

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.