

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



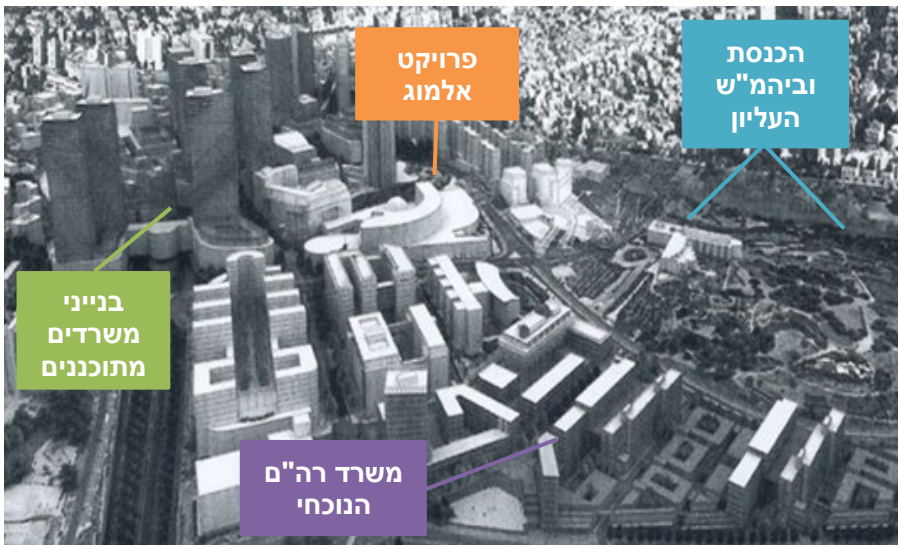
המקור: אגף החשכ"ל, משרד רה"ם, החלטות הממשלה והקבינט. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו

מבוא

1. "פרויקט אלמוג" (להלן - הפרויקט או פרויקט אלמוג) הוא מיזם להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ולצידו מעון רשמי לראש הממשלה. מטרתו המרכזית של הפרויקט היא לספק לראש הממשלה ולצוות לשכתו ויועציו, לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) ולשרי הממשלה (כל אלה ייקראו להלן - מוקדי ההנהגה) מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית שיבטיחו את שרידותם ואת רציפות תפקודם בעיתות שגרה וחרום. איחוד משרד רה"ם ומעונו הרשמי במתחם משותף נועד לאפשר תפקוד רצוף של ראש הממשלה, לרכז את המשאבים הנדרשים לפעילות ראש הממשלה ואבטחתו ובכך להפחית את ההוצאה הכוללת עליהם. כמו כן, על פי התוכנית, ישמש המבנה החדש אתר ייצוגי ומכובד ההולם את מעמדו של ראש הממשלה ומתאים לקיום טקסים ממלכתיים ולאירוח רשמי של גורמים בין-לאומיים בכירים, כמקובל במדינות נוספות בעולם.¹ הפרויקט תוכנן להיבנות בשטח הנכלל בקריית הממשלה בירושלים.

תמונה 1: השטח המיועד להקמת הפרויקט



המקור: אגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

1 מתקני אירוח רשמיים נמצאים למשל בארה"ב, בקנדה ובספרד.

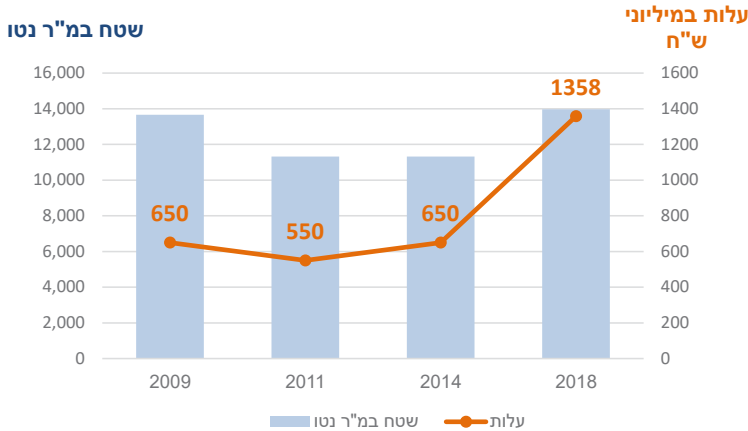
תמונה 2: מבנה הפרויקט המתוכנן



המקור: ויקיפדיה, הדמיה של משרד האדריכלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. הליכי המכרז לתכנון הפרויקט החלו בשנת 1995, קידומו "הוקפא" מפעם לפעם משיקולי תקציב, ומשנת 2000 הוא קודם בעיקר בהיבט התכנוני. במאי 2014 החליטה ממשלת ישראל להניע את הפרויקט מחדש, ובאוקטובר 2018 הופסק קידום הפרויקט. זאת בעקבות שינוי שחל במועד זה בעמדת שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) ואגף הביטחון במשרד רה"ם, אשר החליטו להתנגד להקמת הפרויקט במקומו המתוכנן בשל סיכונים ביטחוניים שהתגלו להם בסביבתו. בעקבות האמור, במועד סיום הביקורת נבחנת האפשרות להקמת פרויקט דומה במקום חלופי.
3. עלות הפרויקט השלם, הכולל את בניית המעון ומשרד רה"ם על כל יחידותיו, הוערכה בשנת 2009 ב-650 מיליון ש"ח. במשך השנים בוצעה עבודת מטה בניסיון לצמצם את עלויות הפרויקט, ומשנת 2015 נבחנה האפשרות להקמתו בשלבים - בשלב הראשון יוקמו המעון ויחידות ליבה של המשרד בלבד (להלן - שלב א'), ובהמשך תישקל בנייה שתאפשר את שילובן של יחידות נוספות של המשרד בפרויקט. להלן תרשים המרכז את השינויים בהערכת עלויות הפרויקט השלם:

תרשים 1: הערכת עלויות הפרויקט יחסית לשטחו



המקור: אגף החשכ"ל, משרד ה"ם. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי הגידול הניכר בעלותו המוערכת של הפרויקט בשנת 2018 נגרם מעדכון דרישות המיגון שלו, בהתאם לצורכי הביטחון והגדרת האיזמים, לרבות הוספת דרישת רציפות תפקוד.

4. במסגרת החלטות הממשלה, הקבינט וראש הממשלה, הוטלה האחריות לקידום הפרויקט או לקידום היבטים מסוימים בו על הגורמים האלה (הגורמים המפורטים בפסקאות א-ד ייקראו להלן - צוות הפרויקט):

א. המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל): המל"ל הוא גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה המופקד על ענייני חוץ וביטחון. הגוף פועל מכוח חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, ועל פי הנחיות ראש הממשלה. בדצמבר 2015 הטיל ראש הממשלה על סגן ראש המל"ל וראש אגף לוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף דאז את האחריות להובלת הפרויקט מטעמו. במסגרת זו הוא עסק בהכנת הצעת מחליטים לאישור מתווה הפרויקט ותקציבו בקבינט; בריכוז עבודת מטה להגדרת תפיסת המיגון והאבטחה של הפרויקט; בבקרה ומעקב שנועדו לוודא כי הפרויקט עומד בלוחות הזמנים וכי אין חריגה מתקציבו; בהסדרת תהליכים ובתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט.

ב. חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חטיבת הנכסים; אגף החשכ"ל): חטיבת הנכסים פועלת לניהול ולהקמה של פרויקטים ממשלתיים ומבצעת פיקוח ובקרה עליהם באמצעות מינהלת שירותי בינוי ממשלתי (להלן - המינהלת). משנת 2013 מפעילה חברה א' את המינהלת, וכפופה לחטיבת הנכסים. חטיבת הנכסים עסקה בניהול

פרויקט אלמוג מתחילתו, ובמאי 2014 הטילה עליה הממשלה את התפקיד. המינהלת הופקדה על ריכוזו וניהולו השוטף של הפרויקט, בפקוח חטיבת הנכסים. במסגרת תפקידה, התקשרה חטיבת הנכסים עם אדריכלי הפרויקט ועם יועצים שונים בתחום התכנון, המיגון והרציפות התפקודית.

ג. משרד רה"ם: ראש אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם (להלן - אג"ת במשרד רה"ם) משמשת "נציגת הלקוח" מטעם המשרד ומטעמו של ראש הממשלה והופקדה על אפיון דרישות הלקוח; על הכנת פרוגרמה לפרויקט²; ועל הבאת הפרוגרמה לאישור אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת במשרד האוצר). אגף הביטחון והחירום במשרד הופקד בין היתר על הגדרת צורכי הביטחון והאבטחה של המשרד ועל העברתם לשב"כ לשם הטמעתם בפרוגרמת הביטחון³.

ד. השב"כ: היחידה לאבטחת אישים באגף האבטחה בשב"כ משמשת האחראית לאבטחתו הפיזית של ראש הממשלה והמנחה המקצועית של אגף הביטחון במשרד רה"ם בכל הקשור לאבטחת המעון והמשרד. בין תפקידיה בפרויקט - אפיון דרישות ביטחון והכנת פרוגרמת ביטחון. הרשות הממלכתית לאבטחת מידע בשב"כ (להלן - רא"ם) אחראית בפרויקט להנחיה בתחום זה, לאפיון דרישות ביטחון במסגרת ההתגוננות מפני מתקפת סייבר ולהכנת פרוגרמת ביטחון בנושאים אלה.

ה. ועדה להסרת חסמים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם: ועדה זו הוקמה לראשונה בתוקף החלטת ממשלה ממאי 2014, והוטל עליה להכריע במחלוקות הקשורות ליישום החלטת הממשלה בדבר קידום הפרויקט ולסייע בסילוק חסמים⁴.

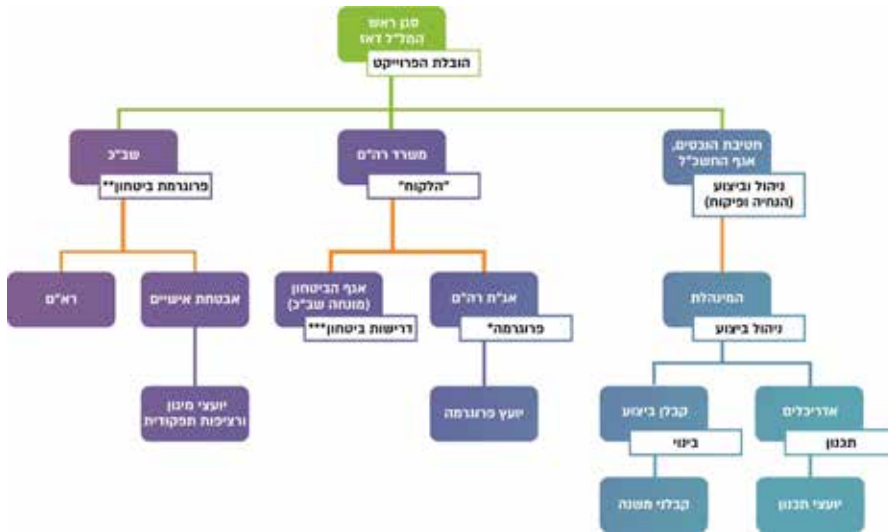
ו. אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון (להלן - אהו"ב או אהו"ב במשרד הביטחון): ביוני 2018 החליט ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי ניהול הפרויקט יועבר מחטיבת הנכסים במשרד האוצר לאהו"ב במשרד הביטחון. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2019, טרם הובאה החלטה זו לאישור הממשלה.

2 פרוגרמה היא מסמך הנחיות לאדריכלים המפרט את צרכיו התכנוניים של הלקוח, ובהם היקף השטחים בפרויקט, השימושים המתוכננים בשטחים אלה והזיקות ביניהם.

3 פרוגרמת הביטחון היא מסמך הנחיות לאדריכלים המפרט את דרישות הביטחון והאבטחה של הפרויקט. פרוגרמת הביטחון מוטמעת בפרוגרמה הכוללת.

4 החלטת הממשלה 1581 (מאי 2014); החלטת הקבינט ב/64 (דצמבר 2015). בהחלטה האמורה נקבע כי חברי הוועדה הנוספים יהיו נציג המ"ל; נציג משרד הביטחון; נציג אגף החשכ"ל; נציג אג"ת במשרד האוצר; ומזכיר הממשלה.

תרשים 2: צוות הפרויקט - חלוקת תפקידים



המקור: המל"ל, אגף החשכ"ל. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- * פרוגרת - ריכוז הדרישות התכנוניות של הפרויקט.
- ** פרוגרת ביטחון - הדרישות התכנוניות של הפרויקט בתחום הביטחון, מוטמעות בפרוגרת.
- *** דרישות אגף הביטחון במשרד רה"ם בנוגע לפרויקט. מוטמעות בפרוגרת הביטחון.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2019 עד אוגוסט 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד רה"ם ומעונו". בביקורת נבדקו הנושאים האלה: העיכוב בהקמת הפרויקט; עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט; וניהול הפרויקט. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם, במל"ל, בחטיבת הנכנסים באגף החשכ"ל ובשב"כ. בדיקות השלמה נעשו במזכירות הממשלה, באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת או אג"ת במשרד האוצר), באה"ב 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.

העיכוב בהקמת הפרויקט

רקע

שלבים בתכנון פרויקט בנייה

תכנון פרויקט בנייה כולל כמה אבני דרך מרכזיות, כמפורט להלן:

תרשים 3: שלבי תכנון פרויקט בנייה



המקור: המינהלת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אומדן עלויות מבוצע בשלבים נוספים של הפרויקט, בהתאם להתקדמותו.



השלבים בקידום פרויקט אלמוג

1. ראשיתו של פרויקט אלמוג בשנת 1995, כאשר יזמה חטיבת הנכסים פרסום מכרז פומבי לתכנון משרד רה"ם כחלק מקריית הלאום בירושלים. במהלך תקופה זו ועד שנת 2009 הפרויקט תוקצב לצורכי תכנון בלבד, ולא חלה בו התקדמות של ממש, פרט להכנת פרוגרמה שלא אושרה על ידי אג"ת וביצוע תכנון אדריכלי ראשוני. בשלב זה הוערכה עלות הפרויקט בכ-550 מיליון ש"ח.
2. בפברואר 2009 החליטה ממשלת ישראל לאשר ולתקצב את הקמת הפרויקט, הכולל את משרד רה"ם ומעונו, בסכום של כ-650 מיליון ש"ח, ולסיים את תכנונו עד לסוף יוני 2009. באפריל 2009, לאחר הבחירות לכנסת ובשל גירעון תקציבי, החליטה הממשלה החדשה על ביטול ההחלטה הקודמת. בפברואר 2010 הבהיר מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי "החלטת הממשלה אינה מבטלת את המשך פעולות התכנון הנדרשות להצגת תוכנית חלופית ליישום הפרויקט, תוך מתן דגש להתייעלות ולצמצום עלויות באופן ניכר".

בהתאם לאמור, וכדי לייעל את הטיפול העתידי בפרויקט כשיאושר תקציב לביצועו, קידמה חטיבת הנכסים, בשיתוף אג"ת במשרד רה"ם, את הפרויקט בהיבט התכנוני, תוך ניסיון לצמצם את עלויותיו. ביולי 2011 אישר מנכ"ל משרד רה"ם דאז פרוגרמה של הפרויקט, ששטחה מצומצם יחסית לשטח שנקבע בתוכנית הקודמת⁵. בדצמבר 2012 החלו ההליכים לאישור התב"ע לפרויקט, ובמאי 2017 נכנסה תוכנית הפרויקט לתוקף לאחר שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, מחוז ירושלים.

3. בדצמבר 2013 החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג (להלן - ועדת גולדברג), שתפקידה "לבחון את כל ההיבטים הרלוונטיים להקמתו של מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעון רשמי לראש הממשלה, ובכלל זה ההיבטים הכלכליים והביטחוניים, תוך התייחסות לתוכניות שהוכנו עד כה". באפריל 2014 הגישה ועדת גולדברג לממשלה את המלצותיה בנושא הקמתו של מבנה חדש למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, ולפיהן מטעמים ביטחוניים ולוגיסטיים קיים צורך להקים מתחם בו יהיו שני המבנים מצויים בסמיכות. עוד המליצה הוועדה כי ההליכים לבניית משרד רה"ם ומעונו יתחדשו ללא עיכוב.

במאי 2014 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי דוח ועדת גולדברג ולהטיל על חטיבת הנכסים לבצע את המלצות הוועדה, להכין תוכנית בנושא ולהגישה לאישור הקבינט בתוך 60 יום. עוד החליטה הממשלה להקים ועדה להסרת חסמים, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שתכריע במחלוקות ותסייע בהסרת חסמים.

5 שטח הפרויקט צומצם מ-13,670 מ"ר נטו (39,150 מ"ר ברוטו) ל-11,324 מ"ר נטו (26,900 מ"ר ברוטו), ועלות הפרויקט המוערכת צומצמה מ-650 מיליון ש"ח ל-550 מיליון ש"ח.

4. במרץ 2015 הגיש צוות מומחים בראשות אלוף (במיל.) עידו נחושתן (להלן - ועדת נחושתן) לראש המל"ל דאז דוח מסכם (להלן - דוח ועדת נחושתן). ראש המל"ל אישר את הדוח המסכם, וביוני 2016 אישר גם ראש הממשלה את עיקרי המלצות הדוח.
5. בדצמבר 2015 החליט הקבינט כי בשלב הראשון יתוכנן, יתוקצב ויוקם מעון ראש הממשלה, וזאת בתוך 30 חודשים. כמו כן, ראש הממשלה הנחה כי המשך הפרויקט (קומפלקס המשרד) יובא לאישור הקבינט "בתקופה הקרובה". במסגרת זו אישר הקבינט תקציב של 100 מיליון ש"ח למימון הקמת המעון ו-20 מיליון ש"ח למימון תכנון המעון והמשרד. האחריות לפעולות התכנון והבנייה הוטלה על חטיבת הנכסים, ונושאים תקציביים הוטלו על אג"ת במשרד האוצר בתאום עם אגף החשכ"ל.

תרשים 4: אבני דרך עיקריות בפרויקט אלמוג



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



הצורך הביטחוני בפרויקט וחשיבות קידומו

במשך השנים הגדירו גורמי המקצוע - השב"כ, מל"ל, אגף הביטחון במשרד רה"ם וועדות גולדברג ונחשתן - את האיומים והסיכונים שיש להתמודד עימם ואת המשתמע מאיומים אלה מהבחינה המיגונית והתשתיתית. על בסיס נתונים אלה התגבשה עמדת גורמי המקצוע ולפיה חשוב להקים את הפרויקט בהקדם האפשרי, תוך מתן מענה לאיומים שונים ובהם איומים ביטחוניים ורעידות אדמה.

חשיבות קידומו של הפרויקט ולוח הזמנים שנקבע להקמתו: בישיבת הממשלה במאי 2014, שבה אומצו המלצות ועדת גולדברג, צוין הצורך בקידומו המהיר של הפרויקט.

בהמשך לאמור לעיל, בהחלטת הקבינט מדצמבר 2015 נקבע כי השלמת הבנייה והמיגון של המעון תיעשה תוך 30 חודשים ממועד ההחלטה, קרי עד יוני 2018. בסיכום ראש הממשלה לדיון נכתב, כי נושא המשך הפרויקט בהקשר למשרד יובא לאישור הקבינט בתקופה הקרובה.

במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט מדצמבר 2015 ולפיה בניית המעון תושלם בתוך 30 חודשים (דהיינו עד יוני 2018) ויוצג מתווה להקמת המשרד "בתקופה הקרובה", טרם אושרה פרוגרמה עדכנית לפרויקט; טרם הוחל בבניית המעון כשלב ראשון בביצוע הפרויקט; טרם הוצגה לקבינט "הצעת מחליטים" בעניין הקמת המשרד; אין מועד צפוי להשלמת הפרויקט והיתכנות הקמתו מוטלת בספק. זאת, על אף עמדתם הברורה של גורמי המקצוע בדבר חשיבות הפרויקט לביטחון הלאומי של מדינת ישראל והצורך בקידומו המהיר.

אשר לאפשרות מיגון המעון והמשרד הקיימים, אומנם באוגוסט 2015 נמנע הקבינט מקבלת החלטה בדבר מיגונם, אך זאת על בסיס ההנחה כי תכנון הפרויקט והקמתו יחלו באופן מיידי, וכי הקמת המעון תושלם בשנת 2018. משהתעכב גיבוש מתווה הפרויקט, וממילא לא הושלם תכנונו ולא הוחל בבנייתו, היה מקום לשוב ולהידרש לנושא. בעניין המעון, תצוין לחיוב העובדה כי בשנת 2019 הוכנה תוכנית למיגונו, והיא אושרה ותוקצבה, אך מועד ביצועה טרם נקבע. בעניין המשרד נמצא כי במהלך הביקורת הוכנה תוכנית ביניים למיגונו, אולם תוכנית זו טרם תוקצבה.

אגף החשכ"ל מסר בתשובותיו מדצמבר 2019 ומפברואר 2020 כי הקמת המעון והכנת מתווה המשרד התעכבו בשל התמשכות הטיפול של משרד רה"ם בגיבוש פרוגרמה מאושרת לפרויקט אלמוג השלם. זאת, בין היתר, עקב גישות שונות של



גורמים במשרד רה"ם בנוגע למהות הפרויקט. אגף החשכ"ל הוסיף כי לא ניתן היה להתחיל בהקמת המעון במנותק מן התכנון הכולל של המשרד, שכן, חלק מעבודות הבנייה משותפות לשני השלבים.

על ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט וליזום את הבאתן להחלטת הממשלה, ובתוך כך עליו להציע למנות גורם אחד שיפקד על מימוש ההחלטה. כמו כן, 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.

בעניין זה משרד רה"ם מסר בתשובותיו מדצמבר 2019 ומפברואר 2020, כי ממלא מקום מנכ"ל המשרד בוחן מקומות חלופיים להקמת הפרויקט, ובהם מקומו הנוכחי, והנושא יובא לאישור הדרג המדיני בהקדם האפשרי ובשים לב להיבטים רלוונטיים ובהם היבטים תקציביים וביטחוניים, שינויים תכנוניים והעובדה כי מדינת ישראל נמצאת בתקופת בחירות. במסגרת הצעת החלטה זו ייכלל גם הגורם שיהיה אחראי לביצוע הפרויקט ולמנגנון הפיקוח עליו.

עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט

1. הצורך בבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט: במסגרת תהליך הגדרת הצרכים הביטחוניים של פרויקט בנייה, יש לבחון את הבינוי הקיים ואת הבינוי העתידי בסביבה המקיפה את הפרויקט ויש להעריך את השפעותיו על הפרויקט. במסגרת פרויקט אלמוג, האחריות לריכוז המידע התכנוני ולהעברתו לגורמים הרלוונטיים בצוות הפרויקט הוטלה על המינהלת, הכפופה לחטיבת הנכסים. האחריות למיפוי האיומים הביטחוניים על הפרויקט, לרבות איומים הנובעים משינויים תכנוניים, הוטלה על השב"כ המופקד על אבטחת ראש הממשלה ועל מיפוי האיומים האפשריים עליו, ועל אגף הביטחון במשרד רה"ם, האחראי לתחומי האבטחה הפיזית, אבטחת מידע וטיפול במצבי חירום במשרד ובמעון. מנהלי הפרויקט, סגן ראש המל"ל דאז ומנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל באמצעות המינהלת, אחראים להנחות ולרכז את עבודת כלל הגורמים השותפים בפרויקט ולתאם ביניהם.

הצורך בבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט עלה גם במסמך עבודה של יועץ הפרויקט לרציפות תפקודית מאוגוסט 2017 שיועד למתכנני הפרויקט והועבר לצוות הפרויקט. במסמך נכתב בנוגע לפרויקט: "על התכנון לתת מענה לתאום ולהשפעות של המתקנים והתוכניות המקודמות במרחב הסמוך למגרש... יש



לנתח ולהתאים התכנון לתב"ע ולתוכניות המקודמות במרחב המגרש ובסמוך אליו.

דרך אפשרית למלא את הצורך בבדיקה שוטפת של בינוי בסביבת פרויקט בעל היבטים ביטחוניים מצוינת בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965 אשר קובע כי הרכב ועדה מחוזית לתכנון ובנייה יכול לנציג מטעמו של שר הביטחון. נציג זה יהיה חבר גם בוועדה למתקנים ביטחוניים, שמוסמכת בין היתר להטיל מגבלות תכנוניות על מבנים הגובלים במתקן המוגדר כמתקן ביטחוני. מן הביקורת עולה כי לנוכח היבטיו הביטחוניים של פרויקט אלמוג והיותו פרויקט המתבצע בליווי השב"כ, ייתכן ששר הביטחון יוכל להגדיר את הפרויקט כ"מתקן ביטחוני", אשר נועד להיות מוחזק בידי "שלוחה אחרת של מערכת הביטחון". הגדרת הפרויקט באופן זה משמעה שנציג משרד הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים יקיים מעקב אחר שינויים במצב התכנוני בסביבת הפרויקט, באמצעות מערכת ממוחשבת המתריעה על שינויים אלה, וימסור לשב"כ עדכון שוטף בנושא.

2. בדיקת הבינוי הסביבתי שבוצעה: בשלביו המוקדמים של פרויקט אלמוג פעל אגף הביטחון במשרד רה"ם לאיתור ולמניעה של סיכונים שמקורם במבנים קיימים ומתוכננים בסביבת הפרויקט. למשל, בשנת 2007 הוכנה עבור האגף חוות דעת בנושא "ניתוח איומים ומשמעות מיגונית" בנוגע לפרויקט. חוות הדעת כללה פרק שעניינו "ניתוח הסביבה" ואשר סקר את מכלול המבנים הקיימים והמתוכננים בסביבת הפרויקט. כמו כן עסקה חוות הדעת בקווי הרכבת הקלה המתוכננים לעבור בסמוך לפרויקט ולהיקף הרחב של תנועת מבקרים ועובדים הצפוי בסביבת הפרויקט, בהתחשב במקומו בקריית הלאום.

בהתאם לאמור לעיל פעל האגף להגבלת הבנייה באזור. למשל, באוגוסט 2007 פנה האגף לחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל בבקשה להגיש התנגדות להקמת בית מלון ממזרח לפרויקט וציין כי "רמת האיום כלפי משרד רה"ם הינה גבוהה ביותר ונגזרת מכך רמת האבטחה הנדרשת. המיקום המתוכנן של בית המלון מהווה איום ישיר על תנועות ראש הממשלה ושרי הממשלה בכניסתם למתקן".

בהמשך לבדיקה הסביבתית שבוצעה בשנת 2007 התעדכן אגף הביטחון במשרד רה"ם בדבר שינויים בסביבת הפרויקט באמצעות דיווח שקיבל מפעם לפעם מראש המינהלת. הפרויקט לא הוגדר כ"מתקן ביטחוני" ולפיכך לא התקבלו דיווחים שוטפים בנושא מנציג משרד הביטחון בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים.

3. שינויים מהותיים שחלו בסביבת הפרויקט לאחר הבדיקה: בפרק הזמן שחלף בין הגשת חוות הדעת בנוגע לבינוי סביב פרויקט אלמוג בשנת 2007 לבין קבלת

החלטת הממשלה בדבר קידום הפרויקט במאי 2014 חלו שינויים תכנוניים מהותיים באזור, כמפורט להלן:

א. **תב"ע הכניסה לעיר:** התוכנית עוסקת בהקמת רובע עסקים חדש באזור הכניסה המערבית לירושלים, הכולל מתחם עסקים, מלונות, מבני מגורים, ומתחם בתי משפט. כמו כן כוללת התוכנית הקמת 12 בניינים רבי קומות סמוך לפרויקט אלמוג המתוכנן. ההליך הסטטוטורי לאישור התוכנית החל בשנת 2011, והיא אושרה ביוני 2015.

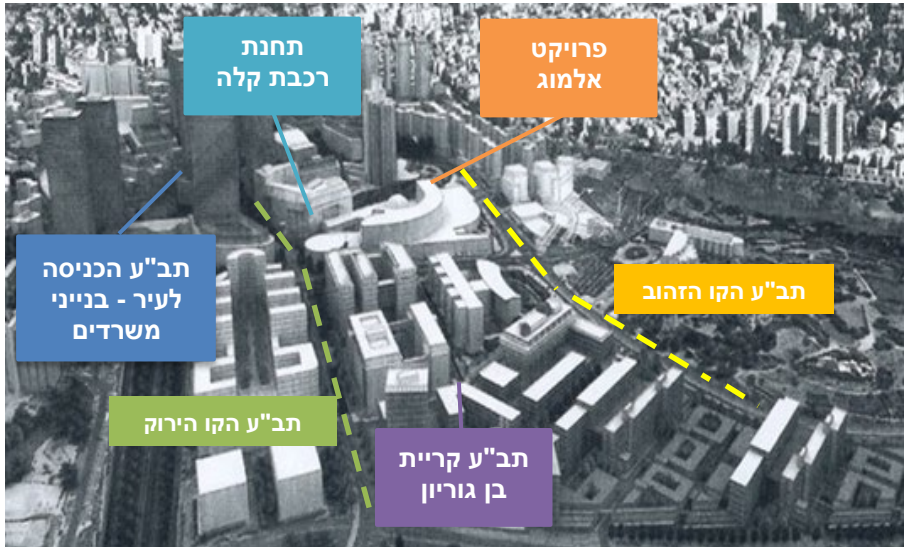
ב. **תב"ע הקו הירוק והקו הזהוב של הרכבת הקלה בירושלים:** על פי התוכנית, הקו הירוק יחבר את שכונת גילה שבדרום העיר לשכונת הגבעה הצרפתית בצפונה⁶. מתווה הקו עובר סמוך למתחם פרויקט אלמוג מצידו המערבי, ואחת מתחנות הקו סמוכה לכניסה למתחם הפרויקט. תכנון מקטע הקו הירוק הושלם בשנת 2013, ותוכנית הקו אושרה ביוני 2015.

הקו הזהוב מתוכנן כקו תיירותי, שיחבר בין העיר העתיקה לבין קריית המוזיאונים. מתווה המקטע המערבי של הקו עובר בסמוך למתחם פרויקט אלמוג מצידו המזרחי. ההחלטה בדבר הקמת הקו התקבלה בשנת 2013, ותוכנית הקו אושרה להפקדה באוגוסט 2019.

ג. **תב"ע קריית בן גוריון (קריית הממשלה):** התוכנית כוללת העתקת משרדי ממשלה מאזורים אחרים בירושלים ומחוצה לה אל מתחם קריית הלאום שבגבעת רם בירושלים. במסגרת זו, מתוכננת הקמת בנייני משרדים חדשים ותוספת אגפים בבנייני המשרדים הקיימים. ההליך לאישור התוכנית החל בשנת 2011, והתוכנית אושרה באוקטובר 2013.

6 הקו צפוי לעבור בין קמפוס האוניברסיטה העברית בגבעת רם לקמפוס בהר הצופים ומכונה "קו האוניברסיטאות".

תמונה 3: הבינוי המתוכנן בסביבת הפרויקט



המקור: אגף החשכ"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4. האינדיקציות שעמדו לפני צוות הפרויקט לשינויים בתוכניות הבינוי בסביבתו:

א. השינויים המתוכננים בסביבת הפרויקט מצוינים בדוח ועדת נחושתן ממרץ 2015, אשר הופץ בשעתו, בין היתר, למנכ"ל משרד רה"ם, לחשכ"ל, לראש היחידה לאבטחת אישים ולראש רא"ם בשב"כ. הדוח כולל תיאור מילולי והדמיות גרפיות של הבנייה המתוכננת בכניסה לעיר ושל מתחם קריית הממשלה וקריית הלאום, ועוסק בהשפעת הבנייה ותוכנית הרכבת הקלה על אופי המתחם.

ב. כמו כן, פורטו השינויים במסמך תכנון של פרויקט אלמוג ממאי 2015, אשר הכין משרד האדריכלים של הפרויקט והוגש לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ירושלים. המסמך כולל הדמיה גרפית של מתחם הפרויקט ושל הבנייה הקיימת והמתוכננת בסביבתו, לרבות תוכנית הכניסה לעיר ותוכנית קריית בן גוריון. כמו כן, כולל המסמך את תוואי קווי הרכבת הקלה הירוק והזהוב העוברים בסמוך לפרויקט, ואף סימון של תחנת הרכבת הקלה הסמוכה לכניסה למתחם הפרויקט. העתק של המסמך הועבר לחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, וגרסה שלו, הכוללת הדמיה של הבנייה בסביבת הפרויקט, הועברה לאגף הביטחון במשרד רה"ם.

ג. השינויים הקשורים לרכבת הקלה הוזכרו גם במסגרת תיאומים בנוגע לקו הזהוב, שהתקיימו בין מתכנני הרכבת הקלה לבין הגורמים המטפלים

בפרויקט אלמוג: באוקטובר 2015 התקיימה פגישה עם נציג אגף הביטחון במשרד רה"ם. הפגישה התמקדה בקו הזהוב, אך הוצג בה, בין היתר, החיבור בין הקו הזהוב לקו הירוק, המתוכנן לעבור סמוך לפרויקט. פגישות תיאום בנושא הקו הזהוב והממשק עם פרויקט אלמוג התקיימו עם אדריכלי הפרויקט באפריל 2015 ועם ראש המינהלת בינואר 2016.

היחידה לאבטחת אישים בשב"כ, רא"ם בשב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם היו שותפים בצוות הפרויקט, היו מחויבים למפות את האיומים האפשריים על הפרויקט והופקדו על הכנת פרוגרמת הביטחון שלו. גורמים אלה גיבשו את עמדתם בנושא בלא שהתבצעה בדיקה עדכנית של איומים אפשריים עקב בינוי עתידי בסביבת הפרויקט, ובינואר 2018 הגישו פרוגרמת ביטחון שלא הביאה בחשבון את תוכנית הכניסה לעיר ואת תוואי הרכבת הקלה באזור הפרויקט. ראוי היה לבצע בדיקה כזאת, בשל הצורך הברור בגיבוש עמדה ביטחונית-מקצועית על בסיס מידע תכנוני עדכני; לנוכח העובדה שהבדיקה המקיפה האחרונה בנושא בוצעה בשנת 2007; ולנוכח העובדה כי בעת גיבוש העמדה בנושא היו בידי השב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם אינדיקציות, ולו חלקיות, לכך שחלו שינויים תכנוניים מהותיים בסביבת הפרויקט.

סגן ראש המל"ל דאז ומנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל הממונה על המינהלת - האמורים לתאם את עבודת הגורמים השונים המעורבים בפרויקט - לא וידאו כי המידע התכנוני הרלוונטי בדבר שינויי תוכניות הבינוי, אשר היה בידי המתכננים ובידי המינהלת, יובא באופן סדור, מלא ועקבי לידיעתם של השב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם.

עקב כך, החל ממועד קבלת החלטתו של הקבינט בסוף שנת 2015 ובמשך כשלוש שנים, התבססה עבודת המטה של צוות הפרויקט על עמדה מקצועית-ביטחונית הרלוונטית למצב התכנוני בשנת 2007. תמונת המצב העדכנית והמלאה של שינויי תוכניות הבינוי התבררה לבסוף רק באוגוסט 2018, והדבר הוביל להקפאת הפרויקט, כפי שיפורט להלן.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי ראש המינהלת עדכן את אגף הביטחון במשרד רה"ם בכל התוכניות שקודמו בסביבת הפרויקט ואגף הביטחון הבהיר כי הוא יעביר את המידע לשב"כ. יועץ רציפות התפקוד של הפרויקט אף נפגש עם ראש אגף המבצעים בשב"כ והציג לו את מלוא המידע העדכני. אגף החשכ"ל הוסיף כי משרד רה"ם והשב"כ היו מעורבים בהליכי הפרויקט מתחילתו ונחשפו למידע בדבר תוכניות הבינוי בסביבת הפרויקט במסגרת פגישות עבודה ודיוני קבינט. כמו כן, גורמים בצוות הפרויקט השתתפו בוועדת נחשתן, ודוח הוועדה, אשר הציג את סביבת הפרויקט, הופץ במרץ 2015 למנכ"ל משרד רה"ם ולגורמי הביטחון. תוכנית הבינוי



במתחם הביטוח הלאומי, המאוחרת לדוח ועדת נחושתן, הובאה לידיעת משרד רה"ם בשנת 2018, אולם מדובר בתוכנית שטרם אושרה. לנוכח כל האמור, לדעת אגף החשכ"ל לא ברור מדוע הציגו משרד רה"ם והשב"כ את התנגדותם למקום הפרויקט בשלב כה מאוחר. עוד השיב אגף החשכ"ל כי חטיבת הנכסים מקיימת תהליך סדור של העברת מידע בפרויקטים שבניהולה, תוך שיתוף משרדי הממשלה כלקוח בכל שלבי הפרויקט. פרויקטים מורכבים אחרים שבניהול החטיבה הושלמו בהצלחה ובמועד שנקבע.

השב"כ מסר בתשובתו מדצמבר 2019 כי תפקידו במסגרת הפרויקט היה אפיון דרישות הביטחון כנגד טרור ואיומים פיזיים וכי פרוגרמת הביטחון לא נדרשה לעסוק בתוואי הבינוי בסביבתו החיצונית של המתקן, לרבות בתוכנית הכניסה לעיר ובתוואי הרכבת הקלה, ולמותר לציין כי בחינת הבינוי העיתידי בסביבת הפרויקט אינה באחריותו. כמו כן כל המידע בנושא זה נמצא ברשות מינהלת הפרויקט ולא הובא באופן מלא לידיעתו. השב"כ הוסיף כי עם זאת, הוא מקבל את ההערה כי דוח ועדת נחושתן אשר הועבר בשנת 2015 לידיעתו נתן ביטוי לשינויים המתוכננים בסביבת הפרויקט, ונכון היה כי השב"כ יעביר את התייחסותו להיבטים אלה ויעמוד על האתגרים האבטחתיים שיווצרו בעקבות השינויים התכנוניים סמוך למועד קבלת דוח הוועדה, ולא מאוחר יותר.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי הוא אינו אחראי לבדיקת הסביבה התכנונית של הפרויקט, שכן תפקידו בפרויקט התמקדו בתחומים הניהוליים והביטחוניים, והאחריות להיבטים התכנוניים הוטלה על חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל. זאת, על פי החלטת הממשלה בעניין קידום הפרויקט ועל פי הוראות התכ"ם⁷ הקובעות כי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל היא הגורם הבלעדי שיבצע מעקב אחר נכסי הדיור הממשלתי וישמור עליהם מהבחינה התכנונית, כדי למנוע כפל עלויות וטיפול בלתי אחיד. משרד רה"ם הוסיף כי בשתי ישיבות הקבינט שהתקיימו בנוגע לפרויקט לא העירו נציגי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל על שינויים תכנוניים מהותיים בסביבת הפרויקט לאחר שנת 2010, אשר יש בהם כדי להוביל להערכה מחדש של מקום הפרויקט.

משרד רה"ם הוסיף כי גורמי המשרד קיבלו דיווח בדבר שינויים תכנוניים בסביבת הפרויקט מראש המינהלת והניחו כי מדובר בכל המידע הרלוונטי. עם זאת, לא הוצגה בפני המשרד התמונה הכוללת של שינויי הבינוי המתוכננים בסביבת הפרויקט, ושני השינויים היוצרים את החסמים המרכזיים להמשך קידומו - תוכנית להקמת מגדל במתחם הביטוח הלאומי הסמוך לפרויקט ותוכנית המציבה תחנת רכבת קלה סמוך לכניסה הראשית למתחם הפרויקט - הובאו לידיעת משרד רה"ם רק בשנת 2018. עוד מסר המשרד כי הוא הכיר את דוח ועדת נחושתן, אך בדוח זה

7 תקנון כספים ומשק.

לא צוינו תוכניות הבינוי במתחם הביטוח הלאומי והמקום המתוכנן להקמת תחנת הרכבת הקלה. פירוט בדבר שני חסמים אלה אף לא נכלל בהדמיה שצורפה למסמכי התכנון של הפרויקט.

סגן ראש המל"ל לשעבר ומוביל הפרויקט מסר בתשובותיו מנובמבר ומדצמבר 2019 ומפברואר 2020, כי האחריות להצגת מידע תכנוני המשפיע על הקמת הפרויקט היא בידי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל. הוא הוסיף כי למיטב ידיעתו, ממועד הצגת הפרויקט לקבינט ועד להחלטה על "הקפאתו", לא הציגה חטיבת הנכסים מידע כאמור, והוא עצמו נחשף לראשונה למידע רק בשנת 2018 ופעל באופן מידי כדי לברר את השפעותיו הצפויות.

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובות כלל הגורמים מעלות תפיסות וטענות שונות בדבר האחריות לבדיקת השינויים התכנוניים בסביבת הפרויקט. הדבר מחדד את הצורך להפיק לקחים מהפרויקט ולוודא כי ניהול הפרויקט יבוצע באופן מתואם ושיטתי, תוך הגדרה ברורה של תפקידי הגורמים השונים בפרויקט, עדכון שוטף של כלל הגורמים המעורבים, וקביעת פלטפורמה אחידה לדיווח על עדכונים ושינויים בפרויקט וסביבתו. כמו כן, ראוי כי כל גורם מקצועי שמעורב בפרויקט יהיה אחראי בתחומו, בהתאם לסמכויותיו על פי דין ולתפקידים שהוטלו עליו בקשר לפרויקט, להתעדכן בכל המידע שנחוץ לו למילוי תפקידו, לרבות מתן תשומת לב לאינדיקציות בנוגע לשינויים המשפיעים על תחום אחריותו.

5. גילוי שינויי תוכניות הבינוי בסביבת הפרויקט והקפאת הפרויקט בעקבות כך: ביוני 2018, בהתאם להחלטת ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז, צורף אהו"ב במשרד הביטחון לצוות המנהל את הפרויקט, ויזם את בחינת המצב התכנוני העדכני בסביבת הפרויקט. באוגוסט 2018 נפגשו נציגי האגף לאבטחת אישים בשב"כ עם מהנדס העיר ירושלים וקיבלו מידע עדכני על תב"ע הכניסה לעיר ועל היקפה הרחב, על תוואי הרכבת הקלה המתוכנן בסביבת הפרויקט ועל סמיכותה של תחנת הרכבת הקלה לכניסה לפרויקט.

בעקבות המידע שהתקבל העריך השב"כ כי שינויי הבנייה המתוכננים בסביבת הפרויקט צפויים להשפיע השפעה ניכרת על אבטחתו בכמה היבטים.

בחדשים אוגוסט 2018 עד ינואר 2019 עסקו אנשי מל"ל, השב"כ, משרד רה"ם, אגף החשכ"ל ומשרד הביטחון המטפלים בפרויקט בנייתו דרכי פעולה אפשריות להתמודדות עם הנסיבות החדשות שהתגלו בנוגע לתנאי השטח שבו שוכן הפרויקט וקשיי האבטחה והמיגון הנוגעים לכך. לנוכח קשיים מהותיים ביישום פתרונות שהוצעו, החליט ראש המל"ל דאז לבחון מקומות חלופיים



להקמת הפרויקט. זאת, אף שמנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל התנגד לכך בדיון. בישיבות שהתקיימו בנושא סוכם כי אהו"ב בשיתוף משרד האדריכלים אשר תכנן את תב"ע קריית בן גוריון יבחנו חלופות. סמוך למאי 2019 גיבש אהו"ב חלופה, אולם חלופה זו טרם הובאה לאישור הממשלה. בד בבד הופסק קידומו של פרויקט אלמוג במקום ובמתווה האדריכלי שתוכננו מלכתחילה.

6. ההשפעות הצפויות של הקפאת הפרויקט ושקילת מקום חלופי:

א. בעקבות הקפאת הפרויקט ושקילת הקמתו במקום חלופי מתעכב מתן מענה חיוני, ולהערכת אהו"ב, הקמת הפרויקט במקום החלופי המוצע צפויה להימשך כחמש שנים נוספות. אלמלא התבררה תמונת המצב המלאה של השינויים בתוכניות הבינוי בסביבת הפרויקט באיחור של כשלוש שנים, תהליך בחינתו של הפתרון החלופי ויישום הפתרון הנבחר היה נמצא כיום בשלבים מתקדמים, והעיכוב במתן המענה המלא היה מצטמצם באופן ניכר.

ב. כאמור, בעקבות העיכוב בהקמת הפרויקט מתוכנן בתקופה הקרובה מיגון זמני של מבנה המעון הקיים בעלות של כ-50 מיליון ש"ח. כמו כן, המשרד הכין תוכנית ביניים למיגון המבנה הקיים של המשרד, אך טרם התקבל אישור תקציבי לביצועה, ועלותה הוערכה בשנת 2019 בכ-25 מיליון ש"ח. שתי התוכניות טרם הוגשו לקבלת אישורים סטטוטוריים נדרשים. עלויות ממשיות ופוטנציאליות אלה היו נחסכות לולא התגלו השינויים בתוכניות הבינוי באיחור של כשלוש שנים.

ג. האפשרות להקמת הפרויקט במקום החלופי המוצע דורשת תכנון אדריכלי המותאם למקום החדש. בכך צפויים לרדת לטמיון המשאבים שהושקעו משנת 2009 ועד מועד סיום הביקורת בתכנון האדריכלי ובטיפול בהליכים הסטטוטוריים של הפרויקט, בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח. כמו כן, הושקעו בתכנון הפרויקט משאבי עבודה של המינהלת ושל יועצים חיצוניים. הגורמים הממשלתיים המעורבים בפרויקט יידרשו אף הם להשקיע משאבי עבודה נוספים בהתאמת מתווה הפרויקט למקום החלופי ולתנאיו.

ד. יצוין כי ייתכן שהקמת הפרויקט במקום החלופי המוצע תוזיל את ההוצאה הכוללת על בניית הפרויקט, אולם למועד סיום הביקורת לא ניתן להעריך במדויק את היקף העלויות שייחסך.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי הוא אינו הגורם שקיבל את ההחלטות האחרונות בעניין הפרויקט, ובכלל זה לא פעל לגיבוש מקום חלופי להקמת הפרויקט. להערכת האגף, שינוי מקום הפרויקט צפוי לייקר את עלותו, לפגוע בקידום תב"ע קריית בן גוריון ולחייב הליך שינוי תב"ע שיימשך שנים. אגף החשכ"ל סבור כי ניתן להותיר



את הפרויקט במקומו ולמצוא דרך להסדרת הסיכונים הסביבתיים. כמו כן, הציע אגף החשכ"ל לבחון אפשרות מסוימת שיישומה יצמצם את הסיכון הביטחוני.

עולה אפוא כי השיהוי של כשלוש שנים בבדיקת הבינוי העתידי בסביבת הפרויקט גרם לבזבוז זמן יקר, שבמהלכו אפשר היה לקדם את תכנונו והקמתו של הפרויקט במקום המקורי או במקום חלופי.

בפרויקטים מורכבים, ובייחוד בפרויקטים שביצועם ממושך, כפרויקט אלמוג, מנהלי הפרויקט נדרשים לוודא כי מתבצע תהליך יעיל של זיהוי סיכונים ומעקב אחר התפתחויות הקשורות בהם. יש לוודא כי התהליך מתבצע באופן עיתי, וכי הסיכונים מנוהלים באופן עקבי ויזום במשך כל תקופת ניהול הפרויקט. זאת משום שיייתכן כי סיכונים חדשים ייווצרו ויתממשו עם חלוף הזמן. כמו כן, דרוש ניהול תקשורת יעיל בין חברי צוות הפרויקט, ויש לוודא כי מידע רלוונטי בנושא התפתחות סיכונים מועבר לכל הגורמים המעורבים בנושא באופן שיטתי, מוסדר ומובן, תוך התחשבות בסוגי המומחיות השונים של כל אחד מהם.

מוצע כי השב"כ יפיק לקחים מהאמור: מוצע להקים מנגנון שיבטיח כי תתבצע בדיקה סדורה ועיתית של כל ההיבטים התכנוניים הנדרשים הנוגעים לאבטחת ראש הממשלה במתקני הקבע הקיימים שלו ובמתקנים עתידיים. זאת באמצעות בקשה משר הביטחון להגדירם כ"מתקן בטחוני" המוחזק בידי "שלוחה אחרת של מערכת הביטחון", באמצעות פנייה יזומה ועיתית למינהלת הפרויקט או לחטיבת הנכסים או בדרך אחרת שתיקבע. המלצה זו, ראוי שתבחן גם בנוגע למתקנים הנוספים שבאחריות השב"כ. כמו כן, יש לוודא כי חוות הדעת המקצועיות שמגישים השב"כ מבוססות על נתונים בדוקים ועדכניים, ובמידת הצורך ממשיכות להתעדכן גם במהלך הפרויקט שבמסגרתו הוגשו.

השב"כ מסר בתשובתו בנוגע להגדרת מתקני ראש הממשלה כ"מתקן בטחוני", כי האפשרות להגדיר את פרויקט אלמוג ומעון ראש הממשלה הנוכחי כ"מתקן בטחוני" נבחנה מול הגורמים הרלוונטיים, אולם הבדיקה טרם הושלמה. השב"כ ציין כי הגם שלדעתו ביצוע מעקב אחר שינויים תכנוניים אינו באחריותו, הוא פעל במרץ בניסיון לקדם את הטיפול בנושא, והוא ימשיך לפעול להשלמת הבדיקה מול הגורמים המאשרים במשרד הביטחון.

בנוגע למתקני קבע של אישים מאובטחים אחרים, מסר השב"כ כי הוא אינו רואה מקום להקים מנגנון פנימי למעקב אחר שינויים תכנוניים הקשורים בהם. השב"כ הוסיף כי מנגנון כאמור ראוי שיוקם במסגרת מינהלת הפרויקט, ובמתקני קבע



שאינם מנוהלים על ידי מינהלת פרויקט, העניין נמצא באחריות המשרד הממשלתי שבראשו עומדת האישיות המאובטחת.

משרד מבקר המדינה מציין כי מעקב אחר שינויים תכנוניים בכלל המתקנים שבאחריות השב"כ יכול לסייע במניעת תקלות אפשריות, בדומה לתקלה שאירעה בפרויקט אלמוג. מוצע כי השב"כ יבחן הסדרים שיבטיחו כי הוא יהיה מעודכן במידע הרלוונטי למתקנים שבאחריותו, לרבות בדרך של קבלת המידע מגורם חיצוני.

בהתייחס לתשובת אגף החשכ"ל, לפיה חטיבת הנכסים באגף מקיימת תהליך סדור של העברת מידע בפרויקטים שבניהולה, מוצע כי חטיבת הנכסים תפיק מפרויקט זה לקחים הרלוונטיים לפרויקטים מורכבים וייחודיים, אשר בדומה לפרויקט זה משלבים שותפים רבים ותחומים מקצועיים שונים. בין היתר, יש לוודא כי בפרויקטים שתהליך הקמתם מתמשך, מתקיים מנגנון לעדכון ולבדיקה חוזרת של הנתונים שעליהם מתבססת עבודת המטה של הפרויקט ולהתאמת תמונת המצב המקצועית לשינויי הנסיבות בשטח.

ניהול הפרויקט

ניהול תכולות הפרויקט בהיבטי מיגון נגד האיזמים

1. בינואר 2016 החל סגן ראש המל"ל דאז לרכז עבודת מטה בהשתתפות צוות הפרויקט כדי לבצע את החלטת הקבינט מדצמבר 2015 בעניין התכנון והבנייה של המעון והצגת מתווה להקמת המשרד. בדיון צוות הפרויקט בינואר 2016 הוחלט כי עבודת המטה תכלול בין היתר את עדכון הפרוגרמה הקיימת, אשר נכתבה בשנת 2010 ולא שיקפה צרכים עדכניים של משרד רה"ם, וקבלת אישור לפרוגרמה העדכנית מאג"ת במשרד האוצר. עוד הוחלט כי לאחר שיגובש מתווה ברור ומאושר לתכנון הפרויקט, הכולל את כל הדרישות הביטחוניות והאזרחיות, יש להתחיל בתכנון אדריכלי מפורט של הפרויקט.

היחידה לאבטחת אישים בשב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם מעורבים בפרויקט משלבי המוקדמים, וכבר בשנת 2007 גיבש השב"כ מסמך המגדיר דרישות אבטחה לפרויקט והעבירו אל ראש אגף הביטחון במשרד רה"ם. דרישות השב"כ בתחום המיגון באו לידי ביטוי בפרוגרמת הפרויקט בגרסתה הקודמת, משנת 2010.

בנובמבר 2015, סמוך להנעת הפרויקט מחדש, הוחלט בשב"כ למנות נציג מטעם היחידה לאבטחת אישים אשר ילווה את קידום הפרויקט כבר משלבי התכנון הראשוניים, תוך מעורבות בהיבטי האבטחה הרלוונטיים. בעקבות קבלתה של החלטת צוות הפרויקט מינואר 2016 בעניין עדכון הפרוגרמה והתאמתה לצרכים עכשוויים, הכין השב"כ בפברואר 2016 מסמך דרישות מטעמו לצורך הטמעה בפרוגרמה המעודכנת.⁸

נמצא, כי אף שהשב"כ הכין את מסמך הדרישות יותר מחמש שנים לאחר גיבוש גרסתה הקודמת של פרוגרמת הפרויקט, הוא לא בחן בשלב זה את התאמת הפרוגרמה לאיום העדכני, וסגן ראש המל"ל דאז, כמנהל הפרויקט, אף לא הנחה את השב"כ לבצע בחינה כאמור. עקב כך התמקד מסמך הדרישות שהכין השב"כ בהיקף השטחים שמבקש השב"כ כי יוקצו לפעילותו בתוך מבנה הפרויקט.

8 בדצמבר 2016 עדכן השב"כ מסמך דרישות זה, אשר עסק בשטחי השב"כ במסגרת הפרויקט.



2. בפברואר 2016 גיבש אג"ת במשרד רה"ם פרוגרמה עדכנית, אשר כללה הקצאת שטחים המותאמת למסמך הדרישות שהגיש השב"כ. בחודשים פברואר 2016 עד אוגוסט 2017 שימשה הפרוגרמה העדכנית בסיס לעבודת מטה לקידום הפרויקט, לרבות הערכת היקף השטחים במבנה שיהיה צורך למגן בהתאם לכל אחת מהחלופות למיגון; אישור חלופת מיגון על ידי ראש הממשלה והכנת הצעת מחליטים לאישור הקבינט.

על בסיס הפרוגרמה העדכנית וחלופת המיגון שאישר ראש הממשלה הוגדרה מסגרת התקציב של הפרויקט, הנוגעת להקמת המעון ויחידות ליבה של המשרד (שלב א'), בסך 477 מיליון ש"ח.

בינואר 2017, כשנה לאחר גיבוש פרוגרמת הפרויקט, החל השב"כ לבחון את תפיסת המיגון של הפרויקט. ביולי 2017, כשנה וחצי לאחר גיבוש פרוגרמת הפרויקט, התבקש השב"כ על ידי סגן ראש המל"ל להשלים הכנת מסמך בנושא תפיסת מיגון עדכנית. באוגוסט 2017, בעקבות בקשה זו, הגיש השב"כ לצוות הפרויקט מסמך הכולל עדכון דרישות.

3. באוגוסט 2017, כשנה וחצי לאחר גיבוש פרוגרמת הפרויקט ולאחר עבודת מטה שקיים השב"כ בנושא, הגיש השב"כ לצוות הפרויקט מסמך דרישות מעודכן, אשר בשונה מקודמו הציג הגדרה של איומים ואת דרישות המיגון המתחייבות לנוכח איומים אלה. עלות דרישות המיגון הנוספות שהציג השב"כ הסתכמה בכ- 270 מיליון ש"ח. הדרישות גרמו לחריגה ניכרת מתקציב הפרויקט אשר נקבע כי יסתכם ב-477 מיליון ש"ח⁹.

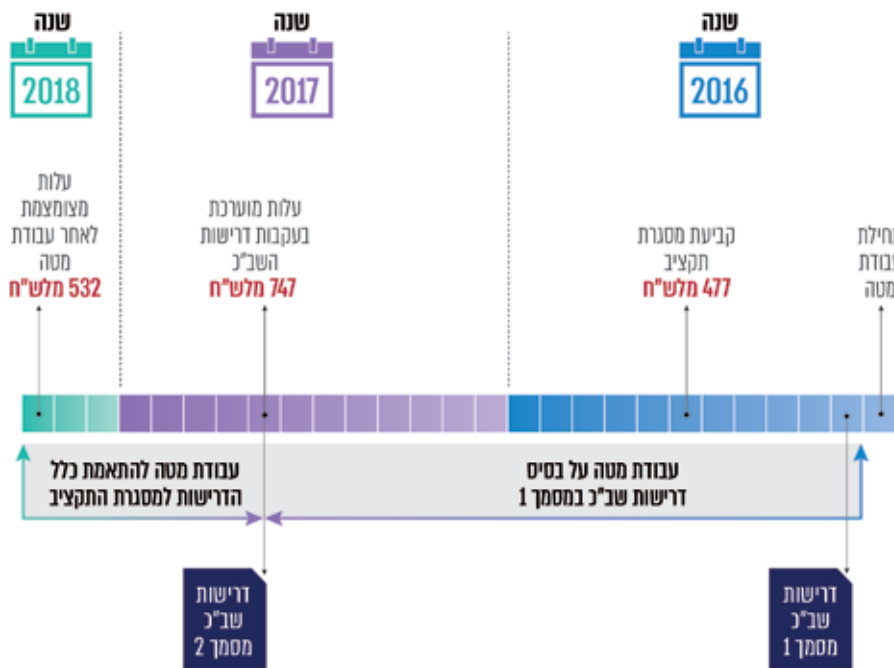
בעקבות האמור לעיל, בין אוגוסט 2017 למרץ 2018 התקיימה עבודת מטה אינטנסיבית של צוות הפרויקט, כדי לצמצם את עלויות הפרויקט ולהתאימן לתקציב שנקבע. זאת באמצעות רידוד דרישות השב"כ עד לסכום של כ-55 מיליון ש"ח ובאמצעות ניסיון לצמצם ב-15% את שטחי הפרויקט בפרוגרמה.

בנובמבר 2017 הוסיף השב"כ לעדכן את דרישותיו וביקש כי ייכלל במתחם הפרויקט מנחת מסוקים. בינואר 2018 הגיש השב"כ לצוות הפרויקט פרוגרמת ביטחון הכוללת את ההיבטים התכנוניים הנדרשים לצורך עמידה בדרישות המיגון שגיבש. אולם גם לאחר שהוגשה פרוגרמת הביטחון ציין צוות האדריכלים המתכנן של הפרויקט במרץ 2018 כי נותרו בה נושאים שיש לקבל לגביהם החלטות כדי לאפשר התקדמות בתכנון הפרויקט.

9 הסכום עודכן בהמשך ל-497 מיליון ש"ח.

להלן תרשים המתאר את השתלשלות העניינים בכל הנוגע להצגת דרישות השב"כ והשפעתן על התקדמות הפרויקט ועל עלותו המוערכת (יצוין כי אין מדובר בעלות הפרויקט השלם, אלא בעלות שלב א', קרי המעון ויחידות ליבה של המשרד בלבד):

תרשים 5: השפעת דרישות שב"כ על עבודת המטה ועל עלות הפרויקט (במיליוני ש"ח)



המקור: המל"ל, אגף החשכ"ל. בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה אפוא כי בגין העיכוב בעדכון דרישות השב"כ, ביצע צוות הפרויקט במשך כשנה וחצי, מפרואר 2016 עד אוגוסט 2017, עבודת מטה המבוססת על נתונים בלתי עדכניים; נקבעה לפרויקט מסגרת תקציבית בלתי ישימה; ומשהתבררו באיחור העלויות הגבוהות המתבססות על דרישות השב"כ, הקדיש צוות הפרויקט כשמונה חודשים נוספים להתאמת הפרוגרמה למגבלות התקציב. כמו כן, נושאים שלא התקבלה בעניינם החלטה סופית בפרוגרמת הביטחון שהוגשה לבסוף בינואר 2018 מנעו במשך זמן רב את האפשרות להביא את מתווה הפרויקט לאישור הקבינט ולהתחיל בתכנון אדריכלי.



השב"כ מסר בתשובתו כי הגיש את המסמך בנושא תפיסת המיגון העדכנית בהתאם לאיומים באוגוסט 2017, כחודש בלבד לאחר שהתבקש לעשות זאת על ידי סגן ראש המל"ל. דרישתו לכלול במתחם אלמוג מנחת מסוקים נכללה כבר במסמכי התכנון הקודמים של הפרויקט בשנת 2007.

משרד מבקר המדינה מציין כי על השב"כ, כגורם האחראי להגדרת דרישות הביטחון של הפרויקט והמעורב בפרויקט משלביו המוקדמים, ליזום בחינה עיתית של דרישות הביטחון שבאחריותו, בהתאם לאיומים העדכניים, ולגבש פתרונות, בהתחשב בשלב שבו נמצאת עבודת צוות הפרויקט.

סגן ראש המל"ל לשעבר מסר בתשובתו כי אכן היה תהליך מתמשך שגרם לעיכוב עקב דרישות המיגון.

מוצע כי הגורם שתמנה הממשלה ואשר יופקד על הפרויקט, יוודא כי עבודת המטה לקידום הפרויקט תתבסס על נתונים עדכניים, וכי כל אחד מן הגופים המעורבים בפרויקט יתבקש להשלים את כל הביירוים הנדרשים לביצוע חלקו בפרויקט, תוך קביעת מסגרת זמנים התואמת את קצב התקדמות הפרויקט כולו.

ניהול הפרויקט מול צוות התכנון האדריכלי

1. בינואר 2016 הוחלט בדיון של צוות הפרויקט כי חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל תקדם התקשרות עם אדריכל. רק כשנה לאחר מכן, בדצמבר 2016, נחתם לבסוף חוזה עם משרד האדריכלים אשר ליווה את הפרויקט גם בשלבים קודמים, ורק ביוני 2017 החלו האדריכלים בתכנון הפרויקט, בשל הצורך בהתאמת תשתית משרדם לדרישות הסיווג הביטחוני של הפרויקט. מהביקורת עלה כי אגף החשכ"ל החל לטפל בהתקשרות כבר בדצמבר 2014, אולם אישורה התעכב מטעמים מנהליים ובשל הליכי פטור ממכרז ומשא ומתן. על פי החוזה, המינהלת היא שתנחה את האדריכלים במסגרת הפרויקט, בפיקוח חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל.
2. בדצמבר 2016, בדיון בראשות ראש המינהלת ובהשתתפות ראש אג"ת במשרד ה"ם, הוצגו לאדריכלים שינויים שבוצעו בפרוגרמה בגרסתה הקודמת משנת 2010. כמו כן הונחו האדריכלים להתחיל בתכנון ראשוני של המשרד השלם, ונאמר להם שבהמשך "ייגזר" ויבוצע מתוכנית זו החלק שאושר למימוש, שכולל משרד מצומצם בלבד (שלב א').

אולם רק כתשעה חודשים לאחר מכן, בספטמבר 2017, התברר לאדריכלים כי עבודת התכנון שביצעו בינתיים התבססה על מידע חלקי ובלתי מעודכן, וכי לא פורטו לפנייהם השינויים האמורים בפרוגרמה, שאותם אישר ראש הממשלה עוד ביוני 2016. לפיכך הודיעו האדריכלים לראש המינהלת כי כל עוד לא תוצג להם פרוגרמה מעודכנת ומאושרת, הם לא ימשיכו בתכנון הפרויקט.

בדצמבר 2017 הוצגה לאדריכלים פרוגרמת שטחים מעודכנת, אולם על אף פניות חוזרות ונשנות של ראש המינהלת לראש אג"ת במשרד רה"ם, לא קודם אישור הפרוגרמה מול אג"ת במשרד האוצר, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2019, הפרוגרמה טרם אושרה.

3. במרץ 2018 התקיים דיון ובו הציג השב"כ את פרוגרמת הביטחון לראש המינהלת ולצוות התכנון. בדיון עלה כי חלק מן הנושאים לא הובהרו די הצורך בפרוגרמה ובפרוגרמת הביטחון, וצוין כי פערים אלה מעכבים את התכנון האדריכלי ויש להבהיר את הנושאים הנדרשים בהקדם האפשרי.

4. לנוכח אופן ניהול הפרויקט, לרבות העיכוב באישור הפרוגרמה ופערי המידע שהתגלו, דרש צוות האדריכלים למנות בדחיפות מנהל פרויקט שיתכלל את הישיבות הנדרשות עם הגורמים השונים, יעקוב אחר ביצוע המשימות ויקבע לוחות זמנים להתקדמות הפרויקט.

במאי 2018 שב ופנה משרד האדריכלים לראש המינהלת והלין על אי-בהירות בנוגע למתווה התכנוני של הפרויקט ועל התמשכות השלמת הפרוגרמה. האדריכלים ציינו כי טרם התקבלו החלטות סופיות בנוגע לשלבי הפרויקט ולא ברור אם יש לתכנן בשלמותו או את שלב א' בלבד; לא ברור היכן יוצבו החניות ומה יהיה מספרן; לא ברור אם כלל דרישות הביטחון הוטמעו באופן סופי בפרוגרמה; ולא ברור אם יש לוח זמנים לסיום הכנת הפרוגרמה. האדריכלים ביקשו לזרז את התהליך המורכב באופן שיסייע להם לקבוע לוח זמנים שמקובל על כל הצדדים.

יוצא אפוא כי ניהול הפרויקט מול צוות התכנון האדריכלי, על ידי מנהל חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל באמצעות המינהלת ובריכוז והובלה של סגן ראש המל"ל דאז, בוצע תוך עיכוב ניכר בהתקשרות עם האדריכלים ובאישור הפרוגרמה. כמו כן, מנהלי הפרויקט לא וידאו כי נמסר לאדריכלים כל המידע העדכני הדרוש להם לתכנון הפרויקט. עקב כך במשך כתשעה חודשים לא עודכן צוות האדריכלים בדבר שינויים שחלו בפרוגרמה, ולנוכח זאת הודיע הצוות על הפסקה זמנית בעבודת התכנון החל בספטמבר 2017. כמו כן נותרו סוגיות תכנוניות בלתי פתורות בפרוגרמה ובפרוגרמת הביטחון. עקב כל האמור לעיל, נגרם עיכוב נוסף בקידום הפרויקט, ובמועד סיום הביקורת תכנונו טרם הושלם.



אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי האחריות לתיאום בין גורמי הפרויקט השונים הוטלה על סגן ראש המל"ל דאז, אשר מונה להוביל את הפרויקט. בעניין העיכוב בהתקשרות עם האדריכלים ציין אגף החשכ"ל כי לדעתו הדבר לא פגע בקידום הפרויקט. שכן, גם לאחר ההתקשרות לא סיים צוות הפרויקט לגבש עמדה בכל הנושאים הדרושים לביצוע עבודתם של האדריכלים. אשר לפערי המידע מול האדריכלים, נמסר כי התקיימו פגישות עיתיות עם אדריכלי הפרויקט, התפרסם מסמך הנחיות לתכנון ונמסר להם מידע מלא בכל נקודת זמן. הפערים נוצרו בשל שינויים תכופים שביצע משרד רה"ם בפרוגרמה ובשל עיכוב בהגשת דרישות השב"כ.

סגן ראש המל"ל לשעבר מסר בתשובתו כי לאדריכלים נמסר המידע העדכני ביותר שהיה ידוע לאנשי צוות הפרויקט. עם זאת, היו חילוקי דעות לגבי היקף הפרוגרמה אשר גרמו לעיכובים, לרבות מחלוקת בתוך משרד רה"ם בשאלה אם יש לבנות את המעון וחלק מצומצם מהמשרד (שלב א') או את המשרד השלם. תהליך זה נמשך זמן רב מאוד בלא שהתקבלה החלטה.

הצלחתו של פרויקט מורכב מסוג זה, המתאפיין בריבוי של תחומי ידע ושל גורמים מעורבים, תלויה במידה רבה ביכולתם של מנהלי הפרויקט ליצור אינטגרציה מיטבית בין מרכיבי הפרויקט השונים, תוך איסוף מידע ודרישות מכלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות מומחים חיצוניים, כבר משלביו הראשונים; הגדרת תכולות על בסיס המידע והדרישות שהתקבלו באופן חד-משמעי, מלא ועקבי; וקיום זרימת מידע יעילה בין כל המעורבים בפרויקט, תוך הגדרה ברורה של ערוצי התקשורת ושל תדירות פעילותם, ותוך הקפדה כי כל גורם המעורב בפרויקט יקבל את מלוא המידע הדרוש לו לביצוע עבודתו.

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

הוועדה להסרת חסמים

כאמור, במאי 2014 מונתה בתוקף החלטת הממשלה ועדה להסרת חסמים בפרויקט בראשות מנכ"ל משרד רה"ם, שתפקידה להכריע במחלוקות ולסייע בהסרת חסמים. בדצמבר 2015 שב הקבינט והורה על הקמתה של ועדה זו.

כפי שפורט לעיל, במהלך עבודת המטה של צוות הפרויקט לצורך הצגת הפרויקט לקבינט התגלו מכשולים וחסמים מהותיים בניהול הפרויקט בכמה הזדמנויות,

ובהם: עיכוב בהתקשרות עם האדריכלים; עיכוב בגיבוש דרישות הביטחון של השב"כ ועלותן הגבוהה יחסית לתקציב שנקבע; עיכוב בהתאמת הפרוגרמה לתקציב הפרויקט; הקפאת התכנון האדריכלי בשל חוסר בהירות בנוגע לדרישות התכנון; אי-עמידה בלוחות הזמנים. עקב חסמים אלה לא מומשה החלטת הקבינט מדצמבר 2015 בדבר הקמת המעון בתוך 30 חודשים ובדבר הצגת מתווה להקמת המשרד בתקופה הקרובה.

נמצא כי ממועד קבלתה של החלטת הממשלה משנת 2014 בעניין הקמת הוועדה להסרת חסמים ועד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 לא התכנסה הוועדה אף לא פעם אחת ולא נמצאה שום אסמכתה המתעדת את עבודתה ואת ניסיונה לסייע בהסרת החסמים בפרויקט. זאת על אף קיומם של חסמים מהותיים, פערי ביצוע ועיכובים ניכרים בלוחות הזמנים בתהליך ניהול הפרויקט.

מן הביקורת עולה כי מעורבות מנכ"ל משרד רה"ם בפרויקט באה לידי ביטוי בפגישות עדכון שקיימו עם סגן ראש מל"ל דאז וראש אג"ת במשרד רה"ם ובעדכונים שקיבלו מהם בכתב, ואולם פגישות אלו לא הובילו לטיפול מעשי בעיכובים ובפערים נוספים, אף שהדבר נדרש לצורך המשך יישום תקין של הפרויקט.

למשל, באוגוסט 2017, במסגרת פגישת עדכון בין נציגי צוות הפרויקט לבין מנכ"ל משרד רה"ם דאז, הוצגו למנכ"ל דאז חלופות לביצוע הפרויקט בשלבים, אך לא התקבלה החלטה ברורה בנושא. כמו כן, בפגישה האמורה הנחה המנכ"ל דאז את צוות הפרויקט לשקול הוספת מרכז אירועים בהיקף של 640 מ"ר לפרויקט וכן רחבת טקסים מלאה. זאת, יותר משנה וחצי לאחר תחילת גיבוש פרוגרמה עדכנית, בשלב מאוחר של גיבוש הפרוגרמה ובאופן שהקשה את התאמתה למסגרת התקציב של הפרויקט.

משרד רה"ם ציין בתשובתו כי אומנם הוועדה להסרת חסמים לא התכנסה, אך מנכ"ל המשרד קיימו פגישות בנושא הפרויקט. כמו כן, החסם המרכזי שמנע את קידומו של הפרויקט היה ההיבט התקציבי, ונושא זה דרש פתרון שחרג מסמכותה של הוועדה.

משרד מבקר המדינה מצוין, בהתייחס לתשובת משרד רה"ם, כי בפרויקט היו חסמים מהותיים אשר לא היו תלויים בהכרח בהיבט תקציבי, ובהם חוסר תיאום בין גורמי הפרויקט, אי-עמידה בלוחות זמנים וחוסר עקביות בקבלת החלטות. לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות סדירה ותכליתית של הוועדה להסרת חסמים יכולה לתרום בעתיד לקידומו היעיל של הפרויקט בתחומים אלה.



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

סיכום

פרויקט הקמת משרד ומעון רשמי לראש הממשלה עומד לסירוגין על סדר היום של ממשלת ישראל כבר כ-25 שנה. במועד סיום הביקורת הפרויקט נמצא בהקפאה, תכנונו טרם הסתיים ולמותר לציין כי עדיין לא החלה בנייתו, ונשקלת הקמתו במקום חלופי. 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 יישומם 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 פעולה ממוקדת ויזומה להסרת חסמים.

לנוכח מכלול הנסיבות שליוו את הפרויקט בשנים האחרונות נמצאים מקבלי ההחלטות על פרשת דרכים בכל הנוגע להחלטות לגבי עצם הקמתו של הפרויקט, מקומו וניהולו. הדוח מדגיש את הצורך בקבלת החלטות יסודיות שיניחו בסיס יציב להמשך פעילות סדורה ויעילה בענייניו של הפרויקט בתקופה הקרובה.

