

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

### סיכום

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





# תוכנית אב לבינוי במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

## כללי

בנובמבר 2011 הטיל ראש הממשלה על השר לענייני מודיעין דאז "לבחון ולהמליץ בעניין מיקום קמפוס המוסד וההשלכות על המשך הבנייה במתחם הנוכחי". לצורך הבחינה, גיבש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד, או הארגון) את צורכי הבינוי והתשתית שלו עד שנת 2040 במסגרת "תוכנית אב 2040" (להלן - התוכנית, תוכנית האב או תוכנית האב לבינוי), וצוות יועצים שמונה לכך על ידי משרד האוצר בחן צרכים אלה.

על פי נתוני המוסד, בשנת 2011 נדרשו חדרי משרד עבור אלפי עובדים במתקן המרכזי של מטה הארגון שמועסקים בצורות העסקה שונות ובמיקומים שונים באותה עת. בשנת 2016 נדרשו חדרי משרד לכ-20% יותר עובדים במתקן המרכזי. בשנת 2016 עמד לרשות המוסד שטח מסוים ולראש המוסד הוצג פער בשטח הנדרש לשנת 2020, ופער גדול יותר הנדרש לשנת 2030.

במקביל לבחינה שערך השר לענייני מודיעין ב-2012, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) איתרה 17 אתרים חלופיים למתחם המוסד, מתוכם בחנה שבעה אתרים בחינה מפורטת, ומסקנתה הייתה שאין להעתיק את המתקן הנוכחי ממקומו.

נוכח עמדת רמ"י המליץ השר לענייני מודיעין דאז להשאיר את המתחם במקומו, להתאימו לשינויים בסוגי האיום על המוסד ולצורכי הגידול של המוסד. השר המליץ "שיינתן אישור מדיני לבינוי בקמפוס הנוכחי כחלק מההחלטה על השארת הקמפוס במקומו". ראש הממשלה דאז החליט בפברואר 2013 "להשאיר את מטה המוסד במקומו תוך הבטחת יכולתו לפעול". באוגוסט 2014 נחתם הסכם "משולש"<sup>1</sup> לביצוע שלב א' של תוכנית האב ולמימונה בסכום של 1.5 מיליארד ש"ח (משרד האוצר - 1.1 מיליארד ש"ח, רמ"י - 330 מיליון ש"ח).

תוכנית האב היא תפיסה תכנונית כוללת עבור המוסד במתחם הקיים ובזה שמתווסף לו בצמוד למתחם הקיים, כך שימומש פוטנציאל הבינוי בשלבים למשך תקופת זמן ארוכה - עד לשנת 2040. מימוש התוכנית התאפשר, בין השאר, לאחר שהמוסד הסכים להסיר מגבלות בנייה שהטיל בעבר מסביב לאתר המוסד ושיאפשרו להקים כ-13,500 יחידות דיור בערך כלכלי של כ-5 מיליארד ש"ח (להלן - ערך ההנבה מהסרת המגבלות).

1 להסכם שותפים שלושה גורמים: המוסד, משרד האוצר, ורמ"י.



אגף הלוגיסטיקה של המוסד מנהל את מימוש תוכנית האב לבינוי במתקני המוסד בשיתוף מחלקות אחרות בארגון ובהיגוי מטה הארגון. שלב א' של התוכנית, המיועד למימוש עד לשנת 2021, כולל את הפרויקטים הבאים:

א. מבנה משרדים חדש הכולל חדרי משרד, אודיטוריום, פונקציות רווחה, ומתחנתו חניון תת-קרקעי; בניית מבנה זה החלה;

ב. מבנה לוגיסטי הכולל מערך הסעדה (מטבח מרכזי וחדרי אוכל), מתחם אירוח, חדר כושר, בית-כנסת, וחדרי משרד;

ג. מבנה נוסף;

ד. טרמינל כניסה צפונית לכניסת עובדים וספקים;

ה. מבנה מעבדות;

ו. פרויקט תשתיות הנגזרות מהיקף תוספת הבינוי בנושאי מים, ביוב, ניקוז, חשמל ותקשורת.

## פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת בנושא שבנדון. בביקורת נבחנה תוכנית האב על היבטיה המגוונים - בחינתה, אישורה, תיקוף צרכיה, ממשקי עבודה בין גופים שונים והתכנון לביצועה. הביקורת נערכה בתקופה שבין אוגוסט 2016 לבין מאי 2018. הביקורת נערכה במוסד, במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר (באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי), ברמ"י, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובמשרד לענייני מודיעין.

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

## העובדים במוסד - מרכיב בהגדרת צורכי הבינוי

על פי נוהל "מבנה ארגוני ותקנים" (להלן - הנוהל) של המוסד "המבוסס על התקשי"ר פרק 04, משרד האוצר מקצה למוסד כמשרד ממשלתי תקנים המהווים גיבוי [עבור] תקציב תשלום השכר לעובדים. לכל אגף במוסד ישנה מכסת תקנים. התקנים משויכים לגופים הארגוניים המהווים את המבנה הארגוני של היחידה, עפ"י היררכיה שנקבעה ע"י הנהלת היחידה, באישור הנהלת המוסד ונש"ם. על תקנים אלה מוצבים עובדי המוסד בהתאם לתפקידים, אופי העסקתם, מעמדם,





דרישות התפקיד ושיוכם הארגוני. נש"ם היא המאשרת את מבנה [הארגוני של] המוסד והרכב תקניו הנציבותיים [להלן - גם תקני נש"ם], כמו ביתר משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. שינויים הנעשים הן במבנה ו/או בתקנים מחייבים אישור נש"ם. בשנת 1998 נחתם הסכם בין המוסד לנש"ם ובמסגרתו אצלה נש"ם למוסד מסמכויותיה לבצע חלק מהשינויים בתקנים הנציבותיים. במוסד ישנם שלושה סוגי תקנים עיקריים: נציבותיים, שעות, ותקנים צה"ליים. הקצאת תקנים צה"ליים למוסד נעשית ע"י אגף התכנון בצה"ל (אג"ת)."

בהתאם לנוהל הנ"ל, תקן נציבותי הוא תקן שהקצה משרד האוצר למוסד והוא מיועד להעסקת עובדי מדינה. מאפייניו אושרו בידי נש"ם: תיאור משרה, שיוך ארגוני, כפיפות, מדרג, דירוג. האחריות לניהול ספר התקן לכל סוגיו וביצוע הבקרה השוטפת של המבנה הארגוני של המוסד מוטלים על מינהלת מטה הארגון. שינוי במבנה הארגוני ביחידה כל שהיא ניזום במוסד על פי רוב בידי היחידה עצמה ומועלה לאישור מינהלת המטה ונעשה בידיעת אגף מש"א.

עוד בהתאם לנוהל הנ"ל, הנהלת המוסד יכולה ליזום שינויים במבנה הארגוני המוסדי. שינוי במבנה ארגוני עשוי לגרום לשינויים בתקנים (ניוד, כפיפות, שינוי תואר משרה וכו') ובפקודת הארגון האגפית. אגף כלשהו יכול ליזום פנייה למינהלת המטה ולבקש שינויים בתקנים המוקצים לו. כל שינוי במבנה הארגוני מחייב אישור של נש"ם, אלא אם כן נש"ם אצלה מסמכותה למינהלת המטה לבצע השינוי. מינהלת מטה המוסד מנהלת את ספר התקן המוסדי הממוחשב באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית. בהתאם לנוהל, על ראש המוסד לאשר שינויים ארגוניים של יחידות היררכיות ברמת מחלקה ומעלה. בכל מקרה, כל שינוי ארגוני מחייב אישור של נש"ם. לאחר אישור נש"ם על מינהלת המטה לבצע השינויים במערכת הממוחשבת הנ"ל במוסד.

בינואר 2012 הציגה מחלקת ארגון ושיטות (להלן - או"ש) במטה המוסד לצוות א' (ראו בהמשך) עבודה ל"הגדרת צרכים ונתוני בסיס לתכנון תוכנית האב". מרכיבי העבודה הוצגו במצגת.

בשקפים שונים במצגת הנ"ל הופיעו נתונים לא אחידים באשר לסך מספר התקנים הנציבותיים, וכן הופיעו נתונים לא אחידים לגבי מספר המשרות שהובאו בחשבון עבור חישוב צורכי שטחי המשרדים.

תוכנית האב נועדה לתת מענה "לצורכי הבינוי כפועל יוצא מקצב הגידול [בכוח האדם] הנגזר מגידול בהיקף המשימות המוטלות על המוסד". בשנים 2011-2016

2 מינהלת מטה המוסד - גוף בראשות רמ"ט המוסד (להלן - מינהלת המטה).

3 צוות א' - כינוי לצוות עצמאי הפועל ומאתגר את הארגון על מנת לשפר את יעילותו.



נעשו במוסד מספר עבודות לתיקוף הגידול בכוח האדם על מנת לבחון מהם השטחים שאותם יש לבנות עבור סביבת העבודה הנדרשת לעובדים. בין היתר, משרד האוצר ביצע עבודות בהקשר זה, וכן מחלקות בניין הכוח ביחד עם מחלקת או"ש במוסד. להלן פירוט:

בשנים 2011-2012 נעשתה במוסד עבודה לבחינה, ניתוח ותכנון של המענה לצורכי המוסד לשנת 2040. העבודה הוצגה לראש המוסד במרץ 2012 ולפיה "תחזית הגידול השנתית עומדת על עשרות תקנים/משרות". לעבודה ממרץ 2012 התייחס צוות א' שהיה אחד הצוותים שפעלו להתוויית תוכנית האב של המוסד. על פי התייחסותו "חייבים להבין את המשמעויות הכלכליות של גידול נמשך לאורך שנים במספר העובדים ובשטחים הבנויים. מדובר בעומס גדל והולך על תקציב המוסד. אם התקציב לא יגדל במקביל, היכולת של המוסד לפעול תישחק בצורה מסוכנת".

ראש צוות א' ציין באותה עת (מרץ 2012), כי "תחזית גידול של [עשרות] בשנה היא מאד גבוהה. על ההנהלה לקבל החלטה על מצבת כוח האדם הנדרשת במוסד ולשמור עליה. מציע לא לבנות על גידול של עשרות עובדים בשנה מאחר שהוא נוגד לתפיסה הארגונית החדשה של התייעלות משאבית. לטובת משימות חדשות יש צורך בהסטת משאבים משימות שהפכו פחות רלבנטיות". מענה המוסד להערות צוות א' הנ"ל: "ההמלצה מקובלת עקרונית; מתוכננת להתבצע עבודה לבחינת עלויות הקיום של המוסד; המוסד הולך לכיוון של התכנסות למשאבי וייאלץ להסיט משאבים".

**כעולה בביקורת, בדיון שקיים ראש המוסד דאז במרץ 2012, ובו הוצגה גם עבודת צוות א', כאמור, סיכם ראש המוסד את הדיון באומרו, כי הדיון הוא עקרוני ונועד להגדיר את תוכנית האב לבינוי ככזו הנותנת מענה לצרכים ארוכי הטווח של המוסד.**

כמו כן, באותו הדיון שהתקיים במרץ 2012 הציגו אנשי המוסד לראש המוסד את "תוכנית האב 2040". הנחות העבודה שבבסיס "מיפוי צרכים לתוכנית האב" כללו התייחסות לכך ש"תחזית הגידול השנתית מבוססת על מדיניות הנהלה לפיה יצומצם קצב הגידול השנתי לעומת שנים קודמות". ראש המוסד דאז התייחס לפרטי המצגת, ובנוגע לתחזית הגידול בכוח האדם סיכם, כי היא "בראיתו מוגזמת, נדרש לתקף אותה מדי שנה".



משרד מבקר המדינה מעיר למוסד על כך שלא השלים עבודה כוללת לבחינת עלויות הקיום של הארגון כפי שהמליץ צוות א', אף שנתקבלה בדיון החלטה לאמץ המלצה זאת. משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי תיקוף התחזית לכוח האדם, כפי שדרש ראש המוסד שייעשה מדי שנה, בוצע רק כארבע שנים מאוחר יותר ב-2016 (ראו בהמשך), ובין השנים 2012-2015 לא ביצע המוסד עבודה לתיקוף תחזית כוח האדם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מעבר לכך שהנחיית ראש המוסד לא מולאה, נפגעה היכולת במוסד לתכנן את כוח האדם בארגון עם מסד נתונים מעודכן. בתכנון כוח האדם גלומות משמעויות משאביות ואחרות כבדות משקל בהיבט המשאבים לעתיד הארגון, בכלל זה בנושא פרויקט הבינוי נשוא ביקורת זאת.

בחודשים שלאחר סיכום ראש המוסד ממרץ 2012 בחן המוסד שוב את צרכיו לקראת תוכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) 2013-2015. ביולי 2012 ערך ראש המוסד דאז דיון ובמהלכו הוצגו שקפי התר"ש. על פי אחד השקפים, לצורכי כוח האדם של המוסד בשנים 2013-2015 נדרש גידול נטו במאות עובדים (עשרות לשנה).

א. בדצמבר 2012 הפיץ משרד האוצר דוח מסכם של יועצי האוצר שבו נבחן שלב א' בתוכנית האב (מרץ 2012) שהציגו נציגי המוסד לנציגי משרד האוצר. משרד האוצר המליץ בו לבצע גידול ממוצע של עשרות מעטות של תקנים/משרות בשנה בשנות תוכנית האב שלב א'.

ב. המופקדים על או"ש במטה המוסד וגורמי הבינוי באגף הלוגיסטיקה התייחסו לדוח המסכם של יועצי האוצר במרץ 2013. בהתאם למסמך תגובה שהכינו גורמים אלה לראש מטה המוסד ולראש מחלקת התקציבים במטה, עמדת המוסד הייתה שקצב גידול כוח האדם השנתי הממוצע יהיה כפול, לעומת עמדת האוצר שהסתמכה על יועציו שהצביעה, כאמור, על גידול ממוצע שנתי בשיעור של עשרות מעטות של תקנים; זאת בהתאם לתר"ש המסוכמת לשנים 2013-2015. "לקצב הגידול [ - כך נאמר במסמך התגובה של המוסד - ] קיימות השלכות על מכלול דרישות המוסד: המשרדים, שטחים ייעודיים (ארכיונים, בתי מלאכה ועוד), מעבדות, היקף כיתות וחניות. אומדן התוספת הנדרשת (הכפול לעומת המלצת יועצי האוצר) - 242 מיליון ש"ח".

על פי הפירוט במסמך הנ"ל של גורמי האו"ש במינהלת מטה המוסד, קצב גידול כוח האדם במוסד בעבר בשנים 2003-2011 עמד בממוצע על מאות מעטות של משרות בשנה, לא כולל מתנדבים; "בבואנו לנתח את צורכי האכלוס המוסדיים לשנת 2020 נדונה סוגיית קצב הגידול המוסדי בהנהלת המוסד והוחלט לשאוף למגמה של התכנסות וצמצום הגידול במשאבי כח אדם. לאור האמור לעיל, קצב גידול כוח האדם שהוגדר בעמ"ט המוסד הוא עשרות רבות של משרות לשנה בכל סוגי



ההעסקה...; עם זאת, בהינתן התר"ש המסוכם והגידול הידוע במשרות בשנת 2012, יעמוד הגידול השנתי הממוצע בשנים 2012-2020 על עשרות רבות של משרות בשנה [פירוט בנפרד לשנים 2013-2015]; ביתר השנים: מעט פחות משרות בשנה בכל סוגי ההעסקה; עמדת יועצי האוצר היא כי קצב הגידול המוסדי צריך לרדת באופן מדורג בתהליך של חמש שנים ולעמוד בתום התהליך על כ-1% בשנה.

כעולה בביקורת, כשנתיים לאחר התייחסות המוסד לדוח דלעיל של משרד האוצר (ממרץ 2013), ובהמשך לדרישת ראש המוסד דאז לתקף את תחזית כוח האדם מדי שנה, רק בתחילת אפריל 2015 קיימה מנהלת תוכנית האב דיון להתנעת פרוגרמה לאכלוס מבנה המשרדים במסגרת תוכנית האב בהשתתפות בעלי תפקידים ממחלקת בניין הכוח והאו"ש. בסיכום הדיון נקבע, כי לקראת השלמת התכנון המוקדם של מבנה המשרדים, יש לתקף את נתוני העבודה שנערכה בשנת 2012 בפרוגרמה עדכנית. עוד צוין, כי תחזית הגידול בכוח אדם שאושרה לתכנון תוכנית האב, היא של עשרות רבות של עובדים לשנה, ולאחר סיכום התר"ש (לשנים 2016-2018) יועברו הנתונים הסופיים.

בסוף אפריל 2015 נערך דיון במוסד בהשתתפות מחלקת בניין הכוח במטה המוסד ומחלקת הבינוי באגף הלוגיסטיקה, שמטרתו "יישור קו בנושא צפי גידול כח אדם במסגרת התר"ש הקרוב". בהתאם לסיכום הדיון: "ניתן להעריך את הנתונים הבאים: גידול שנתי צפוי של [עשרות רבות] של עובדים בשנה; מתוכם כ[שליש עד כחצי מה] עובדים בשנה יאוכלסו במתחם הטכנולוגי". עוד צוין, כי "לפי נתונים אלו עולה, כי אין פער במסגרת מענה בינוי המשרדים הצפוי בתוכנית האב".

השוואה בין שני הדיונים לעיל שנערכו באפריל 2015 מעלה קיומם של הבדלים בהצגת תחזית הגידול בכוח האדם - בדיון של תחילת חודש אפריל 2015 עמדה תחזית הגידול בכוח אדם על עשרות רבות, ובדיון של סוף החודש בכשליש יותר מכך, והדבר מטיל ספק בתוקפן ובביסוסן של התחזיות לגידול.

בדיון מקדים לקראת ועדת היגוי<sup>4</sup> שערך ראש אגף הלוגיסטיקה דאז באוקטובר 2015 סוכם כי יש לקיים פגישה עם האחראי לתקציבים במוסד להצגת הצרכים והמשמעויות התקציביות. רמ"ח משאבים - תכנון ובקרה במוסד דאז ציין בדיון, כי הוא "חושב שעל ההנהלה להחליט מהו קצב הגידול, יש לכך השפעה על כלל המוסד".

4 ועדת היגוי - ועדת ממלאי תפקידים בארגון המיועדת לעיסוק ב"תוכנית האב", בראשות רמ"ט המוסד. על פי הסימוכין להלן, תפקידי ועדת ההיגוי: קבלת עדכון בדבר סטטוס הפרויקטים המבוצעים בהיבטי ל"ז, תקציב ותכולות; קבלת החלטות ביחס לסוגיות משמעותיות/אסטרטגיות/חוצות ארגון.



בינואר 2016 שלחה מינהלת תוכנית האב<sup>5</sup> פנייה לאגפים לתיקוף נתוני כוח האדם שלהם. על פי הפנייה, המינהלת נדרשת לתקף את נתוני העבודה שנערכה בשנת 2011 לקראת השלמת תכנון שלב א' של תוכנית האב - צפי לאכלוס מבנים בשנת 2020. במסמך צוין, כי כבסיס לתכנון תוכנית אב לפריסת האגפים נערכה ב-2011 עבודה מקיפה של המינהלה בשיתוף מחלקת האו"ש, לאפיון והגדרה של מגמות בגידול כוח האדם ושל הצרכים העתידיים של המוסד.

יודגש שוב, כי כעולה מחומר הביקורת, בתקופה שבין 2011 לבין 2016 לא בוצעה עבודה לתיקוף נתוני כוח האדם של המוסד, אף על פי שראש המוסד הקודם דרש זאת במרץ 2012.

בפברואר 2016 קיימה ועדת ההיגוי בראשות רמ"ט המוסד דאז דיון בנושא תוכנית האב. במהלך הדיון הציגו בעלי תפקידים במינהלת מטה הארגון חלקים מעבודה שהותנעה בינואר 2016 לתיקוף הצרכים לתוכנית האב (ראו בהמשך). בדיון אמר ראש אגף הלוגיסטיקה דאז, כי "יש הנחת עבודה שאנחנו כל הזמן גדלים. אני סבור שהגענו לשלב סופי של גדילה וייתכן וצריך להסתכל על הקטנת כוח האדם. בסוף יכול [ל]היות שהמוסד נהיה כבד - היחידות המבצעיות לא גדלות. מה שגדל זה האגפים התומכים / המטה. גדלנו [בשיעור גבוה] מ-2011 - זה משמעותי מאוד".

בדברי סיכום כלליים של רמ"ט המוסד דאז הוא אמר, כי "המודל המוצע, ריאלי למתן מענה לגדילה סבירה. שאלת הגידול בכוח האדם במוסד שהעלה ראש אגף לוגיסטיקה היא שאלה רחבה יותר מתוכנית האב. הסוגיה מייצגת דילמה עקרונית. יחד עם זאת, כאשר המגמה בנושא הביטחוני מגבירה את הציפיות והדרישות מן הרובד החשאי במערך המדינתי, ישנה סבירות לגדילת הגופים העוסקים בפן זה של הלחימה - כמו המוסד. מכאן, סביר להניח כי אם לא יהיה שינוי במגמה, המוסד יוסיף לגדול בהיקף כח האדם בשנים הקרובות. נכון להסתכל על עקומת הגדילה עד 2030. מדובר בתחזית מבוססת הערכות, ולהתייחס אליה בתכנון המענים המוסדיים לנושא זה" (ההדגשה במקור).

בביקורת לא נמצא, כי נעשתה עבודה לבחינת הגידול ביחידות התומכות ביחס לגידול ביחידות המבצעיות, אף שראש אגף הלוגיסטיקה דאז התייחס, כאמור, לגידול בכוח האדם ביחידות התומכות ובמטה המוסד. כמו כן, לא נמצא שנבחנה מועילות הגידול המשמעותי שחל בהיקף כוח האדם במוסד למילוי המשימות שהוטלו על המוסד בשנים 2011-2015, כמרכיב במענה לצורך שאותו תוכנית האב אמורה לשרת.

5 מינהלת תוכנית האב (או "מינהלת הבינוי") - גוף האחראי לתכנון ולמימוש של תוכנית האב.

במרץ 2016 השלימה מינהלת מטה המוסד את העבודה שהותנעה, כאמור, בינואר 2016 לתיקוף הצרכים לתוכנית האב במוסד, ולפיה מדובר בגידול של מאות מעטות של עובדים לשנה עד 2020, ובגידול מתון מכך לשנה בכל אחת מן השנים 2020-2030. כאמור לעיל, באפריל 2015, פחות משנה לפני פרסום עבודת מטה זו, העריכו אנשי מטה במוסד, כי קצב גידול האוכלוסייה של המוסד יעמוד על עשרות רבות של עובדים בשנה (על פי אחת התחזיות) ועל כשליש יותר מכך בשנה (על פי תחזית אחרת).

באוקטובר 2016 הציגו נציגי המוסד את סטטוס תוכנית האב ליועצים מטעם משרד האוצר אשר בחנו את שלב א' בתוכנית הבינוי של המוסד בדצמבר 2012 וכאמור סיכמו את עמדתם בדוח ולפיה קיים צורך בגידול כוח אדם ממוצע של עשרות מעטות של תקנים/משרות במוסד בשנה. בדיון מסרו נציגי המוסד ליועצי האוצר, כי חל שינוי מהותי בצפי לגידול בכוח האדם מעשרות רבות בשנה לכפול מכך בשנה.

בדיון סוכם, כי לאחר הפגישה היועצים יסכמו עם הרפרנטית במשרד האוצר מה הפעילויות הנדרשות מהם להמשך הבחינה על מנת לסכם את הפריסה התקציבית המעודכנת לתוכנית האב הנגזרת מדרישות המוסד.

בדיון בנושאי מינהלת המטה שקיים ראש המוסד ביוני 2017, סיכם ראש המוסד, בנוגע ל"תוכנית האב - חלופות לחנייה", כי הוא "מתלבט בסוגית הצורך לעשות יותר ובנוגע לפתיחות של המדינה לאפשר את הגדילה. מזכיר, אנחנו מגיעים למספרים גבוהים בניגוד [גוף ביטחוני אחר] שעצר את הגידול ובניגוד לצה"ל שאמור לצמצם אותו. אנחנו הולכים הפוך ובניגוד לטרנד העולמי שבו יצטרכו פחות ידיים עובדות - במוסד זה הפוך". בהקשר זה מסר המוסד בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת, כאמור, כי "קצב הגידול בפועל הינו תוצר של החלטה ניהולית של הנהלת המוסד אשר נגזרת מתחומי האחיות ומשימות המוסד".

הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם (להלן - הממונה) מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2017, כי המוסד מציג לאגף התקציבים במשרד האוצר את צורכי כוח האדם שלו, ואגף התקציבים במשרד האוצר מקצה את תקני כוח האדם למוסד, כשלנש"ם אין אמירה בכל הנוגע להקצאה. הממונה ציינה, כי התהליך התקין והנכון הוא שהמוסד יציג את צורכי כוח האדם שלו לנציבות עם ההנמקות המתאימות, הנציבות תבחן את הצרכים ותקבע שאלו אכן הצרכים המנומקים, ואז על המוסד ונש"ם לפנות לאגף התקציבים במשרד האוצר כדי שיקבע אם יש להקצות את התקציבים למילוי התקנים שאושרו כנדרשים על ידי הנש"ם. לדבריה, נוצר מצב לא תקין שבו אגף התקציבים הוא שמאשר בפועל את התקנים במוסד.



בסיכום, תכנון כוח האדם הוא מרכיב מרכזי בתכנון חיי כל ארגון, בכלל זה המוסד, והוא עומד בבסיס תוכנית האב לבינוי: משרד מבקר המדינה מעיר למוסד על כך שבמסגרת המענה שתוכנית האב אמורה לספק לגידול במספר העובדים, הוא לא בחן את צורכי הגידול במשאבי האנוש בארגון אל מול המשימות שהם אמורים לבצע. בפרט, לא נותחו העיסוקים במגוון התפקידים הדרושים לביצוע המשימות, במיוחד נוכח דרישתו של ראש המוסד.

זאת ועוד, המוסד לא ביצע עבודה לבחינת עלויות הקיום שלו, אף שציין כבר במרץ 2012, כי יבצע עבודה כזאת כחלק מהמענה שלו להערות צוות א' של תוכנית האב 2040, כאמור לעיל. משרד מבקר המדינה מדגיש, כי בחינה מעין זו של עלויות הקיום היא נדבך בסיסי בהתוויית המענה שאמורה תוכנית האב לספק עבור צורכי המוסד ודרישותיו לעתיד לבוא.

נוסף על כך מעיר משרד מבקר המדינה למוסד, כי ההליך המתבקש לשם גיבוש תקני העובדים בארגון ואישורו התנהל בצורה שאינה הולמת את הנדרש, כאמור. קרי, משרד האוצר הקצה את התקנים שביקש המוסד, ובפועל הצטמצם חלקה של נש"ם בתהליך. נדרש היה להציג את צורכי המוסד בתקנים לנש"ם מלכתחילה כמקובל בשירות המדינה, ובהתאם לנוהלי המוסד. נוכח הרפורמה בניהול ההון האנושי אשר התגבשה בנש"ם, ממליץ משרד מבקר המדינה כי, ככל שהדבר נדרש, גופים אלה יגבשו ביניהם מתכונת לניהול כוח האדם במוסד.

נוכח דברים המשתמעים מדברי ראש המוסד, כאמור, באשר לצורך בראייה לאומית כוללת בכל הנוגע לתכנון כוח אדם בארגונים הביטחוניים, לדעת משרד מבקר המדינה, על גוף ממשלתי בעל ראייה רחבה באשר לכלל צורכי המדינה, דוגמת המל"ל, לבצע בחינת צרכים כוללת בארגונים ביטחוניים, כגון המוסד.

## תהליך קבלת ההחלטות לקביעת תוכנית האב לבינוי

### 1. תהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני

בדוח מבקר המדינה בנושא מערכת הלוגיסטיקה והביטחון במוסד מספטמבר 2010 צוין, כי מגוון הליקויים שפורטו בו " ... מחדד את הצורך במעורבות ובפיקוח של הדרג המדיני המופקד על המוסד מטעם ממשלת ישראל, קרי ראש הממשלה ו/או ועדת שרים רלוונטית גם בנושאי פרויקטי בינוי בהיקפים גדולים במוסד".<sup>6</sup>

כאמור לעיל בפרק הכללי, השר לענייני מודיעין דאז ערך בחינה בשנת 2012 בעניין העתקת קמפוס המוסד והשלכותיה על המשך הבנייה במתחם הנוכחי. בדצמבר 2012 הגיש השר לענייני מודיעין דאז לראש הממשלה סיכום והמלצות בכתב וזו תמציתן: "אני ממליץ להשאיר את מטה המוסד במקומו, תוך הבטחת יכולתו לפעול... השארת מטה המוסד במקומו מחייבת הערכות מתאימה והקצאת המשאבים הנדרשים בראייה ארוכת-טווח, לתוכנית בינוי אשר תיתן מענה הן לצורכי הגידול של המוסד והן למול האיומים הגוברים... אני ממליץ שהנושא יוצג בפניך במסגרת פגישת עבודה קרובה עם ראש המוסד, כדי שתוכל להביא סוגיה חשובה זו לדיון ולהחלטה בפורום המתאים בהקדם".

בסיכום פגישת עבודה שהתקיימה בין ראש הממשלה לבין ראש המוסד ב-13.7.2012 נכתב, כי "ראש הממשלה מקבל את המלצת השר לענייני מודיעין, להשאיר את מטה המוסד במקומו תוך הבטחת יכולתו לפעול".

בהחלטה 637 של הממשלה מ-28.7.13 נקבעה "הקמת ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין". בהחלטה הוגדרו סמכויותיה לאישור כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה בסכום העולה על 500 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 200 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי). בהחלטה נקבע, כי בדיונים על הפרויקט וכתנאי להבאתו לאותה הוועדה יוצגו בפניה הנושאים הבאים: א. הצורך בביצוע הפרויקט; ב. חלופות אפשריות לפרויקט; ג. בחינת כלל העלויות הכרוכות בביצוע הפרויקט (ובכללן עלויות מחזור חיים); ד. פריסת ואופן המימון וההתקשרויות של הפרויקט וכן של כלל הפרויקטים שאושרו בוועדה; ה. בחינת יישום הפרויקט וניצול התקציב שהוקצה לו; ו. ההשלכות של ביצוע הפרויקט על תקציב מערכת הביטחון בשנים הבאות.

עוד נקבע בהחלטה 637, כי יוטל על ראש המל"ל להקים צוות בראשותו ובהשתתפות נציגי מערכת הביטחון הנדרשים לדיון בפרויקטים כפי שימצא לנכון ראש המל"ל, וכן נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג החשב הכללי. כתנאי להעלאת הפרויקט

6 מבקר המדינה דוח שנתי 61א "המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים - יחידת לוגיסטיקה", מרץ 2011 עמ' 249.





לדיון בוועדה יתקיימו דיונים מקדמיים בצוות שבחן את הצורך בהתחשב בחלופות השונות, את ההשקעות במענה לצורך ובכלל זה משאבי מערכת הביטחון לפרויקט, לרבות כוח אדם, ואת ההשלכות התקציביות על תקציב הביטחון בשנים הבאות. עוזר ראש המל"ל לוועדות שרים מסר לנציג משרד מבקר המדינה ב-13.3.17, כי העתקת המוסד ותוכנית האב לבינוי לא עלו בשום שלב בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט), ולא בוועדת השרים לאישור תוכניות פיתוח והצטיידות.

כאמור לעיל בפרק הכללי, המוסד הגיע לכלל סיכום עם משרד האוצר ועם רמ"י באוגוסט 2014, כי האוצר ורמ"י ימננו את עלויות תוכנית האב בסך 1.5 מיליארד ש"ח. הגורמים המעורבים במימון תוכנית האב לא סיכמו מי מהם יממן את העלויות שמעבר לכך, ולפיכך נכון לאפריל 2018 הן ימומנו, ימומשו, אם ממקורות המוסד. בדיון שהתקיים ב-7.1.18 סיכם ראש אגף הלוגיסטיקה, כי "חריגת תקציב תוכנית האב מוכרת ומנוהלת ב[מינהלת מטה הארגון] אל מול האוצר".

כעולה בביקורת, כבר בדצמבר 2009 ובינואר 2012 החליטה הממשלה על הקמת ועדות שרים לאישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון, כלהלן:

א. הממשלה ה-32 שכיהנה מ-31.3.2009 עד 18.3.2013 כוננה "ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון" (להלן - ועדת השרים) (החלטת ממשלה 984 מיום 1.12.2009), "ועדת השרים להצטיידות תאשר כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה, בסכום העולה על 500 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 200 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי) במטבע מקומי כולל המרות, או הגדלת תוכנית כאמור בשיעור העולה על 30%". בהחלטה זו צוין, בין היתר, כי אין באמור בה כדי לגרוע מסמכותו של המטה לביטחון לאומי על פי כל דין.

ב. החלטת ממשלה 4088 מיום 8.1.2012 שנושאה "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)", נתקבלה על מנת "לבצע שינויים מבניים במערכת הביטחון ובכלל המדינה בשנת הכספים 2012 ולבצע שינויים מבניים במערכת הביטחון ובכלל זה: "ועדת השרים להצטיידות תאשר כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכיוצא בזה בסכום העולה על 500 מיליון ש"ח (בתקציב רב-שנתי) או 200 מיליון ש"ח (בתקציב שנתי)".

עולה אפוא, כי בשתי החלטות הממשלה האמורות נקבע, כי תפקידו של המל"ל באשר לאישור תוכניות של מערכת הביטחון, הוא לבחון על מנת לגבש עמדה מקצועית לפני הצגת הנושא בוועדת השרים האמורה.

7 "הרכבי ועדות השרים הממשלה ה-32", סעיף 37. מעודכן ליום 18.12.2012. [www.pmo.gov.il/History/PastGovernments/Documents/gov32com.pdf](http://www.pmo.gov.il/History/PastGovernments/Documents/gov32com.pdf)



בחק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 נקבע, כי תפקיד המל"ל "לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפות מנומקים בראיה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת"<sup>8</sup>.

באפריל 2012 העיר מבקר המדינה בדוח מבקר המדינה בנושא יישום חוק המל"ל, כי "המל"ל לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של שאר הגופים הכפופים למשרד ראש הממשלה, כדוגמת המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית". בדוח צוין, כי בינואר 2012 מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, כי בהתאם להחלטה 4088, הגדרת מיזם ביטחוני שייבחן במל"ל הורחבה, ולפיה נבחנים כעת מיזמים ביטחוניים בסכומים נמוכים יותר מבעבר, כך שהיקפם גדל.

לא זו אף זו, מבקר המדינה קבע באותו דוח, כי "לדעת מבקר המדינה, כיוון שקיימת זיקה בין בחינת תקציב הביטחון לבחינת המיזמים הביטחוניים ולנוכח ההיקף הכספי הגדול של המיזמים הביטחוניים בגופים הביטחוניים שעליהם ממונה ראש הממשלה, ראוי, שעבודת מטה לקראת דיונים על התקציב של גופים אלה תכלול גם בחינה של המיזמים הביטחוניים העיקריים שלהם בהיותם משפיעים מהותית על התקציב".

בהתייחסות לטיוטת דוח הביקורת הכמעט סופית, מסרה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה (יולי 2019), כי "המשרד לענייני מודיעין ביצע עבודת מטה מקיפה בנושא". עוד הוסיפה, כי "ההיבטים התקציביים שרלוונטיים לקבלת ההחלטה לאישור תוכנית האב נבחנו בעבודת המטה שקדמה לקבלתה". ברם, כעולה בביקורת וכמודגש בדוח, הדיון התמקד בנושא מיקום המוסד ולא כלל אישור כולל לפרויקט ולעלותו המלאה. כן גם, המל"ל לא ביצע עבודת מטה כלשהי בנושא תוכנית האב לבינוי במוסד.

תוכנית האב לבינוי שבה עוסק דוח ביקורת זה נועדה, כאמור, לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו<sup>9</sup>. נוכח הייעוד של המבנה כחלק מתוכנית האב לבינוי ועלות הקמתו, המסתכמת בלמעלה מ-500 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי, הרי שעל פי החלטות הממשלה שפורטו לעיל היה צריך להביאה לאישור ועדת שרים, כאמור.

8 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, סעיף 2(א) (10).

9 המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים הינו ארגון ממלכתי המופקד על הפעילות החשאית בחו"ל, לצורך איסוף מידע, סיכול אינמי נשק בלתי קונבנציונלי וטרור, ביצוע מבצעים מיוחדים, הצלת יהודים בחו"ל ומתן מודיעין לראש הממשלה, לממשלה ולמערכת הביטחון בנושאי ביטחון וחוז'.



החשיבות המבצעית של תוכנית אב לבינוי במוסד ובה בעת עלותה הכספית של התוכנית גבוהות. בעת אישור הפרויקט התקיים בסיס נורמטיבי מוצק, אשר אמור היה לשמש מצפן עבור המל"ל באשר להתנהלות סדורה ומחייבת בתהליך אישור הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי היה עליו לשמש עין בוחנת ברמה הלאומית של הפרויקט, ומשום כך, היה עליו להיות ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בעניינו.



בסיכום, משרד מבקר המדינה מעיר כי בהתאם להחלטות הממשלה המצוינות לעיל, שהיו בתוקף בפברואר 2013, ונוכח החשיבות, כאמור, של תוכנית האב לבינוי ככזו האמורה לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד, וכן נוכח עלותה הגבוהה, היה על ראש המוסד ועל ראש הממשלה (המשמש כשר הממונה) להביאה בפני ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. בביקורת עלה, כי ועדת השרים לא הייתה שותפה לבחינת תוכנית האב של המוסד, וכי המל"ל לא בחן נושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת ראש הממשלה מפברואר 2013 להשאיר את מטה המוסד במקומו, אשר טמנה בחובה גם הוראה להשקיע את המשאבים בתוכנית האב, אינה מחליפה את הצורך להביא את הפרויקט לאישור ועדת השרים המצוינת לעיל, המשמשת כדרג המדיני המוסמך לענין זה.

יתר על כן, מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראש הממשלה גם לא אישר את סכום המשאבים שנועד להיות מושקע בתוכנית האב במסגרת תוכנית המימון לפרויקט מאוגוסט 2014 שלה היו שותפים המוסד, משרד האוצר ורמ"י (ראו להלן). אישור ראש הממשלה כשר הממונה, ולאחר מכן בחינת המל"ל ואישור ועדת השרים כמצוין לעיל, נדרשים על פי החלטות הממשלה שצוינו לעיל, נוכח המשאבים הלאומיים המוקצים לטובת הנושא, וכתיקוף לתוכנית בהיקף הנאמד בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

ראש הממשלה קיבל את המלצת השר לענייני מודיעין להשאיר את מטה המוסד במקומו, ואילו המלצת השר לענייני מודיעין הייתה "שיינתן אישור מדיני לבינוי בקמפוס הנוכחי כחלק מההחלטה על השארת הקמפוס במקומו". כאמור, אישור מדיני, כמתחייב, לא ניתן לביצוע תוכנית האב במוסד.

## 2. מקרקעין שיועדו לתוכנית הבינוי

בביקורת נבחנה ההתנהלות של הגופים המרכזיים, ובהם המוסד ורמ"י, בנושא המקרקעין שישמשו להרחבת מתקן מטה המוסד כחלק מתוכנית האב.

אותם המקרקעין שעליהם נבנים מבנים נוספים כאמור של המוסד, מצויים בצמוד למתקן הקיים של המוסד. עם השלמת העבודות להקמת המבנים הנוספים, הם יגודרו ויהיו חלק מהמתקן הקיים של המוסד. מדובר במקרקעין שהנהלת רמ"י אישרה למוסד ב-23.7.15 לתפוס בהם חזקה ולהתחיל בעבודות לשם מימוש תוכנית האב.

המקרקעין היו חכורים בידי חברה מסחרית, הופקעו בהפקעת שר האוצר ונחתם הסכם בין רמ"י לבין החוכרים להשבת המקרקעין לרמ"י. על המקרקעין חלה תוכנית המייעדת אותם למחנה צבאי עבור מתקן ביטחוני. התוכנית אושרה למתן תוקף.

על פי מסמך רמ"י, המוסד ורמ"י היו חלוקים בפירוש הסכם משנת 2004 ששימש להסדרת פינוי מקרקעין שהיו בשימוש המוסד בדרום הקריה, וקבלת שטח קרקע חלופי לבנייה בסמוך למתקן מטה המוסד. בהתאם לגישת המוסד לא מוטלת עליו החובה לשלם עבור הקצאת המקרקעין. בהסכמת רמ"י והמוסד הכרעת הסוגיה נמסרה לאגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר. ביולי 2015 סיכמו המוסד ורמ"י שהמוסד ישלם בעבור הקצאת המקרקעין. הסכום לא סוכם באותה עת.

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי של תוכנית האב בדצמבר 2014 בראשות רמ"ט המוסד, אמר היועץ המשפטי של המוסד דאז, כי לפני שהיועץ המשפטי של רמ"י שלל את האפשרות של מימוש עסקה מול החברה המסחרית אישרו רמ"ט המוסד דאז, ביחד עם חשב המוסד דאז, לשלם מיליוני ש"ח "בודדים" בגין העברה מרצון.

בדיון של פורום מינהלת תוכנית האב ממאי 2015 הוצג, כי האומדן לכל פרויקטי שלב א' באותה עת הסתכם בכ-1.5 מיליארד ש"ח, לא כולל רכש המקרקעין שנזכר לעיל בעלות של עשרות מיליוני ש"ח.

בסיכום דיון של ועדת היגוי תוכנית האב ממאי 2015 אמר האחראי לתקציבים במוסד דאז, כי "יש לראות אם הערכת השמאות מקובלת או לא; נחתם הסכם עם ראש המינהל [ראש רמ"י] ובו ישנה התייחסות לנושא [מיליוני הש"ח 'הבודדים'] עבור דמי ההפקעה ואין התייחסות לתשלום עבור דמי ההקצאה מתוך הבנה שלנו שאין דבר כזה. לו היה עולה שעלינו לשלם תוספת של [עשרות מיליוני ש"ח] הדבר היה נפתר במועד ההסכם; לא ייתכן שאנו משלמים גם על ההפקעה וגם על ההקצאה".



ביוני 2015 קיים ראש המוסד דאז דיון בנושא המקרקעין כחלק מתוכנית האב. היועץ המשפטי של המוסד דאז ציין בדיון, כי "במסגרת עלויות הבינוי של המוסד העומדות על 2.3 מיליארד ש"ח תוכנן היה להקים את כל המתחמים בתוך המוסד, לא כולל את [המקרקעין הנוספים], שם נלקח בחשבון שלא ניתן יהיה לקבל שטח זה ללא תמורה". ראש המוסד דאז אישר "לממש המהלך המוצע במסגרתו האוצר ישמש כבורר לסוגיה הנדונה ויפעל עפ"י פסיקתו ומתוך מגמה להימנע ככל האפשר מהעברת תשלום כלשהו ו/או צמצום התשלום ככל הניתן" והדגיש, "כי במידה ונדרש להעביר סכום כלשהו יהיה זה מתקציב תוכנית האב".

ביוני 2015 נערכה פגישה בין נציגי אגף הלוגיסטיקה מהמוסד לבין נציגי החשב הכללי. בעקבות הפגישה ובהסתמך על הסכם של האוצר עם המוסד מ-2004, סוכם במוסד לפנות לחשב הכללי על מנת שיפעל להקצות את המקרקעין הנ"ל לשימוש המוסד - ללא תמורה.

בדיון הצגת תוכנית האב אצל ראש המוסד ביוני 2016 ציין חשב המוסד, כי השומה על המקרקעין עומדת על עשרות מיליוני ש"ח וצריך לשקלל זאת בעלויות שמעבר למיליארד וחצי ש"ח שממומנים על ידי משרד האוצר ורמ"י.

בהתייחסותו לטיטת דוח הביקורת מסר המוסד, כי "לאור דרישת רמ"י המאוחרת בנושא תשלום המוסד עבור הקצאת המקרקעין סוכם כי סגן הממונה על התקציבים וסגן החשב הכללי יקבלו החלטה אל מול העמדות הסותרות של הצדדים. החלטתם הייתה כי המוסד חייב בתשלום על ההקצאה, אך תשלום השומה ייפרס על פני 15 שנה וזאת במטרה למנוע את הפגיעה בתכולות הפרויקטים. לפיכך נושא זה לא נלקח בחשבון כחלק מתכולות שלב א' של תוכנית האב לבינוי מעבר לסכום של [מיליוני ש"ח "בודדים"] אשר שורייין בגין ההפקעה... נושא זה לא סוכם ו[לא] מומש סופית משום שלמרות פניות חוזרות ונשנות של המוסד לרמ"י ולמשרד האוצר, לא העביר רמ"י את השומה בגין ההקצאה עד ספטמבר 2018".

במצגת של מחלקת תקציב במוסד מנובמבר 2017 הוצגו עלויות תוכנית האב בסך 1.612 מיליארד ש"ח וסכום של מיליוני ש"ח "בודדים" כאמור כהתחייבות לרמ"י. עוד נרשם באותה מצגת, כי טרם נקבע הסכום הסופי מול רמ"י, ובמסגרת תכולות נוספות שעליהן יוחלט בעתיד אמור המוסד לשלם לרמ"י עוד עשרות מיליוני ש"ח. עם זאת הסכום לא הופיע באותה המצגת בתוכניות הרב-שנתיות של המוסד המיועדות לשנים 2019-2021 או לשנים 2022-2024. זאת למרות שהסכום הופיע בסכום נצפה בדיוני המוסד לפחות החל משנת 2015.

בביקורת נמצא, כי המוסד לא הביא בחשבון את שומת המקרקעין בסכום של עשרות מיליוני ש"ח בסך כל העלויות המוערכות למימוש התוכנית. כמו כן, נמצא בביקורת, כי הצדדים ל"הסכם המשולש" (המוסד, רמ"י ומשרד האוצר) לא סיכמו ביניהם על



מי יושתו העלויות הנובעות משומת המקרקעין לפני שתוכנית האב יצאה לדרך - על המוסד או על רמ"י - כחלק ממימון התוכנית. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הצדדים הנ"ל לסכם הנושא מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי היה עליו לכלול את עלויות המקרקעין בסכום הנ"ל של עשרות מיליוני ש"ח כחלק מעלויות התוכנית המוערכות עבור שלב א'<sup>10</sup>.

### 3. הסכם המימון ועלויות התוכנית

הסכם בין-משרדי 'משולש' (מוסד-אוצר-רמ"י) מ-26.8.14 לביצוע תוכנית שלב א' של תוכנית האב לבינוני בשנים 2014-2022 [הסכם חתום בין משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, ומשרד ראש הממשלה (המוסד)] כלל מימון בסך 1.5 מיליארד ש"ח מצד משרד האוצר ורמ"י.

במצגת של לשכת אגף הלוגיסטיקה שהוצגה בדיון שקיים ראש האגף ביולי 2015, רוכזו אומדנים לבינוני לתוכנית האב שלב א' (עד שנת 2020) אשר הסתכמו בכ-2,073 מיליון ש"ח (בכלל אלה כ-430 מיליון ש"ח למיגון מבנים קיימים). כלומר 1,643 מיליון ש"ח לתוכנית הבינוני ללא המיגון למבנים הקיימים.

נתונים אלה הוצגו בפני ועדת ההיגוי של תוכנית האב ביולי 2015, אשר הוקמה במוסד באותה עת לצורך ניהול כולל של היבטי תוכנית האב במוסד בראשות רמ"ט המוסד.

בנובמבר 2015 נערך דיון נוסף של ועדת ההיגוי של תוכנית האב. בדיון הוצגה לרמ"ט המוסד השוואת אומדני עלויות הבינוני של תוכנית האב בין אלה של 2011 לבין אלה של 2015. כמצוין שם, האומדנים ב-2011 עמדו על 1,643 מיליון ש"ח (בנוסף ל-430 מיליוני ש"ח למיגון מבנים קיימים), בהנחת העבודה של המוסד, כאמור, לגידול בכוח האדם בעשרות עובדים בכל שנה. אומדני העלות לשנת 2015, בהנחת עבודה של המוסד לגידול בכשליש יותר עובדים בכל שנה, הסתכמו בכ-1,984 מיליוני ש"ח, כלומר גידול של כ-20% בעלויות. רמ"ט המוסד סיכם את הדיון וציין "מספר הנחות יסוד להמשך הדרך: 1. המסגרת התקציבית לכלל תוכנית האב היא 1.5 מיליארד ש"ח. מסגרת זו לא תיפרץ".

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי של תוכנית האב באפריל 2016, הוצגה עבודה שהכינו ב-2016 במשולב אנשי אגף הלוגיסטיקה ואנשי מטה הארגון לתיקוף מחודש של הנתונים בבסיס תוכנית האב. על פי המוצג שם, "פרוגראמת המקור לתכנון תוכנית

10 נכון למאי 2018 רמ"י לא העבירה למוסד שובר לתשלום השומה.



אב 2040', התבססה על נתונים שנאספו בשנת 2011. בחלוף חמש שנים, התבצעה עבודת תיקוף צרכים ותיקוף מפתחות וסטנדרטים לתכנון כבסיס לקבלת החלטה בנוגע להיקף הבינוי; ע"ב [על בסיס] צרכים אלו יתוקפו פרוגרמות התכנון ויתורגמו להיקפי הבינוי הנגזרים; הנתונים מבוססים על: נתוני כח אדם עדכניים משנת 2016, תחזית גידול שנתית עד שנת 2030, תיקוף ועקרונות תוכנית-האב (מודל ישיבה, צרכים ייעודים וכו'), ותיקוף שטחים קיימים אל מול פערים". עלות החלופה שהומלצה לבינוי כמענה לצרכים שהוצגו הסתכמה בכ-1,838 מיליון ש"ח.

רמ"ט המוסד דאז סיכם את הדיון הנ"ל באומרו, כי המוסד נמצא "בדילמה אמיתית נוכח החלופות המוצגות כאן והמשמעויות התקציביות הנובעות מהן. שלושה צירים צריכים להתכנס: ציר המענה לצורך, הציר התקציבי, וציר הזמן. למרות שלכאורה לא היינו אמורים להגיע למצב שבו יש צורך בתקציב נוסף. חשוב שנכיר הנתונים, נתמודד עימם, ונבחר בפתרון האופטימלי האפשרי".

מצגת תוכנית האב מיוני 2016 הוצגה לראש המוסד בסוף יוני 2016, כחצי שנה לאחר כניסתו לתפקיד. על פי הנתונים שהוצגו לו, עלות החלופה המומלצת כמענה לצרכים לשנת 2020 הסתכמה בכ-1,779 מיליוני ש"ח, ועלות המענה לצורך לשנת 2030 מסתכמת בכ-2,038 מיליוני ש"ח. ראש המוסד הנחה, כי "טרם פניה למשרד האוצר [יש] לבצע עבודת מטה פנימית. השאיפה התקציבית של המוסד היא לממש את מקסימום הדרישות לתקציב של 1.5 מיליארד ש"ח. זאת לפני שעוברים לבקשת הגדלה ל-1.779 מיליארד ש"ח". ראש המוסד העלה בדיון מספר שאלות לגבי תוכנית האב. בין היתר, התייחס לפער הכספי שהוצג וציין שהוא "מנסה להבין למה אנחנו בבעיה להשלים את הפרויקט בתקציב המקורי? אנחנו בתת-ביצוע כספי במוסד וכל שנה יש עודף כסף. בינוי כזה עושים פעם ב-30-40 שנה". רמ"ח משאבים תכנון ובקרה במוסד דאז השיב, כי "המוסד] עדיין בשלב מאוד מוקדם במימוש התקציב השנתי במוסד. יתכן מצב שבו נהיה בחריגה במימוש, אך קשה לצפות כל כך הרבה קדימה בסכומים כאלה גדולים; חושב שצריך ללכת היום למשרד האוצר ולהכין אותו לאופציה של חריגה מתקציב הפרויקט".

גם סגן רמ"ט המוסד דאז ציין, כי הוא "חושב שצריכה להיות שקיפות מול משרד האוצר; הפער הזה יישאר ולא מן הנמנע שיגדל, כן צריך לפנות למשרד האוצר ולבקש מהם תוספת תקציב, חושב שהאוצר יבינו אותנו; כל מה שהוצג קשור במשרד האוצר והם צריכים להיות מעורבים. תחזית הגידול של כוח האדם שהוצגה, נשענת על כך שאנחנו ממשיכים לקבל תקנים וזה גם קשור באוצר, כי הם צריכים לאשר אותם. האוצר הוא שותף, בין אם נרצה בין אם לא. צריך להיזהר שלא ניעצר בעבודה, כי אז ניכנס לפערים יותר גדולים".

חשב המוסד אמר באותו דיון, כי "השומה על [המקרקעין] עומדת על [עשרות מיליוני ש"ח] וצריך לשקלל זאת בעלויות שמעבר למיליארד וחצי ש"ח", וכי הוא



מסכים עם סגן רמ"ט המוסד, "בכך שיש לעדכן את משרד האוצר על כך שאנו יוצאים לדרך עם תקציב שמכסה את דרכינו, אך לא בתצורה מלאה. על [מחלקת משאבים תכנון וביקרה] לקבוע את העיתוי הנכון לעדכון האוצר" (פירוט ראו בפרק "מקרקעי התוכנית").

ראש המוסד אישר בדיון זה את החלופה שעלותה 1,779 מיליון ש"ח, שכללה עלות רכישת המקרקעין במיליוני ש"ח "בודדים". זאת בדיון שבו הוצג ששומת הקרקע היא בסך עשרות מיליוני ש"ח. ההפרש בסך עשרות מיליוני ש"ח<sup>11</sup> נעדר מהמקורות התקציביים שהיו מיועדים באותה עת במסגרת החלופה שאישר ראש המוסד. במועד הדיון התקציב הצפוי למימוש תוכנית האב עמד על 1,850 מיליון ש"ח.

בדוח של מבקר הפנים של המוסד צוין, כי "באם תיבחר למימוש חלופה להיקף בינוי השונה מההסכם עם האוצר משנת 2014 לעדכן את האוצר בשינוי". כאמור לעיל, חלופה כזו נבחרה על ידי ראש המוסד ביוני 2016. חשבות המוסד התייחסה לדוח מבקר הפנים: "במידה ויהיו שינויים הנושא יועבר לאישור [ה]אוצר"; ומינהלת מטה הארגון התייחסה: "כל חלופה אשר עלותה שונה מהסיכום עם האוצר מחייבת סיכום עם משרד האוצר של המקורות למימונה".

במצגת של מינהלת תוכנית האב מאוקטובר 2016, שהוצגה בדיון אצל רמ"ט המוסד, הוצגו אומדני עלויות מעודכנים לחלופה שאישר ראש המוסד ביוני 2016 (שאומדנה ביוני 2016 היה כאמור 1,779 מיליוני ש"ח) בסכום של 1,833 מיליוני ש"ח. עלויות רכישת המקרקעין הוצגו שוב בחסר של 71 מיליוני ש"ח (ראו לעיל), כך שאומדני העלות באוקטובר 2016 הסתכמו ב-1,904 מיליוני ש"ח למימוש תוכנית האב שלב א'. סכום זה מהווה תוספת של כ-404 מיליון ש"ח (כ-27%) לעומת ההסכם החוזי מול משרד האוצר, שנחתם כאמור באוגוסט 2014.

במצגת ממרץ 2017 שהוצגה בוועדת ההיגוי, הוצגו אומדני עלויות מעודכנים לחלופה שאישר ראש המוסד ביוני 2016 (כאמור, בסכום של 1,779 מיליוני ש"ח) בסכום של 1,871 מיליוני ש"ח. בתוספת עלויות רכישת המקרקעין שהוצגו שוב בחסר של 71 מיליוני ש"ח (ראו לעיל), אומדני העלות במרץ 2017 ובאוקטובר 2016 הצביעו על סכום של 1,942 מיליוני ש"ח למימוש תוכנית האב שלב א'. סכום זה האמיר לכדי תוספת של כ-442 מיליון ש"ח (כ-30%) לעומת ההסכם החוזי מול משרד האוצר.

בדיון של ועדת ההיגוי לתוכנית האב באפריל 2017 הציגה תקציבאית התוכנית, כי "הפרוייקט חורג מהתקציב שהוקצה לו בתחילת הדרך, בשלב זה אין כוונה לפתוח את ההסכם מול משרד האוצר, מציינת כי בשנת 2018 המשרד יוצא למו"מ חדש על

11 ההפרש בין שומת הקרקע (עשרות מיליוני ש"ח) לבין העלות שהוצגה (מיליוני ש"ח "בודדים").





תר"ש 2019-2021 ושם יוצגו צורכי הבינוי והתוספות הנדרשות להשלמת שלב א' של תוכנית האב". על פי המצגת שצורפה לדיון עלויות בניין המשרדים הנצפות נכון לאותו מועד עלו לכ-725 מיליון ש"ח וזאת בהשוואה לאומדן בסך 630 מיליון ש"ח שהוצג לראש המוסד ביוני 2016.

ראש המוסד הנחה ביוני 2017 את רמ"ט המוסד "לבחון את האופציה לפנות לאוצר לפני התר"ש מחשש שנישאר ללא תקציב לפרויקט". זאת "לאור הגדלות חוזרות ונשנות של תכולות העבודה והגדלת התקציב של תוכנית האב לבינוי" ובאופן מיידי.

האומדן הצפוי של עלויות התוכנית עודכן במהלך השנים. ב-30.11.2017 הציגה מחלקת התקציב של המוסד בפני ראש אגף הלוגיסטיקה נתוני אומדן צפוי בדיון "חתמ"ץ [חיתוך מצב] תוכנית האב". על פי האומדן המעודכן המוערך, עלויות תוכנית האב הבסיסית מסתכמות בכ-1.612 מיליארד ש"ח. נוסף להן הציגה מחלקת התקציב אופציות לבינוי בסך 288 מיליון ש"ח, מהם 40 מיליון ש"ח לבינוי קומות נוספות בבניין המשרדים הראשי, ו-248 מיליון ש"ח לבינוי מטבח, חדר אוכל וקומות משרדים לבניין הלוגיסטיקה. מעבר לכך, הוצגו עלויות לתכולות נוספות של תוכנית האב בסך 681 מיליון ש"ח, מהן 81 מיליון ש"ח השלמת תשלום שובר לרמ"י בגין הקצאת הקרקע, ו-600 מיליון ש"ח לתוכניות התקשוב, רכש ציוד למעבדות ולרה-ארגון והצטיידות. סך האומדן הצפוי לתוכנית האב, כולל כל התכולות המתוכננות עמד על פי המצגת על סך של 2.581 מיליארד ש"ח נכון לסוף נובמבר 2017.

בסוף דצמבר 2017 נערך דיון בראשות רמ"ט המוסד לקראת הצגת תוכנית האב לראש המוסד. בדומה לדיון "חתמ"ץ תוכנית האב" המצוין לעיל, גם בדיון זה הוצג, כי האומדן המעודכן לעלויות תוכנית האב הבסיסית עומד על 1.612 מיליארד ש"ח. בנוסף ישנן אופציות לבינוי בסך 288 מיליון ש"ח, ותכולות נוספות של תוכנית האב בסך 681 מיליון ש"ח. סך האומדן הצפוי לתוכנית האב כולל כל התכולות המתוכננות עמד על פי המצגת על סך של 2.581 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.17.

בהתייחסותו לטיוטת דוח הביקורת, מסר המוסד, כי "פנה למשרד האוצר ושיקף לו את הרצון לדון על הגדלת המסגרת התקציבית בגין פרויקטים בשלב א' ופרויקטים נוספים שתוכננו מתוך ראייה עתידית של צורכי המוסד לאחר שנת 2022 ושאינם נכללים בשלב א'".

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

בפגישה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במשרד האוצר בספטמבר 2017 ציין סגן החשכ"ל, כי "כרגע פועלים באמצעות התקציב שקיים, וכל עוד לא הוחלט ולא אושר אחרת, לא ייצאו להתקשרויות מעבר לתקציב המאושר. אם יחליטו להגדיל הפרויקט ויקצו המקורות אז החשב ישלם אותם". חשב המוסד ציין באותה הפגישה, כי "במוסד ערים לכך שיש חריגה ולו פוטנציאלית", וכי "ברור למוסד שבשלב מסוים יהיה הכרח להגיע לסיכום מחודש בנושא עם אגף התקציבים באוצר", ו"להערכתנו זה יובא לקראת הדיונים על תר"ש המוסד הבאה, לשנים 2021-2019".

בנוגע לזיהוי נקודות כשל אפשריות בפרויקט ציין חשב המוסד, כי "הבעיה היא בשינוי בהנחות המוצא ביציאה לפרויקט. כחשב הוא גם התריע על כך שתידרש תוספת משמעותית לפרויקט". בתשובה לשאלה באשר למודעות מנכ"ל משרד האוצר או שר האוצר לצפי בהגדלת עלויות הפרויקט, ציין סגן החשכ"ל כי "לא ידוע לו על כך והוא בספק אם הם מודעים לכך".



בסיכום, משרד מבקר המדינה מעיר למוסד, כי במהלך התכנון ובתחילת הבנייה היה ידוע למוסד על פערים תקציביים ניכרים בין מימון שלב א' של תוכנית האב לבין ההקצאה של משרד האוצר ורמ"י. פערים אלה היו ידועים במוסד ואף נדונו בו, אך לא הוצגו כנדרש בפני הדרג המדיני הבכיר, ובכלל זה לא הוצגו לשר הממונה - ראש הממשלה, לשם עדכון ולשם קבלת אישורו להם.



## סיכום

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המוסד על הכנת תוכנית אב רב-שנתית לבניוי במוסד.

תוכנית זאת כוללת פרויקט רחב היקף ועתיר משאבים שנועד לתת מענה לצרכים המבצעיים של המוסד כנגזר מייעודו; ומשית על קופת המוסד והמדינה התחייבויות כספיות בהיקפים גדולים. כמתואר לעיל, נמצאו ליקויים בהתוויית צורכי כוח האדם של המוסד כבסיס לתוכנית האב, בהליך קבלת ההחלטות על תוכנית האב, בסיכום הנושא המימוני לביצוע שלב א' של התוכנית - בכלל זה מימון חלקי של שלב א'. בולט בהקשר זה חוסר עקביות בתחזיות גידול כוח האדם במוסד במשך השנים כאשר ברור שהתחזיות הן מפתח בעל משמעות רבה בקביעת הצרכים ובביסוס הצורך באשר למשאבים הנדרשים.

כמו כן נמצא, כי אם יממש המוסד את כל התכולות; שהציג כמיועדות לתוכנית, אזי יתווספו לעלויות תוכנית האב כ-1.081 מיליארד ש"ח (כ-72% לעומת הסכום שעליו סיכמו המוסד, משרד האוצר ורמ"י בסך 1.5 מיליארד ש"ח), ועלויותיה צפויות להסתכם בכ-2.6 מיליארד ש"ח. המוסד לא עדכן עד מועד סיום הביקורת את משרד האוצר בעלות הדרישות, ולא פנה כדי לקבל אישור לכך.

החשיבות המבצעית של תוכנית אב לבניוי במוסד ובה בעת עלותה הכספית של התוכנית גבוהות. בעת אישור הפרויקט התקיים בסיס נורמטיבי מוצק, אשר אמור היה לשמש מצפן עבור המל"ל באשר להתנהלות סדורה ומחייבת בתהליך אישור הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר למל"ל, כי היה עליו לשמש עין בוחנת של הפרויקט ברמה הלאומית, ומשום כך, היה עליו להיות ציר מרכזי בהליך קבלת ההחלטות בעניינו.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי המוסד יביא פרויקטי בניוי מרכזיים תומכי לחימה בעלויות המחויבות לאישור השר הממונה - ראש הממשלה, ובאמצעות המל"ל לאישור ועדת שרים רלוונטית. כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לאשר את מלוא עלויות הפרויקט טרם היציאה לדרך.

