



מבקר המדינה

דוח שנתי 70ג



ירושלים | אב התש"ף | אוגוסט 2020

מספר קטלוגי 2020-970C

ISSN 0334-9713

www.mevaker.gov.il

עישוב: logo



תוכן העניינים

5	פתח דבר
10	المقدمة
112	Foreword

פרק ראשון | מערכת הביטחון

תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

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

23	היערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים
----	---

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

35	הוועדה לאנרגייה אטומית
----	------------------------

39	מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית
----	---

הצטיידות באמל"ח עיקרי

45	תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא הצטיידות בתותח חדש
----	---



אזור יהודה ושומרון

51 קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

היבטי בטיחות ואחריות בנוגע

57 לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון

נושאים ארגוניים

63 מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

69 תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

פרק שני | משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

77 פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

משרד האוצר

רשות המיסים בישראל

83 פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

משרד הפנים

רשות האוכלוסין וההגירה

89 הבקרה על מעברי הגבול

פרק שלישי | מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

97 פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

פתח דבר

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

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

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

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

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



- באזור יהודה ושומרון (איו"ש), שבו מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות, מבצע צה"ל לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית הכוללת, בין היתר, את הפעולות האלה: הקמת מתקנים צבאיים שונים, פריצה או חסימה של צירי תנועה והצבה של אמצעי ביטחון ומיגון בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל ואת הציבור. בדיקת היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באיו"ש העלתה ליקויים שמקורם בהיעדר הסדרה של סוגיית האחריות לתחזוקת תשתיות כבישים המובילים למחנות ולמתקנים של צה"ל ומשמשים גם את הציבור הרחב, אף שהדבר עלול לסכן את משתמשי הדרך. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני על הצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים, תוך שמירה על איזונים ובלמים. תיקון הליקויים שעלו בדוח זה יאפשר להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך בתיאום טוב יותר בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים גם לשמירת הבטיחות של משתמשי הדרך.
- גורמים זרים משקיעים במשק הישראלי בתחומים שונים, ומשרדנו עשה ביקורת בנושא מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית. היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל ב-31.12.17 נאמדה בכ-129 מיליארד דולר, וההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017 היה כ-18 מיליארד דולר. לצד היתרונות הכלכליים של ההשקעות הזרות בישראל ותרומתן לפיתוח המשק, להשקעות של חברות זרות ומעורבותן במשק הישראלי עלולות להיות גם השלכות שליליות. שליטה של גורמים זרים בנכסים אסטרטגיים עלולה לפגוע במגוון רחב של אינטרסים לאומיים, ובכלל זה פגיעה בביטחון הלאומי, בנכסים האסטרטגיים ובכושר התחרות בזירה הבין-לאומית. המעורבות הכלכלית הזרה בתחומי התשתיות הלאומיות ובתחומים בעלי השפעה משקית או לאומית רחבה צריכה להיבחן על פי שיקולי ביטחון לאומי ושיקולים עסקיים. משימה זו מונחת לפתחה של ממשלת ישראל, בין באמצעות המטה לביטחון לאומי ובין באמצעות גורם אחר שייקבע.

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



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

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

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

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אב התש"ף
אוגוסט 2020

المقدمة

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



متيناهو أنغلن

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس- آب 2020

מבקר המדינה | דוח שנתי 2017

פרק ראשון

מערכת הביטחון



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

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



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

רקע

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

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

נתוני מפתח

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

פעולות הביקורת

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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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



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

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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

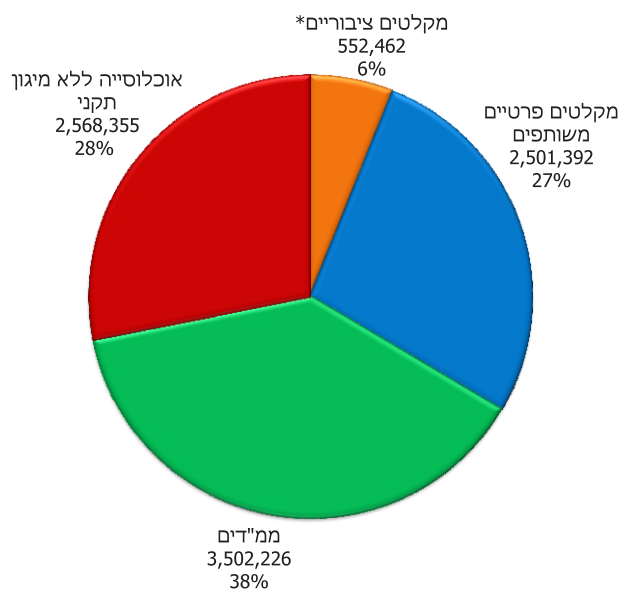
מומלץ כי רשות החירום הלאומית תסיים את גיבוש התוכנית לפינוי יישובים מקווי העימות, כולל יישובי עוטף עזה וגבול הצפון.

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

סיכום

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

תמונת מצב של מיגון תושבי ישראל, 2018



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

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

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



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

רקע

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

נתוני מפתח

21,000

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

מספר מאות אלפים

אומדן של כמות האיומים האוויריים שיהיו בידי האויב בשנת 2020

מספר מועט

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

מספר עשרות

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

פעולות הביקורת

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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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

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



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

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

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

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



עיקרי המלצות הביקורת

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



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



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



סיכום

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

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2019



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

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



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

רקע

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

נתוני מפתח

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

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

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

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

בשנה נדרשים ליישום המדיניות שקבע משהב"ט לרכש בשקלים

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

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

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

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

1. MOU - Memorandum of Understanding

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

3. כפי שנכתב במסמכי משהב"ט מדצמבר 2017.

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

5. בדוח זה - משהב"ט וצה"ל.

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

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

פעולות הביקורת

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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

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

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

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

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





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





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


עיקרי המלצות הביקורת


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

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

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

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

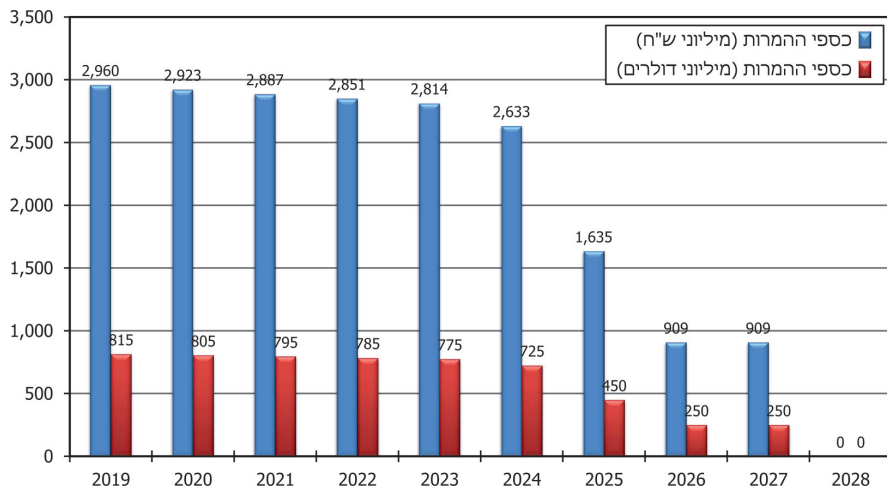
על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, להעריך את ההשלכות של אימוץ המדיניות שקבע מנכ"ל משהב"ט לשימור הרכש השקלי ולהציג לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר את כלל ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות, לרבות ההשלכות התקציביות והביטחוניות הצפויות במקרה של הפחתת הרכש של מעהב"ט בתחומי הפעילות שמנכ"ל משהב"ט קבע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

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

סיכום

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

הסכום השנתי של כספי המרות בשנים 2019 - 2028¹¹



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

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

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

הוועדה לאנרגיה אטומית



הוועדה לאנרגייה אטומית

פעולות הביקורת

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

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 70



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית



מעורבות חברות זרות בהקמה ובהפעלה של מיזמי תשתית לאומית חיונית

רקע

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

נתוני מפתח

18 מיליארד דולר

ההיקף השנתי של ההשקעות הזרות בישראל בשנת 2017

129 מיליארד דולר

אומדן היתרה המצטברת של ההשקעות הזרות בישראל נכון ל-31.12.17

פעולות הביקורת

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת


- 📌
אי-שיתוף משהב"ט בעבודת המטה בשנים 2013 - 2014 בנוגע להשלכות של זהות הגורם המפעיל את התשתית הלאומית החיונית על הביטחון הלאומי: המטה לביטחון לאומי לא שיתף את נציגי משהב"ט בעבודת המטה שריכז בשנים 2013 - 2014 לבחינה של הנחיות ביטחון לקראת מכרז בין-לאומי למפעיל התשתית הלאומית החיונית, שעסקה בין היתר בהשלכות של זהות הגורם המפעיל של התשתית הלאומית החיונית על הביטחון הלאומי.
- 📌
היעדר חובת היועצות בוועדה המייעצת: המנגנון לסינון השקעות זרות אינו מחייב את המאסדרים בהיועצות עם הוועדה המייעצת, והדבר מותיר את עצם קיום ההיועצות לשיקול הדעת של המאסדר.
- 📌
חשש לקביעת מועד ההיועצות בשלבים מאוחרים של הליך ההתקשרות: הפנייה לוועדה המייעצת בשלבים מאוחרים עלולה לגרום לנזקים בלתי הפיכים.
- 📌
מסירת הפעלת תשתית לאומית חיונית לידי חברה שאינה חברה פרטית כנדרש: לא הוגבלה השתתפותם במכרז של גורמים בבעלות ממשלתית זרה.





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





עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

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

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

סיכום

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

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

הצטיידות באמ"ח עיקרי

תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש





תהליכי קבלת החלטות במערכת הביטחון בנושא הצטיידות בתוח חדש

רקע

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

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

נתוני מפתח

28%

שיעור עלות שימור מערך התותחים הקיימים במשך 13 שנים מעלות התותחים החדשים, על פי נתוני צה"ל, 28%.

2% - 2.5%

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

כמה מיליארדי ש"ח

עלות התותחים החדשים שנרכשו, כפי שאושרה בקבינט המדיני-ביטחוני

פעולות הביקורת

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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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

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

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

סיכום

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

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

ציר הזמן - אירועים מרכזיים בפרויקט



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



אזור יהודה ושומרון

**קציני מטה
במינהל האזרחי
באזור יהודה ושומרון**



קציני מטה במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון

רקע

המינהל האזרחי (מנהא"ז) כפוף למפקדת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), שיעודו, בין היתר, ליישם את מדיניות הממשלה באזור יהודה ושומרון (איו"ש) ולקדמה בתחומים אזרחיים, בתיאום עם משרדי הממשלה, צה"ל ומערכת הביטחון. לפי החקיקה החלה באיו"ש, על המינהל האזרחי לנהל את העניינים האזרחיים באיו"ש לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי. לצורך השגת ייעודו של המנהא"ז, פועלים קציני מטה (קמ"טים) המשמשים הנציגות המקצועית של משרדי הממשלה.

נתוני מפתח

25	314	60%
קמ"טים במנהא"ז משמשים נציגות מקצועית של משרדי הממשלה וכפיפותם היא הן לדרג הצבאי והן לדרג האזרחי	מספר העובדים שבשנת 2019 הועסקו במנהא"ז - בהם 202 עובדי מדינה ישראלים ו-112 עובדים פלסטינים	מתיקי עסקאות המקרקעין נסרקו, בלי שנסרק אישור העברת הזכויות שעליו מתבסס הרישום בספרי רישום המקרקעין
כ-4 שנים	99,500	כ-50%
נמשך תהליך מחשוב ספרי המקרקעין באיו"ש, שעדיין לא הסתיים	מספר המכסות שאישרה הממשלה בשנת 2018 להעסקת עובדים פלסטינים בישראל	משכרם של חלק ניכר מהעובדים הפלסטינים בישראל מועבר על-ידם "מתווכים"
1.5 שנים	8 שנים	
מאז החליטה הממשלה לשנות את שיטת העסקת העובדים הפלסטינים בישראל כדי לטפל בכשלים שהתגלו בשיטת ההעסקה, והיא טרם שונתה		מאז פרש מבקר הפנים של המנהא"ז והמשרה טרם אישה

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 עד יוני 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הקמ"טים במנהא"ז. בביקורת נבחנו נושאים ארגוניים ובוצעה בקרה על פעילותם והעסקתם כעובדי מדינה. הביקורת התמקדה בפעילות משרדי קמ"ט תעסוקה, משפטים ורישום מקרקעין ובלשכת התכנון. במהלך הביקורת קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף נציגים של הציבור הפלסטיני בנושא תעסוקה, מקרקעין ותכנון וכן נציגים של הציבור הישראלי המתגורר בשטחי איו"ש.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

ממשקים בין המנהא"ז למשרדי הממשלה - משרדי הממשלה מתקשים לממש את סמכותם ואחריותם המקצועית כלפי הקמ"טים ומרביתם אינם מקיימים בקרה מקצועית על הקמ"טים שהם נציגי משרדם באיו"ש.

אי-קידום הסדרי רישום מקרקעין בתחומי ההתיישבות הישראלית באיו"ש - נוכח אי-יישוב מחלוקות בין המנהא"ז ומשרד המשפטים, לא קודמו הסדרי רישום מקרקעין, דבר שגרם לפגיעה בתושבים הישראלים באיו"ש בכל הנוגע ליכולת שלהם לרשום בעלות וזכויות על מקרקעין בספרי רישום המקרקעין באיו"ש ומנע לפרקים את קידום תהליך מחשוב נושא המקרקעין באיו"ש.

סחר בהיתרי העסקה של פלסטינים - התופעה המתמשכת של סחר בהיתרי ההעסקה של פלסטינים ושל גביית תשלומים שלא כדין מעובדים פלסטינים על ידי מעסיקים ומתווכים נגרמה בין היתר עקב אי-מימוש של החלטת ממשלה.

אי-מימוש החובה לאכוף את השימוש ברישיונות עבודה של עובדים פלסטינים ביישובים ישראלים בתחומי איו"ש - קמ"ט תעסוקה אינו אוכף את השימוש ברישיונות עבודה על אף הסיכון הביטחוני הכרוך בהעסקת עובדים פלסטינים ללא רישיונות עבודה כדין.

היעדר מחשוב למרשם המקרקעין באיו"ש - רישום המקרקעין באיו"ש מתבצע באמצעות ספרים פיזיים ומשכך הוא חשוף לטעויות, לאי-דיוקים, להטיות מכוונות במקרים חריגים ולרמת שירות שאינה מיטבית.

עובדים פלסטינים המועסקים ביחידה לרישום מקרקעין - אף שעובד היחידה לרישום מקרקעין הנותן שירות לאוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש נעצר על ידי הרשות הפלסטינית, שום גורם במנהא"ז או גורם ביטחוני אחר לא בחן את התוצאות וההשפעות הצפויות של מעצרו ואת האפשרות לזליגת מידע לרשות הפלסטינית גם במקרים נוספים.





גיבוי תיקי עסקאות המקרקעין - בשנת 2013 הכיר המנהא"ז בצורך לגבות את תיקי העסקאות וספרי המקרקעין והחל בתהליך הגיבוי שלהם.


הרחבת הפיקוח והבקרה של המנהא"ז על הקמ"טים - בשנים 2017 - 2019 הרחיב המנהא"ז את הפיקוח והבקרה על הקמ"טים באמצעות דוחות בקרה עיתיים.


פעולות ומעורבות של משרד המשפטים בתחום המקרקעין באיו"ש - משרד המשפטים גילה נכונות והשקיע משאבים לקידום סוגיית מרשם ההרשאות שיש בה להקל על התושבים ביישובים הישראליים בשטחי איו"ש.


עיקרי המלצות הביקורת

על ראש המנהא"ז (להלן - רמ"א) ומתפ"ש, בשיתוף משרדי הממשלה, להסדיר ולהגדיר את תוכן ההנחיה המקצועית לקמ"טים ואת היקף הפיקוח והבקרה המקצועית הנדרשים לגביהם. 

על משרד המשפטים והמנהא"ז לפעול יחד למילוי היעדים והמשימות הניצבים לפניהם הנוגעים לשיפור וטיוב השירות הניתן לתושבי איו"ש, ואם יש מחלוקות ביניהם עליהם להביאן להכרעתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים. 

על הגורמים האחראים למימוש החלטות הממשלה ובפרט משרד הבינוי והשיכון, מתפ"ש ומנהא"ז - לפעול לכך שמודל התעסוקה החדש בנוגע להעסקת פלסטינים בענף הבנייה בישראל יצא לפועל בהקדם האפשרי. 

על המנהא"ז לשפר את הפיקוח על אופן העסקת פלסטינים באיו"ש ולמצות את כלי האכיפה הנתונים בידיו על בסיס המשאבים המוקצים לו. 

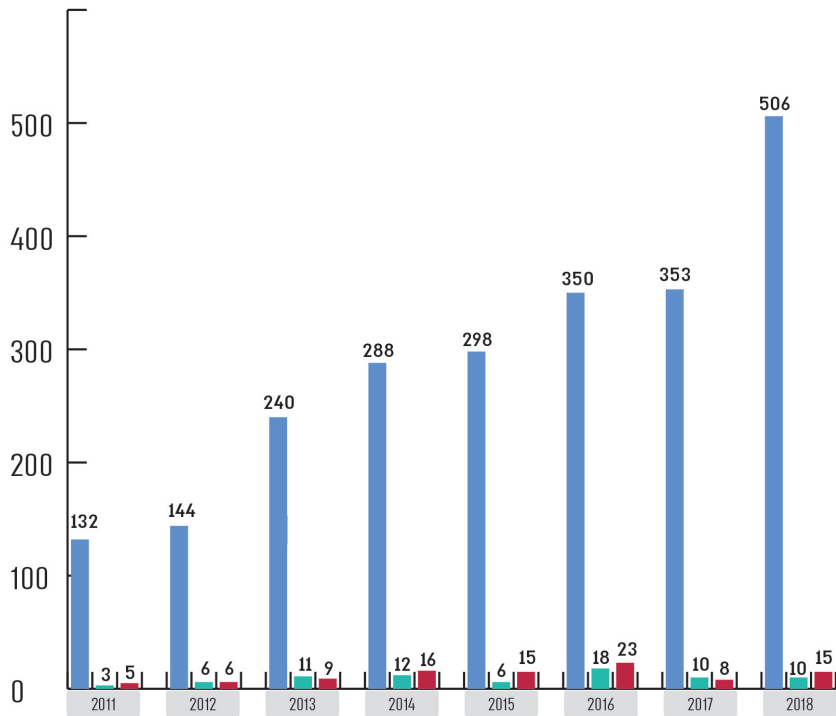
על משרד המשפטים והמנהא"ז להאיץ את מחשוב רישום המקרקעין באיו"ש, כדי לשפר את השירות לתושבים, לפשט את תהליכי העבודה בלשכות תוך חיסכון בתשומות, להבטיח את שמירת המידע ולאפשר מתן מידע עדכני לגבי מצב הזכויות במקרקעין באיו"ש. 

סיכום

הביקורת העלתה ליקויים בפעילות המנהא"ז ובפעילות משרדי הממשלה האחראים להנחייתם המקצועית של הקמ"טים באיו"ש. תיקון הליקויים שעלו בביקורת, שחלקם נמשכים כבר שנים רבות, ישפיע על מימוש ייעודו של המנהא"ז ובכלל זה יביא לשיפור השירות לאוכלוסייה באיו"ש. על רמ"א, מתפ"ש ומשרדי הממשלה, להידרש בהקדם לתיקונם.



מספר תיקים שנדונו בוועדה לרישום ראשון (2011-2018)



המקור: על פי נתוני המנהא"ז, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



אזור יהודה ושומרון

היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים ביהודה ושומרון



היבטי בטיחות ואחריות בנוגע לתחזוקת כבישים באזור יהודה ושומרון

רקע

באזור יהודה ושומרון (איו"ש), שבו מחזיקה ישראל בסמכויות הביטחוניות והאזרחיות, מבצע צה"ל לצורכי הגנה וביטחון פעילות מבצעית הכוללת, בין היתר, פעולות אלה: הקמתם של מתקנים צבאיים שונים, פריצתם או חסימתם של צירי תנועה והצבתם של אמצעי ביטחון ומיגון בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל ואת הציבור.

נתוני מפתח

120

צמתים ודרכי גישה לבסיסי צה"ל בישראל ובאיו"ש שיש בהם בעיות בטיחות בדרגות חומרה שונות²

73

מחנות צה"ל מאוישים שהאחריות לתחזוקת כבישי הגישה אליהם אינה מוסכמת

1,500 ק"מ

אורך הכבישים באיו"ש (בשטחי C)¹

14

עמדות שמירה של צה"ל (פילבוקסים) שלא הוסדר החיבור בין כביש הגישה אליהן ובין הכביש שבאחריות חברת נתיבי ישראל

100

קוביות בטון (בטונדות) שמשמשות אמצעי מיגון, הצמודות לקצה האספלט או למעקה בטיחות, במרחק שאינו תקין

272

תאונות דרכים התרחשו בכבישי איו"ש בשנים 2016 - 2018 עקב ליקויים בדרך או התנגשות בעצם

1. על פי הסכם הביניים שנחתם בספטמבר 1995 בין ישראל לרשות הפלסטינית הוקנו לרשות מלוא הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות בשטח A באיו"ש ומרבית הסמכויות האזרחיות בשטח B. בשטח C באיו"ש נותרו הסמכויות הביטחוניות ומרבית הסמכויות האזרחיות בידי ישראל.

2. מבוסס על סקר שבוצע בשנת 2011 על ידי מדור הנדסת התנועה במרכז בינוי של צה"ל, בשיתוף עם קציני בטיחות בדרכים בצה"ל.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את סוגיית האחריות לתחזוקת כבישים באיו"ש ואת נושא הצבתם של אמצעי מיגון למיניהם בתשתיות דרכים המשמשות את צה"ל וגם את הציבור. הביקורת בוצעה בצה"ל בפיקוד המרכז (פקמ"ז) ובמינהל האזרחי (מנהא"ז) באיו"ש, במשרד הביטחון (משהב"ט), במשרד התחבורה, במשרת ישראל, בחברת נתיבי ישראל (נת"י) ובמשרד המשפטים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הגם שהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש) החל בנובמבר 2018 לטפל ביישוב המחלוקת בין משהב"ט לבין משרד התחבורה בנוגע לתחזוקת כבישים באיו"ש, טרם באה על פתרונה סוגיית הגורם האחראי לתחזוקת הכבישים שמובילים למחנות צה"ל באיו"ש על כל הסיכונים הכרוכים באי-תחזוקתם, ובכלל זה הגשר שמעל נחל אוג. סיכונים אלה, בדגש על סיכוני בטיחות למשתמשים בהם - עדיין עומדים בעינם.

חוסר ההלימה בין נתוני מערכות המידע הגיאוגרפיות המשמשות את מערכת הביטחון לעניין המקרקעין הצבאי עלול למנוע במקרים מסוימים קבלת החלטות בנוגע לטיפול במתקנים צבאיים בכלל ובנוגע לתחזוקת כבישים המובילים אליהם בפרט.

צה"ל פרץ דרכים או הסיר חסימות כבישים בשל צורכי ביטחון, וכן הציב אמצעים למיגון בכבישים שבאחריות נת"י בלי שתיאם זאת עם גורמי תחבורה מוסמכים וללא אישורם, ולעיתים בלי שהשתמש באמצעים המזהירים את משתמשי הדרך מפניהם. הדבר נעשה שלא בהתאם לנוהל דרישה מבצעית (דמ"ץ)³ של צה"ל והוראות משהב"ט⁴ ומסכן את משתמשי הדרך בהיבט הבטיחותי עד כדי סכנת חיים.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח היעדר גורם האחראי לתחזוקת כבישים המתחברים למחנות צה"ל דבר העלול לסכן את משתמשי הדרך ובכלל זה את המשתמשים בגשר על נחל אוג⁵, ובהתחשב בכך שנקבע אופן הטיפול הנחוץ בגשר, מוצע כי עד לקביעת הגורם האחראי לתחזוקת כבישים אלה משרד התחבורה ומשרד הביטחון יסכמו נקודתית את דרך הטיפול הנדרשת בגשר זה ויפעלו בהתאם.

3. נוהל דרישה מבצעית נועד להסדיר את אופן ביצוען של כל פעולות התשתית המבוססות על צורך צבאי מבצעי בגזרת פקמ"ז, ובפרט באיו"ש.
4. הוראות משהב"ט בנושא הסדרת מקרקעין והיתרי בנייה.
5. כביש המחבר את כביש 1 למתקן האימונים "נבי מוסא".



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



ראוי כי משהב"ט ומשרד התחבורה יבצעו סקר בטיחות עדכני בנוגע לכלל הכבישים באיו"ש, בדגש על כבישים שבבסיס המחלוקת בין משרד התחבורה ומשהב"ט וימפו את כלל הליקויים המחייבים טיפול. זאת ועוד, משייבע הגורם שיישא באחריות לתחזוקת כבישים אלה, ראוי שסדר העדיפויות לתחזוקתם יושפע גם מנתונים שיתקבלו ממשטרת ישראל ומהרשות הפלסטינית בנוגע לתאונות דרכים של ישראלים ושל פלסטינים שאירעו בכבישים אלו, כדי לצמצם את הסיכון הצפוי למשתמשי הדרך.



על פקמ"ז והמנהא"ז לפעול לפי נוהל הדמ"ץ על כל מרכיביו ולוודא שבשיתוף עם יועץ תנועה, ייבחנו ההשפעות של פעולות התשתית המבוקשות בהיבטים תחבורתיים. ואם הגורמים המקצועיים בתחום התחבורה יקבעו הנחיות ותנאים לביצוע פעולות התשתית, הם ימולאו תוך איזון בין צורכי הביטחון לבין הצורך בשמירת כללי הבטיחות בדרכים, כדי לצמצם את הסכנה הנשקפת למשתמשי הדרך.



על משהב"ט וצה"ל לבצע התאמה בין נוהל הדמ"ץ ובין ההוראות הקיימות במשהב"ט כדי לאפשר את השגת תכליתן.



סיכום

כדי לאפשר את המענה לצרכים המבצעיים ואת הבטחת הסדר והביטחון במרחב הציבורי, צה"ל פועל בשטחי איו"ש ממגוון מתקנים ובעזרת תשתיות ואמצעים ביטחוניים שונים. פעילות מבצעית זו מתבצעת, בין היתר, באמצעות דרכי גישה וכבישים המשמשים את חיילי צה"ל, אשר חלקם משמשים גם את הציבור הרחב. המתח הקיים בין הצורך במענה ביטחוני לצרכים המבצעיים ובין הצורך בשמירה על בטיחות המשתמשים במרחב הציבורי, מחייב שימוש במערכת נהלים והוראות ובכלים לתיאום בין הצרכים השונים, תוך שמירה על איזונים ובלמים.

תיקון הליקויים שעלו בדוח זה יאפשר להבטיח את השמירה על הסדר והביטחון הציבוריים ועל בטיחות משתמשי הדרך תוך תיאום טוב יותר בין כלל הגורמים הצבאיים והאזרחיים המופקדים על הביטחון והמחויבים גם לשמירת הבטיחות של משתמשי הדרך.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל כי הוא למד את הממצאים והמסקנות שמציג המבקר, כי הנושא הוא "בעל השלכות בטיחותיות חמורות", וכי "פיקוד מרכז פועל בימים אלה להסדרה ואיסוף מכשולים ואלמנטים הפרוסים בשטח, והכל תוך התייחסות להיבט הבטיחות והביטחון ותוך איזון ביניהם".

6. הצבתם של מרכיבי ביטחון ואמצעי מיגון מסוגים שונים בתשתיות דרכים המשמשות גם את הציבור.

קוביית בטון (בטונדה) בסמוך למעקה בטיחות ללא מתן מרחב פעיל



המקור: ממצאי בדיקה הנדסית שבוצעה במסגרת חקירת משטרה של תאונת דרכים קטלנית בכביש 57 בק"מ ה-31.7 (בקטע שבין היישוב עינב ליישוב שבי שומרון).

* "מרחב פעיל" - המרחק הנדרש בין דופן המעקה לפני ההתנגשות לבין הנקודה הקיצונית ביותר של המעקה לאחר ההתנגשות.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



נושאים ארגוניים

מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו



מידע מסווג - אבטחתו בארכיונים ומניעת פרסומו

רקע

כל מדינה מחזיקה במידע אשר עליה למנוע את חשיפתו לציבור אזרחיה ולגורמים אחרים, ובעיקר גורמים עוינים, העלולים להשתמש בו לרעה, דבר העלול לפגוע בין היתר בביטחון המדינה וביחסי החוץ שלה. מידע זה מכונה בחוקים שונים, בין היתר, "ידיעה סודית" או "מידע מסווג". רוב המידע המסווג במדינת ישראל נמצא בגופי מערכת הביטחון, וכשאינ עוד צורך להשתמש בו - הוא מופקד בארכיון מדינת ישראל, בשלוחותיו ולעיתים אף בארכיונים ציבוריים. מידע ארכיוני מסווג זה נחשף בחלוף הזמן לציבור, במסגרת זכות הציבור לדעת ובהתאם לחוק הארכיונים, התשט"ו-1955.

נתוני מפתח

כ-10,000

תיקים מסווגים שתמה תקופת הגבלתם נחשפים מדי שנה בארכיון המדינה

כ-2.45 מיליון

תיקים בארכיון המדינה, מהם 300,000 מסווגים שתמה תקופת הגבלתם וטרם נחשפו נכון לנובמבר 2019

11

ארכיונים נחשבים שלוחות של ארכיון המדינה: שבעה הוגדרו בחוק וארבעה הוכרו על ידי הגנז

כ-7,100

תיקים מסווגים נחשפו בממוצע כל שנה בארכיון צה"ל בשנים 2000 - 2016

כ-981,000

תיקים מסווגים, שתמה תקופת הגבלתם וטרם נחשפו נכון לינואר 2019, מופקדים בארכיון צה"ל

22

ארכיונים ציבוריים קיימים בישראל, ומאות ארכיונים פרטיים

פעולות הביקורת

בחדשים יולי 2018 עד מרץ 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בסוגיית הימצאותם של חומרים מסווגים בכלל הארכיונים, ובסוגיית גילוי מידע מסווג לגורמים בלתי מורשים בתהליך כתיבת ספרים על ידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר. הביקורת נערכה, בין היתר, בארכיון המדינה ובשלוחותיו וכן בארכיונים נוספים; במשרד המשפטים; במוסד; בשב"כ; בצה"ל ובמשרד הביטחון.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

חשיפת חומרי ארכיון - 300,000 תיקים מסווגים בארכיון המדינה ו-981,000 תיקים מסווגים בארכיון צה"ל לא נחשפו לעיון הציבור אף שתקופת הגבלתם הסתיימה, וזאת בלי לבקש את אישור ועדת השרים המוסמכת לכך.

חומרים מסווגים בארכיונים "המהווים חלק מארכיון המדינה" - אף כי מופקדים בהם חומרים מסווגים אבטחתם אינה מוסדרת ולא ברור אם החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, חל על ארכיונים אלו.

חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים - חומרים מסווגים נמצאים בארכיונים אלה, אף שאבטחת הארכיונים אינה מוסדרת בחוק. בכך קיימת סכנה לחשיפת מידע מסווג.

בדיקה כפולה של חומרים בארכיון המדינה לשם מניעת דליפת מידע מסווג - הבדיקה מתבצעת הן על ידי מחלקת החשיפה בארכיון המדינה והן על ידי הצנזורה. הבדיקה הכפולה אינה יעילה ועלולה לגרום לבזבז משאבי ציבור.

פיקוח הגנז על ארכיונים ציבוריים - זה שנים שמנהלי הארכיונים הציבוריים לא הגישו דוחות שנתיים לגנזי המדינה כפי שנקבע בתקנות הארכיונים הציבוריים.

גילוי מידע מסווג בתהליך כתיבת ספרים - במהלך הפקת ספרים שכותבים נבחרו ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר, נחשפים למידע מסווג גורמים השותפים לכך, אף שהם אינם מורשים מהבחינה הביטחונית.





פעילות הממונה על הביטחון במערכת הביטחון בארכיונים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות המלמ"ב למניעת דליפת מידע מסווג המצוי בארכיונים שונים, ובייחוד בארכיונים ציבוריים ופרטיים. עם זאת, בחוק לא הוקנתה למלמ"ב הסמכות לפעול כך, ופעילותו תלויה הן בהסמכת הגנז והן בהסמכת מנהלי הארכיונים.


קליטת הרשומות הדיגיטליות והנגשתן לציבור באתר המרשתת של ארכיון המדינה - משרד מבקר המדינה מציין זאת לחיוב. עם זאת, היכולת לקליטת חומרים ארכיוניים דיגיטליים מסווגים מוגבלת.

צוות "סופרי צללים" במשרד המשפטים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת צוות "סופרי צללים" במשרד המשפטים למניעת אפשרות של גילוי מידע מסווג לגורמים השותפים להפקת ספרים של נבחר ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר, שעבודתו נמצאת בעיצומה.


עיקרי המלצות הביקורת

על הגנז, בשיתוף ארכיון צה"ל, משרד המשפטים, משרד רה"ם ומזכירות הממשלה **לפעול למציאת פתרון לקשיים ביישום חוק הארכיונים בעניין כינוסה של ועדת השרים לעניין רשות העיון בחומר ארכיוני מסווג.** 

על הגנז **לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיכריע בשאלה אם החוק להסדרת הביטחון חל על הארכיונים "המהווים חלק מארכיון המדינה"**. לחלופין עליו לבחון כיצד נכון להסדיר את סוגיית אבטחת החומרים המסווגים בארכיונים אלה. 

על שב"כ להוביל עבודת מטה, בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, הגנז, המלמ"ב והיועץ המשפטי לממשלה, **בסוגיית הימצאות חומרים מסווגים בארכיונים ציבוריים ופרטיים, ולהחליט על דרך פעולה לטיפול בסוגיה**. עד שתוסדר דרך הפעולה כאמור, על המטה לביטחון לאומי, בשיתוף גורמים רלוונטיים אחרים, להוסיף **ולפעול לקידום הסדרת האחריות לטיפול בכלל החומרים המסווגים שבארכיונים הציבוריים והפרטיים**. 

על הגנז, בשיתוף הצנזורת הצבאית הראשית ומנהלת ארכיון צה"ל, **להעלות לפני היועץ המשפטי לממשלה את סוגיית המחלוקת לגבי סמכות הצנזורה לבדוק חומרים ארכיוניים מסווגים, כדי שיכריע בה**. 

על היועץ המשפטי לממשלה לוודא כי צוות "סופרי צללים" ישלים את עבודתו, ועל משרד המשפטים, לאחר שיבחן את המלצות הצוות, **לגבש פתרונות מניעתיים ובני אכיפה בעניין**. 

סיכום

במדינה דמוקרטית צריך להישמר האיזון שבין עקרון השקיפות וחופש הביטוי מחד, ושמירה על ביטחון המדינה ומניעת חשיפת מידע מסווג מאידך. בארכיונים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים מצויים חומרים מסווגים. כמו כן מידע מסווג מצוי בידי נבחרי ציבור ועובדי ציבור מכהנים ולשעבר הכותבים ספרים. עיון הציבור בחומר ארכיוני, כמו גם כתיבת ספרים, מהווים זכות בסיסית, אולם צריכים להיעשות תוך בקרה ושמירה על מידע מסווג. בביקורת עלה כי קיימים פערים בהסדרת כללי הביטחון בנושאים אלה, והם מהווים סיכון לדליפת מידע מסווג.

הדילמה בין הנגשת מידע לציבור לבין הסיכון לחשיפת מידע מסווג



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

נושאים ארגוניים

תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים





תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

רקע

ראש הממשלה החליט בפברואר 2013 "להשאיר את מטה המוסד במקומו תוך הבטחת יכולתו לפעול"; באוגוסט 2014 נחתם הסכם "משולש" (המוסד, משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל) לביצוע שלב א' של תוכנית אב לבינוי ולמימונה; קדמה לכך עבודה שגיבש המוסד למימוש צורכי הבינוי והתשתית שלו עד שנת 2040 במסגרת "תוכנית אב 2040". תוכנית האב כוללת פרויקט רחב היקף ועתיר משאבים שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מכך.

נתוני מפתח

כ-2.6 מיליארד ש"ח

סך עלות שלב א' אם ימש המוסד את כלל תכולות התוכנית

1.081 מיליארד ש"ח

עלות נוספת לשלב א' בתוכנית אם ימומשו כל התכולות

1.5 מיליארד ש"ח

עלות ההסכם "המשולש" לביצוע שלב א' של תוכנית האב

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בנושא תוכנית האב לבינוי במוסד. בביקורת נבחנה תוכנית האב על היבטיה המגוונים - בחינתה, אישורה, תיקוף צרכיה, ממשקי עבודה בין גופים שונים והתכנון לביצועה. הביקורת נערכה בתקופה שבין אוגוסט 2016 לבין מאי 2018. זו נערכה במוסד, במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר (באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי), ברשות מקרקעי ישראל, בניציבות שירות המדינה ובמשרד לענייני מודיעין.

הביקורת מתמקדת בהיבטים המרכזיים הבאים: בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, בתהליך קבלת ההחלטות שהוביל לגיבוש תוכנית האב ובהחלטות העוסקות במימון החלקי של שלב א' של התוכנית (השלב הראשון המיועד למימוש עד לשנת 2021).

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

המוסד לא השלים עבודה כוללת לבחינת עלויות הקיום שלו המתבססת על תוכנית רב-שנתית מפורטת לגידול בכוח האדם, אף שציין כי יבצע עבודה זו כחלק מהמענה שלו להערות צוות א' של תוכנית האב 2040 ממרץ 2012. בחינה זו של עלויות הקיום היא נדבך בסיסי להתוויית המענה שאמורה תוכנית האב לספק לצורכי המוסד ולדרישותיו לשנים לבוא.

נמצאו ליקויים בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, אשר אמורה לספק מענה לגידול במספר העובדים בו. המוסד ביסס את תחזיותיו באשר לגידול הצפוי בנתוני כוח האדם על מאפייני הגידול בפועל במשך השנים שעברו, ולא בחן את צורכי הגידול אל מול המשימות שהם אמורים לבצע. בפרט, לא עלה שנותחו העיסוקים, או שנבחן עומס העבודה המוטל על המועסקים במגוון התפקידים, ולא נמצא שנעשה ניתוח משימות - שממנו אמור להיגזר מספר בעלי התפקידים הייעודיים הדרוש לביצוע אותן המשימות, אנשי המטה והתמיכה הנדרשים.

בעת אישור הפרויקט התקיים בסיס נורמטיבי מוצק, אשר אמור היה לשמש מצפן עבור המטה לביטחון לאומי באשר להתנהלות סדורה ומחייבת בתהליך אישור הפרויקט. **היה על המטה לביטחון לאומי לשמש עין בוחנת של הפרויקט ברמה הלאומית**, ומשום כך, היה עליו להיות ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בעניין תוכנית האב לבינוי במוסד, נוכח חשיבותה המבצעית ובה בעת נוכח עלותה הכספית הגבוהה.

תוכנית האב לבינוי ותקציב הפרויקט לא הובאו לאישור ראש הממשלה כשר הממונה, ולאחר מכן התוכנית ותקצובה לא הובאו לאישור ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון כנדרש לגבי פרויקטים שעלותם נאמדת בסכום העולה על 500 מיליוני ש"ח (בתקציב רב-שנתי).

המוסד לא סיכם עם משרד האוצר עד למועד סיום הביקורת את מלוא תקציב הפרויקט; זאת, אף שהתוכנית תוקצבה מלכתחילה, כאמור, בסך של כ-1.5 מיליארד ש"ח. אם יממש המוסד את כל התכולות שהציג, אזי לעלויות תוכנית האב יתווספו כ-1.081 מיליארד ש"ח ועלויותיה צפויות להסתכם בכ-2.6 מיליארד ש"ח.



המוסד הכין תוכנית אב רב-שנתית לבינוי במוסד. תוכנית האב כוללת פרויקט רחב היקף שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו.



עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי המוסד יביא פרויקטי בינוי מרכזיים תומכי לחימה בעלויות המחויבות לאישור השר הממונה - ראש הממשלה - ובאמצעות המטה לביטחון לאומי לאישור ועדת שרים רלוונטית. כמו כן, ממליץ משרד מבקר המדינה לאשר את מלוא עלויות פרויקטים טרם היציאה לדרך, גם במקרים של תקציב לפי שלבים.

סיכום

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המוסד על הכנת תוכנית אב רב-שנתית לבינוי במוסד. תוכנית האב כוללת פרויקט רחב היקף ועתיר משאבים שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו. עם זאת, נמצאו ליקויים בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, בהליך קבלת ההחלטות על תוכנית האב ובהסדרת מימון ביצועה של התוכנית.

מבקר המדינה | דוח שנתי 2017

פרק שני

משרדי ממשלה



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

משרד ראש הממשלה

פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו





פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

רקע

"פרויקט אלמוג" (להלן - הפרויקט או פרויקט אלמוג) הוא מיזם להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) ולצידו מעון רשמי לראש הממשלה. מטרתו המרכזית של הפרויקט היא לספק לראש הממשלה ולמוקדי ההנהגה מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית שיבטיחו את שרידותם ואת רציפות פעילותם בעיתות שגרה וחירום. הפרויקט תוכנן להיבנות בשטח הנכלל בשטחה של קריית הממשלה בירושלים. הליכי המכרז לתכנון הפרויקט החלו בשנת 1995 ותכנונו החל בשנת 2000, אולם קידומו הוקפא. בפברואר 2009 החליטה הממשלה להתחיל בקידום הפרויקט, ובאפריל 2009 החליטה הממשלה משיקולי תקציב להקפיאו. עם זאת, הובהר כי ניתן להמשיך בחלק מן הפעולות לתכנונו. במאי 2014 החליטה ממשלת ישראל להתחיל לקדם מחדש את הפרויקט, באוקטובר 2018 הופסק קידומו, ובמועד סיום הביקורת נשקלת הקמתו במקום חלופי.

נתוני מפתח

1.2 מיליארד ש"ח

העלות המוערכת המעודכנת של הפרויקט בשנת 2018. שטח הפרויקט בשנה זו: 13,976 מ"ר נטו. הסיבה להתייקרות הפרויקט הייתה בין השאר עדכון דרישות המיגון שלו

650 מיליון ש"ח

עלות המוערכת המקורית של הפרויקט, בשנת 2009. שטח הפרויקט בשנה זו: 13,670 מ"ר נטו

50 מיליון ש"ח

העלות המוערכת במועד סיום הביקורת של מיגון מעונו הרשמי של ראש הממשלה באופן זמני עד להקמת הפרויקט

6.5 מיליון ש"ח

עלות התכנון האדריכלי וקידום ההליך הסטטוטורי של הפרויקט, בין הצגת הפרויקט לממשלה עד שנת 2019

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2019 עד אוגוסט 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנוגע לפרויקט. בביקורת נבדקו הנושאים האלה: העיכוב בהקמת הפרויקט, עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט וניהול הפרויקט. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם, במטה לביטחון לאומי (המל"ל), בחטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (חטיבת הנכסים; אגף החשכ"ל) ובשירות הביטחון הכללי (השב"כ). בדיקות השלמה נעשו במזכירות הממשלה, באגף התקציבים במשרד האוצר, באגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון ובלשכת מהנדס העיר ירושלים. הביקורת התמקדה בחודשים דצמבר 2015 עד אוגוסט 2019.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

עיכוב בתכנון הפרויקט ובהקמתו - במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט מדצמבר 2015 ולפיה בניית המעון תושלם עד יוני 2018 ויוצג מתווה להקמת המשרד "בתקופה הקרובה", תכנון הפרויקט לא הושלם, טרם הוחל בבנייתו והיתכנות הקמתו מוטלת בספק. זאת, על אף עמדתם הברורה של גורמי המקצוע בדבר הצורך בקידומו המהיר של הפרויקט. עקב כך נשקפת סכנה לאינטרסים לאומיים מרכזיים.

לא נבדקו השינויים התכנוניים בסביבת הפרויקט - מדצמבר 2015 ועד סוף שנת 2018, גיבש השב"כ את עמדתו המקצועית בנוגע לפרויקט על בסיס מידע תכנוני המעודכן לשנת 2007, ולא הביא בחשבון שינויים תכנוניים עכשוויים כגון תוכנית הכניסה לעיר ותוואי הרכבת הקלה. רק בסוף שנת 2018 נודע לשב"כ על מלוא השינויים, והתברר כי הם גורמים קושי ביטחוני. בעקבות כך, הוקפא הפרויקט ונשקלת הקמתו במקום חלופי. השיהוי בבדיקת המידע התכנוני העדכני גרם לבזבז זמן יקר במסגרת תכנון הפרויקט והקמתו ולירידתם לטמיון של משאבים כספיים ושאינם כספיים.

איחור בבחינת עדכון דרישות המיגון של הפרויקט - אף שעבודת המטה של צוות הפרויקט לעדכון דרישות התכנון (הפרוגרמה) של הפרויקט החלה בינואר 2016, רק בינואר 2017 יזם השב"כ בחינה עדכנית של דרישות התכנון בתחום המיגון, ורק ביולי 2017 הנחה סגן ראש המל"ל דאז את השב"כ להגיש את דרישותיו. באוגוסט 2017, כשנה וחצי לאחר שהחלה עבודת המטה, הגיש השב"כ את מרבית דרישותיו, בהיקף כספי של 270 מיליון ש"ח. בגין העיכוב, במשך כשנה וחצי בוצעה עבודת מטה המבוססת



על דרישות מיגון לא עדכניות ובמשך כשמונה החודשים הבאים בוצעה עבודת מטה כדי להתאים את הדרישות המעודכנות למסגרת התקציב שנקבעה.

לא נמסר לאדריכלים מידע מלא ועדכני - מנהלי הפרויקט, סגן ראש המל"ל דאז ומנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, לא וידאו כי נמסר לאדריכלים כל המידע העדכני הדרוש להם לתכנון הפרויקט. כמו כן, נותרו סוגיות תכנוניות בלתי פתורות בפרוגרמה ובדרישות הביטחון. כל אלה גרמו לעיכוב בתכנון הפרויקט.

חוסר פעילות של הוועדה להסרת חסמים - ממועד הקמת הוועדה במאי 2014 ועד אוגוסט 2019 לא התכנסה הוועדה אף לא פעם אחת ולא נמצאה שום אסמכתה המתעדת את פעילותה. זאת אף שבתהליך ניהול הפרויקט היו חסמים מהותיים וכן היו פערים ניכרים בין לוחות הזמנים המתוכננים ובין לוחות הזמנים בפועל.



הפרויקט קודם בהיבט התכנוני - לאחר החלטת הממשלה על הקפאת הפרויקט משיקולי תקציב בשנת 2009, פעלה חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, בשיתוף אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם, לקידום הליכי התכנון של הפרויקט, כדי לייעל את הטיפול העתידי בפרויקט כשיאושר תקציב לביצועו. בדצמבר 2012 החלו ההליכים לאישור התב"ע לפרויקט ובמאי 2017 נכנסה תוכנית הפרויקט לתוקף לאחר שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים.

הוכנו תוכניות למיגון זמני של מבני מעון ומשרד רה"ם הנוכחיים - בשנת 2019 החל אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם לקדם הכנת תוכנית למיגון ביניים של המעון, כדי לתת מענה שנדרש בשל העיכוב ביישום הפרויקט. ממלא מקום מנכ"ל המשרד אישר את התוכנית והיא רק תוקצבה. בסוף שנת 2019 אישר ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם תוכנית נוספת, למיגון ביניים של מבנה המשרד. עם זאת, תוכנית זו טרם תוקצבה.

עיקרי המלצות הביקורת

קבלת החלטת ממשלה בנוגע לעתיד הפרויקט - על ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט וליזום את הבאתן להחלטת הממשלה. בתוך כך, עליו להציע למנות גורם אחד שיפקד על מימוש ההחלטה.

קידום מיגון ביניים של מבני המשרד והמעון הקיימים - מוצע כי ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם, בשיתוף השב"כ וגורמי מקצוע רלוונטיים נוספים, יוודא כי הפתרונות הזמניים המתוכננים למיגון המשרד והמעון ייושמו בהקדם האפשרי.

הסדרת מעקב השב"כ אחר היבטי תכנון סביבתיים במתקנים שבאחריותו - מוצע כי השב"כ יקים מנגנון שיבטיח בדיקה סדורה ועיתית של כל ההיבטים התכנוניים הנדרשים הנוגעים לאבטחת ראש הממשלה במתקני הקבע הקיימים שלו ובמתקנים עתידיים. המלצה זו, ראוי שתבחן גם בנוגע למתקנים נוספים שבאחריות השב"כ.



תיאום והעברת מידע - על חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל לוודא כי במסגרת פרויקטים ייחודיים ומורכבים בניהולה, אשר בדומה לפרויקט זה משלבים שותפים רבים ותחומים מקצועיים שונים, ניתנת תשומת לב מיוחדת להעברת מידע מתואמת, סדורה וברורה בין כלל הגורמים המעורבים.

הסרת חסמים - מוצע כי ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם יפעל להבטחת מנגנון אקטיבי ויעיל של פיקוח ובקרה על ניהול הפרויקט. במסגרת המנגנון תיקבע החובה להתעדכן באופן עיתי בנוגע להתקדמות הפרויקט, לוודא את העמידה בלוחות זמנים, ליישב מחלוקות ולהסיר חסמים. זאת במסגרת הפעילות של הוועדה להסרת חסמים או במסגרת אחרת.

סיכום

לדוח זה, הסוקר את אופן ניהול הפרויקט בשנים האחרונות, שלוש תכליות מרכזיות. בין היתר, הדוח עומד על כמה וכמה ליקויים בניהול הפרויקט כדי שבהתבסס עליהם יופקו לקחים, הן לצורך המשך ניהול הפרויקט בשנים הבאות והן לצורך יישום בפרויקטים מורכבים עתידיים; במועד סיום הביקורת נמצאים מקבלי החלטות על פרשת דרכים בכל הנוגע לעצם הקמתו של הפרויקט, מקומו ואופן ניהולו. הדוח מדגיש את הצורך בקבלת החלטות יסודיות שיניחו בסיס יציב להמשך פעולה סדורה ויעילה בתקופה הקרובה.

אבני דרך עיקריות בפרויקט אלמוג



המקור: אגף החשכ"ל, משרד רה"ם, החלטות הממשלה והקבינט. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



משרד האוצר - רשות המיסים בישראל

פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים



פיקוח רשות המיסים על המעברים היבשתיים

רקע

בגבולות מדינת ישראל קיימים שבעה מעברים יבשתיים בין-לאומיים, המשמשים בינה לבין שכנותיה. נוסף על אלו קיימים מעברים יבשתיים פנימיים בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית. תפקיד רשות המיסים בישראל במעברים הוא, בין היתר, לאכוף את הדין בכל הקשור לחוקיות היבוא והיצוא ולגביית מיסים. לצורך כך על רשות המיסים לבדוק אנשים, טובין וכלי הרכב העוברים במעברים, הן לתוך ישראל והן אל מחוצה לה.

נתוני מפתח

<p>5.6 מיליארד ש"ח</p> <p>היקף הסחר בשנת 2018 בין מדינת ישראל לירדן</p>	<p>3.41 מיליון</p> <p>נוסעים עברו בשנת 2018 במעברי הגבול היבשתיים בין מדינת ישראל לבין ירדן</p>	<p>7</p> <p>מעברי גבול יבשתיים יש בין מדינת ישראל לבין המדינות השכנות לה</p>
<p>1.25 מיליארד ש"ח</p> <p>הפסד המס שמקורו בהברחות מתחומי הרשות הפלסטינית</p>	<p>1.1 מיליון</p> <p>נוסעים עברו בשנת 2018 במעבר הגבול היבשתי בין מדינת ישראל לבין מצרים</p>	<p>32.7 מיליארד ש"ח</p> <p>היקף הסחר בשנת 2018 בין ישראל לרשות הפלסטינית. על פי רשות המיסים, יש להוסיף לסכום זה כ-22% של סחר לא רשום</p>
<p>802</p> <p>תפיסות בשנת 2018 של הברחות טובין אסורים או של העברות טובין ללא תיעוד מתחומי הרשות הפלסטינית אל תחומי ישראל</p>	<p>1.1 מיליון ש"ח</p> <p>סכום הקנסות המינהליים שהוטלו בשנת 2018 על מי שהבריחו טובין אסורים או שהעבירו טובין ללא תיעוד מתחומי הרשות הפלסטינית אל תחומי ישראל</p>	

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות רשות המיסים במעברים היבשתיים. הביקורת נעשתה בהנהלת רשות המיסים, ביחידת המטה הייעודית ברשות המיסים, ביחידות המכס במעברי הגבול וביחידות המכס במעברים הפנימיים באזור יהודה ושומרון ובאזור חבל עזה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

בבתי המכס נהר הירדן, אלנבי וכן במעברים הפנימיים בין מדינת ישראל והרשות הפלסטינית נמצאו ליקויים מסוימים.



בהיעדר נוכחות של משטרת ישראל במעבר אלנבי חשופים עובדי רשות המיסים בו לאלימות המופנית נגדם.



הסנקציות שנקבעו לצורך אכיפה והרתעה מביצוע עבירות, כקנס מינהלי ועיצום כספי, אין בהן כדי להרתיע את אלה המבצעים עבירות אלו באופן תדיר מפני עבירה על החוק. נמצאו מקרים שבהם שווי הטובין שהוברחו היה מאות אלפי ש"ח, ובמקרה בולט הגיע שווי המע"ם ומס הקנייה על הטובין המוברחים עד כדי 1.8 מיליון ש"ח.



מדינת ישראל מעבירה לרשות הפלסטינית את כל מיסי היבוא שהיא גובה עבור יבוא טובין המיועדים להימכר בשטחה של הרשות הפלסטינית. נמצא כי בשנת 2018 רק 59.1 אחוזים ממיסי היבוא שיועדו לרשות הפלסטינית עברו לתחומיה במעברים הרשמיים, לכן קיים חשש שהטובין שלא עברו במעברים הרשמיים נשארו בישראל ונמכרו בה. בכך הפסידה ישראל מאות מיליוני ש"ח שהעבירה לרשות הפלסטינית, בגין תשלומי המיסים שלכאורה הועברו לתחומה. זאת נוסף על אובדן הכנסות המע"ם ומס ההכנסה ממכירת הטובין בישראל ללא דיווח.







במעבר אלנבי פועל בור בידוק חדש, המאפשר לבדוק בו בזמן, במהירות ובנוחות, ארבעה כלי רכב. נוסף על כך החל מינואר 2018 הוכנס לפעולה במעבר אלנבי מתקן חדש ומשוכלל לשיקוף מכולות במקום משקף המשטחים שהיה.

בשנת 2017 תפסו הבודקים של רשות המיסים במנר"ם הפועלת באזורי יהודה ושומרון ובאזור עוטף עזה 376 ו-296 פעילויות של העברות טובין אסורים או ללא תיעוד מתאים, בהתאמה; בשנת 2018 תפסו הבודקים במנר"ם 410 ו-392 פעילויות כאמור, בהתאמה.



עיקרי המלצות הביקורת

- על רשות המיסים להפעיל כלבים לגילוי סמים וכסף לבדיקות במעברים באופן שוטף. 
- על משטרת ישראל להסדיר נוכחות שוטרים במעבר אלנבי בכל שעות פעילותו, אשר ישמרו על הסדר הציבורי וימנעו כל אלימות כלפי כל גורם רשמי הממלא תפקיד במעבר מטעם מדינת ישראל. 
- על רשות המיסים לפעול לכך שהאכיפה והסנקציות המוטלות על עבריינים שהעבירו טובין ללא תיעוד מתאים, ובמיוחד טבק ומוצרים, תהיינה מידתיות ביחס להיקף העבירות שבוצעו ובזמן קרוב ככל האפשר למועד שבו בוצעו. 
- על רשות המיסים לפעול למניעה והרתעה מפני זליגת טובין המגיעים ביבוא ומיועדים לרשות הפלסטינית, לתחומי מדינת ישראל. נוסף על כך, על רשות המיסים לקדם את נושא הסגר האלקטרוני במכולות המיועדות לרשות הפלסטינית, כדי למנוע הברחות טובין / העברת טובין שלא באמצעות המעברים. 

סיכום

ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה העלו קשיים במניעת הברחות טובין דרך מעברי הגבול. על פי אומדן של רשות המיסים, הפסד המיסים שנגרם למדינת ישראל כתוצאה מההברחות והעברות הטובין ללא תיעוד מתאים גבוה מאוד ומגיע לכדי מאות מיליוני ש"ח. חלק מהכשלים שנמצאו עלולים אף להגיע לכדי פגיעה בביטחון המדינה. על רשות המיסים להוביל תהליך, שמטרתו למנוע הברחות במעברים ולאכוף את חוקי המיסים כנדרש. על רשות המיסים לבחון את משימותיה ויעדיה, ולדאוג ליצירת התנאים שיאפשרו לעובדים למלא את משימותיהם במלואן.

אובדן הכנסות המדינה ממיסים בגין הברחות טבק וסיגריות

אובדן הכנסות המדינה ממע"מ ומס קנייה על סיגריות הסתכם (ב-2017) ב-1.7 מיליארד ש"ח



מדי שנה, מוברחות לישראל 60 מיליון חפיסות סיגריות בעלות של 1.32 מיליארד ש"ח

בנוסף, בסחר הלא חוקי שמקורו בהברחת טבק מהרשות הפלסטינית מסתכם בכ-400 טון טבק, שמהם ניתן להפיק 55 מיליון חפיסות סיגריות



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה

הבקרה על מעברי הגבול





הבקרה על מעברי הגבול

רקע

רשות שדות התעופה (רש"ת) מפעילה ככלל את מעברי הגבול האוויריים והיבשתיים מכוח סמכויותיה לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. על ביקורת הגבולות במעברים האלה ובשאר מעברי הגבול הבין-לאומיים מופקדת רשות האוכלוסין וההגירה. רשות האוכלוסין נדרשת להעניק שירות יעיל לעוברים במעברי הגבול ולמנוע כניסת אנשים לשטחה של מדינת ישראל אם יש חשש ביטחוני או פלילי בכניסתם לארץ, או אם יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק, וכן כדי למנוע יציאה מהארץ של אנשים אשר גורמי אכיפה ומשפט אסרו את יציאתם.

נתוני מפתח

200%

שיעור הגידול במספר העמדות הביومترיות שהוצבו במעברי הגבול מיולי 2017 עד יולי 2019

80%

שיעור תנועות העוברים בנמל התעופה בן גוריון מכלל התנועות במעברי הגבול

29.1 מיליון

מספר הכניסות והיציאות במעברי הגבול בשנת 2018

15 שנים

פרק הזמן שעבר מאז החל גיבוש תיקון החקיקה להסדרת נטילת אמצעי זיהוי ביومترיות מעובדים זרים ושמירתם, שטרם הסתיים

800%

שיעור הגידול במספר תיקי החקירה שפתחה המשטרה לישראלים שעברו דרך נתב"ג בחשד לעבירה על חוק הכניסה לישראל בשנים 2017 עד 2019

781%

שיעור הגידול במספר המקרים שבהם סירבה מדינת ישראל לבקשות של תיירים להיכנס לתחומה בשנים 2012 עד 2018

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: משך ההמתנה לביקורת הגבולות בנמל התעופה בן גוריון (נתב"ג); העמידה של רשות האוכלוסין באתגרי מערך ביקורת הגבולות; הבקרה על ביקורת הגבולות; ותשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים בביקורת הגבולות. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין. בדיקות השלמה נעשו ברש"ת, במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים ובמשרת ישראל. יצוין שהביקורת עסקה בבדיקות של הנכנסים לארץ והיוצאים ממנה בידי רשות האוכלוסין בלבד.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- מידע מקדים על נוסעים זרים** - בשונה מעשרות מדינות בעולם, מדינת ישראל ככלל אינה אוספת מידע על נוסעים זרים לצורך ביצוע ביקורת גבולות קודם ליציאתם מארץ המוצא בדרכם לישראל. היעדר מידע מקדים בידי מערך ביקורת הגבולות על נוסעים זרים המבקשים להיכנס לתחומי מדינת ישראל מונע את שיפור הבקרה על כניסתם, ועלול אף לפגוע ביכולת של המערך למנוע כניסה לא רצויה של אנשים מטעמים ביטחוניים או פוליטיים וכניסה של מהגרים לא חוקיים.
- בדיקת זרים בכניסה לישראל** - מערך ביקורת הגבולות התיר לחלק מהתיירים להיכנס לישראל בתום בדיקה קצרה מאוד, גם כשדובר בנתינים של ארבע מדינות בולטות מבחינת שיעור הנתינים שלהן ששוהים בישראל שלא כחוק. עולה חשש שלצד השגת אחת משתי התכליות של המערך - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה - מניעת כניסת אנשים לישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כשיש חשש שברצונם להגר לישראל שלא כחוק.
- בקרה על ביקורת הגבולות** - מינהל ביקורת הגבולות לא ערך בקרה כוללת על מערך ביקורת הגבולות במשך יותר משלוש שנים, תקופה שבה גדל פי שמונה מספר המקרים שבהם עלה חשד לכניסה לישראל שלא כחוק דרך מעבר הגבול בנתב"ג, ולא קיבל מידע על אופן כניסתם לישראל של הזרים. כמו כן, המערכת הממוחשבת של המינהל חסרה דוחות חיוניים לצורך בקרה של המעברים.
- הסדרת הסמכות ליטול טביעות אצבעות מעובדים זרים המגיעים לעבוד בישראל ולשומרן במאגר** - זה 15 שנים מגובש תיקון חקיקה שנועד להסדיר נושא זה והגיבוש טרם הסתיים. וכך, נכון לאוגוסט 2019, כניסת עובד זר לישראל מותנית במסירת טביעת אצבע אשר נשמרת במאגר המכיל מידע ביומטרי של כחצי מיליון זרים, שלא מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה.



קביעת זמן ההמתנה המרבי לראיון של הנוסע הזר - רשות האוכלוסין לא קבעה מהו זמן ההמתנה המרבי של הנוסע הזר לראיון במקרים שבהם עלה חשד שהוא מבקש להיכנס לישראל למטרה שונה מזו שעליה הצהיר, ולא נמדד זמן ההמתנה בפועל. כיוון שכך, אי אפשר לדעת כמה זמן נדרשים הנוסעים להמתין לבדיקה זו, ואם נדרש שיפור השירות לציבור בתחום זה.



המתחם המיועד לתשאלים של זרים בנתב"ג - הינו מתחם קטן, ומספר מקומות הישיבה שבו אינו יכול להכיל את כל הממתנים.



זמן ההמתנה הקצר לביקורת הגבולות - זמן ההמתנה של נוסע היוצא מהארץ בחודשי הקיץ בשנים 2015 עד 2019 היה קצר מהיעד שנקבע. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את זמן ההמתנה הקצר למתן שירות זה לציבור.

פריסת עמדות לשירות מהיר במעברי גבול - מאז הוחל חוק הביומטרייה על כלל תושבי ישראל ביוני 2017 ועד אוגוסט 2019 גדל ב-200% מספר העמדות הביומטריות במעברי הגבול.

הקמת מערכות מידע מתקדמות לביקורת הגבולות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות רשות האוכלוסין להקמת מערכות אלו. עם זאת, מטעמי יעילות וחיסכון, על הרשות לוודא שלא תהיה כפילות בין פרויקט שהיא מקדמת בתחום זה לבין פרויקט דומה שהמטה לביטחון לאומי מקדם.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות האוכלוסין, בשיתוף המטה לביטחון לאומי, לפעול להקמת מערכות ממוחשבות לקבלת מידע מקדים על נוסעים זרים.



על רשות האוכלוסין לוודא שמערך ביקורת הגבולות פועל בנחישות כדי להשיג את שתי התכליות שבבסיס פעילותו: מתן שירות מהיר לעוברים בגבול ומניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פליליים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק.



על מינהל ביקורת הגבולות לגבש תוכנית בקרה שנתית ולפעול בהקדם לביצועה; לבחון אפשרות לפתח דוחות ניהוליים במערכת הממוחשבת לצורך שיפור הבקרה על מעברי הגבול; ולהשתמש גם במידע הקיים במינהל אכיפה זרים על אופן כניסתם לארץ של שוהים בלתי חוקיים.



על רשות האוכלוסין לקבוע משכי זמן מרביים לכל שלבי התשאול של תיירים בנתב"ג, למדוד את משך התשאול בפועל ולוודא שהם עומדים בכללים שקבעה. כמו כן על רשות האוכלוסין ועל רש"ת לוודא שההמתנה לתשאול תהיה בתנאים נאותים.

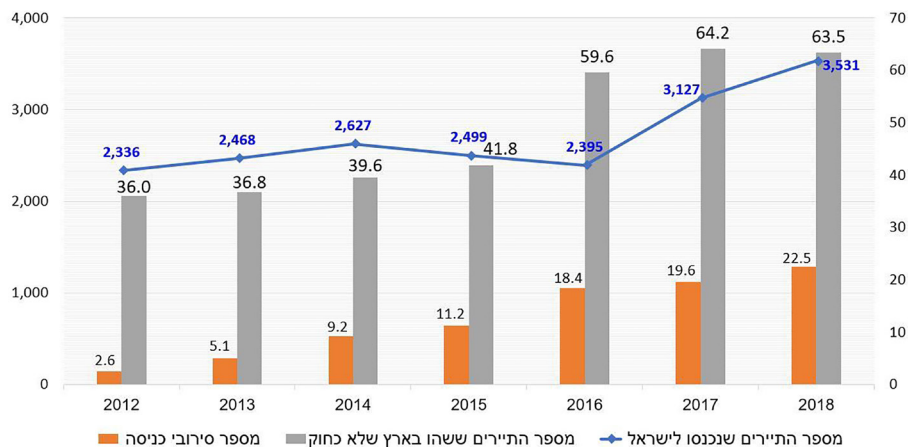


סיכום

מערך ביקורת הגבולות נועד להשיג שתי תכליות: האחת - מתן שירות מהיר לעוברים בגבול, והשנייה - מניעת כניסת אנשים לשטחה של ישראל מטעמים ביטחוניים או פוליטיים או כאשר יש חשש שהם מבקשים להגר לישראל שלא כחוק. מכלול ממצאי הביקורת מעלה חשש שלצד השגת התכלית האחת, נחלשת לעיתים השגת התכלית השנייה.

לנוכח הממצאים האלה גוברת החשיבות לביצוע בקרה מקיפה ואיכותית של רשות האוכלוסין על מערך ביקורת הגבולות וכן לקידום תשתיות המידע לזיהוי נוסעים זרים. ואולם בשני תחומים אלה נמצאו פערים. החסר בתשתית המידע על נוסעים זרים לפני בואם לישראל ובבקרה על המערך עלול לסכן את המדינה בכניסת נוסעים המעורבים בפשיעה ובפעולות טרור ולחשוף אותה להגירה בלתי חוקית לישראל. חסר זה עלול גם לפגוע בתדמיתה הציבורית של המדינה ולהסב לנוסעים הזרים אי-נעימות ועלויות מיותרות אם תסורב בקשתם להיכנס לישראל.

הגידול במספר התיירים שנכנסו לישראל, במספר בקשות הכניסה שנדחו ובמספר התיירים ששהו בארץ שלא כחוק, 2012 - 2018 (באלפים)



מבקר המדינה | דוח שנתי 2017

פרק שלישי

**מוסדות
המדינה,
חברות
ממשלתיות
ותאגידים**



מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים

פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי





פרויקט תבל לשדרוג מערך המחשוב במוסד לביטוח לאומי

רקע

פרויקט "תבל" לשדרוג מערך המחשוב בביטוח הלאומי הוא מפרויקטי המחשוב הגדולים, המורכבים והיקרים שנעשו במגזר הציבורי בשנים האחרונות. הפרויקט נועד לשפר את השירות לציבור באמצעות יישום של תשתית נתונים מרכזית שתספק מבט כולל על כל מבוטח, תוך התמקדות במיציא זכויותיו. הפרויקט החל בשנת 2010 ונועד להימשך עד 2020. במשך השנים התעוררו קשיים בניהול הפרויקט וחלו בו עיכובים רבים.

נתוני מפתח

47 ו-34 שנים

גילן של מערכות המידע התומכות בענפי גמלאות עיקריים - "זקנה ושאיירים" ו"נכות כללית", בהתאמה

3.04 מיליון איש

מספר מקבלי הקצבאות מהביטוח הלאומי בשנת 2018²

89.2 מיליארד ש"ח

הסכום הכולל של הגמלאות ששילם הביטוח הלאומי בשנת 2018¹

נובמבר 2016

המועד שבו הופעלה המערכת הראשונה בפרויקט: מערכת ועדות רפואיות בתחום נפגעי עבודה, ששיפרה במידה רבה את תהליכי העבודה (מעבר לעבודה באמצעות תיק לקוח ממוחשב)

755 מיליון ש"ח

התקציב שנוצל בפרויקט עד מועד סיום הביקורת⁴, המשקף גידול של כ-58% ביחס לתקציב שאושר לו ב-2009 (שהיה 477 מיליון ש"ח)

123 מיליון ש"ח

אומדן שנתי להקטנת תשלומי היתר ותשלומי החסר למבוטחים אילו יושם פרויקט תבל במלואו³

1. אומדן כולל הוצאות מינהל, על פי הצעת התקציב של הביטוח לאומי לשנת 2019.
2. המספר אינו כולל 2.7 מיליון ילדים בתכנית "חיסכון לכל ילד".
3. מבוסס על אומדנים שהציגה מנהלת הפרויקט לוועדת ההיגוי ביוני 2017.
4. הסכום מבוסס על נתוני הביטוח הלאומי, ולפיהם ביצע התקציב עמד על כ-705 מיליון ש"ח, וכן על אומדן של משרד מבקר המדינה בסך כ-50 מיליון ש"ח עבור עלויות נוספות (כגון כוח אדם ישיר ויועצים).

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד נובמבר 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחב בנושא פרויקט תבל במוסד לביטוח לאומי. נבדקו בעיקר ניהול התכולות של הפרויקט, תקציבו ותוכנית העבודה שלו, לרבות תיקון הליקויים שמבקר המדינה התריע עליהם בדוח המבקר מ-2015. כמו כן נבדקו היבטי אבטחת המידע בפרויקט והקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הביטוח הלאומי יישם כמה מערכות חשובות ומתקדמות במסגרת הפרויקט, אולם מדובר בחלק קטן מהמערכות שתוכננו במקור ב-2009: מ-31 מערכות בתחום הליבה יושמו בחלוף עשר שנים מתחילת הפרויקט רק 5 מערכות ואף זאת באופן חלקי בהשוואה לתכנון⁵.

חרף הביצוע החלקי של התקציב שנוצל בעת סיום הביקורת היה גבוה בכ-58% מהתקציב המתוכנן המקורי (נוצלו כ-755 מיליון ש"ח, ואילו התקציב המקורי שאושר לפרויקט ב-2009 עמד על 477 מיליון ש"ח).

בעקבות המשבר שאליו נקלע הפרויקט ב-2017, בחן הביטוח הלאומי מחדש את מצבו והתווה תוכנית המשך עד סוף 2019, שכללה תכולות מצומצמות ביחס לתכנון המקורי. נמצא כי ב-2019 חל עיכוב של ממש בפעילות המתוכננת בשל תקלות רבות, וזאת לאחר שכבר נוצל רוב התקציב שאושר לה.

נמצא כי תקציב הפרויקט לא כלל את כל העלויות הישירות המשויכות לפרויקט, כגון כוח אדם ישיר והתקשרות עם יועצים. עלויות אלה הסתכמו בכ-50 מיליון ש"ח בשנים 2010 - 2019 (כ-7% מהעלות הכוללת של הפרויקט).

במחצית הראשונה של 2019 התקדם הביטוח הלאומי ביישום הפרויקט בלא שהושגה הסכמה בין הגורמים המעורבים בו בנוגע לקיומה של תוכנית עבודה שנתית מפורטת. בכך היה כדי לפגוע בביצוע הפיקוח התקציבי על הפרויקט כנדרש.

5. מערכת מבוטח יושמה בתחום נתוני לקוח ולא בתחום הביטוח, מערכת שירותים כספיים יושמה בתחום הגמלאות ולא בתחום הגבייה, מערכת ועדות רפואיות יושמה בתחום נפגעי עבודה בלבד, ומערכות נכות כללית שירותים מיוחדים (כולל ועדות רפואיות) נמצאות בהליכי פריסה.

6. על פי אומדן של משרד מבקר המדינה.



במסגרת הליך סקר סיכונים שביצע הביטוח הלאומי לכל מערכות המידע בארגון מופו חלק מסיכוני התקשוב ואבטחת המידע, ולא נאמדו הסבירות והנזקים לכל סיכון, אף שחלק מהמערכות מכילות מידע רגיש.

הביטוח הלאומי ביצע בדיקות חוסן לאחת ממערכות תבל יותר משנה לאחר שהמערכת כבר עלתה לאוויר.



בשנים האחרונות חל שיפור ניכר במעורבותה של ההנהלה הבכירה של הביטוח הלאומי בפרויקט. מעורבות זו תרמה לפתרון בעיות מהותיות בקידום הפרויקט והובילה לבחינה של תהליכי העבודה ולשיפורם.

החלטת הביטוח הלאומי להקים צוות לפיקוח תקציבי בראשות החשבת תרמה רבות לשיפור הפיקוח הפרטני על תקציב הפרויקט ולבקרה עליו.

המעורבות של עובדי הביטוח הלאומי (לקוחות המערכת) בהליכים השונים של יישום הפרויקט ובעיקר בשלבי ההטמעה היא נדבך חשוב בהצלחתו.

עיקרי המלצות הביקורת

על הביטוח הלאומי לנתח את הסיבות לחריגות בלוח הזמנים וביישום התכולות, למנות גורם בכיר שיהיה אחראי לאישור השינויים בפרויקט ולבחון את תהליכי העבודה הקיימים שניתן לפשטם וכך להפחית את מספר הפיתוחים הנדרש. כמו כן ראוי לבחון את שיוך כלל עלויות הפרויקט לתקציבו.



על הביטוח הלאומי להקפיד שהפרויקט יפעל על פי תוכנית עבודה שנתית מפורטת המוסכמת על כל הגורמים המעורבים בו כדי שיהיה אפשר להקצות את משאביו באופן מיטבי ולפקח על התקדמותו.




ראוי שהביטוח הלאומי יהדק את הקשר המקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי בנושא הפרויקט כדי להפיק תועלת מניסיונה של הרשות במציאת פתרונות לבעיות שעלו בפרויקט.



ראוי לבחון דרכים להרחבת שיתוף הפעולה בין הביטוח הלאומי לרשות התקשוב ולהעברת הידע המקצועי ביניהם גם בתחומי תקשוב נוספים כדי לשפר את השירות לציבור ולייעלו. בכלל זה ראוי לבחון את הצטרפות הביטוח הלאומי לאתר gov.il, המאגד את כלל השירותים והמידע הממשלתיים לאזרח, וכן שיתוף של מידע בין הביטוח הלאומי למשרדי הממשלה במסגרת החלטת הממשלה מ-2016⁷, דבר שיתרום לקידום תפיסת "המבוטח במרכז".







7. החלטת הממשלה 1933 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16).

על הביטוח הלאומי לנהל באופן שוטף ויסודי את סיכוני אבטחת המידע במערכות תבל בכל שלבי הפרויקט, לתקן במהירות המרבית כל ליקוי העולה בבדיקות החוסן המבוצעות במערכות אלו ולפעול לביצוע בדיקות חוסן בכל מערכת נוספת שתקום בתבל לפני עלייתה לאוויר. 

סיכום

תבל הוא פרויקט עתיר משאבים ומורכב מהבחינה הטכנולוגית, הצפוי להימשך עוד שנים אחדות. להתקדמות בפרויקט נודעת חשיבות רבה הן לצורך שיפור השירות למבוטחים והן בהיבטים נוספים, כגון מניעת טעויות במיציאת זכויות המבוטחים וחיסכון בתשלומים שגויים. פערי היישום הנרחבים לעומת תוכניות הביצוע של הפרויקט מאלצים את הביטוח הלאומי להמשיך ולהשתמש במערכות ישנות בתחומי פעילות רבים, ואינם מאפשרים לשדרג את השירות לציבור בענפי גמלאות נוספים. על הביטוח הלאומי לבחון לעומקם את הליכי ההערכה והתכנון בפרויקט ולנהל מעקב הדוק אחר התקדמות אבני הדרך שלו בכל שלב ושלב כדי למנוע עיכובים נוספים ביישום.

התכנון המקורי של הפרוייקט מ- 2009 ומצב היישום ביולי 2019

יישום בפועל עד יולי 2019	תכנון מקורי ב-2009	
755 מיליון ₪	477 מיליון ₪	 תקציב
לא ידוע	11 שנים עד 2020	 לוח זמנים לסיום הפרוייקט
5 מערכות*	31 מערכות	 תכולת ליבה
3 מודולים	10 מודולים	 תכולת מטה (ERP)

* באופן חלקי

על פי נתוני הביטוח הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

Preparation of the report required a great effort on the part of the employees of the Office of the State Comptroller, who executed it professionally, with thoroughness, fairness and without bias, and who fulfil their public role with a real sense of mission. They have my heartfelt gratitude.

It has not escaped my notice that audited bodies do execute positive actions and the most prominent of these appear in the audit chapters. concomitantly it is the obligation of these bodies to fix the deficiencies raised in the report in order to strengthen the security of the State and its residents and improve the services given to the public in Israel.



Matanyahu Englman

State Comptroller
and Ombudsman

Jerusalem, August 2020



- The audit on the subject of **the building of a new structure for Office of the Prime Minister and his residence** project, which has been off and on the agenda of the government of Israel for about 25 years, found that when the audit of the project was completed, the project had been frozen, and that its planning had yet to be completed. Needless to say, the construction of the structure has yet to start and its construction in an alternate location is being considered. In 2009, the estimated cost of the project was 650 million shekels, and in 2018 – 1.2 billion shekels, because of, among other reasons, security issues surrounding the project. This is a complex and sensitive project, combining design aspects typical of government building projects, security aspects and requirements related to ceremonies and presentations. It would be appropriate for this report to be the basis for drawing conclusions, regarding the continuation of the project management in the coming years, and for future complex projects. To this end, it would be right to pay attention to a number of weaknesses in the project management, including making decisions without preliminary checking of all the data and without an updated risk assessment; great fluctuation in decision making and defining the project's content; lack of optimal communication between the parties involved in the project; and lack of preliminary activity and initiative to remove obstacles.

- **The Tevel project to upgrade the computer system of the National Insurance Institute of Israel** is one of the largest, most complex and expensive computer projects executed in the public sector in the past few years. The project's goal is to improve the services provided to the public through implementation of a central database infrastructure that will provide an overview of each insured person, with a focus on utilizing all their rights. The project was launched in 2010 and is anticipated to continue until 2020. The audit found that over the years, difficulties in managing the project arose and many delays ensued. For example, of the 31 systems at the core area of the project, over the ten years since its launch, only five systems have been implemented, and even these were only partially implemented, compared to the original plan. Despite the partial execution of the project's elements, the budget used, by the end of the audit, was about 58% higher than the original planned budget. The project's progress is very important both because of the need to improve the service to those insured and because of additional aspects such as prevention of mistakes in utilizing the rights of those insured and savings in erroneous payments. The great gaps between the project's implementation plans and the way the systems are being implemented are compelling the National Insurance Institute to continue using old systems in many areas of operation and do not enable it to upgrade its service to the public in additional benefit branches. The National Insurance Institute must do an in-depth examination of the project evaluation and planning processes and conduct rigid tracking of the progress and its milestones at every stage to prevent further delays in implementation.

general public, even though the matter may endanger road users. The existing tension between the need to respond to operational security requirements and the need to safeguard road users among the general public, mandates the use of a system of regulations and the use of tools for coordinating between the various needs, while preserving a system of checks and balances. Repair of the deficiencies raised by this report will enable to guarantee public order and security as well as the safety of road users with better coordination among all the military and civilian factors responsible for security and also committed to assuring the safety of road users.

- Foreign entities invest in the Israeli economy in diverse areas. Our Office audited **the involvement of foreign companies in establishing and operating essential national infrastructure projects**. The cumulative balance of foreign investments in Israel on 31.12.2017 was estimated to be approximately 129 billion dollars, and the annual sum of foreign investments in Israel in 2017 was about 18 billion dollars. Alongside the economic benefits of foreign investments and their contribution to economic development, they might have also negative effects. The control by foreign entities of strategic assets may cause harm to a wide range of national interests, including damaging national security, strategic assets and the ability to compete in the international arena. The foreign economic involvement in national infrastructure areas and in areas having broad economic or national impact must be examined in line with national security and business considerations. The Government of Israel is entrusted with fulfilling this mission, whether through the National Security Council or through any other body it designates.



- Our Office also examined the **preparedness of the Ministry of Defense and the IDF for implementation of the memorandum of understanding (MOU) with the United States for the years 2019–2028 on the subject of military assistance.** The amount of American military assistance and support including joint US–Israel programs for protection against missiles for the years 2019–2028, is 3.8 billion dollars a year (13.8 billion shekels). The MOU contributes significantly to the defense establishments' certainty regarding the resources it has at its disposal, streamlines its multiyear planning and has strategic impact on the relations between Israel and the US. Nevertheless, a significant reduction in the available shekel sources at the disposal of the security forces is anticipated, especially in 2025. The audit found that the Ministry of Defense (MOD) did not analyze the possible implications of this decrease on independent manufacturing in Israel and on the IDF's force design and the possible degree of harm to the State's security. The MOD, the Ministry of Finance and the Ministry of Economics and Industry must formulate a program, as needed, to prepare for the repercussions of implementing the MOU.
- In the region of Judea and Samaria, where Israel maintains security and civil authority, the IDF carries out operational activities for defense and security requirements that include, among others, the following activities: setting up of various military facilities, opening or closing of traffic thoroughfares, and placement of security and protective measures along the roads used by the IDF and the public. The examination of **safety aspects and responsibility related to maintenance of roads in the West Bank** found deficiencies due to the lack of an organized delegation of responsibility for maintenance of road infrastructure to IDF bases and installations and serving the



and careful to present complete and precise information to decision makers. The aim in doing so is to help make optimal decisions and to ensure that the IDF is equipped with the armaments that will lead to the required achievements during warfare and exploit to the maximum the limited resources of the defense establishment.

- During the warfare of recent years, hundreds of missiles and rockets were fired toward Israel. According to the threat assessment, this quantity will increase, and if fighting breaks out, tens of thousands of missiles and rockets will be launched against Israel. In December 2016, the Office of the State Comptroller published a report on the **Readiness of the Home Front for Missile and Rocket Attacks**, in which a number of deficiencies were found that are liable to increase the risk to the population during warfare. Particularly critical flaws were found in towns along the northern border. In the follow-up audit, conducted in 2019, our Office examined the state of correction of the major deficiencies raised by the previous audit and found that authorities of the bodies handling the home front had yet to be organized and that implementation of the decision by the Security Cabinet to formulate a multiyear program for handling the home front had yet to be carried out. It was also found that significant gaps in protection remain: in 2018, for example, around 2.6 residents of Israel (28%) did not have basic protection means near their homes, and 2,494 of 12,601 public bomb shelters (20%) were inadequate. In addition, it was found that there had been an improvement in detection and warning abilities and preparedness of government ministries for population evacuation, but the plans for population evacuation had yet to be completed and some are impossible to implement.

Foreword

This report is the third section of Annual Report 70. Its first section (70A) was published in March 2020 and its second section (70B) was published in May 2020. The section now being published deals, for the most part, with the defense establishment, which works to strengthen the security of the State of Israel, and the remainder focuses on government ministries and corporations.

The confidentiality requirements related to the chapters in this report have been reviewed by the Knesset's State Control Committee subcommittee, in accordance with paragraph 17 of the State Comptroller Law, 1958 [combined text]¹. The following is an overview of some topics that were examined:

- The Cannon Array is a major part of the IDF artillery forces, and its main function is to assist the maneuvering forces. The audit on the subject of **decision-making processes in the defense establishment regarding the issue of acquiring a new type of cannon** found a number of flaws in the staff work of the IDF General Staff when examining the issue of acquiring new cannons as well as flaws in the presentation of the information to the Chief of the General Staff, the Minister of Defense and the Security Cabinet of Israel, which led to decision making on the basis of incomplete information. In view of the flaws found by the audit, the defense establishment must be rigorous in conducting organized and fundamental staff work when examining acquisition of significant and highly expensive armaments,

¹ Albeit following the above-mentioned process, some material remains classified, this does not block the reader from understanding the essence of the audit.



State of Israel

Office of the State Comptroller and Ombudsman

70th Annual Report
part 2



Jerusalem | August 2020