

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



המשרד לשיתוף פעולה אזורי

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי



היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

רקע

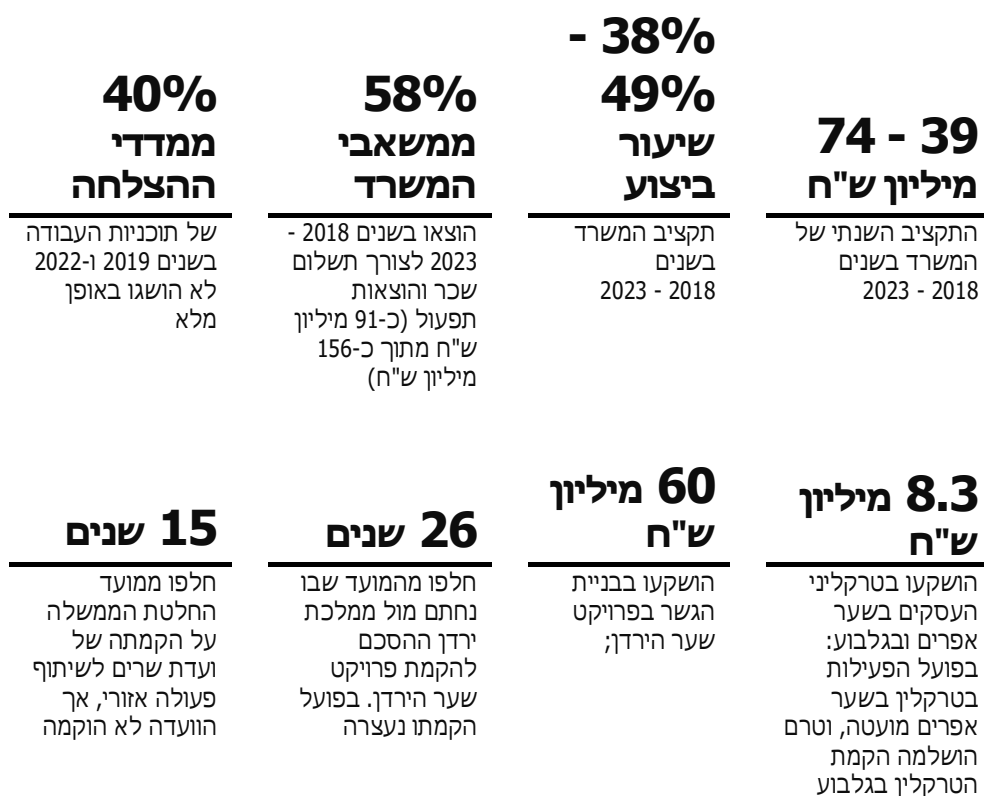
המשרד לשיתוף פעולה אזורי (המשרד לשת"פ"א) הוקם בשנת 1999 על פי החלטת ממשלה, ובשנת 2003 הופסקה פעילותו. בשנת 2009 הוקם המשרד מחדש על פי החלטת ממשלה (החלטת ההקמה), ובה נקבע כי המשרד יעסוק בתחומים האלה: קידום שיתוף הפעולה הכלכלי עם מדינות האזור ועם הרשות הפלסטינית ומימוש פרויקטים כלכליים משותפים באזור במטרה ליצור תנאים לקידום הרווחה הכלכלית והיציבות. עוד נקבע כי המשרד יפעל מול הגורמים העוסקים בפיתוח האזור גם לצורכי גיוס משאבים ועידוד השקעות במטרה לקדם שיתוף פעולה ויפקד על התיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים בנושאים אלו.

בסמוך למועד החלטת ההקמה ב-2009 החליטה הממשלה להעביר חלק מתחומי פעילות הוועדה הכלכלית המשותפת הישראלית-פלסטינית (Joint Economic Committee; JEC) ממשרד האוצר למשרד לשת"פ"א וקבעה כי בראש ה-JEC יעמוד השר הממונה על המשרד לשת"פ"א.

המשרד לשת"פ"א פועל למימוש מטרותיו בכמה דרכים: פרסום קולות קוראים לרשויות המזמינים רשויות מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה לבצע פעילויות הקשורות בשת"פ אזורי, מתן תמיכות למוסדות ציבוריים (כגון מוסדות ללא כוונת רווח) על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התקשרויות במכרזים ושיתופי פעולה בין-משרדיים.



נתוני מפתח



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד ינואר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי. הביקורת נעשתה בעיקר במשרד לשיתוף פעולה אזורי. בדיקות השלמה נערכו באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובמשרד להגנת הסביבה. כמו כן, נעשו בירורים בעמותות אשר עוסקות בקידום פרויקטים בנושא שיתוף פעולה אזורי (עמותות אלה אינן גופים מבוקרים על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



החלטת הממשלה על הקמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי - בהחלטת הממשלה מיוני 2009 על הקמת המשרד לשת"פ"א הוגדר תפקידו של המשרד אך לא הוגדרו סמכויותיו, שלא כמו במשרד לפיתוח הנגב והגליל שלגביו הוגדרו סמכויות בהחלטת הממשלה שעסקה בהקמתו, ושלא כמו בהחלטת הממשלה שעסקה ברשות לפיתוח חברתי כלכלי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי. עלה כי אין בהחלטת הממשלה או במקור מחייב אחר הגדרה ברורה של אחריות המשרד לשת"פ"א, וכי כדי לקדם ולהוציא לפועל את הפרויקטים המרכזיים שעליהם הוא אמון, הוא תלוי ברצונם הטוב של המשרדים והגופים הממשלתיים האחרים. כתוצאה מכך מרבית הפרויקטים של המשרד התעכבו במשך שנים רבות וטרם הבשילו. כך לדוגמה התעכבה השלמתו של פרויקט "שער הירדן", אף שחלפו כ-26 שנים מיום חתימת ההסכם להקמתו וכ-12 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה.



ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי - בהחלטת הממשלה מיוני 2009 אשר עסקה בהקמת המשרד לשת"פ"א נקבע כי תוקם ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי, וכי הרכבה וסמכויותיה ייקבעו בהחלטת ממשלה נפרדת. למרות האמור בהחלטת הממשלה משנת 2009, ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי לא הוקמה ולא התכנסה.



המבנה הארגוני של המשרד לשיתוף פעולה אזורי - בשנים שנבדקו מצבת כוח האדם של המשרד עמדה במוצע על 84% מהתקן (29 משרות מאושרות מתוך תקן של 34.5 משרות במוצע). יתרה מכך, בביקורת נמצא כי כ-20 תקנים (מתוך 34.5 תקנים במוצע) יועדו לעובדים במשרות אמון בלשכות השר והמנכ"ל, ואילו איוש התפקידים המקצועיים במשרד היה חסר. עקב כך נוצרה תלות רבה של המשרד בבעל תפקיד אחד: מנהל אגף הכלכלה, אשר מכהן בתפקידו מיולי 2017, שכן הוא, בין העובדים בדרג המקצועי, היחידים שנשארו במשרד לאורך זמן.



ביקורת פנימית במשרד לשיתוף פעולה אזורי - למרות החשיבות הרבה של הפרויקטים "שער הירדן" ו"תעלת הימים", של הפעילויות המבוצעות במסגרת הקולות הקוראים שמפרסם המשרד לשת"פ"א ושל התמיכות שהוא מעניק לפי סעיף 3א לחוק התקציב, לא נערכה ביקורת פנימית לבדיקת הפרויקטים והפעולות האמורים לעיל. היעדרה של ביקורת פנימית לבדיקת הפרויקטים שבאחריות המשרד לשת"פ"א, הפעילות על פי הקולות הקוראים, התמיכות והפעילויות הכספיות השונות של המשרד אינו מאפשר להצביע לפני הנהלת המשרד והגורמים הרלוונטיים על העיכובים המשמעותיים במימושם של הפרויקטים השונים ואף אינו מאפשר הפקת לקחים לפרויקטים אחרים.



פרויקט שער הירדן - פרויקט שער הירדן הוא פרויקט להקמת פארק תעשייתי משותף לישראל ולממלכת ירדן. בציוד הירדני של הפרויקט היו אמורים לקום מפעלים ישראליים וירדניים, וציוד הישראלי אמור לשמש עורף לוגיסטי ובסיס להעברת הסחורות לנמלי



ישראל. אף על פי שהושקע בפרויקט עד כה סכום של למעלה מ-60 מיליון ש"ח, ואף שחלפו כ-26 שנים מיום חתימת ההסכם להקמתו וכ-12 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה באופן מעשי, נכון למועד סיום הביקורת נעצרה הקמתו של פרויקט שער הירדן, ולמעשה, מאז הקמתו של הגשר בשנת 2019 לא בוצעה שום פעולה לבנייה או להקמה של תשתיות נוספות לקידום הפרויקט בצידו הישראלי. המשך העיכוב של פרויקט שער הירדן עלול לגרום לאובדן התועלות הכלכליות אשר היו טמונות בו לכתחילה ולאובדן השקעה של למעלה מ-60 מיליון ש"ח, ויש בו כדי לפגוע ביחסי האמון שבין ממלכת ירדן למדינת ישראל.

מימוש הפרויקטים בתוכניות העבודה של המשרד - 45% ממדדי ההצלחה וכ-40% מהמדדים המרכזיים של המשרד בשנים 2019 ו-2022 במצטבר לא הושגו באופן מלא. כך לדוגמה, נמצא כי המשרד לשתפ"א לא השיג באופן מלא 80% מהמדדים המרכזיים שנקבעו בשנת 2022 למטרות "קידום שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים בין ישראלים ופלסטינים לתועלת ההדדית של שתי החברות והכלכלות" ו"ביסוס המשרד כמוקד ידע בתחום שיתוף הפעולה האזורי". אי-השגת מרבית מדדי ההצלחה והמדדים המרכזיים של המשרד עשויה להעיד על תכנון לקוי של תוכנית העבודה השנתית ועל קשייו להתמודד המשרד ויעדיו, על שימוש לא יעיל ולא מועיל של המשרד במשאביו ועל קשייו להתמודד עם שינויים ועם אירועים לא צפויים המתרחשים בסביבתו.

שיעורי הביצוע התקציבי של המשרד - במהלך השנים 2018 - 2023 אושר למשרד תקציב בסך של כ-39.3 - 73.7 מיליון ש"ח; מתוכו ביצע המשרד עד כ-49% מתקציבו המאושר הכולל ו-12% - 41% בלבד מהתקציב המיועד לייזום פרויקטים ולמימוש תוכניותיו. נוסף על כך, באופן מצטבר בשנים 2018 - 2023 המשרד הוציא לצורך תפעול סכומים הגבוהים בכ-40% מהסכומים שהוציא בגין פעולותיו לצורך מימוש ייעודו, ובשנים 2018 - 2019 הוציא המשרד כ-85% ממשאביו הכספיים לצורך תשלום שכר והוצאות תפעול.

פרויקטים של טרקליני עסקים במעברים היבשתיים מהרשות הפלסטינית - לאורך השנים קיימת מגמה של ירידה בפעילות העסקית בטרקלין שער אפרים, אשר עלות הקמתו עמדה על כ-4 מיליון ש"ח, מתוך כלל הפעילויות. הירידה מתבטאת הן בכמות המשתתפים בפעילויות העסקיות - מ-609 משתתפים בשנת 2018 ל-405 משתתפים בשנת 2023, והן בשיעור הפעילויות העסקיות - מ-88% בשנת 2018 ל-60% בשנת 2023 - אשר להן יועד טרקלין העסקים במקור. אף על פי שהמקום יועד מלכתחילה לקיום מפגשים בין אנשי עסקים, אין בו עזרים מקובלים התומכים בהם, כגון חיבור אינטרנט אלחוטי, מדפסות ועמדות מחשב. נוסף על כך, בנייתו של טרקלין העסקים שבמעבר גלבוע, אשר עלות תכנונו והקמתו תוקצבה על ידי המשרד לשתפ"א ב-3 מיליון ש"ח, טרם הושלמה, והוא אינו ממלא את ייעודו המקורי.

הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC) - למרות החשיבות המיוחסת לכינוסה של הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC) ולמרות העובדה כי כינוסה נמנה עם אחת המשימות העיקריות ואף נכלל בתוכנית העבודה של המשרד, עד סיום מועד הביקורת בינואר 2024 (תחת המשרד לשתפ"א) התכנסה ועדת ה-JEC רק פעם אחת ב-2.9.09. יצוין כי ביוני 2023 היה אמור להתקיים כינוס של ועדה זו, אולם כינוסה נדחה על ידי הפלסטינים. גם ב-13.9.23 תוכנן כינוס של ועדה זו, אולם הפלסטינים



ביקשו שוב לדחות את הכינוס ל-26.10.23. עקב פרוץ מלחמת חרבות בחל ב-7.10.23 הוועדה לא התכנסה במועד שנקבע, ובשלב זה אין צפי למועד כינוס הוועדה.

יישום המלצות העבודה האסטרטגית - נמצא כי המשרד לשתפ"א, על אף הכרתו בצרכים האסטרטגיים ברמת הפיתוח האזורי, לא קידם את המלצות העבודה האסטרטגית משנת 2021 לבחינת חלופות בתחומים של שיפור הביטחון התזונתי, שימור הימים וחיבור בין גופים מתמחים שונים, אשר יוכלו להתוות את דרך פעולתו לאורך זמן לצורך הגשמת יעדיו.



הגברת שיתופי פעולה עם מרוקו - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפרויקטים ואת שיתופי הפעולה השונים אשר יזם המשרד עם הגופים במרוקו בתחומי הוצאת משלחות למרוקו, ארגון כנסים בתחומי התרבות, הספורט והאקדמיה, אירוח משלחת משפיענים ממרוקו בנובמבר 2022, קידום החתימה על הסכם ההבנות לשיתוף פעולה בין לשכות עורכי הדין של המדינות במאי 2022 וכן אירוח של משלחת ראשי המגזר העסקי של מרוקו בישראל במרץ 2022 ביוזמה משותפת, בעלות של כ-4 מיליוני ש"ח, ואשר יש בהם כדי להגביר את שיתוף הפעולה וקירוב הלבבות בין העמים.

השקעה במרכזי חדשנות ופרייקט מהמ"ם - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התחייבותו של המשרד, בשלהי שנת 2023, להשקיע במרכזי חדשנות ולהחל בהתנעתו של פרויקט מהמ"ם¹ (מרכז הדרכה, מידע ומחקר).

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ראש הממשלה והשר לשתפ"א יבחנו את נחיצותו של המשרד לשתפ"א כמשרד עצמאי, נוכח האמור בדוח ביקורת זה. אם יימצא כי פעילות המשרד לשתפ"א נחוזה, נדרש לגבש בהקדם תוכנית אסטרטגית, הכוללת משימות ויעדים, לפעילותו של משרד זה ולפעול ליישומה, וכן לבחון את הסמכויות והמשאבים הנדרשים למשרד כדי לשפר את תפקודו בדרך שתאפשר הוצאה לפועל של פרויקטים תשתיתיים גדולים.



מומלץ כי המשרד יפעל בשיתוף מזכירות הממשלה להגדרת תחומי האחריות והסמכות של המשרד לשתפ"א ולהתאמתם לתפקידים שהוטלו עליו על ידי הממשלה, וכן יפעל להקמתה של ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2009. כמו כן מומלץ כי השר לשתפ"א יפעל כדי לכנסה בתדירות הנדרשת.



על המשרד לשתפ"א להתאים את עצמו להתפתחויות גיאופוליטיות וליזום פרויקטים לשיתוף פעולה בתחומים אשר הופכים עם הזמן להיות קריטיים למדינות האזור, כגון ביטחון תזונתי וחקלאות מתקדמת, התפלת מים, אנרגייה ירוקה וכן יצירת נתיבי סחר



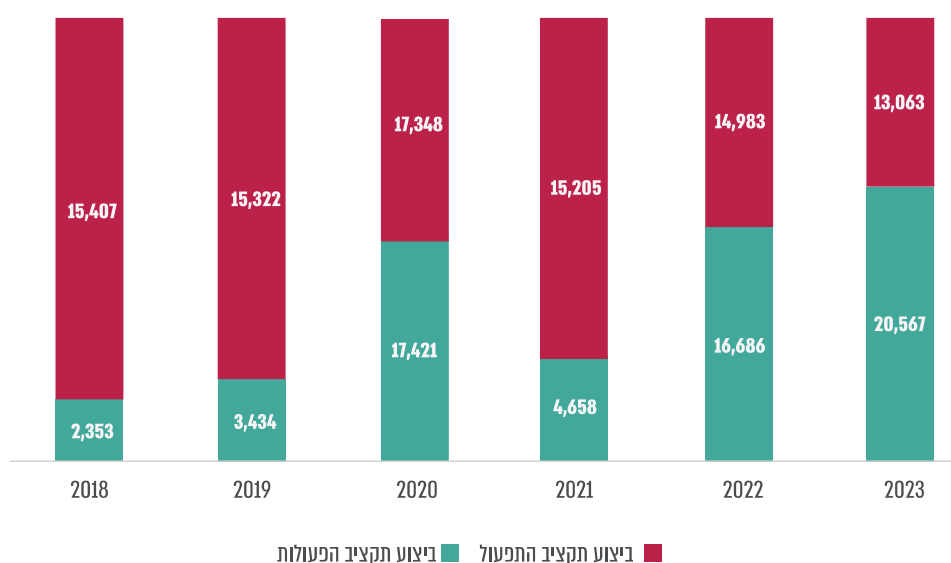
1 מהמ"ם - מרכז הדרכה מידע ומחקר. מטרת הפרויקט היא לרכז את הידע הקיים בתחום תוך הקמת פורטל אינטרנטי, ייצור מדדים לשיתוף פעולה מוצלח וכן ביצוע הדרכות, לומדות כתובות וכדומה.



חדשים ואטרקטיביים. כמו כן, מומלץ כי המשרד ישלים את תהליך הבחינה האסטרטגית שהחל בשנת 2021 לצורך קבלת החלטות הניתנות ליישום לקידום ביתר שאת של פרויקטים שונים בתחום הפיתוח האזורי ויפעל ליישומן.

על המשרד ליישם הליך תכנון של עבודת המשרד והקצאת משאביו למשימות ולתוכניות השונות כדי להבטיח תכנון וביצוע יעילים יותר של תוכניות העבודה שלו. כמו כן, על המשרד לקבוע קווים מנחים לביצוע התאמות בתוכניות העבודה נוכח שינויים לא צפויים. 💡

היחס בין ביצוע תקציב תפעול המשרד לבין ביצוע תקציב הפעולות (התקציב המיועד למימוש פרויקטים ותוכניות המשרד), 2018 - 2023 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פרויקט שער הירדן - הגשר המחבר בין הצד הישראלי לירדני*



צולם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2023.

* בפרויקט הקמת הגשר הושקעו כ-60 מיליוני ש"ח מתקציב משרד התחבורה; הגשר לא נפתח מעולם ואינו פעיל.



סיכום

עם הקמתו של המשרד לשתפ"א תוכנן ליצוק בו תוכן נוכח העובדה שפעילות בתחום שיתופי פעולה בין המדינות ויזום פרויקטים אזוריים המשותפים לישראל ולמדינות האזור יכולים לקדם באופן משמעותי אינטרסים המשותפים למדינות המשתתפות בפרויקטים אלו וכפועל יוצא מכך לקדם ולחזק את הקשרים המדיניים, הכלכליים והתרבותיים עם אזרחי מדינות האזור.

הסכמי אברהם שנחתמו בשנת 2020 עם חלק ממדינות המפרץ וכן הצורך הגובר והולך באזור לפתרונות משמעותיים בתחום המים, האנרגיה, הביטחון התזונתי, החקלאות והרפואה המתקדמת מחזקים את הפוטנציאל הטמון ביצירת שיתופי פעולה לקידום של תחומים חשובים אלו בין מדינות האזור למדינת ישראל, ופתרונות אלה יכולים להיות אחד ממנועי הצמיחה העיקריים של מדינת ישראל הן בתחום הכלכלי והן בתחום המדיני.

מדוח הביקורת עולה כי המשרד לשתפ"א לא התאים את עצמו לצרכים ולשינויים החלים במרחב הגיאוגרפי ולא מיצה את הפוטנציאל הרב שנוצר בשנים האחרונות לשיתופי פעולה עם מדינות האזור בתחומים הרלוונטיים. בפועל בראייה רב-שנתית תוצרי העבודה של המשרד הם דלים ביותר, והוא מציג לאורך שנים שיעורי ביצוע הנמוכים מ-41% של תקציב הפעולות אשר יועד עבורו. נוסף על כך נפלו ליקויים באופני פעולתו של משרד זה ובניהול הפרויקטים השונים שעליהם הוא הופקד לאורך השנים. הפרויקט המרכזי שבאחריותו של משרד זה, פרויקט שער הירדן, לא יצא מהכוח אל הפועל למרות השנים הרבות שחלפו מאז החליטה ממשלת ישראל על התנעתו. חלק מחולשתו של המשרד ניתן לתלות גם בחוסר הסמכות שלו כלפי משרדי הממשלה וגופי הממשלה האחרים.

מכלול הממצאים בדוח הביקורת מעלה ספק רב בדבר מימוש ייעודו של המשרד לשתפ"א, בדבר היותו גורם משפיע לקידום שיתופי פעולה אזוריים ובדבר הצדקת פעילותו.

מומלץ כי ראש הממשלה והשר לשתפ"א יבחנו את נחיצותו של המשרד לשתפ"א כמשרד עצמאי, נוכח האמור בדוח ביקורת זה. אם יימצא כי פעילות המשרד לשתפ"א כמשרד עצמאי אכן נחוצה, נדרש להסדיר את תחומי אחריותו וסמכויותיו ולגבש בהקדם תוכנית אסטרטגית הכוללת משימות ויעדים לפעילותו, ולפעול ליישומה של תוכנית זו.