

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 יממש 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.