

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • אב תש"פ • אוגוסט 2020

70 ג'

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

70 ג׳

ירושלים • אב תש"פ • אוגוסט 2020

תוכן העניינים

פרק ראשון - מערכת הביטחון

תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות
(מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב 3

ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות
ואיומים אווירים נוספים 17

היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית
לשנים 2019-2028 בנושא הסיוע הביטחוני 23

מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית 29

הצטיידות באמל"ח עיקרי

תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש 35

אזור יהודה ושומרון

קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון 47

היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון 63

נושאים ארגוניים

מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו 73

תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים 85

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו 95

משרד האוצר

רשות המיסים בישראל

פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים..... 103

משרד הפנים

רשות האוכלוסין וההגירה

הבקרה על מעברי הגבול 119

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

המוסד לביטוח לאומי

פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי..... 131

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, א' אב תש"ף
22 יולי 2020

בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את 'הערות ראש הממשלה' לדין וחשבון השנתי מספר 70ג' של מבקר המדינה.

דו"ח 70ג' מכיל פרקים רבים בעיקר בתחומי העיסוק הביטחוני, כגון: ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות, ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים, היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית בנושא הסיוע הביטחוני, תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש, ונושאים נוספים.

פרקים אלה תורמים תרומה נכבדה להגברת היעילות והחיסכון בגופים המבוקרים, והם משפיעים על איכות חיי האזרחים במדינת ישראל. הממשלה רואה בדו"ח מבקר המדינה כלי ניהולי חשוב לשיפור עבודתה ולייעול השירות לאזרח. גישה זו כבר מניבה פירות, ובחלק ניכר מפרקי הביקורת התקבלו החלטות מעשיות לתיקון הליקויים.

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרדי פנה אל ראשי הגופים המבוקרים וביקש את תגובותיהם והערותיהם לממצאי הביקורת – ובעיקר את פירוט ההליכים שננקטו, או המתוכננים להינקט, לצורך תיקון הליקויים, בצירוף לוחות זמנים.

על אף העיסוק הממשלתי הנרחב במשבר הקורונה, הגופים המבוקרים הגיבו תוך פרק זמן קצר לדו"חות הביקורת. הדבר בא לידי ביטוי בהערות המצורפות. עם סיום מצב החירום יפעל אגף המפקח הכללי להשלים את כלל הדיווח על תיקון הליקויים.

חשיבות רבה נודעת לטיפול בנושאים מערכתיים, שמצויים באחריותם של כמה ממשרדי הממשלה ו/או גופים נוספים. קביעת נחומי אחריות וסמכות מוגדרים היא בסיס לתיקון הליקויים ולשיתוף פעולה שמבטיח את איכות השלטון ויעילותו.

ברצוני להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו על הכנת הדו"ח המפורט, וכן לשרי הממשלה ולמנכ"לי הגופים המבוקרים על עבודתם המסורה לשינוי פני המינהל הציבורי בישראל.

אני מודה לעובדי אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, שבזכות פעילותם המסורה והמקצועית עולה בידינו לקיים את חובתנו בכל הקשור לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות.

בברכה,

בנימין נתניהו

Jerusalem, Israel

פרק ראשון

מערכת הביטחון

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

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, המטה לביטחון לאומי, צבא הגנה לישראל.

ליקוי

1. 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

1. לנושא הסדרת הסמכויות- יישום הסדרת הסמכויות בנוגע לטיפול בעורף והפיכתה להחלטת ממשלה מתעכבת. העיכוב נובע מהצורך בהסדרה בין רח"ל לפקע"ר לאור המלצות "ועדת מזרחי" הכוללת חלוקת תחומי האחריות לעורף. הפיכת ההסדרה האמורה בין רח"ל לפקע"ר בתשתית נורמטיבית (חקיקה) נדרשת. ההסדרה החוקית התעכבה זמן רב בהיעדר ממשלה וועדות כנסת כבר מדצמבר 2019. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

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

תגובה
משרד הביטחון

2. גובשה תכנית ע"י פקע"ר למיגון הביטחוני של הצפון ללא התייחסות גם לחיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה, התכנית לביצוע בשנים 2018-2019 היא כמנה ראשונה לתכנית רב שנתית. בסיכום המל"ל ליישום החלטת הממשלה נכתב במפורש שהתכנית בשנים אלו צריכה להיות בגישה הדואלית – מענה למיגון ביטחוני ולחיזוק כנגד רעידות אדמה. יש לתעדף

בתכנית המיידית את חיזוק כנגד רעידות אדמה של 1551 יחידות דיור (בפרויקט משותף) בבנייה רוויה בקרית שמונה ולא מיגון 744 יחידות דיור כפי שמציע פיקוד העורף

ליקוי

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

תגובה
המטה לביטחון לאומי

3. החלטת הממשלה ב/302 אינה החלטה תקציבית – הכוללת מקורות מימון. לפיכך התכנית הרב שנתית טרם הועברה לאישור הקבינט בשל היעדר מקורות תקציביים. הכוונה לאתרם במסגרת דיוני התקציב 2020-2021. לאחר איתור מקור תקציבי במסגרת דיוני התקציב, תובא לאישור הקבינט התכנית הרב-שנתית על בסיס טיוטת התכנית שהוכנה ע"י פיקוד העורף. נכון לציין שהקמת המינהלה אינה מתחייבת מהחלטת הממשלה אלא מהווה תוצר של דיוני הצוות הבין משרדי. מבנה המינהלה קיים והיא תחל בעבודתה מיד לאחר תקצובה במסגרת דיוני התקציב.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. החל מיום 26 בדצמבר 2018 ועד מועד השלמת דוח זה נמצאה המדינה בתקופת היערכות לבחירות , דבר שהשפיע על מימוש ההחלטה. בשלב זה ההוצאות הבלתי צפויות להתמודדות עם מגפת הקורונה שינו את סדרי העדיפויות הכספיות.

ליקוי

4. 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.

תגובה
משרד הביטחון

4. משרד הביטחון מעיר כי שר הביטחון מסר איום הייחוס הניח המצרפי תשתית ברמה הלאומית, בין היתר גם על מנת לאפשר

בהמשך, גיבוש הגדרות ברורות יותר המאפשרות לעניין הנחיית גופים מאיימים בנושאי מוכנות לחירום, ובתוך כך מיגון פיסי.

ליקוי

5. 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. ראוי שפקע"ר ירכז את הנתונים שבידי הרשויות בדבר כשירותם של המקלטים הפרטיים המשותפים. נוסף על כך, משפרסם 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. ההסדרה החוקית התעכבה בשל היעדר ממשלה וועדות כנסת, כבר מדצמ' 2019. עבודת המטה בצה"ל לגיבוש תיקון החקיקה הושלמה. נוסח התיקון שגובש, הועבר להתייחסות הלשכה המשפטית של משהב"ט. במסגרת התיקון המוצע, מצוי מענה באשר להמלצת המבקר, לפיה משרד הפנים ופיקוד העורף יאיצו ברשויות המקומיות לאכוף את חוק הג"א בנושא מקלטים. התיקון המוצע כולל חובת דיווח של הרשות המקומית באשר לכשירות המקלטים המשותפים בתחומה. עוד יצוין, כי חוקי עזר אינם נחקקים מתוקף חוק הג"א. חקיקת חוק עזר בעניין מקלטים עשויה להקל על רשות מקומית באכיפת דיני ההתגוננות האזרחית, בהתאם לאחריותה לפי חוק הג"א. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

6. 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. 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.

תגובה
משרד הפנים

6. בחוק הג״א נקבע כי האחריות לתחזוקת המקלטים הפרטיים המשותפים מוטלת על בעליהם להבטחת קיומה של חובה זו ניתנו סמכויות לרשות המוסכמות (ראש הג״א, מפקד הג״א מחוזי- אדם שהוסמך על ידי ראש הג״א לעניין זה). על מנת לשקול פנייה לרשויות מקומיות שלא חוקקו חוק עזר להחזקת מקלטים, מן הראוי להקדים בדיקה באילו רשויות מדובר, ומאיזו סיבה לא הותקן אצלו חוק עזר בנושא זה. יצוין, כי אפשר שישנן רשויות שבחנו זאת, ולא ראו מקום לחוקק חוק עזר זה מבחינת התאמה למתאר הישוב ומאפייניו ; ישנן רשויות שמכלילות פרק על החזקת מקלטים בחוקי עזר אחרים כגון חוקי עזר לשמירת הסדר והניקיון או חוקי עזר לשמירת איכות הסביבה ומניעת מפגעים. על מנת לבצע בדיקה זו יש לאסוף את הנתונים שנאספו ומצויים בידיו אודות פירוט הרשויות אשר לא אישרו חוק עזר בעניין זה. לאחר מכן, ועל פי בחינת נתונים אלה ייבחן הצורך בפניה כמוצע.

ליקוי

7. 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.

ליקוי

8. 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.

ליקוי

9. 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. 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".

תגובה
צבא הגנה לישראל

8-9. יכולת שהייה ממושכת במקלט איננה קטגוריה נפרדת המצריכה התייחסות מיוחדת בתחום כשירות המקלטים. כל מקלט תקין מבחינה קונסטרוקטיבית מתאים לשהייה רציפה באמצעות מענה לוגיסטי מתאים. התנאים הבסיסיים והמינימאליים מבחינה תשתיתית לשהייה בכל מקלט, לרבות שהייה ממושכת, הינם תקינות קונסטרוקטיבית, תשתיות מים וחשמל ואוורור. תנאים אלה במצטבר יהוו תנאי לכשירותו של כל מקלט. מפקד פקע"ר, בכל ביקור ברשות מקומית מכוון את ראשי הרשויות להכין עצמם לשהייה ממושכת במקלטים, הן מבחינת תשתיתית והן מבחינה תפעולית לוגיסטית (מזון, ציוד, לינה). לאור האמור, צה"ל דוחה את הערת הביקורת ביחס לאחריות פקע"ר למיפוי המקלטים הציבוריים המאפשרים שהייה ממושכת.

ליקוי

10. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. התקנים לגודל השטח הנדרש לאדם להתמגנות במקלט ציבורי ובמקלט פרטי משותף נבחנו ונקבעו בהתאם לקריטריונים סדורים, כמפורט להלן: מקלט פרטי משותף - 2 מ"ר ליח' דיור - 3 מ"ר במיגון קדמי. מקלט ציבורי - 1.25 מ"ר לאדם. יובהר כי תקני גודל השטח הנ"ל מאפשרים שהייה ממושכת במרחבים מוגנים. התקן עבור המקלטים הפרטיים המשותפים נקבע בעבר

כאשר נבנו מקלטים אלו. כיום כבר לא נבנים מקלטים פרטיים משותפים והיקפם הולך ויורד מידי שנה (תמ"אות, פרויקטי פינוי בינוי וכו'). חשוב להדגיש כי בשונה ממקלטים ציבוריים, המקלטים הפרטיים המשותפים צמודים לדירות הבניין בהם הם ממוקמים באופן שמאפשר הגעה אליהם בפרק זמן קצר מאד. אי לכך אין מקום להשוואה בין אופי השהייה הממושכת במקלט ציבורי לבין אופי השהייה הממושכת במקלט פרטי משותף הצמוד לדירות הבניין – דבר הבא לידי ביטוי בתקנים השונים שנקבעו עבור גודל השטח לאדם בשני סוגי המקלטים.

ליקוי

11. 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.

ליקוי

12. 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"ח . 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11-12. בדו"ח הועלו מספר ליקויים במערך הגילוי. יצוין כי ההתרעה לאזרח באחריות מלאה של פיקוד העורף, ונשענת על יכולות הגילוי הנמצאות באחריות מלאה של חיל האוויר, ומתוך כך ישנה מורכבות מובנית. מערכת הביטחון מקבלת את הממצאים, המשקפים באופן נכון את הנתונים אשר הוצגו למבקר. על כן, צה"ל שואף להמשיך ולשפר את מערך הגילוי וההתרעה באופן תמידי ורציף במסגרת התר"ש. התכנית אשר גובשה בפקע"ר מתוקפת ומוכנה למימוש אל מול העמדה תקציבית, לרבות מדרגות מימוש חלקיות ע"פ סדרי עדיפות. לאחרונה אושר ע"י אג"ת מענה להתרעה לריכוזי האוכלוסייה הגדולים בצפון (בפרויקט משותף חה"א-פצ"ן). צפי לסיום- סוף שנת 2020.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

12. כאמור בתגובה 3 לעיל, התכנית הרב שנתית טרם הועברה לאישור הקבינט בשל היעדר מקורות תקציביים. הכוונה לאתרם במסגרת דיוני התקציב 2020-2021. לאחר איתור מקור תקציבי במסגרת דיוני התקציב, תובא לאישור הקבינט התכנית הרב-שנתית על בסיס טיוטת התכנית שהוכנה ע"י פיקוד העורף.

ליקוי

13. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

13. כאמור לעיל, לאחרונה אושר ע"י אג"ת מענה להתרעה לריכוזי האוכלוסייה הגדולים בצפון (בפרויקט משותף חה"א-פצ"ן). צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

14. 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". על רח"ל להשלים את עבודת המטה לבדיקת היערכות הרשויות המקומיות כדי להבטיח הספקת תנאי מחיה בסיסיים לאוכלוסייה המפונה בעיתות חירום. ראוי שרח"ל תעדכן את תוכנית "מלון אורחים" כך שתכלול במפורש את הצורך בשיפוי לרשויות המקומיות עבור ההסעדה כחלק מסל השירותים שהן מחויבות לתת למפונים.

ליקוי

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

תגובה
משרד הפנים

15. המשרד הגיע להסכמה עם משרד האוצר שהופצה בנוהל לגבי שיפור הרשויות עבור מרכיבי ההוצאה השונים כגון: הסעדה, שיפוי חד פעמי ועוד. יחד עם זאת, משרד האוצר אינו מסכים להתחייב לקבוע הקצאת מקדמות לרשויות שתקלוטנה מפונים. בוצעו מספר דיונים ופניות בנושא. עמדת משרד האוצר בעינה עומדת. קיימת אמנם הבנה בעל-פה שבין היתר באה לידי ביטוי בתרגילים שנעשו כי תבוצע הזרמה באמצעות מקדמה, אבל אין כאמור הסכמה מראש להתחייב על הקצאת מקדמות. המשרד יגבש הצעה לבניית מנגנון עיתי לעדכון שיוצע למשרד האוצר.

ליקוי

16. 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.

תגובה
משרד הביטחון

14-16. במסגרת עדכון החלטת ממשלה "מלון אורחים" יתווסף נושא השיפוי לרשויות המקומיות בגין ההסעדה למפונים. כיום ההתייחסות לנושא קיימת בנהלי משרד הפנים לחירום. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

17. 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 מבתיהם באופן עצמאי, ולתרגם תפיסה זו לתוכנית פעולה. חוסר ההיערכות לטיפול באוכלוסייה זו משמעותו פגיעה אפשרית במתן שירותים, אפילו בסיסיים, לתושבים שעזבו את בתיהם ואת קהילותיהם בעקבות מלחמה או אירוע חירום אחר.

תגובה
משרד הביטחון

17. הוקם צוות היגוי בין-משרדי לגיבוש תפיסה לאומית תחומית למתפנים עצמאית. גובשו עקרונות לתפיסה המתוכננים להצגה ולאישורו של מנכ"ל משהב"ט באפריל 2020. לאחר האישור

תמשך העמ"ט של הצוות לגיבוש התפיסה התחומית. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

18. 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 יימצא כי יש צורך בשיפוי, על רח"ל, בשיתוף משרד האוצר, להסדיר את העניין ולעדכן בהתאם לכך את תוכנית "מלון אורחים".

תגובה
משרד הביטחון

18. הסדרת השיפוי תעשה במסגרת עדכון החלטת ממשלה מס' 4877 "מלון אורחים" צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

19. בביקורת עלה כי תוכנית "מלון אורחים" אינה כוללת מענה לפינוי אוכלוסיית נכי צה"ל. 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 בידיו המידע הדרוש בנוגע לאוכלוסייה זו והמשאבים הנדרשים לביצוע הפינוי בעת הצורך.

תגובה
משרד הביטחון- אגף השיקום

19. בראיית אגף השיקום פינוי נכי צהל בעת חרום במתכונת "פקודת מלון אורחים" זהה לפינוי כל בעל מוגבלות אחר בראשויות המקומיות השונות. מרבית זכאי אגף שיקום נכים - אינם מוכרים לרשות המקומית היות וזכאי אגף שיקום נכים הוכרו ומטופלים במסגרת האגף, בשונה מנכי המוסד לביטוח לאומי. יודגש שאין בידי אגף שיקום נכים ולמשרד הביטחון אמצעי פינוי מיוחדים לנכים. עפ"י האומדן ישנם כ- 1,000 נכים (מתוך 57,000) שיתקשו בפינוי עצמי בעת חרום. לאור האמור לעיל, אגף שיקום נכים ממליץ להמשיך ולפעול ביצירת נוהל כספת מול משרד הרווחה בהעברת נתוני הנכים הרלוונטיים אשר בעת חרום ייתכן ויידרש פינויים במסגרת הפעלת פקודת "מלון אורחים". כמו כן, מומלץ להשיב את תפיסת הפינוי של רח"ל לאוכלוסיית נכי צה"ל בעת חרום. רח"ל מוסיפה כי פינוי אוכלוסיית נכי צה"ל בקהילה דומה בהתייחסות לכלל האוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים מבחינת הרשויות

המקומיות והגורמים האחראים לפינוי. תעשה החרגה בהתייחסות לפינוי אוכלוסיית נכי צה"ל שאינם מוכרים בשגרה לרשויות המקומיות. מתקיימת עבודת מטה של רח"ל עם אגף השיקום במשהב"ט, שבסופה יגובש נוהל בין המשרדים, למתן מענה בחירום לאוכלוסייה ייחודית זו המתבסס על רעיון נוהל "כספת" הקיים בין משרד הרווחה לביטוח לאומי. משמעו העברת נתונים בחירום אודות נכי צה"ל-מאושפזי בית הרשומים באגף השיקום במשהב"ט למשרד הרווחה עבור טיפול אגפי/מחלקות הרווחה ברשו"מ לסיוע בפינוי בפועל של אוכלוסייה זו. צפי לסיום- מחצית שניה 2020.

ליקוי

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

תגובה
משרד הפנים

20. מאחר ואין בידי המשרד מידע מראש מי יהיו היישובים שיפונו, מה היקף התושבים שיפונה, מהם יעדי הפינוי בתכנית "מלון אורחים" והיכן התרחש העימות הצבאי או אסון הטבע, קיים קושי בבניית התכנית. אין מידע מראש על היקף הנזקים לבנייני המגורים ומהו הצורך בדיור חלופי ו\או זמני. שר הפנים מתכוון לפעול במסגרת תיקון החלטת הממשלה אותה מובילה הרשות לחירום לאומית לשם הסרת סעיף זה מאחריות משרד הפנים.

ליקוי

21. 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

21. תכנית פינוי ישובים אינה באחריות רח"ל, אלא קליטתם בלבד. רח"ל המליצה לצה"ל לבחון מחדש את יישומיות תכנית הפינוי "מרחק בטוח". קיימת תכנית הנותנת מענה לקליטת אוכלוסייה ישובים ב"עוטף עזה". בהיקף של אלפי אנשים. התכנית מתואמת עם רשות ייעודית פס"ח במשרד הפנים והוצגה לאישור עקרוני למנכ"ל משהב"ט, לאחר אישורו הסופי תעשה הטמעתה ברשויות המקומיות הרלוונטיות. צפי לסיום- סוף 2020.

ליקוי

22. 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".

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

22. פינוי האוכלוסייה – תכנית "מרחק בטוח" היא באחריות המלאה של צה"ל. קליטת האוכלוסייה המפונה, לאור התרחיש והיקפי האוכלוסייה, תעשה בהתאם להחלטת ראש רח"ל במסגרת תכנית "מלון אורחים" הכללית ולא בתכנית קליטה מיוחדת לישובי גזרת הצפון. קליטה זו מתוכננת לקבל את אישור מנכ"ל משהב"ט. צה"ל מבהיר כי הוא פועל לקיום תכניות מגירה ברמת הפיקודים, מתואמת עם הרשויות, כדי לוודא מוכנות לעת בה תתקבל החלטה לפינוי. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

23. 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. 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. על רח"ל, בשיתוף צה"ל, רשות פס"ח ומשרדי הממשלה הרלוונטיים,

להשלים בהקדם את גיבושה של תוכנית שלמה לפינוי ולקליטה של תושבי הצפון.

תגובה
משרד הביטחון

23. החלה עבודת מטה לפינוי ולקליטת שדרות וקריית שמונה לאור הנחיית רה"מ. לאור עבודת המטה רח"ל המליצה למנכ"ל משהב"ט לבטל את ההנחיה מול משרד רה"מ. זאת עקב אי ריאליות פינוי תושבים בהיקפים גדולים הנדרשים בערים אלו. רח"ל ערוכה במקביל, במסגרת תכנית "מלון אורחים", לאפשרות של פינוי וקליטת חלק מתושבי שכונות ערים אלו בהתאם להחלטה שתתקבל.
ראוי לציין כי חלה התקדמות רבה בנושא פינוי ערים, אך המוכנות לפינוי ערים נמוכה הן בשל הסבירות הנמוכה יותר לפינוי ערים ביחס לפינוי ישובים, והן לנוכח העובדה כי לערים לא קיימת תכנית קליטה סדורה ע"י פס"ח, כפי שקיימת בישובים הכפריים. בימים אלה הסתיימה כתיבת הוראת תכנון לפינוי העיר שדרות והועברה להתייחסות הפיקודים.
צפי לסיום- סוף שנת 2020. לגבי פערי מיגון הקיימים בקרית שמונה- צה"ל בהליך להשלמת התוכניות ובוצעה היערכות למול הרשות המקומית. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

תגובה
צבא הגנה לישראל

23. קליטת האוכלוסייה בעת הצורך תעשה במסגרת תכנית "מלון אורחים" הכוללת ולא בתכנית ייחודית שתכתב ליישובי הצפון. המענה בתכנית יינתן- בהתאם להתפתחות המערכה והערכת מצב שתעשה וההחלטות שתתקבלנה. צה"ל מוסיף כי האחריות לקביעת יעדי הפינוי הינה של רח"ל ופס"ח. צה"ל העלה מספר פעמים דרישות לגורמים אלה ועל כן ההערה צריכה להיות מופנת אליהם. צה"ל מציין כי במהלך החודשים האחרונים, מאז קיום הביקורת חלה התקדמות רבה בתיאום עם הגופים. עם זאת, חל שינוי במדיניות הקליטה של פס"ח ורח"ל והפערים בנוגע ליעדי הקליטה רק גדלו.

ליקוי

24. בביקורת נמצאו אי-הלימות בין חלקיה השונים של הפקודה לפינוי יישובי עוטף עזה. על אוגדת עזה לתקן את הפקודה, ועל אמ"ץ לוודא כי כל מרכיבי הפקודה עולים בקנה אחד ומתואמים כדי להשיג את תכליתה באופן מיטבי.

תגובה
משרד הביטחון

24. ראוי לציין כי חלה התקדמות רבה בנושא, אך המוכנות לפינוי ערים נמוכה הן בשל הסבירות הנמוכה יותר לפינוי ערים ביחס לפינוי ישובים, והן לנוכח העובדה כי לערים לא קיימת תכנית קליטה סדורה ע"י פס"ח, כפי שקיימת בישובים הכפריים. הסתיימה כתיבת הוראת תכנון לפינוי העיר שדרות והועברה להתייחסות הפיקודים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

24. בוצע אישור תכניות פרטני לפיקוד דרום על תכנית הפינוי ליישובים ולעיר שדרות. במסגרת אישור זה נכתב נספח ייעודי לתוכנית המטכ"לית המפרט את תהליך פינוי היישובים בדגש על פינוי דחק למספר ישובים והעיר שדרות. כמו כן הוגדרו הסמכויות והאחריות בשלבי הפינוי השונים ועד הגעת האוכלוסייה ליעדי הקליטה. יש לציין כי למרות הסבירות הנמוכה לתרחיש כזה, צה"ל באמצעות פד"ם נערך למימוש המשימה.

ליקוי

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

תגובה
צבא הגנה לישראל

25. פיקוד העורף מקיים תהליך של הסברה והעברת מידע לציבור באופן שוטף לאורך השנה במטרה להכין את הציבור למצבי החירום. זאת, באמצעות מדריכי אוכלוסייה לשעת חירום המדריכים בבתי הספר ובמוסדות, פלטפורמות דיגיטליות, מסעות הסברה ארציים ומקומיים וכן מענה לפניות במרכז המידע של פיקוד העורף. תפיסת ההסברה של פיקוד העורף גורסת כי ככל שניתן לאזרח ידע וכלים, ונתרגל אותו למצבי חירום, כך הוא ידע להתמודד עימם טוב יותר, תלותו במערכות החיצוניות תהיה קטנה יותר ויתאפשר לו להמשיך בשגרת חייו גם בזמן חירום. לאור האמור, קידם פיקוד העורף בשיתוף

פיקוד הדרום במהלך השנים האחרונות הסברה מקדימה לתושבים בנושא פינוי ככל שיידרשו לכך. בפצ"ן בוצע נוהל קרב סדור מול הרשויות המקומיות ובכלל זה - ראשי הרשויות, רבש"צים וצוותי הצח"י. הוחלט שתהליך ההכנות יהיה ללא הכנה מוקדמת לתושב , על-מנת שלא ליצור בהלה לשווא בקרב הציבור. לכן, הוכנו פליירים נצורים שנמצאים בישובים ובמוקדי מידע לציבור ובפלטפורמות דיגיטאליות לאמצעי המדיה השונים אשר יחולקו בשעת פקודה. צה"ל מציין כי קיימות תכניות מגירה ברמת הפיקודים, מתואמות עם הרשויות, בכדי לוודא מוכנות לעת בה תתקבל החלטה לפינוי. צפי לסיום- במהלך שנת 2020.

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

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, המטה לביטחון לאומי (המל"ל), צבא הגנה לישראל.

ליקוי

1. בביקורת עלה כי עד דצמבר 2019, במשך למעלה משמונה שנים רח"ל (רשות חירום לאומית) 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 מיגונן 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. בנוסף, 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 העורף לשעת חירום ולפני הקבינט המדיני-ביטחוני כנדרש בהחלטה האמורה.

תגובה
משרד הביטחון

1. קיימת הצעה לתיקון ההחלטה ממאי 2011 שתכליתה הגנה ולא מיגון. העדכון יובא להחלטת ממשלה. צפי לסיום- תחילת שנת 2021.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

1. נושא מיגון התשתיות הלאומיות, לרבות קביעת סדרי עדיפויות למיגון ומיגון פיזי, נדונו בוועדת השרים להכנת העורף לשעת חרום במס' התכנסויות שלה שנערכו בשנים 2015, 2017. בנוסף, עניין מיגון התשתיות הלאומיות אף הועלה בדיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בראשות ראש הממשלה.

ליקוי

2. 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. 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. 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

2. בתאריך ה- 30/5/11 אישרה ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בהחלטתה רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות חיוניים המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי בשני שלבים. כפי שצוין, פקע"ר הינו גוף מבצע עפ"י הנחיית הוועדה הבין משרדית. בהתאם להנחיות, יצא פקע"ר בשלב א' לתכנון וביצוע של מספר מתקנים ולבסוף הוחלט למגן רק מספר מסויים מהם. בשלב ב' הונחה פקע"ר לתכנן ולמגן את משק האנרגיה בתאום עם משרד האנרגיה. כפי שצוין בדו"ח המבקר, התוכנית למיגון המתקנים במשק האנרגיה הוצגה לרח"ל ואושרה. כמו כן, התוכנית למיגון המתקנים, הוצגה לכל אורך הדרך לכלל הגורמים הרלוונטיים לרבות לקבינט, כאמור בדו"ח.

תגובה
המועצה לביטחון לאומי

2. במאי 2011 ביצעה רח"ל עבודה שמיפתה את כלל התשתיות הלאומיות הקריטיות במדינת ישראל. רשימת המתקנים שהוצגה בוועדת השרים כללה שלוש מדרגות ליישום. רק לאחר אישור וועדת השרים נבחנו דרכי יישום המיגון הפיזי לאותם

מתקנים. מרבית המתקנים שנקבעו בשלב א׳ נמצאו כשירים לביצוע עבודת המיגון. בנוגע לאי התאמה בין הרשימות של המל״ל לרשימות רח״ל – המל״ל פנה רבות לרח״ל על מנת להסדיר את הרשימות ואת סדר עדיפות המתקנים. בעקבות פניות אלה התקיימו דיוני הוועדה המצומצמת בה הוסדרה הרשימה. יצוין כי המל״ל אינו עוסק ברשימות של פקע״ר. לסיכום הנושא, בישיבות האחרונות של הוועדה למיגון תשתיות לאומיות בראשות רח״ל בוצעה הסדרה הן בנוגע לשאלה אילו מתקנים יופיעו ברשימה והן לעניין סדר עדיפותם. המטה לביטחון לאומי יעלה את הרשימה ואת המנגנון לגריעת/הוספת המתקנים לוועדת השרים להכנת העורף לשעת חרום לכשתתכנס וועדה זו. במידה ולא תתכנס הוועדה, תישקל העלאת הרשימה בפני הקבינט המדיני- ביטחוני בהתחשב בתיעדוף הנושאים שעל סדר יומו על רקע העיסוק הנרחב במשבר הקורונה בשנת העבודה הנוכחית (2020).

ליקוי

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

תגובה
המטה לביטחון לאומי

3. במסגרת שלושה דיוני וועדת השרים להכנת העורף לשעת חרום (לכל הפחות) הועלה סטטוס מיגון התשתיות הלאומיות: בשני דיונים בנושא רציפות אנרגטית של מדינת ישראל במצבי חירום, ובדיון בנושא ״מגן הצפון״ שהתקיים בפקע״ר. סוגיית גריעה/הוספה של מתקני תשתית אחרים לא הייתה רלוונטית בשלב זה, שכן בתקופה זו נמצאנו בשלהי היישום של שלב א׳ למיגון התשתיות כפי שנקבעו וביצוע עבודת סקר בשטח האם וכיצד ניתן למגן אותן. נושא ההגנה על התשתיות נכלל בסדר היום שתוכנן בתכנית העבודה 2020, ואולם טרם מומש על רקע העיסוק במשבר הקורונה.

ליקוי

4. 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.

תגובה
משרד הביטחון

4. משרד הביטחון מעיר כי שר הביטחון מסר כי איום הייחוס הניח תשתית ברמה הלאומית, בין היתר גם על מנת לאפשר בהמשך, גיבוש הגדרות ברורות יותר המאפשרות לעניין הנחיית גופים מסויימים בנושאי מוכנות לחירום, ובתוך כך מיגון פיסי.

ליקוי

5. 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.

תגובה
משרד הביטחון

5. תרחיש ייחוס ענפי הכולל איומים ומשמעויות הנוגעות לרציפות התפקודית של המשק האזרחי הופץ בחודש דצמבר 2018. בכוונת משרד הביטחון להפיץ מסמך עדכני במהלך 2020 לאור מסמכי אג"ת (תר"ש "תנופה") ותמונת המודיעין העדכנית. צפי לסיום- סוף 2020.
במשרד הביטחון התקיימה עבודת מטה נרחבת, המשרד גיבש תרחיש גינרי מעודכן עבור המתקנים החיוניים. אין בתרחיש זה את אלמנט הביטחון המנחה את הגופים. היח' לשע"ח ומבצעים תעביר את התרחיש במתכונתו זו לגורמים מולם המשרד עובד. צפי לסיום- סוף 2020.

ליקוי

6. 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 ההצעה . במועד סיום הביקורת, אפריל 2019, טרם דנה הממשלה בהצעה וטרם אישרה אותה . 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.

תגובה
משרד הביטחון

6. קיים תזכיר מעודכן להצעת ״חוק העורף״ אשר יובא לממשלה. צפי לסיום- תחילת שנת 2021.

ליקוי

7. בביקורת עלה כי אף שכבר באפריל 2011 ביקש מנכ״ל משהב״ט דאז מגופים מסוימים למפות תשתיות חיוניות, אף כי הגופים האמורים ביצעו מיפוי מסוים ואף כי ביולי 2014 קבע מנכ״ל משהב״ט דאז שמשהב״ט צריך לקבוע לאלו מתקנים יינתן מיגון פיזי - רק במועד קבלת החלטתו של שר הביטחון במאי 2017 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 הנוגעים להיעדר מיגון פיזי של המתקנים החיוניים אשר עלו גם בדוחות קודמים של מבקר המדינה, טרם תוקנו. על משהב״ט לפעול לתיקונם. 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 בידיו תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה. 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 צה״ל תוכנית עבודה רב-שנתית בנושא המגובה בתקציב.

תגובה
משרד הביטחון

7. המשרד קיים עבודת מטה אשר מטרתה, הכנסת רשימת הגופים החיוניים לרשימה הכוללת של רח״ל כחלק מעבודת מטה שרח״ל מובילה בנושא מיגון גופים מסויימים לצורך תכנון הגנה פיסית על אותם מתקנים. המשרד מדגיש כי הוא פועל בשיתוף מתמיד מול הגוף הרלוונטי המטפל בנושא על מנת לוודא כי מתקני המערך (בהתאם לרשימה שסוכמה) מוגדרים ברשימת המתקנים הקיימת במתקני הגופים. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

8. 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.

תגובה
גוף ב'

8. בהמשך לדוח מבקר המדינה בנושא שבנדון, הארגון פועל להקמת צוות תיקון ליקויים ע"פ החלטת דירקטוריון הארגון. בראש הצוות צפוי לעמוד המנכ"ל או מ"מ אשר ימונה על ידי הדירקטוריון. הארגון פועל ע"פ שיקול דעתו העסקי, בהעדר הנחיות קונקרטיות מהרגולטורים הממונים עליו.

תגובה
גוף א'

8. הארגון סיים את עבודת המטה בנושא "השרדה" של התשתיות הקריטיות שבתחומו. בעקבות דוח מבקר המדינה, הקים הארגון צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל, על מנת להפיק לקחים מדוח המבקר ולקבוע צעדים להמשך הטיפול ליישום תכנית "השרדה" כאמור. עבודת הצוות כבר החלה ותסתיים עד לסוף חודש ספטמבר 2020.

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

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל, משרד הכלכלה.

ליקוי

1. 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.

תגובה
משרד הביטחון

1. המשרד מקיים וימשיך לקיים דיוני מעקב אחר תוכניות העבודה אשר כוללת את ההיערכות לנושא בהיבטים שונים.

ליקוי

2. 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 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.

תגובה
משרד הביטחון

2. ההיערכות לצמצום אפשרי של הרכש מהתעשיות מבוצעת כחלק מתכנית העבודה של משהב"ט וההשפעות האפשריות על מוכנות צה"ל נבחנות כחלק מבניית תר"ש לצה"ל וצפויות לעלות במסגרת דיוני התקציב עם האוצר, ככל שימצא שיש פערים תקציביים. נכון להיום טרם סוכם המתאר התקציבי מול האוצר ובהתאם גם תר"ש צה"ל. דגש מרכזי בראיית המשרד

במסגרת בניית התר״ש יינתן להמשך קיום יכולות תעשייתיות אשר יאפשרו לצה״ל לשמור על יתרונו לטובת ביטחון המדינה. מנכ״ל משהב״ט כבר קבע כי נושאי מחקר ופיתוח ימשיכו להתבצע בתעשייה המקומית ובנוסף יוגדרו יכולות תעשייתיות, מוצרים ושירותים שימשיכו להירכש בתעשייה המקומית לטובת שמירה על החוסן התעשייתי וביטחון המדינה. המשמעויות התקציביות יוצגו לאוצר במסגרת דיוני התקציב. יודגש כי שיח כזה על צרכים תעשייתיים הנדרשים לטובת התעצמות צה״ל ושמירה על ביטחון המדינה מתקיים באופן שוטף מול האוצר גם ללא קשר לאירוע של MOU חדש והוא חלק משגרת העבודה במעהב״ט.

ליקוי

3. 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 מיישומו של המזכר.

תגובה
משרד הביטחון

3. ראה תגובה לליקויים 7-6.

ליקוי

4. 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.

תגובה
משרד הביטחון

4. ראה תגובה לליקויים 7-6.

ליקוי

5. 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.

תגובה
משרד הביטחון

5. במסגרת טיוטת הדו"ח הסופי של הצוות הבין-משרדי, הציג משרד הכלכלה ניתוח ומשמעויות הנוגעות לתעשיות וכן המליץ על מספר מנגנוני סיוע הקיימים במשרד הכלכלה ואת המשמעויות התקציביות לכך. משהב"ט הציג במסגרת דיוני הצוות את היערכותו לסייע לתעשיות כדי להקטין למינימום את הפגיעה האפשרית בהן. לנושא בחינת היערכות מנהלים למימוש מזכר ההבנות- מנכ"ל משהב"ט מקיים אחת לשנה מפגש תוכניות עבודה עם התעשיות הביטחוניות אשר במסגרתו מפרטות התעשיות את האתגרים לשנים הקרובות לרבות נושא ה- MOU.

תגובה
משרד הכלכלה

5. פעילותו של הצוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה הקודם בהשתתפות נציגים ממשרדים לא הגיעה לסיום וכתיבת הדוח הסופי עקב הכרזת הבחירות שהיו בנובמבר 2019 וחוסר סיכום עם משרד האוצר, על כיווני הפעולה הסופיים בהעדר תקציב. המצב הנוכחי של ההתמודדות עם השפעות הקורונה מציב אתגרים רבים בפני התעשייה שהסכם ההבנות עם ארה"ב הוא אחד מהם. בדיוני התקציב המתקיימים בימים האלו המשרד מעלה צרכים אלו.

ליקוי

6. 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. 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.

ליקוי

7. 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 הוועדה 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

6-7. מדיניות לרכש "כחול לבן" הוצגה ואושרה ע"י מנכ"ל משהב"ט כחלק מעבודת המטה המשרדית לאחר החתימה על ה- MOU. על בסיס מדיניות זו מבוצע באגפי המשרד מנה"ר ומפא"ת מיפוי של יכולות, מוצרים ושירותים אשר המלצת הגורמים הנ"ל היא כי מקור אספקתם יהיה בתעשייה המקומית "כחול לבן" גם

בראיה ארוכת טווח של שימור בסיס תעשייתי. המיפוי, שנמצא לקראת סיומו, לרבות אומדן ההיקפים הכספיים יוצג לאישור המנכ"ל וכן לצה"ל ויהווה חלק מהבסיס לתכנון רב שנתי של רכש בתעשייה במסגרת התעצמות צה"ל והמענה לביטחון המדינה וחלק מדיוני התקציב. ככל שיזוהו פערים תקציביים למול הצרכים, יוצגו המשמעויות על התעצמות צה"ל והמענה לצרכי הביטחון והנושא יוצג לגורמים הנוגעים לרבות משרד האוצר במסגרת דיוני התקציב.

ליקוי

8. עד דצמבר 2019, צה"ל לא מיפה ולא תיעדף אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל 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. 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". 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 ולהערכותיו, ולעדכן את הנתונים בנושא זה עם התגבשותה של תר"ש חדשה של צה"ל.

תגובה
משרד הביטחון

8. ראה תגובה לליקויים 7-6.

ליקוי

9. 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.

תגובה
משרד הביטחון

9. על פי הנחיית מנכ"ל המשרד, ביצע המשרד עבודת מטה "צופה פני עתיד" לגבי פעילויות שונות, נוכח הסיכונים לתעשיות הביטחוניות בגלל כספי ההמרות כפי שנקבע במזכר ההבנות. עבודת המטה תתואם עם שני תהליכים שטרם הסתיימו: גיבוש תר"ש לצה"ל וסיכום רב שנתי של תקציב הביטחון.

מעורבות חברות זרות בהקמה והפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית

הגופים המבוקרים: משרד ראש הממשלה – המטה לביטחון לאומי (המל"ל), המועצה הלאומית לכלכלה; משרד הביטחון (משהב"ט); משרד האוצר; משרד הכלכלה; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

ליקוי

1. 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. משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ל להכין רשימת משתתפים מהמשרדים השונים אשר יטלו חלק בעבודת המטה בעת ההיערכות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית ניכרת.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

1. ניתן להיווכח מהמסמכים הרבים שהפיץ המל"ל שהוא שיתף בעבודת המטה את כל הגורמים הרלבנטיים ובכלל זאת את: צה"ל, המשרד לביטחון פנים, משרד המשפטים, שירות הביטחון הכללי, משטרת ישראל, ומשרד החוץ. הגורמים אשר נטלו חלק בעבודת המטה של המל"ל, כאמור, נותנים מענה מלא וראוי לסוגיות הביטחוניות שהיו רלוונטיות אליה. בעבודת המטה השתתפו הגורמים הרלוונטיים בצה"ל, השב"כ אשר מופקד עפ"י חוק על שמירת ביטחון המדינה ועל שמירה וקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, ושאר הגורמים שפורטו לעיל. סיכומי דיון 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 הדבר שמשרד הביטחון שהכיר היטב את עבודת המטה שהתבצעה בנושא, היה מבקש ליטול בה חלק ככל שהיה סבור שנוכחותו נדרשת (מעבר לנוכחות נציגי צה"ל). הרבה מעבר לנדרש, יצוין כי הלכה למעשה השיקולים הביטחוניים הרלוונטיים נלקחו בחשבון בעבודת המטה, ותוצריה כוללים, בין היתר תיקון של החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 וכן תיקונים שבוצעו בנספח

הביטחוני לכתב ההסמכה למפעילים. לצד זאת, היבטי ביטחון לאומי שנוגעים למדינות המקור של החברות שיוכלו להשתתף במכרז נדונו אף הם במסגרת עבודת המטה, ומסמכי המכרז תוקנו בהתאם לכך. בשים לב לאמור לעיל, אין מקום לטענה שלפיה נציגי משהב"ט לא שותפו בעבודת המטה שריכז המל"ל בשנים 2013 – 2014. לגבי הכנת רשימת משתתפים- המל"ל בקיא דרך קבע בזהות המשתתפים הרלבנטיים מהמשרדים השונים האמורים ליטול חלק בעבודות המטה שלו בכלל, וכן בעת היערכות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית, וכן פעל המל"ל גם בהקשר של סעיף זה לדו"ח – ראה גם התייחסות המל"ל המפורטת שלעיל.

ליקוי

2. 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 ישראליים. משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל כי נוכח חשיבות הנושא ראוי היה להחיש את קידום הצעת ההחלטה.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

2. הטענה בסעיף זה ש"רק באוגוסט 2018 פעלו המל"ל ומשרד האוצר לקידום הצעת החלטה בנושא" הקמת המנגנון לסינון השקעות זרות שגויה מבחינה עובדתית. גיבוש מנגנון לסינון השקעות זרות הוא ענין מאוד מורכב ורגיש - השונה ממדינה למדינה, ולא בכדי התקבלה בו החלטה רק בשנת 2019 - החלטה מספר ב/372 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני ביטחוני) מיום 30.10.2019. 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. הסביבה המדינית בתקופה המדוברת היא סביבה משתנה ודינמית בנוגע להשקעות זרות, ולא בכדי מדינות משנות, אף בימים אלו, את מדיניותן בנושא, דבר אשר נבחן במסגרת עבודת המטה המתמשכת שהתקיימה לקראת ישיבת הקבינט בה נתקבלה כאמור ההחלטה. על רקע חילוקי הדעות המהותיים בין גורמי הממשלה בנוגע לאופן הסדרת נושא ההשקעות הזרות בישראל, ובשל מרכזיות השיקולים הכלכליים שרלוונטים לנושא, בקשה המועצה הלאומית לכלכלה לבצע עבודת מטה מקבילה בהובלתה בשיתוף המל"ל

וכלל הגורמים הרלבנטיים על מנת לבחון את הנושא, וכך סוכם ונעשה בין אוקטובר 2016 לינואר 2018. בחודש מאי 2018 החל המל"ל לגבש הצעת החלטה סופית בנושא. בתקופה שבין מאי 2018 לאוקטובר 2019 נערכה סדרת דיונים מקיפים בנושא בקבינט המדיני-ביטחוני ובתאריך 30/10/2019 נתקבלה החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) ב/372 – "קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות".

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה מציין כי הותרת ההיוועצות לשיקול דעתו של המאסדר אינה מבטיחה את קיום ההיוועצות. אשר על כן, מומלץ כי הוועדה המייעצת תבחן את אופן יישום ההחלטה, כאמור בסעיף 5 להחלטת הקבינט, בפרט בהיבט של מתכונת ההיוועצות שנקבעה ותדווח בנושא לקבינט כדי למנוע סיכונים מהותיים לביטחון הלאומי העלולים לנבוע מהתקשרות שתעשה ללא קיום היוועצות. 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 היוועצויות שהתקיימו בפני הוועדה המייעצת - כתוצאה מפנייה של מאסדר כלשהו, זאת בכפוף לשיקולי סודיות ופרטיות.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

3. מנגנון ההיוועצות הוולונטרי נקבע לאחר שנשקלו מלוא השיקולים הרלוונטיים שהובילו למסקנה שהוא מנגנון ההסדרה המיטבי ובמהותו הינו מדיניות הממשלה שנקבעה בנושא בתום תהליך הבחינה ושיקול הדעת הכולל שהביא בחשבון את כל ההיבטים והמתחים ביניהם. 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. מנגנון זה גובש תוך בחינת היבטים רבים, בין היתר לאור שיחות שקוימו עם הרגולטורים ולאור הנחת העבודה שהרגולטורים ינהגו באופן סביר ואחראי (ויפנו לוועדה המייעצת בעת הצורך) וכן לאור ההבנה שפנייה לוועדה יכולה ונועדה לשרת את הרגולטורים עצמם. יצוין כי ההחלטה אף מאפשרת לוועדה המייעצת במקרים מסויימים לבקש את

פנייתו של הרגולטור לוועדה, קרי להסב את תשומת ליבו שהוועדה רואה בנושא מסויים כנושא שראוי שייבחן על ידה.

ליקוי

4. 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 המכרזי, 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 להשתת 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.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

4. כמפורט ומנומק בתגובה לליקוי 3, מדובר במנגנון היוועצות וולונטרי ומשכך הרציונל הוא שלא לקבוע מועד לצורך אותה פנייה. ניתן וסביר להניח שהרגולטור שיבחר לפנות לוועדה המייעצת יעשה זאת במועד שהפנייה לוועדה תהא רלוונטית, שאחרת אין סיבה שיפנה באופן וולונטרי לוועדה.

ליקוי

5. המעורבות 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. 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 שהוצג בדוח זה.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

5. המעורבות הכלכלית הזרה נבחנת כאמור גם בכלים כלכליים-עסקיים וגם בראייה רחבה המביאה בחשבון את מכלול מרכיבי הביטחון הלאומי במובנו הרחב, ובכלל זה האפשרות לפגיעה ביחסי החוץ. הגורמים הרבים הנלקחים בחשבון מובאים בתגובה לליקויים 4-3.

תגובה
משרד הביטחון

5. היח' להוראות במשהב"ט ביצעה עמ"ט לעדכון 5 הוראות משרד רלוונטיות במסגרת הליכי הפרטת חברות נוסחו ואושרו בוועדת השרים להפרטה נספחים לעיגון הדרישות הביטחוניות. הנספחים צורפו לכתבי ההסמכה ונחתמו על ידי השרים הרלוונטיים. צה"ל הציג דרישות ביטחוניות דומות וגם נספחים אלו נחתמו על ידי השרים.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

5. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נכון לשתף פעולה בכל התיקונים הנדרשים להסדרת הטיפול בהשקעות גורמי חוץ הנוגעות לאינטרסים חיוניים בעלי השלכות על החוסן הלאומי של ישראל. בנוסף לכך לחזק את שיתוף הפעולה הקיים אל מול משרד הביטחון וגורמי הביטחון הרלוונטיים על מנת ליישם את מדיניות הממשלה.

תהליכי קבלת החלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח החדש

הגופים המבוקרים: צבא הגנה לישראל

ליקוי

1. בביקורת עלה כי במסגרת גיבוש התפיסות האמורות לא תיעדפה זרוע היבשה 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. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. פרויקט התותח החדש הוא אירוע משמעותי המנוהל בזרוע היבשה מעל לשמונה שנים. הפרויקט משקף תהליך זרועי ארוך, יסודי, מפורט ואיכותי ובוצע בהתאם לנוהל 10/1. לנושא בחינת הצורך המבצעי- זרוע היבשה ביצעה עבודת מטה מקיפה במשך כמה שנים לאישור ומימוש פרויקט התותח החדש. הפרויקט נבחן בכל הכלים האפשריים, לרבות, במסגרת תפיסת "יבשה באופק" משנת 2016. המסקנה שהגיעה אליה הזרוע כתוצאה מהעמ"ט היא כי מערך התותחים הוא מערך ישן שהרלוונטיות שלו הולכת ופוחתת. ההבנה הייתה כי נדרש לקבל החלטה לחידוש מערך התותחים במערך חדש בהקדם (בשל תהליך הצטיידות ארוך) ואף תועדף גבוה כחלק מיכולות זרוע היבשה בתר"ש גדעון.

ליקוי

2. 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. משרד מבקר המדינה מציין כי המלצת אג"ת לאשר עקרונית את הפרויקט, אף שזרוע היבשה 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 אגף התיכנון להקפיד שהמלצתו לרמטכ"ל בנוגע לפרויקטים תתבסס על תשתית עובדתית מקיפה ומלאה, וכי כלל השיקולים הרלוונטיים יובאו בחשבון.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. בניגוד לאמור על אי-בחינת נושאים מהותיים בגיבוש תפיסת היסוד של זרוע היבשה, זרוע היבשה בחנה נושאים מהותיים בראייתה במסגרת גיבוש תפיסת "יבשה באופק" והתייחסה אליהם. היקף הכלים להצטיידות - התקבלה כהחלטה ניהולית תוך לקיחת סיכונים מחושבים ובהתאם לשיקולים של מסגרת תקציבית. יחד עם זאת עבודת מנת"ם בדיעבד, מצביעה על כך שהיקף התותחים יכול לספק מענה דומה באיכותו למענה של המערך הקיים.
לגבי החלטות הנוגעות לקידום פרוייקטים- ההערה מקובלת ומיושמת בכל פרוייקט ארוך טווח וקצר טווח. כל פרויקט מחויב לנוהל 10/1. במסגרת הנוהל מבוצעת בחינה של המשמעויות הנובעות מההחלטות, לרבות בפרויקטים עתירי משאבים.
לגבי אישור הפרוייקט- להלן התהליכים המרכזיים שהובילה זרוע היבשה בעבודת המטה בנושא התותח החדש ושהוצגו לאג"ת:
א. 2009-2013 – עמ"ט לבחינת הצטיידות במערך תותחים חדשים.
ב. נובמבר 2012 – פרסום דמ"ץ.
ג. דצמבר 2013 – פרסום מסמך סיכום בדיקת מערכת.
ד. שנת 2013 – תהליך אישור עקרוני בזרוע היבשה למימוש הפרויקט על בסיס סיכום והמלצות בדיקת המערכת.
ה. שנת 2014 – הצגת הפרויקט באג"ת כחלק מתהליך קבלת אישור עקרוני.
ו. שנת 2015 – גיבוש תר"ש גדעון.
ז. אפריל - ספטמבר 2016 – הצגת נוספת באג"ת לקבלת אישור עקרוני לפרויקט (בדיון זה זרוע יבשה הציגה את כלל הנושאים שהתבקשה לדיון זה, על פי המטלות הנדרשות מסיכום הדיון של ר' אג"ת מתאריך 10/4/2016).
ח. ספטמבר 2016 – אישור עקרוני ס' הרמטכ"ל.
ט. ינואר 2017 – אישור עקרוני רמטכ"ל ושר הביטחון.

י. במאי 2017 מינה הרמטכ"ל צוות בדיקה נוסף בראשות מפקד מפע"ם, לבדיקת הצורך בהצטיידות בתותח וגיבוש מסקנות. ביולי 2017 קיבלו הרמטכ"ל ושר הביטחון את המלצת צוות הבדיקה ואשררו את הצורך המבצעי במערך התומ"תים לצה"ל. הפרויקט אושר על ידי וועדת שרים להצטיידות על פי הק"א 10/1 בתאריך 11 במרץ 2018. לגבי פרויקטים עתידיים, צה"ל מעיר כי המלצותיו לרמטכ"ל מבוססת על תשתיות עובדתיות מקיפות ומלאות.

ליקוי

3. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. ראה תגובת צה"ל לליקוי 2.

ליקוי

4. בעבודת מרכז לניתוח מערכות (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 לאישורן 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.

ליקוי

5. משרד מבקר המדינה מציין 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. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. החלטת הרמטכ"ל באופן חריג להקמת וועדת מטכ"לית לבחינת ההצטיידות 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. זרוע היבשה ביצעה עבודת מטה מקיפה במשך כמה שנים לאישור ומימוש פרויקט תותח חדש. הפרויקט נבחן בכל הכלים האפשריים (על-פי המתחייב בהוראת קבע של אג"ת 'הק"א 10/1' בנושא תהליך יזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל) במסגרת הזרוע לרבות בחינה במסגרת התפיסה החדשה "יבשה באופק" משנת 2016. המסקנה שהגיעה אליה הזרוע כתוצאה מעבודת המטה היא כי מערך התותחים הוא מערך ישן שהרלוונטיות שלו הולכת ופוחתת. ההבנה הייתה כי נדרש לקבל החלטה לחידוש

מערך התותחים במערך חדש בהקדם (בשל תהליך הצטיידות ארוך) ואף תועדף גבוה כחלק מיכולות זרוע היבשה בתר"ש גדעון. לגבי אילו בחינות מהותיות צריכה לכתוב עבודת המטה-הדבר מבוסס במסגרת נוהל 10/1.

ליקוי

6. 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. על צה"ל לבחון מה צריכה לכלול עבודת המטה הנעשית לקראת הצטיידות במערך עיקרי של אמל"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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. ר' מנת"ם היה חבר בוועדה המטכ"לית, הציג את עבודת מנת"ם, והיא נלמדה לעומקה. בעבודת מנת"ם יש התייחסות למרכיב האפקטיביות המבצעית בהיבטי היקף ההצטיידות בלבד. הוועדה של מנת"ם קבעה שהיקף הצטיידות בתותחים ישמר את האפקטיביות של המערך הקיים היום. הוועדה המטכ"לית לא נדרשה להחליט או להמליץ בנוגע להיקף ההצטיידות הנדרש. כמו כן, הוועדה לא קיבלה את ניתוח מנת"ם בנוגע לאפקטיביות המבצעית של התותח החדש, וחשבה שהאפקטיביות שלו בשדה הקרב תהיה משמעותית באופן דרמטי מכפי שהוצג על ידי מנת"ם. הוועדה מצאה את התותח החדש מאפשר חסכון בכ"א לוחם, הקטנת המערך באופן משמעותי, הגדלת טווח ההשפעה האפקטיבי של התותחים, ייעול ופישוט המאמץ הלוגיסטי, ועליה משמעותית בדיוק ובקטלניות. מיותר לציין שאפקטיביות נמדדת בין היתר בכמות ולא רק באיכות, ההחלטה לגבי היקף ההצטיידות הנו דיון אחר שלא היה נדרש לוועדה המטכ"לית. צה"ל מדגיש כי עבודת מנת"ם מגיעה לאור דרישת מפקדים. המפקדים רשאים במסגרת אחריותם וראיית התמונה הרחבה, להחליט שלא לקבל את מסקנות עבודת מנת"ם.

ליקוי

7. בביקורת עלה כי מפא"ת וז"י ביטלו את ההדגמה המתוכננת של תותחAGM 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. 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. ראוי שמשהב"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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. כתיבת נוהל במפא"ת, שיגדיר כללים מנחים לגבי דרישה להדגמת מערכת כחלק מפרויקט. צפי לסיום- ספטמבר 2020. עדכון נוהל ועדת המפתחים, כל שיכלול בחינת כלל השיקולים בעד ונגד קיום הדגמה (RFD) לפני RFP, בעת העלאת פרויקט להתקשרות. צפי לסיום – דצמבר 2020. בנוגע להחלטות על ביטול הדגמה- במהלך בדיקת המערכת שבוצעה בזרוע היבשה ובבחינת החלופות למתן מענה לצורך המבצעי עלו מספר חלופות, אחת מהן הייתה חברה מסוימת עם מערכת תותח מסוימת. בשלב ניתוח הסיכונים הזרוע מצאה כי, בחלופה זו קיים סיכון משמעותי בתחום מסוים. על-מנת להקטין את הסיכון הגלום בחלופה נענה מפקד זרוע היבשה לבקשת התע"א בתחילת 2013 לקיים הדגמה לתותח בישראל. הטיפול בנושא ההדגמה הועבר למשרד הביטחון. ביטול ההדגמה לא פסל אף לרגע את החלופה כחלופה רלוונטית לעמידה בדרישות המבצעיות שהוגדרו.

ליקוי

8. 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. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

8. לאורך כל שלבי האישורים מול אג"ת, ס' רמטכ"ל והרמטכ"ל, ז"י הייתה עקבית בהצגת הדרישה, כך גם בפני וועדת המפתחים במשהב"ט. נושא הדרישה ל"עצמאות כחול לבן" הוצג במעלה הדיונים ובוועדות המפתחים, אך ייתכן ונושא זה היה צריך לקבל משנה תוקף הן בהצגות והן בסיכומים.

ליקוי

9. מפא"ת 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. 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 מימושם 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

9. יוקם צוות בדיקה, אשר יבחן את הצורך בקיום אישור עקרוני של צה"ל לפרויקט, לפני או אחרי פניה לוועדת המפתחים במפא"ת. הצוות יבחן את המשמעויות הרחבות של הנושא בדגש לסוגיות התקשרותיות וחוקיות. תוצרי עבודת הצוות ישמשו בסיס לעדכון נוהל ועדת המפתחים במידה ויהיה צורך בכך. צפי לסיום- ספטמבר 2020.

ליקוי

10. 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. 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 מחיר את מסמך האפיון הטכני ואת מסמך תכולת העבודה, שנכתבו על בסיס טיוטת מסמך משימת הפיתוח ולא על בסיס המסמך הסופי. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. מסמך האישור העקרוני הופץ בנובמבר 2018, כשנה לאחר האישור העקרוני, שניתן על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון לפרויקט לאחר הצגת המסקנות של ועדת הבדיקה (יולי 2017). בתוך כך, פרויקט בהיקף משאבי כזה מחייב את אישור הקבינט (ועדת שרים להצטיידות) ועל כן היה צורך להמתין עד לקבלת אישורו (מרץ 2018). לאחר מכן, נדרש אג"ת בשיתוף זרוע יבשה ומפא"ת לבצע מספר תיקונים בהתאם לדגשים שהתקבלו מהקבינט ורוה"מ עבודת מטה שנמשכה מספר חודשים. במרץ

2019 עם סיום המו"מ, נכתב והופץ האישור הסופי לפרויקט. לגבי הקפדה על קיומם של תהליכי עבודה סדורים- צה"ל מדגיש כי תהליכי אישור הפרויקט אושרו כפי המתחייב בהק"א 10/1.

ליקוי

11. 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. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11. הקמת צוות בדיקה, אשר יבחן את הצורך בקיום אישור עקרוני של צה"ל לפרויקט, לפני או אחרי פניה לוועדת המפתחים במפא"ת. הצוות יבחן את המשמעויות הרחבות של הנושא בדגש לסוגיות התקשרותיות וחוקיות. תוצרי עבודת הצוות ישמשו בסיס לעדכון נוהל ועדת המפתחים במידה ויהיה צורך בכך. צפי לסיום- ספטמבר 2020.

ליקוי

12. 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 תותחי ATMOS של אלביט. משרד מבקר המדינה מציין כי בבואו לאשר לְחברה 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

12. סיכום ועדת המפתחים מציג באופן מפורט ומקיף ביותר את עילות הפטור ממכרז ואת הנימוקים עליהם הן מבוססות, וכן מציג באופן מפורט ומקיף את מכלול השיקולים בעד ונגד יציאה למכרז הנ"ל. מפא"ת תקפיד על נושא זה גם בעתיד.

ליקוי

13. עלה בביקורת כי ועדת המפתחים לא דייקה בהצגת המשמעות של הוראת משהב"ט בעניין, לצורך ביסוס אחד מנימוקיה לאי-קיום מכרז בין-לאומי. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

13. סיכום ועדת המפתחים מציג באופן מפורט ומקיף מאוד את מכלול השיקולים בעד ונגד יציאה למכרז בינ"ל. הנושא הוצג באריכות בהתייחסות מפא"ת לטיוטת דו"ח מבקר המדינה. מפא"ת תקפיד בנושא גם להבא.

ליקוי

14. משרד מבקר המדינה מציין כי במצגת ששימשה את צה"ל בהצגתו לקבינט המדיני-ביטחוני צוין במפורש כי אחת משלוש הסיבות העיקריות ליציאה לפרויקט היא ההיבט המבצעי המסוים, ועם זאת ציין אג"ת בדיון זה טענה שיצרה חוסר בהירות בנוגע להיבט האמור. 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 הוזכרה 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. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

14. הסיבה ליציאה לפרויקט מביאה שיפור משמעותי במערך הסיוע הקרבי, הן במענה למשבר משקי במערך התומ״תים ביבשה, הן בכמות פלטפורמות נמוכה בהרבה מהקיים ובכך הפחתת כ״א שהינו משאב בחוסר, והן בחיסכון בעלויות שוטפות. כמו כן, בתרחיש של מלחמה המענה הקיים לא יקטן, כפי האמור גם ע״י מנת״ם בדו״ח שהפיצו. בתוך כך, על פי הצגת הזרוע ומפא״ת התותח החדש מביא עימו מספר שיפורים לא מבוטל. טווח מוגדל, קצב גבוה, דיוק וקטלניות גבוהה – דיוק ומספר פגיעה של מספר פגזים בו זמנית במטרה. פלטפורמה בעלת תשתית לקליטת תחמושת עתידית, יכולות מערכתיות וזמני תגובה קצרים.
לגבי הערכת מחיר כפולה- מבוצעת הפקת לקחים במפא״ת לגבי אופן חישוב והצגת האומדן לפרויקט בהינתן מגבלות לקבלת מידע עדכני ומהימן מהחברות. צפי לסיום- ספטמבר 2020.
עדכון נוהלי מפא״ת עפ״י תוצאות הפקת הלקחים, במידת הצורך. צפי לסיום- דצמבר 2020.
לגבי בחינת הצגת מחירים למל״ל ולקבינט להפקת לקחים- הפקת לקחים במפא״ת לגבי אופן חישוב והצגת האומדן לפרויקט בהינתן מגבלות לקבלת מידע עדכני ומהימן מהחברות. צפי לסיום- ספטמבר 2020.עדכון נוהלי מפא״ת עפ״י תוצאות הפקת הלקחים, במידת הצורך. צפי לסיום- דצמבר 2020. צה״ל מקיים תהליכי עבודה תקינים בהתאם להמלצה, ומקפיד על הצגת נתונים מדויקים למקבלי ההחלטות. הפצת תמצית לקחי אישור פרויקט התותח במפא״ת תוך התייחסות גם לנושא האומדן הופצה בפברואר 2020.

ליקוי

15. 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.

תגובה
המטה לביטחון לאומי (המל"ל)

15. החלופות לפרויקט התותח החדש הוצגו בדיון העמקת ידע שנערך עבור השרים בטרם דיון הקבינט המדיני-ביטחוני, והערות שהעלה אחד משרי הקבינט בדיון העמקת הידע זכו למענה. בהמשך לכך, החלופות ברמת המערכת הוצגו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה והחלופות ברמה המערכתית עלו ונדונו בחלק משמעותי מדיון הקבינט בנושא. ההחלטה לאשר את הפרויקט התקבלה פה אחד, ולא הייתה כל שאלה בנוגע לחלופות במסגרת דיון הקבינט, אשר לא זכתה למענה.

קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל, משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה והמשרד להגנת הסביבה.

ליקוי

1. משרד המשפטים מתקשה לממש את סמכותו ואחריותו המקצועיות כלפי קציני מטה (קמ"ט) מקרקעין. 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. על פי החלטת הממשלה 737 חייב להישמר קשר מקצועי בין קמ"ט לבין משרד האם שלו, ובכלל זה קמ"ט מקרקעין. משרד מבקר המדינה מציין כי על צה"ל לברר סוגיה זו באמצעות מנגנון שנקבע ליישוב חילוקי דעות אצל מתאם הפעולות בשטחים במשרד הביטחון. משרד המשפטים והמינהל האזרחי (המנהא"ז) לפעול יחד למילוי היעדים והמשימות הניצבים לפניהם, ואם יש מחלוקות ביניהם עליהם להביאן, על פי חוות דעתו של נש"ם, להכרעתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים. זאת, כדי למנוע ככל הניתן, פגיעה בקידום השרות הניתן לתושבי האזור.

תגובה
משרד הביטחון

1. המינהל האזרחי פועל יחד עם משרדי האם להשגת היעדים ולביצוע המשימות שהוטלו עליהם. המנהא"ז מגדיר "מה" לבצע, ומשרד האם מגדיר "איך" לבצע. עם זאת, יודגש כי אין משימה הנפגעת מיחסים כאלו או אחרים בין המנהל למשרדי האם, כמו גם השירות לתושבי האזור.

תגובה
משרד המשפטים

1. כפי שניתן להיווכח מהפניות, הבקשות וההצעות של גורמי המקצוע השונים במשרד (שבעיקרן אף מצוטטות בדו"ח). בנוסף, באופן חסר תקדים בעבר, הנהלת המשרד השקיעה משאבים של תקינת כוח אדם יקרה מפז לתגבור עבודת יחידת הרישום באיו"ש, בפרט לחיזוק הקמ"ט בעוזר משפטי, ולחיזוק משמעותי של הועדות לרישום ראשון. תגבור זה נעשה, מתוך הבנה לצורך דחוף, אף שככלל, תגבור יחידות הקמ"ט נמצא באחריות תקציב המינהל האזרחי ולא באחריות התקציבית של המשרדים. לעניין הטענה לפיה לא קודמו הליכי עיגון מרשם

ההרשאות באופן מספק, המשרד מעיר כי הנושא נמצא במעקב צמוד של המשרד, ובנושא התקיימו מספר דיונים ופגישות סטטוס בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה, הגם שהנושא אינו מצוי בתחום אחריות המשרד הישיר. בימים אלו נערכת עבודה מתקדמת לבחינת השלכות תקציביות והיבטים נוספים, מהם צפויה להיגזר החלטה סופית ביחס לזהות הגורם אשר ינהל את מרשם ההרשאות וכן את אופן טיפולו, והכל בשאיפה לפעולה מתואמת ובהסכמת המשרדים הרלוונטיים, בהובלת ראש המנהל האזרחי.

ליקוי

2. 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.

תגובה
משרד הביטחון

2. המלצות המבקר כבר מיושמות עוד טרם ביצוע הביקורת. תכניות העבודה השנתיות של הקמ"טים מאושרות אל מול משרדי האם ומול המנהל האזרחי. במנהל האזרחי מאושרות תכניות העבודה על ידי הרע"ן המרכז, סגן רמ"א ורמ"א. כמו כן, מתקיימים סיכומי חציון ושנה המבוקרים גם הם על ידי הרע"ן המתכלל ורמ"א. תכניות העבודה כוללות קריטריונים איכותניים ומדידים. בנוסף לתכנית העבודה, משנת 2017 קיים כלי נוסף לפיקוח ובקרה – דו"ח אתגר אשר מופץ מידי חודש. תכניות העבודה של הקמ"טים מתואמות מול משרדי האם. לדוגמא, ביחידת משפטים ורישום מקרקעין – מעת כניסת קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין לתפקידו ומזה מספר שנים, מוגשות על ידו תכניות עבודה מובנות, סדורות ומסודרות, הן למנהל האזרחי והן למשרד המשפטים. תכניות העבודה מאושרות בשני הגופים באופן המדוקדק ביותר ועל פי כלל אמות המידה המקובלות לרבות דיווח במערכת הממשלתית תמ"ר. המשרד מציין, כי התקיימו ישיבות סיכום שנה ודיווחים רבעוניים, חציוניים ושנתיים, הן לראש המנהל האזרחי באמצעות הרת"ח המתכללת והן למנכ"לית משרד המשפטים באופן ישיר. כמו כן גם תכנית העבודה של לשכת התכנון, עודכנה במערכת תמ"ר של משרד האם על ידי סגן מנהלת לשכת התכנון. בנוסף, התקיימו פגישות עבודה עם משרד האם בדבר תכנית העבודה.

ליקוי

3. 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.

ליקוי

4. בביקורת עלה כי החל בנובמבר 2011, מועד פרישתו של הקמ"ט לענייני ביקורת פנימית של המנהא"ז, לא מתקיימת במנהא"ז ביקורת פנים. 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.

תגובה
משרד הביטחון

4. ההמלצה מקובלת, המינהל האזרחי קיבל לאחרונה את אישור נש"מ למיקור חוץ ביקורת פנימית. פרסום מכרז בנושא נמצא בשלבים מתקדמים. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

5. בביקורת עלה כי הפיקוח והבקרות המקצועיות שמבצעים משרדי האם על פעילות הקמ"טים הם מועטים, וכמעט אינם מתבצעים. על רמ"א ומתפ"ש להסדיר ולהגדיר בשיתוף משרדי הממשלה את תוכן ההנחיה המקצועית ואת היקף הפיקוח והבקרה המקצועי הנדרשים לנוכח זאת.

תגובה
משרד הביטחון

5. ההמלצה מקובלת. התקיימו פגישות עבודה עם משרדי האם בדבר תכנית העבודה, כמו כן המנהא"ז קובע "מה" לבצע, ומשרד האם מגדיר "איך" לבצע.

ליקוי

6. 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. משרד מבקר המדינה מעיר למנהא״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 המנהא״ז בתיאום עם משרדי האם ונש״ם לפעול לתיקון מצב זה באופן שדוחות הנוכחות של כלל הקמ״טים יאושרו על ידי הגורם במנהא״ז המנהל את עבודתם באופן שוטף.

ליקוי

7. בביקורת עלה כי את חלק מההערכות המקצועיות של הקמ״טים מבצעים משרדי האם ולא הממונים הישירים שלהם במנהא״ז אשר להם ממשקי עבודה יום-יומיים עם המוערכים. על נש״ם להשלים הטיפול בנוגע לשינוי שיטת הערכות העובדים, בין היתר לפי המלצת הצוות שהיא הקימה.

ליקוי

8. 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.

תגובה
נציבות שירות המדינה

8. הדוח מציף סוגיות ובעיות בתחום ניהול ההון האנושי אשר נציבות שירות המדינה זיהתה זה מכבר, ובמהלך השנתיים האחרונות פעלה במישורים שונים לשיפור ולייעול תהליכי העבודה בתחום זה. כפי שמצויין בדוח, המלצות אלה טרם יושמו בשל סכסוך עבודה והעיכוב בחתימה על הסכם קיבוצי מיוחד. המשא ומתן בעניין זה מנוהל עם יחידת הממונה על השכר במשרד האוצר בתיאום עם נציבות שירות המדינה, ואנו נפנה לגורמים הרלוונטיים על מנת לנסות ולקדמו. מכל מקום, בכוונת נציבות שירות המדינה לפעול בשיתוף המינהל האזרחי להתחיל ביישום השינויים אשר אינם מחייבים היוועצות עם נציגות העובדים, ובכלל זה שינוי הרכב ועדות הבוחנים במכרזים למשרות במינהל האזרחי ובמת״ק עזה, ועיבוי יחידת משאבי האנוש בארגון.

ליקוי

9. 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 המיוחד 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.

ליקוי

10. 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 התקשי"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.

ליקוי

11. 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. 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. משרד מבקר המדינה מציין בפני נש"ם

ומנהא״ז כי ראוי להשלים בהקדם את יישום המלצות הצוות מיד עם חתימת ״הסכם שטחים חדש״.

תגובה
משרד הביטחון

11. ההמלצות מקובלות. מודל ההון האנושי נותן מענה הולם לסוגיות הערכות העובדים ומכרזי כוח האדם. הנחיות נש״מ בדבר שעות נוספות התקבלו לאחרונה במנהל האזרחי, ההנחיות יבחנו ויבנה נוהל המותאם למנהל האזרחי. צפי לסיום- סוף שנת 2020.
לנושא היעדר יחידה לניהול ההון האנושי של המינהל האזרחי- בשנתיים האחרונות. הולכת ונבנית יחידת הון אנושי ייחודית למנהל האזרחי אשר עם הקמתה תייתר חלק נכבד מהדו״ח בכל הקשור למשא״ן. נושא זה מובל על ידי נציבות שירות המדינה והיא זו האמורה להוציא לפועל את ההנחיות. יחד עם זאת, קידום נושא זה קשור להסכם שטחים חדש (נספח להסכם) הנמצא במו״מ בין המדינה לבין הסתדרות עובדי המדינה. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

12. 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. הגם שהחלה 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.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

12. הליקוי אינו רלוונטי מאחר ויו״ר הוועד נמצא בשלבי פרישה, ואינו מכהן עוד בתפקיד יו״ר הוועד.

ליקוי

13. 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. 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 מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבינוי והשיכון יבקר את תהליך יישום המודל כדי לוודא את הצלחתו.

תגובה
משרד הביטחון

13. המינהל האזרחי ממשיך לקדם את יישום מודל התעסוקה תוך קיום פגישות עבודה שוטפות עם משרד השיכון, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, זרוע העבודה ורשות האוכלוסין וההגירה, מת"ש וגורמים נוספים. בתוך כך, המנהל האזרחי ערך אפיון לכלל בעלי התפקידים, ערך דמ"צ וביצע "אפיון על" למערכת וכן יצר התקשרות חוזית למול חברת NGsoft . מימוש מכסות של תעסוקת עובדים פלסטינים בישראל אינו תלוי בהחלטות המנהל האזרחי אלא בדרג מדיני. המנהל האזרחי תומך בהגדלת המכסות, מתוך הבנה שתעסוקת פלסטינים ושיפור הכלכלה הפלסטינית הינם גורמים להורדת מפלס אלימות וטרור. המנהא"ז פועל מול הרש"פ בהקשר ההרשאות. מאז שנת 2004 ועד היום, לא קיבל קמ"ט תעסוקה תלונה כתובה אחת העוסקת בנתונים של "קונה רישיון" ו"מוכר רישיון". כל תלונה מסוג זה תובא לטיפול מת"ש ושלילת מכסות המעסיק. כמו כן, בנוגע לסחר בהיתרי תעסוקה, אחת המטרות של רעיון מודל התעסוקה החדש הוא ליצור שוק חופשי נטול מכסות בו תבוטל התלות של עובד במעסיק. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

14. 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. משרד מבקר המדינה מציין כי על המנהא"ז להתמודד עם החסמים שאינם מאפשרים למפקחים ממשרד העבודה לבצע אכיפה בעניין העסקת עובדים פלסטינים ביישובים ישראליים באיו"ש. נוכח החסמים הללו, מומלץ לרמ"א להיכנס לעובי הקורה ולבחון דרכים שיאפשרו את הפעלת המפקחים כאמור. 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.

תגובה
משרד הביטחון

14. לנושא האכיפה והבקרה בנושא שימוש בהיתרי העסקה- המנהל האזרחי ויועמ"ש איו"ש כבר החלו בעבודת מטה שנועדה לשפר את האכיפה, בין היתר בדרך של תיקון הצו בדבר עבירות מנהליות. עבודת המטה במנהל האזרחי תסתיים עד סוף רבעון ג' 2020, ואז יתואמו הצעדים עם גורמים רלוונטים נוספים, בכוונה להשלימם במהלך שנת 2020. יצויין כי לעניין אכיפה פלילית, אין הדבר בסמכותם של הקמ"טים. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

15. צוות הביקורת 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 העבודה , 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.

תגובה
משרד הביטחון

15. ראה תגובה לליקויים 14-13. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

16. 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 ישראליים באיו"ש. כמו כן עליו לסכם, לנתח ולהפיץ לגורמים הרלוונטיים במנהא"ז את ממצאי הביקורות 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.

ליקוי

17. משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אף שהתריע בעבר על כך שלא נאכף בקפידה החוק בנוגע לשימוש בהיתרי ההעסקה 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 מיידיים, וזאת בהתחשב בסיכון הביטחוני הכרוך בהעסקת עובדים פלסטינים ללא היתר העסקה כדין, 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.

ליקוי

18. 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

18. קידום מרשם ההרשאות אינו ייחודי לערים באזור, אלא לכלל היישובים הישראלים באזור יהודה והשומרון. יודגש, 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 מסוג זה נתונה בידי ראש המנהל האזרחי באופן בלעדי וזאת מכוח דין האזור (ראו צו בדבר רישום עסקות במקרקעין מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 569), התשל"ה-1974 ותקנותיו). היחידה עוסקת רבות במתן מענה מקצועי ייחודי בנושא זכויות במקרקעין באזור C לגורמים שלטוניים מגוונים הדורשים ריכוז מאמץ משמעותי, תשומת לב ומשאבים משמעותיים ביותר וכן לגורמי הצבא ביניהם פיקוד מרכז והמנהל האזרחי בנושא דמ"צים, עמ"טים, סכסוכי קרקעות ומאוימים. כמו כן, היחידה נותנת שירות ללשכת יועמ"ש איו"ש על מדוריו השונים, ערכאות שיפוטיות שונות לרבות בג"צ, פרקליטויות המחוז, פרקליטות המדינה ומחלקת הבג"צים. עבודת היחידה בניהול וברישום זכויות במקרקעין היא רק צד אחד בעבודת היחידה. יובהר, כי בישראל אינם נדרשים להיבטים מורכבים ויחודים אלה כלל וכלל, וזאת בין היתר כפי שצוין לעיל, נוכח מערכת הדינים השונה והמצב המשפטי השונה בתכלית נוכח הימצאות האזור תחת שליטה צבאית. כמו כן, בהמשך לנאמר בדו"ח ("הציבור אינו מורשה לעיין בספרי המקרקעין של איו"ש"), יובהר כי על פי הדין החל באזור, רישומי המקרקעין אינם פתוחים לעיון הציבור (ראו לעניין זה הצו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014 ותקנותיו). עניין זה נחלט בשעתו על ידי היועץ המשפטי לממשלה לאחר דיונים ממושכים והליכים משפטיים בנדון, וזו דוגמא לאחד מההבדלים המשמעותיים באזור נוכח המצב המשפטי החל באזור והנסיבות המיוחדות בו. ביחידת המשפטים ורישום המקרקעין קיימים קבועי זמן אשר נקבעו במסגרת המעבר לאתר האינטרנט האחוד של היחידה ב-GOV.IL, אולם קבועי זמן אלה אינם ריאליים בעת הזו נוכח ריבוי וגידול הפניות בכלל היבטי עיסוק היחידה במשך השנים האחרונות (קיים מעקב שיטתי לגבי גידול זה החל משנת 2011) ומצוקה בכוח אדם ומשאבים, ולא ניתן לעמוד בסטנדרט רצוי זה שנקבע. בנוסף, ביחידה קיימות כיום מערכות מחשוב שונות. מערכות ממוחשבות לניהול לשכה, מערכות לניהול תיקי היתרי עסקה, מערכת לרישום פרצלציה לרבות הפקת נסח רישום מקרקעין ממוחשב (אריאל ומעלה אדומים), מערכת לרישום מרשם הרשאות לרבות הפקת נסח רישום הרשאה ממוחשב

(קרית ארבע ואורנית). מערכות אלה פותחו על ידי אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע שבמשרד המשפטים במיוחד עבור היחידה לדרישתו של הקמ״ט.

ליקוי

19. 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.

ליקוי

20. בביקורת עלה כי נוהל מבקר עסקאות אינו מיושם בלשכות רישום מקרקעין עקב היעדר מבקר עסקאות. יתרה מזו, מנהל הלשכות מבצע בקרה על עבודתו כמטפל בעסקאות במקרקעין. 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.

תגובה
משרד הביטחון

20. המינהל האזרחי מודע לעובדה זו, כמו גם למצוקת כוח האדם והמשאבים בכלל יחידות הקמ״טים. המנהל האזרחי הציג זאת מכבר בפני הגורמים הרלוונטים, תכנית עבודה ודרישות להתעצמות הכוללות גם את יחידת קמ״ט משפטים ורישום מקרקעין. בסופו של דבר, קידום הנושא דורש תקני כוח אדם ותקציב. נוכח ממצאי הביקורת הוטמע דו״ח גנרי לדיווח על קיומן של הביקורות השונות וביניהן מעקב ובקרה.

ליקוי

21. 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.

תגובה
משרד הביטחון

21. באשר לסריקת ספרי המקרקעין (סריקה אשר נערכה לאחרונה בתחילת שנת 2000), יש להעמיד את הדברים על דיוקם, המצגת אליה מתייחסת טיוטת הדו"ח עוסקת בדרישה לסריקת ספרי המקרקעין במסגרת פרויקט הקמת מערכת מחשוב ספרי המקרקעין - מערכת רימו"ן באזור. התייחסות זו עוסקת בסריקת ספרי המקרקעין לאחר "חתימתם" וסיום פעילות בהם עם המעבר העתידי לניהול רישום כולל רישום ממוחשב. בעת הזו סריקת ספרי המקרקעין איננה נחוצה נוכח העובדה, כי הרישום בהם משתנה חדשות לבקרים, כך שסריקתם לא תשקף את כלל העסקאות בזמן אמת. יחד עם זאת, כיום קיים תיעוד נפרד לכל עסקה ועסקה מחוץ לתיקי העסקה וזאת לצורך גיבוי בקרות אסון ("דפים אדומים"). פרויקט סריקת תיקי המקרקעין בעיצומו, עד כה הושקעו בפרויקט מאות אלפי שקלים, במסגרתו מגובים ונסרקים כל תיקי העסקאות במקרקעין וכן כל תיקי היתר עסקה במלואם ולא רק נתונים מסוימים כפי שצוין בטיוטת הדו"ח. יובהר, כי כל המסמכים הרלוונטים נסרקו במסגרת פרויקט זה. השלמת הסריקה קשורה קשר ישיר להקצאת משאבים והקצאת כוח אדם מקומי וישראלי מתאים לפרויקט זה שכן בלעדיו לא ניתן עוד לפנות משאבים קיימים ביחידה לטובתו. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

22. 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

22. ראה תגובת משרד הביטחון לליקוי 18.

ליקוי

23. 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. 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. 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 שהמנהא"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.

תגובה
משרד הביטחון

23. המינהל האזרחי מודע לעובדה זו, כמו גם למצוקת כוח האדם והמשאבים בכלל יחידות הקמ"טים. המנהל האזרחי הציג זאת מכבר בפני הגורמים הרלוונטים, תכנית עבודה ודרישות להתעצמות הכוללות גם את יחידת קמ"ט משפטים ורישום מקרקעין. בסופו של דבר, קידום הנושא דורש תקני כוח אדם ותקציב. נוכח ממצאי הביקורת הוטמע דו"ח גנרי לדיווח על קיומן של הביקורות השונות וביניהן מעקב ובקרה.

ליקוי

24. 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.

תגובה
משרד הביטחון

24. דרכים לייעול עבודת הוועדה יבחנו ע"י הגורמים המקצועיים, בתיאום עם משהב"ט ומשרד המשפטים. צפי לסיום- סוף שנת 2020.

ליקוי

25. 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. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"א כי מיד לאחר מעצרו של עובד המנהא"ז היה עליו להביא את הדבר לידיעתו של השב"כ ולידיעת כל גורם ביטחוני רלוונטי. מעבר מידע רגיש לידי הרשות הפלסטינית עלול לפגוע בפעילות המנהא"ז ואף במעמדו כגוף המוסמך לרישום מקרקעין בשטחים שבשליטה ישראלית. על מתאם פעולות הממשלה בשטחים וראש המנהא"ז לפעול ברוח המענה שעליו הצביע השב"כ, ולמצוא דרכים במסגרת תהליכים פנימיים במנהא"ז כדי לוודא שהעובדים המקומיים שאינם עוסקים בעסקאות עם ישראלים לא ייחשפו למידע הנוגע לעסקאות אלה, וכן לבחון דרכים למניעת מקרים שבהם עובדי המנהא"ז הפלסטינים חשופים לאיומים וחקירות מצד הרשות הפלסטינית. זאת על מנת לצמצם זליגת מידע רגיש מהמנהא"ז. נוכח רגישות הנושא וחשיבותו עליהם לדון בנושא זה באופן מיידי ובמידת הצורך להעלותו לדרג המדיני.

תגובה
משרד הביטחון

25. יובהר כי מעצרו של העובד המקומי נעשה על רקע טענות הרש"פ באשר למעורבותו בעסקה בין תושבים מקומיים ולא בין מקומיים לישראלים. לעובדים המקומיים אין מעורבות בעסקאות בהן מעורבים ישראלים, וטיפולן של עסקאות מסוג זה נערכות בידי העובדים הישראליים בלבד, כך שיש לדייק את האמור בסעיף זה בדבר זליגת מידע הנוגע למכירת קרקעות לישראלים, מידע אשר אינו בידיעת העובדים המקומיים כלל וכלל. חשוב להבהיר, למען הסדר הטוב ולמען ההגינות, כי אותו גורם "הפעיל בתיווך קרקעות באזור" נפגש בנדון עם קמ"ט רישום מקרקעין, רת"ח תשתית וגורמים נוספים במנהל האזרחי, אך סירב להעביר לידי המשרד ראיות כלשהן התומכות בטענותיו. חשוב לציין, כי לנ"ל קיימות עסקאות מקרקעין פתוחות, תלויות ועומדות אשר התבקש על ידו מאיתנו לקדמן. בנוסף, בעניין מעצרו של עובד יחידת רישום המקרקעין

המקומי, התקיימו מספר ישיבות פנימיות עם גורמי המנהל האזרחי ורע"ן תיאום בטחוני לרבות מפגש הכולל את הקמ"ט ומנגנוני הביטחון המסכל הפלסטיני. כך, גם התקיימה מעורבות של גורמים בכירים במתפ"ש על מנת לקבל תמונת מצב בנוגע לאירוע.

ליקוי

26. בביקורת עלה כי לשכת התכנון אינה מנהלת מעקב כדי לוודא שוועדות התכנון עומדות ביעד שנקבע בתוכנית העבודה בעניין פרקי הזמן שבין מועד דיוניהן לבין מועד פרסום פרוטוקולי הדיונים. תכלית היעדים שצוינו 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.

ליקוי

27. 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 שנסקרו . כמו כן עלה כי היועמ"ש נכח רק בכ-32% מדיוני ועדת התנגדויות. 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.

היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל, נתיבי ישראל, משרד המשפטים, משרד התחבורה.

ליקוי

1. 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. על המשנה ליועמ"ש לממשלה, משהב"ט ומשרד התחבורה להשלים בהקדם את קביעת הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש.

תגובה
חברת נתיבי ישראל

1. חברת נתיבי ישראל אחראית לתחזוקתם של הכבישים ביו"ש המסומנים במפות ההסמכה (מפה משנת 2002 ומפה מעודכנת יותר משנת 2012). חברת נתיבי ישראל אינה מתוקצבת ואינה מבצעת אחזקה לכבישים אשר אינם מסומנים במפות ההסמכה ובתוך כך, כבישי גישה למחנות צה"ל. חברת נתיבי ישראל פועלת בהתאם להנחיות מת"ח ובהתאם למסגרת התקציבית ולסדרי העדיפויות המאושרים. ככל ותתקבל הנחיה אחרת ע"י משרד התחבורה בדבר הגדלת היקף האינוונטר ורשת הכבישים, הנושא יבחן על כלל המשמעויות הנגזרות מכך הן ההנדסיות והן התקציביות.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

1. בשנת 1998 החליטה ממשלת ישראל כי כבישי איו"ש יועברו לאחריות מע"צ (נתיבי ישראל היום), ובכלל זה האחריות על תחזוקת הכבישים באיו"ש (החלטת ממשלה 3753). ואולם לדעת המשרד אין מדובר בהחלטה גורפת החלה על כל כביש וכביש המצוי באיוש: היות והחלטת הממשלה קובעת שהאחראית על אחזקת כבישי איו"ש תהיה באחריות מע"צ אך מסויגת בסיפא שלה "במסגרת סדרי העדיפויות בתקציבה"; היות וחברת נתיבי ישראל על פי מטרותיה בתקנון החברה אמונה על כבישים בין עירוניים ולא כבישים מקומיים כמו

כבישי גישה לבסיסים. זאת ועוד כעולה מדוח מבקר המדינה, צה"ל פורץ דרכים ומקים דרכים על דעת עצמו – לא יעלה על הדעת כי לאחר פריצת דרך ללא כל התייעצות עם מת"ח/נת"י או הסכמתם תחול חובה על נת"י לתחזק את אותם דרכים רק בשל היותם ממוקמים באיו"ש ולאור החלטת הממשלה הנ"ל. על כן המשרד אינו סבור כי נכונה הקביעה לפיה "החלטת הממשלה משנת 1998 אינה מיושמת במלואה". לנושא קביעת הגורם האחראי לתחזוקת דרכי הגישה למחנות צה"ל באיו"ש כבר בשנת 2013 הוציא משרד התחבורה מסמך "לוקחים אחריות על כבישי ישראל" שקבע חלוקה מחדש של גבולות האחריות על הכבישים בישראל ובאיו"ש, ובכלל זה קבע שנתיבי ישראל לא תתחזק כבישים המובילים לבסיסים צבאיים, וזאת מתוך נקודת מוצא שמשרד הביטחון יהא אחראי על הכבישים הללו. המסמך הינו פרי של עבודה מאומצת שביצע המשרד לאחר שבחן את הדברים מול הגורמים הרלוונטיים השונים ובכלל זה: משרד האוצר, משרד הביטחון, רשויות מקומיות, קמ"ט איו"ש וכיוצא בזה. כחלק מגיבוש המסמך התקיימו ישיבות עבודה בין המשרד למשרד הביטחון, שהיו שותפים לדיונים אלה. כמו כן גם נציגת המנהל האזרחי השתתפה בוועדות. מכאן שמשרד הביטחון היה מעורב בתהליך ובגיבוש המסמך הנ"ל, והכיר את האחריות שהוטלה עליו עוד בשנת 2013.

ליקוי

2. כשנתיים וחצי לאחר שהוגשה תלונת אזרח על גשר נחל אוג 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. 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.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

2. לדעת אגף הנדסה ובינוי במשרד, נת"י החלה הטיפול בגשר, ולכן המשך הטיפול יהיה באחריותו. בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018 ביצעה חברה הנדסית במימון משהב"ט שתי בדיקות הנדסיות בנושר 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.

תגובה
משרד המשפטים

2. משרד המשפטים עשה מאמצים משמעותיים לקידום פתרון לסוגיה שבנדון, הגם שמדובר בנושא מקצועי המצוי באחריות משרד הביטחון ומשרד התחבורה. בתוך כך, ביום 6.1.20 נערך דיון בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (אזרחי), ובמסגרתו הוצג המיפוי העדכני שנערך על ידי הצדדים ביחס לכלל הצירים הרלוונטיים באיו"ש, לצד ציון המשרד האחראי לתחזוקתם. כפי שעלה בישיבה, ביחס למקרים בודדים בלבד נותרה מחלוקת בדבר האחריות לתחזוקת הציר. בהקשר זה נדונו המקרים לגופם, המשנה ליועץ הציע הצעות קונקרטיות למתן פתרונות ביחס לכל ציר ודרך (לרבות לעניין תחזוקת כביש וגשר נחל אוג) ותשובה סופית ביחס להצעות אלה צריכה להינתן ע"י משרד הביטחון בקרוב מאוד, לאחר שמשרד התחבורה הסכים להן. משכך ובשלב זה, בתמיכת המשרד, צומצמו הפערים עד מאוד ונדמה כי בטווח הזמן הקרוב ניתן יהיה להביא לפתרון הסוגיה הנדונה בביקורת, בהסכמת המשרדים הרלוונטיים.

תגובה
חברת נתיבי ישראל

2. חברת נתיבי ישראל איננה אחראית על אחזקת הגשר המוביל אל המחנה הצבאי. בהתאם להנחיית מת"ח (עפ"י סיכום עם משהב"ט), החברה ביצעה במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2018, בדיקות הנדסיות מורכבות אשר קיבלו ביטוי בשני דוחות שהופצו למשהב"ט ולמת"ח. שני הדוחות יחד, שיקפו את הערכת מצבו המבני של הגשר, לרבות מסקנות לגבי היכולת התפקודית של הגשר בעומסים שונים וכן, המלצות על הפעילות הנדרשת לשימוש בטיחותי. החברה מדגישה, כי המצב שתואר בדו"חות הנ"ל, הינו נכון ועדכני למועד ביצועם (אוקטובר - נובמבר 2018). בהחלט ייתכן שחלו שינויים במצב הקונסטרוקטיבי של הגשר מאז ועד היום ועל הגורם האחראי על הגשר להיות ער לכך.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

2. לאור התעוררות סוגיית גשר נחל אוג בשנת 2017, זאת בעקבות תלונת מטייל ולפיה נראה היה למתלונן בעין בלתי מקצועית שבסיס הגשר נפגע, ככל הנראה משיטפונות, והוא עלול להיות מסוכן – ערך משרד התחבורה בירור יסודי באמצעות גורמי

המקצוע מטעמו ומהבירור עלה כי הגשר הוקם בשנת 1984, או בסמוך, על ידי משרד הביטחון במטרה לאפשר גישה למחנה הצבאי נבי מוסא. הגשר תוכנן על ידי משרד הורוביץ-בוך ובוצע על ידי הקבלן "אדרי". בשיחה טלפונית שביצעו גורמי המקצוע עם בעלי החברה הקבלנית שהקימה את הגשר ועם האחראי מטעם מערך הבינוי של צה"ל דאז, אושר המידע שלפיו משרד הביטחון תכנן והקים את הגשר. ממסמכים שהובאו לידי המשרד וממידע שנמסר למשרד עולה, כי במהלך השנים תוחזק הגשר על ידי משרד הביטחון או מי מטעמו וזאת לאחר כניסתה לתוקף של החלטת הממשלה שקבעה שנתיבי ישראל תתחזק את כבישי איו"ש (1998), ביום 14.8.2003 שלח מהנדס הבניין למהנדס אע"צ מיחידת בינוי 562 חוות דעת הנדסית בעניין תליית צנרת חשמל בגשר, ביום 7.9.2009 שלח קמ"ט תחבורה באיו"ש מכתב לקצין הנדסה פיקוד מרכז ולגורמים שונים במסגרתו צירף את דו"ח ממצאי בדיקה מיום 23.8.2009, כתב על מסוכנות הגשר וביקש שהדבר יטופל בדחיפות תוך שציין מפורשות: "אבהיר כי הגשר איננו באחריות המינהל האזרחי או מע"צ – חל"ד ולא הוקם ע"י אחד משני גופים אלה (יש להניח שהוקם ע"י צה"ל כדי להבטיח גישה למחנה הצבאי). ביום 25.5.2015 שלח מהנדס הבניין למהנדס מיחידת בינוי 562 מכתב בעניין חורים בגשר לאחר שאלו עוררו חשש לנזק הנדסי, ביום 27.8.2017 שלח מהנדס הבנין דוח ביקורת למפקד יחידת בינוי 562, הבוחן את מצבו ההנדסי של הגשר; כך, במועד כלשהו בשנה וחצי האחרונות נעשו בכביש הגישה אל הגשר עבודות של ריבוד מחודש עבודות אלה לא נעשו על ידי משרד התחבורה או מי מטעמו לרבות לא על ידי נתיבי ישראל ויש להניח כי בוצעו על ידי משרד הביטחון ו/או צה"ל. למרות כל אלה המשיך משרד הביטחון לעמוד על דעתו ולטעון כי אין הוא אחראי לטיפול בכבישי הגישה לבסיסי צה"ל בכלל, ולכביש הגישה לבסיס נבי מוסא בפרט. ובכל זאת, מפאת החשש ליציבות גשר נחל אוג ובלחץ משרד התחבורה, הסכים משרד הביטחון לממן בדיקה הנדסית בביצוע נתיבי ישראל לטובת בחינת יציבות הגשר על מנת לוודא כי לא נשקפת סכנה לחיי אדם חלילה. במסמך הבדיקה נקבע כי: "ע"פ תוצאות בדיקות ראשוניות שבוצעו במסגרת השלב הנוכחי ניתן להסיק כי לא זוהו ממצאים שעלולים להשפיע על יציבות הגשר. המשרד מדגיש כי לאורך כל תקופה זו הוא יזם מספר פגישות עם נציגי משרד הביטחון, פגישות בהן אף השתתפו נציגים ממשרד מבקר המדינה, בניסיון להגיע להבנות ולפתור סוגיה זו במהירות האפשרית. למרות ניסיונות אלה, מאמצי המשרד לא נשאו פרי ולא הושגה הבנה עם משרד הביטחון שתביא לפתרון הסוגיה. לאור זאת, פנה המשרד ביוזמתו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להכריע במחלוקת בין משרד הביטחון למשרד התחבורה. העניין עדיין מצוי בבדיקתו והמשרד ממתין להכרעתו.

במקביל לכך, עוד בשנת 2018 הנחה המפע"ת הארצי את קמ"ט איו"ש, להציב באופן מיידי תמרור 406 (הגבלת משקל- עד 4 טון)

בגשר נחל אוג, ולהגביל בכך כל תנועת כלי רכב על גשר נחל אוג למעט רכב פרטי. כל זאת נעשה על מנת למנוע כל אפשרות לסיכון מזערי ביותר למשתמשי הדרך. זוהי הנחיית הגורמים המוסמכים בחוק לעניין זה ויש לקיימה.

ליקוי

3. ראוי שמשהב"ט ומשרד התחבורה יבצעו סקר בטיחות עדכני בנוגע לכלל הכבישים באיו"ש, בדגש על כבישים שבבסיס המחלוקת ביניהם, וימפו את כלל הליקויים המחייבים טיפול. זאת ועוד, משייקבע הגורם שיישא 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.

ליקוי

4. בביקורת עלה כי רשימת הכבישים הנכללים בטבלת מעהב"ט שמנכ"ל משהב"ט אישר ככבישים שמשהב"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. 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.

תגובה
משרד הביטחון

3-4. בימים אלו מתבצעת פעילות ע"י מרחב 562 לעדכון הנתונים. בנוסף, יש להחליט על מיפוי שלם ואחיד של הכבישים ולקבוע גורם מתחזק. זאת, על מנת שניתן יהיה לזהות את מכלול הסיכונים הנוגעים לאותם כבישים, להעריך אותם ולטפל בהם באופן המיטבי.

ליקוי

5. 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. יוצא אפוא כי ביצוע פעולות תשתית באיו"ש בלי שגורמים מקצועיים בתחום 2. התחבורה בחנו את השפעותיהן אינו מאפשר שמירה על בטיחות משתמשי הדרך המשתמשים בציר, ובכלל זה כוחות צה"ל הנדרשים להגיע למתקן הצבאי. בביקורת עלה כי צה"ל הציב אמצעי מיגון בכבישים שבאחריות חברת נת"י בלי שתיאם 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"ט ומסכן את משתמשי הדרך בהיבט הבטיחותי עד כדי סכנת חייהם. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי גם פעילות תשתית הנדרשת כמענה לצורכי ביטחון צריכה להתבצע תוך הקפדה על הפקודות כלשונן 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. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. צה"ל מבהיר כי ההמלצות מקובלות עליו. מזה כשנתיים כל פעולות התשתית באשר הן מתבצעות בנוהל דמ"צ בלבד. נקבעו כללי אכיפה מחמירים על כל הפועל בניגוד להנחיות אלו, כללי אכיפה המגובים בהנחיות רמ"ט ומפקד פקמ"ז. נקבע כי הנחיית מפקד פקמ"ז לגבי 'נוהל מבצעי דחוף', הינה כי זה יופעל רק בתנאי שמדובר בסכנת חיים מיידית ויאושר באופן פרטני על ידו. גם בנוהל מבצעי דחוף יופעל יועץ התעבורה כחלק בלתי נפרד מאישורו. יועץ התעבורה גוייס במסגרת יחידת הבינוי המרחבית, והוכנס כסעיף מחייב לכל דמ"צ באשר הוא. במקביל מבצע יועץ התעבורה מיפוי של כלל התשתיות הנמצאות בממשק תעבורתי ומקיים הסדרה של קיפול התשתית / הזזתה למקום שיעמוד בחוקי התעבורה. נקבע כי אם יווצר מצב בו מתקיימת סתירה בין הנחיות היועץ לבין הצורך המבצעי, הנושא יוכרע מול מפקד הפיקוד. גוייס יועץ תעבורה הכפוף להנחיות משרד התחבורה, וכפוף מקצועית לאהו"ב. אחריות מהנ"פ לקיים את הקשר בין נת"י לבין יועץ התעבורה ואהו"ב על ידי קמ"ט תחבורה במנהא"ז.

תגובה
חברת נתיבי ישראל

5. באשר להתחברויות חדשות לכבישים שבאחריות החברה ולשינויים בהסדרי תנועה, המבוצעים ע"י צה"ל, ללא תיאום מול רשויות התמרור המוסמכות ובהן נת"י, החברה שותפה ם לדעת צוות הביקורת, כי הן מהוות פוטנציאל מפגע למשתמשי הדרך ועלולות לגרום לנפגעים. החברה תשתף פעולה בכל הקשור לגיבוש נוהל שת"פ בין הגופים ע"מ להסדיר את הפעילות.

ליקוי

6. 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 התחבורה . 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. לגבי הצבת מרכיבים שיאפשרו להזהיר את משתמשי הדרך-בחודשיים האחרונים בוצע מיפוי של כלל התשתיות המצויות בממשק תעבורתי בכל מרחב פיקוד המרכז. נבנתה תכנית לאיסוף האלמנטים מהשטח, העתידה להסתיים בסוף חודש יוני 2020. במקום בו תהיה סתירה בין הצורך המבצעי לבין קיפול האלמנטים, הנושא יובא להכרעה בפני מפקד הפיקוד. צפי לסיום- יוני 2020.

תגובה
משרד הביטחון

6. לנושא ביצוע התאמה בין נוהל דמ״צ לבין ההוראות הקיימות במשרד הביטחון נדרשת העסקת יועץ תנועה שיופעל בהתאם לצורך ע״י יח׳ בינוי 562. הנושא יועלה לועדת פטור באהו״ב ב-1.3.20. על פקמ״ז להעמיד תקציב בהתאם. גוייס כבר יועץ תעבורה הכפוף להנחיות משרד התחבורה וכפוף מקצועית לאגף הנדסה ובינוי במשרד. אגף הנדסה ובינוי מבהיר כי חסימת כבישים ופעילות עפ״י נוהל דמ״צ אינן קשורות לפן התנועתי ולכן הטיפול אינו של אהו״ב. אגף הנדסה ובינוי מבהיר כי חסימת כבישים ופעילות עפ״י נוהל דמ״צ אינן קשורות לפן התנועתי ולכן הטיפול אינו של אהו״ב.
אגף הנדסה ובינוי פועל בהיבט ההתקשרותי בלבד (ועדת מתכננים של אהו״ב). על פקמ״ז להעמיד תקציב ולהפעיל את היועץ בהתאם לצורך ע״י מרחב בינוי 562 . למיטב ידיעת המשרד, 562 מטפל בנושא.

ליקוי

7. 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 צורכי הביטחון ובין צורכי 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 החייבות.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

7. בשלב זה בוצע מיפוי של כלל התשתיות אשר יהווה בסיס לבניית תיק הנתונים, ובו ישולבו הנחיות פרטניות של יועצי התחבורה. במסגרת השלבים הבאים בעבודה, ישולב יועמ"ש איו"ש, על מנת לסייע בעת גיבוש ההוראות המחייבות לגבי עיגון המסקנות בתשתית נורמטיבית מתאימה- בשלב זה נקבע כי בכל מצב בו יתקיים מתח בין הצורך המבצעי לבין הנחיות התעבורה, הנושא יובא להכרעת המפקד הפיקוד, במסגרת דיון בו יושמעו כלל העמדות המקצועיות – תעבורה, יועמ"ש, מנהא"ז והדורש המבצעי. ההחלטה תתקבל לאחר בחינת כלל השיקולים.

מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

הגופים המבוקרים: משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה, משרד הביטחון - ארכיון צה"ל ובמלמ"ב, ארכיון בגין, ארכיון מרכז רבין, ארכיון בן-גוריון, ארכיון הציבורי - ארכיון מפלגת העבודה על שם משה שרת, קרן ברל כצנלסון, הממוקם בבית ברל (להלן - ארכיון בית ברל), משרד המשפטים, המוסד, שב"כ, צה"ל - ביחידת הצנזורה, צה"ל - מחלקת ביטחון מידע (מחב"ם); מטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) , מזכירות הממשלה

ליקוי

1. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה-ארכיון המדינה

1. גנזת המדינה פנתה אל ארכיון המכון למורשת בן גוריון בבקשה להבין כיצד מנהל הארכיון את חומריו ובידי מי סמכויות ההחזקה שלהם וניהולם. תשובת הארכיון והאוניברסיטה היא: "הארכיון לא זז ממקומו. הוא אוכסן במקלט הבניין שבו הוא שוהה כיום מאז הגעתו למדרשת בן גוריון. בשנים הללו בסוף שנות השבעים המבנה היה שייך למכון למורשת בן גוריון והארכיון נותר במקומו גם כשרוב פעילות הבניין הועברה לטובת המכון המחקרי תחת האוניברסיטה. הניהול של שני מכוני בן גוריון היה משותף עד לפני שבע שנים. כך שניהול הארכיון היה בידי מנהל שני המוסדות. את המימון המלא העניקה האוניברסיטה. זה היה חלק מטשטוש הגבולות בין המוסדות. בגלל נוסח החוק.
לאחר שהופרדו תפקידי הניהול אכן נוצרה לקונה וזו תוקנה לני שנה כשמועצת המכון למורשת בן גוריון בתיאום מלא עם נשיא האוניברסיטה החליטה על הקמת הגוף המנהל של הארכיון. מאחר והאוניברסיטה מיוצגת בגוף הזה מתוקף החוק הרי שמנהל המכון המחקרי ומנהל הארכיון הוכפפו להנהלת הארכיון וכך תוקן העיוות הזמני שנוצר לאחר הפרדת התפקידים. מי שמנהל את הארכיון כיום הוא הנהלת הארכיון שמונתה והוסמכה על ידי המועצה הציבורית של המכון למורשת בן גוריון. מי שממשיך לממן את הארכיון על כל רכיבי

התקציב שלו היא האוניברסיטה." תשובה זו מצריכה העמקה, בירור נוסף והבנת המהלכים שבוצעו, ואת זאת בכוונת ארכיון המדינה לעשות.

ליקוי

2. נמצא כי הארכיונים המהווים חלק מארכיון המדינה, ושמצויים בהם חומרים מסווגים, אינם נכללים ביחידות משרד רה"ם ואינם מצוינים מפורשות בתוספות לחוק להסדרת הביטחון.

תגובה
שרות הביטחון הכללי

2. הליקויים שפורטו בדו"ח יבדקו ויטופלו ע"י היחידה המופקדת על הנושא בשב"כ.

ליקוי

3. 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"ב.

תגובה
משרד הביטחון

3. בהתאם להחלטת ראש הממשלה, ראש המל"ל מרכז עבודה החל מאוגוסט 2018 להסדיר את סמכויות המלמ"ב לפעול בארכיונים ציבוריים ופרטיים.

תגובה
מטה לביטחון לאומי (מל"ל)

3. המל"ל ימשיך לפעול לשם יישום הנחיית ראש הממשלה, ותוך ביצוע עבודת מטה שתסדיר את האחריות לטיפול בחומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים.

ליקוי

4. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

4. גנזת המדינה פנתה אל סמנכ"ל אגף הביטחון במשרד רה"מ בבקשה לקיים התייעצות בנושא לשם הסדרת סוגיית אבטחת המידע בשלוחות אלו, ובעקבותיה נקבע מועד לפגישה עם הגופים הביטחוניים הרלוונטיים.

תגובה
שרות הביטחון הכללי

4. נושא אבטחת המידע וסיווג המשרות בארכיונים אלו יבדק ע"י היחידה המופקדת על הטיפול בנושא מול קב"ט ארכיון המדינה, ויטופל בהתאם לתקנות והכללים שהותקנו מכוח חוק השב"כ, החוק להסדרת הביטחון והנחיות אבטחת המידע. ככל שיוחלט לסווג את המשרות בארכיונים אלו, בעלי התפקידים הרלוונטיים החשופים למידע המסווג יחוייבו בבדיקת התאמה ביטחונית שיבוצעו ע"י הגורמים המוסמכים.

ליקוי

5. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

5. גנזת המדינה פנתה אל סמנכ"ל אגף הביטחון במשרד רה"מ בבקשה לקיים התייעצות בנושא לשם הסדרת סוגיית אבטחת המידע בשלוחות אלו, ובעקבותיה נקבע מועד לפגישה עם הגופים הביטחוניים הרלוונטיים.

ליקוי

6. 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.

תגובה
שרות הביטחון הכללי

6. השב"כ יבצע את הליך ההתאמה הביטחונית לאלתר.

ליקוי

7. 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.

תגובה
משרד הביטחון

7. ארכיון צה"ל מסתמך על החלטת היועמ"ש למערכת הביטחון כי אמנם החוק קובע שבדיקה תתבצע בתום תקופת ההגבלה, אך אינו קובע שעליה להתבצע מיד בתום תקופה זו. בשל כמויות החומר המסווג הקיימות בארכיון צה"ל לא ניתן לבצע חשיפה בזמן מהיר ולכן הפרשנות כפי שהוצגה על ידי היועמ"ש היא שאין מקדישים תשומות כח אדם לבדיקתו של מידע, אלא אם מוגשת בקשה ספציפית לגילויו. נוסיף כי בפרקטיקה לא ניתן לעבוד במצב בו כל סגירה של חומר עוברת לועדת שרים, היות והזמינות של ועדה זו נמוכה והנושא אינו בראש סדר העדיפויות שלה.

ליקוי

8. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

7-8. ארכיון המדינה עומד על דעתו כפי שהוצגה בתשובה לדוח בינואר 2019 (ולא ב-2018 כמצוין בדוח) על ידי יועמ"ש ארכיון המדינה: "חומר אשר חלפה תקופת ההגבלה שלו ייחשף מיד עם תום התקופה". כלומר, חומר כזה ייחשף באופן יזום בלי להמתין לבקשת מבקש (להלן - חשיפה יזומה). הדברים מתבססים על הלשון החד-משמעית של תקנות העיון ס' 8א בחוק הארכיונים: "חשיפת חומר מוגבל... לעיון הקהל יעשה המפקיד בהתייעצות עם הגנז בתום התקופה הנקובה..." . בשולי הדברים נעיר, כי לא ברורה פניית ביקורת המדינה לגנז לשעבר, בזמן שביוני 2019, עת פנו אליו, מונתה לתפקיד גנזת המדינה החדשה. להלן ציטוט מתוך דוח המבקר: "בתגובתו מיוני 2019 על טיוטת דוח הביקורת ציין הגנז לשעבר כי לדעתו כל דחיית חשיפתו של חומר מעבר למועד תום ההגבלה מהווה הפרת חוק."

ליקוי

9. 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.

ליקוי

10. 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 לייעל ולזרז את תהליך החשיפה של מסמכים מסווגים.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

9-10. מיד עם כניסתה לתפקיד פנתה גנזת המדינה החדשה לעסוק באפיון וארכיטקטורה של מערכת מידע מסווגת. בכפוף לחקיקתו של חוק תקציב מדינה, והיענות לתוכנית התקציבית שהגיש הארכיון בתחילת חודש זה (יולי 2020) ניתן יהיה כבר באוגוסט 2020 להעלות את המערכת המסווגת החדשה ולהתחיל להפעילה.

ליקוי

11. 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.

תגובה
משרד הביטחון

11. ארכיון צה"ל מסתמך על החלטת היועמ"ש למערכת הביטחון כי אמנם החוק קובע שבדיקה תתבצע בתום תקופת ההגבלה, אך אינו קובע שעליה להתבצע מיד בתום תקופה זו. בשל כמויות החומר המסווג הקיימות בארכיון צה"ל לא ניתן לבצע חשיפה בזמן מהיר ולכן הפרשנות כפי שהוצגה על ידי היועמ"ש היא שאין מקדישים תשומות כח אדם לבדיקתו של מידע, אלא אם מוגשת בקשה ספציפית לגילויו.

ליקוי

12. נוכח הקושי לכנס את ועדת השרים כנדרש בחוק, ארכיון המדינה מטיל חיסיון על חלקי תיקים שתקופת ההגבלה שלהם תמה, בלי לבקש את אישורה.

ליקוי

13. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

12-13. לעניין הקושי לכנס את ועדת השרים פעל ארכיון המדינה בהתאם להערת הביקורת דלעיל וקבע, כי בחוק הארכיונים החדש אשר טיוטתו מסוכמת בימים אלו, (יולי 2020) יוצע הרכב ועדה שונה, כך שחבריה יהיו מי שמייצגים את האינטרסים המוגנים ומי שמייצגים את האינטרס הציבורי. כולם יהיו בעלי סיווג ביטחוני מתאים כדי שיוכלו לדון במידע שיובא בפניהם. כמו כן, הצעת החוק החדשה מנחה שהוועדה תתכנס ארבע פעמים בשנה, באופן שיתאפשרו דיונים תכופים ומתן מענה לבקשות הציבור תוך הלימה עם תקנות העיון.

תגובה
משרד המשפטים

13. משרד המשפטים מלווה את ארכיון המדינה בעבודה על חוק הארכיונים החדש, שיוזם משרד ראש הממשלה. בהצעה החדשה צפויים להיכלל מנגנונים אשר יתנו מענה מסוים לאמור בדוח הביקורת.
בנוסף, משרד המשפטים בוחן, במסגרת הדין הקיים, אפשרויות אשר יאפשרו לצמצם את הבעיה עליה מצביע דוח הביקורת.

ליקוי

14. 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.

ליקוי

15. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

14-15. חובת בקשת הדיווח מארכיונים ציבוריים אשר מושתת על גנזת המדינה על פי חוק הארכיונים מולאה על-ידי סגנית הגנז בתחילת שנת 2019. לעניין החומרים המסווגים אשר עשויים להימצא בארכיונים אלו, נציין כי מלכתחילה חומר ארכיוני ממלכתי (ובוודאי מסווג) אינו אמור להימצא בידיים פרטיות, ובמסגרת זו גם לא בידי ארכיונים ציבוריים. בקשת הדיווח כמפורט בחוק הארכיונים מתכוונת לוודא שהארכיונים אשר קיבלו הסכמה כארכיונים ציבוריים עודם מקיימים את התנאים אשר אפשרו הכרזתם ככאלה.
לגבי חומר ארכיוני אשר מצוי בארכיונים פרטיים וציבוריים שלחה גנזת המדינה במאי 2020 מכתב לכל הארכיונים בישראל אשר קורא להם להשיב לידי המדינה חומר ממלכתי. במכתב הוסבר המקור החוקי לבקשה תוך התייחסות לחומר מסווג שעשוי להימצא בינות לכלל החומרים שבידיהם. המהלך התקבל בחוסר אהדה ובחוסר שיתוף פעולה, אולם מאחר שזוהי דרישת החוק תמשיך הגנזת לפעול בכיוון זה עד להשבת חומרי

המדינה לידי המדינה. במקביל נבקש לקבל ידיעות על שאר החומר הארכיוני שבידיהם שאיננו חומר ארכיוני ממלכתי.

ליקוי

16. 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.

ליקוי

17. 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.

תגובה
שרות הביטחון הכללי

16-17. השב״כ יפעל בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים לבחינת דרכי הטיפול והאכיפה בנוגע להחזקת מידע מסווג על ידי גורמים שאינם מורשים.

תגובה
משרד המשפטים

17. בדיון שנערך במל״ל הוחלט שהמקום הנכון להסדיר את הנושא הוא בחוק הארכיונים. משרד המשפטים מלווה את חוק הארכיונים החדש ולפיכך יתייחס גם להיבטים הנוגעים לסוגיית הימצאות חומרים ארכיונים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים וזאת ככל שהם יעלו מצד ארכיון המדינה במסגרת הליווי הכולל של העבודה על החוק.

ליקוי

18. 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.

ליקוי

19. על המל״ל, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, להוסיף ולפעול לקידום הסדרת האחריות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים, בכל רמות הסיווג.

תגובה
המועצה לביטחון לאומי – משרד ראש הממשלה

19. המל״ל ימשיך לפעול לשם יישום הנחיית ראש הממשלה, ותוך ביצוע עבודת מטה שתסדיר את האחריות לטיפול בחומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים.

ליקוי

20. 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.

תגובה
משרד הביטחון

20. בוצע טיפול בשיתוף הלשכה המשפטית להארכת חיסיון מ 70 שנה ל- 90 שנה. הנושא אושר ע״י שר הביטחון וקיבל תוקף ע״י ראש הממשלה.

ליקוי

21. 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.

ליקוי

22. קיים שוני בין הנעשה בארכיון המדינה ובין הנעשה בשלוחותיו בנוגע לבדיקת חומרים על ידי הצנזורה לפני העלאתם למרשתת, וזאת אף שבארכיון המדינה ובשלוחותיו - ובייחוד ארכיון צה״ל - קיימים חומרים מסווגים.

ליקוי

23. על הגנז, בשיתוף הצנזורית 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה

23. בבדיקות שביצע ארכיון המדינה בשנה האחרונה בסוגיה דלעיל מול משרד המשפטים, צנזורה וארכיון צה"ל, עלתה תמונה לא ברורה של חובת ארכיון המדינה לפנות לצנזורה לקראת העלאת חומרים ארכיוניים לאתר האינטרנט. עד לפני ימים ספורים הבין ארכיון המדינה מהתשובות שקיבל, כי אכן עליו לקבל את אישור הצנזורה הן עבור חומרים שבכוונתו להעלות לאתר האינטרנט, הן עבור חומרים שבכוונתו להנגישם לעיון באולם הקריאה שלו בירושלים, תוך הקביעה: "עיון שווה פרסום". אולם, לפני כמה ימים חזרה בה הצנזורה מדרישה זו, יחד עם זאת, כפי שניתן לראות, מבקר המדינה עודו שב וחוזר על קביעה זו של "עיון הוא פרסום", קרי, גם עיון באולם הקריאה מחייב אישור הצנזורה קודם לכן.
מאחר שעיון בחומר ארכיוני באולם הקריאה של ארכיון המדינה אכן תביא ליכולת העקרונית של פרסומם, ואף היו דברים מעולם, הרי שנדרש להפנות את הסוגיה לבדיקה, דיון וטיפול יסודיים בידי גורם שהוא אינו ארכיון המדינה. יש להבהיר את כוונת החוק והמחויבות הן של ארכיון המדינה, הן של ארכיון צה"ל, באופן שיביא לתוצאה המבוקשת – התנהלות אחידה בהתאם לחוק. בשולי הדברים ובהקשר עצת המבקר לצמצם את כפילות הבדיקות לאחת נאמר, כי עם קבלת תשובה מוסמכת לחובת העברת חומרים לצנזורה ניתן יהיה גם לפתור סוגיה זו. לשם חיפוש פתרון לסוגיה פנתה גנזת המדינה לסמנכ"ל ביטחון של משרד רה"מ, שבעקבותיה נקבעה ישיבת מטה רבת משתתפים לבחינת הנושא, באופן זה, כדי להביא את הסוגיה לידי גמר.

תגובה
צה"ל – הצנזורה הצבאית

23. כדי לקדם את תהליך בדיקת החומרים, הצנזורה בשיתוף גנז המדינה החלה בפיילוט במסגרתו מגיעים צנזורים למשרדי ארכיון המדינה לבדיקת חומרים וקיצור זמני הטיפול.

פרסום חומר הנוגע לבטחון המדינה ללא אישור מוקדם של הצנזור, אסור מכח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. איסור זה נכון הן ביחס להעמדת מידע לעיון הציבור והן ביחס להעלאת מידע ופרסומו במרשתת. לאור האמור, הצנזורה מוסמכת לבחון חומר ארכיוני הנוגע לביטחון המדינה לפני העמדתו לעיון וכן לפני העלאתו למרשתת. עמדה זו אושרה וסוכמה בדיון בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) ביום 13 במאי 2018. בנסיבות אלה, אין צורך בקיום דיון נוסף בראשות היועץ המשפטי לממשלה.
בד בבד יצוין, כי בעת האחרונה משולבת הצנזורה בעבודת המטה לכתיבת חוק ארכיון המדינה החדש. במסגרת זו יובהר כי סמכויות החשיפה של הארכיון אינן גורעות מסמכויותיה של הצנזורה הצבאית ביחס לפרסום חומר ארכיוני הנוגע לביטחון המדינה.
הקמת מנהלת חשיפה לאומית, כמוצע על ידי הצנזורה, תמנע מצבים של כפילות ותקדם יעילות של חשיפת החומרים הארכיונים העוסקים בנושאי חוץ ובטחון.

ליקוי

24. 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.

ליקוי

25. 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.

תגובה
משרד המשפטים

24-25. צוות סופרי הצללים השלים את עבודתו אך כתיבת הדוח טרם הושלמה ולפיכך טרם הועברה ליועץ המשפטי לממשלה.
כמו כן, ב-4.2.2020 התפרסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות למסירת מידע האסור בגילוי" אשר נותנת מענה לחלק מהמקרים האמורים.

תכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

הגופים המבוקרים: המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, המטה לביטחון לאומי, נציבות שירות המדינה (נש"ם).

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה מעיר למוסד על כך שלא השלים עבודה כוללת לבחינת עלויות הקיום של הארגון כפי שהמליץ צוות א', על אף שנתקבלה בדיון החלטה לאמץ המלצה זאת. משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי תיקוף התחזית לכח האדם, כפי שדרש ראש המוסד שתיעשה מידי שנה, בוצע רק כארבע שנים מאוחר יותר ב-2016, ובין השנים 2012-2015, לא ביצע המוסד עבודה לתיקוף תחזית כח האדם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מעבר לכך שהנחיית ראש המוסד לא מולאה, נפגעה היכולת במוסד לתכנן את כח האדם בארגון עם מסד נתונים מעודכן. בתכנון כח-אדם גלומות משמעויות משאביות ואחרות כבדות משקל בהיבט המשאבים לעתיד הארגון, בכלל זה בנושא פרויקט הבינוי נשוא ביקורת זאת. כעולה מחומר הביקורת, בתקופה שבין 2011 לבין 2016 לא בוצעה עבודה לתיקוף נתוני כח האדם שלו, על אף שראש המוסד הקודם דרש זאת במרץ 2012.

ליקוי

2. נדרש היה להציג את צרכי המוסד בתקנים לנש"ם מלכתחילה כמקובל בשירות המדינה, ובהתאם לנוהלי המוסד. נוכח הרפורמה לניהול ההון האנושי אשר התגבשה בנש"ם בשנה האחרונה, ממליץ משרד מבקר המדינה כי, ככל שהדבר נדרש, גופים אלה יגבשו ביניהם מתכונת לניהול כח האדם במוסד.

תגובה
נציבות שירות המדינה

2. הדוח עוסק, בין היתר, בסוגיית תוספת תקציבית לתקנים במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים. הדוח מפרט את התייחסותה של הממונה על מערכת הביטחון והחוץ דאז, אילה גונן אשר ז"ל, לפיה התוספת אושרה על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר, מבלי שנועצו עם נציבות שירות המדינה בעניין זה. בהתאם להמלצות מבקר המדינה, נציבות שירות המדינה תפעל מול אגף התקציבים ומול המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים על מנת לגבש מתכונת עבודה לפיה בעת קביעת תר"ש, תוספת תקנים תאושר רק לאחר בחינה ואישור של נציבות שירות המדינה.

תגובה
משרד האוצר – אגף התקציבים

2. אגף התקציבים פועל בשיתוף נציבות שירות המדינה לבקרה ומעקב אחר התקינה וגידול כוח האדם במוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים בפרט ומערכת הביטחון בכלל. בניגוד למצוין בדוח, לנציבות שירות המדינה יש סמכות בלעדית לאפיון התקן והמבנה הארגוני בהתאם לצרכי המוסד. מנגד, אגף התקציבים הוא הגורם האמון על הקצאת תקציבים ותקינה, אך זאת בהתאם למסגרות התקציב והיקפי כח האדם המאושרות במסגרת חוק התקציב השנתי. לפיכך, ובניגוד לדבריה של הממונה על מערכת הביטחון בנש"מ, המצב המתואר לעניין הקצאת התקנים הינו תקין מבחינת הליכי העבודה הממשלתיים. הווה אומר, תהליך העבודה לתקינה והקצאה של כח אדם במוסד מתבצע בדומה לתהליך הסדור במשרדי הממשלה האחרים תוך מגבלות ביטחון המידע הנדרשות. ככל שלא בוצע אפיון מסודר של תקני כח האדם מול נש"מ ע"י המוסד, אגף התקציבים תומך במעורבות רבה יותר של נש"מ לטובת הסדרה ובחינה מעמיקה יותר של המבנה הארגוני של המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים.

ליקוי

3. על גוף ממשלתי, שהוא בעל ראייה רחבה באשר לכלל צרכי המדינה, דוגמת המל"ל, לבצע בחינת צרכים כוללת בארגונים ביטחוניים, כגון: המוסד.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

3. המל"ל אינו עוסק בכל הקשור לתקני כוח אדם או שינויים מבניים וארגוניים של גופי ביטחון אחרים.

תגובה
המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

3-1. לאור העובדה כי המוסד תופס מקום מרכזי במענה הביטחוני החשאי של מדינת ישראל וכן לאור העובדה שהיקף משימות המוסד התרחב בשנים האחרונות, קיבל המוסד תוספות משאבים ותקנים אל מול המשימות המוטלות על המוסד ואגפיו. תוספות אלו אושרו במסגרת הסכמי התר"ש המסוכמים עם משרד האוצר/ אגף התקציבים ומאושרים ע"י הכנסת במסגרת חוקי התקציב השנתיים. במהלך השנים ובמסגרת הצגת בקשות המוסד ממשרד האוצר לתקנים ומשאבים, ביצע המוסד עבודות שונות ורבות לניתוח עלויות הקיום שלו, לרבות בהקשר לתקני כוח אדם, כל זאת בראייה

ארוכת טווח. כאמור, תוספות התקנים הוקצו לאגפי המוסד אל מול היקף המשימות המוטל עליהם. היקפי המשימות המוטלות על המוסד, הינן פועל יוצא של המציאות הביטחונית ואתגרי מדינת ישראל, בין היתר, בתחום סיכול הטרור, נשק בלתי קונבנציונלי ואיומים נוספים המטופלים ע"י המוסד. לאור האמור, בוצעה במטה המוסד עבודה מקיפה אשר הושלמה בשנת 2017, לטובת בחינת עלויות קיום של המוסד בראייה ארוכת טווח - עד שנת 2030. עבודה זו משמשת כבסיס לתכנון המשאבים המוסדי ארוך הטווח לרבות לתכנון תר"ש המוסד לשנים 2019-2021 אשר סוכם בסוף שנת 2018 עם משרד האוצר. בהקשר זה וביחס לפרויקט הבינוי, יצוין כי תכניות בינוי בסדר גודל זה, מעצם טבען הן תכניות ארוכות טווח אשר קיים קושי לתיקוף הנחות עבודה ביחס אליהן, כגון שינוי בקצב גידול כוח אדם לטווח הקצר, אלא רק בראייה ארוכת טווח. בתוכנית האב לבינוי נקבע כי קצב גידול כוח האדם העומד בבסיס מימוש התוכנית יתוקף מידי 5 שנים ובראי האמור לעיל ניתן לראות את התיקוף שבוצע בשנת 2016. יוער עי קצב הגידול הינו תוצר של החלטה ניהולית של הנהלת המוסד אשר נגזרת מתחומי האחריות וממשימות המוסד. משימות אלו והמשמעויות לביצוען התרחבו משמעותית והפכו מורכבות יותר בשנים האחרונות בין השאר בהיבטי המודיעין, הטכנולוגיה והביטחון וכפועל יוצא מכך הותאמו דרישות המוסד לתוספות משאבים תקציב ותקנים. החל משנת 2013 פועל המוסד בתוכניות רב שנתיות ולפיכך היקף הגידול בתקנים נקבע בכל פעם לשלוש שנים וזאת, בסיכום עם משרד האוצר. מעצם העניין וכחלק משמירת האיזון התקציבי מתקפת מחלקת התקציב של המוסד מידי שנה את השפעת קצב גידול התקנים כמו גם נתונים נוספים על העלויות השוטפות של הארגון בתקציב השכר והקיום. למותר לציין, כי נתונים אלו גלויים ומוכרים לגורמי הפיקוח והבקרה באוצר ונידונים מעת לעת בבקרות התקופתיות. זאת ועוד, אין ומעולם לא היה לפקידי האוצר וליועציו מנדט להמליץ על מדיניות בניין כוח למוסד לרבות בנושא קצב גידול בתקנים, וזאת בין היתר, משום שגורמים אלו אינם מכירים וממילא אף אינם נושאים באחריות על תחומי הפעילות של המוסד. אשר על כן, הערת המבקר כי לא בוצע תיקוף גידול תקני כ"א ועלויות הקיום אינה במקומה שכן תיקוף זה מבוצע מידי שנה, כחלק מדיוני התקציב. כן יודגש כי המוסד מקיים שיתוף פעולה הדוק עם נציבות שירות המדינה ועם משרד האוצר על אגפיו השונים (החשב הכללי, הממונה על השכר ואגף תקציבים). במסגרת זו מבקרים ומפקחים הן משרד האוצר והן נציבות שירות המדינה מידי רבעון על התפתחות המשאבים של המוסד ובעיקר על תקניו. שינויים ארגוניים ומבניים הכוללים תוספות תקנים/או שדרוגם נידונים עם נציבות שירות המדינה ובמקרים הנדרשים - מותנים באישורם. כך גם לעניין התקנים- אשר נידונים בשנות התקציב או התר"ש עם משרד האוצר וניתנים, כמקובל, אל מול הצגת הצרכים, מטרות ויעדים ארגוניים.

בנוסף, הערת המבקר ביחס לגיבוש תקני העובדים בארגון אל מול נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, נוגעת בעיקרה לממשקי העבודה בין משרד האוצר ונציבות שירות המדינה ואינה קשורה במוסד.
לסיכום עניין זה, המוסד אינו מקבל את הערת המבקר לעניין חוסר בתכנון משאבים וכוח אדם. ולעניין אופן הקצאת התקנים וטוען כי עניין זה הינו בסיכום בין משרד האוצר ונציבות שירות המדינה אשר אין למוסד נגיעה בהם. המוסד דוחה את המלצת המבקר כי גוף חיצוני כדוגמת המל"ל יבצע בחינה של היקפי כוח האדם עבור הגופים הביטחוניים. הצעה מעין זו לא רק שמכרסמת ופוגעת באחריות המוסד והעומד בראשו, אלא שהיא אינה ניתנת ליישום כלל ועיקר.

ליקוי

4. משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהתאם להחלטות הממשלה שהיו בתוקף בפברואר 2013, ונוכח החשיבות של תכנית 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 תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון (להלן - ועדת השרים). בביקורת עלה, כי ועדת השרים לא הייתה שותפה לבחינת תכנית האב של המוסד, וכי המל"ל לא בחן נושא זה.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

4. חוק המטה לביטחון לאומי (חוק המל"ל) איננו קובע שכל מיזם ביטחוני יובא לבחינת המל"ל, והדבר נתון לשיקול דעתו של ראש הממשלה כפי שנקבע מפורשות בסעיף 2(א)(10) לחוק המל"ל. ראש הממשלה הטיל על השר לענייני מודיעין דאז "לבחון ולהמליץ בעניין...". בהמשך לכך, המשרד לענייני מודיעין ביצע במשך שנה עבודת מטה מקיפה בנושא – בשיתוף עם משרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל ותוך בחינת היבטים שונים באמצעות חברות חיצוניות. עבודת המטה סוכמה בהמלצה, והיא אושרה על-ידי ראש הממשלה בפברואר 2013.

ליקוי

5. ראש הממשלה, גם לא אישר את סכום המשאבים שנועד להיות מושקע בתכנית האב במסגרת תכנית המימון לפרויקט מאוגוסט 2014 לה היו שותפים המוסד, משרד האוצר ורמ"י. אישור ראש הממשלה כשר הממונה, ולאחר מכן בחינת המל"ל ואישור ועדת השרים כמצוין לעיל, נדרשים על פי החלטות הממשלה, נוכח המשאבים הלאומיים המוקצים לטובת הנושא, וכתיקוף לתכנית 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 תכנית האב במוסד.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

5. לאור האמור בתגובה 4, ומאחר שלא נבדק המיזם ע"י המל"ל, דה עקא שגם תקציבו לא נבדק ע"י המל"ל.

תגובה
המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

4-5. תכנית האב לבינוי של המוסד, הינה תכנית בינוי ופיתוח, פרי תכנון מעמיק, סדור ומעורבים בו אנשי מקצוע וטובי המומחים והמתכננים במדינת ישראל וכל עיקרה הוא למצות את משאבי הקרקע העומדים לרשות המוסד על מנת לאפשר לו להתפתח ולצמוח, ולאנשיו להמשיך ולפעול למען ביטחון המדינה. כפי שצוין בדו"ח, ראשיתה של התכנית היא בקשה של רוה"מ בשנת 2011 מהשר לענייני מודיעין לבחון ולהמליץ בעניין מיקום קמפוס המוסד והשלכות על המשך הבנייה במתחם הנוכחי. לאחר בחינת כלל המומחים- הן של משרד האוצר והן של חב' חיצונית, הוחלט על הישארות המוסד במתחם הקיים. לאור האמור, נהגתה תכנית האב שבסיסה תכנית מקיפה אשר אמורה להתבצע בשלבים למשך תקופת זמן ארוכה עד 2040.
בתמורה לאישורה של תכנית האב ותקצובה, הסיר המוסד את מגבלות הבנייה שחלו באזור במשך שנים רבות, דבר שאפשר תכנון של עשרות אלפי יחידות דיור בשווי כלכלי של כ- 5 מיליארד ₪. כבר בתחילת הליכי יישום תכנית האב לבינוי, קבע המוסד מערכת ניהול ברורה וסדורה שבראשה וועדת היגוי המורכבת ממנהלים בכירים בארגון ובראשה רמ"ט המוסד. לצד אלו, מיומה הראשון, נוהלה תכנית האב באחריות תקציבית, בשקיפות ובפיקוח ובקרה מלאים הן של יחידות התקציב של המוסד והן של משרד האוצר, תוך הקפדה, כי לא ייווצרו התחייבויות אשר אין בגינן משאב מאושר ע"י משרד האוצר. לאורך השנים אשר חלפו מאז גובשה לראשונה תכנית האב (בשנים 2011-2012) עודכנה התוכנית מעת לעת והותאמה לתפיסות ההפעלה ולשינויים הסביבתיים והנסיבתיים שהתרחשו בארץ ובעולם. עדכונים אלו חייבו תכנון תכולות נוספות, אשר אמורות לתת מענה לפרק הזמן הארוך ביותר האפשרי- אל מול האפקטיביות הנדרשת וההתפתחות הארגונית הצפויה. עדכונים אלו, בוצעו כולם בהתאם לעקרונות תכנית האב ובכפוף לתקציב המאושר. טענותיו של המבקר נוגעות לאופן בו אושרה תכנית האב בדרג המדיני. בפרק זה מעלה המבקר שלל טענות הנוגעות לעיתוי אישור תכנית האב,

הפורום שלדעתו צריך היה לאשרה והיעדר אישור של רוה"מ לתכנית המתוקצבת. משרד רוה"מ מסר מענה מפורט לטיוטת הדו"ח, דבר דבור על אופניו. המוסד מציין כי ההחלטה לאשר את תכנית האב התקבלה רק לאחר עבודת מטה מקיפה שנמשכה למעלה משנה ושהמליצה לאשר את התכנית לאחר שנשקלו ההיבטים התקציביים הרלוונטיים. המשאבים שהושקעו בתכנית הושקעו בהתאם לתכנית התר"ש המאושרת של המוסד, בהתאם לחוק יסוד משק המדינה ולחוק נכסי המדינה. ראש הממשלה הכיר את התכנית ואישר אותה בשים לב לנתונים הכספיים שעמדו בבסיסה והיוו חלק מהמלצת הצוותים להשאיר את המוסד בקמפוס.
המוסד סבור כי אינו נדרש כלל לאשר פרוייקטי בינוי באמצעות צוות המל"ל . לטעם המוסד:
א. החלטת ממשלה מס' 637 מתאריך 28/7/2003, קובעת כדלקמן: "ועדת שרים להצטיידות תאשר כל תכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה.."
ב. מכאן, שהחלטה מס' 637 אינה רלוונטית לפרויקט הבינוי, שכן הוא אינו פרויקט פיתוח או הצטיידות במערכת נשק, או במערכת תומכת לחימה או מערכת דומה.
ג. לאור זאת, הטענה כי תקציב תכנית האב היה אמור לקבל אישור מכוח החלטת ממשלה מס' 637, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החלטה זו.
ד. יתרה מזאת, יודגש כי במועד ההחלטה לאשר את תכנית האב, וועדת שרים זו כלל לא הייתה קיימת ופעילה.
ה. המוסד מציין כי בדיון שהתקיים אצל סגן ראש המוסד, המשנה לר' המל"ל קיבל עמדה זו, כך על פי סיכום הדיון, ואף פרט והוסיף כי במקרה זה, רוה"מ התייחס לנושא זה: מבקר המדינה קובע שתפקידו של המל"ל לבחון ולהציג בפני ועדת השרים אלא אם הורה רוה"מ אחרת. במקרה זה רוה"מ אכן הנחה אחרת.
מבקר המדינה עדיין חושב שפרויקט הבינוי נכלל בתמיכה במערך הלחימה של המערכת הביטחונית ושהיה נכון לבצע תהליך אישור של מיזמים ביטחוניים. המוסד אינו מכיר תהליך זה במל"ל, אך סבור כי לא היה מצליח לעמוד בהנחיה זו מאחר וישנם מיזמים רבים שקמים ונסגרים וקשה לעקוב אחריהם ולבקר אותם". (מתוך דבריו של המשנה לר' המל"ל בדיון זה).
לסיכום נושא זה, המוסד אינו מקבל את הערת המבקר לפיה נדרש המוסד לאשר פרויקט הבינוי באמצעות המל"ל המוקם מכוח הוועדה להצטיידות ובוועדה עצמה.

ליקוי

6. משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי היה עליו לכלול את עלויות המקרקעין בסכום הנ"ל של עשרות מיליוני ש"ח כחלק מעלויות התכנית המוערכות עבור שלב א' .

תגובה
המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

6. בהסכם מוסד, רמ״י והאוצר נלקח בחשבון סכום בגין הפקעת המקרקעין. המוסד סבור, כי אם בכוונת הרשות הייתה לדרוש תשלום בגין ההקצאה הרי שדרישה זאת הייתה צריכה לעלות במסגרת ההסכם. 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 המחייבת הייתה, כי המוסד חייב התשלום על ההקצאה, אך תשלום השומה ייפרס על פני 15 שנה וזאת במטרה למנוע את הפגיעה בתכולות הפרויקטים. הגם שנושא זה נלקח בחשבון כחלק מתכולות שלב א׳ של תכנית האב לבינוי מעבר לסכום של מלש״ח בודדים אשר שוריין בגין ההפקעה, לאור הפריסה התקציבית על פני 15 שנה, סכום זה שוריין בתקציב המוסד וישולם במסגרת משאביו. לסיכום עניין זה, המוסד חולק על עמדת המבקר כי המוסד לא לקח בחשבון את עלויות ההפקעה במסגרת שיקוליו, שכן הסכום שהוערך על בסיס הדיונים והמצגים השונים שוריין והוצג במסגרת הדיונים השונים. יחד עם זאת, מיד לאחר קבלת השומה מרמ״י (אשר הפתיעה את המוסד) והחלטת משרד האוצר בדבר פריסתה ל-15 שנה, שוקף הדבר מבחינה תקציבית והסכום משולם כנדרש על פי דין.

ליקוי

7. משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי נתוני האומדן המעודכן שלעיל לא הוצגו לראש הממשלה, כשר הממונה עליו, וגם לא לוועדת שרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין - לצורך אישור הקצאת הסכומים הללו לביצוע תכנית האב במוסד על נדבכיה המתוכננים, והאופציונליים. נוכח העובדה שמדובר בפרויקט עתיר משאבים, היה על המוסד לפעול כנדרש, מבלי לדלג על פני המשוכות שנקבעו בהחלטות הממשלה. על המל״ל היה לוודא שהפרויקט יובא לאישור ועדת שרים, כאמור בהחלטות הממשלה, עוד בטרם זה יצא לדרך.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

7. ראה תגובות לליקויים 4 וכן 5.

תגובה
המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

7. המוסד פנה למשרד האוצר ושיקף לו את הרצון לדון בהגדלת המסגרת התקציבית בגין פרויקטים בשלב א׳ ופרויקטים נוספים שתוכננו מתוך ראיה עתידית של צרכי המוסד לאחר שנת 2022 ושאינם נכללים בשלב א׳. המדיניות שקבע המוסד הינה שלא ייווצרו התחייבויות החורגות מהתקציב המוסכם בסכום של 1.5 מלש״ח וכי סיכום על מקורות נוספים ישולב במסגרת דיוני תר״ש המוסד לשנים 2019-2021. כן יודגש, כי מדובר באומדן צפוי לביצוע תוכנית האב אשר תכולותיו כפופות להחלטות המתבססות על מקורות וסדרי עדיפויות. המוסד שקל לאורך הדרך ביצוע תכולות נוספות, וזאת לאור חלוף השנים והרצון להשלים את מהלך הבינוי, כך שייתן מענה לפרק הזמן הארוך האפשרי, תוך מיצוי פוטנציאל הבינוי בכל חטיבת קרקע וחיסכון כלכלי, ע״י הימנעות מהצורך לבצע תוספות עתידיות למבנים שיבנו במסגרת התוכנית. יחד עם זאת המוסד נהג באחריות משאבית בביצוע הפרויקטים. מדיניות מטה המוסד הייתה לשקף למשרד האוצר כי המוסד מתכנן תכולות נוספות וכך אכן נעשה, ולסכם את התקציב בגינן במקביל לתר״ש המוסד לשנים 2019-2021. במסגרת הסיכום התקציבי לביצוע שלב א׳ של תוכנית האב סוכם, כי עלויות הצטיידות, רה ארגון ונלוות, לא יכללו כחלק מתקציב ההסכם, וימומשו במסגרת תקציב המוסד הרב שנתי אשר מסוכם עימו באמצעות סיכום תר״ש. בדיוני תר״ש מול משרד האוצר ובסיכום תקציב המוסד לשנים 2019-2021, הוצגו ואושרו הדרישות הנלוות של המוסד להשלמות תוכנית האב, אשר אינן מהוות חלק מתכולות ההסכם (ומשכך, כמובן שאינן חלק משלב א׳ של הפרויקט). כמו כן, במסגרת הסכם התר״ש, סוכם בין הצדדים, כי תבוצע עבודה וסיכום ייעודי נפרד לתכולות שלב ב׳ שהמוסד מעוניין לבצע. המוסד מדגיש כי לא יצר התחייבויות תקציביות מעבר למה שאושר, קרי הסכם על 1.5 מיליארד. התוכנית למימוש שלב א׳ של תכנית האב, נמצאת בבקרה תקציבית עיתית והדוקה. המוסד מציין כי נושא התקציב מוצג באופן קבוע במסגרת ועדות היגוי עליונות במשרד. במסגרת הצגה זו, מוצגות תכולות הנדרשות להשלמת התכנית. לוועדות אלה הוזמנו באופן קבוע גם נציגי האוצר. יתרה מכך, במסגרת הבקרה התקציבית הרבעונית אשר מוצגת לאגף התקציבים במשרד האוצר, מוצג פרק ייעודי לנתוני תקציב תוכנית האב.

פרק שני
משרדי ממשלה

פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

הגופים המבוקרים: משרד ראש הממשלה (רה"ם), מטה לביטחון לאומי (המל"ל), חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי - משרד האוצר (חטיבת הנכסים; אגף החשכ"ל), שירות הביטחון הכללי (השב"כ)

ליקוי

1. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה

1. משרד ראש הממשלה רואה בפרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו הרשמי של ראש הממשלה חשיבות רבה. היתכנותו איננה מוטלת בספק ואף ניתנה הנחיה ברורה של ראש הממשלה לקדם את הפרויקט תוך מתן דגש, להתייעלות בהקצאת משאבים לפרויקט. בהתאם להנחיה זו, בוצעה עבודת מטה ע"י המשרד ובהשתתפות שירות הביטחון הכללי ומשרד הביטחון. אותר מיקום אפשרי חלופי ובוצעה בחינת היתכנות ראשונית. בימים אלה (יולי 2020), נערכת בדיקת היתכנות תחבורתית מקיפה לבקשת מנהל חטיבת הנכסים בחשכ"ל. בתום בדיקת ההיתכנות בכוונת המשרד להציג את החלופה לאישור הקבינט.

ליקוי

2. 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.

ליקוי

3. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה

2-3. בשל רצף הבחירות והיעדר תקציב מדינה, המשרד לא יכול היה לפעול לתקצוב מענה הביניים של מיגון המשרד. אגף הביטחון במשרד ראש הממשלה הכין תוכנית מפורטת והדרגתית שהוצגה ואושרה ע"י שירות הביטחון הכללי - הגורם המנחה של המשרד בנושא. בימים אלה (יולי 2020) מסיים אגף הביטחון במשרד תכנון מפורט לביצוע. הנושא נמצא בתוכנית העבודה של אגף הביטחון ודרישות התקציב הועברו לראש אגף בכיר תקציבים ופרויקטים במטרה לקדם ולהציג את הצורך במהלך דיוני התקציב המתקיימים כעת. במקביל, במהלך השנה, החל יישום מדורג של תכנית מיגון המעון הרשמי לתקופת הביניים בהתאם לתוכנית שהוצגה. בין היתר, הושגו האישורים הנדרשים (ולמ"ב) והחל ביצוע מדורג של פרויקטים במעון הרשמי.

ליקוי

4. 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, ובתוך כך עליו להציע למנות גורם אחד שיופקד על מימוש ההחלטה.

תגובה
משרד ראש הממשלה

4. מ"מ מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה מינה צוות מצומצם בהובלת ראש אגף בכיר תקציבים ופרויקטים בשיתוף סמנכ"ל ביטחון וחירום וראש אגף בינוי במשרד הביטחון לבחינת חלופה. בתום בדיקת ההיתכנות, בכוונת המשרד להציג את החלופה לאישור הקבינט.
בדיקת החלופה נעשית בשיתוף פעולה עם משרד הביטחון, מבדיקה ראשונית שבוצעה ע"י הגורמים המקצועיים במשרד הביטחון, להם יש את הידע והניסון בהקמת מבנים בעלי מורכבות, נמסר כי התכנון במיקום החלופי המועדף מבוסס על התב"ע הקיימת בהתאמות קלות. בדיונים שהתקיימו לאחרונה מול החשכ"ל בנושא, סוכם על ביצוע בחינה תחבורתית מעמיקה של המתחם וזאת במטרה לוודא כי קיימת היתכנות מלאה לביצוע הפרויקט במתחם החלופי.

ליקוי

5. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה

5. המשרד מקבל את הערת הביקורת ויפעל ליישמה.

ליקוי

6. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה

6. אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה קידם תהליך שיתוף ידע בינו לבין הגורמים המקצועיים בשירות הביטחון הכללי. במסגרת זו, הוסדר הקשר ותהליכי העבודה בנושא. כמו-כן, אגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם פעל להסדרת הכרתו כ"שלוחה אחרת" של מערכת הביטחון, לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 וזאת בנוגע למתקנים ביטחוניים לאבטחת רה"ם. בכך מסדיר המשרד את מתקניו כמתקנים ביטחוניים דבר המאפשר להתערב בתוכניות המשפיעות על מתקנים אלו, ולבקש כי יתקבל אישור המשרד טרם קידום תכניות המשפיעות על מתקנים אלו.

ליקוי

7. 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 שייתכן 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה

7. משרד ראש הממשלה מקבל את הערת הביקורת. לקחים הופקו ומיושמים כבר כיום.

ליקוי

8. 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.

תגובה
חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי – משרד האוצר

8. חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה של אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן, החטיבה) פעלה ופועלת לתאם את עבודתה אל מול כלל הגורמים הרלוונטיים בכל פרויקט בו נטלה ונוטלת חלק ובהתאם, מתבצע תיאום שוטף והליך סדור להעברת המידע.
יחד עם זאת, על אף שננקטו וננקטות פעולות כאמור בפרויקטים השונים, החטיבה תבחן מחדש את הדרכים לשיפור וייעול העברת המידע במסגרת תהליך הפקת לקחים על מנת לוודא שהתהליך יהיה סדור יותר מול כלל הגורמים הרלוונטיים.
בהתאם לכך, החטיבה פעלה בימים אלה (יולי 2020) לעדכן את הגורמים הרלוונטיים לגבי החלופות המתוכננות של הפרויקט בנוגע לתוואי המתוכנן של הקו הזהוב של הרכבת הקלה.

ליקוי

9. 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 תכניות הבינוי התבררה לבסוף רק באוגוסט 2018, והדבר הוביל להקפאת הפרויקט.

תגובה
המועצה לביטחון לאומי

8-9. כל השינויים המתוכננים בסביבת הפרויקט צוינו ב "דו"ח ועדת נחושתן" במרץ 2015, אשר הופץ בשעתו לכל הגורמים המעורבים בפרויקט ובין היתר לידי השב"כ וגורמי משרד ראש הממשלה.

ליקוי

10. 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.

ליקוי

11. 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 שתיבחן גם בנוגע למתקנים הנוספים שבאחריות השב"כ. כמו כן, יש לוודא כי חוות הדעת המקצועיות שמגיש השב"כ מבוססות על נתונים בדוקים ועדכניים, ובמידת הצורך ממשיכות להתעדכן גם במהלך הפרויקט שבמסגרתו הוגשו.

תגובה
משרד ראש הממשלה

11. אגף ביטחון וחירום במשרד ראש הממשלה קידם תהליך שיתוף ידע בינו לבין הגורמים המקצועיים בשירות הביטחון הכללי. במסגרת זו, הוסדר הקשר ותהליכי העבודה בנושא. כמו-כן, האגף פעל להסדרת הכרתו כ"שלוחה אחרת" של מערכת הביטחון, לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 וזאת בנוגע למתקנים ביטחוניים לאבטחת רה"ם.

תגובה
שירות הביטחון הכללי

11. השב"כ סבור כי המנגנון המוקם למעקב אחר שינויים תיכנוניים צריך להיות מוקם במסגרת מנהלת הפרוייקט, וככל שמדובר במתקני קבע אחרים, הרי שהעניין נתון לאחריותו של כל משרד ממשלתי. השב"כ פעל נמרצות לקידום הטיפול בהגדרת מתקני ראש הממשלה כמתקנים ביטחוניים מכח חוק תכנון ובנייה.

ליקוי

12. 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 ייבחן הסדרים שיבטיחו כי הוא יהיה מעודכן במידע הרלוונטי למתקנים שבאחריותו, לרבות בדרך של קבלת המידע מגורם חיצוני.

ליקוי

13. 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.

תגובה
חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי – משרד האוצר

13. על אף שננקטו וננקטות פעולות כאמור בפרויקטים השונים, החטיבה תבחן מחדש את הדרכים לשיפור וייעול העברת המידע במסגרת תהליך הפקת לקחים על מנת לוודא שהתהליך יהיה סדור יותר מול כלל הגורמים הרלוונטיים.

ליקוי

14. בגין העיכוב בעדכון דרישות השב"כ, ביצע צוות הפרויקט במשך כשנה וחצי, מפברואר 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.

ליקוי

15. 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.

ליקוי

16. 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 הבירורים הנדרשים לביצוע חלקו בפרויקט, תוך קביעת מסגרת זמנים התואמת את קצב התקדמות הפרויקט כולו.

תגובת
משרד ראש הממשלה

16. מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנחה לייצר אינטגרציה מיטבית ושיתוף ידע בין גורמי ומרכיבי הפרויקט השונים, תוך איסוף מידע ודרישות מכלל הגורמים הרלוונטיים.

ליקוי

17. 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 תכננו טרם הושלם.

ליקוי

18. מוצע כי הגורם שתמנה הממשלה ואשר יופקד על הפרויקט יעקוב אחר ההתקשרויות עם אנשי מקצוע במסגרת הפרויקט ויוודא כי הן יבוצעו ללא שיהוי; כי יימסר לאנשי המקצוע כל המידע העדכני הרלוונטי לעבודתם; וכי יינתנו לאנשי המקצוע הנחיות ברורות ועקביות בנוגע לאופן ביצוע עבודתם.

תגובת
משרד ראש הממשלה

18. מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנחה את הצוות ליישום המלצה זו במלואה.

ליקוי

19. 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.

ליקוי

20. 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.

תגובה
משרד ראש הממשלה

20. מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנחה לייצר אינטגרציה מיטבית ושיתוף ידע בין גורמי ומרכיבי הפרויקט השונים, תוך איסוף מידע ודרישות מכלל הגורמים הרלוונטיים. לבצע מעקב שוטף אחר התקדמות הפרויקט ולהעלות בפניו מחלוקות וחסמים המעקבים את התקדמותו.

פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל, רשות המיסים, משטרת ישראל.

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול לאיוש בית המכס בנהר הירדן, בחוקרי יחידת סמים (יס״ם). כמו כן מוצע להתאים את שעות עבודת חוקר היס״ם לעיתוי מעבר הנוסעים והמשאיות.

תגובה
רשות המיסים

1. התקינה תיבחן מחדש עם סיום הקמתו של בית המכס החדש.

ליקוי

2. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי לא הוקמה בבית המכס נהר הירדן כלבייה אשר תאפשר הצבת כלבן וכלב. 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. 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.

תגובה
רשות המיסים

2. צפי סיום הבניה להקמת הכלביה- חודש נובמבר 2020.

ליקוי

3. 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.

תגובה
רשות המיסים

3. משרת מרכז מודיעין לבית המכס נהר הירדן אוישה בחודש יולי 2020.

ליקוי

4. 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. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לשקול לפתוח בבית המכס מסלול אדום ומסלול ירוק כמקובל בכל בית מכס.

תגובה
רשות המיסים

4. רשות המיסים מבהירה כי נכון להיום (יולי 2020), אין צורך לפתיחה של שני מסלולים (ירוק ואדום) בבית המכס.

ליקוי

5. 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. 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.

תגובה
רשות המיסים

5. סעיף 200א לפקודת המכס נועד לסייע לאכיפת זכויות מוגנות על ידי בעל הזכות. ככל שבעל הזכות אינו מעוניין בתהליך, לא ניתן להמשיך ולתפוס את הטובין המפרים. ככלל, למכס אין את הידע והמומחיות לבחון אם הופרה זכות בקניין רוחני ועל כן

נדרש שיתוף פעולה מלא עם בעל הזכות אשר לו הידע, המומחיות והיכולת לאבחן האם מדובר בטובין שהובאו תוך הפרת קניין רוחני או זכות מסחרית מוגנת אחרת. ככל שבעל הזכות אינו מעוניין לשתף פעולה, לא ניתן לעכב את הטובין המפרים וודאי שלא ניתן להגן על תפיסה של הטובין בידי המכס. היות שאין למכס את הכלים לדעת האם מדובר באופן ודאי בטובין מפרים, הרי שהוא עלול למצוא עצמו מותקף בהליכים אזרחיים מצד היבואנים על כך שתפס/עיכב טובין שלא כדין ומבלי שיש בידו ראיות מוצקות לכך שאכן מדובר בטובין מפרים. עם זאת, במקרים חריגים כגון במקרה שקיימות אינדיקציות רבות לכך שמדובר בטובין מזויפים, או כאשר ישנה הפרה נוספת של חוקיות היבוא, או במקרים חריגים אחרים – יתפוס המכס את הטובין מכוח סעיף 188 לפקודת המכס. על כן, דרך המלך בטיפול בנושא קניין רוחני היא באמצעות הפעלת סמכות עיכוב בהתאם לסעיף 200א, המהווה איזון בין האינטרסים השונים (של בעל הזכות, היבואן והמדינה).

ליקוי

6. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך 2016-2018 לא פעלה רשות המיסים להוסיף כוח אדם ותפקידים במבנה הארגוני של מעבר אלנבי באופן המותאם לגידול בפעילות המתנהלת בו.

תגובה
רשות המיסים

6. המבנה הארגוני נבחן ב-2018 ובוצעו בהתאם תוספות כוח אדם ליחידת הבודקים.

ליקוי

7. 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.

תגובה
רשות המיסים

7. כמות תיקי דוחות גילוי עבירה שנפתחו במעבר גבול אלנבי בשנת 2019 הינה 31,684 לעומת 1,518 שנפתחו בבית מכס אשדוד באותה השנה. ומכאן, שבניגוד לעמדת הביקורת, מינהל המכס משקיע מאמצים רבים באכיפה, הרתעה וענישה במעבר גבול אלנבי.

ליקוי

8. 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.

תגובה
רשות המיסים

8. בניית הכלביה בבית מכס נהר הירדן תסתיים לקראת חודש נובמבר 2020, בכלביה תשהה יחידת הכלבנים של שני המעברים (אלנבי ונהר הירדן).

ליקוי

9. ביקורת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין נוכחות קבועה של שוטרים במעבר אלנבי ואלה מגיעים רק אם הם פנויים ולפי הזמנה ספציפית. 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 איומים כלפי עובדי המכס במעבר ברצינות ובאופן יסודי ולחקור את כל המטרידים והמאיימים על עובדי רשות המיסים, במטרה למנוע ולהסיר כל איום כזה בעתיד.

תגובה
משטרת ישראל

9. אלימות כנגד עובדי ציבור, ובכלל זה עובדי רשות המיסים, הינה נושא המצוי בליבת הקשב הארגוני כל העת. במעבר גשר אלנבי מוצב באופן קבוע שוטר אחד במשמרת בוקר. בשעות הערב מופעל שוטר בהתאם ובכפוף לצורך. יצוין כי השוטר נמצא בקשר טלפוני ויחסי גומלין עם גורמי המעבר והוא זמין עבורם 24 שעות ביממה. בנוסף, משטרת מעלה אדומים עורכת במעבר גשר אלנבי מבצעי משילות בשת"פ כוחות יס"מ פעמיים בחודש. כלל האירועים הפליליים, ובתוכם עבירות האלימות המבוצעות כנגד עובדי הגשר, מטופלים מידית ובאופן מקצועי, תוך נהיגת מדיניות "אפס סובלנות". היעדים לאורם פועלת המשטרה במעבר הינם שמירה על הסדר הציבורי ומתן שירות לכלל הגורמים: ציבור העובדים וציבור המשתמשים במעבר, לרבות מתן מענה בסוגית עבירות התעבורה. יצוין כי על פי המגמה שהסתמנה בדיונים במל"ל, המשטרה הייתה אמורה לקבל 10 תקנים לטובת הפעלת גשר אלנבי, אך בפועל התקנים

עדיין לא התקבלו. עוד יצוין כי מתחילת שנת 2020 ועד 12.7.20 נפתחו במעבר גשר אלנבי 48 אירועי סיור. כולם קיבלו מענה משטרתי. כמו כן, נתוני ינואר-יוני 2020 מצביעים על כך שנפתחו תיקי חקירה בגין 6 אירועים בלבד, לפי הפירוט: הסתננות, הברחת סמים, כספי טרור, החזקה וסחר בטבע מוגן (תיקי רת"ג – הברחת ציפורי חוחיות), כללי (חשד לאיומים בין נהג מונית לנוסע בגשר), סד"צ כנגד מוכס נסגר מחוסר ראיות.
לנושא הצבת שוטרים אשר יהיו נוכחים במעבר בכל שעות הפעילות- בימים אלו הסתיים תכנון נקודת משטרה בגשר אלנבי. על פי התכנון היחידה תהיה בפיקוד רפ"ק ותמנה 41 שוטרים ממקצועות המשטרה השונים. לכשיאושרו התקנים ע"י מט"ל ואג"ת, תתחיל מ"י בגיוס כ"א, ויסות ובהמשך הפעלת הכוח. באשר לטיפול בתלונות על איומים וחקירת המטרידים והמאיימים, מונה רפרנט באגף החקירות והמודיעין (אח"מ) המהווה גורם מנחה ליחידות השטח וכן חוליה מקשרת ומתאמת בין יחידות החקירה לפניות שונות מטעם גופים המייצגים את עובדי הציבור. בנוסף, נערכות מעת לעת ביקורות נושאיות בתיקי חקירה שעניינן אלימות כלפי עובדי ציבור. להלן עיקרי מדיניות המשטרה כפי שבאה לידי ביטוי בשורת הנחיות שהופצו ליחידות השטח במרוצת השנים: החשה ומיצוי הליכים חקירתיים, מדיניות אפס סובלנות, הימנעות מסגירת תיקי אלימות בעילת "נסיבות העניין אינן מצדיקות המשך חקירה" ("חע"צ-חוסר עניין לציבור" לשעבר), אי רישום פרטים מזהים של עובד הציבור בגוף ההודעה, ככל שהחומר בעניינו מופנה לגורמים חיצוניים (למשל בעת הגשת כתב אישום).

ליקוי

10. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לפעול למציאת דרכי אכיפה אשר ירתיעו נוסעים במעבר אלנבי מהברחת טובין או מביצוע עבירות על חוקי היבוא. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. בשנים האחרונות מתקיימת עבודת מטה בשיתוף מחלקת יועמ"ש איו"ש, משרד המשפטים ורשות המיסים, לצורך גיבוש צו אשר יחיל את דיני המכס הישראלים, בשינויים המחויבים, בתחומי מעבר אלנבי. זאת, לצורך הסדרת סמכויות פקידי המכס הפועלים במעבר. יודגש כי מדובר בעבודת מטה מורכבת ורחבת היקף, ויעשה ניסיון להשלימה במהלך שנת 2020.

תגובה
רשות המיסים

10. נושא האכיפה נמצא בדיונים מול משרד המשפטים במסגרת עבודה המטה להתקנת צו האלוף במעבר אלנבי. עם זאת, חשוב לציין שמציאת דרכי אכיפה אפקטיביים נוספים כנגד תושבי הרש"פ הינה סוגיית רוחב הנוגעת לכלל גורמי האכיפה הישראליים הפועלים ב"אזור" ואינה ייחודית רק לרשות המכס במעבר אלנבי. משיחות רבות שהרשות קיימה עם משרד המשפטים בנושא, עולה כי נכון להיום טרם נמצאו דרכי אכיפה יעילים כנגד תושבי ואזרחי הרש"פ (שאינם בעלי נכסים בישראל) שיבטיחו הן אכיפה של הסנקציה מחד גיסא והן הרתעת העבריינים מאידך גיסא.

ליקוי

11. 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.

תגובה
רשות המיסים

11. שיקולי רשות המיסים נובעים מתעדוף, וכל תפיסה ואירוע מטופלים בהתאם לנהלים, להנחיות ולחוק.

ליקוי

12. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אשרת הכניסה לארץ המוענקת לעובדים הירדנים היא אשרת עבודה הזהה 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. 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.

תגובה
רשות המיסים

12. כל נושא הבהרת הטובין נמצא בטיפול. קיימת הצעה לתיקון חקיקה בנושא.

ליקוי

13. 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.

תגובה
רשות המיסים

13. בימים אלו מתקיים מכרז למשקף רכב – הקמת מתקן השיקוף ישפר בצורה משמעותית את מהירות הבידוק והשחרור מהמכס.

ליקוי

14. בפועל צה"ל אינו מבצע במעברים הצפוניים את בדיקת כלי הרכב כראוי. 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.

תגובה
צבא הגנה לישראל

14. לכל מעבר מוקצה סד"כ מהכח המבצע תע"ס(תעסוקה מבצעית) בגזרה, ו"לוחמי מעברים" המוכשרים באחד מבסיסי ההדרכה של צה"ל. במהלך הכשרת לוחמי המעברים הם עוברים פרק "אימון מתקדם" במשך 4 שבועות, הכולל את לימוד מקצוע 'מאבחן ביטחוני'. במהלך פרק זה לומדים תכנים רבים בדגש על איתור ושיטות בידוק, ונבחנים על כך. מעבר לכך הלוחמים עוברים סדנאות של בידוק אדם ורכב. צה"ל אחראי לבידוק הסחורות בהיבט הביטחוני ולא בהיבטי חבות המכס, אך ער לסוגיה זו, ומסייע ככל האפשר. צה"ל מקבל את הערות המבקר ויפעל להגברת החניכה המקצועית והבקרה במעברים באופן שוטף. צפי לסיום- סוף שנת 2020.
צבא הגנה לישראל ככלל, הסמכות לאשר מעבר נתונה לרשות ההגירה בשיתוף צה"ל, לאנשי או"ם ולמקרים מיוחדים (אד-הוק) לאנשי דת ואיחוד משפחות (צד"ל). צה"ל מקבל את

ממצאי הדו״ח בדבר אופן הבקרה והבידוק לעובר במעבר ולכבודתו.

תגובה
רשות המיסים

14. נקבע נוהל עבודה מסודר בין רשות המיסים וצה״ל.

ליקוי

15. 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.

ליקוי

16. 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. 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.

תגובה
רשות המיסים

16. לתפקיד תקן מרכז תפיסות- הנושא ישקל בשנית על ידי הרשות, רק אחרי החלפת המנגנון של הקנס המנהלי.

ליקוי

17. 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. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את היקף כתבי האישום, כדי לוודא שמתנהלת אכיפה אקטיבית לנוכח היקף התופעה.

ליקוי

18. 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.

ליקוי

19. 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.

תגובה
רשות המיסים

18-19. ביחס לאופי הפעילות במעברים, רשות המיסים קובעת כי, מצבת כוח האדם הולמת את כמות המשימות.

ליקוי

20. קורס הבודקים אינו מתאים למהות העבודה של בודקי המעברים הפנימיים. כאמור, עיקר העבודה של הבודקים במנר"מים הוא עבודה לפי חוק מע"מ, 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. 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.

תגובה
רשות המיסים

20. רשות המסים הכשירה את עובדי המנמ״רים בכל הקשור לחוק המע״מ ולנוהלי העבודה על פי הגדרת עיסוקם.

ליקוי

21. 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. על רשות המיסים לפעול לכך שהסנקציות כנגד העבריינים יותאמו לסכומי העבירות ובכך תשיג הרתעה אפקטיבית יותר מביצוע העבירות האמורות. 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״מ ומשרדי מס ההכנסה, 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.

תגובה
רשות המיסים

21. לנושא יכולת ההרתעה והסנקציות כנגד עבריינים, בימים אלה מתקיימות ישיבות בנושא עם משרד המשפטים. לעניין שומות מס הכנסה- אגף שומה מס הכנסה בחן במסגרת הצוות לקביעת תכנית העבודה לשנת 2020 יחד עם נציגי מטה מעברי גבול, האם יש מקום להכניס לטיפול שומתי נישומים אשר נתפסו מספר פעמים בהעברת טובין ללא תיעוד כדין או בהברחת טובין, בסכומים מהותיים. בעקבות כך, הוכנסו תיקים לתכנית העבודה לשנת 2020. כמו כן יצוין, כי המידע אודות העברת טובין שלא כדין קיים בשאילתה MALL ומפקח מס הכנסה יכול לראות מידע זה כאשר הוא מטפל בתיק. לאור האמור לעיל

הליקוי תוקן. לעניין שומת מע"ם- ישנן מספר אפשרויות טיפול במקרה בו נתפס עוסק בהעברת טובין ללא תיעוד, והכל לפי סיווג המקרה: במקרה בו נתפס עוסק בהעברת טובין ללא תיעוד באופן חד פעמי – אזי מוטל קנס מנהלי. העברת טובין ללא תיעוד בזמן אמת אינה מעידה על אי דיווח עסקאות זאת מאחר שמועד הדיווח טרם הגיע, ולכן אינו מועבר לטיפול שומתי. במקרה בו נתפס עוסק מספר רב של פעמים בהעברת טובין ללא תיעוד – המעבר הפנימי מטיל קנס מנהלי. במקרים אלו לפי שיקול דעת של האחראי על המעברים הפנימיים מועבר המידע על ידם ישירות לממונה האזורי בתחנת המע"ם הרלוונטית, על מנת שייבדק האם אותו עוסק שנתפס, דיווח על העסקאות שנתפסו ללא תיעוד, ואם אינו דווח יש לטפל בתיק טיפול שומתי. במקרה בו נתפס עוסק בהברחת טובין עם תיעוד מזויף – מקרה זה מוזן למערכת המודיעין, כמידע לטיפול ושיקול דעת בתחנה האזורית הרלוונטית. בהתאם לאמור לעיל, המקרים הנדרשים מועברים לפי שיקול דעתו של האחראי על המעברים הפנימיים, לידיעת התחנות האזוריות של מע"ם ולבחינת המשך טיפול שומתי במע"ם. כמו כן יצוין כי לא לגבי כל עוסק שנתפס יש לבצע טיפול שומתי וזאת משיקולים של עלות מול תועלת לאור מגבלת כוח האדם. לאור האמור לעיל הליקוי לא רלוונטי.

ליקוי

22. 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. 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.

ליקוי

23. 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 ההתחשבנות החסרה. 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 התיעוד הנדרש.

ליקוי

24. 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. 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 יעכב את העבריינים ויודיע על כך לגורמים הרלוונטיים להמשך הטיפול.

תגובה
משרד הביטחון

24. בידוק של כלי רכב מבוצע במסגרת המאמץ לאכוף את צווי הפיקוח היוצאים מטעם המפקד הצבאי בשטחים (פקמ"ז). המעבר מפעיל את סמכות העיכוב המוקנית לו (עד 3 שעות) בכל מקרה בו מאותרת עבירה כלשהי ומזמן את גורם האכיפה הרלוונטי לסוג העבירה. שחרור הנהג והרכב נעשה אך ורק במקרים בהם מובהר כי לגורם האכיפה "אין עניין" במקרה. גורמי האכיפה מולם פועלים מעברי רמ"ם הם: קציני המטה במתפ"ש ובמנהל האזרחי, משרדי הממשלה השונים, משטרת ישראל, שב"כ וצה"ל. סמכויות הבידוק הביטחוני של רמ"ם נגזרות עפ"י החלטת ממשלה ב/43 מדצמבר 2005 מהנחיית הגופים המנחים (שב"כ ומשטרת ישראל) והחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים. בעת הקמת מכשול קו התפר, לאור שיקולים תקציביים והרצון לצמצם התנגדויות מצד אוכלוסיית המתיישבים, הוחלט ע"י כלל הגורמים, להתמקד בבידוק מאיו"ש לישראל.

תגובה
צבא הגנה לישראל

24. המעברים הפנימיים הוקמו במסגרת הקמת גדר הביטחון לצרכים ביטחוניים ולמניעת וסיכול פח"ע בעורף ישראל ולמניעת העברות אמל"ח. את המעברים הפנימיים כיום מפעילים שלושה גורמים: משהב"ט/רשות המעברים, צה"ל/פקמ"ז ומשטרת ישראל (במעברי עוטף ירושלים). המלצת מעהב"ט כפי שהוצגה בדוח"ות קודמים של מבקר המדינה, תמכה בקידום של "אזרוח" כלל המעברים, וזאת על מנת שיהיה גורם אחד המתכלל את כלל פעילות המעברים. נושא זה אף הוצג לממשלת ישראל וטרם הוכרע בשל היבטים של סדר עדיפויות ביטחוני תקציבי. מתקיימים פורומים של מעברים עיתיים בהובלת פיקוד המרכז ובהשתתפות גורמי רשות

המיסים, כל זאת על מנת לחזק את שיתוף הפעולה ומיצוי היתרון היחסי שיש לכל גוף. צה"ל/פקמ"ז וגורמי המודיעין משולבים ומהווים חלק בלתי נפרד מהמרכז הארצי לאבחון מטענים וסחורות ברשות המיסים. יודגש, כי בימים אלה מוקמת ע"י מתאם הפעולות בשטחים, מערכת מחשוב שתסייע לבקרה אחר תנועת הסחורות ביו"ש ובישראל. מערכת זו מוקמת בשיתוף משהב"ט ורשות המעברים.

תגובה
רשות המיסים

24. קיים שיתוף פעולה בין כלל הגופים במעבר. יחד עם זאת, תערך בחינה לחיזוק התיאום ויצירת דרכי התקשרות רלוונטיים לאירועים שמעניינים גופי אכיפה שונים שפועלים במרחב.

ליקוי

25. משרד מבקר המדינה העלה עוד בבדיקתו כי רשות המיסים ניסתה החל משנת 2012 לקדם את העברת הדלק לתחומי הרשות הפלסטינית באמצעות צנרת 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 מדידה 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.

תגובה
רשות המיסים

25. רשות המיסים מקבלת את עמדת הביקורת שיש לעשות יותר בכול הקשור לפיקוח על מעבר הדלק לרש"פ. הנושא בתהליך ביצוע.

ליקוי

26. 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 חשבוניות ותעודות משלוח כדין מנגד. עובדי רשות המעברים היבשתיים, המתפעלת את המעבר, אינם בודקים אם יש לאגרגטים תו תקן ועוסקים רק בביטחון. 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 אגרגטים 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 אגרגטים שאין להם תו תקן.

תגובה
משרד הביטחון

26. רמי"ם הינה גוף תפעולי אשר מבצע את פעילותו במעברים (בידוק ביטחוני, תפעול, אבטחה וכו'), בהתאם להנחיית הגופים המנחים והגורמים המוסמכים (אכסניה מתכללת). לרמי"ם אין סמכות לפעול מחוץ לגבולות המעבר, לרבות מול עסקים כאלו או אחרים (מה מייצרים, איך מייצרים), אלא לבצע את הבידוק הביטחוני הנדרש בתחומי המעבר. הגורם המוסמך וזה אשר מנחה את רמי"ם בנושא העברת טובין הינו המנהל האזרחי ביהודה ושומרון, זאת מתוקף היותו הגורם הממונה על צווי מפקד האזור. כל מאמץ לאכוף את התקן הישראלי בשטחי המעבר יזכה לשיתוף פעולה, בהתאם ליכולת המעברים, כפי שמתקיים גם עם גורמי האכיפה (משרד החקלאות ורשות המיסים) הפועלים כיום במעברי רמי"ם.

ליקוי

27. 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 ולהפר את ההסכמים ללא חשש מצעדי אכיפה נגדם. ל דעת 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. 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.

תגובה
רשות המיסים

27. כדי לא לייצר מצב של "אכיפה ברירנית", יש לנהוג בזהירות יתרה בנושא זה. הטלת ערבויות תייקר את ערך הטובין המיועדים לרש"פ, יחד עם זאת, ככל שעולה חשד כנגד יבואן פלשתיני- הנושא יטופל לגופו.

הבקרה על מעברי הגבול

הגופים המבוקרים: רשות האוכלוסין, רשות שדות התעופה (רש"ת), מטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משטרת ישראל.

ליקוי

1. 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.

תגובה
רשות שדות התעופה

1. רשות שדות התעופה עורכת מדידות זמנים בכל שנה, גם לפני 2019.

ליקוי

2. 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.

תגובה
רשות שדות התעופה

2. אין זה מתפקידה של רש"ת למדוד זמנים לתחנות תשאול כשם שאין זה מתפקידה למדוד זמני תשאול של המכס. נושאים אלה נמצאים באחריות הרשות הממונה. אימרה זו מקבלת משנה תוקף מכך שהמבקר הטיל בעצמו את האחריות למדידה על רשות האוכלוסין.

ליקוי

3. 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.

תגובה
רשות שדות התעופה

3. לאור המספרים ההולכים וגדלים של הזרים המתושאלים, רש"ת החליטה להרחיב את אולם ביקורת הגבולות ואת אזור ההמתנה לתשאול במסגרת פרויקט הרחבת התשתיות בטרמינל 3 בנתב"ג, נושא זה נכלל בתקציב הפיתוח לשנים הקרובות.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

2-3. תבוצע עבודת מטה לבחינת נושא זמן המתנה לתשאול של נוסע זר, לקביעת מדדים, ולבחינת העמידה בהם. יישום הנושא בהקפאה נוכח מגפת הקורונה ואיסור כניסת זרים לארץ – צפי לסיום עד לסוף 2021.
במסגרת תוכנית הבינוי של רש"ת, מתוכנן להקים מתחם המתנה באולם הנכנסים. התהליך הוקפא בעקבות משבר הקורונה. הנושא באחריות רש"ת.

ליקוי

4. מנתוני התרשים עולה כי בשלוש השנים האחרונות גדל ב-800% מספר התיקים שהמשטרה פתחה לישראלים בחשד לעבירה שעניינה כניסה דרך מעבר הגבול בנתב"ג בניגוד לחוק הכניסה לישראל, ובשיעור דומה (850%) גדל גם מספר כתבי האישום שהגישה המשטרה בגין החשד לביצוע עבירה זו.

ליקוי

5. 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)".

ליקוי

6. 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.

ליקוי

7. 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.

ליקוי

8. 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.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

8. כבר במחצית שנת 2019 שופר תהליך העבודה, כך שאם נוסע זר מהמדינות הנ"ל מעורר חשד אצל בקר הגבול, הלה עובר לטיפול בעמדה ייעודית, המאוישת ע"י בקר בכיר, דובר שפתו, לקבלת החלטה לגבי כניסתו או העברתו לתשאול בקו האחורי. תכלית תהליך זה הינה הן צמצום זמני ההמתנה לתשאול, והן שיפור תהליכי קבלת ההחלטות המתקבלות לגבי זרים ממדינות אלה. בנוסף, חלק ממדינות אלה הוגדרו ע"י הרשות כ"מדינות בטוחות", וזאת במטרה לצמצם את הגשת בקשות המקלט של נתיניהן. במקביל לכך, נערכו דיאלוגים והושגו הסכמים מול

ממשלות אותן המדינות, אשר התחייבו לנקוט בצעדים אופרטיביים, אשר יצמצמו את תופעת השתקעות אזרחיהן בישראל.

ליקוי

9. 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.

ליקוי

10. 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.

ליקוי

11. נמצא כי המערכת הממוחשבת של מינהל ביקורת הגבולות חסרה דוחות חיוניים לצורך בקרה של המעברים, ובהם דוח על החלטות שקיבלו בקרי גבול ואחמש"יים שלא על פי הנהלים ודוח על זמני ההמתנה של הנוסעים מרגע כניסתם לאזור ביקורת הגבולות ועד למעבר בביקורת הגבולות.

ליקוי

12. ואולם נמצא כי מינהל ביקורת הגבולות לא קיבל מידע על אופן כניסתם לישראל של הזרים שהוזכרו ב-44 ההחלטות האמורות של בית הדין לביקורת משמורת.

ליקוי

13. 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.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

13. מינהל אכיפה וזרים יגבש נוהל להעברת כלל המידע הרלוונטי להסתננות לארץ למינהל ביקורת גבולות ולשאר הגורמים המקצועיים, לפי העניין. יוכנס לתוכנית העבודה המעודכנת של מינהל אכיפה וזרים. צפי לסיום עד תום שנת 2021.

ליקוי

14. 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.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

14. הפסקת הבקרות נעשתה באופן יזום, כתוצאה מאילוצי כוח אדם ומשימות נוספות. הנושא נכנס לתוכנית העבודה לשנת 2020 ומימושו הוקפא עקב מגפת הקורונה. צפי לסיום: סוף שנת 2021.
לעניין פיתוח דוחות ניהוליים, הרשות מקבלת את הערת המבקר. הנושא נכלל בתוכנית העבודה.

ליקוי

15. 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 בידיו 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.

ליקוי

16. 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.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

16. בחודש יולי 2019 פורסם נוהל ביקורת גבולות באמצעים ממוכנים, המתייחס גם לסוגיית עובדי הקבלן.

ליקוי

17. 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.

ליקוי

18. 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.

ליקוי

19. 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.

תגובה
משטרת ישראל

18-19. נושא הקמת המנ"ת מעורר שאלות מורכבות שלא לכולן יש מענה. כך למשל, התפתחויות שונות בדין האירופאי עשויות להשליך על היקף המידע אותו יוכלו הגופים השונים בישראל לקבל. במצב זה של אי וודאות, טבעי שתהליכים נמשכים זמן רב. אי וודאות זו משליכה גם על קבלת החלטות בדבר השקעת

משאבים, זאת ביתר שאת בתקופה בה הושתו על המשטרה קיצוצים משמעותיים.
נציגי משטרת ישראל משתתפים בדיוני הצוותים השונים הפועלים לקידום הנושא (צוות ההיגוי, צוות טכנולוגי והצוות המשפטי).
בנובמבר 2019 חזרה משטרת ישראל ותמכה בהצעת המחליטים ואישרה את מימון חלקה בהקמת מנהלת זמנית למנ"ת בסך כולל של 1 מש"ח. ההליך נמצא בשלבי ביצוע (העברת התחייבות חשב לרשות המיסים- הנושא יעלה לועדת חריגים באוצר במהלך חודש יולי 2020 ולאחר מכן ההזמנה תאושר ע"י החשבות).
יצוין כי ביום 9.2.2020 אושרה החלטת ממשלה: "הקמת מרכז נתוני תעופה לצורך קבלת מידע אישי מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל". בהחלטה זו תמכה גם משטרת ישראל.

ליקוי

20. המל"ל הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2019, כי בעקבות אישור גורמי הממשלה כאמור, הוא יפעל להגיש בהקדם הצעת החלטה לממשלה.

תגובה
המועצה לביטחון לאומי

20. ב- 9.2.2020 התקבלה החלטת הממשלה מס' 4864 בדבר "הקמת מרכז נתוני תעופה (מנ"ת) לצורך קבלת מידע אישי מחברות התעופה על אודות נוסעים בטיסות הנכנסות, היוצאות או העוברות במדינת ישראל.

ליקוי

21. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין להקמת מערכות מידע מתקדמות לביקורת הגבולות. עם זאת, על רשות האוכלוסין לוודא מטעמי יעילות וחיסכון שלא תהיה כפילות בין הפרויקט שהיא מקדמת לפיתוח מערכת מידע API לבין פרויקט המנ"ת שהמל"ל מקדם.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

21. הרשות מצויה בתהליך הפיתוח של מערכת API, במהלכו הסתיים פיילוט של העברת הנתונים מחברת אמדאוס למערכת רתם, וכעת שוקדת הרשות על המשך פיתוח הממשק. במקביל, נערכת עבודת מטה מול רשות המיסים, כאשר בסיום הפיתוח של פרויקט מנ"ת, יתקבלו גם נתוני ה-PNR. סוכם כי פיתוח

מערכת ה- API יתבצע במסגרת עבודת המנ"ת, כך שלא תיווצר כפילות בין הפרויקטים. צפי לסיום עד סוף שנת 2021.

ליקוי

22. 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.

ליקוי

23. 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.

תגובה
משטרת ישראל

23. עד לשנת 2016 הסוגיות המשפטיות היו נתונות להכרעת היועמ"ש לממשלה ולא היה כל שיהוי בטיפול המשטרתי בנושא. בשנת 2016 התקבלה לראשונה החלטה המשנה את נוסח הצעת החוק באופן שאינו תואם את עמדת המשטרה ולפיכך פנתה המשטרה וביקשה שקילה חוזרת של הכרעת היועץ. פרקי הזמן בהם המתין הנושא להתייחסות המשטרה הם זניחים ביחס לפרק הזמן של הטיפול בהצעה בכללותו.
יצוין כי משטרת ישראל העבירה התייחסותה האחרונה לתזכיר החוק שהופץ להתייחסות ב-2018 בסמוך למועד הפצתו. מאז ממתין נוסח התזכיר לאישור משרד המשפטים.
דיון בנושא נקבע לחודש מרץ האחרון אך נדחה בשל פרוץ הקורונה. מועדים נוספים נקבעו על ידי משרד המשפטים לחודש אוקטובר.

ליקוי

24. 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.

תגובה
משרד המשפטים

23-24. הואץ תיקון הליקויים בנוגע לפירסום הצעת החוק: ב-22.6.20, 24.6.20 וב-1.7.20 התקיימו במחלקת הבניית החקיקה במשרד המשפטים ישיבות יחד עם הלשכה המשפטית של רשות האוכלוסין וההגירה ויעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) להכנה לפירסום ב"רשומות" מיד לאחר שתאושר ע"י וועדת השרים לחקיקה הצעת חוק הכניסה לישראל, התשע"ט - 2018, המסדירה את נטילת אמצעים ביומטריים מזרים והשימוש בהם. שתי ישיבות המשך נקבעו ל-6.7.20 ול-8.7.20.

ליקוי

25. 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 בחוק.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

25. הרשות פועלת מכוח אישור של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה משנת 2003 לפיה קיימת סמכות לנטילת ביומטריה בהתאם לסעיף 6 לחוק הכניסה המתיר לשר הפנים לקבוע תנאים באשרה. בנוסף, הרשות פועלת להבאת טיוטת החוק לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה בהקדם. לצורך כך התקיימו בשבועיים האחרונים 8 ישיבות נוסח ממושכות במחלקת הבניית חקיקה במשרד המשפטים. עם השלמת נוסח הטיוטה היא תובא לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה. צפי לסיום עד 30.09.20 השלמת נוסח טיוטת החוק והעברה לוועדת שרים.

פרק שלישי
מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

הגופים המבוקרים: הביטוח הלאומי

ליקוי

1. אף שהביטוח הלאומי יישם במסגרת הפרויקט כמה מערכות חשובות ומתקדמות שתרמו לשדרוג הליכי העבודה ולשיפור השירות למבוטח, הן חלק קטן מהמערכות שתוכננו לפרויקט ב2009-. רק 5 מ-31 המערכות העיקריות בתחום הליבה שנכללו בתכולה המקורית של הפרויקט מ-2009 יושמו עד לאוגוסט 2019, ואף זאת באופן חלקי בהשוואה לתכנון המקורי. מתוך עשרה מודולים בתחום המטה (מערכת ERP) יושמו רק שניים באופן מלא ואחד באופן חלקי. חרף היישום החלקי של תכולות הפרויקט בהשוואה לתכנון המקורי, ביצוע התקציב עד יולי 2019 היה גבוה בכ-85% מהתכנון המקורי (הביצוע התקציבי היה כ755- מיליון ש"ח והתקציב המקורי שאושר לפרויקט ב-2009 היה 774 מיליון ש"ח).
משהשקיע הביטוח הלאומי משאבים כה רבים בפרויקט (כ755- 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 תכנית העבודה, לרבות קביעת אבני דרך ובקרה צמודה על מימושן.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

1. כחלק מהפקת הלקחים ודוחות הביקורת והייעוץ בעבר, במהלך 2019 החליט מנכ"ל המוסד על הקמתה של מנהלת לפרויקט, בראשותו של יועץ חיצוני למנכ"ל, הכפופה לוועדת היגוי ברשות המנכ"ל. תפקיד המנהלת לתכלל ולבקר את כל תכניות העבודה מהקצה אל הקצה, לרבות, קביעת אבני דרך ובקרה צמודה על מימושן. בנוסף, הטיל המנכ"ל על המנהלת לבנות תכנית רב שנתית עדכנית.

ליקוי

2. 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 השירותים הכספיים 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.
המצב בו חלק מהמערכות החדשות שיושמו בתבל פועלות בד בבד עם המערכות הישנות 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 הבקרות הנדרשות במצב זה. כמו כן עליו להביא בחשבון מצב זה בעת קבלת ההחלטות על תכנית הפרויקט לשנים הבאות.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

2. המלצה זו מיושמת בתכנית העבודה לשנים 2020-2021 ותילקח בחשבון גם בבניית תכנית העבודה הרב שנתית.
גמלאות נכות כללית ושר״מ (שירותים מיוחדים) – השלמת הפריסה וההסבה הינם יעדים בעדיפות גבוהה בתכנית העבודה של תבל לשנים 2020-2021. עם השלמת המהלכים הללו, ניתן יהיה לסגור את מערכת הלגסי, שמטפלת בתביעות נכות ושר״מ. נושאים נוספים שישתלבו בתבל - ככלל, בניגוד לגמלה ראשונה שנפרסה בצורה מדורגת, המטרה בכל גמלה נוספת שתשתלב בתבל, לבצע מהלך מרוכז ומהיר של פריסה והסבה בו זמנית.
יעד זה הוגדר במסגרת ״אפיון על״ של שלוב גמלת ילד נכה בתבל, המבוצע בימים אלו (יולי 2020).
מבוטח – דו קיום מסונכרן בין תבל למערכת הלגסי פותח וכולל מנגנוני בקרה לבדיקת שלמות הסנכרון.

ליקוי

3. נמצא כי חל עיכוב של ממש בפעילות המתוכננת לשנים 2018 ו- 2019 משום שמספר הפיתוחים ומספר התקלות היו גבוהים מהמתוכנן. 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 נקבע. חרף העיכוב, רוב התקציב שאושר כבר נוצל (ביצוע התקציב לתקופה מינואר 20182 ועד יולי 2019 היה כ- 142 מיליון ש״ח ואילו התקציב שקבע הביטוח הלאומי לשנים אלה היה 181 מיליון ש״ח).
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. מאחר שמדובר בפרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות, על הביטוח

הלאומי לבחון לעומקם את תהליכי התכנון בפרויקט, לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים, בתקציב וביישום התכולות, להפיק את הלקחים הנדרשים וליישמם במהירות ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך של הפרויקט בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

3. כחלק מהפקת הלקחים ודוחות הביקורת והייעוץ בעבר, במהלך 2019 החליט מנכ"ל המוסד על הקמתה של מנהלת לפרויקט, בראשותו של יועץ חיצוני למנכ"ל, הכפופה לוועדת היגוי ברשות המנכ"ל. תפקיד המנהלת לתכלל ולבקר את כל תכניות העבודה מהקצה אל הקצה.
תכנית העבודה השנתית אושרה ע"י המנהלת. הוקמה ועדת שינויים ותקלות בהשתתפות נציגי מנהל גמלאות, נציגי תבל ומנהלת הפרויקט. כל דרישת שינוי בתכולות, במשאבים ותיקוני תקלות' נדון בפני הועדה שתעגן את החלטותיה בצורך בהכנסת השינוי, הסיכונים הנגזרים מכך והמשמעויות.

ליקוי

4. נתוני הביטוח לאומי מראים כי ביצוע התקציב בפרויקט עד לנובמבר 2019 עמד על כ-507 מיליון ש"ח; נמצא כי נתונים אלה אינם כוללים את כל העלויות הישירות המשויכות לפרויקט כגון עלות שכרם של 51 עובדי מנהל 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 נוספות). 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).

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

4. הועברה רשימת עובדי התקן למנהל התקציבים לצורך "צביעה" של עלות כוח אדם המועסק בפרויקט. מתוכננת ישיבה בהשתתפות תבל, תמ"מ, תקציבים, חשבות ומנהלת לצורך בחינת כללי שיוך ברורים לעלויות הפרויקט.

ליקוי

5. במחצית הראשונה של 2019 התקדם הביטוח הלאומי ביישום הפרויקט מבלי שהושגה הסכמה בין הגורמים המעורבים בו בנוגע לקיומה של תכנית עבודה שנתית מפורטת.
מאחר שתוכנית עבודה שנתית מוסכמת היא נדבך עיקרי בניהולו של כל פרויקט וכלי בקרה מרכזי, על הביטוח הלאומי להקפיד שלפרויקט תהיה תכנית עבודה שנתית מפורטת, המוסכמת על כל הגורמים המעורבים בו. יש לראות בחיוב את עצם העמידה על הצורך בגיבוש תכנית 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. תכנית 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 יעדיו והן בהיבטים של חיסכון ויעילות.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

5. באחריות המנהלת ויועץ המנכ"ל לתאם את תכנית העבודה בין הגורמים המעורבים. אחת המטלות שוועדת ההיגוי הטילה על המנהלת היא לקדם את תכנית החומש של תבל.

ליקוי

6. 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. 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 לבחון 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". 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.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

6. המנכ"ל הנחה את היועץ והצוות המקצועי של תבל, ליזום מפגשים עם מערך התקשוב הממשלתי לשם עריכת סיעור מוחות והפרייה הדדית.

ליקוי

7. במסגרת הליך סקר סיכונים שביצע הביטוח הלאומי לכל מערכות המידע בארגון מופו סיכוני אבטחת המידע, אך לא נאמדו הסבירות והנזקים לכל סיכון ולא נקבעו פעולות להפחתת הסיכונים. הביטוח הלאומי אף לא מיפה את סיכוני התקשוב במערכות שיושמו במסגרת תבל כגון מערכת מבוטח, המכילה מידע אישי על מיליוני מבוטחים (כגון מידע דמוגרפי ומידע על תעסוקה ועל סטטוס המבוטח כתושב) או מערכת ועדות נפגעי עבודה, המכילה מידע רגיש על מצבם הרפואי של עשרות אלפי מבוטחים ועל הכנסותיהם. למשל, לא מופו סיכונים הקשורים במהימנות המידע במערכת ובשלמותו וכן סיכונים הקשורים לתהליכים העסקיים שהמערכת תומכת בהם.
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.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

7. המנכ"ל הנחה את המנהלת והצוות המקצועי לבצע סקר מקיף של סיכוני אבטחת מידע בפרויקט תבל ומערכות תומכות (כגון תשתיות).
המוסד פנה לשלושת משרדי רואי החשבון המופיעים במכרז חשכ"ל כזוכים בטיפול בנושא סקר סיכונים. כל המשרדים סירבו לבוא ולו לשמוע את המבוקש! בשיחות עימם, נרמז לנו כי הסירוב נובע מהתעריף הבלתי כדאי שבו הם התחייבו לבצע את המבוקש.
בימים אלה (יולי 2020) עומד להסתיים מכרז חדש שערך החשכ"ל בנושא. מיד עם קביעת הזוכים במכרז זה, בכוונת המוסד לפנות לזוכים החדשים ולבחור במשרד רו"ח שיבצעו סקר סיכונים מפורט ויסודי בתבל וילוו את ניהול סיכוני התקשוב ואבטחת המידע כמפורט בהמלצות המבקר.

ליקוי

8. הביטוח הלאומי ביצע בדיקות חוסן למערכת ועדות נפגעי עבודה רק בפברואר 2018, יותר משנה אחרי שהמערכת עלתה לאוויר בסניפים רמלה ונתניה וכמה חודשים אחרי פריסתה בסניפים נוספים. בבדיקות החוסן שעשה הביטוח הלאומי במערכת ועדות נפגעי עבודה בפברואר ובנובמבר 2018 לא נבדקה עמידותם של התהליכים העסקיים המרכיבים את המערכת עצמה. למשל, לא נבדק אם אפשר לפרוץ למערכת כדי לבצע בה שינויים כגון הזנת שיעור נכות שונה משנקבע או שינוי הפרוטוקולים של הוועדות. יתר על כן, אף שמערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים עלתה לאוויר ביולי 2018 בסניפי הביטוח הלאומי ברמלה ובנתניה, ובינואר 2019 בבאר שבע, במועד סיום הביקורת עדיין לא ביצע הביטוח הלאומי בדיקות חוסן במערכת זו.
יש לראות בחיוב את פעולת הביטוח הלאומי לתיקון הליקויים שעלו בבדיקות החוסן בפרויקט תבל ואת פעילותו השוטפת בתחום אבטחת המידע בארגון. כדי להבטיח את חוסנה של מערכת ועדות רפואיות ואת מהימנות המידע שהיא מרכזת, על הביטוח הלאומי להשלים את ביצוען של בדיקות החוסן לתהליכים העסקיים במערכת זו ולתיקונים שיושמו בעקבות בדיקות החוסן הקודמות. כמו כן עליו לבצע בדיקות חוסן למערכת נכות כללית ושירותים מיוחדים שעלתה לאוויר בשני סניפים עוד ביולי 2018. זאת ועוד, על הביטוח הלאומי לפעול לביצוע בדיקות חוסן לכל מערכת נוספת שתקום בתבל לפני עלייתה לאוויר ולתקן במהירות המרבית כל ליקוי המתגלה בבדיקות אלה.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

8. המוסד כבר נערך לפעול בהתאם להמלצות המבקר.