דוח מבקר המדינה

אדר התשפ"ג | פברואר 2023

כרך ראשון

דוח מבקר המדינה

אדר התשפ"ג | פברואר 2023

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2023-A-001

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין

תוכן העניינים

פתח דבר 7

المقدمة 13

Foreword 750

פרק ראשון | **מערכת הביטחון**

תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

מימוש תוכנית שוה"ם 3 - התוכנית להעתקת מחנות צה"ל לצורך שיווק יחידות דיור באזורי ביקוש 23

אפקטיביות מכשול קו התפר - המענה המבצעי והתפעולי 107

מינהלת תוכנית "אתגר" - לוויני תצפית במערכת הביטחון 175

משרד הביטחון

תוכנית מסוימת לבניין הכוח 195

צבא ההגנה לישראל

היבטים בבניין הכוח של מערך השריון 213

ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה 225

המיון והגיוס לצה"ל - ביקורת מעקב מורחבת 231

תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים 313

הטיפול בחיילים הבודדים בעת שירותם בצה"ל ולאחר שחרורם - ביקורת מעקב 383

ביקורת בין-תחומית

אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - ביקורת מעקב 455

פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה והשומרון והטיפול במפונים 509

התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות-ביטחוניות 569

הדוחות הכספיים של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ - מצב החברה וסיכוניה 633

פרק שני | דוחות מסווגים מיוחדים

דוחות בעניין ההיערכות והמוכנות של ממשלת ישראל ומערכת הביטחון להתמודדות עם איומים ממעגל שלישי 717

פרק שלישי | דוחות מערכתיים

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור 723

פתח דבר

דוח זה הוא החלק השני של דוח הביקורת השנתי, המונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. הדוח עוסק ברובו במערכת הביטחון, ופרק אחד בו עוסק ברשות להלבנת הון. יובהר כי לבד מהפרקים המתפרסמים בדוח זה, שני פרקים בנושא ההיערכות והמוכנות של ממשלת ישראל ומערכת הביטחון להתמודדות עם איומים ממעגל שלישי הוגשו לראש הממשלה, ועקב רגישותם הביטחונית ולשם שמירה על ביטחון המדינה הם לא יפורסמו לציבור.

גם דוח זה מביא לידי ביטוי את החזון של משרד מבקר המדינה, ולפיו נפעל למצֵב את ביקורת המדינה כביקורת חדשנית, רלוונטית, אפקטיבית ומניעה לפעולה. דוח זה כולל 15 פרקים בנושאים שונים ומגוונים הנוגעים למערכת הביטחון - בתחום המבצעי, בתחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים, בתחום הפיננסי, בתחום תנאי המחיה למשרתים בצה"ל ועוד. כל הנושאים חשובים, אך מן הסתם לא נוכל לסקור במבוא את כולם. ולכן תובא להלן סקירה של כמה מהם:

- **תחום החלל** - תחום החלל הוא תחום אסטרטגי למדינת ישראל, וחשיבותו לביטחונה הלאומי הולכת וגוברת בשנים האחרונות. מערכת הביטחון מפעילה מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים מערך לוויינים לאיסוף מודיעין מהחלל, ובכללם כמה לווייני "אופק". מינהלת תוכנית "אתגר" אחראית לפיתוח ולייצור של לוויינים עבור מערכת הביטחון, ותקציבה השנתי בשנים 2016 - 2024 היה כמה מאות מיליוני ש"ח. בביקורת בנושא **מינהלת תוכנית "אתגר" - לווייני תצפית במערכת הביטחון** נמצאו ליקויים, ובהם אי-קביעת מדיניות לאומית בתחום החלל האזרחי והצבאי ותוכנית חלל לאומית וכן היעדר הסדרה ואסדרה של תחום לוחמת החלל ברמה הלאומית. כמו כן העלתה הביקורת פערים מסוימים במתן המענה הנדרש על הצורך המבצעי של צה"ל בתחום הלוויינים. נוכח חשיבותו של תחום החלל למדינת ישראל מומלץ כי המטה לביטחון לאומי (המל"ל), משרד הביטחון וצה"ל יגבשו תפיסה כוללת (אזרחית וצבאית) לגבי תחום החלל, יקבעו אילו משאבים נדרשים למימושה ויציגו אותה לפני הקבינט המדיני-ביטחוני.

- **ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה** - החוף של מדינת ישראל הוא השער העיקרי לסחר החוץ שלה. המרחב הימי המשתרע מן החוף ועד למרחק של כ-115 מייל ימי הוא האזור הכלכלי הבלעדי של המדינה הנקרא גם "המים הכלכליים". הביקורת בנושא **ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה** העלתה כי בתקופת הביקורת היו במים הכלכליים של מדינת ישראל שלוש אסדות גז וכן אוניית גיבוי מגזזת אחת המאוימות על ידי גורמים שונים. לשם הגנת המים הכלכליים נרכשו ארבע ספינות טילים מסוג סער 6, אולם חל עיכוב של ארבע שנים בהשלמת המבצוע שלהן, שהייתה מתוכננת לתחילת שנת 2019. נוכח התפתחות האיומים, מומלץ כי הרמטכ"ל ינחה לבחון את הצורך המבצעי של סד"כ הסטי"לים בזרוע הים ולגבש בהתאם לתוצאות הבחינה תוכנית בניין כוח, וכן מומלץ כי התוכנית תיושם ותתוקף באופן עיתי בהתאם לתרחישי הייחוס המתעדכנים.

- **אפקטיביות מכשול קו התפר** - ביולי 2001 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני לאשר תוכנית מקיפה בנוגע למרחב התפר, שנועדה להיות מרכיב בהתמודדות אפקטיבית עם הטרור. לצערנו, במחצית הראשונה של שנת 2022 ביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך פרצות

בגדר קו התפר שלושה פיגועים, ואלה גבו את חייהם של 11 נרצחים. בביקורת בנושא **אפקטיביות מכשול קו התפר - המענה המבצעי והתפעולי** צוין כי אורך תוואי קו התפר הוא 554 ק"מ - 124 ק"מ בתצורת חומה, 364 בתצורת גדר ו-66 ק"מ ללא מכשול כלל. עלה כי נכון לסוף שנת 2021, 48% מגדר קו התפר לא היו בכשירות, דהיינו היו במצב המאפשר הסתננות ללא התרעה, וכי נכון למאי 2022 הסתננו לישראל בכל יום בממוצע 3,600 מסתננים דרך פרצות בגדר קו התפר. כדי להבטיח שמירה על אפקטיביות המכשול ולוודא שההשקעות בעלות כוללת של כ-400 מיליון ש"ח והפעולות שבוצעו לאחרונה יתרמו לצמצום תופעת ההסתננות בכללותה, ובהמשך לאמירת ראש הממשלה ושר הביטחון באפריל 2022 כי לצורך הקמת המכשול לכל אורך קו התפר, כחלק מתפיסת ההגנה, נדרשת תוכנית רב-שנתית - על המל"ל לוודא את גיבושה של תוכנית רב-שנתית מקיפה. תוכנית זו תגובש בהובלת המל"ל ובשיתוף צוות בין-משרדי שיכלול נציגים ממערכת הביטחון, מהמשרד לביטחון הפנים, ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר ומגופים רלוונטיים נוספים. במסגרת גיבוש התוכנית יש לבחון דרכים לעידוד פלסטינים בעלי היתר תעסוקה להיכנס לישראל במעברים המוסדרים, זאת באמצעות התאמת מספר המעברים, מקומם ואיכות השירות הניתן בהם למספר העוברים הרצוי בהם. עוד מומלץ כי בתום גיבוש התוכנית הרב-שנתית, ראש הממשלה ושר הביטחון יביאו את התוכנית לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך אישורה, תוך הקצאת תקציבים והגדרת לוח זמנים למימושה. בפעולות אלה יהיה כדי לצמצם את תופעת השב"חים ואת הסיכונים הביטחוניים והפליליים הכרוכים בה, אשר פוגעים בתחושת הביטחון בישראל.

- **תנאי המחיה והתשתיות בצה"ל** - תנאי מחיה ותשתיות ראויים ומכבדים משפיעים בין היתר על המוכנות של צה"ל ועל המוטיבציה של לוחמים בשירות חובה ובמילואים לשרת בו. נוסף על כך, לתשתיות של המגורים - השירותים והמקלחות, חדרי האוכל והמטבחים - יש השפעה על אפקטיביות ההכשרות, האימונים ומילוי משימות התעסוקה המבצעית על ידי הלוחמים. בפרק בנושא **תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים** צוין כי התקציב שצה"ל תכנן להקצות לתוכניות תה"ל (תשתיות הכרחיות לחייל) לשנים 2016 - 2021 היה 256 מיליון ש"ח למחנות הכשרה ו-420 מיליון ש"ח לתוכניות מחנות אימונים. התקצוב בפועל היה 202.6 מיליון ש"ח ו-290 מיליון ש"ח, בהתאמה. מציוני הכשירות של גורמי המערך הלוגיסטי בצה"ל, מהסיורים שקיים משרד מבקר המדינה ביחידות שונות בצה"ל ומהסקר שביצע בקרב לוחמים בשירות חובה עולה כי על אף החשיבות שיש לתנאי מחיה ולתשתיות נאותים במחנות ההכשרה, במחנות האימונים ובמוצבים - לוחמים בשירות חובה ובמילואים נתקלים בתשתיות שמצבן בינוני ואף ירוד. הדבר בא לידי ביטוי בתשתיות רעועות במגורים, בשירותים, במקלחות, בחדרי האוכל ובמטבחים. על פי סקר שערך משרד מבקר המדינה, שיעור ה"מרוצים חלקית" מתנאי

המחיה והתשתיות במחנות האימונים ובמוצבים היה 29% - 40%, ושיעור "המאוד לא מרוצים" היה 31% - 36%.

יצוין כי באוקטובר 2022 פורסם דוח ביניים מיוחד שהציג את ממצאי הביקור של מבקר המדינה בבסיס האימונים של חטיבת כפיר בבקעת הירדן ובמוצב יקיר בשומרון.

מומלץ כי צה"ל יפיק לקחים מתמונת המצב שעולה מפרק זה וייתן מענה לפערים בתנאי המחיה ובתשתיות של הלוחמים.

- **תוכנית שוה"ם 3** - תוכנית שוה"ם 3 היא תוכנית לאומית אסטרטגית שתקציבה מסתכם בכ-18.5 מיליארד ש"ח, ובמסגרתה פועלות מערכת הביטחון ורשות מקרקעי ישראל להעתקת מחנות צה"ל מאזורי ביקוש, לצורך שיווק הקרקעות במחנות המתפנים והגדלת היצע יחידות הדיור. בביקורת בנושא **מימוש תוכנית שוה"ם 3** עלה כי נכון למועד סיום הביקורת פינתה מערכת הביטחון כ-65% מכלל הקרקעות שהיו אמורות להתפנות על פי התוכנית, וכי מכ-69,185 יחידות הדיור שמתוכננות להיבנות על קרקעות המחנות המתפנים שווקו נכון לאותו מועד 11,404 יחידות דיור (כ-16.5%), והחל הליך בנייתן של 6,855 יחידות דיור (כ-10% מיחידות הדיור שמתוכננות להיבנות לפי התוכנית וכ-60% מהיחידות ששווקו). העיכובים הניכרים ביותר הם בפרויקטי PFI, והם משפיעים בפן האסטרטגי-לאומי על סוגיית משבר הדיור, מאחר שמתעכב שיווקן של כ-15,929 עד 22,680 יחידות דיור שרובן במרכז הארץ. נכון למועד סיום הביקורת, רשות מקרקעי ישראל, משרד הביטחון ומשרד האוצר לא סיכמו אילו מחנות ומתחמים יפונו במסגרת תוכניות פינוי עתידיות, כדי לאפשר הקמה של לפחות 30,694 יחידות דיור (מהן 586 לדיור מוגן) ולפחות 100 יחידות למלונאות ושימוש בכ-1,765 דונם למסחר ולתעסוקה. מכיוון שלתוכנית שוה"ם 3 יש חשיבות ברמה הלאומית וברמה הביטחונית, משרד מבקר המדינה ממליץ כי כל הגופים הרלוונטים - רשות מקרקעי ישראל, משרד הביטחון ומשרד האוצר - יבחנו באופן מקיף ויסודי את מימוש התוכנית ואת ניהולה, כדי ליישם לקחים ולטייב את תהליכי העבודה הנוגעים להסכמים עתידיים לפינוי מחנות צבאיים. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון ייזום, בתיאום עם שר הביטחון ושר האוצר, דיון בקבינט הדיור בעניין בחינת האפשרויות לפינוי עוד מחנות צה"ל ממרכז הארץ לצורכי בינוי ודיור מתוך השטח הכולל של מחנות צה"ל שיישארו לאחר מימוש תוכנית שוה"ם 3 (כ-60,000 דונם) וכן בעניין גיבוש מדיניות ברמה הלאומית שממנה תיגזר תוכנית אופרטיבית רב-שנתית.

  בפרק בנושא תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים הכלול בדוח זה צוין כי לוחמים נתקלים בתשתיות רעועות במחנות. כמו כן צוין שככלל, תוכנית שוה"ם 3 לא נועדה לענות על פערים בתשתיות במחנות קיימים שבהם משרתים לוחמים. נוכח זאת מומלץ לצה"ל כי במסגרת תוכנית רב-שנתית להקמת תשתיות ובמסגרת תוכניות פינוי עתידיות תינתן עדיפות להקמת מחנות חדשים ללוחמים.

- **רפאל** - רפאל היא חברה ממשלתית מהגדולות במדינת ישראל. היא עוסקת בתחומי הביטחון, ובכלל זה בפיתוח ובייצור של אמצעי לחימה לצה"ל ובמכירת מגוון מוצרים בתחומים הביטחוניים ברחבי העולם. שימור איתנותה העסקית והפיננסית הוא אינטרס ביטחוני וכלכלי של המדינה. הדוח כולל ביקורת בנושא **הדוחות הכספיים של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ - מצב החברה וסיכוניה**. ניתוח התוצאות העסקיות של חברת רפאל בשנים האחרונות מעיד כי לצד הכנסות מצטברות בסך כ-46.5 מיליארד

ש"ח בשנים 2017 - 2021 ורווחים צבורים בסך כ-4.5 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.21, מתמודדת החברה עם קשיים, ובהם ירידה בהכנסותיה (ללא החברות הבנות) בשנים 2020 ו-2021; ירידה ברווח התפעולי לעומת שנת 2020; ותחזיות להפסד תפעולי בכמה פרויקטים. כמו כן, נכון לסוף שנת 2021 כיהנו בחברה בפועל ארבעה דירקטורים בלבד, לעומת עשרה בחברת החשמל ותשעה בתעשייה האווירית לישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הנהלת רפאל תפעל לעדכון תוכניתה האסטרטגית, בין היתר נוכח ממצאי פרק זה ובהתאם להמלצותיו וליעדים הפיננסיים שיסוכמו עם רשות החברות הממשלתיות, וכי התוכנית תובא לבחינת הדירקטוריון ולאישורו. עוד מומלץ כי רשות החברות הממשלתיות תעקוב אחר הליך גיבוש התוכנית ואחר מימושה.

- **בניין הכוח בתחום המבצעי** - בשני העשורים האחרונים השתנה שדה הקרב באופן הדרגתי אך מהותי. הביקורת בנושא **תוכנית מסוימת לבניין הכוח בתחום מבצעי** העלתה פערים בנוגע לשיפור יכולות הלוחמים, וועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה החליטה להטיל על פערים אלה חיסיון ולא לפרסמם לציבור. בביקורת גם נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה של צה"ל ושל משרד הביטחון בייזום פרויקטי אמל"ח מסוימים ובבקרה עליהם.

- **ביקורות מעקב** - משרד מבקר המדינה ממשיך במגמה להרחבת היקף ביקורות המעקב. דוח זה כולל ביקורת מעקב בנושא **הטיפול בחיילים בודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל** ובנושא **אזורי תעשייה בניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - היבטים באכיפת החוק**.

תחום המאבק בהלבנת ההון נוגע בסופו של יום באופן עקיף למרבית אזרחי ישראל, הנדרשים לעמוד בהוראות רגולטוריות שונות. כחלק מהמאמצים לבצר ולחזק את משטר איסור הלבנת ההון ולהילחם במימון הטרור בישראל, ובהמשך לביקורת הבין-לאומית משנת 2018, משרד מבקר המדינה ביצע בשנים 2020 - 2022 שתי ביקורות מקיפות בנושא יישום משטר הלבנת ההון בישראל: (א) הביקורת הראשונה פורסמה במאי 2021 ועסקה בבחינת הפעילות המערכתית של כלל גופי האכיפה והאסדרה (הרגולציה) הרלוונטיים בנושא; (ב) הביקורת השנייה המתפרסמת כעת בנושא **הרשות לאיסור הלבנת הון - הטיפול במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור**, מתמקדת בטיפולה של הרשות במידע המגלם חשש להלבנת הון ומימון טרור. שני דוחות הביקורת, שהוכנו בנושא זה בפעם הראשונה במשרד מבקר המדינה, כוללים ממצאים רבים ומשמעותיים. הגופים המבוקרים כבר החלו בפעולות התיקון, וראוי כי ימשיכו בכך עד השלמתן. ראוי לציין כי ניכר שכלל מוסדות המדינה מחויבים למלחמה בהלבנת הון ומימון טרור, וכי הם פועלים בזירות רבות - חשאיות וגלויות, מקומיות ובין-לאומיות - ומשקיעים בכך מאמצים, כוח אדם ותקציב.

אציין כי הליך הביקורת ברשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (רשל"ה) בוצע בהתאם למתודולוגיה שיושמה על ידי משרד מבקר המדינה, השונה מהמתודולוגיה של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), ארגון הגג הבין-לאומי שבו חברות 37 מדינות, אשר קובע את הכללים הבין-לאומיים שמכוחם הוקמה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור במדינת ישראל ושלאורם היא פועלת. ביקורות אלו הן אפוא נדבך נוסף שנועד לחזק את משטר הלבנת ההון הקיים בישראל.

האחריות לפעילותה התקינה של רשל"ה מוטלת על שר המשפטים, מנכ"ל משרד המשפטים וראשת רשל"ה. גורמים אלו מחויבים לנקוט את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח את השיפור הנדרש בפעילות הליבה של רשל"ה, וכן לפעול להמשך טיוב שיתוף הפעולה בינה ובין לקוחות המידע. פעולות אלה דרושות כדי להצדיק את הטלת משטר הדיווחים ועלויותיו על הציבור, כדי לתרום תרומה אפקטיבית לרשויות החקירה והביטחון, בפרט במלחמה כנגד פשיעה מאורגנת, פשיעה חמורה ומימון טרור, וכדי שרשל"ה תוכל לקיים את ייעודה לפי חוק, ביעילות ובמועילות.

הכנתו של דוח זה, כמו קודמיו, הצריכה מאמץ רב של עובדי הביקורת במשרדי, ובייחוד בחטיבה לביקורת מערכת הביטחון ובחטיבת המטה, אשר ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך תחושת שליחות של ממש. עובדי הביקורת עמלו על הכנתו של הדוח במלוא המקצועיות והיסודיות, ותודתי נתונה להם.

חובתם של הגופים המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לחזק את ביטחונה של מדינת ישראל ואת ההגנה על תושבי המדינה, לשפר את רווחתם של המשרתים בצה"ל ולבצר את התשתית התעשייתית הביטחונית.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשפ"ג, פברואר 2023

المقدمة

هذا التقرير هو الجزء الثاني من تقرير الرقابة السنوية، الموضوع على طاولة الكنيست بموجب قانون مراقب الدولة، 1958 [صيغة مدموجة]. يتناول هذا التقرير بمعظمة جهاز الأمن، وجزء منه يتعامل مع سلطة تبييض الأموال. عدا عن الفصول التي يتم نشرها في هذا التقرير، يوجد فصلين تم تقديمهما لرئيس الحكومة بخصوص جهوزية واستعداد حكومة اسرائيل وجهاز الأمن للتعامل مع تهديدات من الحلقة الثالثة، ولكن لحساسيتهم الأمنية وبهدف الحفاظ على أمن الدولة لن يتم نشرهما للجمهور.

يعبر هذا التقرير عن رؤية مكتب مراقب الدولة، وبموجبه سنعمل على تحويل رقابة الدولة الى رقابة مبتكرة، ذات علاقة، فعالة ومحفزة للعمل. يشمل هذا التقرير 15 فصلا بمواضيع مختلفة ومتنوعة تتعلق بجهاز الأمن- في مجال العمليات، في مجالات النشاطات الوطنية - الاستراتيجية، في المجال المالي وفي مجال الظروف المعيشية لمن يخدم في جيش الدفاع الاسرائيلي والمزيد. جميع المواضيع هامة، لكن لن نستطيع ذكرها جميعها في المقدمة. ولهذا سيتم ذكر البضع منها:

- **مجال الفضاء**- يعتبر مجال الفضاء مجالا استراتيجيا لدولة اسرائيل، وقد تزايدت أهميته للأمن القومي خلال السنوات الأخيرة. منذ منتصف التسعينات، دأب جهاز الأمن على تشغيل مجموعة من الأقمار الاصطناعية لجمع المعلومات الاستخبارية من الفضاء، ومن ضمنها العديد من أقمار "أوفك". مديرية برنامج "تحدي" مسؤولة عن تطوير وصناعة الأقمار الصناعية لجهاز الأمن، وميزانيتها في السنوات 2016- 2024 تصل الى عدة مئات الملايين من الشواقل. وجدت أوجه قصور في الرقابة بموضوع **مديرية برنامج "تحدي"- اللأقمار الاصطناعية في جهاز الأمن**، من بينها عدم تحديد سياسة وطنية في مجال الفضاء المدني والعسكري وبرنامج فضاء وطني، وعدم ترتيب وتنظيم مجال الفضاء على المستوى الوطني. بالإضافة الى ذلك، كشفت الرقابة عن فجوات معينة في توفير الاستجابة المطلوبة للاحتياجات العملية لجيش الدفاع الاسرائيلي في موضوع الأقمار الاصطناعية. نظرا لأهمية مجال الفضاء لدولة اسرائيل يوصى بأن تقوم قيادة جيش الأمن القومي، وزارة الأمن وجيش الدفاع الاسرائيلي بصياغة مفهوم شامل (مدني وعسكري) في مجال الفضاء، وتحديد أي موارد مطلوبة لتحقيقها وعرضها أمام المجلس السياسي- الأمني المصغر.
- **سفن الصواريخ في أمن المجال البحري في الحروب**- شاطئ دولة اسرائيل يعتبر البوابة الأساسية لتجارتها الخارجية. المجال البحري الذي يمتد من الشاطئ حتى مسافة حوالي 115 ميل بحري يعتبر المنطقة الاقتصادية الحصرية لدولة اسرائيل ويسمى أيضا "المياه الاقتصادية".

كشفت الرقابة بموضوع **سفن الصواريخ في حماية المجال البحري في الحروب** أنه في فترة الرقابة كانت هناك ثلاث منصات غاز في المياه الاقتصادية لدولة اسرائيل بالإضافة الى سفينة دعم جزئية وكلها مهددة من قبل جهات مختلفة. بهدف حماية المياه الاقتصادية تم شراء أربع سفن صواريخ من نوع ساعار 6، لكن حصل تأخير أربع سنوات في إستكمال عملها، والذي كان من المفترض أن يبدأ سنة 2019. على ضوء تطور التهديدات، يوصى بأن يوجه رئيس الأركان فحصا للحاجة العملياتية لقوات أسطول السفن البحرية في ذراع البحر وصياغة خطة بناء قوى وفقا لنتائجه، ويوصى بأن يتم تطبيق الخطة وتنفيذها بشكل دوري وفقا للسيناريوهات المرجعية المحدثة.

- **نجاعة عقبة خط التماس-** في يوليو 2001 قرر المجلس الوزاري السياسي- الأمني المصغر الموافقة على برنامج شامل بخصوص مجال التماس، وهدفه التعامل الناجع مع الإرهاب. لسوء الحظ، في النصف الأول من سنة 2022 قام ارهابيون تسللوا الى اسرائيل عن طريق فتحات في جدار خط التماس بتنفيذ ثلاثة عمليات أدت الى مقتل 11 شخصا. في الرقابة بموضوع **نجاعة عقبة خط التماس- الإستجابة التشغيلية والتنفيذية** ذكر أن طول مسار خط التماس هو 554 كم- 124 كم على شكل جدار، 364 على شكل سياج و- 66 كم بدون عائق أبدا. اتضح أنه في نهاية سنة 2021، 48% من سياج خط التماس لم يكن في الخدمة، أي أنه في حالة يسمح بالتسلل بدون أي رادع، وأنه حتى لمايو 2022 تسلل الى اسرائيل ما معدله 3,600 متسلل تقريبا في كل يوم من خلال الفتحات في سياج خط التماس. لضمان الحفاظ على نجاعة العائق والتأكد بأن الاستثمارات بقيمة إجمالية تقارب ال- 400 مليون شيكل جديد والعمليات التي نفذت في الفترة الأخيرة ستساهم في تقليل ظاهرة التسلل ككل، واستمرارا لبيان رئيس الحكومة ووزير الأمن في أبريل 2022 أنه من أجل بناء العائق على طول خط التماس، كجزء من رؤية الدفاع، يتطلب خطة متعددة السنوات- يجب على مجلس الأمن القومي أن يتأكد من صياغة خطة شاملة متعددة السنوات تحت قيادة مجلس الأمن القومي وبالتعاون مع طاقم مشترك بين الوزارات يتضمن ممثلين عن الجهاز الأمني ووزارة الأمن الداخلي ووزارة القضاء ووزارة المالية وجهات إضافية ذات علاقة. كجزء من صياغة الخطة يجب فحص طرق لتشجيع الفلسطينيين ممن يملكون تصاريح عمل للدخول الى اسرائيل عن طريق المعابر المنظمة، وذلك من خلال ملائمة عدد المعابر وموقعها وجودة الخدمة التي تقدم بها لعدد العابرين المطلوب. يوصى كذلك، أنه عند الإنتهاء من صياغة الخطة متعددة السنوات، أن يطرح رئيس الوزراء ووزير الأمن الخطة لمناقشتها في المجلس السياسي - الامني المصغر بهدف المصادقة عليها، وتخصيص الميزانيات

وتحديد جدول زمني لتحقيقها. هذه الإجراءات ستقلل من ظاهرة المقيمين غير الشرعيين والمخاطر الأمنية والجنائية المتعلقة بها، والتي تمس شعور الأمن في اسرائيل.

- **ظروف المعيشة والبنى التحتية في جيش الدفاع الاسرائيلي**- تؤثر ظروف المعيشة والبنى التحتية المناسبة والمحترمة من بين الكثير من الأمور، على حافز الجنود الذين يخدمون في الخدمة الإلزامية وخدمة الاحتياط للخدمة فيها. بالإضافة الى ذلك، للبنى التحتية السكنية- المراحيض والحمامات، غرف الطعام والمطابخ- تأثير على نجاعة التأهيلات، التدريبات وتنفيذ مهمات العمل العملياتية من قبل الجنود. في الفصل بموضوع **ظروف المعيشة والبنى التحتية للجنود في الخدمة الإلزامية وخدمة الاحتياط** ذكر أن الميزانية التي خطط جيش الدفاع الاسرائيلي تخصيصها لخطط البنى التحتية الإلزامية للجندي لسنة 2016- 2021 كانت 256 مليون شيكل جديد لمعسكرات التأهيل و- 420 مليون شيكل جديد لخطط معسكرات التدريب. كانت الميزانية الفعلية 202.6 مليون شيكل جديد و- 290 مليون شيكل جديد وفق الترتيب. من درجات الكفاءة لعناصر النظام اللوجستي في جيش الدفاع الاسرائيلي، ومن الجولات التي قام بها مكتب مراقب الدولة في الوحدات المختلفة في جيش الدفاع الاسرائيلي ومن الاستطلاع الذي أجري بين الجنود في الخدمة الإلزامية تبين أنه على الرغم من أهمية ظروف المعيشة والبنى التحتية الملائمة في معسكرات التأهيل ومعسكرات التدريب والمواقع العسكرية- يواجه الجنود في الخدمة الإلزامية وخدمة الاحتياط ببنى تحتية بحالة متوسطة وحتى متدنية. ينعكس ذلك في البنى التحتية المهتزة في السكن، المراحيض والحمامات وغرف الطعام والمطابخ. بموجب الاستطلاع الذي أجراه مكتب مراقب الدولة، تبين أن نسبة الجنود "راضين جزئيا" من ظروف المعيشة والبنى التحتية في معسكرات التدريب والمواقع العسكرية كان 29%- 40%، وأن نسبة "غير الراضين جدا" كانت 31%- 36%.

  يذكر أنه خلال أوكتوبر 2022 تم نشر تقرير مرحلي خاص عرض نتائج زيارة مراقب الدولة لمعسكر تدريب لواء كفير في غور الأردن وفي الموقع العسكري يكير في السامرة.

  يوصى بأن يستخلص جيش الدفاع الاسرائيلي العبر من الحالة التي تستشف من هذا الفصل وأن يقدم الحلول للثغرات في الظروف المعيشية والبنى التحتية للجنود.

- **برنامج شوهام 3**- برنامج شوهام 3 هو برنامج وطني استراتيجي تبلغ ميزانيته حوالي 18.5 مليارد شيكل جديد، في نطاق عمليات الجهاز الأمني وسلطة أراضي اسرائيل لنقل معسكرات الجيش الاسرائيلي من المناطق المطلوبه للسكن، بهدف تسويق الأراضي في المعسكرات التي يتم اخلائها وزيادة عرض وحدات السكن. في الرقابة بموضوع **تطبيق خطة شوهام 3** تبين أنه

حتى موعد انتهاء الرقابة قام جهاز الأمن بإخلاء حوالي - 65% من مجموع الأراضي التي من المفترض أن يتم اخلائها بموجب الخطة، وأنه من حوالي 69,185 وحدة سكن مخطط بناءها على أراضي المعسكرات التي تم اخلائها سوقت حتى نفس الموعد 11,404 وحدة سكن (حوالي 16.5%)، وبدأت عملية بناء 6,855 وحدة سكن (حوالي- 10% من وحدات السكن المخطط بناءها بموجب الخطة وحوالي- 60% من الوحدات التي تم تسويقها). كانت التأخيرات البارزة في مشاريع PFI، وهي تؤثر على الجانب الاستراتيجي - الوطني وعلى مسألة أزمة السكن، حيث يتأخر تسويق حوالي 15,929 حتى 22,680 وحدة سكن معظمها في مركز البلاد. اعتبارا من موعد انتهاء الرقابة، لم يتم التوصل الى اتفاق بين سلطة أراضي اسرائيل ووزارة الأمن ووزارة المالية بخصوص أي المعسكرات والمناطق التي سيتم إخلاؤها في إطار خطط الإخلاء المستقبلية، للسماح ببناء 30,694 وحدة سكن على الأقل (منها 586 سكن محمي) وعلى الأقل 100 وحدة سكن للفنادق واستخدام حوالي 1,765 دونم للتجارة والصناعة. نظرا لأن برنامج شوهام 3 مهم على المستوى الوطني والمستوى الأمني، يوصي مراقب الدولة جميع الجهات المعنية- سلطة أراضي اسرائيل ووزارة الأمن ووزارة المالية- بإجراء فحص شامل وأساسي لتحقيق الخطة وإدارتها، لتطبيق الدروس وتحسين اجراءات العمل التي تتعلق بالاتفاقيات المستقبلية لإخلاء معسكرات الجيش. يوصى أيضا بأن يبادر وزير البناء والإسكان بالتنسيق مع وزير الأمن ووزير المالية الى إجراء نقاش في المجلس الوزاري المصغر للسكن بخصوص فحص امكانيات إخلاء المزيد من معسكرات الجيش التي ستبقى بعد تحقيق خطة شوهام 3 (حوالي 60,000 دونم)، وصياغة سياسية على المستوى الوطني تشتق منها خطة تشغيلية متعددة السنوات.

في الفصل الخاص بموضوع ظروف المعيشة والبنى التحتية للجنود في الخدمة الإلزامية وفي الاحتياط المدرجة في هذا التقرير، ذكر بأن الجنود يواجهون بنية تحتية سيئة في المعسكرات. ذكر أيضا، بشكل عام، أن برنامج شوهام 3 لم يخصص لمعالجة الثغرات في البنى التحتية في المعسكرات الموجودة التي يخدم بها الجنود. في ضوء ذلك يوصى جيش الدفاع الاسرائيلي، كجزء من خطة متعددة السنوات بناء بنى تحتية وفي إطار خطط الإخلاء المستقبلية ستعطى أفضلية لبناء معسكرات جديدة للجنود.

- **رفائيل-** رفائيل هي شركة حكومية من أكبر الشركات في دولة اسرائيل. وهي تتعامل في مجالات الأمن، بما في ذلك تطوير وإنتاج وسائل قتالية لجيش الدفاع الاسرائيلي وبيع مجموعة متنوعة من المنتجات في المجالات الأمنية في أنحاء العالم. الحفاظ على قوتها العملية والمالية يعتبر مصلحة أمنية واقتصادية للدولة. يتضمن التقرير رقابة بموضوع **التقارير المالية لرفائيل أنظمة**

دفاعية متقدمة م.ض- وضع الشركة ومخاطرها. يشير تحليل النتائج العملية لرفائيل في السنوات الأخيرة أنه الى جانب المدخولات المتراكمة بقيمة حوالي 46.5 مليارد شيكل في السنوات 2017- 2021 والأرباح التراكمية بقيمة حوالي 4.5 مليارد شيكل حتى موعد 31.12.21، تواجه الشركة صعوبات، منها انخفاض الإيرادات (بدون الشركات التابعة) في السنوات 2020 و-2021، انخفاض في الربح التشغيلي في بعض من مشاريع الشركة مقابل سنة 2020، وتوقعات خسارة تشغيلية. بالإضافة، حتى نهاية سنة 2021 شغل أربعة فقط منصب مديرين فعليين في مجلس الإدارة في الشركة، مقابل عشرة في شركة الكهرباء وتسعة في الصناعة الجوية لاسرائيل. يوصي مكتب مراقب الدولة أن تعمل شركة رفائيل على تحديث خطتها الاستراتيجية، من بين العديد من الأمور على ضوء نتائج هذا الفصل ووفقا لتوصياته والأهداف المالية التي تم الاتفاق عليها مع سلطة الشركات الحكومية، وأن يتم عرض الخطة على مجلس الإدارة لفحصها والمصادقة عليها. يوصى أيضا أن تقوم سلطة الشركات الحكومية بمتابعة عملية صياغة الخطة وتنفيذها.

- **بناء القوة في المجال العملياتي** - في العقدين الأخيرين تغيرت ساحة المعركة بشكل تدريجي لكن جوهري. كشفت الرقابة في موضوع **برنامج معين لبناء القوة في المجال العملياتي** فجوات بخصوص تحسين قدرة الجنود، وقررت اللجنة الثانوية للجنة شؤون رقابة الدولة فرض رقابة على هذه الفجوات وعدم نشرها للجمهور. كما كشفت الرقابة عن أوجه قصور في إجراءات عمل جيش الدفاع الاسرائيلي ووزارة الأمن بخصوص الشروع في مشاريع وسائل قتالية معينة والرقابة عليها.

- **رقابات متابعة**- يواصل مكتب مراقب الدولة باتجاه توسيع نطاق الرقابة والمتابعة. يتضمن هذا التقرير رقابة متابعة بموضوع **العناية بالجنود الوحيدين خلال خدمتهم العسكرية وبعد تسريحهم من جيش الدفاع وفي موضوع المناطق الصناعية بإدارة اسرائيلية في منطقة يهودا والسامرة- جوانب في تنفيذ القانون.**

في نهاية المطاف، يؤثر مجال مكافحة تبييض الأموال بشكل غير مباشر على معظم مواطني اسرائيل، الذين يطلب منهم الامتثال لتعليمات الأحكام التنظيمية المختلفة. في إطار الجهود المبذولة لتحصين وتعزيز نظام مكافحة تبييض الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في اسرائيل، واستمرارا للرقابة الدولية منذ سنة 2018، أجرى مراقب الدولة عمليتي رقابة بين السنوات 2020-2022 بموضوع تطبيق نظام تبييض الأموال في اسرائيل: (أ) نشرت الرقابة الأولى في مايو 2021 وتناولت فحص النشاط المنهجي لجميع جهات تنفيذ القانون والتنظيم ذات الصلة بالموضوع; (ب) المراجعة الثانية التي يتم نشرها الآن

بموضوع **سلطة مكافحة تبييض الأموال- التعامل مع المعلومات التي تجسد شبهات لتبييض الأموال وتمويل الإرهاب،** تركز على معالجة السلطة للمعلومات التي تجسد شبهات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. يتضمن تقريري الرقابة الاثنين، الذين تم إعدادهما بهذا الموضوع للمرة الأولى في مكتب مراقب الدولة، النتائج الكثيرة والمهمة. بدأت الجهات التي تتم الرقابة عليها في عمليات التصليح، ومن المناسب أن تستمر هكذا حتى إتمامها. تجدر الإشارة الى أن جميع مؤسسات الدولة ملزمة بمكافحة تبييض الأموال ومكافحة الإرهاب وهي تعمل في الكثير من المجالات- السرية والعلنية، المحلية – والدولية- وتستثمر جهودا وموارد بشرية وميزانية بذلك.

أود أن أشير الى أن عملية الرقابة في سلطة مكافحة تبييض الأموال ومكافحة الإرهاب أجريت وفق المنهجية التي تم تطبيقها من قبل مكتب مراقب الدولة، التي تختلف عن منهجية منظمة ال-FATF (Financial Action Task Force)، المنظمة الجامعة الدولية التي تضم 37 دولة عضوة، والتي تحدد القواعد الدولية التي بموجبها تم إنشاء سلطة منع تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في دولة اسرائيل والتي تعمل بموجبها. هذه الرقابات هي طبقة إضافية خصصت لتقوية سلطة تبييض الأموال الموجودة في اسرائيل.

تقع مسؤولية النشاط السليم لسلطة منع تبييض الأموال على وزير القضاء، مدير عام وزارة القضاء ورئيس سلطة منع تبييض الأموال. هذه الجهات ملزمة باتخاذ جميع الإجراءات المطلوبة لتأمين التحسين المطلوب في النشاط الأساسي لسلطة منع تبييض الأموال، والعمل على استمرار تحسين التعاون بينها وبين عملاء المعلومات. هذه الإجراءات ضرورية لتبرير فرض نظام الإبلاغات وتكاليفه على المجتمع، لتقديم مساهمة ناجعة لسلطات التحقيق والأمن، وعلى وجه الخصوص في نطاق مكافحة الإجرام المنظم، الإجرام الخطير وتمويل الإرهاب، وحتى تتمكن سلطة منع تبييض الأموال من القيام بكل ما أسست لأجله بموجب القانون، بنجاعة وفعالية.

تتطلب إعداد هذا التقرير، مثل سابقيه، الكثير من الجهد من قبل موظفي الرقابة في مكتبي، وعلى وجه الخصوص في قسم الرقابة على جهاز الأمن والشاباك، الذين يؤدون وظيفتهم العامة انطلاقا من

الاحساس الحقيقي بالرسالة. عمل موظفو الرقابة على إعداد هذا التقرير بمهنية ودقة تامة وأشكرهم على ذلك.

يجب على الهيئات الخاضعة للرقابة العمل بطريقة سريعة وناجعة لتصحيح أوجه القصور التي أثيرت في هذا التقرير لتقوية أمن اسرائيل وحماية مواطني الدولة وتحسين رفاهية من يخدم بجيش الدفاع الاسرائيلي والبنى التحتية الصناعية والأمنية.

متنياهو أنجلمان

مراقِب الدولة
ومفوَّض شكاوى الجمهور

القدس, شباط 2023

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023

פרק ראשון

מערכת הביטחון