטובין במעבר המוסדר שנקבע לשם כך.



סיכום

לפעילות רשות המיסים במעברי הגבול היבשתיים של מדינת ישראל ובמעברים הפנימיים בתוך מעטפת המכס של מדינת ישראל נודעת חשיבות רבה באכיפת חוקי היבוא, במניעת הברחות, במניעת הפרות של החוק לאיסור הלבנת הון ובאכיפת ההסכמים שנחתמו בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית וההתחשבות הכספית ביניהן.

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה העלו כשלים מהותיים במניעת הברחות טובין דרך מעברי הגבול, במניעת העברת טובין אסורים, במניעת העברת טובין ללא תיעוד כדין במעברים הפנימיים ובמיוחד טבק ומוצריו שעליהם מוטל מס גבוה באופן ניכר מטובין אחרים. על פי אומדן של רשות המיסים, הפסד המיסים שנגרם למדינת ישראל כתוצאה מההברחות והעברות הטובין ללא תיעוד מתאים גבוה מאוד, ורק מטבק וסיגריות מסתכם ביותר מ-1.25 מיליארד ש"ח בכל שנה. חלק מהכשלים שנמצאו עלולים אף להגיע לכדי פגיעה בביטחון המדינה. חוסר הטיפול היסודי של רשות המיסים במבריחי הטבק ומוצריו ואי-גביית המיסים הנדרשים מביאים להפסד כספי גדול לאוצר המדינה ואף לפגיעה - באמצעות תחרות לא הוגנת של הסוחרים בסחורה מוברחת - בסוחרים המתנהלים כחוק ומשלמים מס מלא; ותוצאתו גם חוסר מוחלט של הרתעה מעבריינות בנושאים אלו.

עבודת רשות המיסים במעברי הגבול ובמעברים הפנימיים אינה נעשית באופן מיטבי, דבר הפוגע ביכולת ההרתעה שלה מפני עבירות על החוק כמו גם באלימות כלפי עובדי רשות המיסים במעבר אלנבי. משום כך על רשות המיסים לפעול ללא דיחוי להסדרה שתאפשר עבודה שוטפת ויעילה במעברים היבשתיים.

על רשות המיסים להוביל תהליך שמטרתו למנוע הברחות במעברים ולאכוף את חוקי המיסים כנדרש, בשיתוף פעולה ובתיאום עם כל הגורמים הפועלים במעברי הגבול ובמעברים הפנימיים (רשות שדות התעופה, רשות המעברים, צה"ל, משטרת ישראל). על רשות המיסים לבחון את משימותיה ויעדיה בכל מעבר, בין-לאומי או פנימי, ולדאוג ליצירת התנאים, ובכלל זה מתן הכשרה מתאימה לעובדיה וכינון מבנה ארגוני העונה על הצרכים, שיאפשרו לעובדים למלא את משימותיהם באופן מלא כפי שנקבעו בחוק, בנוהלי רשות המיסים, וכן בהתאם להנחיות הגופים המקצועיים.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה

הבקרה על מעברי הגבול





הבקרה על מעברי הגבול

רקע

רשות שדות התעופה (רש"ת) מפעילה ככלל את מעברי הגבול האוויריים והיבשתיים מכוח סמכויותיה לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. על ביקורת הגבולות במעברים האלה ובשאר מעברי הגבול הבין-לאומיים מופקדת רשות האוכלוסין וההגירה. רשות האוכלוסין נדרשת להעניק שירות יעיל לעוברים במעברי הגבול ולמנוע כניסת אנשים לשטחה של מדינת ישראל אם יש חשש ביטחוני או פלילי בכניסתם לארץ, או אם יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק, וכן כדי למנוע יציאה מהארץ של אנשים אשר גורמי אכיפה ומשפט אסרו את יציאתם.

נתוני מפתח

200%

שיעור הגידול במספר העמדות הביومترיות שהוצבו במעברי הגבול מיולי 2017 עד יולי 2019

80%

שיעור תנועות העוברים בנמל התעופה בן גוריון מכלל התנועות במעברי הגבול

29.1 מיליון

מספר הכניסות והיציאות במעברי הגבול בשנת 2018

15 שנים

פרק הזמן שעבר מאז החל גיבוש תיקון החקיקה להסדרת נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מעובדים זרים ושמירתם, שטרם הסתיים

800%

שיעור הגידול במספר תיקי החקירה שפתחה המשטרה לישראלים שעברו דרך נתב"ג בחשד לעבירה על חוק הכניסה לישראל בשנים 2017 עד 2019

781%

שיעור הגידול במספר המקרים שבהם סירבה מדינת ישראל לבקשות של תיירים להיכנס לתחומה בשנים 2012 עד 2018

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג); העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות; הבקרה על ביקורת הגבולות; ותשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים בביקורת הגבולות. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו ברש"ת, במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל. יצוין שהביקורת עסקה בבדיקות של הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה בידי רשות האוכלוסין בלבד.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- מידע מקדים על נוסעים זרים** - בשונה מעשרות מדינות בעולם, מדינת ישראל ככלל אינה אוספת מידע על נוסעים זרים לצורך ביצוע ביקורת גבולות קודם ליציאתם מארץ המוצא בדרכם לישראל. היעדר מידע מקדים בידי מערך ביקורת הגבולות על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומי מדינת ישראל מונע את שיפור הבקרה על כניסתם, ועלול אף לפגוע ביכולת של המערך למנוע כניסה לא רצויה של אנשים מטעמים ביטחוניים או פוליטיים וכניסה של מהגרים לא חוקיים.
- בדיקת זרים בכניסה לישראל** - מערך ביקורת הגבולות התיר לחלק מהתיירים להיכנס לישראל בתום בדיקה קצרה מאוד, גם כשדובר בנתינים של ארבע מדינות בולטות מבחינת שיעור הנתינים שלהן ששוהים בישראל שלא כחוק. עולה חשש שלצד השגת אחת משתי התכליות של המערך - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה - מניעת כניסת אנשים לישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כשיש חשש שברצונם להגר לישראל שלא כחוק.
- בקרה על ביקורת הגבולות** - מינהל ביקורת הגבולות לא ערך בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות במשך יותר משלוש שנים, תקופה שבה גדל פי שמונה מספר המקרים שבהם עלה חשד לכניסה לישראל שלא כחוק דרך מעבר הגבול בנתב"ג, ולא קיבל מידע על אופן כניסתם לישראל של הזרים. כמו כן, המערכת הממוחשבת של המינהל חסרה דוחות חיוניים לצורך בקרה של המעברים.
- הסדרת הסמכות ליטול טביעות אצבעות מעובדים זרים המגיעים לעבוד בישראל ולשומרן במאגר** - זה 15 שנים מגובש תיקון חקיקה שנועד להסדיר נושא זה והגיבוש טרם הסתיים. וכך, נכון לאוגוסט 2019, כניסת עובד זר לישראל מותנית במסירת טביעת אצבע אשר נשמרת במאגר המכיל מידע ביומטרי של כחצי מיליון זרים, שלא מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה.



קביעת זמן ההמתנה המרבי לראיון של הנוסע הזר - רשות האוכלוסין לא קבעה מהו זמן ההמתנה המרבי של הנוסע הזר לראיון במקרים שבהם עלה חשד שהוא מבקש להיכנס לישראל למטרה שונה מזו שעליה הצהיר, ולא נמדד זמן ההמתנה בפועל. כיוון שכך, אי אפשר לדעת כמה זמן נדרשים הנוסעים להמתין לבדיקה זו, ואם נדרש שיפור השירות לציבור בתחום זה.



המתחם המיועד לתשאולים של זרים בנתב"ג - הינו מתחם קטן, ומספר מקומות הישיבה שבו אינו יכול להכיל את כל הממתנים.



זמן ההמתנה הקצר לביקורת הגבולות - זמן ההמתנה של נוסע היוצא מהארץ בחודשי הקיץ בשנים 2015 עד 2019 היה קצר מהיעד שנקבע. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את זמן ההמתנה הקצר למתן שירות זה לציבור.

פריסת עמדות לשירות מהיר במעברי גבול - מאז הוחל חוק הביומטרייה על כלל תושבי ישראל ביוני 2017 ועד אוגוסט 2019 גדל ב-200% מספר העמדות הביומטריות במעברי הגבול.

הקמת מערכות מידע מתקדמות לביקורת הגבולות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין להקמת מערכות אלו. עם זאת, מטעמי יעילות וחיסכון, על הרשות לוודא שלא תהיה כפילות בין פרויקט שהיא מקדמת בתחום זה לבין פרויקט דומה שהמטה לביטחון לאומי מקדם.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות האוכלוסין, בשיתוף המטה לביטחון לאומי, לפעול להקמת מערכות ממוחשבות לקבלת מידע מקדים על נוסעים זרים.



על רשות האוכלוסין לוודא שמערך ביקורת הגבולות פועל בנחישות כדי להשיג את שתי התכליות שבבסיס פעילותו: מתן שירות מהיר לעוברים בגבול ומניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פליליים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק.



על מינהל ביקורת הגבולות לגבש תוכנית בקרה שנתית ולפעול בהקדם לביצועה; לבחון אפשרות לפתח דוחות ניהוליים במערכת הממוחשבת לצורך שיפור הבקרה על מעברי הגבול; ולהשתמש גם במידע הקיים במינהל אכיפה זרים על אופן כניסתם לארץ של שוהים בלתי חוקיים.



על רשות האוכלוסין לקבוע משכי זמן מרביים לכל שלבי התשאול של תיירים בנתב"ג, למדוד את משך התשאול בפועל ולוודא שהם עומדים בכללים שקבעה. כמו כן על רשות האוכלוסין ועל רש"ת לוודא שההמתנה לתשאול תהיה בתנאים נאותים.



סיכום

מערך ביקורת הגבולות נועד להשיג שתי תכליות: האחת - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, והשנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. מכלול ממצאי הביקורת מעלה חשש שלצד השגת התכלית האחת, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה.

לנוכח הממצאים האלה גוברת החשיבות לביצוע בקרה מקיפה ואיכותית של רשות האוכלוסין על מערך ביקורת הגבולות וכן לקידום תשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים. ואולם בשני תחומים אלה נמצאו פערים. החסר בתשתית המידע על נוסעים זרים לפני בואם לישראל ובבקרה על המערך עלול לסכן את המדינה בכניסת נוסעים המעורבים בפשיעה ובפעולות טרור ולחשוף אותה להגירה בלתי חוקית לישראל. חסר זה עלול גם לפגוע בתדמיתה הציבורית של המדינה ולהסב לנוסעים הזרים אי-נעימות ועלויות מיותרות אם תסורב בקשתם להיכנס לישראל.

הגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל, במספר בקשות הכניסה שנדחו ובמספר התיירים ששהו בארץ שלא כחוק, 2012 - 2018 (באלפים)

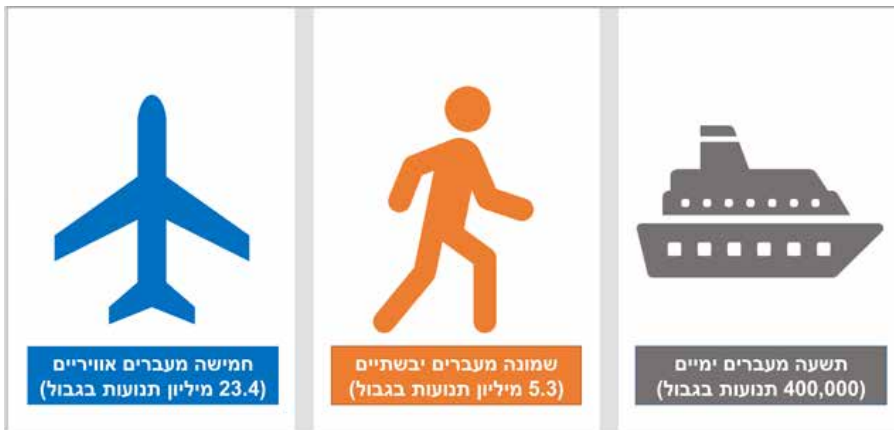


הבקרה על מעברי הגבול

מבוא

1. לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), הכניסה לישראל והיציאה ממנה נעשות דרך מעברי גבול בין-לאומיים, והן כרוכות בהצגת מסמך נסיעה תקף - דרכון או תעודת מעבר אחרת. שר הפנים ממונה על ביצוע החוק הזה.
2. בשנים 2015 עד 2018 היו בישראל 22 מעברי גבול בין-לאומיים¹. בשנת 2018 היו כ-29.1 מיליון כניסות ויציאות של עוברים במעברי הגבול (להלן - תנועות בגבול). בתרשים 1 מוצגים מספר מעברי הגבול לסוגיהם ומספר תנועות העוברים בהם בשנת 2018.

תרשים 1: מספר מעברי הגבול לסוגיהם ומספר תנועות העוברים בהם, 2018



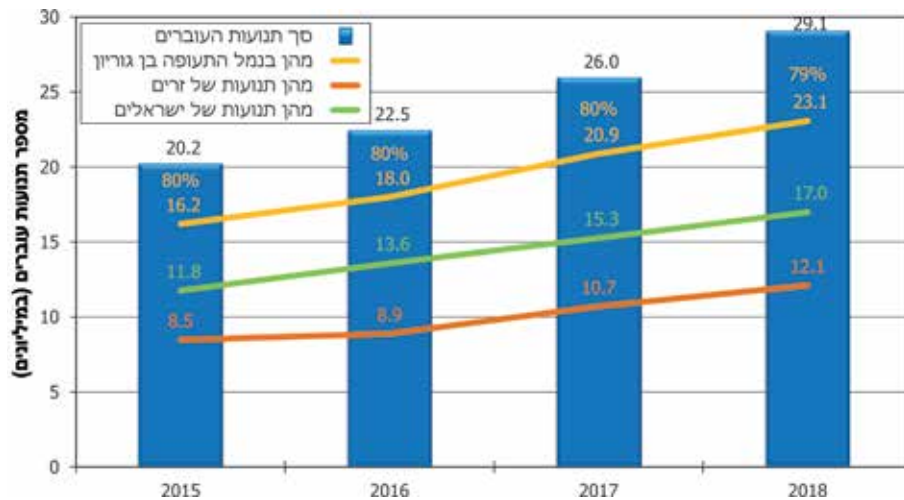
המקור: נתוני רשות האוכלוסין בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 2 מוצגים נתונים על מספר התנועות בכל מעברי הגבול בישראל בשנים 2015 עד 2018².

1 מעברים אוויריים: שדות התעופה בן גוריון, רמון, חיפה, נבטים, ועד ליולי 2019 - שדה דב; מעברים יבשתיים: מעבר בגין (טאבה), מעבר רבין (ערבה), גשר אלנבי, נהר הירדן, ניצנה, מעבר ארז, ראש הנקרה, קונטרה; מעברים ימיים: נמל חיפה, נמל אשדוד, נמל ים אילת, נמל חדרה, מרינה תל אביב, מרינה הרצליה, מרינה אשקלון, קצא"א ונחל הקישון. בשנת 2019 נפתח מעבר הגבול רמון ונסגרו שלושה מעברים - באילת, בעובדה ובשדה דב, ובסך הכול היו 21 מעברים.

2 בתוך תנועות העוברים הזרים נכללים גם פלסטינים. רוב העוברים הפלסטינים עברו במעבר גשר אלנבי לירדן וחזרו אליה באותו מעבר. במעבר זה רשאים לעבור תושבים פלסטינים וזרים בלבד.

תרשים 2: תנועות העוברים במעברי הגבול, 2015 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בארבע השנים האחרונות גדל מספר התנועות במעברי הגבול של ישראל ב-44%. 60% מתנועות העוברים הן של ישראלים ו-40% הן של נתיני מדינות אחרות. 80% מכלל התנועות במעברי הגבול היו בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג).

1. רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) מפעילה ככלל את מעברי הגבול האוויריים והיבשתיים מכוח סמכויותיה לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. על ביקורת הגבולות במעברים האלה ובשאר מעברי הגבול הבין-לאומיים מופקדת רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין או הרשות). הרשות נדרשת להעניק שירות יעיל לעוברים במעברי הגבול ולמנוע כניסת אנשים לשטחה של מדינת ישראל אם יש חשש ביטחוני או פלילי בכניסתם לארץ, או אם יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק, וכן למנוע יציאה מהארץ של אנשים אשר גורמי אכיפה ומשפט אסרו את יציאתם.

2. חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, חל על כלל התושבים מ-1.6.17 (להלן - חוק הביומטרייה)³. התקופה שקדמה למועד זה נקבעה בחקיקה כתקופת מבחן שבה

3 מועד תחולת החוק על כלל התושבים נקבע לפי סעיפים 16 ו-19 לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017, ותקנה 5 לתקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת השעה), התשע"ז-2017. זיהוי ביומטרי מתבצע בשיטות אוטומטיות המבוססות על מאפיינים אנטומיים ופיזיולוגיים הניתנים למדידה, כמו טביעת אצבע וצילום קשתית העין. אמצעי הזיהוי מוזנים למאגר מידע ביומטרי.



חוק הביومترיתיה חל רק על תושבים שנתנו את הסכמתם לכך בכתב. החוק קובע הסדרים שיאפשרו זיהוי ואימות זהות של תושבי מדינת ישראל באמצעות הכללת מידע ביומטרי במסמכי זיהוי (תעודת זהות או דרכון) באופן שנועד למנוע זיוף ושימוש בזהות אחרת. בחוק הוגדרו אמצעי הזיהוי הביומטריים: תמונת תווי הפנים ותמונות שתי טביעות האצבעות המורות של האדם.

רשות האוכלוסין מאפשרת לבעלי דרכון ביומטרי מעבר מהיר במעברי הגבול באמצעות עמדות לזיהוי ביומטרי. בשנת 2018 גדל מספר הישראלים שעברו במעברי הגבול באמצעות זיהוי ביומטרי בכ-25% לעומת שנת 2017 (מ-6.9 מיליון ל-8.6 מיליון תנועות בגבול).

3. את הבקרה על תנועת העוברים במעברי הגבול הבין-לאומיים מבצע מינהל ביקורת הגבולות ברשות האוכלוסין באמצעות בקרי גבול שמינה שר הפנים. בתרשים שלהלן מפורטים נתונים על תקציב המינהל (לרבות ביצוע התקציב) ועל מספר המשרות בתקן⁴ המינהל בשנים 2015 עד 2018.

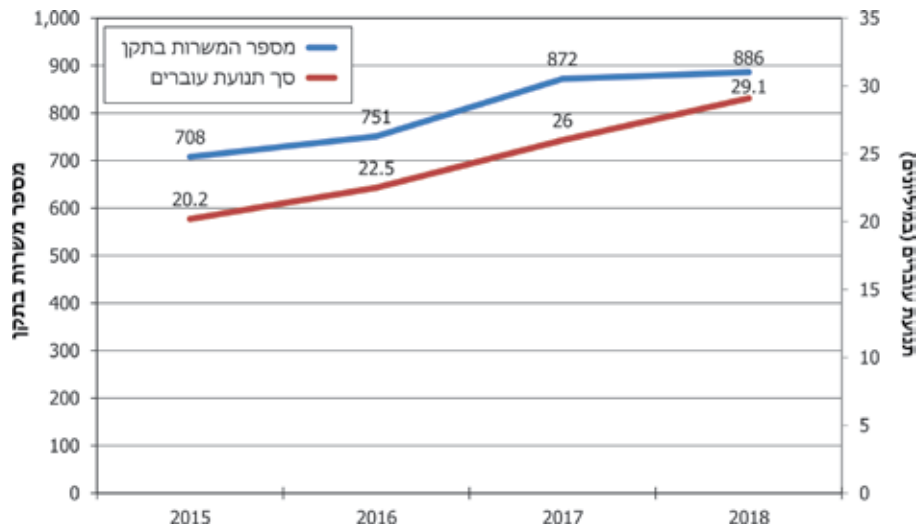
תרשים 3: תקציב מינהל ביקורת הגבולות ומספר המשרות בתקן המינהל, 2015 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 "תקן כוח האדם" הוא רשימת המשרות ולצידן טווח הדרגות של האמורים לאיישן, אשר נקבעת עבור כל יחידה מיחידותיו של גוף ממשלתי.

תרשים 4: מספר משרות העובדים בתקן מינהל ביקורת הגבולות ומספר התנועות במעברי הגבול, 2015 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 עד 2018 גדל גם מספר התנועות במעברי הגבול ב-44%. באותה תקופה גדל מספר המשרות בתקן של מינהל ביקורת גבולות בשיעור של כ-25%.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנתב"ג; העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות; הבקרה על ביקורת הגבולות; תשתיות מידע לזיהוי נוסעים זרים בביקורת הגבולות. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו ברש"ת, במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל. יצוין שהביקורת עסקה בבדיקות של הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה בידי רשות האוכלוסין בלבד.

משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנתב"ג

1. ביקורת הגבולות כוללת אימות של מסמכי הנסיעה של הנוסע, וידוא שהם תקפים ובדיקה אם יש מניעה לכניסתו לארץ או ליציאתו ממנה, כאמור. אם הנוסע הוא נתין מדינה שנתנייה זקוקים לאשרת כניסה לישראל⁵, נבדק גם אם ברשותו אשרה תקפה. עד שנת 2009 נעשו הבדיקות של ביקורת הגבולות בידי בקרי גבול או באמצעות עמדות לשירות עצמי המיועדות לדרכונים רגילים (המכונות עמדות "כף יד", כיוון שהנוסע נדרש להציב בהן את כף ידו לצורך זיהוי). משנה זו הציבה רשות האוכלוסין גם עמדות אוטומטיות לשירות עצמי, המיועדות לישראלים המחזיקים במסמכי נסיעה ביומטריים (להלן - עמדות ביומטריות).

הצבת עמדות ביומטריות נועדה לשפר את השירות שרשות האוכלוסין מעניקה לנוסע הישראלי, שכן השימוש בהן עשוי לחסוך זמן יקר במעברי הגבול בישראל. מאז הוחל חוק הביומטרייה על כלל תושבי ישראל (ביולי 2017) ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 גדל פי שלושה מספר העמדות הביומטריות שהוצבו במעברי הגבול (ביולי 2019 היו 102 עמדות, 70 מהן בנתב"ג).

תמונה 1: דלפקי ביקורת הגבולות בכניסה לישראל



צילום: משרד מבקר המדינה, אוגוסט 2019.

5 על פי חוק הכניסה לישראל, כל אזרח של מדינה זרה המעוניין להיכנס לישראל ולשהות בה, למטרות שונות ולתקופות שונות, נדרש לקבל רישיון ישיבה משר הפנים. רישיון זה מכונה גם "אשרה" או "ויזה".

תמונה 2: עמדת ביקורת גבולות ביומטרית



צילום: משרד מבקר המדינה, אוגוסט 2019.

2. בשנים האחרונות גדל באופן ניכר מספר הנכנסים והיוצאים במעברי הגבול בישראל, בייחוד בנתב"ג. להלן נתונים על מספר התיירים שנכנסו לישראל דרך מעברי הגבול ועל מספר בקשות הכניסה שנדחו (להלן - סירובי כניסה) בשנים 2012 עד 2018.

לוח 1: תיירים שנכנסו לישראל וסירובי כניסה, 2012 - 2018

שנה	מספר התיירים שנכנסו לישראל	שיעור הגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל בהשוואה לשנת 2012	מספר סירובי הכניסה	שיעור הגידול במספר סירובי הכניסה בהשוואה לשנת 2012
2012	2,335,745	-	2,554	-
2013	2,468,346	6%	5,074	99%
2014	2,626,571	12%	9,181	259%
2015	2,499,151	7%	11,223	339%
2016	2,394,987	3%	18,389	620%
2017	3,126,979	34%	19,556	666%
2018	3,530,657	51%	22,495	781%

המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2017 חל גידול ניכר במספר התיירים שנכנסו לארץ (בנוגע לעלייה במספר סירובי הכניסה - ראו להלן).

3. רשות האוכלוסין היא גוף ממשלתי המספק שירות לכלל תושבי המדינה ולעוברים במעברי הגבול, ומדי שנה פונים אליה מאות אלפים לצורך קבלת מענה בעניינים שעליהם היא מופקדת. הרשות, ככל גורם ממשלתי אחר, נדרשת גם להפעיל את סמכויותיה כך שהשירות יינתן לפונים במהירות הראויה ובלא שתיגרם להם טרחה יתרה⁶. לשם כך עליה למדוד את הזמן של כל אחד מהשירותים שהיא מעניקה ולהעריך אותם.

4. על פי החלטת הממשלה ממרץ 1996⁷, רש"ת תממן את ההוצאות המשתנות של הפעלת מערך ביקורת הגבולות ובהן שכר בקרי הגבול בקו הקדמי (ראו להלן). בינואר 2011 נחתם הסכם בין רש"ת לבין רשות האוכלוסין שבו נקבע זמן ההמתנה המרבי לשירות רשות האוכלוסין לציבור בעמדות ביקורת הגבולות בנתב"ג. בין השאר נקבעו פרקי הזמן המרביים מהגעת הנוסע לעמדת ביקורת הגבולות ועד לקבלת השירות בה (להלן - זמן ההמתנה). בהסכם לא נקבע מי אחראי למדידת זמן ההמתנה בפועל - רש"ת או רשות האוכלוסין.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "ניהול משאבי אנוש ברשות האוכלוסין וההגירה", עמ' 15; מבקר המדינה, דוח שנתי 167 (2017), "הסדרת מעמדם האזרחי של בני משפחה זרים של ישראלים", עמ' 27.

7 החלטת ממשלה מס' 673 מ-17.3.96.

זמן ההמתנה של הנוסע היוצא

זמן ההמתנה המרבי לקבלת שירות בעמדת ביקורת הגבולות ביציאה מהארץ, על פי ההסכם שבין רש"ת לרשות האוכלוסין, הוא 10 דקות לנוסעים ישראלים וזרים⁸.

על פי נתוני רש"ת, זמן ההמתנה הממוצע בפסח ובקיץ בשנים 2015 עד 2018 היה 6 ו-8 דקות לכל היותר בהתאמה⁹; ובקיץ 2019 - 2 דקות. זמן ההמתנה של הנוסע היוצא מרגע הגיעו לעמדת ביקורת הגבולות ועד לקבלת השירות בחודשי הקיץ בשנים 2015 עד 2019 היה אפוא, על פי נתוני רש"ת, קצר מהנדרש על פי ההסכם. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את משך הזמן הקצר למתן שירות זה לציבור.

זמן ההמתנה של הנוסע הנכנס

זמן ההמתנה המרבי לקבלת שירות בעמדת ביקורת הגבולות בכניסה לארץ, על פי ההסכם שבין רש"ת לרשות האוכלוסין, הוא 10 דקות לנוסע ישראלי ו-15 דקות לנוסע זר.

נמצא כי שלא כמו לגבי נוסעים יוצאים, עד אמצע 2019 לא היו בידי רש"ת ורשות האוכלוסין נתונים על זמן ההמתנה של נוסעים נכנסים לקבלת שירות של ביקורת הגבולות. רק לקראת סוף הביקורת, ביולי 2019, ריכזה רש"ת נתונים ולפיהם רשות האוכלוסין עמדה בתנאי ההסכם בכל הנוגע לזמני ההמתנה של הנוסעים הנכנסים לביקורת הגבולות: זמן ההמתנה הממוצע של הנוסעים הישראלים היה 2.5 דקות ושל הנוסעים הזרים 4.5 דקות.

משך התשואל של הנוסע הנכנס

על פי הכללים שקבעה רשות האוכלוסין, כאשר בקר גבול חושד שנוסע זר מבקש להיכנס לישראל למטרה שונה מזו שעליה הצהיר, עליו להעביר את הטיפול בבקשת הנוסע לאחראי למשמרת (להלן - אחמ"ש) - עובד בכיר יותר של רשות האוכלוסין. האחמ"ש או בקר בכיר מראיין את הנוסע כדי לעמוד על מטרת הגעתו לארץ (להלן - תשואל) ומחליט אם להתיר את הכניסה או להעביר את הבקשה לטיפול מנהל המעבר ולהחלטתו.

8 המדד לרמת השירות נקבע בהתייחס לכמות של 90% מהנוסעים בימי העומס.

9 בפסח נערכה הבדיקה עשרה ימים לפני ערב פסח ועד עשרה ימים אחריו, ובקיץ נערכה הבדיקה בחודשים יולי ואוגוסט.

מלוח 1 לעיל עולה כי מאז שנת 2013, לכל הפחות, חל מדי שנה גידול ניכר במספר סירובי הכניסה לישראל, משמע, חל גידול גם במספר הנוסעים המתושאלים.

1. לנוכח הגידול הניכר במספר סירובי הכניסה ביקר משרד מבקר המדינה במתחם המיועד לתשאולים בנתב"ג במאי 2019. להלן תמונה שצילמו נציגי משרד מבקר המדינה במתחם זה.

תמונה 3: מתחם התשאול בנתב"ג



צילום: משרד מבקר המדינה, מאי 2019.

בעת הביקור התרשמו נציגי משרד מבקר המדינה כי המתחם קטן, ומספר מקומות הישיבה שבו אינו יכול להכיל את כל הממתינים לתשאול. יצוין כי רק במהלך הביקור הובאו כיסאות נוספים לנוסעים שעמדו והמתינו לתשאול (ואלה מופיעים בתמונה). כמו כן, לא ניתן לממתינים הסבר כתוב על התשאול, על מטרתו ועל משך הזמן הנדרש כדי להשלימו.

2. ממסמכי רשות האוכלוסין מדצמבר 2017 עולה כי הטיפול בנוסעים במתחם התשאול בנתב"ג באותה עת התאפיין בעומס רב ובזמני המתנה ארוכים. בדצמבר 2018 החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין כי יש לשפר את תהליך תשאול הנוסעים.

3. כאמור, על הרשות למדוד את משך הזמן של כל אחד מהשירותים שהיא מעניקה לנוסעים. הצורך בקביעת הזמן המרבי לתשאול (מההמתנה לריאיון ועד לקבלת ההחלטה) ובמידת זמן התשאול גבר עם הגידול הניכר במספר סירובי הכניסה ובמספר התשאולים מאז שנת 2013 לפחות.



נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה מהו משך הזמן המרבי להמתנת נוסע לתשאול ולביצוע התשאול עצמו. משך הזמן לא נקבע גם בהסכם שבין רש"ת לרשות האוכלוסין. כמו כן, רשות האוכלוסין אינה מודדת את משכי הזמן האלה, ואלה אינם נמדדים גם בידי רש"ת. כיוון שכך, אי אפשר לדעת כמה זמן נדרשים הנוסעים להמתין לבדיקה, האם זמני ההמתנה עדיין ארוכים, כפי שעלה ממסמכי הרשות בשנים 2017 עד 2018, והאם נדרש שיפור של השירות לציבור בתחום זה.

על רשות האוכלוסין לקבוע משכי זמן מרביים לכל שלבי התשאול - מההמתנה לריאיון ועד לקבלת ההחלטה, למדוד את משך שלבי התשאול בפועל ולוודא שהם עומדים בכללים שקבעה. כמו כן על רשות האוכלוסין ועל רש"ת לוודא שההמתנה לתשאול תהיה בתנאים נאותים.

בדצמבר 2019 השיבה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה כי נושא זה ייכלל בתוכנית העבודה של מינהל ביקורת הגבולות לשנת 2020. רש"ת השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 שלאור המספרים ההולכים וגדלים של הזרים המתושאלים, היא החליטה להרחיב את אולם ביקורת הגבולות ואת אזור ההמתנה לתשאול במסגרת פרויקט הרחבת התשתיות בטרמינל 3 בנתב"ג, ושנושא זה נכלל בתקציב הפיתוח שלה לשנים הקרובות.

העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות

אחד האתגרים המרכזיים של מערך ביקורת הגבולות בישראל כאמור הוא לתת מענה לשתי תכליות: האחת - מתן שירות מהיר ככל האפשר לעוברים בגבול, והשנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. הקושי באתגר זה מצוי בין השאר במתח שבין שתי התכליות: בדיקה קפדנית לצורך מניעת כניסה כאמור עלולה להאריך את משך השירות לעוברים בגבול. על מורכבותו של האתגר בשנים 2017 עד 2018 אפשר ללמוד מהנתונים של רשות האוכלוסין ושל משטרת ישראל, שיפורטו להלן בפרק זה.

ישראלים החשודים בסיוע לזרים להיכנס לישראל שלא כחוק

סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל קובע כי לא ייכנס אדם לישראל ולא יצא ממנה, בין שהוא אזרח ישראלי ובין שאיננו אזרח ישראלי, אלא באחת מתחנות הגבול שקבע שר הפנים בצו שפורסם ברשומות, ולאחר שהתייצב שם בפני קצין ביקורת הגבולות או בקר גבולות והציג לפניו דרכון, תעודת מעבר¹⁰, אשר יש להם תוקף

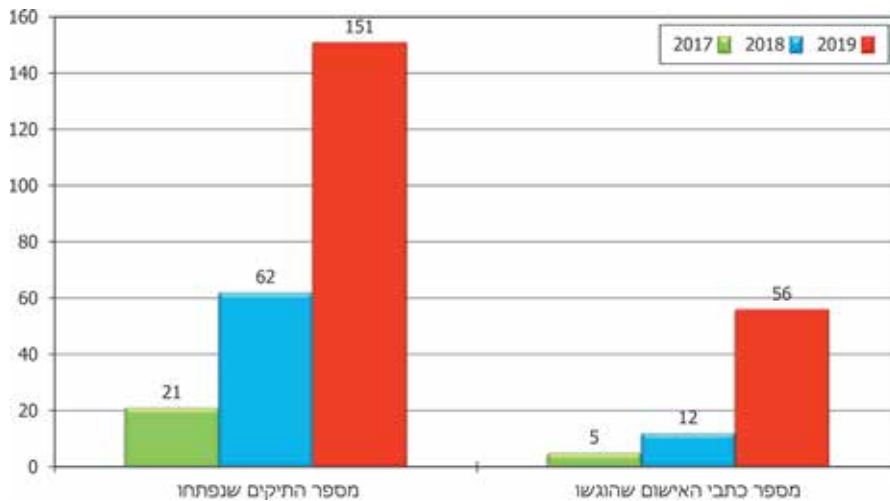
10 או תעודה אחרת שהוציא למטרה זו שר הפנים.



(להלן - מסמך נסיעה תקף). עוד קובע החוק, בין השאר, כי מי שנכנס לישראל בניגוד לחוק דינו שנת מאסר.

בתרשים מס' 5 מוצגים נתוני מרחב נתב"ג במשטרת ישראל על מקרים שבהם אזרחים ישראלים נחשדו בפלילים עקב חשד לכניסה לישראל בניגוד לחוק הכניסה לישראל: על תיקי חקירה שנפתחו כנגד אזרחים ישראלים שנחשדו ועל כתבי אישום שהוגשו כנגד ישראלים בשנים 2017 עד 2019. רוב המקרים האלה, על פי המשטרה, כוללים הכנסת זרים לישראל דרך נתב"ג בניגוד לחוק הכניסה לישראל¹¹.

תרשים 5: תיקי חקירה וכתבי אישום כנגד ישראלים בגין חשד שעברו על חוק הכניסה לישראל, 2017 - 2019



המקור: נתוני מרחב נתב"ג במשטרה ל-25.12.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות גדל ב-80% מספר התיקים שהמשטרה פתחה לישראלים בחשד לעבירה שעניינה כניסה דרך מעבר הגבול בנתב"ג בניגוד לחוק הכניסה לישראל, ובשיעור דומה (85%) גדל גם מספר כתבי האישום שהגישה המשטרה בגין החשד לביצוע עבירה זו¹².

בפברואר 2020 השיבה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כי בעקבות תופעה פלילית שהלכה והתרחבה של גורמים עבריינים המסייעים להברחה של נתונים זרים לישראל, נדרשה המשטרה לשנות מדיניות אכיפה.

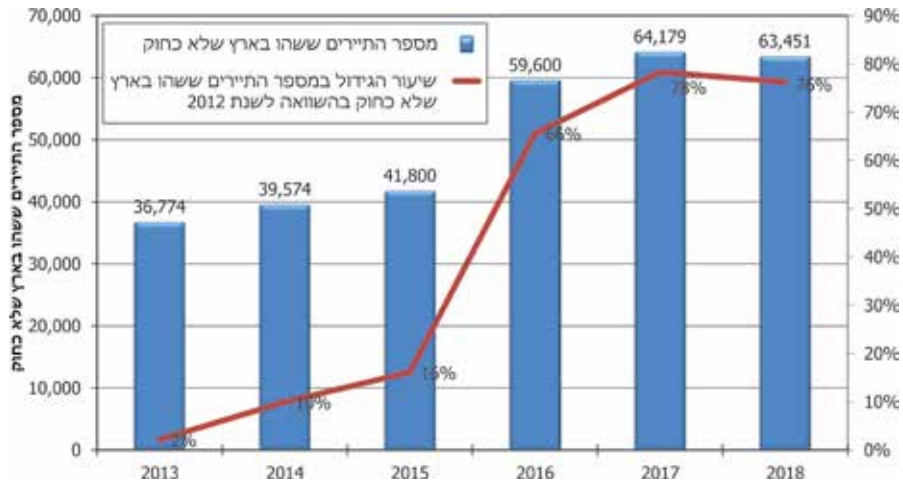
11 נתוני אגף חקירות במרחב נתב"ג שנשלפו ממערכת "אמון", ינואר 2020.

12 עד ינואר 2020 מרבית כתבי האישום טרם הגיעו לשלב מיצוי ההליך המשפטי.

תיירים ששוהים בישראל שלא כחוק

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על מספר התיירים ששהו בישראל שלא כחוק בשנים 2013 עד 2018¹³ וכן שיעור הגידול במספר התיירים ששהו בישראל שלא כחוק בהשוואה לשנת 2012, שבה שהו בישראל שלא כחוק 35,993 תיירים.

תרשים 6 : תיירים ששהו בישראל שלא כחוק, 2013 - 2018



המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2015 עד 2018 חלה עלייה ניכרת במספר התיירים ששהו בישראל שלא כחוק.

משך הטיפול בתיירים הנכנסים בנתב"ג

הביקורת בגבול נעשית בידי מינהל ביקורת הגבולות בשני מערכים: קו קדמי - שבו מצויים בקרי הגבול האחראים על בדיקה אחידה של כל הנוסעים (כמפורט להלן), וקו אחורי - שבו מצויים האחראים למשמרת ובקרים בכירים, והם אחראים לבדיקה פרטנית של חלק מן הנוסעים שהועברו לטיפולם מהקו הקדמי. ככלל, הצורך בבדיקה פרטנית עולה מממצאי הבדיקה האחידה על פי הכללים שקבע מינהל ביקורת הגבולות. תרשים 7 שלהלן מפרט את חמשת השלבים של הבדיקה האחידה¹⁴.

13 תיירים ששהו בישראל בלא אשרת שהייה תקפה. על פי חוק הכניסה לישראל, אשרה מסוג זה היא אשרה הניתנת לתייר לתקופה של עד שלושה חודשים.

14 מצגת של קורס הכשרה לבקרי גבול, מינהל ביקורת הגבולות, 2018; תורת הפעלה, מינהל ביקורת הגבולות, 2011.



תרשים 7: שלבי הבדיקה האחידה של הנוסעים העוברים במעבר הגבול



המקור: רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הבדיקה האחידה נועדה בין השאר לשם קבלת מידע מהנוסע על נסיבות בקשתו להיכנס לארץ ולשם זיהוי סימנים מחשידים (שמפורטים בנוהלי הרשות). חלק מהבדיקה האחידה נעשה כך: הבקר סורק את הדרכון של הנוסע (או מקליד את פרטיו); לאחר הסריקה המערכת הממוחשבת של ביקורת הגבולות מעלה את המידע הקיים אודותיו; על הבקר להשוות בין פרטי הנוסע בדרכון לבין הפרטים שמופיעים במערכת הממוחשבת (ואשר עלו בעקבות הסריקה או הקלדת פרטי הדרכון); הבקר מתשאל את הנוסע, על פי הנדרש, גם על סמך המידע שהעלתה המערכת הממוחשבת. כלומר, משימת התשאול מסתיימת רק לאחר הסריקה או ההקלדה והעלאת המידע מהמערכת הממוחשבת; אם במערכת הממוחשבת מצוינות תראות הנוגעות לנוסע - על הבקר להתייחס אליהן בשאלותיו ובמידת הצורך להפנותו לבדיקה בקו האחורי.

תשאול הנוסע עשוי לכלול את מטרת הגעתו לישראל, את אמצעי הכספיים לשהות בארץ ואת מקום הלינה שלו. אם בעקבות המידע שהוצג במערכת והתשובות של הנוסע עלה חשד שבכוונת הנוסע להשתקע בישראל, הבקר מפנה אותו לבדיקה נוספת בקו האחורי.

1. נמצא כי רשות האוכלוסין לא קבעה מהו משך הזמן המזערי או המרבי הנדרש לבדיקה האחידה. עם זאת בהסכם האמור בין רש"ת לבין רשות האוכלוסין נקבע כלהלן: "זמן שירות פעיל ממוצע בכניסת זרים 50 שניות [לכל היותר]"; מדד זה נוגע לרמת השירות ביחס ל-90% מהנוסעים בימי עומס; זמן שירות פעיל הוא "פרק הזמן למתן שירות לנוסע בדלפק ביקורת הגבולות (זמן מחשב)".

עוד נמצא כי המערכת הממוחשבת של רשות האוכלוסין אינה כוללת מידע המאפשר לה למדוד בפועל את משך כל שלבי הבדיקה האחידה אלא רק את המקטע שלהלן: מסריקת הדרכון או הקלדת פרטיו ועד להנפקת מתן אישור הכניסה לזר או דחיית המעבר והעברתו לבדיקה בקו האחורי.

על פי נתוני מינהל ביקורת הגבולות, הזמן המזערי לסריקת דרכון ביומטרי הוא 4 - 8 שניות, תלוי במאפיינים הטכניים של הדרכון, והזמן המזערי מהסריקה או ההקלדה ועד שהמערכת הממוחשבת מעלה את פרטי הנוסע על גבי המסך לצורך בדיקת בקר הגבול את הנוסע - 2 שניות נוספות. מכאן, שמשך הבדיקה האחידה כולל לכל הפחות 6 - 10 שניות לצורך סריקה או הקלדה והצגת המידע על הנוסע לפני הבקר.

2. להלן נתונים על נוסעים זרים שנכנסו לישראל במעבר הגבול בנתב"ג במחצית השנייה של אוגוסט 2019 (תקופת עומס) ובמחצית השנייה של נובמבר 2019 (להלן - התקופות שנבדקו). זמן הבדיקה נמדד משלב הנחת הדרכון על הסורק או הזנת נתוניו ועד להנפקת אישור המעבר בידי בקר הגבול בקו הקדמי.

לוח 2: בקשות לכניסת זרים לישראל וכניסות שאושרו בקו הקדמי, אוגוסט ונובמבר 2019

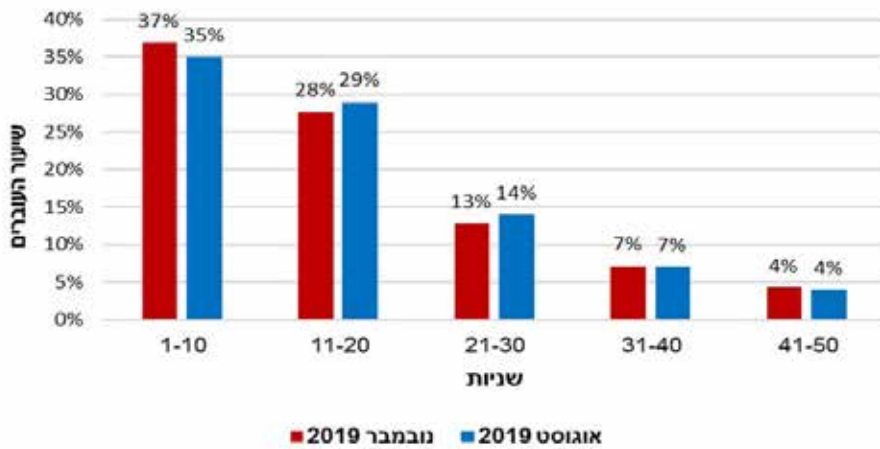
התקופה	מס' הנוסעים הזרים שביקשו להיכנס לישראל	מס' הזרים שנכנסו באמצעות דרכון ביומטרי	מס' הזרים שנכנסו באמצעות דרכון ביומטרי	מס' הזרים שנכנסו ואושרה כניסתם בקו הקדמי
אוגוסט 2019	146,639	119,215 (81%)	25	141,547 (97%)
נובמבר 2019	162,750	129,428 (80%)	28	156,590 (96%)

המקור: נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי רובם המכריע של הנוסעים הזרים שביקשו להיכנס לישראל בתקופות האמורות (96% - 97%) קיבלו אישור כניסה כבר בקו הקדמי, ומשך הטיפול הממוצע בהם היה נמוך בכמחצית מהזמן שנקבע בהסכם בין רשות האוכלוסין לרש"ת (50 שניות).

3. משרד מבקר המדינה בדק את משך המקטע האמור בבדיקה האחידה של זרים שביקשו להיכנס לישראל בנתב"ג בתקופות שנבדקו ושכניסתם אושרה בידי הקו הקדמי - משלב סריקת הדרכון או הקלדת פרטיו ועד מתן אישור הכניסה לנוסע או דחיית המעבר והעברתו לבדיקה בקו האחורי¹⁵. התוצאות מוצגות בתרשים שלהלן.

תרשים 8: התפלגות זמן הבדיקה האחידה - מהסריקה ועד הנפקת אישור המעבר (בשניות) - של זרים שאושרה כניסתם לישראל בקו הקדמי, בתקופות שנבדקו



המקור: נתוני רשות האוכלוסין לדצמבר 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משך הבדיקה האחידה - משלב הסריקה עד להנפקת אישור המעבר - של יותר משליש מכניסות הזרים לישראל היה 10 שניות או פחות מכך.

4. על פי חוק הכניסה לישראל, כל מי שאינו אזרח ישראלי או בעל אשרת עולה או תעודת עולה, תהיה ישיבתו בישראל על פי רישיון ישיבה¹⁶. בשנים 2016 ו-2017 חל גידול ניכר במספר התיירים שנכנסו לארץ עם מסמך נסיעה תקף ונותרו בארץ לאחר שפג תוקף רישיון הישיבה שלהם (כלומר שהו בישראל שלא כחוק), ובשנת 2018 חלה ירידה מסוימת במספרם, כפי שעולה מתרשים

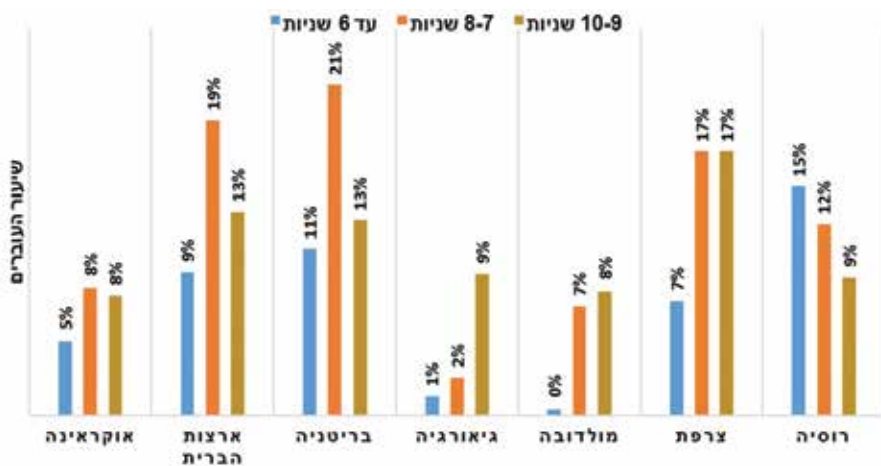
15 זר המבקש להיכנס לישראל נדרש להתייצב אצל בקר גבול (כלומר אינו רשאי לעבור באמצעות עמדות לשירות מהיר). מקור הנתונים: מינהל ביקורת הגבולות, קובץ זמני טיפול בזרים מחצית אוגוסט 2019 וקובץ זמני טיפול בזרים מחצית נובמבר 2019, מיום 18.12.19.

16 רישיון ישיבה בישראל מאפשר שהייה של חמישה ימים עד שלוש שנים בתחומי המדינה, על פי מטרת הביקור בישראל.

6 לעיל. נתונים אלה אינם כוללים זרים שנכנסו לישראל שלא דרך מעבר גבול רשמי, כגון נתיני מדינות באפריקה שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים.

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני רשות האוכלוסין על כ-248,000 כניסות לישראל של זרים הנושאים דרכון ביומטרי¹⁷ בתקופות שנבדקו בחלוקה לכמה מדינות, ובדק כמה מהם נבדקו בבדיקה אחידה שארכה 10 שניות לכל היותר (משלב הסריקה ועד להנפקת אישור המעבר), ובעקבותיה אושרה כניסתם לארץ. לצורך הבדיקה נבחרו שתי קבוצות של מדינות: בקבוצה אחת ארבע המדינות שמספר הכניסות של נתיניהן לישראל באוכלוסייה שנבדקה היה הגבוה ביותר: ארצות הברית, בריטניה, צרפת ורוסיה, ובקבוצה השנייה ארבע המדינות שעל פי נתוני רשות האוכלוסין שיעור נתיניהן שנכנסו לישראל כתיירים ושהו בה שלא כחוק בשנים 2017 עד 2018 היה הגבוה ביותר: אוקראינה, גיאורגיה, מולדובה ורוסיה¹⁸. רוסיה נכללה בשתי הקבוצות האלה, ובסך הכול נבדקו נתונים על שבע מדינות. בשני התרשימים שלהלן מוצגים נתונים על שיעור הכניסות לישראל של נתיני שבע המדינות בתקופה שנבדקה - אוגוסט ונובמבר 2019, תרשים לכל חודש.

תרשים 9: שיעור הנתינים של המדינות הנבחרות לפי משך הטיפול בהם מכלל נתיני אותן מדינות שנכנסו לישראל במהלך שבועיים באוגוסט 2019

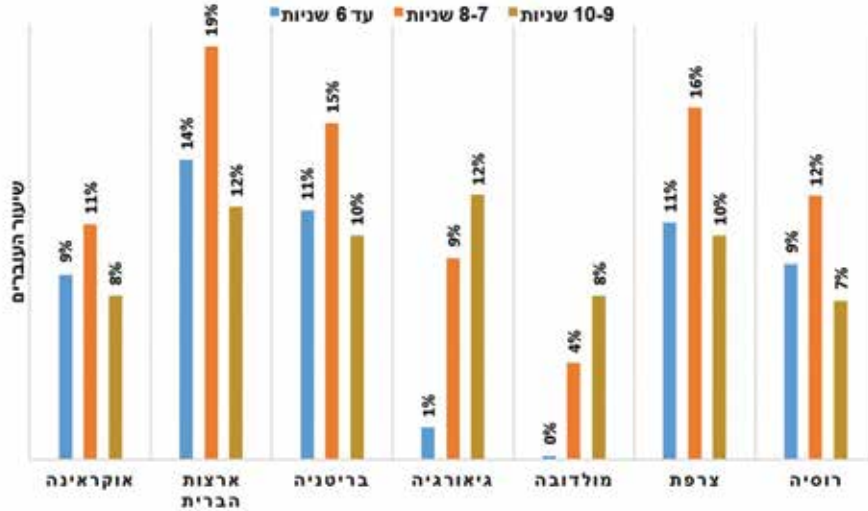


המקור: נתוני רשות האוכלוסין לאוגוסט 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

17 כאמור כ-80% מהזרים שנכנסו לישראל בתקופות שנבדקו נשאו דרכון ביומטרי.

18 מקור: נתוני מדינות נבחרות שאיתן קיים הסכם פטור מוויזות לפי שנים, 2012 - 2019, רשות האוכלוסין, אפריל 2019.

תרשים 10: שיעור הנתינים של המדינות הנבחרות לפי משך הטיפול בהם מכלל נתיני אותן מדינות שנכנסו לישראל במהלך שבועיים בנובמבר 2019



המקור: נתוני רשות האוכלוסין לנובמבר 9102, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי חלק מהבדיקות האחידות של זרים נתיני המדינות האמורות שביקשו להיכנס לישראל בתקופה שנבדקה (ונשאו דרכון ביומטרי) ארכו 8 שניות או פחות מכך, ובנוגע לחלק מהם הבדיקה ארכה 6 שניות או פחות מכך. זאת בשעה שמשך סריקת הדרכון והעלאת המידע המצוי במערכת הממוחשבת אורך 6 שניות לכל הפחות, ולעיתים - עד 10 שניות, ובקר הגבול נדרש להשוות בין המידע שעלה במערכת לבין פרטי הדרכון שבידיו, ובמידת הצורך גם להציג שאלות לנוסע ולקבל את תשובותיו. זאת גם בנוגע לבדיקת נתיני מדינות הבולטות מבחינת שכיחות נתיניהן הנכנסים לישראל כתיירים ובהמשך שוהים בה שלא כחוק.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי רוב הזרים המגיעים מהמדינות הבולטות מבחינת שיעור הנתינים השוהים בישראל שלא כחוק נבדקו במשך יותר מ-10 שניות; בדיקת הזרים האלה הוקשחה, וכפועל יוצא מכך, עלה משמעותית מספר סירובי הכניסה בשנים האחרונות. הרשות ציינה כי המדינות האלה טוענות כנגדה שהבדיקות במעבר הגבול קשיחות מדי.

משרד מבקר המדינה מציין כי על פי הנתונים בתרשימים שלעיל, 15% מנתיני רוסיה שביקשו להיכנס לישראל במהלך שבועיים באוגוסט 2019 נבדקו במשך 6 שניות בלבד (לפחות 6 שניות נדרשו לשם סריקת הדרכון והעלאת המידע), ובסך הכול 27% מנתיניה נבדקו במשך 8 שניות או פחות מכך; 9% מנתיני אוקראינה שביקשו להיכנס במהלך שבועיים בנובמבר 2019 נבדקו במשך 6 שניות או פחות מכך, ובסך הכול 20% מנתיניה נבדקו במשך 8 שניות או פחות מכך.



במוקד ביקורת הגבולות בנתב"ג ניצב בקר הגבול, והוא נדרש לבדוק נוסע זר המבקר להיכנס לישראל בטרם יאשר את בקשתו: החל בסריקת הדרכון ובדיקת ממצאי הסריקה במערכת הממוחשבת, דרך השוואת המידע שעלה במערכת הממוחשבת לפרטי הדרכון, וכלה בתשאול הנוסע במקרה שמתעורר אצל הבקר חשד בנוגע למטרת הביקור שלו. חלק מהזרים שנכנסו לישראל מארבע המדינות שבהן שיעור השוהים בישראל שלא כחוק בשנים 2017 - 2018 היה גבוה נבדקו בקו הקדמי של מערך ביקורת הגבולות בנתב"ג באוגוסט ובנובמבר 2019, במשך 8 שניות או פחות מכך, ובהם גם כאלה שנבדקו במשך 6 שניות או פחות מכך, ובסיום הבדיקה אושרה כניסתם. לנוכח פרק הזמן שנדרש לבקר הגבול לצורך צפייה במידע האגור במערכת הממוחשבת - 6 שניות לכל הפחות, עולה חשש כי במקרים האלה לא נעשו לכאורה כל הפעולות הנדרשות לפי שלבי הבדיקה האחידה.

מכלול ממצאי הביקורת מעלה חשש שלצד השגת אחת משתי התכליות האמורות של מערך ביקורת הגבולות - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פליליים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. על רשות האוכלוסין לוודא שמערך ביקורת הגבולות פועל בנחישות כדי להשיג את שתי התכליות האמורות.

הבקרה על ביקורת הגבולות

רוב העובדים במינהל ביקורת הגבולות הם בקרי גבול שמינה שר הפנים. במהלך הביקורת הועסקו במינהל זה 638 עובדים כבקרי גבול (כ-82% מכלל העובדים), 97 עובדים בתפקיד אחמ"ש (כ-12% מהעובדים), ו-47 עובדים (כ-6%) בתפקידים שונים (כגון מנהל אשכול ומנהלי מעבר גבול). 473 מבקרי הגבול (כ-74%) הועסקו בנתב"ג. להלן המבנה הארגוני של מינהל ביקורת הגבולות.

תרשים 11: המבנה הארגוני של מינהל ביקורת הגבולות



המקור: נציבות שירות המדינה, יולי 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על הבקרה הנדרשת על פעילות מערך ביקורת הגבולות אפשר ללמוד מכללים שנקבעו במדינות אחרות. על פי קווים מנחים של האיחוד האירופי לביקורת הגבולות מ-2010, יש לבקר באופן שוטף את עבודת יחידות ביקורת הגבולות ולאתר חריגות מהכללים שנקבעו להן¹⁹. הביקורת והבקרה נעשות באמצעות הגבלות במערכת הממוחשבת, המונעות אישורים חריגים של עובדים זוטרים, וכן שימוש בדוחות ממוחשבים המאפשרים איתור חריגות והתראות ממוחשבות²⁰. הביקורת והבקרה נעשות גם באמצעות צפייה של אחמ"ש בעבודת בקר גבול וידוא שהיא נעשית כנדרש.

בקה שוטפת על ביקורת הגבולות

תפיסת הבקרה של מינהל ביקורת הגבולות על פי תורת ההפעלה מאוקטובר 2011 כוללת שני מרכיבים עיקריים: האחד - בקרה בזמן אמת על עבודת בקרי הגבול, לרבות צילום במהלך העבודה ומתן משוב; והשני - שימוש במערכות ממוחשבות לצורך התראות על מקרים חריגים המצריכים טיפול מיוחד. המינהל גיבש גם נהלים המפרטים אמצעי בקרה, לרבות חלוקת הסמכויות בין בקר הגבול לאחמ"ש, וכלים טכנולוגיים.

19 Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, 2010

20 שם; Independent chief Inspector of Border and immigration, An inspection of Border Force Operations at Stansted Airport, March 2018



על פי תורת ההפעלה, הבקרה על ביקורת הגבולות תיעשה בשתי רמות: ברמת מטה המינהל - המטה יגבש תוכנית עבודה שנתית שבמסגרתה תופץ תוכנית בקרה שנתית לבחינת אופן הביצוע של הפעולות הנדרשות במעבר הגבול והעמידה של האשכולות במשימות וביעדים²¹. כל אשכול יבוקר פעם בשנה, ונושאי הבקרה יפורטו בנוהל נפרד. וברמת האשכולות - בקרה פנימית בידי מנהלי המעברים והאחראים במעברי הגבול כפי שיפורט בהמשך.

1. נמצא כי מינהל ביקורת הגבולות לא גיבש תוכנית בקרה שנתית ולא קבע כמה בקרות ייעשו ומהם הנושאים שיבוקרו - זאת בניגוד לנדרש בתורת ההפעלה שגיבש ב-2011.
2. מתחילת שנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת לא ערך מטה המינהל בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות, והבקרה האחרונה, שנעשתה בשנת 2015, הופסקה לטענת הרשות לנוכח ריבוי המשימות שהוטלו על המינהל ותיעדוף שלהן ולנוכח בעיות איוש משרות. עוד הועלה כי בשנים האמורות נעשתה מפעם לפעם ביקורת בנושא מסוים בחלק מן המעברים, ובמשך ארבע שנים וחצי, בשנים 2015 עד יולי 2019, ערך מטה מינהל ביקורת הגבולות בקרה ב-11 מבין 23 מעברי הגבול (48%), ובשאר המעברים לא ערך כל בקרה.

ואלה אחדים מממצאי הבקורות שערך מינהל מעברי הגבול: אישור מעבר של נוסעים ללא מיצוי הבדיקות הנדרשות עקב חשדות שעלו; אישור מעבר פעוטות ללא הבדיקה הנדרשת כדי לוודא שהוצאתם מהארץ נעשית כחוק; ערנות לא מספקת של האחמ"שים להתראות במערכת הממוחשבת.

מינהל ביקורת הגבולות לא ערך אפוא בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות במשך יותר משלוש שנים, אף שהדבר נדרש לפי תורת ההפעלה שהוא עצמו קבע. מפעם לפעם ביצע המינהל פעולות בקרה נקודתיות, אולם אלה נעשו רק בכמחצית מהמעברים, במהלך ארבע שנים וחצי, והן אינן עונות על דרישות הבקרה שקבע המינהל.

21 בתורת ההפעלה פורטו 20 תחומים, ובהם: כוח אדם, הדרכות, נהלים, הטיפול במסורבים, הטיפול באירועים חריגים, היערכות למצבי חירום.



בקה פנימית במעברי הגבול

1. במינהל ביקורת הגבולות ארבעה אשכולות של מעברי גבול, כמפורט לעיל בתרשים 11. על פי תורת ההפעלה של המינהל, מנהל אשכול הוא בעל הסמכות הניהולית והמקצועית העליונה באשכול והוא אחראי גם לבקר את המעברים. על פי תורת ההפעלה, על מנהל האשכול לאתר ליקויים וכשלים בעבודת ביקורת הגבולות באשכול. אחד הנושאים הטעונים שיפור בביקורת הגבולות, לדברי מנכ"ל רשות האוכלוסין, הוא מידת היכולת של עובדי המינהל לאתר נוסעים המבקשים לצאת מישראל או להיכנס אליה במרמה.

המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות מספקת דוחות ניהוליים ונותנת מענה לשאלות ממוקדות, למשל על מועד המעבר של נוסע מסוים, על מספר הנוסעים בתקופת זמן מסוימת בפילוח לפי מעמד הנוסע (תושב ישראל או נתין זר) ועל מספר המסורבים בפילוח לפי תקופה. הבקרה הפנימית במעברי הגבול נעשית בעיקרה באמצעות המערכת הממוחשבת ובאמצעות הדוחות שאפשר להפיק ממנה, ועל פיהם אפשר לנתח את הפעילות, לאתר מקרים חריגים ולברר כיצד טופלו.

נמצא כי המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות חסרה דוחות חיוניים לצורך בקרה של המעברים, ובהם דוח על החלטות שקיבלו בקרי גבול ואחמשים שלא על פי הנהלים ודוח על זמני ההמתנה של הנוסעים מרגע כניסתם לאזור ביקורת הגבולות ועד למעבר בביקורת הגבולות.

הרשות השיבה כי נושא הבקרה וכלי הבקרה נכלל בתוכנית העבודה של מינהל ביקורת הגבולות לשנת 2020, וביצעו מותנה בקיומו של תקציב ובגיוס כוח אדם. מהתשובה עולה כי בכוונת הרשות לבחון אם יש מקום לערוך שינויים בתורת ההפעלה נוכח השינויים הטכנולוגיים שהוכנסו בתהליך העבודה.

דוחות ניהוליים שמפיקה המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות הם כלי בקרה מרכזי על מעברי הגבול, שיתרונותיו ביכולת לשקף תמונת מצב רוחבית על מערך ביקורת הגבולות, ייעול הבקרה על ביקורת הגבולות וייתכן שאף חיסכון במשאבים לפעולות בקרה נקודתיות בשטח.

2. מינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין אחראי בין השאר לצמצום מספר האנשים ששוהים בישראל שלא כחוק, וכן לאיתור זרים שנכנסו לישראל כחוק אך מסמך ששיבתם בארץ פג תוקף וכעת הם שוהים בה שלא כחוק. לאחר איתור הזרים

השוהים בישראל שלא כחוק מראיין אותם ממונה ביקורת הגבולות במינהל אכיפה וזרים גם לצורך בירור נסיבות כניסתם לישראל, ובמידת הצורך הם מובאים לפני בית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין, שתפקידו לבצע ביקורת על החזקתם במשמורת של השוהים בישראל שלא כדין, ובין היתר בסמכותו לשחרר את המוחזקים בערבות ולקצוב את החזקתם.

המידע על האופן שבו הצליחו זרים השוהים בישראל להיכנס שלא כחוק במעברי הגבול לישראל, לרבות הפעולות שנעשו על ידי מערך ביקורת הגבולות במעבר הגבול לצורך אישור הכניסה, עשויים לסייע למינהל ביקורת הגבולות לאתר נקודות תורפה בהליך הטיפול במעבר ולהביא לשיפור ביקורת הגבולות.

מיוני ועד נובמבר 2019 פרסם בית הדין לביקורת משמורת 287 החלטות באתר המרשתת (אינטרנט) שלו בנוגע לנתינים של גיאורגיה. משרד מבקר המדינה איתר בבדיקה אקראית, מבין ההחלטות האלה, 44 החלטות שעל פי המצוין בהן הזר נכנס מגיאורגיה לישראל דרך נתב"ג שלא כחוק.

ואולם נמצא כי מינהל ביקורת הגבולות לא קיבל מידע על אופן כניסתם לישראל של הזרים שהוזכרו ב-44 החלטות האמורות של בית הדין לביקורת משמורת.

רשות האוכלוסין השיבה שכאשר ממונה ביקורת הגבולות במינהל אכיפה וזרים מעלה בריאיון של הזר מידע קונקרטי בנוגע לאופן ושיטת ההסתננות, הוא מעבירו לגורמי החקירה הרלוונטיים תוך שיתוף מינהל ביקורת הגבולות. עוד השיבה הרשות שהיא פועלת לטייב את סדרי העברת המידע בין מינהל אכיפה וזרים למינהל ביקורת הגבולות, ובכלל זה מיסוד נוהל מתאים, לצורך שיפור ממשקי העבודה מול הגופים האמונים על ניהול מעברי הגבול אשר אחראים, בין היתר, לסגירת האפשרויות לכניסה לארץ שלא דרך ביקורת הגבולות.

מוצע כי במסגרת פעולותיה תפעל רשות האוכלוסין לטיוב סדרי העברת המידע ולגיבוש הליך שיבטיח את העברת כל המידע הרלוונטי להסתננות ולא רק מידע קונקרטי בנוגע לאופן ולשיטה של ההסתננות.





בקרה על מערך ביקורת הגבולות נועדה להבטיח שהוא פועל ביעילות כדי למנוע כניסת אנשים לשטחה של מדינת ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק, וכן כדי למנוע יציאה מהארץ של נוסעים אשר יציאתם נאסרה. ואולם, מינהל ביקורת הגבולות לא ערך בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות במשך יותר משלוש שנים, תקופה שבה גדל פי שמונה מספר המקרים שבהם עלה חשד לכניסה לישראל שלא כחוק דרך מעבר הגבול בנתב"ג.

על מינהל ביקורת הגבולות לגבש תוכנית בקרה שנתית, שתכלול את מלוא המידע הדרוש לשם ביצוע בקרה יעילה ומקיפה על עבודת ביקורת הגבולות, ולפעול בהקדם לביצועה. על המינהל גם לבחון אפשרות לפתח דוחות ניהוליים במערכת הממוחשבת לצורך שיפור הבקרה על מעברי הגבול, לרבות איתור החלטות שגויות ואישורי מעבר חריגים. עוד על המינהל לערוך בקרה כוללת על המערך באופן סדיר ושיטתי על פי תוכנית הבקרה השנתית. לשם כך עליו להשתמש גם בדוחות הניהוליים של המערכת הממוחשבת ובמידע הקיים במינהל אכיפה וזרים.

העסקת עובדי קבלן בתפקידי ביקורת הגבולות בנתב"ג

את בקרי הגבול ממנה שר הפנים בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל. תקנה 16 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, קובעת כי "מי שבא לגבול ישראל, זוהו באמצעים ממוכנים בהתאם לנהלים שאישר ראש רשות האוכלוסין וההגירה וקיבל אישור ביקורת גבולות לכניסה או יציאה, יראו אותו כמי שהתייצב בפני קצין ביקורת הגבולות לפי סעיף 7 לחוק". תקנה 16 תקפה משנת 2017.

ביקורת הגבולות כוללת כאמור את זיהוי הנוסע במעבר הגבול לפי התמונה במסמך הנסיעה שלו, וידוא שמסמך הנסיעה מקורי, ואם עולה חשד שאין להתיר את המעבר - ריאיון של העובר לצורך זיהוי ובדיקה אם יש סימנים מעוררי חשד. הפעולות האלה נעשות בידי בקרי גבול או באמצעים ממוכנים - עמדות ממוחשבות לשירות עצמי שמיועדות ככלל לנוסעים ישראלים. בעמדות לשירות עצמי הנוסע סורק את מסמך הנסיעה שלו, ופרטי המסמך משווים לפרטי הנוסע שבמערכת הממוחשבת של המינהל וגם לפרטים שבמאגר הביומטרי. רשות האוכלוסין קבעה כי במקרים מסוימים שפורטו בנוהלי הרשות עמדות אלה יכולות לשמש גם נוסעים ישראלים בעלי דרכון רגיל (שאינו ביומטרי). שימוש כזה מצריך שינוי בצורת ההפעלה של העמדה.

1. בנובמבר 2017 החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין כי אפשר להפעיל עמדות ביומטריות גם לשימוש נוסעים ישראלים בעלי דרכונים רגילים (שאינם ביומטריים), לרבות סריקת הדרכונים בעמדות, ובתנאי שהמעבר נעשה בנוכחות בקר גבול. המנכ"ל החליט גם שסריקת דרכונים רגילים ללא בקר גבול תאפשר רק על פי נוהל שתגבש הרשות. זאת משום שבדיקת דרכון רגיל בעמדה ביומטרית נותנת מענה מספק רק לצורך זיהוי הנוסע, ואין די בה כדי לוודא שהדרכון מקורי. בניגוד לדרכון הביומטרי, שבו תמונת הנוסע מוגנת, התמונה בדרכון רגיל אינה מוגנת ואפשר להחליפה, כלומר הסיכון לזיוף גדל כאשר מדובר בדרכון רגיל. במרץ 2018 גובש נוהל בנושא זה.
2. בהסכם ההתקשרות בין רשות האוכלוסין לרש"ת נקבעו הדרישות לרמת השירות שתעניק רשות האוכלוסין לנוסעים בנתב"ג. כדי שהרשות תוכל לעמוד ברמת השירות שנקבעה בהסכם בין הגופים, נקבע שרש"ת תספק לה בנתב"ג עובדי קבלן לביצוע משימות מסוימות, ובהן מתן סיוע לנוסעים הזקוקים לכך בעמדות לשירות עצמי, וכן סדרנות ועזרה בעמדות הביומטריות באולם היוצאים ובאולם הנכנסים: למשל, עובדי הקבלן יסייעו בהנחת הדרכון הביומטרי על גבי הקורא האופטי ובהכוונת פני הנוסע לעבר המצלמה.
3. ככלל, אין מניעה שרשות האוכלוסין כרשות מינהלית תסתייע בגופים פרטיים לצורך ביצוע תפקידיה, ובלבד שהמשימות הכרוכות בהפעלת שיקול דעת ייוותרו בידי המינהל, ועובדי הגוף הפרטי יבצעו רק משימות בעלות אופי טכני²². על פי הכללים שקבעה הרשות, אחד התנאים להעסקת עובדי קבלן בביקורת הגבולות היא הדרכתם לביצוע המשימות. הדרכה כזו נדרשת כדי לוודא שעובד הקבלן, שלא הוכשר למשימות ביקורת הגבולות בדומה לבקר גבול, הוא בעל הידע והמיומנות הנדרשים לביצוע המשימה.

22 בג"ץ 2303/90, פיליפוביץ נ' רשם החברות (פורסם במאגר ממוחשב, 6.1.18).



נמצא כי בידי מינהל ביקורת הגבולות לא היה מידע על עובדי הקבלן שהועסקו בביקורת הגבולות בנתב"ג, ובכלל זה באיוש עמדות ביומטריות, וממילא לא היה בידי מידע על הדרכתם לביצוע משימות של ביקורת הגבולות. למעשה, מהמידע שהיה בידי המינהל לא היה אפשר לדעת מי הם עובדי הקבלן שאיישו עמדה ביומטרית בזמן מוגדר, ואם הם הודרכו לכך כנדרש. ביצוע משימות בעלות אופי טכני טעון הדרכה של עובדי הקבלן שתבוצע בידי המינהל, ועליו גם לוודא שהם בעלי הידע הנדרש לביצוע המשימות המוטלות עליהם.

על מינהל ביקורת הגבולות להסדיר את עבודת עובדי הקבלן: לקבוע מראש את הנושאים שייכללו בהדרכה; לנהל רישום קפדני של הדרכות עובדי הקבלן; וכן לנהל רישום של העוסקים במשימה בכל משמרת. כל זאת כדי לוודא שעובדי קבלן העוסקים בביקורת גבולות יוכשרו לכך מראש.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2020 היא תחל לפעול ליישום מלא של נוהל המסדיר את נושא העסקת עובדי קבלן.

תשתיות מידע לזיהוי נוסעים זרים בביקורת הגבולות

מדינת ישראל, כמו מדינות אחרות בעולם, מתמודדת בין השאר עם הסיכון של כניסת נוסעים המעורבים בפשיעה חמורה או בפעולות טרור, וכן מתמודדת עם הגירה בלתי חוקית אליה.

מדינות אוספות מידע רב בדבר נתיני מדינות אחרות המבקשים להיכנס לשטחן וגם לצורך ביצוע ביקורת גבולות. המידע הזה כולל פרטים אישיים ביוגרפיים של הנוסע ומידע ביומטרי (כגון טביעת אצבע ותצלום תמונת הפנים). היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים במערך הסייבר הלאומי מסרה בדצמבר 2019 כי מדינות העולם וגופים מובילים בתחום מצאו כי השימוש בטכנולוגיות ביומטריות לצורך אימות זהותם של זרים המבקשים להיכנס למדינה הוא מכפיל כוח הן בהיבטי ביטחון והן לצורך שיפור השירות לנוסעים ושיפור ההתמודדות עם הגידול המהיר בתנועת הנוסעים.

בתרשים 12 מוצגים פרטי מידע שמדינות אוספות לצורך זיהוי נוסעים זרים, בחלוקה לפי שלב הנסיעה שבו נמסר המידע וסוג המידע שנאסף, וכן ציון המדינות שאוספות את המידע בכל שלב²³.

תרשים 12 - מידע שמדינות אוספות לצורך זיהוי נוסעים זרים



* API (Advance Passenger Information) - פרטים בסיסיים בנוגע לנוסע ולטיסה, הנאספים בקישור לטיסה (check-in), ובהם: שם הנוסע; הלאום; סוג תעודת הנסיעה ומספרה; שם חברת התעופה; תאריך ושעת ההמראה; התאריך, המקום והשעה של הנחיתה.

** PNR (Passenger Name Record) - מידע אישי לא מאומת שהנוסעים מוסרים מרצונם לחברות התעופה, כגון מספר הטלפון של הנוסע; מידע על הזמנת הטיסה (אמצעי התשלום, סוכנות הנסיעות); נתוני כבודה; היסטוריית הנסיעות של הנוסע.

*** מערכת ייעודית להליך הגשת בקשה לאשרה והנפקתה באופן מקוון. המידע (לרבות מידע ביומטרי) שנמסר במסגרת הליך זה מועבר מבעוד מועד לרשויות הנוגעות בדבר והן מאשרות את בקשת האשרה או דוחות אותה.

**** תוכניות לנוסע מוכר - תוכניות המאפשרות לנוסעים שאושרו מראש לקבל אישור כניסה ממזרז עם הגעתם לביקורת הגבולות של המדינה שמפעילה את התוכנית.

23 בנוגע למידע שמוסר הנוסע במועד הכניסה למדינה (בעת הביקורת בגבול) - https://www.gov.il/he/-/departments/general/world_biometric, אוגוסט 2019; בנוגע למידע שמוסרים הנוסעים לחברות התעופה ומועבר למדינת היעד לאחר ביצוע הרישום לטיסה - <https://www.iata.org/publications/api-pnr-toolkit/>, <https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2018-06-05-01.aspx>, אוגוסט 2019, <https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/index.aspx>, אוגוסט 2019; בנוגע למידע שמוסר הנוסע בטרם הוא נכנס למדינה - <https://www.gov.uk/registered-traveller>, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/visit-canada/eta.html>, <https://www.dhs.gov/visa-waiver-program>

1. לנוכח הצורך של מדינות להתמודד עם הסיכון של כניסת פעילי טרור בטיסות בין-לאומיות כדי לבצע פעילויות טרור, החליטה מועצת הביטחון של האו"ם בדצמבר 2017 כי על המדינות החברות באו"ם לדרוש מחברות התעופה לספק נתונים אישיים על הנוסעים ולהבטיח כי המידע יועמד לרשות כל הרשויות הלאומיות הרלוונטיות והמוסמכות. האיחוד האירופי קבע כי המדינות החברות בו נדרשות להקים מערכת לניהול נתונים כאלה החל במאי 2019.
2. עוד בשנת 2016 העלה מינהל ביקורת הגבולות את הצורך באיסוף נתונים על נוסעים זרים בטרם הגיעם לארץ באמצעות טכנולוגיות מידע לזיהוי נוסעים כחלק מתפיסת הפעלה חדשה שגיבש. הוא ציין בה את אמצעי הבקרה לפיתוח בעתיד, ופירט את תכליות קבלת המידע המקדים על הנוסע הזר כמפורט בתרשים מס' 13.

תרשים 13: תכליות קבלת מידע מקדים על נוסע



לקבוע את רמת הסיכון של הנוסע לפני הגעתו לישראל ולמנוע ממנו לעלות על הטיסה במידת הצורך



לצמצם את מספר הנוסעים שנדחתה בקשתם להיכנס לישראל



לצמצם את שלבי הבידוק של נוסעים שאינם מסוכנים



להפנות כוח אדם העוסק בבקרה למשימות אחרות



לשפר את השירות לציבור



לצמצם את מספר הזרים השוהים בישראל שלא כחוק

המקור: רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3. נוסף על התכליות שציננה רשות האוכלוסין, איסוף מידע מקדים על הנוסע הזר עשוי לתרום לשיפור תדמיתה הציבורית-תקשורתית של ישראל בעולם ובארץ באמצעות מניעת אירועי הרחקה, ובמקרים מסוימים אף עשוי לחסוך לנוסע את דמי הטיסה לישראל. להלן מובאות שתי דוגמאות הממחישות את הצורך במידע מקדים על הנוסע.

א. באפריל 2018 התקבל ברשות האוכלוסין מידע על הגעתו הצפויה לישראל של איש ציבור זר, ובמערכת הממוחשבת של ביקורת הגבולות נרשם שאין להתיר את כניסתו לארץ. על אף הרישום במערכת עבר איש הציבור במעבר הגבול ונכנס לישראל. מבירור שערך מנכ"ל משרד הפנים הועלה כי בשל איות שגוי של שם הנכנס במערכת הממוחשבת של ביקורת הגבולות שהתבסס על מסמך לא רשמי, לא זוהה הנוסע במעבר הגבול כמסורב כניסה. המנכ"ל העלה את חשיבות השימוש במערכת לקבלת מידע מקדים על הנוסע הזר ככלי משמעותי למניעת מקרים כאלה והמליץ לקדם את הקמתה. יצוין כי המקרה סוקר בהרחבה בתקשורת.

ב. באוגוסט 2018 החליט שר הפנים למנוע כניסה לישראל של סטודנטית זרה אשר התקבלה ללימודים בארץ, אף שקיבלה מראש אשרת כניסה. הנושא סוקר בהרחבה באמצעי התקשורת. הנושא נדון גם בפסק דין של בית המשפט העליון, והוא קבע כי ההחלטה אינה מצויה במתחם הסבירות ויש להורות על ביטולה.

4. מתרשים 12 לעיל עולה כי כ-70 מדינות אוספות מידע על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומן לפני הגעתם (במישרין או באמצעות חברות התעופה) כדי לשפר ולייעל את הבקרה על הנכנסים למדינה ולמנוע את כניסתם במידת הצורך. זאת גם בהתאם להחלטת מועצת הביטחון של האו"ם מדצמבר 2017.

נמצא כי בשונה מעשרות מדינות בעולם, ולמרות תפיסת ההפעלה החדשה של מינהל מעברי הגבול, מדינת ישראל ככלל אינה אוספת מידע על נוסעים זרים לצורך ביצוע ביקורת גבולות קודם הגעתם למעבר הגבול בישראל, והאמצעים שפירט מינהל ביקורת הגבולות בתפיסת ההפעלה החדשה בעניין זה טרם הוצאו לפועל. זאת בשעה שחל גידול חד במספר סירובי הכניסה לישראל (כ-780% בשנים 2012 - 2018), והוא גבוה לאין שיעור מהגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל באותה תקופה (51% בלבד). באותה תקופה חל גידול ניכר גם במספר התיירים בארץ שאין בידם אשרת כניסה תקפה (כ-76%), ובין הסיבות לכך עשויה להיות גם בקרה לא מספקת על הזרים הנכנסים לארץ.



לצורך פיתוח תשתיות מידע לזיהוי נוסעים זרים שמבקשים להיכנס לארץ ננקטו הפעולות המפורטות להלן.

קבלת מידע מקדים על נוסעים זרים

מרכז נתוני תעופה

בנובמבר 2014 החליטה הממשלה להקים צוות היגוי שיבחן את הצורך והאפשרות להקים מאגר לקבלת מידע אישי על נוסעי חברות התעופה השונות הנכנסים למדינת ישראל והיוצאים ממנה. זאת במטרה לחזק את המאבק בטרור ובפשיעה החמורה, וכן כדי להתמודד עם הגירה בלתי-חוקית לישראל. עוד נקבע בהחלטה כי בראש צוות ההיגוי יעמוד ראש המטה ללוחמה בטרור במטה לביטחון לאומי (להלן - ראש הלוטר)²⁴, וישתתפו בו נציגי 13 גופים ממשלתיים, ובהם משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, רשות האוכלוסין ומשרד המשפטים. הצוות נדרש להגיש את המלצותיו בתוך 120 יום, בין היתר בעניין החקיקה הדרושה ליישום המלצותיו ובנוגע לגורם הממשלתי שיוביל את הנושא ויגיש בעקבות המלצות אלה, אם ידרש, תזכיר חוק.

כעבור שנה, בנובמבר 2015, הגיש ראש הלוטר למזכירות הממשלה ולראש המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) דוח מסכם של עבודת צוות ההיגוי כאמור. בדוח צוינו שתי המלצות עיקריות: האחת - להקים מרכז נתוני תעופה (להלן - מנ"ת) שבו ינוהל מאגר מידע אישי (מסוג API, PNR, כמצוין בתרשים 3) על נוסעיהן של חברות התעופה הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה; והשנייה - ליזום חקיקה ראשית שתסדיר את הקמת המנ"ת ותפעולו. כל זאת באמצעות צוות בראשות משרד המשפטים ובהשתתפות תשעה גופי ממשל שיכין תזכיר הצעת חוק. בדוח פורטו המטרות שלשמן ייאסף המידע על הנוסעים, המתכונת הכללית להעברת הנתונים בין חברות התעופה לגופי הממשל בישראל ומתכונת שמירתם והצלבתם עם מאגרי נתונים קיימים של גופי ממשל בישראל. לצורך הקמת המנ"ת והפעלתו הומלץ בדוח להקים מינהלה ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים)²⁵, וכן הומלץ שצוות ההיגוי ימשיך לפעול לצורך הקמת המנ"ת והפעלתו. התקציב להקמת המנ"ת הוערך בכ-180 מיליון ש"ח²⁶ לעשר שנים. בשלב סיכום הדוח הסתמן כי שבעה גופים יהיו שותפים ליישום הפרויקט ומימונו (להלן - הגורמים השותפים), ובהם משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי ורשות האוכלוסין.

24 החלטת הממשלה מ-2258.14.11.30. במועד הביקורת שימש ראש הלוטר בתפקיד המשנה לראש המל"ל.

25 הנימוקים להקמת המינהלת ברשות המיסים היו אלה: לרשות יש התשתית הארגונית, הידע והניסיון להקמה של מרכז נתונים ממוחשב, מסווג ומאובטח; במדינות מובילות בעולם מאגר הנתונים מוחזק ברשות המיסים.

26 38.5 מיליון ש"ח עבור הקמת המערכת ו-140 מיליון ש"ח עלות שוטפת כוללת לעשר שנים.

נמצא כי צוות ההיגוי אומנם גיבש דוח והגישו למזכירות הממשלה ולראש המל"ל. ואולם המלצות הצוות שאושרו על ידי ראש הלוט"ר והוגשו למזכירות הממשלה לא יושמו במשך תקופה ארוכה עקב מחלוקות שטרם יושבו, כמפורט להלן:

1. בדצמבר 2015 קבע ראש הלוט"ר כי יש להגיש הצעת מחליטים לממשלה בנושא, כדי שזו תאמץ את המלצות צוות ההיגוי. מאותה עת ועד למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2019, הפיץ המל"ל חמש טיוטות של הצעת מחליטים לממשלה, לצורך קבלת תגובתם של הגורמים השותפים בצוות: בדצמבר 2015, באפריל 2016, בנובמבר 2016, באוגוסט 2017 ובספטמבר 2018. במהלך גיבוש הצעת המחליטים עלו שתי בעיות העלולות להתעורר: האחת - האפשרות שעלות הקמת המנ"ת תהיה יקרה במידה ניכרת מהעלות המשוערת; והשנייה - שבשל מגבלות חקיקה לא יקבלו הגורמים השותפים את הנתונים שהם רוצים לקבל מהמנ"ת.
2. לצורך התמודדות עם הבעיות החליט צוות ההיגוי בנובמבר 2016 ובמאי 2017 כי לאחר שתאושר הצעת המחליטים בממשלה, יקדם משרד המשפטים את תיקוני החקיקה הנדרשים כאמור, ובמקביל תוקם מינהלה זמנית של המנ"ת בעלות כספית נמוכה יחסית. מימונה של המינהלה יתחלק בין השותפים (250,000 ש"ח לכל שנה במשך שנתיים לכל שותף), ותפקידה יהיה להכין את התשתית הטכנית והמבצעית של המנ"ת. על פי מסמכי המשטרה, באוגוסט 2017 תמכו גורמים מקצועיים מרכזיים בה - אגף חקירות ומודיעין ואגף תכנון וארגון במטה הארצי - בקידומו של המנ"ת, ונותרה שאלת המקור התקציבי למימון חלקה של המשטרה בהקמת המינהלה על רקע קיצוצים בתקציבה.
3. כעבור כשנה, בנובמבר 2018, כתב השר לביטחון הפנים (להלן - בט"פ) לראש המל"ל כי "כל עוד לא יוטמעו הערות משטרת ישראל וכן יוקצה תקציב תוספתי" למשרד לבט"פ לצורך מימון המינהלה הזמנית, הוא מתנגד לטיטוט הצעת המחליטים בנושא.
4. בדצמבר 2018, בינואר 2019 ובאפריל 2019 ביקש ראש הלוט"ר מהשר לבט"פ, ממנכ"ל המשרד לבט"פ ומממלא מקום מפכ"ל המשטרה לשקול מחדש את עמדתם בנוגע למימון המינהלה. ראש הלוט"ר ציין כי הפתרונות שגיבש צוות ההיגוי יאפשרו לכל גוף ששותף במנ"ת לדעת אילו נתונים הוא יהיה רשאי לקבל לפי החקיקה, וכן מה ההשתתפות התקציבית של כל גוף במנ"ת. על פי המסמכים, ראש הלוט"ר לא קיבל מענה למכתביו.



רק בדיון שקיים ראש הלוט"ר עם הגורמים השותפים בספטמבר 2019, לאחר מועד סיום הביקורת, הסכימה משטרת ישראל להשתתף במימון המינהלת הזמנית. בנובמבר 2019 קיבל המל"ל את אישור גורמי הממשלה הרלבנטיים ובהם המשרד לביטחון הפנים לקדם את הפרויקט, ולהגיש בהקדם הצעת החלטה לממשלה.

במשך כמעט ארבע שנים, מאז קבע ראש הלוט"ר כי יש להגיש הצעת מחליטים לממשלה, לצורך החלטה אם לאמץ את המלצת צוות ההיגוי להקים מנ"ת, ההצעה טרם הוגשה. זאת עקב עמדת המשרד לביטחון הפנים בדבר מימון חלקה של המשטרה בשלב הראשון בפרויקט (הקמת המינהלה הזמנית). עקב כך טרם התקבלה החלטת ממשלה לאפשר איסוף מידע אישי מחברות התעופה על נוסעים זרים הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה.

המל"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2019, כי בעקבות אישור גורמי הממשלה כאמור, הוא יפעל להגיש בהקדם הצעת החלטה לממשלה.

פיתוח מערכות מידע חלופיות

על רקע העיכוב האמור בהקמת מנ"ת, בשנת 2018 החלה רשות האוכלוסין לפתח מערכות מידע לקבלת מידע על הנוסע הזר קודם ליציאתו מארץ המוצא בדרכו לישראל.

1. על פי נתוני משרד החוץ, נושאי דרכונים רשמיים של 103 מדינות חייבים באשרת ביקור בישראל לצורך כניסתם אליה. בתחילת 2018 החליטה רשות האוכלוסין לבצע עבודת מטה כדי לקדם מערכת מקוונת לטיפול בבקשות לאשרות ביקור, לרבות הגשת בקשה והנפקת אשרה באופן מקוון. מערכת זו נועדה בעיקר לשמש כלי למניעת כניסת זרים לישראל במידת הצורך ולשפר את השירות לתיירים הזקוקים לאשרה²⁷.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 הייתה הקמת המערכת המקוונת בשלב של גיבוש הצעת מחליטים לממשלה, כלומר הצגת הצורך והמשאבים הנדרשים לפני הממשלה לצורך דיון והחלטה.

2. באמצע 2018 החלה רשות האוכלוסין לפתח מערכת מידע לצורך קבלת נתונים

27 הוחלט שבשלב הראשון המערכת תשמש למתן אשרות לנושאי דרכונים רשמיים ממדינות החייבות באשרת ביקור כדי להיכנס לישראל, ובשלב מאוחר יותר תשרת גם נושאי דרכונים ממדינות הפטורות מאשרת ביקור.

אישיים של הנוסע לפני הגעתו לישראל (מסוג API, כמצוין בתרשים 7). מטרת הרשות הייתה להשיג את הסכמת חברות תעופה להעביר לידיה את הנתונים על הנוסע לפני עלייתו לטיסה.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 היה הפרויקט בשלבי גיבוש תזכיר לתיקון חוק הכניסה לישראל והכנה של הצעת מחליטים לממשלה.

בדצמבר 2019 השיב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי המשרד רואה צורך חיוני בהקמת מערכת אשרה אלקטרונית ורישום מוקדם שתשפר את השירות לאזרח, תקצר את הליך קבלת האשרה ותתרום לביטחון מדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין להקמת מערכות מידע מתקדמות לביקורת הגבולות. עם זאת, על רשות האוכלוסין לוודא מטעמי יעילות וחסכון שלא תהיה כפילות בין הפרויקט שהיא מקדמת לפיתוח מערכת מידע API לבין פרויקט המנ"ת שהמל"ל מקדם.



היעדר מידע מקדים בידי מערך ביקורת הגבולות על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומי מדינת ישראל מונע שיפור של הבקרה על כניסתם ועלול אף לפגוע ביכולת של המערך למנוע כניסה לא רצויה של אנשים לשטח המדינה מטעמים ביטחוניים או פוליטיים ולמנוע כניסה של מהגרים לא חוקיים. כיוון שכך, יש להעמיד לרשות מינהל ביקורת הגבולות מידע מקדים על נוסעים זרים העומדים להגיע לישראל. על רשות האוכלוסין, בשיתוף המל"ל, לפעול להקמת מערכות ממוחשבות המתאימות לצורך הזה.

קידום תיקון חקיקה המאפשר נטילת נתונים ביומטריים מזרים

תהליך חקיקה שיוזמים משרד ממשלתי או יחידת סמך כולל את השלבים המפורטים בתרשים מס' 14 שלהלן.

תרשים 14: שלבי הליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית



המקור: משרד המשפטים, מדריך לניסוח חקיקה, אייר התשס"ח (יוני 2008) ואתר כנסת ישראל.

1. במסגרת טיפולה של מדינת ישראל בנתינים זרים המגיעים לישראל, תחילה יש לזהותם. מידע ביומטרי על נתין זר עשוי לשפר באופן ניכר את היכולת לזהותו במהירות, שכן היכולת לזייף אמצעי זיהוי ביומטרי מצומצמת בהשוואה לאמצעי זיהוי שאינו ביומטרי. בשל הצורך לזהות נתינים זרים, יש מדינות הנוטלות אמצעי זיהוי ביומטריים מזרים המבקשים להיכנס לתחומן.

בשנת 2004 החל משרד הפנים ליטול טביעות אצבע ותמונות של עובדים זרים שבאו לעבוד בישראל ולשומרן במאגר מידע המיועד לכך (להלן - מאגר מעו"ז). כמו כן הופעלה מערכת לרישום ולזיהוי ביומטרי של עובדים זרים

בישראל (מערכת מעו"ז)²⁸. מטרת המערכת לאמת את זהותו של אדם באמצעים ביומטריים - תמונת תווי הפנים וטביעות אצבע של שתי אצבעותיו המורות. ככלל, הנתונים ניטלים מהעובדים בהסכמתם כתנאי לכניסתם לישראל. משרד החוץ, באמצעות הקונסוליות של ישראל בחו"ל, מחתים את העובדים הזרים על טופס שבו הם מביעים את הסכמתם למסור טביעות אצבע ותמונת פנים עם הגיעם לארץ.

על פי נתוני רשות האוכלוסין היו רשומים במאגר מעו"ז בשנת 2015 כ-370,000 זרים; בשנת 2016 כ-419,000 זרים; בשנת 2017 467,000 זרים; ובשנים 2018 - 2019 כחצי מיליון זרים.

בעקבות מכתבים ששלח משרד הפנים למשרד המשפטים בנוגע לנטילת טביעות אצבע מעובדים זרים, בפברואר 2003 גיבש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן - יועמ"ש) (ייעוץ) דאז חוות דעת, ולפיה אפשר להסתמך על סעיף 6 לחוק הכניסה לישראל²⁹ כבסיס חוקי לנטילת טביעות אצבע מעובדים זרים. כמו כן נטילת טביעות האצבע ושמירתן במאגר לצורכי זיהוי בנסיבות העסקת עובדים זרים בארץ אינה מהווה פגיעה בפרטיות. עם זאת קבע המשנה ליועמ"ש כי בשל הרגישות הציבורית לסוגיה של נטילת טביעות אצבעות נכון היה להסדיר סוגיה זו במפורש בחוק הכניסה לישראל.

2. מהמסמכים עולה כי משרד הפנים ולאחריו רשות האוכלוסין³⁰, המופקדים על יישום חוק הכניסה לישראל, הובילו את גיבושו של תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק הכניסה לישראל במטרה לאפשר זיהוי של נתינים זרים שאינם תושבי ישראל על ידי אמצעים ביומטריים ונתונים ביומטריים שיינטלו מהם כתנאי למתן אשרות ורישיונות ישיבה בישראל (להלן - הצעת חוק ביומטרי לזרים). קידום הצעת החוק נעשה בסיוע מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, משטרת ישראל והיחידה להזדהות וליישומים ביומטריים שבמערך הסייבר הלאומי³¹. במרוצת השנים הופצו כשישה תזכירי חוק לצורך קבלת תגובות של השותפים להליך החקיקה ונערכו דיונים בנושא.

במהלך השנים השתנו הנושאים שנכללו בתזכירי החוק. בשנת 2004 כלל משרד הפנים בתזכיר את האפשרות ליטול מעובדים זרים טביעות אצבע ולהמשיך

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2019), "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים".

29 סעיף 6 לחוק הכניסה קובע בין היתר כי שר הפנים רשאי לקבוע "תנאים למתן אשרה או רישיון ישיבה... לקבוע באשרה או ברישיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתקפם של האשרה או רישיון הישיבה".

30 רשות האוכלוסין הוקמה ב-2008 לפי החלטת הממשלה, ומאז במשך כשלוש שנים קובצו בה יחידות ממשרד הפנים, ממשרד התעשייה, המסחר והתיירות דאז וממשטרת ישראל.

31 היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים הוקמה בשנת 2011 לפי חוק הביומטריה. על היחידה לקיים מנגנון פיקוח פנים-ממשלתי ולהמליץ על מדיניות לאומית כוללת ליישומים ביומטריים.



להשתמש במאגר מעו"ז; ב-2007 הוחלט כי תיקון החוק יחול על כלל הנתינים הזרים המבקשים אשרות ורישיונות ישיבה בישראל; בהמשך עסק התזכיר גם בסמכות המשטרה לקבל נתונים ממאגר מעו"ז, בדרכים לאבטחת המידע שבמאגר ובסמכות ליטול טביעות אצבע מקטינים זרים.

3. בשנת 2011 הוגשה עתירה לבג"ץ בבקשה לבטל את השימוש במאגר מעו"ז בטענה שאין הסמכה בדין ליטול טביעות אצבע מזרים ולנהל מאגר מידע כזה. בפסק הדין שניתן בנובמבר 2012 נכתב כי בשל פרסום תזכיר הצעת חוק בנדון, אשר נועד להסדיר את השימוש באמצעים ביומטריים לעניין כניסת נתינים זרים לארץ, יציאתם ממנה וישיבתם בה - העתירה נמחקת תוך שמירת טענות העותר³².

להלן יובאו שני נושאים מרכזיים בתזכיר החוק שהטיפול בהם ארך זמן רב.

1. השימוש של משטרת ישראל במאגר מעו"ז: בנובמבר 2006, במסגרת הדיונים על גיבוש הצעת החוק במשרד המשפטים, העלתה לראשונה המשטרה את בקשתה להשתמש במאגר מעו"ז לא רק לצורך ביצוע השוואה לנתוני המרשם הפלילי אלא גם לצורך ביצוע השוואה למאגר המשטרה, הכולל טביעות אצבע מזירות עבירה וטביעות אצבע של מורשעים ושל חשודים. בסיכום הדיון נקבע כי לצורך הכרעה בעניין השימושים המשטרהיים במאגר, תבחן משטרת ישראל את הנושא ותמציא למשרד המשפטים חוות דעת בשאלת הצורך להצליב את מאגר הזרים הביומטרי למאגר המרשם הפלילי. בדצמבר 2010 גיבש המשנה ליועמ"ש (ייעוץ) חוות דעת לפיה המשטרה רשאית להחזיק את מאגר מעו"ז, אולם הסדרת השימוש המשטרהיים במאגר מעו"ז שלא לצורך הפעלת סמכויות לפי חוק הכניסה היא סוגיה הטעונה ליבון בהשתתפותם של גורמים נוספים, ובמידת הצורך גם הכרעה של היועץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועמ"ש ביקש לקבל את עמדתם של המשנה ליועמ"ש (פלילי), של המשטרה ושל משרד הפנים.

במהלך שנת 2012 התקיימו מספר דיונים בנושא אצל המשנה ליועמ"ש (חקיקה). בסוף שנת 2012 הופץ נוסח מעודכן של תזכיר החוק והתקיימו שני דיונים נוספים על נוסח תזכיר החוק ביולי 2013 ובמרץ 2014. במהלך 2014 התגלעה מחלוקת בין גורמים משפטיים בכירים במשרד המשפטים. כעבור שנתיים נוספות, במאי 2016, בסמוך לכניסתו לתפקיד של היועץ המשפטי לממשלה, פנה אליו שר הפנים בבקשה לקדם את הליך החקיקה, וכעבור שבועיים הכריע היועץ המשפטי לממשלה כי יש לשקול לקבוע בהצעת החוק אילו מקרים ועבירות יצדיקו העברת מידע למשטרה.

32 בג"ץ 6129/11, מוקד סיוע לעובדים זרים נ' רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול (פורסם במאגר ממוחשב, 26.11.12).

בדצמבר 2019 השיב משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי השיהוי במתן ההכרעה של היועץ המשפטי לממשלה דאז נבע ממורכבותן של השאלות ומעומס העבודה הכבד, ועם כניסתו לתפקיד של היועץ המשפטי לממשלה המכהן בפברואר 2016, הוא החל לעסוק בכך.

בעקבות בקשת המשטרה לערער על החלטת היועמ"ש בספטמבר 2016 החליט היועץ המשפטי לממשלה להשאיר על כנה את קביעתו ממאי 2016. בעקבות ערעור נוסף של המשטרה מנובמבר 2016, שהתקבל במשרדו של היועץ המשפטי לממשלה במאי 2017, הוא קבע בדצמבר 2017 כי על המשטרה להשלים את רשימת העבירות שהיא מבקשת לכלול בתוספת הראשונה לחוק כדי שתוכל להשתמש במאגר מעו"ז לצורך חקירתן של אותן העבירות. כעבור שנה, בנובמבר 2018, השלימה המשטרה את הנדרש.

במשך 12 שנים לובן נושא שימוש המשטרה במאגר מעו"ז, ובפרקי זמן ניכרים בתקופה זו היה שיהוי בטיפול בנושא, לעיתים במשרד המשפטים ולעיתים במשטרת ישראל. כתוצאה מאלה הטיפול בהכנת תזכיר החוק ארך זמן כה רב. השיהוי בקבלת ההחלטות האלה משמעותו עיכוב בהשלמת החקיקה הנדרשת לצורך הסדרת נטילת מידע ביומטרי מזרים ושמירתו במאגר.

2. נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מקטינים: במאי 2012 ביקשה המשנה דאז ליועמ"ש (חקיקה) ממשרד הפנים לפרט את הטעמים לנטילת אמצעים ביומטריים מקטינים. מסקירה שערך משרד המשפטים עולה, כי בארבע מדינות - אוסטרליה, אנגליה, ארצות הברית וקנדה - ניטלים אמצעי זיהוי ביומטריים גם מקטינים. במרץ 2014 החליטה המשנה ליועמ"ש (חקיקה) כי ההיבטים הנוגעים לנטילת אמצעים ביומטריים מקטינים ולשימוש בהם למטרות משטרתיות יובאו לדיון משותף עם שני משנים אחרים ליועמ"ש (ייעוץ ופילי) ובכלל זה הסמכות להשתמש בכוח סביר כדי ליטול אמצעי זיהוי ביומטריים מקטינים שיתנגדו לכך. במהלך שנה זו התגלעה מחלוקת בין המשנים ליועמ"ש, והם ביקשו לדון בכך עם היועמ"ש.

נמצא כי רק כעבור שנתיים, במאי 2016, התקבלה החלטה בנושא בידי היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה רשות האוכלוסין תקבע בנוהל מהו "שימוש בכוח סביר" וכן תקבע אמות מידה להתרת השימוש בכוח.



יצוין כי במשך השנים פעלה רשות האוכלוסין כדי לקדם את תזכיר החוק ופנתה כמה פעמים למשרד המשפטים בבקשה לסייע לה בעניין זה, לדוגמה באוגוסט 2015 ובינואר 2016. אולם רק באוקטובר 2019, בסמוך למועד סיום הביקורת, גובש נוסח מוסכם של הצעת החוק.



במשך 15 שנים, מ-2004 ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2019, טרם הסתיים גיבושו של תזכיר החוק. רק באוקטובר 2019 הושלם תזכיר החוק והיה אפשר להביאו לפני ועדת השרים לחקיקה. נכון לאוגוסט 2019 כניסת עובד זר לישראל מותנית במסירת טביעת אצבע אשר נשמרת במאגר מעו"ז (שבו מידע ביומטרי על כחצי מיליון זרים), שלא מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה, כפי שראוי שייעשה, על פי חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש.

רשות האוכלוסין השיבה כי נטלה טביעות אצבע מעובדים זרים בהתאם לתנאים שקבע היועץ המשפטי לממשלה בשנת 2003 לצורך הפעלת הסמכויות לפי חוק הכניסה לישראל. הרשות הדגישה בתשובתה את המאמצים שעשתה לקידום הנושא במהלך השנים, מאמצים שלא צלחו בשל מחלוקות בין-משרדיות, והוסיפה כי אמנם לאחרונה הושגה הסכמה בין המשרדים, אך עדיין אי אפשר לקדם את הנושא כיוון שוועדות הכנסת לא התכנסו בשנה האחרונה.

סיכום

מערך ביקורת הגבולות נועד להשיג שתי תכליות - האחת - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, והשנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. מכלול ממצאי הביקורת מעלה חשש שלצד השגת התכלית האחת, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה.

לנוכח הממצאים האלה גוברת החשיבות לביצוע בקרה מקיפה ואיכותית של רשות האוכלוסין על מערך ביקורת הגבולות וכן לקידום תשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים. ואולם בשני תחומים אלה נמצאו פערים: מזה כמה שנים רשות האוכלוסין מפעילה את מערך ביקורת הגבולות ללא בקרה כוללת; והמערך חסר תשתית של מידע המאפשרת לזהות נוסעים זרים ולקבל עליהם מידע לפני בואם לישראל (תשתית מידע שקיימת בידי עשרות מדינות בעולם). החסר בתשתית המידע ובבקרה, נוכח הממצאים בדבר בדיקת התיירים המבקשים להיכנס לישראל, עלול לסכן את המדינה בכניסת נוסעים המעורבים בפשיעה ובפעולות טרור ולחשוף אותה להגירה בלתי חוקית. חסר זה עלול גם לפגוע בתדמיתה הציבורית של המדינה ולהסב לנוסעים אי-נעימות ועלויות מיותרות אם תסורב בקשתם להיכנס לישראל.

על רשות האוכלוסין לפעול להקמת תשתית המידע על נוסעים זרים, כמפורט לעיל, ולבסס מערך בקרה על מכלול הפעולות הכרוכות בביקורת הגבולות, גם כדי לוודא שבדיקות הזרים המבקשים להיכנס לארץ נעשות באופן מקצועי ויעיל, באופן ההולם את התכליות של ביקורת הגבולות.

מבקר המדינה | דוח שנתי 2017

פרק שלישי

**מוסדות
המדינה,
חברות
ממשלתיות
ותאגידים**



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים

פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי





פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

רקע

פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב בביטוח הלאומי הוא מפרויקטי המחשוב הגדולים, המורכבים והיקרים שנעשו במזר הציבורי בשנים האחרונות. הפרויקט נועד לשפר את השירות לציבור באמצעות יישום של תשתית נתונים מרכזית שתספק מבט כולל על כל מבוטח, תוך התמקדות במיציא זכויותיו. הפרויקט החל בשנת 2010 ונועד להימשך עד 2020. במשך השנים התעוררו קשיים בניהול הפרויקט וחלו בו עיכובים רבים.

נתוני מפתח

47 ו-34 שנים

גילן של מערכות המידע התומכות בענפי גמלאות עיקריים - "זקנה ושאיירים" ו"נכות כללית", בהתאמה

3.04 מיליון איש

מספר מקבלי הקצבאות מהביטוח הלאומי בשנת 2018²

89.2 מיליארד ש"ח

הסכום הכולל של הגמלאות ששילם הביטוח הלאומי בשנת 2018¹

נובמבר 2016

המועד שבו הופעלה המערכת הראשונה בפרויקט: מערכת ועדות רפואיות בתחום נפגעי עבודה, ששיפרה במידה רבה את תהליכי העבודה (מעבר לעבודה באמצעות תיק לקוח ממוחשב)

755 מיליון ש"ח

התקציב שנוצל בפרויקט עד מועד סיום הביקורת⁴, המשקף גידול של כ-58% ביחס לתקציב שאושר לו ב-2009 (שהיה 477 מיליון ש"ח)

123 מיליון ש"ח

אומדן שנתי להקטנת תשלומי היתר ותשלומי החסר למבוטחים אילו יושם פרויקט תבל במלואו³

1. אומדן כולל הוצאות מינהל, על פי הצעת התקציב של הביטוח לאומי לשנת 2019.
2. המספר אינו כולל 2.7 מיליון ילדים בתכנית "חיסכון לכל ילד".
3. מבוסס על אומדנים שהציגה מנהלת הפרויקט לוועדת ההיגוי בינוי 2017.
4. הסכום מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי, ולפיהם ביצוע התקציב עמד על כ-705 מיליון ש"ח, וכן על אומדן של משרד מבקר המדינה בסך כ-50 מיליון ש"ח עבור עלויות נוספות (כגון כוח אדם ישיר ויועצים).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחב בנושא פרויקט תבל במוסד לביטוח לאומי. נבדקו בעיקר ניהול התכולות של הפרויקט, תקציבו ותוכנית העבודה שלו, לרבות תיקון הליקויים שמבקר המדינה התריע עליהם בדוח המבקר מ-2015. כמו כן נבדקו היבטי אבטחת המידע בפרויקט והקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון החלקים מפרק זה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הביטוח הלאומי יישם כמה מערכות חשובות ומתקדמות במסגרת הפרויקט, אולם מדובר בחלק קטן מהמערכות שתוכננו במקור ב-2009: מ-31 מערכות בתחום הליבה יושמו בחלוף עשר שנים מתחילת הפרויקט רק 5 מערכות ואף זאת באופן חלקי בהשוואה לתכנון⁵.

חרף הביצוע החלקי של התקציב שנוצל בעת סיום הביקורת היה גבוה בכ-58% מהתקציב המתוכנן המקורי (נוצלו כ-755 מיליון ש"ח, ואילו התקציב המקורי שאושר לפרויקט ב-2009 עמד על 477 מיליון ש"ח).

בעקבות המשבר שאליו נקלע הפרויקט ב-2017, בחן הביטוח הלאומי מחדש את מצבו והתווה תוכנית המשך עד סוף 2019, שכללה תכולות מצומצמות ביחס לתכנון המקורי. נמצא כי ב-2019 חל עיכוב של ממש בפעילות המתוכננת בשל תקלות רבות, וזאת לאחר שכבר נוצל רוב התקציב שאושר לה.

נמצא כי תקציב הפרויקט לא כלל את כל העלויות הישירות המשויכות לפרויקט, כגון כוח אדם ישיר והתקשרות עם יועצים. עלויות אלה הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח בשנים 2010 - 2019 (כ-7% מהעלות הכוללת של הפרויקט).

במחצית הראשונה של 2019 התקדם הביטוח הלאומי ביישום הפרויקט בלא שהושגה הסכמה בין הגורמים המעורבים בו בנוגע לקיומה של תוכנית עבודה שנתית מפורטת. בכך היה כדי לפגוע בביצוע הפיקוח התקציבי על הפרויקט כנדרש.

5. מערכת מבוטח יושמה בתחום נתוני לקוח ולא בתחום הביטוח, מערכת שירותים כספיים יושמה בתחום הגמלאות ולא בתחום הגבייה, מערכת ועדות רפואיות יושמה בתחום נפגעי עבודה בלבד, ומערכות נכות כללית שירותים מיוחדים (כולל ועדות רפואיות) נמצאות בהליכי פריסה.

6. על פי אומדן של משרד מבקר המדינה.



במסגרת הליך סקר סיכונים שביצע הביטוח הלאומי לכל מערכות המידע בארגון מופו חלק מסיכוני התקשוב ואבטחת המידע, ולא נאמדו הסבירות והנזקים לכל סיכון, אף שחלק מהמערכות מכילות מידע רגיש.

הביטוח הלאומי ביצע בדיקות חוסן לאחת ממערכות תבל יותר משנה לאחר שהמערכת כבר עלתה לאוויר.



בשנים האחרונות חל שיפור ניכר במעורבותה של ההנהלה הבכירה של הביטוח הלאומי בפרויקט. מעורבות זו תרמה לפתרון בעיות מהותיות בקידום הפרויקט והובילה לבחינה של תהליכי העבודה ולשיפורם.

החלטת הביטוח הלאומי להקים צוות לפיקוח תקציבי בראשות החשבת תרמה רבות לשיפור הפיקוח הפרטני על תקציב הפרויקט ולבקרה עליו.

המעורבות של עובדי הביטוח הלאומי (לקוחות המערכת) בהליכים השונים של יישום הפרויקט ובעיקר בשלבי ההטמעה היא נדבך חשוב בהצלחתו.

עיקרי המלצות הביקורת

על הביטוח הלאומי לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים וביישום התכולות, למנות גורם בכיר שיהיה אחראי לאישור השינויים בפרויקט ולבחון את תהליכי העבודה הקיימים שניתן לפשטם וכך להפחית את מספר הפיתוחים הנדרש. כמו כן ראוי לבחון את שיון כלל עלויות הפרויקט לתקציבו.



על הביטוח הלאומי להקפיד שהפרויקט יפעל על פי תוכנית עבודה שנתית מפורטת המוסכמת על כל הגורמים המעורבים בו כדי שיהיה אפשר להקצות את משאביו באופן מיטבי ולפקח על התקדמותו.




ראוי שהביטוח הלאומי יהדק את הקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי בנושא הפרויקט כדי להפיק תועלת מניסיונה של הרשות במציאת פתרונות לבעיות שעלו בפרויקט.



ראוי לבחון דרכים להרחבת שיתוף הפעולה בין הביטוח הלאומי לרשות התקשוב ולהעברת הידע המקצועי ביניהם גם בתחומי תקשוב נוספים כדי לשפר את השירות לציבור ולייעלו. בכלל זה ראוי לבחון את הצטרפות הביטוח הלאומי לאתר gov.il, המאגד את כלל השירותים והמידע הממשלתיים לאזרח, וכן שיתוף של מידע בין הביטוח הלאומי למשרדי הממשלה במסגרת החלטת הממשלה מ-2016⁷, דבר שיתרום לקידום תפיסת "המבוטח במרכז".



7. החלטת הממשלה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).

על הביטוח הלאומי לנהל באופן שוטף ויסודי את סיכוני אבטחת המידע במערכות תבל בכל שלבי הפרויקט, לתקן במהירות המרבית כל ליקוי העולה בבדיקות החוסן המבוצעות במערכות אלו ולפעול לביצוע בדיקות חוסן בכל מערכת נוספת שתקום בתבל לפני עלייתה לאוויר. 

סיכום

תבל הוא פרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות. להתקדמות בפרויקט נודעת חשיבות רבה הן לצורך שיפור השירות למבוטחים והן בהיבטים נוספים, כגון מניעת טעויות במיציאת זכויות המבוטחים וחיסכון בתשלומים שגויים. פערי היישום הנרחבים לעומת תוכניות הביצוע של הפרויקט מאלצים את הביטוח הלאומי להמשיך ולהשתמש במערכות ישנות בתחומי פעילות רבים, ואינם מאפשרים לשדרג את השירות לציבור בענפי גמלאות נוספים. על הביטוח הלאומי לבחון לעומקם את הליכי ההערכה והתכנון בפרויקט ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך שלו בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים ביישום.

התכנון המקורי של הפרוייקט מ- 2009 ומצב היישום ביולי 2019

יישום בפועל עד יולי 2019	תכנון מקורי ב-2009	
755 מיליון ₪	477 מיליון ₪	 תקציב
לא ידוע	11 שנים עד 2020	 לוח זמנים לסיום הפרוייקט
5 מערכות*	31 מערכות	 תכולת ליבה
3 מודולים	10 מודולים	 תכולת מטה (ERP)

* באופן חלקי

על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

מבוא

המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי או המוסד) הוא תאגיד סטטוטורי הפועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי או החוק), והוא נתון לפיקוחו הכללי של שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה). הביטוח הלאומי פועל לצמצום העוני והפערים הכלכליים במדינת ישראל, והוא נועד להבטיח לאוכלוסיות מוחלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת בסיס כלכלי לקיומן, בין היתר באמצעות תשלום גמלאות ומתן שירותי שיקום, סיעוד ועוד, על פי המבחנים הקבועים בחוק. בשנת 2018 שילם הביטוח הלאומי גמלאות בסך של 89.2 מיליארד ש"ח לכ-3.04 מיליון איש¹.

הרשות המפקחת על פעילותו של הביטוח הלאומי ועל הנהלתו היא מועצת המוסד (להלן - המועצה) אשר הוקמה מכוח החוק, ובראשה עומד שר הרווחה. המועצה פועלת בין היתר באמצעות ועדות שהיא ממנה, כגון ועדה לכספים ולהשקעות (להלן - ועדת הכספים). הרשות המנהלת של הביטוח הלאומי היא מינהלת המוסד (להלן - המינהלה). חברי המינהלה על פי החוק הם: מנכ"ל הביטוח הלאומי (יו"ר המינהלה), חשבת הביטוח הלאומי (להלן - החשבת) והסמנכ"לים במוסד.

בחוק הביטוח הלאומי מעוגנות תוכניות ביטוח שונות כגון זקנה ושאיירים, ילדים, נפגעי עבודה, נכות כללית, סיעוד ואבטלה. החוק קובע את ההוראות העיקריות בנוגע לזכאות לגמלאות ובנוגע לגביית דמי הביטוח הלאומי, שהם ממקורות המימון העיקריים של הביטוח הלאומי. מקור מימון נוסף הוא תקציב המדינה. תרשים 1 להלן מפרט את סכומי התשלומים והתקבולים של הביטוח הלאומי בשנת 2018 (אומדן, במיליארדי ש"ח).

1 סכום הגמלאות הוא אומדן והוא כולל הוצאות מינהל (על פי הצעת התקציב של הביטוח הלאומי לשנת 2019). כמו כן מספר המבוטחים אינו כולל 2.7 מיליון ילדים בתוכנית "חיסכון לכל ילד".

2 במועצה חברים נציגי ארגוני עובדים, נציגי מעסיקים, מומחים, נציגי ממשלה ונציגי הציבור. תפקידיה בין היתר הם ייעוץ לשר בענייני חקיקה וכן דיון בהצעת התקציב של הביטוח הלאומי והעברתה לאישור השר בצירוף הערותיה והמלצותיה.

תרשים 1: התשלומים והתקבולים של המוסד לביטוח לאומי, 2018 (אומדן, במיליארדי ש"ח)

תשלומים	תקבולים	
148.1	148.1	סך הכול
*47.4	47.4	ביטוח בריאות
**89.2	נבייה מהציבור 46.3 תקציב המדינה 45.8 הנסות ריבית 8.6	נמלאות
11.5		עודף תקציבי

על פי הצעת התקציב של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הביטוח הלאומי גובה מהציבור דמי ביטוח בריאות ומעבירם לקופות החולים.
** כולל הוצאות מינהל.

מערך המחשוב בביטוח הלאומי ויזום פרויקט תבל ב-2009

מערך המחשוב של הביטוח הלאומי כולל מערכות מידע רבות. מערכות אלה תומכות בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי הזכאים לכל גמלה ולגבי מיצוי זכויותיהם, בהליכי תשלום הגמלאות לזכאים, ובגביית דמי הביטוח הלאומי ודמי ביטוח הבריאות מהמעסיקים ומהציבור - תשלומים המסתכמים בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. לכן נודעת חשיבות רבה לתפקוד היעיל והתקין של מערכות המחשוב במוסד, אשר ממלאות תפקיד חשוב הן בתמיכה בתהליכים המקצועיים והן בשיפור השירות למבוטחים.

במהלך השנים פיתח הביטוח הלאומי מערכות מידע ייעודיות רבות לצורך טיפול בגמלאות השונות תוך התאמה לשינויים התכופים והרבים בחוק. עם זאת, מערך המחשוב של הביטוח הלאומי לוקה בחוסר אחידות ובריבוי תוכנות ותשתיות. יתר על כן, חלק ממערכות המידע מיושנות (יש בהן מערכות הנמצאות בשימוש 40 שנה ויותר). תרשים 2 להלן מפרט את תשלומי הגמלאות העיקריות ב-2018 לפי ענפים, את גיל מערכת המידע התומכת בכל גמלה ואת מספר מקבלי הגמלאות בכל תחום.

תרשים 2: תשלומי גמלאות עיקריות של הביטוח הלאומי לפי ענפים (אומדן, במיליארדי ש"ח), גיל מערכת המידע התומכת בגמלה (בשנים) ומספר מקבלי הגמלה* (אומדן, באלפים, ממוצע חודשי), 2018



על פי הצעת התקציב של הביטוח הלאומי לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מספר המבוטחים בגמלה "נכות כללית" כולל את מקבלי קצבת נכות כללית, קצבת ילד נכה וקצבה לשירותים מיוחדים. מספר המבוטחים מקבלי דמי פגיעה (בגמלה "נפגעי עבודה") ומקבלי דמי לידה (בגמלה "אימהות") הוא סיכום שנתי (ולא ממוצע חודשי כמו ביתר הגמלאות).

מהתרשים עולה כי הגמלאות "זקנה ושירים" ו"נכות כללית", המשולמות למאות אלפי מבוטחים ושיעורן ב-2018 היה כ-60% מסך תשלומי הגמלאות השנתי, נתמכות במערכות מחשוב ישנות מאוד, שגילן 47 שנים (זקנה ושירים) ו-34 שנים (נכות כללית).

פעילותו של המוסד לביטוח לאומי מצריכה מערך מחשוב מתכלל (אינטגרטיבי), הכולל תשתית נתונים מרכזית ואחידה שתספק מבט כולל על כל מבוטח. לכן יזם המוסד ב-2009 את פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב (להלן - תבל או הפרויקט). היעד המרכזי של הפרויקט הוא מימוש תפיסת "המבוטח במרכז", המתמקדת במיזוי זכויותיו.

יעדים נוספים של הפרויקט הם שיפור השירות לציבור, שיפור הניהול והבקרה של הביטוח הלאומי ושיפור היכולת להתאים במהירות את מערכות המידע ואת תהליכי העבודה לשינויים בחוקים ולהוראות הנהלה חדשות. כמו כן נועד הפרויקט לספק את הכלים לתמיכה במתן שירות איכותי למבוטח לרבות מעבר משירות מגיב לשירות יזם, מעבר ממשרד מבוסס ניירת לעבודה ללא נייר, מעבר מתהליך עבודה מנוהל ידנית לתהליך אוטומטי ולעבודה באמצעות תיק לקוח ממוחשב³.

ב-2009 הוקמה ועדת היגוי לפרויקט⁴ (להלן - ועדת ההיגוי); בראשה עמד מנכ"ל הביטוח הלאומי ועם חבריה נמנו, בין היתר, סמנכ"ל למינהל תקשוב ומערכות מידע בביטוח הלאומי דאז⁵ ומנהלת הפרויקט. באפריל 2014 התקשר הביטוח הלאומי במכרז עם חברת ייעוץ חיצונית לשם קבלת שירותי בקרה וביקורת על הפרויקט. ביוני 2019 מינה המנכ"ל יועץ חיצוני מטעמו לשם תכלול (אינטגרציה) של הפעילות בפרויקט (להלן - יועץ המנכ"ל).

הכדאיות הכלכלית של הפרויקט הסתמכה בין היתר על צמצום תשלומי יתר ותשלומי חסר למבוטחים, הנובעים מסיבות אלה: טעויות אנוש, טעויות בשל היעדר ניהול מרכזי של המידע על המבוטחים וטעויות באלגוריתם במערכת המחשוב. במצגת של מנהלת הפרויקט לפני ועדת ההיגוי מיוני 2017 בנושא "המודל הכלכלי של תבל" צוין כי בסקירה של המתרחש במדינות אחרות בתחום זה נמצא, כי שיעור תשלומי היתר בבריטניה, שנבעו מטעויות פקיד בלבד בשנים 2005 עד 2014, היה בין 0.4% ל-0.8%, והממוצע היה כ-0.59%; שיעור תשלומי החסר היה בין 0.3% ל-0.4%,

3 על פי מצגת התוכנית האסטרטגית של הפרויקט מ-2010 ועל פי מצגת "תבל - חזון ותפיסה" מפרברואר 2019.

4 ועדת היגוי לפרויקט היא הגורם הניהולי הבכיר המפקח על הצוות המקצועי. היא מתכנסת באופן שוטף לדון במצב הפרויקט ובהמשך ביצועו.

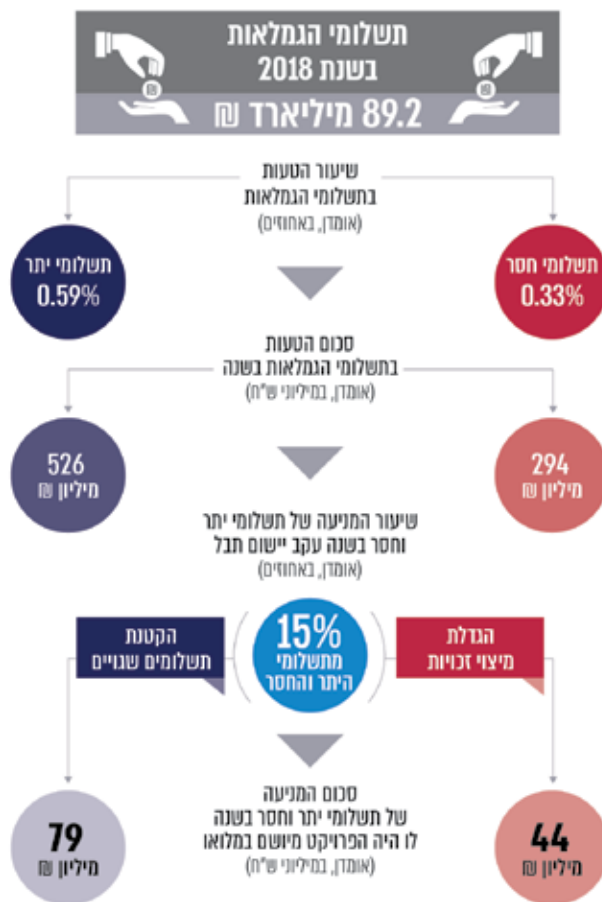
5 מינהל התקשוב ומערכות המידע בביטוח הלאומי אחראי לפיתוח מערכות התקשוב בארגון, לתפעולן ולתחזוקתן. תקציבו השנתי בשנת 2018 היה כ-266 מיליון ש"ח (לא כולל תקציב תבל).



והממוצע היה כ-0.33%. בהיקף הכספי הנרחב של פעילות הביטוח הלאומי, הסכום בגין טעויות עלול להגיע לעשרות מיליוני ש"ח ואף למאות מיליונים⁶.

תרשים 3 להלן מציג אומדן להקטנת תשלומי היתר והחסר אילו יושם פרויקט תבל במלואו והוא מתבסס על האומדנים שהוצגו במודל הכלכלי של תבל כאמור, לרבות הנחת העבודה כי לאחר יישום מלא של תבל (בסיום הפרויקט), יימנעו 15% מתשלומי היתר והחסר.

תרשים 3: אומדן שנתי להקטנת תשלומי יתר ותשלומי חסר למבוטחים אילו יושם פרויקט תבל במלואו



מבוסס על אומדנים שהציגה מנהלת הפרויקט בפני ועדת ההיגוי ביוני 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

6 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, 2005, "הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות"; דוח שנתי 2015, 2015, "אי מיצוי של זכויות חברתיות".



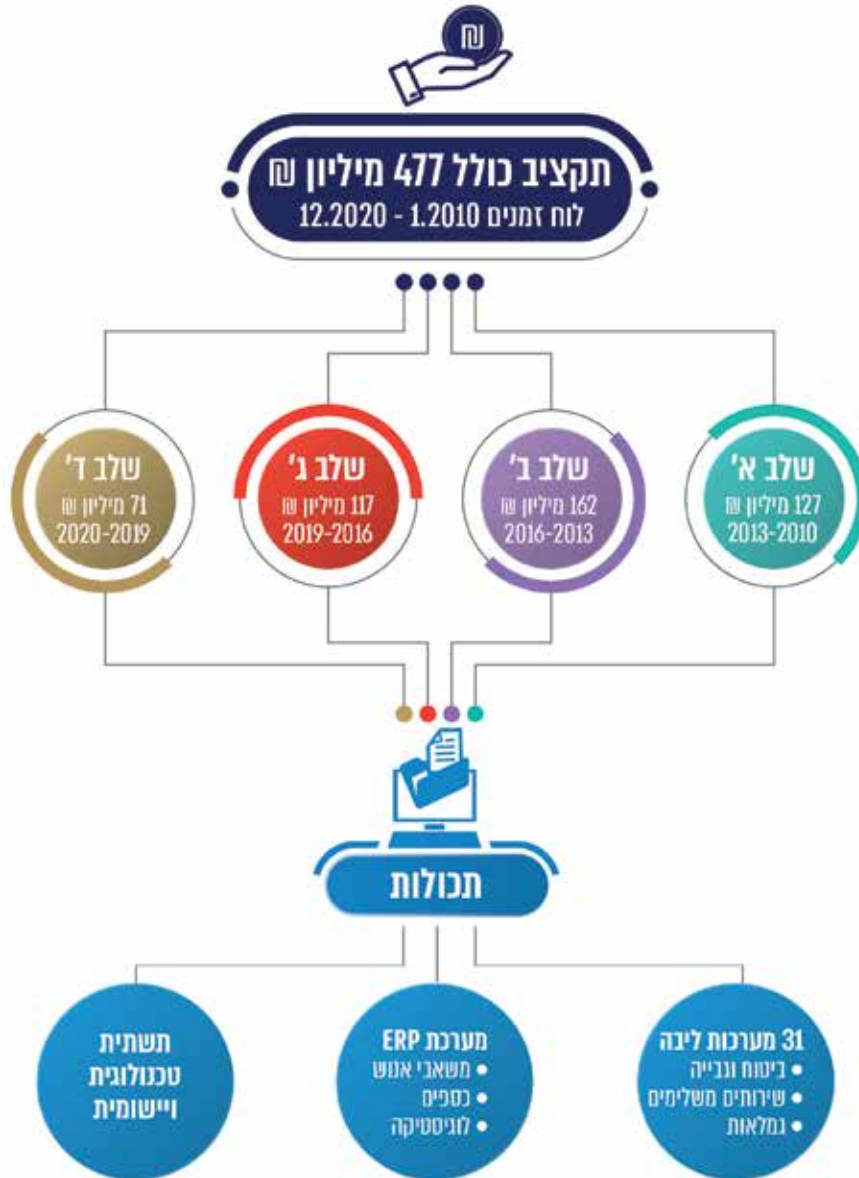
ממלא מקום מנכ"ל הביטוח הלאומי שכיהן בתפקידו מפברואר עד נובמבר 2017 (להלן - מ"מ המנכ"ל) מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי לדעתו האומדן שגוי, שכן איכות הפיתוח של המערכות בתבל היא שתקבע את שיעור תשלומי היתר והחסר שייגבו. לעניין זה יצוין כי מדובר באומדן שהציגה מנהלת הפרויקט לוועדת ההיגוי ב-2017, המבוסס על הנחות עבודה ועל הערכות שהיו באותו מועד. לפרויקט יש תועלות נוספות, כגון שיפור השירות למבוטח, ייעול תהליכי העבודה בביטוח הלאומי וכן שדרוג מערכות המחשוב בביטוח הלאומי הנמצאות בשימוש שנים רבות.

הפרויקט נועד להקים תשתית טכנולוגית מודרנית ולשדרג בהדרגה את כל מערכות המידע בביטוח הלאומי, לרבות פיתוח והטמעה של 31 מערכות בתחום הליבה (מערכות הגמלאות, הביטוח והגבייה, והשירותים המשלימים), וכן הקמת מערכת ERP⁷ לתחום המטה (משאבי האנוש, הכספים והלוגיסטיקה), הכוללת עשר תת-מערכות (להלן - מודולים) לתחומים כגון תקציב, רכש ולוגיסטיקה. על פי התכנון היה הפרויקט אמור להימשך 11 שנה (מתחילת 2010 ועד סוף 2020) בארבעה שלבים, בתקציב כולל של 477 מיליון ש"ח. הפרויקט מבוצע ברובו על ידי עובדים חיצוניים שגייס הביטוח הלאומי במיוחד למשימה זו (141 עובדים, נכון ליולי 2019), ועלות העסקתם היא המרכיב העיקרי בתקציב הפרויקט. תרשים 4 להלן מציג פרטים על התקציב, התכולה ולוח הזמנים שאושרו לפרויקט ב-2009.

7 מערכת ERP היא מערכת מידע כוללת לניהול תהליכי העבודה והמשאבים בארגון.



תרשים 4: התקציב, התכולה ולוח הזמנים שאושרו לפרויקט ב-2009



על פי נתוני הביטוח הלאומי בעיבוד משרד מבקר המדינה

יישום הפרויקט בשנים 2010 - 2018 ודוח מבקר המדינה מ-2015

בשנים 2010 - 2014 התגלעו בפרויקט קשיים וחלו בו עיכובים רבים. בחודשים דצמבר 2013 עד אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את שלב א' של הפרויקט, לרבות תקציבו, תוכנית העבודה שלו ותכולותיו, הבטחת האיכות, הליך האפיון וגיוס העובדים. ממצאי הביקורת רוכזו בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2015⁸ (להלן - דוח המבקר מ-2015).

במועד סיום הביקורת דאז, אוגוסט 2014, נדחה שלב א' בפרויקט ביותר משנתיים ביחס למועד הסיום המקורי, ותקציב השלב גדל מ-127 מיליון ש"ח ל-240 מיליון ש"ח (גידול של כ-89% בהשוואה לתקציב המקורי לאותו שלב). בדוח המבקר מ-2015 נכתב בין היתר כי החריגות בתקציב הפרויקט ובלוח הזמנים שלו מחייבות לנקוט פעולה תכליתית לתיקון הליקויים כדי להבטיח כי המשך יישומו של הפרויקט בשנים הבאות ייעשה על פי התוכניות והתכולות שאושרו. עוד נכתב כי היות שאחד היעדים המרכזיים של הפרויקט הוא השאיפה להעמיד במרכז את המבוטח ואת מיצוי זכויותיו, נודעת חשיבות רבה להשלמתו של הפרויקט בלא עיכובים נוספים.

יצוין לחיוב כי בשנים האחרונות חל שיפור ניכר במעורבותה של ההנהלה הבכירה של הביטוח הלאומי בניהול הפרויקט. מעורבות זו תרמה לפתרון בעיות מהותיות בקידום הפרויקט והובילה לבחינה של תהליכי העבודה ולשיפורם.

בנובמבר 2016 הפעיל הביטוח הלאומי את המערכת הראשונה במסגרת תבל בתחום השירותים למבוטח: מערכת ועדות רפואיות בתחום נפגעי עבודה (להלן גם - מערכת ועדות נפגעי עבודה)⁹. המערכת הופעלה אז בשני סניפי הביטוח הלאומי, בנתניה וברמלה, ובמהלך המחצית השנייה של שנת 2017 ועד לינואר 2018 הושלמה פריסתה בכל סניפי הביטוח הלאומי. המעורבות של עובדי הביטוח הלאומי (לקוחות המערכת) בהליכים השונים של יישום הפרויקט ובעיקר בשלבי ההטמעה היא נדבך חשוב בהצלחתו.

מ"מ המנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 כי תהליך הפריסה של מערכת ועדות נפגעי עבודה הצריך תשומות ניהוליות רבות, וכי בלא ההתעקשות להמשיך ולקדם את התהליך למרות כל הקשיים, לא היה אפשר לסיים את פריסת המערכת בכל הסניפים בפרק זמן של כחצי שנה.

8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, 65 (2015), "פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי", עמ' 1289 - 1331.

9 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "השירות לאזרח בוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי".

תהליך העבודה במערכת החדשה מבוסס על תיק לקוח ממוחשב¹⁰ (בשונה מתיק נייר), והוא מנוהל באופן אוטומטי. תמונה 1 להלן ממחישה את השינוי שחל בתהליך העבודה בתחום ועדות נפגעי עבודה ואת שדרוגו בעקבות יישום המערכת החדשה.

תמונה 1: שולחן העבודה - מערכת ועדות רפואיות בתחום נפגעי עבודה, אז והיום



המקור: המוסד לביטוח לאומי.

הליך הבחינה מחדש של מצב הפרויקט ודוח היועצים מ-2017

בד בבד עם פריסת מערכת ועדות נפגעי עבודה בסניפים ב-2017, התעוררו קשיים נוספים בפרויקט ונוצרו עיכובים בלוח הזמנים ובתכולות המתוכננות. בשל העיכובים ביקשה ועדת הכספים ממ"מ המנכ"ל לבצע בחינה חיצונית של מצב הפרויקט (להלן - הליך הבחינה מחדש מ-2017), ולשם כך שכר הביטוח הלאומי צוות יועצים בתחום המחשוב (להלן - היועצים). היועצים החלו לעבוד ביוני 2017 ובדקו את המערכות שפותחו ואת התכנון להמשך הפרויקט. עבודת היועצים מפורטת בדוח בנושא "תכנית תבל - בחינת התכנית וחוות דעת להמשך הפעילות" מספטמבר 2017 (להלן - דוח היועצים).

באוגוסט 2017 שלח שר הרווחה דאז מכתב למבקר המדינה דאז ובו עדכון על מצב הפרויקט בנושאים אשר עלו בדוח המבקר מ-2015. בין היתר כתב שר הרווחה, כי עם כניסתו של מ"מ המנכ"ל לתפקידו בפברואר 2017 נעשו פעולות תיקון לליקויים העיקריים שהועלו בדוח המבקר מ-2015. עוד כתב שר הרווחה, כי בשל התקופה הארוכה שחלפה מאז פרסומו של דוח המבקר ובשל מצב הפרויקט, הוא מבקש כי "משרד המבקר ישקול לבצע בהקדם האפשרי ביקורת המשך לתכנית תבל וזאת

10 המסמכים המגיעים לביטוח הלאומי נסרקים ומועברים לתבל לאחר מפתוח ופיענוח רפואי.

בין היתר על מנת לבחון את יישום המלצותיו מהדוח הקודם". שר הרווחה ציין כי בחודש יוני 2017 נשכר צוות מומחים בעלי ניסיון רב בניהול פרויקטים של מערכות מידע לצורך מתן חוות דעת על המשך ביצוע התוכנית, וכי הצוות יגיש את הדוח הסופי של עבודתו בספטמבר 2017.

בדוח היועצים, שעיקריו הוצגו למינהלה בדיון שהתקיים ב-10.9.17, פורטו התובנות של היועצים לגבי מצב הפרויקט. למשל, על ההיבט המקצועי-טכנולוגי כתבו היועצים כי אף שהחזון של תבל נכון, הדרך שנבחרה למימושו לא הייתה נכונה ולכן התפוקות מעטות ביחס לזמן הארוך ולהשקעות הגדולות. עוד הם כתבו כי במשך כשבע שנים הוקם תהליך חלקי של ועדות רפואיות בעלות של כ-600 מיליון ש"ח, אך הוא פועל בשני סניפים בלבד, כלומר יחס עלות-ביצוע נמוך מאוד. כמו כן כתבו היועצים: "התשתיות שהוקמו לטובת הפיתוח נראות ברמה גבוהה, אין כל בעיה להמשיך ולבסס את פיתוחי ההמשך על תשתית זו", אך לדעתם לא היה נכון לפתח באופן עצמאי את התשתיות האפליקטיביות בפרויקט (כדוגמת מנוע תהליכים, יומן משאבים, אוטומציה של בדיקות ועוד) בהשקעה גדולה, וכי היה עדיף להשתמש במערכות מדף סטנדרטיות.

על ההיבט הניהולי-ארגוני כתבו היועצים כי במבחן התוצאה (לוחות זמנים, תקציב, תכולה) יש כשל כולל בניהול התוכנית אשר נובע משני גורמים עיקריים: ברמת הארגון - היעדרם של אחראי-על לפרויקט בארגון, של מינהלת תוכנית ושל מחויבות ארגונית לתוכנית (גידור תכולה, אכיפת לוח זמנים, סדרי עדיפויות וכיו"ב); וברמת מינהל תקשוב ומערכות מידע וכן תבל - ניהול לקוי של התוכנית.

בנושא הטמעת מערכת ה-ERP לתחום המטה (נגזרת זו של תבל מכונה להלן - פרויקט לב) נכתב בדוח היועצים כי פרויקט לב אינו תומך במטרות תבל (המבוטח במרכז) והוא פרויקט פנימי לארגון, המחייב קשב ניהולי ומאמץ לא מועט מצד תבל. עוד נכתב כי יש קושי ביישום מקביל של שני מאמצי שינוי מהותיים בתהליכי הביטוח הלאומי: תהליכי השירות לאזרח ותהליכי העבודה הפנימיים, וכי פרויקט לב מסיט את המיקוד הניהולי מחד גיסא והוא עתיר משאבים כספיים מאידך גיסא ולכן יש לשקול את המתכונת של המשכיותו.

דוח היועצים כלל מיפוי של החלופות האפשריות להמשך הפרויקט וכן המלצות על הפעולות הנדרשות בתחומים הניהוליים, הארגוניים והטכנולוגיים. ההמלצה המרכזית של היועצים הייתה שיש להמשיך ביישום תוכנית הפרויקט תוך גידורה לתכולה חלקית ביחס לתוכנית המקורית (ראו פרטים בפרק בנושא "תכולת הפרויקט"). עוד המליצו היועצים לבצע התייעלות תקציבית בצוות תבל באמצעות קיצוץ מצבת העובדים החיצוניים בפרויקט ב-31% (כשליש מהעובדים).



ב-10.9.17 החליטה המינהלה לקבל את המלצות היועצים. ב-12.9.17 הוצגו מסקנות היועצים והמלצותיהם לפני ועדת הכספים והיא אישרה את החלטת המינהלה כאמור. באוקטובר 2017 הקים הביטוח הלאומי צוות ליישום המלצות היועצים (להלן - צוות היישום). בנובמבר 2017 התמנה מנכ"ל חדש למוסד לביטוח לאומי (להלן - המנכ"ל).

עם צוות היישום נמנו עובדי הביטוח הלאומי ויועצים חיצוניים, והוא עסק בתחומים האלה: פריסת מערכת ועדות נפגעי עבודה, יישום פרויקט לב, תכנון תוכנית העבודה למערכות הליבה ובחינת שינויים במבנה הארגוני של הפרויקט. בינואר 2018 סיכם הצוות את עבודתו וקבע בין היתר כי המשך הפעילות בפרויקט ינוהל באמצעות ועדת היגוי בראשות המנכ"ל ובאמצעות מינהלת ייעודית לפרויקט. מינהלת הפרויקט התכנסה עד מרץ 2018 וועדת ההיגוי המשיכה להתכנס באופן עיתי (כאחת לחודש) עד למועד סיום הביקורת.

בינואר 2020 מסר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הקמת מינהלת לפרויקט כאמור נועדה לשפר ולייעל את תהליכי הדיווח, קבלת החלטות, המעקב, הפיקוח והבקרה. בפועל התברר שמינהלת הפרויקט וועדת ההיגוי תפקדו כשתי מסגרות זהות - נכחו בהן כמעט אותם משתתפים והתנהלו בהן כמעט אותם דיונים. משום כך הוחלט להסתפק בוועדת ההיגוי, והיא התכנסה אחת לחודש בממוצע. בה בעת, ועדת התקצוב בראשות החשבת ביקרה את כל השינויים התקציביים שהתבקשו ופיקחה עליהם.

המנכ"ל הוסיף כי במסגרת הפקת הלקחים מדוחות הביקורת והייעוץ בעבר הוחלט במהלך 2019 להקים מינהלת לפרויקט הכפופה לוועדת ההיגוי בראשותו, שתפקידה לתכל את כל תוכניות העבודה ולפקח עליהן. המינהלת החלה לפעול ברבעון האחרון של שנת 2019, והיא אמורה להתכנס לדיונים מפורטים על התנהלות הפרויקט וצרכיו ולדווח לוועדת ההיגוי על החלטותיה. בימים אלה משלימה המינהלת את הפקת הלקחים בנושאי התפעול כגון תוכניות העבודה וביצועי המערכת.

ההתקדמות בפרויקט בשנים 2018 - 2019

בשנים 2018 - 2019 נמשכה הפעילות בפרויקט: בינואר 2018 הושלמה כאמור פריסתה של מערכת ועדות נפגעי עבודה בכל סניפי הביטוח הלאומי, ביולי 2018 הופעלה מערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים¹¹ בשני סניפים של הביטוח הלאומי (רמלה ונתניה) ובינואר 2019 בבאר שבע. בתרשים 5 להלן מוצגת השתלשלות הפעילות בפרויקט בשנים 2009 - 2019.

11 קצבה לשירותים מיוחדים מיועדת למבוטחים בביטוח הלאומי הזקוקים לעזרה רבה של אדם אחר בפעולות היום-יום או הזקוקים להשגחה מתמדת.

תרשים 5: התקדמות הפרויקט ואבני הדרך בהפעלת מערכת ועדות רפואיות בתחום נפגעי עבודה ומערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים, 2009 - ינואר 2019



ביוני 2019 עדכנו נציגי מינהל הגמלאות בביטוח הלאומי את ועדת ההיגוי כי במערכת ועדות נפגעי עבודה ניכרת מגמה של ירידה במספר התקלות, אך ביצועי המערכת איטיים. עוד נמסר כי במערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים יש תקלות רבות הגורמות לכך שהטיפול בתביעות במבוטחים נמשך זמן רב ולכן אי אפשר להמשיך את פריסת המערכת. במועד סיום הביקורת הקצה הביטוח הלאומי את עיקר המשאבים בפרויקט לפתרון התקלות הרבות במערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים ותכנן להמשיך את פריסתה בשמונה סניפים נוספים עד לסוף שנת 2019.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחב בנושא פרויקט תבל במוסד לביטוח לאומי. נבדקו בעיקר ניהול התכולות של הפרויקט, תקציבו ותוכנית העבודה שלו, לרבות תיקון הליקויים שמבקר המדינה התריע עליהם בדוח המבקר מ-2015. כמו כן נבדקו היבטי אבטחת המידע בפרויקט והקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה (להלן - רשות התקשוב).

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון החלקים מפרק זה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.



ניהול התכולה, התקציב ולוח הזמנים של הפרויקט

פרויקט מחשוב הוא משימה המתבצעת במטרה ליצור מערכת שתספק תפוקה נדרשת במסגרת משאבים ולוח זמנים מוגדרים מראש. מטרת פרויקט היא לסייע למימוש מערכת או תהליך. הצלחת פרויקט נמדדת בהשגת התפוקה הנדרשת לשביעות רצון המשרד, בעלות ובלוח הזמנים ביחס לתכנון¹².

תכולת הפרויקט

ניהול תכולות של פרויקט הוא נדבך מרכזי בביצוע כל פרויקט. יש לעסוק בו לאורך כל חיי הפרויקט - הן בשלב הייזום, הן בביצוע והן באישור תוצרי הפרויקט¹³.

התכולות שיושמו עד אוגוסט 2019 בהשוואה לתכנון המקורי ב-2009

משרד מבקר המדינה ריכז את התכולות שיושמו בפרויקט עד לאוגוסט 2019: בשנת 2016 הופעלה מערכת מבוטח¹⁴ בתחום תשתיות הלקוח (ללא תחום הביטוח), וביוני 2018 הופעלה מערכת שירותים כספיים¹⁵ בתחום הגמלאות (ללא תחום הגבייה).

בתשובה שמסר הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 (להלן - תשובת הביטוח הלאומי) הוא הסביר כי המערכות מבוטח ושירותים כספיים תומכות הן בתחום הגמלאות והן בתחום הגבייה. החלטת ועדת ההיגוי על הקפאת שילוב מערכות הגבייה בתבל גררה הקפאה של פונקציות הנדרשות לתמיכה במערכות של הפרויקט. עם זאת, מבחינת התמיכה בגמלאות, המערכות מבוטח ושירותים כספיים נמצאות בתפעול שוטף.

בינואר 2018 השלים הביטוח הלאומי כאמור את פריסתה של מערכת ועדות נפגעי עבודה בכל הסניפים. ביולי 2018 הופעלה מערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים ברמלה ובנתניה ובינואר 2019 בבאר שבע. כמו כן יושמו בפרויקט רכיבי תשתית כגון מנוע חוקה¹⁶ וכיו"ב.

במערכות המטה יושמו בינואר 2016 שני מודולים של מערכת ה-ERP בתחום משאבי האנוש (תיק עובד ומבנה ארגוני). מודולים נוספים במערכת ה-ERP, שעבור חלקם

12 הנחיית ראש רשות התקשוב הממשלתי מס' 1.4.01 בנושא "מחזור חיי מערכת תקשוב".

13 שלמה גלברזון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2004), עמ' 28 - 29, 119.

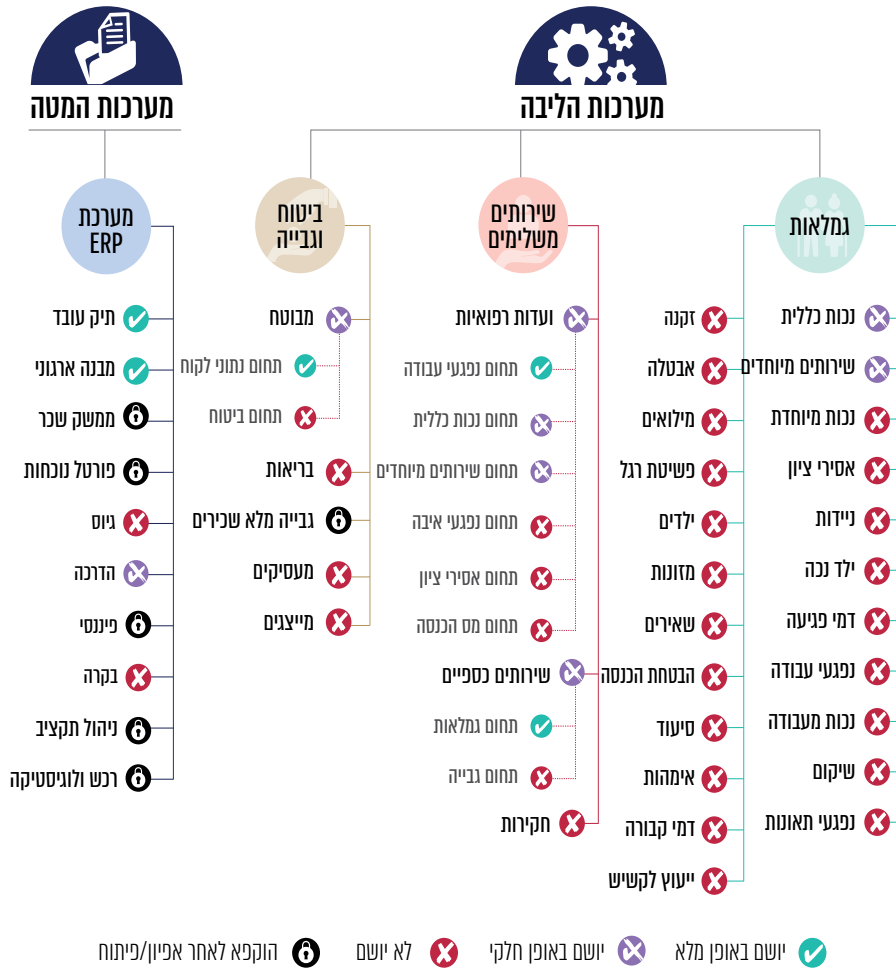
14 מערכת מבוטח מרכזת מידע על כלל האוכלוסייה בישראל כגון מידע דמוגרפי, מידע על התעסוקה ועל ההכנסות וכן מידע על סטטוס המבוטח כתושב, המהותי לקביעת חובותיו וזכויותיו.

15 מערכת זו מטפלת בתשלום בפועל של הגמלאות למבוטח, כולל ממשק עם הבנקים ועם מערכת הנהלת החשבונות של הביטוח הלאומי. מערכת זו מטפלת גם בתחום הגבייה, שעדיין לא יושם בתבל.

16 מערכת מנוע חוקה עסקית מבוססת על תוכנת תשתית יישומית שתפקידה לספק למערכות המידע בארגון שירותי קבלת החלטות המתבססים על מאגר החוקים המרכזי ועל מודולים שונים לקבלת החלטות.

נעשה אפיון ואף פיתוח חלקי, הוקפאו נוכח בעיות וקשיים בפרויקט לב. בתרשים 6 להלן מוצג פירוט של מערכות הליבה והמטה שנכללו בתכנון המקורי של הפרויקט מ-2009 ומצב יישומן של מערכות אלו באוגוסט 2019.

תרשים 6: מערכות הליבה והמטה שנכללו בתכנון המקורי של הפרויקט מ-2009* ומצב יישומן עד אוגוסט 2019

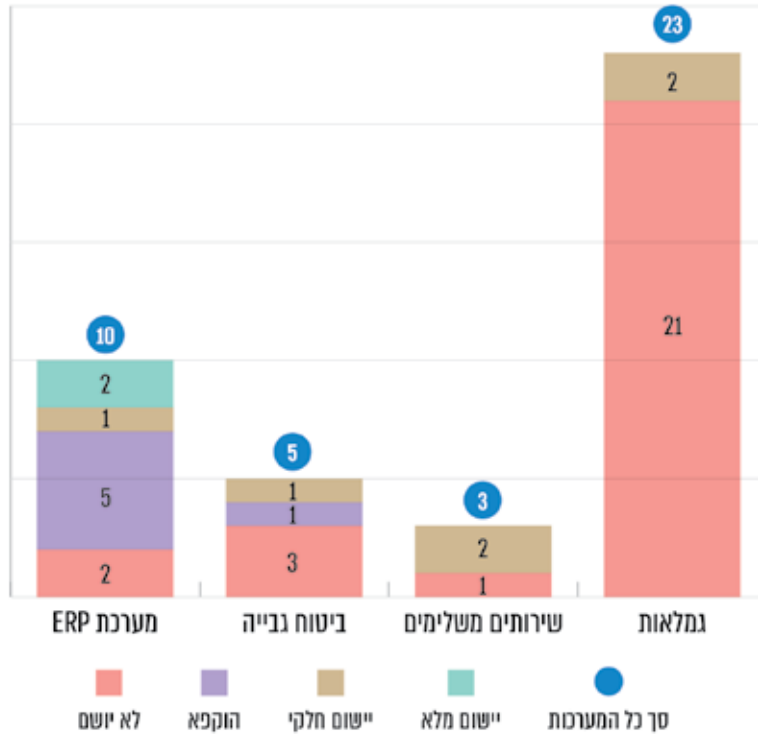


✓ יושם באופן מלא
 ✗ יושם באופן חלקי
 ✗ לא יושם
 Ⓜ הוקפא לאחר אפיון/פיתוח

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * על פי התכנון המקורי, הפרויקט תוכנן להסתיים ב-2020. ב-2017 בחן הביטוח הלאומי מחדש את המצב בפרויקט וקבע תוכנית המשך שכללה תכולות מצומצמות ביחס לתכנון המקורי.

בתרשים 7 להלן מוצג מצב היישום של המערכות שנכללו בתכנון המקורי של הפרויקט מ-2009, לפי תחומים, נכון לאוגוסט 2019.

תרשים 7: מצב יישומן של מערכות הליבה והמטה שנכללו בתכנון המקורי של הפרויקט, אוגוסט 2019



על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 6 ו-7 עולה כי רק 5 מ-31 המערכות העיקריות בתחום הליבה שנכללו בתכנון המקורי של הפרויקט מ-2009 יושמו עד לאוגוסט 2019, ואף זאת באופן חלקי בהשוואה לתכנון המקורי¹⁷. עוד עולה כי מתוך עשרה מודולים בתחום המטה (מערכת ERP) יושמו רק שניים באופן מלא ואחד באופן חלקי¹⁸. יוזכר כי ב-2017 בחן הביטוח הלאומי מחדש את מצב הפרויקט וקבע תוכנית המשך ליישומו, והתכולות בה היו מצומצמות ביחס לתכנון המקורי.

17 על פי מידע שמסרה מנהלת הפרויקט ביולי 2019 מערכת מבוסס יושמה בתחום נתוני לקוח ולא בתחום הביטוח, מערכת שירותים כספיים יושמה בתחום הגמלאות ולא בתחום הגבייה, מערכת ועדות רפואיות יושמה בתחום נפגעי עבודה בלבד, ומערכות נכות כללית ושירותים מיוחדים (כולל ועדות רפואיות) נמצאות בהליכי פריסה.

18 על פי מידע שמסרה מנהלת הפרויקט ביולי 2019, המודולים "תיק עובד" ו"מבנה ארגוני" יושמו באופן מלא ומודול "הדרכה" יושם באופן חלקי.

בלוח 1 להלן מובאים פרטים נוספים על יישום המערכות בתבל בתחום הליבה.

לוח 1: יישום המערכות בתבל בתחום הליבה, אוגוסט 2019

מספר המבוטחים במערכת (הערכה)	מצב היישום	שם המערכת	מספר המערכות	התחום
3,748 מקבלי קצבה* וכ-15,000 תביעות	פריסה חלקית פריסה חלקית	מערכת נכות כללית מערכת שירותים מיוחדים	2	גמלאות
-	לא יושם	מערכות גמלאות אחרות	21	
כ-120,000	פריסה מלאה פריסה חלקית פריסה חלקית	מערכת ועדות רפואיות תחום נפגעי עבודה תחום נכות כללית תחום שירותים מיוחדים	1	שירותים משלמים
פנים ארגוני	תחום גמלאות - יושם תחום גבייה - הוקפא	מערכת שירותים כספיים	1	
-	לא יושם	מערכת חקירות	1	
פנים ארגוני	תחום תשתיות לקוח יושם תחום ביטוח - הוקפא	מערכת מבוטח	1	ביטוח וגבייה
-	לא יושם	בריאות מעסיקים מייצגים גבייה לא-שכירים	4	
			31	סך הכול

המקור: הביטוח הלאומי.

* המערכת תומכת בשלב זה בלקוחות חדשים בלבד. לאחר יישום מלא של המערכת ינוהלו בה כ-280,000 מבוטחים בתחום נכות כללית ושירותים מיוחדים.

הביקורת העלתה כי חרף היישום החלקי של תכולות הפרויקט בהשוואה לתכנון המקורי כמפורט לעיל, ביצוע התקציב עד יולי 2019 היה גבוה בכ-58% מהתכנון המקורי (הביצוע התקציבי היה כ-755 מיליון ש"ח והתקציב המקורי שאושר לפרויקט ב-2009 היה 477 מיליון ש"ח, ראו להלן בפרק "תקציב הפרויקט").

עוד העלתה הביקורת כי במצב שנוצר בעקבות העיכוב בפיתוח המערכות בתחום הליבה, חלק מהמערכות החדשות שיושמו בתבל פועלות בד בבד עם המערכות הישנות, מפני שהמערכות הישנות מקושרות למערכות שעדיין



לא יושמו בתבל ולכן אי אפשר להשביתן. למשל, מערכת מבוטח הישנה מחוברת למערכת גבייה לא-שכירים (גל"ש) שטרם יושמה בתבל, ומערכת שירותים כספיים הישנה כוללת את תחום הגבייה שעדיין לא יושם בתבל. זאת ועוד, מערכת נכות כללית בתבל מטפלת רק בתיקים חדשים, ואילו התיקים שנפתחו לפני הקמתה עדיין מנוהלים במערכת הישנה. מצב זה גורם לעומס עבודה, לבזבוז משאבים ולעלות של תחזוקת שתי מערכות בעת ובעונה אחת ושל תחזוקת הממשק ביניהן. הוא אף גורם למורכבות טכנולוגית ומגדיל את הסיכון לכפילויות ולטעויות. על הביטוח הלאומי לבחון את הבקורות הנדרשות במצב זה. כמו כן עליו להביא בחשבון מצב זה בעת קבלת ההחלטות על תוכנית הפרויקט לשנים הבאות.

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי בתוכנית העבודה לשנת 2019 ניתן דגש לפיתוח מערכת הסבה¹⁹ ובהרצתה בשני סניפים - נתניה ורמלה. בפועל התממש רק חלק מהתוכנית, בין היתר בשל העיכובים שחלו בקליטת כוח האדם הנחוץ. הוא הוסיף כי תוכנית העבודה לשנת 2020 מייחסת עדיפות לקידום תוכנית ההסבה, שמשמעותה, בין היתר, היעדר הצורך בהפעלת שתי מערכות מידע בעת ובעונה אחת.

אף שהביטוח הלאומי יישם במסגרת הפרויקט כמה מערכות חשובות ומתקדמות שתרמו לשדרוג הליכי העבודה ולשיפור השירות למבוטח, הן חלק קטן מהמערכות שתוכננו לפרויקט ב-2009 ומכאן שהדרך למימוש מלא של היעד העיקרי בפרויקט - "המבוטח במרכז" - עוד ארוכה. משהשקיע הביטוח הלאומי משאבים כה רבים בפרויקט (כ-755 מיליון ש"ח וכעשר שנות עבודה), היה מצופה כי יחול שיפור ניכר בשירות לציבור בתחומי גמלאות עיקריים נוספים. מצב זה מדגיש את הצורך בשיפור הליכי ההערכה והתכנון בפרויקט ואת הצורך בבחינה מחודשת של תוכנית העבודה, לרבות קביעת אבני דרך ובקרה צמודה על מימושו. צרכים אלה מקבלים משנה תוקף נוכח הסיכון הנובע מהשימוש בטכנולוגיות מיושנות ונוכח היעדר האפשרות להשתמש בכלים טכנולוגיים עדכניים. מצב זה עלול לפגוע ביציבות המערכות ואף בשירות למבוטחים.

מנכ"ל הביטוח הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 כי עם כניסתו לתפקיד בחן את עתיד הפרויקט יחד עם כל הגורמים המקצועיים, וכי במצב שבו מערכות המידע של הביטוח הלאומי הן בנות עשרות שנים ונסמכות על טכנולוגיות מיושנות ותהליכי העבודה מבוזרים ולא יעילים, היה ברור שאי אפשר לגנוז את

19 אחד השלבים בתהליך הכנסת מערכת מידע חדשה לעבודה הוא תהליך הסבת הנתונים הקיימים ממערכת המקור למערכת היעד במלואם כך שיהיה אפשר לעבדם ולנתחם.



פרויקט תבל ולהתחיל לפתח מערכת חדשה מבראשית.

עוד מסר המנכ"ל כי בשנים 2017 ו-2018 פוטרו או פרשו כשליש מעובדי הפרויקט (בין היתר בעקבות יישום המלצות היועצים), וכי חלק לא מבוטל מהם היו מעמודי התווך של הפרויקט. הוא הוסיף כי עם כניסתו לתפקיד פעל להשבת חלק מהעובדים שפרשו ובה בעת לגיטם עובדים חדשים, תהליך המתחיל לתת את פירותיו לאחר כתשעה חודשים בשל הצורך להכשיר את העובדים החדשים ולבחון את יכולותיהם. לדבריו, הטלטלות שפקדו את הפרויקט גררו שינויים בתוכניות העבודה, עיכובים בלוחות הזמנים והסטות של תכולות בין גרסאות עוקבות.

המנכ"ל הוסיף כי הנהלת הביטוח הלאומי מייחסת חשיבות עליונה לקידום הפרויקט לשם שיפור השירות לציבור, וכי תבל הוא נדבך מרכזי במימוש החזון של המוסד לקידום תהליכים חוצי קצבאות המושתתים על שקיפות הנתונים ועל הנגישות להם. המערכת מאפשרת לפקיד המטפל, לרופא ולעובד השיקום לבחון בו בזמן את הטענות שהמבוטח מעלה בטופס התביעה ולהגיב עליהן, ויש בכך שיפור מקצועי ניכר הבא לידי ביטוי בקיצור זמן הטיפול בתביעות ובשיפור השירות לציבור.

עוד ציין המנכ"ל כי המערכת משפרת את טיב ההחלטות המקצועיות של פקידי הביטוח הלאומי ומאפשרת להטמיע במהירות את השינויים בחוק ואת הוראות ההנהלה. היא אף מצמצמת את מספר הפעמים הנדרש להופעות בפני הוועדה הרפואית. המנכ"ל הסביר כי המערכת ותהליכי העבודה בה מורכבים בשל הוראות החוק, לרבות תהליך העבודה של הוועדה הרפואית, ערעורים, המסמכים הנדרשים, הפיקוח והבקרה ועוד. רק בשנת 2018 קודמה הרפורמה לנכים שהתבטאה בשינוי ניכר בתהליך העבודה בתחום הנכות.

המנכ"ל הוסיף כי נכון להיום המערכת חזרה לנתיב של פעילות שוטפת ובתוך כך נעשה ארגון מחדש של תחומים אחדים, למשל מערך העבודה, ההדרכה, ההטמעה, הניהול והתכלול של כל הגורמים הרלוונטיים לגבייה. ועדת ההיגוי של הפרויקט מתכנסת אחת לחודש ומקבלת עדכון מפורט לגבי הנעשה, נעשית ביקורת מתמדת על תקציב הפרויקט, וועדות המועצה ומליאתה מקבלות דיווח שוטף על מצב המערכת.

יו"ר ועדת הכספים מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי התמנה לתפקידו במחצית השנייה של שנת 2016, וכי חודשים ספורים לאחר מינויו הסב את תשומת ליבו של שר הרווחה דאז כי יש לנקוט צעדים בנוגע לפרויקט מאחר שהתרשם כי התקציב שהועמד לרשות הפרויקט גבוה מאוד והתפוקה אינה עולה עימו בקנה אחד. אולם, הטיפול בנושא התעכב מאחר שתקציב הפרויקט לשנת 2017 כבר אושר ובשל חילופי מנכ"לים בביטוח הלאומי.



עוד מסר יו"ר ועדת הכספים כי הוביל הקמה של צוות יועצים חיצוני לפרויקט וכי התקציב שנקבע לפרויקט בשנת 2018 היה נמוך במידה ניכרת מזה שהיה נהוג בשנים הקודמות. הוא הוסיף כי הוגדרו משימות תפוקה שיש לעמוד בהן, וכי לדעתו שנת 2019 הייתה שנת מפנה. התקציב שנבנה היה מודולרי ותלוי תפוקות, מונו יועץ חדש לוועדת הכספים וגורם מתכלל חיצוני לפרויקט והמנכ"ל עומד בראש ועדות ההיגוי והמעקב המתכנסות תכופות.

מ"מ המנכ"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי עם כניסתו לתפקיד בפברואר 2017 נודע לו על מצב הפרויקט, והוא הבחין כי תפוקות הפרויקט אינן הולמות כלל את התכנון המקורי וכי תקציבו הוגדל במשך השנים בשל הערכות תקופתיות של המשימות שיש להשלים ובשל הערכת משך הזמן והמשאבים שנדרשו לסיום הפרויקט במלואו. הוא הוסיף כי בשל הליקויים שעלו בדוח מבקר המדינה מ-2015 ולבקשת המועצה הוא שכר צוות מומחים כדי לבחון את ישימות המערכות שפותחו ואת המשך יישום הפרויקט במתכונתו דאז. הנהלת הביטוח הלאומי אימצה את הממצאים והמסקנות של המומחים והקימה צוות יישום, בין השאר כדי לצמצם את החריגות החמורות בתקציב.

עוד מסר מ"מ המנכ"ל כי המליץ בעבר לגדר את תכולות הפרויקט ולהתייחס אליו כאל תוכנית הכוללת כמה פרויקטים, אשר החלפת כל מערכת ישנה תיעשה בהדרגה, תוך הגדרת מנגנון תעדוף ל"כניסה לפיתוח בתבל". הוא הוסיף כי יש להקפיד על איכותם של המערכות שפותחו ושל המוצרים שהוטמעו. לדבריו, במערכות שפותחו עד כה התגלו תקלות רבות ולכן צוות הפיתוח עסק בתיקון ולא בפיתוח מערכות נוספות, דבר שגרם לעיכובים בלוחות הזמנים ולא-עמידה בתכולות שתוכננו. עוד מסר מ"מ המנכ"ל כי ככל הנראה יימשך הפרויקט במתכונתו הנוכחית מעל לעשר שנים נוספות, וכי יש לנהל מעקב הדוק על העיכובים שנגרמים בעיקר בשל איכות הפיתוח ובשל שיתוף הלקוחות מהצד העסקי בתכנון הפרויקט ובניהולו.

סמנכ"ל תקשוב ומערכות מידע בביטוח הלאומי דאז מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי הקשיים והעיכובים בשלביו הראשונים של הפרויקט נבעו מכמה גורמים ובהם הקושי לאמוד את לוחות הזמנים ואת התקציב וכן התרבותן של דרישות הפיתוח מצד לקוחות המערכת עקב הרצון לפתח תהליכי עבודה חדשים שאינם קיימים במערך המחשוב הנוכחי. הוא הוסיף כי מסגרת התקציב שנקבעה ל-2018 ול-2019 הייתה נמוכה וגררה פיטורי עובדים שהועסקו בפרויקט. בעקבות כך אבד ידע רב וחלו עיכובים בהתקדמות.

פערים ביישום התכולות לאחר הליך הבחינה מחדש מ-2017

בהליך הבחינה מחדש מ-2017 הוצעו היועצים שלוש חלופות עיקריות להמשך יישומו של הפרויקט: (א) גידור התוכנית (להלן - חלופת הגידור); (ב) מיקור חוץ חלקי או מלא - ביצוע חלקים מהתוכנית באמצעות ספק חיצוני בניהול הביטוח הלאומי; (ג) עצירה מלאה או חלקית של הפרויקט אחרי השלמת הפריסה של מערכת ועדות נפגעי עבודה. היועצים המליצו ליישם את חלופת הגידור בתכולות המפורטות להלן בתקציב של עד 150 מיליון ש"ח ובלוח זמנים מוגדר - עד סוף שנת 2019. הם קבעו כי "חלופה זו נותנת מענה סביר לצרכי המוסד, בלוח זמנים ובהיקף תקציב נשלטים".

התכולות בחלופת הגידור כללו בין היתר את השלמת הפריסה של מערכת ועדות נפגעי עבודה ושל מערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים בכל הסניפים; השלמת פיתוח תהליכים משלימים לוועדות נפגעי עבודה כגון הגשת תביעה בתחום נכות מעבודה ודמי פגיעה וכן תהליך התשלום; השלמת נושאים הצמודים למערכת נכות כללית כגון ועדות רפואיות נכות כללית ומס הכנסה, ילד נכה ופוליו, ובניית מערך מידע ניהולי²⁰ ומערך דיגיטלי²¹. בספטמבר 2017 אישר הביטוח הלאומי את המלצות היועצים כאמור, ונקבעה לפרויקט תוכנית המשך עד סוף 2019, בתקציב של 180 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי חל עיכוב של ממש בפעילות המתוכננת לשנים 2018 ו-2019 משום שמספר הפיתוחים ומספר התקלות היו גבוהים מהמתוכנן²². למשל, מערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים נפרסה בשלושה סניפים בלבד, האפיון של מערכות ועדות רפואיות מס הכנסה, ילד נכה ודמי פגיעה ונכות מעבודה, שתוכנן ל-2019, נדחה ל-2020, ולוח הזמנים ליישום מערך המידע הניהולי טרם נקבע²³. חרף העיכוב, רוב התקציב שאושר כבר נוצל (ביצוע התקציב לתקופה מינואר 2018 ועד יולי 2019 היה כ-142 מיליון ש"ח²⁴ ואילו התקציב שקבע הביטוח הלאומי לשנים אלה היה 180 מיליון ש"ח).

20 הכולל כלים כגון BI (Business Intelligence) - תחום בטכנולוגיית המידע העוסק בבניית מערכות העוזרות לארגון להפיק מידע עסקי ממשי ממכלול הנתונים שהוא אוסף.

21 ערוצי קשר דיגיטליים עם המבוטחים ועם המייצגים כגון שירות עצמי באינטרנט, אפליקציות במובייל ויישומים ברשתות החברתיות.

22 על פי דיווח שמסר היועץ של ועדת הכספים לנושא הפרויקט בישיבת ועדת הכספים ב-24.7.19.

23 על פי מצגת שהציג יועץ מטעם ועדת הכספים לנושא הפרויקט, בדיון של הוועדה ב-24.7.19.

24 על פי נתוני מינהל התקציבים בביטוח הלאומי, ביצוע התקציב בשנת 2018 היה 55 מיליון ש"ח וביצוע התקציב עד יולי 2019 (כולל התחייבויות) היה 87 מיליון ש"ח.



הביטוח הלאומי ציין בתשובתו כי הנהלת המוסד החליטה בשנת 2017 לתחום את הפיתוח בשנת העבודה 2018 למערכות ועדות רפואיות-נפגעי עבודה, נכות כללית ושירותים מיוחדים. הביטוח הלאומי הוסיף כי אכן מספר התקלות היה גבוה לאין ערוך מהאומדן ההתחלתי ולצורך התגברות עליהן הוא הסיט משאבים (כוח אדם ותקציבים), וכי ניתן לראות שמספר התקלות במערכת ועדות רפואיות-נפגעי עבודה פחת. עוד ציין הביטוח הלאומי כי במסגרת הפקת הלקחים הוחלט להקצות צוות ייעודי שיטפל רק בתקלות. צוות זה החל לפעול ברבעון הרביעי של 2019, והליך פרסום מכרז להטמעת מערכת אוטומציה לבדיקות נמצא בעיצומו.

עולה אפוא כי לכל אורך הדרך סבל הפרויקט מעיכובים ביישום התכולות, ובסופו של דבר הם הובילו לחריגות מהתקציב המתוכנן. המכניזם הרב-שנתי של אי-העמידה ביישום התכולות, בלוח הזמנים ובתקציב המתוכנן עשוי להצביע על בעיה יסודית בהליכי התכנון של הפרויקט, לרבות באופן הניהול של תוכנית העבודה שלו ובפיקוח עליה (ראו להלן בפרק "תוכנית העבודה של הפרויקט").

מאחר שמדובר בפרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות, על הביטוח הלאומי לבחון לעומק את תהליכי התכנון בפרויקט, לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים, בתקציב וביישום התכולות, להפיק את הלקחים הנדרשים וליישם במהירות ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך של הפרויקט בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים.

כמו כן על הביטוח הלאומי לבחון את הליך אישור השינויים והשיפורים בפרויקט ולמנות גורם בכיר לאחראי לאישור השינויים לאחר בדיקת השפעתם על לוח הזמנים ועל התקציב שנקבעו. זאת ועוד, מאחר שמספר הפיתוחים בפרויקט גבוה מהמתוכנן, על הביטוח הלאומי לבחון תהליכי עבודה קיימים שניתן לפשטם וכך להקטין את מספר הפיתוחים הנדרש.

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי במסגרת תהליכי הפיקוח והבקרה אושרה הקמת ועדת שינויים ותקלות בהשתתפות נציגי מינהל גמלאות, נציגי תבל ומינהלת הפרויקט. כל דרישה לשינוי בתכולות ובמשאבים ודרישה לתיקוני תקלות יידונו בוועדה והיא תחליט על הצורך בשינוי, על הסיכונים הכרוכים בכך ועל משמעויותיו האחרות.

תקציב הפרויקט

תקציב פרויקט מפרט את ההוצאות הכספיות הצפויות בו לפרק הזמן שתוכנן ואת מקורות מימונו. ניהול עלויות הפרויקט כולל את התהליכים הדרושים כדי לוודא שהפרויקט יבוצע במסגרת התקציב שנקבע, לרבות תכנון המשאבים, הערכת העלויות ותקצובן ובקרת העלויות.

בדוח המבקר מ-2015 נכתב כי על הגורמים המפקחים על הפרויקט - ועדת ההיגוי, ועדת הכספים וכן מועצת הביטוח הלאומי - לתת את דעתם בייחוד על ניהול תקציב הפרויקט ועל הבקרה עליו, וכי בהיעדר תשתית מידע מלאה ומפורטת על השינויים הנרחבים בתקציב הפרויקט, בתכולתו ובלוח הזמנים שלו ועל השפעתם על התוכנית הכוללת, לא ניתן לפקח באופן מיטבי על הפרויקט ועל ההחלטות המתקבלות בו.

התקציב שתוכנן לפרויקט עודכן כמה פעמים לאורך השנים: ב-2011 עודכן התקציב המתוכנן מ-477 מיליון ש"ח (התקציב המקורי מ-2009) ל-649 מיליון ש"ח וב-2014 הוא עודכן שוב ל-869 מיליון ש"ח; ביוני 2017 הציגה מנהלת הפרויקט לוועדת ההיגוי תחזית מעודכנת לתקציב הכולל שנדרש לפרויקט בסך של 1,387 מיליון ש"ח וללוח הזמנים לסיום הפרויקט בשנת 2028 (להלן - התחזית מ-2017).

בדוח היועצים נכתב כי הם למדו את התחזית מ-2017 ולדעתם היא אינה ישימה, וזאת על פי הניסיון שנצבר בפרויקטים גדולים אחרים בתעשייה ובממשלה. היועצים המליצו כאמור לגדר את תכולת הפרויקט בתקציב של עד 150 מיליון ש"ח לכל היותר עד סוף 2019. עוד כתבו היועצים בדוח כי לא נעשה די בכל הקשור לניהול תקציב הפרויקט ולמעקב אחריו, כי חסרה בקרה על הביצוע התקציבי לעומת התכנון, וכי חסר משטר תקציבי מול התפוקות המתקבלות.

בעניין זה יצוין לחיוב כי במסגרת יישומן של המלצות היועצים הקים הביטוח הלאומי ב-2018 צוות פיקוח תקציבי לפרויקט בראשות החשבת, ועם חבריו נמנים מנהלת הפרויקט ומנהל תוכניות העבודה בפרויקט, נציגי מינהל הגמלאות ונציגי הביקורת הפנימית (להלן - הצוות). הצוות נפגש באופן שוטף ומפקח על ביצוע תקציב הפיתוח של הפרויקט על פי שעות העבודה המתוכננות לכל משימה בו.

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי מינהלת הפרויקט שהוקמה לאחרונה שותפה לבקרה הכספית והתקציבית של הפרויקט, וכי היא הונחתה להגדיר נהלים ושיטות עבודה לצורך הניהול והבקרה של השינויים בתוכניות העבודה.



הביצוע התקציבי בפרויקט בשנים 2010-2019

בינואר 2020 העביר הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה נתונים מעודכנים על הביצוע התקציבי בפרויקט משנת 2010 ועד לנובמבר 2019, לפי העלויות של סעיפים אלה: העובדים החיצוניים בפרויקט, הרכש, ההדרכה ושכר הדירה. לוח 2 להלן מפרט את הנתונים.

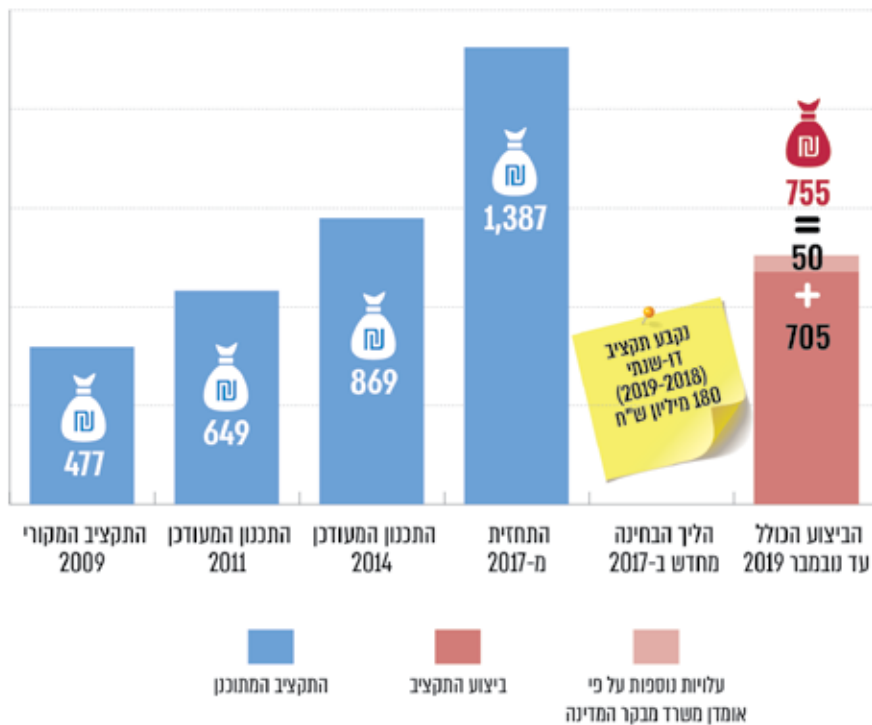
לוח 2: ביצוע תקציב פרויקט תבל, 2010 - נובמבר 2019 (במיליוני ש"ח)

הנושא	הסכום במיליוני ש"ח	השיעור מסך ההוצאה
עובדים חיצוניים	529	75%
רכש*	125	18%
אחר (הדרכה, מתגברי לקוח)	27	4%
שכר דירה	24	3%
סך הכול	705	100%

על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל רכישת מחשב מרכזי עבור תבל בשנת 2017 בסך 27 מיליון ש"ח.

מלוח 2 עולה כי הביצוע התקציבי בפרויקט בשנים 2010 - 2019 הסתכם ב-705 מיליוני ש"ח. עוד עולה כי עלות העסקת העובדים החיצוניים היא ההוצאה העיקרית בפרויקט (כ-75% מסך ההוצאה בשנים אלו). בתרשים 8 להלן מוצגים השינויים בתקציב המתוכנן לפרויקט בשנים 2009 - 2017 וכן מוצג הביצוע התקציבי בפרויקט נכון לנובמבר 2019.

תרשים 8: השינויים בתקציב המתוכנן לפרויקט בשנים 2009 - 2017 והביצוע התקציבי המצטבר עד נובמבר 2019 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לאורך שנות הפרויקט חלו שינויים רבים בתקציבו המתוכנן. ב-2017 עמדה התחזית התקציבית לפרויקט על 1.387 מיליארד ש"ח - תחזית הגבוהה פי שלושה מהתקציב המקורי מ-2009, שהיה 477 מיליון ש"ח.

כאמור, התברר כי חרף היישום החלקי של תכולות הפרויקט בהשוואה לתכנון המקורי, ביצוע התקציב עד יולי 2019 היה גבוה בכ-58% מהתקציב המקורי שאושר לפרויקט ב-2009 (כ-755 מיליון ש"ח לעומת התקציב המקורי שהיה 477 מיליון ש"ח).

עוד התברר כי אף שעד יולי 2019 נוצל רוב התקציב הדו-שנתי שקבע הביטוח הלאומי לפרויקט לשנים 2018 ו-2019 בסך 180 מיליון ש"ח, חל עיכוב של ממש בביצוע התכולות המתוכננות לשנים אלו בשל מספר פיתוחים ותקלות גבוה מהמתוכנן. יתר על כן, אף שהביטוח הלאומי הקים ב-2018 צוות לפיקוח תקציבי שהתכנס באופן שוטף, התקשה הצוות לבצע בקרה מלאה



על תקציב הפרויקט ב-2019 לעומת התכולות המתוכננות בשל היעדר נתוני תכנון מפורטים, מלאים ומעודכנים (ראו להלן בפרק "תוכנית העבודה של הפרויקט").

זאת ועוד, נתוני הביטוח לאומי מראים כי ביצוע התקציב בפרויקט עד לנובמבר 2019 עמד על כ-705 מיליון ש"ח; נמצא כי נתונים אלה אינם כוללים את כל העלויות הישירות המשויכות לפרויקט כגון עלות שכרם של 15 עובדי מינהל תקשוב ומערכות מידע המועסקים בפרויקט (למשל מנהלת הפרויקט, מזכירת הפרויקט ומתכנתים), וכן עלות ההתקשרות עם יועצים חיצוניים, המספקים למוסד שירותי פיקוח ובקרה על הפרויקט. על פי האומדן של משרד מבקר המדינה, עלויות אלה הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח, שהם כ-7% מסך עלויות הפרויקט. יתר על כן, תקציב הפרויקט אינו מביא בחשבון את עלות העבודה של חלק מהמערכות החדשות שיושמו בתבל המופעלות בד בבד עם המערכות הישנות.

ראוי לבחון את שיוך כלל העלויות הקשורות בפרויקט לתקציבו באופן ישיר (כגון העלות הכוללת של כוח האדם המועסק בפרויקט ועלויות תפעול נוספות²⁵). זאת כדי שהגורמים המפקחים על הפרויקט יוכלו לראות את התמונה המלאה של עלותו, והיא תשמש אותם בקבלת ההחלטות לגבי התכנון לטווח הקצר והארוך, לרבות בנושא הקצאת המשאבים (כגון כוח אדם) והכדאיות הכלכלית (עלות-תועלת).

הביטוח הלאומי ציין בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת, כי המנכ"ל הנחה להכליל בתקציב פרויקט תבל גם את עלויות כוח האדם בתקן (כ-15 תקנים), וכי השינוי יבוא לידי ביטוי בתקציב 2020. הביטוח הלאומי הוסיף כי הוא חותר בהתמדה להליכי תקצוב מדויקים יותר, וכי על פי המלצתו של מבקר המדינה יבחן המוסד כיצד לשייך את כל העלויות של הפרויקט ישירות לתקציבו. הוא ציין כי הדרישה לזקוף את עלות העבודה של המערכות החדשות המופעלות בד בבד עם המערכות הישנות באותו התחום אינה פשוטה ליישום, וכי בכוונת המנכ"ל למנות צוות בין-תחומי שיכלול את נציגי החשבות, מינהל תקשוב ומערכות מידע ומינהל תקציבים כדי לגבש מודל לחישוב עלויות אלו.

25 למשל עלות העבודה של המערכות החדשות בתבל ושל המערכות הישנות באותו התחום בעת ובעונה אחת, כגון מערכת מבוטח, מערכת שירותים כספיים ומערכת משאבי אנוש.



תוכנית העבודה של הפרויקט

יש לקבוע לוח זמנים מוגדר לביצועו של כל פרויקט. ניהול הזמן בפרויקט כולל חמישה תהליכים: הגדרת הפעילויות; הגדרת סדרן; הערכת זמני הפעילויות; קביעת לוח זמנים הכולל תאריכי התחלה וסיום לכל פעילות; בקרת לוח הזמנים, לרבות בחינת השינויים שאושרו וייזום פעילויות למניעת פערים בלתי רצויים.²⁶

ניהול תוכנית העבודה השנתית של הפרויקט

בדוח המבקר מ-2015 נמצא כי במשך שמונה חודשים, מיוני 2013 ועד לינואר 2014, לא נקבעה לפרויקט תוכנית עבודה מאושרת עדכנית וכי מינהל תקשוב מערכות מידע התקדם בביצוע שלב א' בלא שהייתה בידי תוכנית עבודה מפורטת ליישום שלב זה במלואו. בשל כך נפגעה בעיקר יכולתן של ועדת ההיגוי ושל ועדת הכספים לעקוב אחר התקדמות הפרויקט על פי אבני הדרך שנקבעו ולפקח עליה. משרד מבקר המדינה העיר באותו הדוח כי אין לקבל מצב כזה בפרויקטים בכלל ובפרויקט גדול ומורכב כגון זה בפרט.

נושא תוכנית העבודה חזר ועלה בדיונים שונים שקיימו ועדת הכספים וועדת ההיגוי בשנת 2019. למשל, בדיון של ועדת הכספים ב-27.3.19 ציינה החשבת כי לפרויקט עדיין אין תוכנית עבודה מפורטת ל-2019, ולכן לא ניתן לבצע פיקוח תקציבי. היא הוסיפה כי העירה על כך כמה פעמים בוועדות ההיגוי, והוסיפה: "במצב הקיים היום אין אפשרות לפקח מה בוצע ומה לא". באותו הדיון ציין היועץ לוועדת הכספים לנושא הפרויקט²⁷: "יש חילוקי דעות האם יש תוכנית עבודה ל-2019 או לא". עוד הוא ציין כי בתחילת 2019 הייתה אמורה להיות תוכנית מפורטת לכל השנה, אך לא ניתן לבצעה מפני שעדיין לא נעשה אפיון של כל הדרישות, אין אומדן לביצוע המשימות ואינש כוח האדם אינו מתקדם בהלימה לתוכנית העבודה.

בדיון ועדת ההיגוי מ-19.5.19 ציינה החשבת: "אנחנו באמצע מאי ואין עדיין תוכנית עבודה, לא יודעים מה פירוט העלות והתכולות. אי אפשר לנתח מה קורה פה. אין לנו מושג ביחס למה שתכננו, אין מושג מה הלקוחות חשבו שיקבלו, מה הם שינו לאורך הדרך, מה ירד בהסכמה ומה הוסף". בדיון נוסף של ועדת ההיגוי ב-30.6.19 ציינה החשבת כי תוכנית העבודה ל-2019 לא נקבעה בתחילת השנה, כי חסר תקציב שנתי מפורט הכולל גם מטרות ויעדים, וכי חלק מפירוט התוכנית ניתן בסוף יוני 2019 ולכן אי אפשר לנהל פיקוח הדוק על התקציב.

מנהלת הפרויקט מסרה למשרד מבקר המדינה ב-7.8.19 כי תוכנית העבודה ל-2019

26 שלמה גלברזון ואבי שטוב, ניהול פרויקטים, תכנון ביצוע ובקרה (2004), עמ' 28 - 29, 119.

27 ב-2010 מינתה ועדת הכספים יועץ חיצוני מטעמה לשם בקרה על תקציב הפרויקט ועל לוח הזמנים. בדצמבר 2018 התמנה לתפקיד יועץ חדש.



כללה ארבע גרסאות (כל גרסה מכילה דרישות עסקיות ושו"שים²⁸ במערכת ועדות נפגעי עבודה ובמערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים). שלוש הגרסאות הראשונות כללו מראש תכולות אשר דרישותיהן הוגדרו ותומחרו בביטוח הושהגה הסכמה עם הלקוחות על הפתרון. בגרסה הרביעית נעשה תכנון מסגרת בלבד בשל חוסר הרצון להתחייב לתכולות לפני סיכום הדרישות והשגת הסכמה לפתרון מצד הלקוחות. מכיוון שהדיונים עם הלקוחות לגבי התכולות הסתיימו רק במאי 2019, היה אפשר לתמחר אותם רק ביוני 2019.

מהאמור לעיל עולה כי במחצית הראשונה של 2019 התקדם הביטוח הלאומי ביישום הפרויקט בלי שהושגה הסכמה בין הגורמים המעורבים בו בנוגע לקיומה של תוכנית עבודה שנתית מפורטת. ביוני 2019 סברה חשבות המוסד כי התוכנית הקיימת לשנת 2019 אינה מאפשרת לבצע פיקוח תקציבי כנדרש.

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי סוגיית חילוקי הדעות ואי ההסכמות בין לקוחות המערכת בתחום הגמלאות לבין תבל התייתרה ברגע שיועץ המנכ"ל קיבל עליו את האחריות לתכלול הפעילות של כל הגורמים הקשורים לפרויקט ובכללן ההכרעה בחילוקי הדעות כאמור. הביטוח הלאומי הסביר כי חלק בלתי נפרד מעבודת היועץ הוא לתאם בין כל הגורמים המקצועיים בארגון והדבר נכלל גם בתוכנית העבודה של מינהלת הפרויקט.

מאחר שתוכנית עבודה שנתית מוסכמת היא נדבך עיקרי בניהולו של כל פרויקט וכלי בקרה מרכזי, על הביטוח הלאומי להקפיד שלפרויקט תהיה תוכנית עבודה שנתית מפורטת, המוסכמת על כל הגורמים המעורבים בו. זאת כדי לנהל ביעילות את השינויים בתוכנית העבודה ואת הסיכונים ביישומה, להקצות את המשאבים באופן מיטבי ולפקח על התקדמות הפרויקט.

28 שו"שים - שיפורים ושינויים הנעשים במערכת מידע לאחר הפעלתה.

הכנת תוכנית עבודה רב-שנתית לפרויקט

בישיבת ועדת ההיגוי ב-21.8.18 הוחלט בין היתר: "תבל יכינו תכנית חומש לעניין הדרישות והצפי לשנים הבאות". ב-23.10.18 התקיימה ישיבה של ועדת המדע והטכנולוגיה בכנסת בנושא פרויקט תבל, ובין משתתפיה היו ראש רשות התקשוב, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל הביטוח הלאומי ומנהלת הפרויקט. בישיבה ציין המנכ"ל כי ועדת הכספים הנחתה את הנהלת מערכות המחשוב בביטוח הלאומי להכין תוכנית חומש לפרויקט שתפרט את לוחות הזמנים לגבי כל אחת מהמערכות המתוכננות ולגבי ההטמעה המלאה של מערכת נכות כללית בכל הסניפים בביטוח הלאומי.

בישיבת ועדת הכספים מ-11.12.18 הציגה מנהלת הפרויקט את מצב הפרויקט וציינה: "על פי בקשת הוועדה אנו בהליכים מתקדמים של הכנת תכנית חומש...". בישיבת ועדת ההיגוי מ-19.5.19 אמר המנכ"ל למנהלת הפרויקט: "אתם חייבים להכין תכנית רב-שנתית, שוחחנו על זה עשרות פעמים וזו גם ההנחיה של ועדת כספים". הוא הוסיף: "חייבים לראות לאן העסק הזה הולך. חובה לדעת מה אופק הפיתוח, תכולות, לו"ז ותקציב. מבקש שלוועדת ההיגוי הבאה תוצג תכנית רב-שנתית".

ב-1.9.19 מסרה מנהלת הפרויקט למשרד מבקר המדינה: "בימים אלה אנו עמלים על הכנת תוכנית עבודה מפורטת לשנת 2020 וכן על תוכניות על לשנים 2021 - 2022". עוד היא מסרה כי עד כה הוכנו התוכניות עבור מערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים (כולל ועדות רפואיות) הן לפריסה ארצית והן לסיום הפרויקט, וזאת על סמך הדרישות (התכולות) שהתקבלו מהלקוחות. מנהלת הפרויקט הוסיפה: "עם השלמת כלל התוכניות ואישורן הסופי על ידי הלקוחות, לרבות נתוני תקציב וכוח אדם, הן תוגשנה לאישור ועדת ההיגוי, מינהלת הביטוח הלאומי וועדת הכספים".

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי מינהלת הפרויקט תיבנה תוכנית עבודה רב-שנתית (תוכנית חומש) שתאפשר לגבש תכנון תקציבי ובקרה ארוכי-טווח לפרויקט. מאחר שמינהלת הפרויקט הוקמה ברבעון האחרון של 2019, עדיין לא התאפשר לבנות את התוכנית, אך הוחלט כי היא תיבנה בשני שלבים: תוכנית עבודה שנתיים 2020 - 2021 ותוכנית עבודה רב-שנתית שתוגש במחצית הראשונה של 2020.



יש לראות בחיוב את עצם העמידה על הצורך בגיבוש תוכנית רב-שנתית לפרויקט ואת האצת הפעולות לגיבושה. על הביטוח הלאומי להשלים בהקדם את הכנתה כדי שתשמש כלי עבודה לצוותי העבודה בפרויקט וכלי ניהולי לגורמים המובילים את הפרויקט. תוכנית זו תשקף את התמונה המלאה על אופק התכנון של הפרויקט, על התפוקות הצפויות בשנים הבאות ועל המשאבים הנדרשים ליישומן, לרבות תקציב והיקף כוח האדם. כמו כן היא תשמש את הנהלת הביטוח הלאומי בקבלת ההחלטות לגבי ההתקדמות בפרויקט ובביצוע מעקב ובקרה עליו, הן ביחס להשגת יעדיה והן בהיבטים של חיסכון ויעילות.

הקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתית

1. במרץ 2011 החליטה הממשלה²⁹ (להלן - ההחלטה מ-2011) להקים במשרד האוצר יחידת מטה ותקשוב ממשלתי (להלן - התקשוב הממשלתי)³⁰. היחידה נועדה לקדם ולייעל את מערך התקשוב הממשלתי ואת שיתוף הפעולה בין המגזר הממשלתי לגופים ציבוריים אחרים בתחומי המחשוב וכן לשפר את רמת השירות לאזרח. עוד הוחלט להכפיף את כל משרדי הממשלה להוראות המקצועיות של מנהל היחידה - המנמ"ר (מנהל מערכות מידע ראשי) הממשלתי, ולהעביר לאחריותו הישירה את הפרויקטים הממשלתיים הרחוביים בתחום המחשוב.

מטרות התקשוב הממשלתי כפי שנקבעו בהחלטה מ-2011 היו בין היתר: הנחלת ארכיטקטורה וסטנדרטים אחידים ליחידות התקשוב בממשלה; קידום שיתוף מאגרי מידע וידע מקצועי בין גופי הממשלה; ייזום פרויקטי מחשוב רחוביים בממשלה וניהולם; הקמת מערך דיווח ותפעול והגברת שקיפותה של פעילות התקשוב הממשלתית. כן הוחלט להכפיף את כל משרדי הממשלה להוראות המקצועיות של מנהל התקשוב הממשלתי ולחייבם להיוועץ עימו בכל הקשור לתוכניות העבודה בתחום התקשוב ולתקציב המחשוב המשרדי. בעניין זה יצוין כי הביטוח הלאומי הוא תאגיד סטטוטורי (ואינו משרד ממשלתי) ולכן אינו מחויב לפעול על פי הוראות אלו.

עד למרץ 2011 הייתה הפעילות בנושא התקשוב הממשלתי מרוכזת בידי "הוועדה המרכזית לענייני תקשוב" שבאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר וזאת מתוקף הוראת תכ"ם³¹ שקבעה כי הוועדה תדון בבקשות לאישור מוקדם

29 החלטת הממשלה 3058, "הקמת יחידת מטה ותקשוב ממשלתי במשרד האוצר" (27.3.11).

30 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 167 (2017), "התקשוב הממשלתי", עמ' 171 - 221.

31 הוראת תקנון כספים ומשק של אגף החשב הכללי במשרד האוצר.

של פרויקט מחשוב גדול או רחב-היקף לאחר שלב הייזום ולפני שיוחל בהכנת המכרז לביצועו או בביצוע הפרויקט. פרויקט מחשוב גדול הוא כל פרויקט מחשוב שעלותו הרב-שנתית היא בין 1.2 מיליון ש"ח ל-10 מיליון ש"ח, ופרויקט מחשוב רחב-היקף הוא כל פרויקט מחשוב שעלותו הרב-שנתית עולה על 10 מיליון ש"ח.

בדוח המבקר מ-2015 עלה כי רק כעשרה חודשים לאחר תחילת הפרויקט, בינואר 2011, ולאחר שכבר גויסו כשלושים עובדים והושקעו כעשרה מיליון ש"ח בתשתיות וברכש לצורכי הפרויקט, הציג הביטוח הלאומי את התוכנית הרב-שנתית של הפרויקט לוועדה המרכזית לתקשוב. הביטוח הלאומי השיב למבקר באותו הדוח כי אף שהוראת התכ"ם אינה חלה עליו, אישרה מנכ"לית הביטוח הלאומי דאז להציג את הפרויקט לפני הוועדה, מתוך הבנה שבפרויקט מחשוב גדול כזה ראוי שיהיה שיתוף של ידע מקצועי בפורום בין-משרדי וכדי לקבל היזון חוזר.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה בדוח המבקר מ-2015 כי יש לתת את הדעת על כך שעל פי ההוראות הקיימות, פרויקט מחשוב גדול מאוד, בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, שמבצע גוף סטטוטורי המתקצב על ידי המדינה בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה, לא היה מחויב להיבחן בידי הוועדה המרכזית לתקשוב שבמשרד האוצר.

2. ב-2014³² החליטה הממשלה להעביר את התקשוב הממשלתי לאחריותו של משרד ראש הממשלה ולהגדירו מחדש כ"רשות התקשוב הממשלתי" (להלן - רשות התקשוב). בהחלטה אחרת של הממשלה (להלן - ההחלטה מ-2014)³³ הוחלט להרחיב את תחומי הפעילות של התקשוב הממשלתי ולקבוע כי ייעודו יהיה כדלקמן: לשמש מרכז ידע ויועץ מקצועי בתחום התקשוב לממשלה (ההדגשה לא במקור); לפעול לייעול מערך התקשוב ולקידום חדשנות טכנולוגית במשרדי הממשלה ויחידותיהם; להעמיד טכנולוגיות מתקדמות לשיפור השירות הממשלתי לציבור; להפחית את הנטל הבירוקרטי ולקדם מדיניות ממשל פתוח.

עוד נקבע בהחלטה מ-2014 כי תפקידי התקשוב הממשלתי יכללו: גיבוש מתודולוגיה לניהול מחזור החיים של מערכות מידע ולניהול יעיל של פרויקטים, של תשתיות ושל תהליכים בתחום התקשוב; קידום שיתוף ידע מקצועי בין

32 החלטת הממשלה 2099, "העברת שטח הפעולה של התקשוב הממשלתי ממשרד האוצר למשרד ראש הממשלה" (10.10.14).

33 החלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית" (10.10.14).



אגפי מערכות המידע; ליווי ובקרה של פרויקטי תקשוב משרדיים משמעותיים (ההדגשה לא במקור); קידום פלטפורמות רוחביות ויישומים ייעודיים להנגשת מידע ושירותים ממשלתיים לציבור ולהפעלתם כגון פורטל השירותים והמידע הממשלתי "Gov.il".

ב-2016 החליטה הממשלה³⁴ לאמץ מדיניות של קבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו באמצעות שיתוף מידע בין גופי הממשלה (להלן - החלטת הממשלה מ-2016). בסעיף 5 ו' להחלטה הוטל על ראש רשות התקשוב לעודד גופים ציבוריים לשתף מידע בינם לבין עצמם ובינם לבין משרדי הממשלה לשם שיפור השירות לציבור בשים לב למאפיינים הייחודיים של הגופים הציבוריים השונים. בסעיף 11 להחלטה נקבע להטיל על שר הרווחה והשירותים החברתיים לפנות לביטוח הלאומי כדי לבחון את האפשרות לאמץ את האמור בחלק מהסעיפים בהחלטה (סעיפים 1-3, 6-7) לעניין שיתוף מידע בינו לבין משרדי ממשלה.

בישיבה של ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת מ-23.10.18 סקר המנכ"ל את מצב הפרויקט. ראש רשות התקשוב דאז אמר כי "יועצים בכירים מטעם רשות התקשוב מלווים פרויקטים מרכזיים בשירות הממשלתי", אך הביטוח הלאומי הוא תאגיד סטטוטורי ולכן אינו שותף לתהליך זה. עוד ציין ראש הרשות כי הוא נפגש עם המנכ"ל וסיכם עימו להרחיב את שיתוף הפעולה ביניהם ולהעמיקו. בפועל לא התייעץ הביטוח הלאומי עם רשות התקשוב לגבי פרויקט תבל.

מאחר שפרויקט תבל - מפרויקטי המחשוב הגדולים, המורכבים והיקרים במגזר הציבורי - סבל מקשיים ומעיכובים רבים, ומאחר שרשות התקשוב היא בעלת ניסיון בליווי פרויקטים בעלי מאפיינים דומים (פיתוח רב-שנתי, פלטפורמה של עשרות תת-מערכות, תקציב נרחב, חילוץ פרויקטים ממצבי משבר), ראוי שהביטוח הלאומי יבחן את האפשרות להדק את הקשר המקצועי עם רשות התקשוב. זאת כדי שרשות התקשוב תתרום לו מניסיונה ומן הידע המקצועי שצברה במציאת פתרונות לבעיות שעלו בפרויקט ותסייע למניעת בעיות בעתיד.

34 החלטת הממשלה 1933, "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).

כמו כן ראוי לבחון דרכים להרחבת שיתוף הפעולה בין הביטוח הלאומי לרשות התקשוב ולהעברת הידע המקצועי ביניהם גם בתחומי תקשוב אחרים. בכלל זה ראוי לבחון את הצטרפות הביטוח הלאומי לאתר gov.il, המאגד את כל השירותים והמידע הממשלתיים לאזרח, וכן שיתוף של מידע בין הביטוח הלאומי למשרדי הממשלה במסגרת החלטת הממשלה מ-2016. זאת כדי לשפר את השירות לציבור ולייעלו, דבר שיתרום לקידום תפיסת "המבוטח במרכז".

הביטוח הלאומי מסר בתשובתו כי הוא מוגדר כתאגיד סטטוטורי ולכן אינו כפוף לרשות התקשוב. עם זאת, מדיניותה של הנהלת הביטוח הלאומי היא לשתף פעולה ולשדרג את המערכות המשרתות את הציבור הרחב תוך שמירה על עצמאות המוסד ועל ייחודיותו. הוא הוסיף כי הנחה את יועץ המנכ"ל ואת הצוות המקצועי של תבל ליזום מפגשים עם התקשוב הממשלתי ברוח הערת הביקורת לשם סיעור מוחות והפריה הדדית.

מ"מ ראש רשות התקשוב השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי לצורך שיתוף פעולה מרבי בין רשות התקשוב לבין תאגידים סטטוטוריים ובפרט עם הביטוח הלאומי, יהיה נכון להרחיב את ייעוד הרשות ואת תפקידיה שנקבעו בהחלטות ממשלה אף ביחס לגופים אלו.

הקשר המקצועי בין גופים סטטוטוריים לבין רשות התקשוב הממשלתי, אשר לה ניסיון וידע מקצועי רב בליווי פרויקטי מחשוב גדולים, עשוי לתרום תשומות וכלים מועילים ואף חיוניים לניהול המקצועי של הפרויקטים ולהצלחתם. מוצע לבחון את האפשרות שפרויקטי מחשוב בסדר גודל נרחב בגופים סטטוטוריים, בהתאם למאפיינים הייחודיים של כל גוף, יתנהלו בפיקוח ובקרה של רשות התקשוב.



היבטי אבטחת מידע בפרויקט

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפרטיות), מגדיר "מידע רגיש" כנתונים על האזרח: אישיותו, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; "מאגר מידע" הוא אוסף של נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב; "אבטחת מידע" היא הגנה על שלמות המידע או הגנה על המידע מפני חשיפה, מפני שימוש או מפני העתקה, והכול ללא רשות כדין; "בעל מאגר מידע" הוא המחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר המידע, וכל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר.

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, מפרטות את אופן יישומה של חובת אבטחת המידע שמטיל חוק הפרטיות על כל גורם המנהל מאגר של מידע אישי (להלן - תקנות הפרטיות). התקנות קובעות כי "מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הגבוהה" הם מאגרי מידע הכוללים מידע על צנעת חייו האישיים של אדם, לרבות התנהגותו ברשות היחיד, מידע רפואי, מידע על נכסיו של אדם, חובותיו והתחייבויותיו הכלכליות, מצבו הכלכלי או שינוי בו, לרבות מאגר של גוף ציבורי³⁵ הכולל מידע כאמור, שיש בו מידע על אודות 100,000 אנשים ומעלה, או שמספר בעלי ההרשאה בו עולה על 100.

מאגרי המידע בביטוח הלאומי מכילים מידע רב על מיליוני מבוטחים שחלקו מוגדר כ"מידע רגיש" על פי חוק הפרטיות והם אף מתאימים להגדרה של מאגרי מידע שחלה עליהם רמת האבטחה הגבוהה. תרשים 9 להלן מפרט את סוגי המידע במאגרי המידע של הביטוח הלאומי.

35 כך מוגדר גוף ציבורי בסעיף 23 (1) לחוק: "משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין".

תרשים 9: סוגי המידע במאגרי המידע של המוסד לביטוח לאומי



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ניהול סיכוני אבטחת מידע ותקשוב במערכות תבל

רקע

על פי הנחיית היחידה להגנת הסייבר בממשלה (יה"ב)³⁶, הליך ניהול סיכונים כולל את השלבים האלה: זיהוי הסיכונים; ניתוח הסיכונים; אומדן רמת הסיכון (הערכה של הסבירות להתרחשות הסיכון ושל מידת הנזק בגינו); קביעת תוכנית להפחתת הסיכונים המהותיים; פיקוח על הסיכונים שזוהו ומעקב אחר יישום התוכנית להפחתתם³⁷.

סיכוני תקשוב כוללים כמה סוגים, ובהם (א) סיכוני תקשוב בפרויקט בשל אירועי כשל העלולים לפגוע בהשגת מטרות הפרויקט; (ב) סיכוני תקשוב במערכת מידע ובתהליך העסקי שבו היא תומכת לרבות דיוק הנתונים בממשקים ושלמותם, ניהול הרשאות ועוד; (ג) סיכוני אבטחת מידע הנובעים מהאפשרות לחשיפה או לפגיעה וגרימת נזק לנכסי המידע בארגון עקב ניצול חולשה של המערכת הממוחשבת³⁸.

סיכון אבטחת מידע הוא שילוב של שלושה מרכיבים: (א) נכסי המידע - המידע, מערכות המחשוב המעבדות אותו והמאכסנות אותו, וכן התקשורת, האמצעים והציוד שעליהם הוא מושתת; (ב) חולשה או פגיעות - פרצה במערכת הממוחשבת, אשר עלולה לפגוע בסודיות המערכת ובמידע שהיא מכילה, בשלמותה או בזמינותה; (ג) איום - כל שילוב מצבים העלולים להשפיע לרעה על פעולת הארגון, על נכסיו או על אנשים באמצעות מערכת המידע לצורך השגת גישה לא מורשית למידע, הרס המידע, חשיפתו או שינויים בו. כדי לאמוד את הסיכון יש לנתח את המצב של כל אחד משלושת המרכיבים - ראו פרטים בתרשים 10 להלן.

36 ב-2015 הוקמה היחידה להגנת הסייבר בכפיפות לראש רשות התקשוב ובהנחיה מקצועית של הרשות הלאומית להגנת הסייבר. היחידה נועדה להיות גוף הכוונה והנחיה מקצועית בתחום הגנת הסייבר עבור כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ובין תפקידיה גיבוש מדיניות ארגונית, שיטות עבודה ונהלים. כאמור, הביטוח הלאומי אינו מחויב לפעול על פי הנחיותיה של רשות התקשוב.

37 הנחיה מס' 5.3 של היחידה להגנת הסייבר בממשלה בנושא "ניהול סיכוני סייבר במשרדי ממשלה".

38 הנחיה מס' 1.3.01 של ראש רשות התקשוב בנושא "עקרונות לניהול סיכוני תקשוב במשרדי ממשלה".

תרשים 10: שלושת המרכיבים היוצרים סיכון לאבטחת המידע



על פי הנחיות היחידה להגנת הסייבר בממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי סעיף 5(ג) לתקנות הפרטיות, במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לביצוע סקר לאיתור סיכונים אבטחת המידע (להלן - סקר סיכונים): בעל מאגר המידע ידון בתוצאות סקר הסיכונים שיועברו לו, ובעקבותיהן יבחן את הצורך בעדכון של מסמך הגדרות המאגר או של נוהל האבטחה ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, אם התגלו; סקר סיכונים כאמור ייעשה אחת ל-18 חודשים לפחות.

על פי מסמך "תורת ההגנה בסייבר לארגון"³⁹ (להלן - מסמך תורת ההגנה) שפרסם מערך הסייבר הלאומי במשרד ראש הממשלה באפריל 2018⁴⁰ (להלן - מערך הסייבר), יש להעריך את סיכוני הסייבר ואבטחת המידע הקשורים לפיתוח ולרכש של מערכת חדשה ולנהלם על פי תהליכי ניהול הסיכונים בארגון, וזאת כדי לוודא כי היבטי ההגנה שולבו עוד בשלב הייזום והתכנון ולאחר מכן בפיתוח ובהעברה לייצור⁴¹.

39 המסמך מגדיר שיטה סדורה שבאמצעותה יכיר הארגון את הסיכונים הרלוונטיים לו, יגבש פתרון להגנתו ויממש תוכנית לצמצום הסיכונים.

40 בדצמבר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 3270 שקבעה כי יש לאחד את שני גופי מערך הסייבר הלאומי - מטה הסייבר הלאומי והרשות הלאומית להגנת הסייבר - ליחידה ארגונית אחת. בהחלטה נקבע כי מערך הסייבר הלאומי יהיה אחראי לכל ההיבטים של הגנת הסייבר במרחב האזרחי, מגיבוש מדיניות ובניין כוח טכנולוגי ועד הגנה מבצעית.

41 בקרה בתחום אבטחת הרכש ופיתוח ובנושא ניהול סיכוני סייבר, סעיף 17.3, בעמ' 103.



על פי נוהל מינהל תקשוב ומערכות מידע⁴², מנהל הפרויקט ישלב בפרויקט עקרונות ושיקולים לאבטחת המידע בכל שלבי מחזור החיים של הפרויקט בתיאום עם חטיבת אבטחת המידע, ובהם ביצוע סקר סיכונים אבטחת מידע לפרויקט ולמערכת לפני סיום האפיון המפורט ושילוב פתרונות לסיכונים באפיון המפורט, שילוב בדיקות אבטחת מידע בשלב הבדיקות וקבלת אישור מחטיבת אבטחת מידע לעלייה לאוויר.

צוות תבל מנהל את סיכוני התקשוב בפרויקט על פי המסמך "מפת הסיכונים בפרויקט", הכולל סיכונים כגון אי-עמידה בתוכנית הפריסה הארצית של מערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים, מחסור במשאבי כוח אדם מיומן וריבוי תקלות. לכל סיכון נקבעה ההסתברות להתרחשותו והנזק הפוטנציאלי בגינו, וכן נקבעו משימות להפחתת הסיכונים המהותיים. ב"מפת הסיכונים בפרויקט" לא נכללו סיכוני אבטחת מידע כהגדרתם לעיל. לעניין זה הסביר מנהל הבטחת האיכות בפרויקט (להלן - מנהל האיכות) כי סיכונים הקשורים באבטחת המידע מנוהלים במסגרת הליך ניהול סיכונים שמבצע מינהל תקשוב ומערכות מידע בכל מערכות המידע בביטוח הלאומי.

במאי 2019 העביר מנהל האיכות למשרד מבקר המדינה את מסמך "טיוטת מפת סיכוני תמ"מ" (להלן - מפת הסיכונים) ובו המיפוי של סיכוני אבטחת המידע בביטוח הלאומי, ובהם: סיכון ל"דלף מידע" (למשל בגין חיבור של גורמים חיצוניים למערכות הליבה של הביטוח הלאומי או שימוש במידע על ידי עובדים שאינם מורשים לכך), וסיכון למתקפת סייבר (למשל בגין מדיניות סיסמאות חלשה או בגין שכבת הגנה שאינה מספקת).

עלה כי במסגרת הליך סקר סיכונים שביצע הביטוח הלאומי לכל מערכות המידע בארגון מופו חלק מסיכוני התקשוב ואבטחת המידע, ולא נאמדו הסבירות והנזקים לכל סיכון, אף שחלק מהמערכות כוללות מידע רגיש ונדרשת בהן רמת האבטחה הגבוהה כמוגדר בחוק הפרטיות ובתקנותיו.

יצוין כי בשנת 2018 ערך הביטוח הלאומי בדיקות אבטחת מידע בתבל (ראו להלן).

על הביטוח הלאומי לנהל את סיכוני התקשוב ואבטחת המידע במערכות תבל באופן ייעודי, שוטף ויסודי בכל שלבי הפרויקט (אפיון, עלייה לאוויר וכיו"ב). זאת כדי לזהות מבעוד מועד סיכונים הנובעים מפיתוח לא נכון או לא עקבי של המערכת או מדרישות אבטחת מידע לא מספקות בשלבי הפיתוח, אשר עלולים לפגוע בשלמות הנתונים במערכת ובמהימנותם.

42 נוהל מינהל תקשוב ומערכות מידע בנושא "נוהל כללי למנהל פרויקט".

ביצוע בדיקות חוסן בפרויקט תבל

רקע

ככלל, תוכנה עלולה להיפגע מסיבות שונות: פיתוח לא נכון או לא עקבי של המוצר, דרישות אבטחת מידע לא מספקות בכל שלבי הפיתוח, גילויי חולשות חדשות במערכות המידע ועוד. בטווח הזמן שלאחר פרסום החולשה⁴³ ועד לעדכון המערכת גוברת ההסתברות לתקיפת הארגון באמצעות החולשה ואיתה גוברים גם החשיפה והסיכון לארגון. **תחום זמן זה מוגדר קריטי** ועל גורמי אבטחת המידע בארגון לנצלו כדי לפעול במהירות וביעילות המרביות⁴⁴.

סעיף 5(ד) לתקנות הפרטיות קובע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שייעשו מבדקי חדירות (להלן גם - בדיקות חוסן) למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיזוניים אחת ל-18 חודשים לפחות; בעל המאגר ידון בתוצאות מבדקי החדירות ויפעל לתיקון הליקויים שהתגלו.

על פי מסמך תורת ההגנה⁴⁵ יש לבצע בדיקות אבטחת מידע ולטפל בחשיפות שנתגלו בהן לפני הטמעת המערכות והשירותים. בדיקות אלה יכללו לכל הפחות בדיקה של פונקציונליות האבטחה ובדיקה של חשיפות האבטחה. הארגון יודא כי בוצעו בדיקות אבטחת מידע לפני העלאת מערכות חדשות או שירות חדש לאוויר או בעת ביצוע העדכונים במערכת.

בדוח היועצים, בפרק העוסק בהמלצות בהיבטים המקצועיים והטכנולוגיים בפרויקט, נכתב בין היתר כי יש להטמיע מרכיבים של אבטחת מידע החל מהשלב הראשון בתהליך הפיתוח של המערכת החדשה, וכי יש לבצע אחת לרבעון מבדקי חדירות למערכות הנמצאות בתפעול שוטף.

43 המידע בדבר חולשה חדשה במערכת המידע עשוי לבוא מגורמים אחדים כגון יצרן התוכנה, גורם רגולטיבי (למשל יה"ב) או מקורות מידע פנימיים בארגון; עובדים ערניים, בדיקות חוסן ליישומים ולתשתיות, בדיקות קוד ועוד.

44 הנחיית יה"ב מס' 5.15 בנושא "מדיניות עדכון מערכות מידע בממשלה", בתוקף מ-1.1.18.

45 סעיף 17.9, עמ' 106.



בדיקות החוסן שעשה הביטוח הלאומי בתבל בפברואר ובנובמבר 2018

בפברואר 2018 ביצעה חברה חיצונית (להלן - החברה) בדיקות חדירות בתבל (להלן - הבדיקות מפברואר 2018). הבדיקות נעשו לבקשת הביטוח הלאומי, בין היתר במסגרת יישום ההמלצות שבדוח היועצים כאמור, והן נועדו לבחון את חוסנה של המערכת ולאמוד את רמת האבטחה שלה.

הבדיקות מפברואר 2018 התמקדו ביישומי של הרובד הטכנולוגי במערכת ובבחינת עמידות הלוגיקה העסקית בתהליכים השונים המרכיבים אותה. הן נועדו לחשוף את הסיכונים בהיבטי אבטחת מידע כגון זליגת מידע אישי וארגוני, וכן פגיעה בזמינות המערכת ובמערכת עצמה לרבות בשרתים, בארגון ובמשתמשי המערכת.

החולשות שנתגלו בבדיקות מפברואר 2018 נבחנו על בסיס שני מרכיבים: נזק - הערכת התוצאה הסופית, כלומר הנזק שייגרם בעקבות התממשות החולשה, וסבירות - הערכת הסיכוי שייגרם נזק בעקבות אותה החולשה. שקלול שני המרכיבים קבע את רמת הסיכון הסופית של הממצא, כמפורט ב"מודל לקביעת רמת הסיכון למימוש חולשה באבטחת המידע של המערכת" המוצג בתרשים 11 להלן⁴⁶.

תרשים 11: המודל לקביעת רמת הסיכון להתממשות חולשה באבטחת המידע של המערכת

רמת הנזק				הסבירות להתממשות
גבוה	בינוני	נמוך		
בינונית	נמוכה	אינפורמטיבית	נמוכה	
גבוהה	בינונית	נמוכה	בינונית	
קריטית	גבוהה	בינונית	גבוהה	

המקור: הביטוח הלאומי.

בבדיקות מפברואר 2018 נמצאו שש חולשות באבטחת המידע בפרויקט תבל ברמות חומרה שונות.

הביקורת העלתה כי אף שמשמך תורת ההגנה קובע כי בדיקות אבטחת המידע יבוצעו לפני העלאת מערכות או שירות חדש לאוויר, הביטוח הלאומי ביצע בדיקות חוסן לאחת ממערכות תבל יותר משנה אחרי שהמערכת עלתה לאוויר.

46 רמת הסיכון בבדיקות מפברואר 2018 נקבעה על פי הנוסחה שהגדיר ארגון OWASP (Open Web Application Security Project). ארגון זה מפרסם מאמרים, מתודולוגיות, תיעוד, כלים וטכנולוגיות בתחום של אבטחת יישומי אינטרנט.

עוד עלה כי הביטוח הלאומי דן במאי 2018 בממצאי בדיקת החוסן שנעשתה בפברואר 2018 - כשלושה חודשים לאחר ביצוע הבדיקה, אף שבטווח הזמן שלאחר גילוי החולשה ועד לעדכון המערכת גוברת ההסתברות לתקיפת הארגון באמצעות אותה החולשה, ולכן תחום זמן זה מוגדר קריטי ועל גורמי אבטחת המידע בארגון לפעול בו במהירות.

בבדיקת חוסן נוספת שעשתה החברה לבקשת הביטוח הלאומי בנובמבר 2018 נמצאו שלוש חולשות ברמות חומרה שונות. שתי חולשות מתוך השלוש כבר נמצאו בבדיקת החוסן שנעשתה בפברואר 2018. עולה אפוא כי בנובמבר 2018 - כשמונה חודשים לאחר בדיקות החוסן הראשונות - עדיין לא תיקן הביטוח הלאומי את החולשות שעלו בהן.

באוגוסט 2019 השיב הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה כי נכון לאותו מועד תוקנו כל הליקויים שנמצאו בבדיקות החוסן שנעשו בפברואר ובנובמבר 2018.

עוד מסר הביטוח הלאומי בתשובתו כי במסגרת מערך אבטחת המידע מתנהלת במוסד פעילות ענפה דרך קבע ובאופן יזום כדי לאתר נקודות תורפה, כשלים וחולשות, העלולים לאפשר פריצות חיצוניות אל מאגרי המידע.

יש לראות בחיוב את פעולת הביטוח הלאומי לתיקון הליקויים שעלו בבדיקות החוסן בפרויקט תבל ואת פעילותו השוטפת בתחום אבטחת המידע בארגון. על הביטוח הלאומי לפעול לביצוע בדיקות חוסן לכל מערכת נוספת שתקום בתבל לפני עלייתה לאוויר כנדרש במסמך תורת ההגנה ולתקן במהירות המרבית כל ליקוי המתגלה בבדיקות אלה.



סיכום

פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב בביטוח הלאומי הוא מפרויקטי המחשוב הגדולים, המורכבים והיקרים שנעשו במגזר הממשלתי בשנים האחרונות. הפרויקט נועד לשפר את השירות לציבור באמצעות יישום של תשתית נתונים מרכזית ואחידה שתספק מבט כולל על המבוטחים, תוך התמקדות במיציאת זכויותיהם. הפרויקט החל ב-2010 ונועד להימשך עד 2020. במשך השנים חלו קשיים בביצוע הפרויקט ונוצרו בו עיכובים רבים. בשנים האחרונות חל שיפור ניכר במעורבותה של ההנהלה הבכירה בביטוח הלאומי בניהול הפרויקט.

אף שהביטוח הלאומי יישם כמה מערכות חשובות ומתקדמות במסגרת הפרויקט שתרמו לשדרוג תהליכי העבודה במוסד ולשיפור השירות למבוטח, המערכות הללו הן רק חלק קטן מהמערכות שתוכננו ב-2009, והדרך ליישום מלא של היעד העיקרי של הפרויקט - מימוש תפיסת "המבוטח במרכז" - עוד ארוכה.

להתקדמות בפרויקט נודעת חשיבות רבה הן לצורך שיפור השירות למבוטח והן בהיבטים נוספים כגון מניעת טעויות במיציאת הזכויות, בשל החיסכון בתשלומים שגויים וכן נוכח הסיכון הנובע מהשימוש רב-השנים בטכנולוגיות מיושנות שאינן עדכניות ומהיעדר האפשרות להשתמש בכלים טכנולוגיים חדשניים.

מאחר שמדובר בפרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית הצפוי להימשך עוד כמה שנים, על הביטוח הלאומי לבחון לעומק את תהליכי ההערכה, התכנון וניהול הסיכונים בפרויקט, לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים, בתקציב וביישום התכולות, להפיק את הלקחים הנדרשים וליישם במהירות ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך של הפרויקט בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים ביישומו.

מערכות המידע של המוסד לביטוח לאומי, ובהן המערכות שהוקמו במסגרת הפרויקט, כוללות מידע אישי על מיליוני מבוטחים, ובכלל זה מידע על מצבם הרפואי ועל הכנסותיהם. חלק ממידע זה מוגדר כ"מידע רגיש", שחלה עליו רמת אבטחה גבוהה על פי חוק ההגנה על הפרטיות ותקנותיו. על הביטוח הלאומי להקפיד לבצע בדיקות חוסן לכל מערכת שתקום בתבל לפני עלייתה לאוויר ולנהל באופן שוטף ויסודי את סיכוני התקשוב ואבטחת המידע בכל מערכותיו.

Preparation of the report required a great effort on the part of the employees of the Office of the State Comptroller, who executed it professionally, with thoroughness, fairness and without bias, and who fulfil their public role with a real sense of mission. They have my heartfelt gratitude.

It has not escaped my notice that audited bodies do execute positive actions and the most prominent of these appear in the audit chapters. concomitantly it is the obligation of these bodies to fix the deficiencies raised in the report in order to strengthen the security of the State and its residents and improve the services given to the public in Israel.



Matanyahu Englman

State Comptroller
and Ombudsman

Jerusalem, August 2020



- The audit on the subject of **the building of a new structure for Office of the Prime Minister and his residence** project, which has been off and on the agenda of the government of Israel for about 25 years, found that when the audit of the project was completed, the project had been frozen, and that its planning had yet to be completed. Needless to say, the construction of the structure has yet to start and its construction in an alternate location is being considered. In 2009, the estimated cost of the project was 650 million shekels, and in 2018 – 1.2 billion shekels, because of, among other reasons, security issues surrounding the project. This is a complex and sensitive project, combining design aspects typical of government building projects, security aspects and requirements related to ceremonies and presentations. It would be appropriate for this report to be the basis for drawing conclusions, regarding the continuation of the project management in the coming years, and for future complex projects. To this end, it would be right to pay attention to a number of weaknesses in the project management, including making decisions without preliminary checking of all the data and without an updated risk assessment; great fluctuation in decision making and defining the project's content; lack of optimal communication between the parties involved in the project; and lack of preliminary activity and initiative to remove obstacles.

- **The Tevel project to upgrade the computer system of the National Insurance Institute of Israel** is one of the largest, most complex and expensive computer projects executed in the public sector in the past few years. The project's goal is to improve the services provided to the public through implementation of a central database infrastructure that will provide an overview of each insured person, with a focus on utilizing all their rights. The project was launched in 2010 and is anticipated to continue until 2020. The audit found that over the years, difficulties in managing the project arose and many delays ensued. For example, of the 31 systems at the core area of the project, over the ten years since its launch, only five systems have been implemented, and even these were only partially implemented, compared to the original plan. Despite the partial execution of the project's elements, the budget used, by the end of the audit, was about 58% higher than the original planned budget. The project's progress is very important both because of the need to improve the service to those insured and because of additional aspects such as prevention of mistakes in utilizing the rights of those insured and savings in erroneous payments. The great gaps between the project's implementation plans and the way the systems are being implemented are compelling the National Insurance Institute to continue using old systems in many areas of operation and do not enable it to upgrade its service to the public in additional benefit branches. The National Insurance Institute must do an in-depth examination of the project evaluation and planning processes and conduct rigid tracking of the progress and its milestones at every stage to prevent further delays in implementation.



general public, even though the matter may endanger road users. The existing tension between the need to respond to operational security requirements and the need to safeguard road users among the general public, mandates the use of a system of regulations and the use of tools for coordinating between the various needs, while preserving a system of checks and balances. Repair of the deficiencies raised by this report will enable to guarantee public order and security as well as the safety of road users with better coordination among all the military and civilian factors responsible for security and also committed to assuring the safety of road users.

- Foreign entities invest in the Israeli economy in diverse areas. Our Office audited **the involvement of foreign companies in establishing and operating essential national infrastructure projects**. The cumulative balance of foreign investments in Israel on 31.12.2017 was estimated to be approximately 129 billion dollars, and the annual sum of foreign investments in Israel in 2017 was about 18 billion dollars. Alongside the economic benefits of foreign investments and their contribution to economic development, they might have also negative effects. The control by foreign entities of strategic assets may cause harm to a wide range of national interests, including damaging national security, strategic assets and the ability to compete in the international arena. The foreign economic involvement in national infrastructure areas and in areas having broad economic or national impact must be examined in line with national security and business considerations. The Government of Israel is entrusted with fulfilling this mission, whether through the National Security Council or through any other body it designates.



- Our Office also examined the **preparedness of the Ministry of Defense and the IDF for implementation of the memorandum of understanding (MOU) with the United States for the years 2019–2028 on the subject of military assistance.** The amount of American military assistance and support including joint US–Israel programs for protection against missiles for the years 2019–2028, is 3.8 billion dollars a year (13.8 billion shekels). The MOU contributes significantly to the defense establishments' certainty regarding the resources it has at its disposal, streamlines its multiyear planning and has strategic impact on the relations between Israel and the US. Nevertheless, a significant reduction in the available shekel sources at the disposal of the security forces is anticipated, especially in 2025. The audit found that the Ministry of Defense (MOD) did not analyze the possible implications of this decrease on independent manufacturing in Israel and on the IDF's force design and the possible degree of harm to the State's security. The MOD, the Ministry of Finance and the Ministry of Economics and Industry must formulate a program, as needed, to prepare for the repercussions of implementing the MOU.
- In the region of Judea and Samaria, where Israel maintains security and civil authority, the IDF carries out operational activities for defense and security requirements that include, among others, the following activities: setting up of various military facilities, opening or closing of traffic thoroughfares, and placement of security and protective measures along the roads used by the IDF and the public. The examination of **safety aspects and responsibility related to maintenance of roads in the West Bank** found deficiencies due to the lack of an organized delegation of responsibility for maintenance of road infrastructure to IDF bases and installations and serving the



and careful to present complete and precise information to decision makers. The aim in doing so is to help make optimal decisions and to ensure that the IDF is equipped with the armaments that will lead to the required achievements during warfare and exploit to the maximum the limited resources of the defense establishment.

- During the warfare of recent years, hundreds of missiles and rockets were fired toward Israel. According to the threat assessment, this quantity will increase, and if fighting breaks out, tens of thousands of missiles and rockets will be launched against Israel. In December 2016, the Office of the State Comptroller published a report on the **Readiness of the Home Front for Missile and Rocket Attacks**, in which a number of deficiencies were found that are liable to increase the risk to the population during warfare. Particularly critical flaws were found in towns along the northern border. In the follow-up audit, conducted in 2019, our Office examined the state of correction of the major deficiencies raised by the previous audit and found that authorities of the bodies handling the home front had yet to be organized and that implementation of the decision by the Security Cabinet to formulate a multiyear program for handling the home front had yet to be carried out. It was also found that significant gaps in protection remain: in 2018, for example, around 2.6 residents of Israel (28%) did not have basic protection means near their homes, and 2,494 of 12,601 public bomb shelters (20%) were inadequate. In addition, it was found that there had been an improvement in detection and warning abilities and preparedness of government ministries for population evacuation, but the plans for population evacuation had yet to be completed and some are impossible to implement.

Foreword

This report is the third section of Annual Report 70. Its first section (70A) was published in March 2020 and its second section (70B) was published in May 2020. The section now being published deals, for the most part, with the defense establishment, which works to strengthen the security of the State of Israel, and the remainder focuses on government ministries and corporations.

The confidentiality requirements related to the chapters in this report have been reviewed by the Knesset's State Control Committee subcommittee, in accordance with paragraph 17 of the State Comptroller Law, 1958 [combined text]¹. The following is an overview of some topics that were examined:

- The Cannon Array is a major part of the IDF artillery forces, and its main function is to assist the maneuvering forces. The audit on the subject of **decision-making processes in the defense establishment regarding the issue of acquiring a new type of cannon** found a number of flaws in the staff work of the IDF General Staff when examining the issue of acquiring new cannons as well as flaws in the presentation of the information to the Chief of the General Staff, the Minister of Defense and the Security Cabinet of Israel, which led to decision making on the basis of incomplete information. In view of the flaws found by the audit, the defense establishment must be rigorous in conducting organized and fundamental staff work when examining acquisition of significant and highly expensive armaments,

¹ Albeit following the above-mentioned process, some material remains classified, this does not block the reader from understanding the essence of the audit.



State of Israel

Office of the State Comptroller and Ombudsman

70th Annual Report
part 2



Jerusalem | August 2020