



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

חשוון התשפ"ה | נובמבר 2024



היבטים בפעילות המשרד לשיתוף פעולה אזורי

מבוא

המשרד לשיתוף פעולה אזורי (להלן - המשרד לשיתוף) הוקם בשנת 1999 על פי החלטת ממשלה¹ ובשנת 2003 הופסקה פעילותו. בשנת 2009 הוקם המשרד מחדש על פי החלטת ממשלה² (להלן - החלטת ההקמה), ובה נקבע כי המשרד יעסוק בתחומים האלה (להלן - תחומי פעילות המשרד): קידום שיתוף הפעולה הכלכלי עם מדינות האזור ועם הרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ) 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 הממשלה³ להעביר חלק מתחומי פעילות הוועדה הכלכלית המשותפת הישראלית-פלסטינית (Joint Economic Committee) (להלן - JEC) ממשרד האוצר למשרד לשיתוף וקבעה כי בראש ה-JEC יעמוד השר הממונה על המשרד לשיתוף.

המשרד לשיתוף פועל למימוש מטרותיו בכמה דרכים: פרסום קולות קוראים⁴ המזמינים רשויות מקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה לבצע פעילויות הקשורות בשיתוף אזורי, מתן תמיכות למוסדות ציבוריים (כגון מוסדות ללא כוונת רווח) על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב⁵, התקשרויות במכרזים ושיתופי פעולה בין-משרדיים.

בספר תוכניות העבודה לשנת 2022⁶ ציינה מנכ"לית המשרד לשיתוף דאז כי "החתימה על הסכמי אברהם היוותה מעין מפץ גדול אזורי... שליחותו של המשרד לשיתוף פעולה אזורי הופכת לאחת המשימות החשובות והמרגשות של דורנו - השתלבותה של מדינת ישראל באזור כשותפה בסלילת דרך של תקווה וצמיחה למרחב כולו".

בהמשך פירטה המנכ"לית דאז את שלוש המשימות המרכזיות של המשרד: "אזרוח השיח הכלכלי והאזורי בין ישראל ובין הפלסטינים; רתימת משרדי הממשלה השונים לטובת קידום שיתופי פעולה אזוריים, באמצעות מינוף האנרגיה היצרית שמגיעה מהמגזר העסקי והשלישי אל תוך הממשלה עצמה, וזאת מתוך הבנה 'שהסכמים חותמים בין מדינות - ושלוש עושים בין עמים'; ביסוס המשרד כמוקד של ידע לשיתוף פעולה אזורי וכן כשחקן מרכזי בפיתוח ובהובלת מיזמים אזוריים שנועדו להתמודד עם אתגרים משותפים במרחב". המנכ"לית אף הדגישה כי המשרד עומד על שתי רגליים: "האחת, ממוקדת בהעמקת שיתוף הפעולה הכלכלי והאזורי בין מדינת ישראל לפלסטינים... הרגל השנייה של המשרד, עוסקת בפיתוח יחסיה של מדינת ישראל עם מדינות האזור, בדגש על שכנותינו הערביות..."

בעיקרי תוכנית העבודה של המשרד לשנת 2023 כתב המנכ"ל הנוכחי גם הוא, בין השאר, כי "מתוך התפיסה הבסיסית, שלפיה 'הסכמים חותמים בין מדינות ושלוש עושים בין עמים', ניצבת בפני המשרד מטרה מרכזית של אזרוח היחסים בין ישראל למדינות האזור. מטרה זו תושג בעזרת מימושן של כמה מטרות מרכזיות: (א) קידום ויצירה של מפגשים אזוריים משמעותיים; (ב) ייזום ועידוד פרויקטים של שיתוף פעולה ארוך טווח עם מדינות האזור, וזאת מתוך הבנה ששיתוף פעולה משמעותי נוצר במקום שקיימת בו הידברות ארוכת טווח ועבודה למען מטרה משותפת; (ג) ביסוס

1 החלטת הממשלה 503 (31.10.99).

2 החלטת הממשלה 346 (7.6.09).

3 החלטת הממשלה 651 (2.8.09).

4 פרסום רשמי מטעם המשרד הקורא להציע הצעות להשתתפות בפרויקטים שאותם הוא מקדם.

5 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

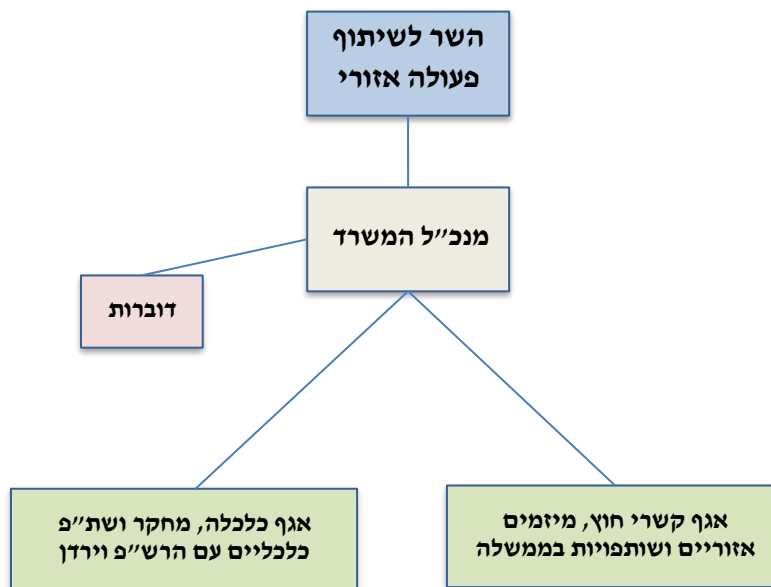
6 ספר תוכניות העבודה לשנת 2022, מרץ 2022.



המשרד כמוקד ידע לשיתוף פעולה אזורי וכשחקן מרכזי בפיתוח ובהובלה של מיזמים אזוריים, שנועדו להתמודד עם אתגרים משותפים במרחב".

נכון לסוף שנת 2023 מנה המשרד 28 עובדים, מהם חמישה באגף קשרי חוץ, מיזמים אזוריים ושותפויות בממשלה (להלן - אגף קשרי חוץ), שניים באגף כלכלה, מחקר ושת"פ כלכליים עם הרש"פ וירדן, שניים באגף מינהל ולוגיסטיקה, שניים בדוברות ויועץ משפטי. כל שאר העובדים משויכים לשכבות המנכ"ל והשר. תקציבו השנתי של המשרד עמד על כ-74 מיליוני ש"ח בשנת 2022 ועל כ-71 מיליוני ש"ח בשנת 2023. להלן בתרשים 1 המבנה הארגוני של המשרד.

תרשים 1: המבנה הארגוני של המשרד



על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן הייעוד והפעילות של האגפים המקצועיים של המשרד:

אגף קשרי חוץ, מיזמים אזוריים ושותפויות בממשלה: על פי פירוט המשרד, האגף מיועד לעסוק בחיזוק היחסים, בקידום מיזמים אזוריים ובמיסוד תשתית של שיתוף פעולה בין מדינת ישראל לבין מדינות האזור באופן נרחב, בדגש על מדינות הסכמי אברהם (איחוד האמירויות, מרוקו ובחריין), וכן על מצרים, טורקיה, יוון, קפריסין וקוסובו. כמו כן, האגף מיועד לעסוק ביצירת פורומים אזוריים בהשתתפות שחקנים ממשלתיים וחוץ ממשלתיים לחשיבה, לתכנון ולביצוע של מהלכים להתמודדות עם אתגרים אזוריים, וכן בהפיכת המשרד למוקד ידע ממשלתי ואזרחי לקידום שיתופי פעולה ופרויקטים אזוריים. פעילות האגף מבוצעת, בין היתר, באמצעות פרסום קולות קוראים בתחומים כמו התרבות, הספורט, החינוך והאקדמיה שנועדו לקדם שיתופי פעולה אזוריים בין גורמים ישראלים לגורמים מחוץ לישראל (לדוגמה: כינוס דיון שבו השתתפו נציגי לשכת עורכי הדין בישראל ונציגי מקבילתה במרוקו).

אגף כלכלה, מחקר ושת"פ כלכליים עם הרש"פ וירדן: על פי פירוט המשרד, האגף מיועד לעסוק בחידוש ובקידום של השיח הכלכלי הדו-צדדי בין ישראל לרש"פ באמצעות ה-JEC וכן בקידום שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים עם הרש"פ ועם ממלכת ירדן ובמימוש פרויקטים משותפים במטרה ליצור תנאים לקידום הרווחה הכלכלית והיציבות באזור. כמו כן, גם אגף זה מיועד לסייע בהפיכת המשרד למוקד ידע לקידום שיתופי פעולה ופרויקטים אזוריים וליצירת השפעה באמצעות קידום מחקרים בנוגע לרש"פ ולכלכלות האזור. מנהל האגף משמש גם תקציבן המשרד.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 - ינואר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות המשרד לשתפ"א. הביקורת נעשתה בעיקרה 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]).

אחריותו ועצמאותו של המשרד בקידום פרויקטים

החלטת הממשלה על הקמת המשרד

תפקידיו של משרד ממשלתי מוגדרים בדרך כלל בהחלטת ממשלה, ובה אף נקבעת לעיתים העברת תחומי אחריות רלוונטיים מגופים אחרים. כך לדוגמה: (א) בהחלטת הממשלה⁷ משנת 2005 שעסקה בהקמה של המשרד לפיתוח הנגב והגליל⁸ ובהגדרת תחומי סמכויותיו נכתב במפורש כי הוחלט "להעביר למשנה לראש הממשלה את הסמכויות הנתונות לשר לתשתיות הלאומיות על פי חוק פיתוח הגליל, התשנ"ג-1993 ועל פי חוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991". (ב) בהחלטת הממשלה⁹ משנת 2021 הנוגעת לרשות לפיתוח חברתי-כלכלי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי¹⁰ נכתב בסעיף 20 כי "הרשות תהיה אחראית על תכלול התכנית, ריכוזה, ומעקב אחר יישומה מול משרדי הממשלה והרשויות המקומיות... כל מנכ"ל משרד שהחלטה נוגעת לענייני משרדו ימנה גורם מקצועי בכיר אשר ירכז את עבודת משרדו בכל הקשור לדיווח לרשות... וישתף פעולה באופן מלא עם הרשות".

בהחלטת הממשלה¹¹ מיוני 2009 על הקמת המשרד לשתפ"א הוגדר תפקידו של המשרד אך לא הוגדרו סמכויותיו, שלא כמו במשרד לפיתוח הנגב והגליל שלגביו הוגדרו סמכויות בהחלטת הממשלה שעסקה בהקמתו ובהחלטת הממשלה שעסקה ברשות לפיתוח חברתי כלכלי של המגזר הדרוזי והצ'רקסי. הגדרת תפקיד ללא מתן סמכויות ברורות גורמת לכך שקידום חלק מהפרויקטים על ידי המשרד תלוי במשרדי הממשלה האחרים ואין לו עצמאות בנושא.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2021 נערכה עבודה אסטרטגית עבור המשרד לשתפ"א על ידי משרד חיצוני לייעוץ אסטרטגי¹² בעלות של כ-300,000 ש"ח. בעבודה זו נבדקה, בין היתר, התאמתו של המשרד לסביבה החיצונית המשתנה, וכן נותחו הצרכים וכיווני פעולה חדשים וחדשניים אפשריים לעתיד מלבד הפרויקטים שבהם עסק המשרד עד לאותו מועד (להלן - העבודה האסטרטגית).

בעבודה האסטרטגית נכתב, בין השאר, כי אחת החולשות המרכזיות של המשרד היא היעדר מעמד ברור בעיני שאר משרדי הממשלה הכולל היעדר הגדרות וגבולות גזרה לביצוע תפקידיו. בנוסף על כך צוין כי המשרד מתמודד עם חוסר שיתוף פעולה של משרדי הממשלה האחרים.

גם בשיחות שניהלו נציגי משרד מבקר המדינה עם עובדים לשעבר במשרד לשתפ"א וכן עם גורמים עסקיים ועמותות הם ציינו כי היעדר הסמכות של המשרד באה לידי ביטוי בהתנהלות מולו.

7 החלטת ממשלה 3024 (10.1.05).

8 כיום שמו של המשרד הוא "המשרד לפיתוח הנגב והגליל והחוסן הלאומי".

9 החלטת הממשלה 717 (28.11.21).

10 רשות זו הוקמה לפי החלטת ממשלה 715 בשנת 2015 במשרד לשתפ"א, והיא הועברה מהמשרד לשתפ"א למשרד רה"ם לפי החלטת ממשלה 534 (15.11.20).

11 החלטת הממשלה 346 (7.6.09).

12 ראו בהמשך הדוח, בפרק העוסק בנושא החדשנות.



כך לדוגמה, נציג גוף עסקי המעורב בפרויקט "שער הירדן"¹³ ציין, בפגישה שנערכה בדצמבר 2023, כי אין למשרד הכלים הנדרשים כדי לתכלל את הפרויקט.

גם מנהלת אחת העמותות העוסקות בקידום שיתופי פעולה אזוריים ציינה לפני נציגי משרד מבקר המדינה, באוקטובר 2023, בהקשר של פרויקט "שער הירדן" כי "אין גורם אחד בישראל שיכול והינו בעל סמכות לסיים את תהליך האסדרה ויכול להנחות את הגופים הרלוונטיים כיצד להתקדם ואף להציג לו"ז לביצוע ולכן התהליכים נגררים ואינם מגיעים לכדי הכרעה וקידום. המשרד לשתפ"א אמור להוביל את הפרויקט, אך לאור העדר סמכות ותקציבים לא ברור כיצד אמור ליישם זאת".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין בהחלטת הממשלה הגדרה ברורה של אחריות המשרד לשתפ"א, וכי כדי לקדם ולהוציא לפועל את הפרויקטים המרכזיים שעליהם הוא אמון, הוא תלוי ברצונם הטוב של המשרדים והגופים הממשלתיים האחרים.

מומלץ כי המשרד יפעל בשיתוף מזכירות הממשלה להגדרת תחומי האחריות והסמכות של המשרד לשתפ"א ולהתאמתם לתפקידים שהוטלו עליו על ידי הממשלה.

בתשובת המשרד לשתפ"א מ-30.5.23 (להלן - תשובת המשרד) נכתב כי "...המשרד מסכים עם הצורך בהסדרת סמכויות המשרד ע"מ שיוכל לממש את ייעודו". עוד נכתב בתשובת המשרד כי "כאשר המשרד מעוניין ביצירת קשרים עם משרדים אחרים - הוא יזום ומקדם אותם", ואילו בפרויקטים תשתיתיים שלו הוא תלוי בהנחיה מדינית ו"כאשר זו מגיעה - שיתוף הפעולה הבינמשרדי טוב ומאפשר את קידום הפרויקטים".

בתשובת משרד ראש הממשלה מ-10.6.24 (להלן - תשובת משרד רה"ם) נכתב כי "פתוחה הדרך למשרד לשתפ"א להציע הצעת החלטה בעניין אשר תטופל על ידי מזכירות הממשלה כיתר הצעות ההחלטה המקודמות על ידי המשרדים השונים".

ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי

הממשלה רשאית, על פי חוק יסוד הממשלה, לפעול באמצעות ועדות שרים שדנות בעניינים מסוימים ומקבלות החלטות בתחום מוגדר, במטרה לשפר את תהליך הניהול וקבלת ההחלטות בתחום דרוש זה.

בהחלטת הממשלה מיוני 2009 אשר עסקה בהקמת המשרד לשתפ"א נקבע כי תוקם ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי, וכי הרכבה וסמכויותיה ייקבעו בהחלטת ממשלה נפרדת.

יצוין כי בגלל אופי התפקיד שהוטל על המשרד המחייב עבודה אינטנסיבית וצמודה עם משרדי ממשלה אחרים, כינוסה של הוועדה לענייני שיתוף פעולה אזורי היה יכול לסייע לו רבות בקידום הפרויקטים שבאחריותו וכן בייזום פרויקטים חדשים ובפעולות בתחומי פעולה חדשניים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת למרות האמור בהחלטת הממשלה משנת 2009 שתוקם ועדת שרים לשיתוף פעולה אזורי בראשות השר לשיתוף פעולה אזורי, ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי לא הוקמה ומשכך לא התכנסה. לשם השוואה יצוין שנמצא כי ועדת השרים לענייני הפריפריה, הנגב והגליל הוקמה לפי החלטת ממשלה¹⁴ מאוגוסט 2021 והתכנסה מדי פעם בשנים 2021 - 2022.

¹³ ראו להלן הרחבה על פרויקט זה בפרק העוסק בכך.

¹⁴ החלטת ממשלה 358 (22.8.21).



אי-הקמתה של ועדה זו פוגעת ביכולתו של המשרד לשתפ"א לשפר את התיאום הנדרש בין משרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך קידום הפרויקטים שעליהם הוא אמון וביכולתו ליזום ולקדם פרויקטים חדשים.

מומלץ כי המשרד בשיתוף מזכירות הממשלה יפעל להקמתה של ועדת השרים לשיתוף פעולה אזורי בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2009 וכן מומלץ כי השר לשתפ"א יפעל כדי לכנסה בתדירות הנדרשת.

בתשובת המשרד נכתב כי המשרד לשתפ"א יפעל בנושא בשיתוף עם מזכירות הממשלה.

בתשובת משרד רה"ם נכתב כי "פתוחה הדרך למשרד לשתפ"א להציע הצעת החלטה בעניין אשר תטופל על ידי מזכירות הממשלה כיתר הצעות ההחלטה המקודמות על ידי המשרדים השונים".

המבנה הארגוני של המשרד

משרד ממשלתי כדוגמת המשרד לשתפ"א נשען על הידע והזיכרון הארגוני של המנהלים והעובדים המקצועיים שלו. נוכח מיעוט העובדים שבו והתחלופה הגבוהה שלהם, ראוי שיפעל לשמר את הידע והזיכרון הארגוני בצורה מובנית, יעילה ומסודרת.

עד נובמבר 2021 כלל המשרד שני אגפים מקצועיים: אגף כלכלה ופרויקטים ואגף אסטרטגיה ותעלת הימים. בעקבות העברת פרויקט תעלת הימים לאחריות המטה לביטחון לאומי, נסגר אגף אסטרטגיה ותעלת הימים, ובמקומו הוקם אגף קשרי חוץ, מיזמים אזוריים ושותפויות בממשלה. במסגרת זו בוצעה חלוקה גיאוגרפית בין תחומי האחריות שלו: האגף החדש עסק בקידום שיתופי פעולה בתחומים שונים עם מדינות האזור באופן נרחב, ואילו אגף כלכלה ופרויקטים (אשר שמו שונה לאגף כלכלה, מחקר ושת"פ כלכליים עם הרש"פ וירדן), עסק בקידום שיתופי פעולה עם הרש"פ ועם ירדן. חשוב לציין שמכיוון שהמשרד קטן, הוא מקבל שירותים בתחומי משאבי האנוש, הרכש, החשבות, השכר והייעוץ המשפטי ממשרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי.

להלן בלוח 1 השוואה בין נתוני התקן של עובדי המשרד לבין האיוש בפועל בשנים 2017 - 2023.

לוח 1: נתוני התקן של עובדי המשרד מול האיוש בפועל, 2017 - 2023*

שיעור המשרות המאוישות	האיוש בתום השנה	התקן	
100%	28	28	2017
71%	27	38	2018
84%	32	38	2019
87%	34	39	2020
87%	28	32	2021
73%	25	34	2022
91%	30	33	2023
84%	29	34.5	ממוצע

על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

* הנתונים נכונים לסוף השנה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים שנבדקו מצבת כוח האדם של המשרד עמדה בממוצע על 84% מהתקן. יתרה מכך, בביקורת נמצא כי כ-20 תקנים יועדו לעובדים במשרות אמון בלשכות השר והמנכ"ל¹⁵, ואילו איוש התפקידים המקצועיים במשרד היה חסר. עוד נמצא כי 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.

על פי נתוני המשרד, משנת 2020 13.75 משרות ללשכת השר ו-7 משרות ללשכת המנכ"ל.



בתשובת המשרד נכתב כי "הירידה באיוש בשנת 2022 נגרמה בשל המעבר לירושלים וכי מאז שיעור האיוש הולך ועולה... המעבר של המשרד מתל אביב לירושלים הביא לעזיבה ולתחלופה של עובדים רבים... חלק מהסיבה לעזיבת העובדים מוסבר בכך שלא ניתן כל מענה להשלכות המעבר על העובדים (למעט פתרונות זניחים) ולהתעלמות מהצורך בשימור עובדים ושימור ידע. זוהי בעיה רוחבית ולא בעיה ייחודית של המשרד לשתפ"א... מצבת תקני כוח האדם נקבעת ע"י הנציבות, הן עבור לשכת מנכ"ל והן לשכת השר באופן רוחבי בכל משרדי הממשלה. מעולם לא נלקחו תקנים מקצועיים מתוך המשרד לטובת הלשכות... בנוסף, המשרד גייס מנהל אגף בכיר נוסף ברגע שהדבר התאפשר בספטמבר 2023 וכן נאבק מול הנציבות לפתיחת תקנים נוספים גם בתנאי קיצוץ רוחבי מאסיבי... הקפאת הגיוסים מתחילת המלחמה... נכון לעכשיו בגלל הקפאת הגיוסים המשרד לשתפ"א לא יכול לגייס עובדים נוספים. המשרד לשתפ"א כבר נמצא בקשר רציף עם הנציבות לטובת העניין. פגישה עם הנציב בעניין תקינת המשרד נקבעה לתאריך 28/05/2024 (לאחר שנדחתה מספר פעמים)".

בתשובת נציבות שירות המדינה מיום 24.7.24 נכתב כי "לאחר בדיקת הנתונים עולה כי משרות של המשרד לשתפ"א מפורסמות בהתאם לנדרש (גם כעת ישנן משרות שהינן בהליכי איוש). מבדיקה מול רפרנטית המשרד ומול הסמנכ"לית... לא קיימים פערים שאינם מטופלים".

מומלץ כי המשרד לשתפ"א בשיתוף נציבות שירות המדינה יבחן את צורכי כוח האדם שלו, יתאים את תקן המשרד לצרכים אלה ויפעל לגיוס עובדים מקצועיים שיחזקו את העשייה והטיפול בפרויקטים בתחומים השונים.

מימוש הפרויקטים בתוכניות העבודה של המשרד

בשנת 2011, בעקבות ההמלצות שפורטו בדוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ("ועדת טרכטנברג") החליטה הממשלה¹⁶ לחייב את משרדי הממשלה לפעול לפי מעגל התכנון השנתי שנקבע ב"מדריך התכנון הממשלתי". על פי מדריך התכנון הממשלתי, יבססו היחידות ומשרדי הממשלה את פעולתם על תוכניות עבודה שנתיות, אשר ישמשו כלי תכנוני וניהולי, ויפתחו מדדי תוצאה לעבודתם אשר ייתנו ביטוי הולם למטרות המרכזיות של תוכניות העבודה המשרדיות.

מדריך התכנון הממשלתי, שפורסם לראשונה בשנת 2007 ועודכן בשנת 2010, נועד ליצור שפת תכנון אחידה ומשותפת. הוא כולל לוחות זמנים מפורטים ומחייבים שעמידה בהם תאפשר לגבש ולאשר את תוכניות העבודה ואת תקציב המדינה לפני תחילת השנה¹⁷.

תוכנית העבודה מספקת גישה שיטתית להקצאת משאבים ועוזרת למשרדי הממשלה לתעדף פרויקטים ולהקצות כספים, כוח אדם וזמן ביעילות. אופטימיזציה זו חיונית לשמירה ולשיפור של האפקטיביות הכוללת של המינהל הציבורי. כבר בשנת 2005 עמד משרד מבקר המדינה על חשיבותם של תהליך התכנון והגיבוש של תוכניות העבודה ושל הבקרה ועל יישומן לצורך השגת יעדי האסטרטגיים, הגשמת מדיניותו ומימוש מטרותיו של המשרד הממשלתי¹⁸.

על פי מדריך התכנון הממשלתי, תוכנית העבודה השנתית של משרד ממשלתי צריכה לשקף את כלל הפעולות שהמשרד מתכנן לבצע בתקופה נתונה כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי, והיא מורכבת משלושה רבדים:

מטרות: ההישגים הרחבים, לרוב רב-שנתיים, שאליהם מכוון המשרד בפעילותו ואשר מלמדים מהו חזון המשרד ומהו המצב העתידי שאליו הוא מבקש להגיע בשנים הבאות.

יעדים: הישגי הביניים המקרבים את המשרד להגשמת מטרותיו.

16 החלטת ממשלה 4028, (25.12.11).

17 משרד ראש הממשלה, **מדריך התכנון הממשלתי**, עמ' 6.

18 **מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב** (2005), בפרק "עבודת המטה של משרדי הממשלה - ממצאי מעקב", עמ' 191-203.



משימות : הפעולות שהמשרד מבצע שתכליתן השגת יעד אחד או כמה מהיעדים שקבע לעצמו המשרד.

- תוכנית העבודה של המשרד לשתפ"א לשנת 2023¹⁹ כוללת חמש מטרות :
1. ביסוס המשרד כמוקד ידע בתחום שיתוף הפעולה האזורי.
 2. קידום שיתופי הפעולה הכלכליים והאזרחיים בין תושבי ישראל לתושבי האזור, בדגש על הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל.
 3. קידום מיזמים אזוריים ופרויקטים ארוכי טווח של שיתוף פעולה ופיתוח אזורי.
 4. קידום שיתופי פעולה אקדמיים בין גופי אקדמיה במדינת ישראל לגופי אקדמיה במדינות האזור.
 5. קידום שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים בין ישראלים ופלסטינים לתועלת ההדדית של שתי הכלכלות והחברות.

נוסף על כך, כל אחת מהמטרות מורכבת מכמה יעדים. לדוגמה, אחד היעדים אשר מרכיבים את המטרה "קידום מיזמים אזוריים ופרויקטים ארוכי טווח של שת"פ אזורי" הוא "קידום התכנון של פרויקט פארק תעשייה ותעסוקה 'שער הירדן'...", כאשר לצורך השגת יעד זה נקבעה, בין היתר, משימה שכוותרתה "בניית תוכנית עבודה רב-שנתית להשלמת הקמתו של פארק תעשייה ותעסוקה 'שער הירדן'".

קביעת מדדים לתוכניות העבודה לשנים 2020 - 2021

לכל מרכיב בתוכנית העבודה מוצמדים מדדים המשקפים את ביצועו והמאפשרים למשרד להגדיר מה הוא מבקש להשיג ולדעת אם הדבר הושג בפועל.

על פי מדריך התכנון הממשלתי, על משרד ממשלתי להגדיר "מדדי הצלחה" למטרות, ליעדים ולמשימות שנכללו בה (להלן - מדדי הצלחה):

מדדי תפוקה : תוצרי הפעילות המשקפים את ליבת העשייה המשרדית. תוצרים אלו מכוונים, בדרך כלל, להשגת תוצאה נוספת ואינם עומדים בפני עצמם.

מדדי תוצאה : התועלת של פעילות המשרד הממשלתי לציבור שהיא הערך והתכלית של פעילותו, והיא הדבר שהמשרד רוצה להשיג בסופו של דבר.

לקביעת המדדים יש שלוש מטרות עיקריות²⁰: לעזור לתרגם את המטרות והיעדים של האסטרטגיה לתוצרים בשטח; לעקוב אחר ביצוע התוכנית, לבקר אותה ולקבל תמונה של מה שהושג בפועל; להגביר את שקיפות פעולות הארגון.

השימוש במדדים נהוג במרבית המדינות המתקדמות, ובמרבית המדינות החברות ב-OECD משתמשים במדדי תפוקה ותוצאה בתהליכי קבלת החלטות כבר שנים רבות²¹.

אף שבמדריך התכנון הממשלתי נקבע כי על משרד ממשלתי להגדיר מדדי הצלחה לתוכניות העבודה שלו, בביקורת עלה כי בעוד שבשנים 2019 ו-2022 אכן נקבעו מדדי הצלחה לתוכניות העבודה של המשרד לשתפ"א, בשנים 2020-2021 לא נקבעו מדדי הצלחה למטרות, ליעדים ולמשימות המשרד.

היעדר מדדים ברורים להשגת המטרות, היעדים והמשימות של המשרד לא מאפשר להעריך את מידת ביצוע המשימות והעמידה ביעדים.

¹⁹ עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2023, משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

²⁰ מכון מאיירס ג'וינט ברוקדייל, תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה (מרץ 2021), עמ' 15.

²¹ שם, עמ' 56.



בתשובת המשרד נכתב "המשרד לשיתוף פעולה אזורי פועל בהתאם להנחיות אגף תכנון מדיניות במשרד ראה"מ. בשנים 2020 - 2021 לא הוכן ספר תכניות העבודה הממשלתיות ולכן לא נקבעו מדדים באופן שנקבע בשנים האחרות".

משרד מבקר המדינה מציין כי הנחיות מדריך התכנון הממשלתי חלות על המשרד מדי שנה ולא רק בשנים שבהן מתפרסם ספר תוכניות העבודה הממשלתיות.

על המשרד לפעול בהתאם להנחיות מדריך התכנון הממשלתי ולהגדיר מדדי הצלחה למטרות, ליעדים ולמשימות שנכללו בתוכניות העבודה שלו.

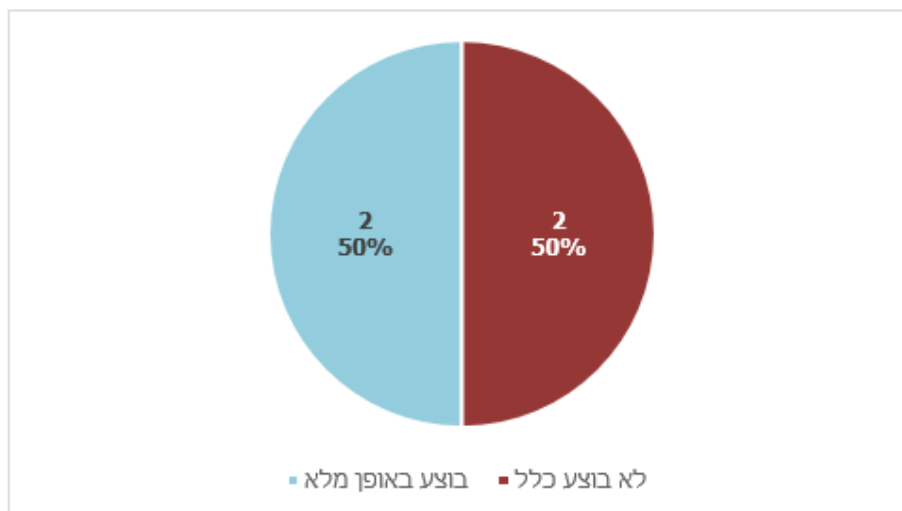
ביצוע תוכניות העבודה של המשרד לשנים 2019 ו-2022²²

כאמור, מדריך התכנון הממשלתי מנחה את משרדי הממשלה לקבוע מדדי הצלחה אשר באמצעותם ניתן יהיה לבחון האם המשרד ביצע את תוכנית העבודה שלו במלואה. בנוסף למדדי ההצלחה, המשרד נדרש לקבוע את המדדים המרכזיים באותה שנה (להלן – מדדים מרכזיים), אשר מבטאים באופן כמותי או בינארי את העמידה במטרות אותן הגדיר כמטרותיו המרכזיות.

לצורך בחינת עמידתו במטרות שהגדיר לשנת 2019, קבע המשרד 4 מדדים מרכזיים ו-52 מדדי הצלחה לעבודתו. בשנים 2020-2021 קיימות תוכניות עבודה אך כאמור המשרד לא קבע מדדי הצלחה ומדדים מרכזיים לתוכניות העבודה בשנים אלו. בשנת 2022 קבע המשרד 38 מדדים מרכזיים ו-42 מדדי הצלחה ובשנת 2023 קבע המשרד 5 מדדים מרכזיים ו-14 מדדי הצלחה לעבודתו.

להלן בתרשים 2 נתוני המשרד לגבי השגת המדדים המרכזיים בשנת 2019.

תרשים 2 : השגת המדדים המרכזיים בשנת 2019



על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

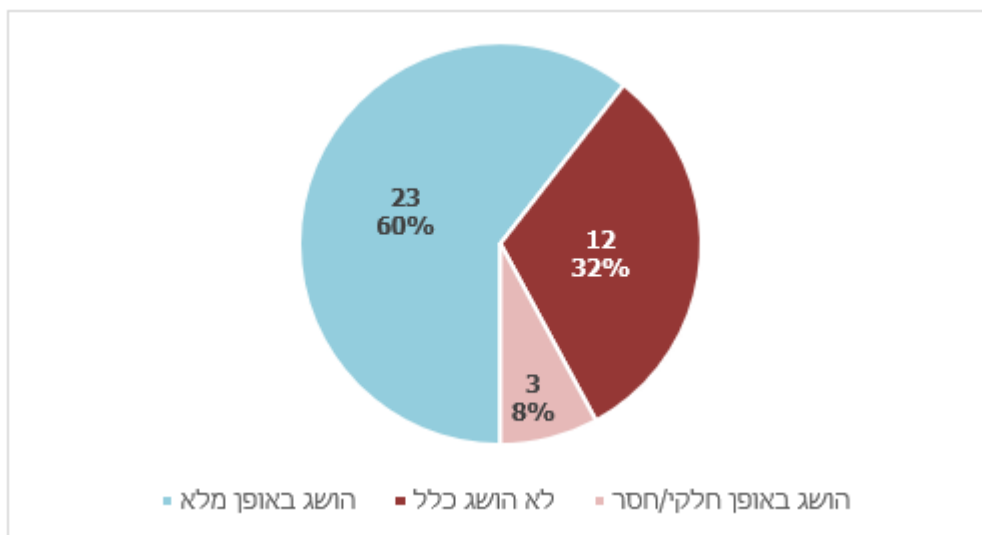
מהנתונים בתרשים 2 עולה כי כ-50% מהמדדים המרכזיים שקבע המשרד לשתפ"א לשנת 2019 לא הושגו כלל. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה כי המדדים המרכזיים שלא הושגו כלל בשנת 2019 הם "פרסום מכרז משותף להקמה ולתפעול פרויקט 'מובל השלום' (תעלת הימים)" ו"פרסום מכרז להקמה ולתפעול של אזור התעשייה והתעסוקה 'שער הירדן'".

²² יש תוכניות עבודה לשנים 2019 - 2023. המשרד לשתפ"א הציג לנציגים של משרד מבקר המדינה דיווח על מעקב אחר הביצוע רק לשנת 2019 ולשנת 2022, אולם הוא התקשה בהצגת נתוני מעקב אחר הביצוע של השנים האחרות.



להלן בתרשים 3 נתונים לגבי השגת המדדים המרכזיים בשנת 2022.

תרשים 3 : השגת מדדים מרכזיים בשנת 2022

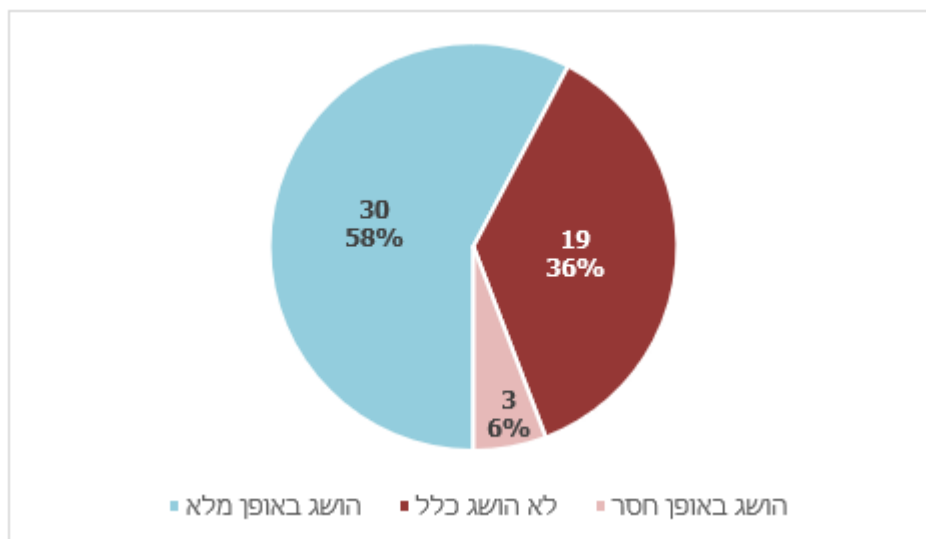


על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים 3 עולה כי כ-39.5% מהמדדים המרכזיים שקבע המשרד לשתפ"א לשנת 2022 לא הושגו באופן מלא, ומתוכם כ-31.5% לא הושגו כלל. כמו כן, מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה כי המשרד לשתפ"א לא השיג באופן מלא 80% מהמדדים המרכזיים שנקבעו למטרות "קידום שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים בין ישראלים ופלסטינים לתועלת ההדדית של שתי הכלכלות והחברות" ו"ביסוס המשרד כמוקד ידע בתחום שיתוף הפעולה האזורי".

להלן בתרשים 4 מוצגים נתונים לגבי ההשגה של מדדי ההצלחה של תוכנית העבודה של המשרד בשנת 2019.

תרשים 4 : השגת מדדי ההצלחה של תוכנית העבודה, 2019



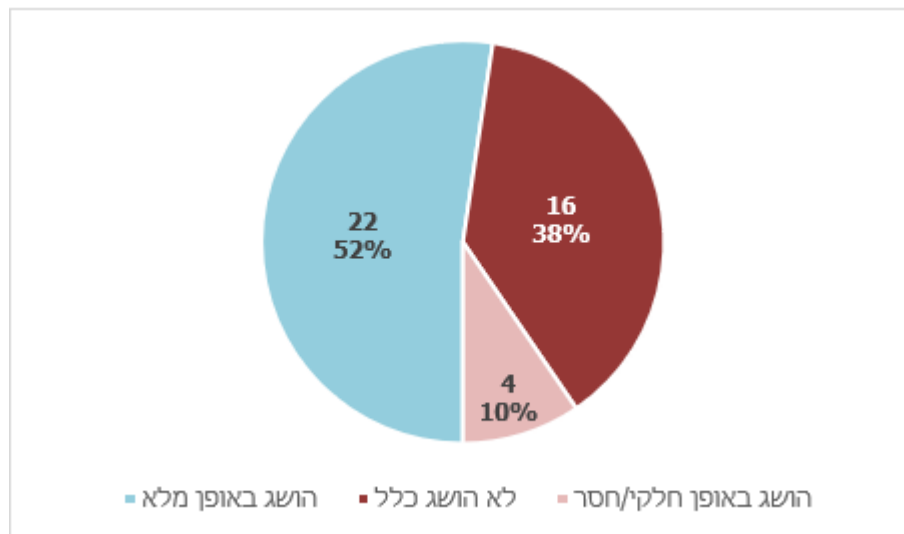
על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהנתונים בתרשים עולה כי כ-42.3% ממדדי ההצלחה שקבע המשרד לשתפ"א לתוכנית העבודה לשנת 2019 לא הושגו באופן מלא, וכ-36.5% מהמדדים לא הושגו כלל. כמו כן, מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה כי המשרד לשתפ"א לא השיג באופן מלא 75% מהמדדים שנקבעו למטרת "שיקום ים המלח ושיתוף פעולה אזורי לפיתוח תשתיות מים - פרויקט 'מובל השלום' (תעלת הימים)".

להלן בתרשים 5 מוצגים נתונים לגבי ההשגה של מדדי ההצלחה של תוכנית העבודה של המשרד בשנת 2022.

תרשים 5 : השגת מדדי ההצלחה של תוכנית העבודה, 2022



על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים עולה כי כ-48% ממדדי ההצלחה שקבע המשרד לשתפ"א לתוכנית העבודה לשנת 2022 לא הושגו באופן מלא, ו-38% מהמדדים לא הושגו כלל. כמו כן, מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה כי המשרד לשתפ"א השיג באופן מלא רק כ-14% מהמדדים שנקבעו למטרה "קידום שיתופי פעולה כלכליים ואזרחיים בין ישראלים ופלסטינים לתועלת ההדדית של שתי החברות והכלכלות", ולא השיג אף אחד מהמדדים שנקבעו למטרה "הקמת מערך קשרי חוץ, האחראי לייזום ולקידום פעילות ממשלתית ואזרחית המחזקת שיתופי פעולה אזוריים".

ממצאי הביקורת העלו כי 45% ממדדי ההצלחה וכ-40% מהמדדים המרכזיים של המשרד בשנים 2019 ו-2022 במצטבר, לא הושגו באופן מלא, דבר העשוי להעיד על תכנון לקוי של תוכנית העבודה השנתית ושל קביעת מטרות המשרד ויעדיו, על שימוש לא יעיל ולא מועיל של המשרד במשאביו ועל קשייו להתמודד עם שינויים ועם אירועים לא צפויים המתרחשים בסביבתו.

בתשובת המשרד נכתב כי אי-השגת המדדים לפרויקט תעלת הימים נבעה "מהיעדר החלטה מדינית לקידום הפרויקט". לגבי ביצוע המדדים שנקבעו לשנת 2022 נכתב בתשובת המשרד כי "פיזור הכנסת במהלך השנה, לצד העברת המשרד לירושלים שהביא לעזיבת חלק ניכר מהעובדים ותחלופת מנכ"לים באמצע השנה, השפיעו על יכולת המימוש של חלק מהיעדים או עיכוב שלהם".

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



משיחות שערך צוות הביקורת עם נציגי המשרד לשתפ"א עולה כי אחת הסיבות העיקריות לאי-עמידתו של המשרד במימוש תוכניות העבודה לשנים 2019 - 2023 היא אי-היציבות והשינויים התכופים שהיו במשרד בשנים אלו: במהלך שנים אלו התחלפו במשרד שישה שרים ממונים וחמישה מנכ"לים. מדברי נציגי המשרד עולה שכל שינוי הביא גם לשינוי במדיניות המשרד, במטרותיו וביעדיו, וכפועל יוצא מכך לא יושמה במשרד מדיניות אחידה ועקבית, נעצר ביצוע פרויקטים קיימים ונמנעו התקשרויות ארוכות טווח בפרויקטים אסטרטגיים בתחומי פעילות המשרד.

בתשובת המשרד נמסר כי המלצות משרד מבקר המדינה ייושמו בהליך תכנון תכנית העבודה לשנת 2024 אשר "בה רואים באופן מפורש התאמה למצב הנוכחי של שגרת חירום וכן התאמות שמפחיתות את התלות בהשפעות ושינויים גיאופוליטיים".

מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה של המשרד

מעקב אחר יישום התוכניות של הממשלה הוא נדבך מרכזי ביכולתה לבחון את האופן שבו היא ממלאת את המשימות שהצהירה עליהן בפני הציבור. בין היתר, המעקב מאפשר לה לזהות פערים ולהסיק מסקנות על דרכי פעולתה²³. אפשר להבחין בין שני סוגים עיקריים של מעקב: **ניטור** (monitoring), שמשמעותו איסוף נתונים הנוגעים ליישום התוכניות ולהשלמת שלבי הביצוע לצורכי מעקב אחר ביצוע או אי-ביצוע של משימה או תוכנית כלשהי **והערכה** (evaluation), שמשמעותה הערכת התוצאות של התוכנית לשם מדידת ההשפעה של משימה או תוכנית כלשהי²⁴. על ידי מעקב אחר ההתקדמות יכול המשרד לזהות בזמן אמת סטיות מהתוכנית, לבצע פעולות מתקנות מהירות ולהקצות משאבים מחדש במידת הצורך.

מדריך התכנון הממשלתי מנחה את משרדי הממשלה להגדיר ולנהל מנגנוני מעקב ולקיים שגרות בקרה אחר ביצוע תוכניות העבודה. הוא אף מדגיש כי השלב שבו תוכנית נוצרת מחייב חשיבה יסודית על מנגנון היישום שלה והמעקב אחריה²⁵. כך למשל מנחה המדריך את משרדי הממשלה לסכם באמצע השנה את הביצוע של תוכנית העבודה של השנה הנוכחית ולשקול לצמצם את המשאבים המוקצים לתוכנית בהמשך השנה ובשנה שלאחר מכן עבור תוכניות הדורשות משאבים נוספים. כמו כן, המדריך מציין כי המסקנות של תהליך זה עשויות להשפיע על התוכניות המרכזיות המוצעות לשנה העוקבת ועל תוכניות העבודה שיאשרו היחידות השונות בחודשים שלאחר מכן²⁶.

בשנת 2018 אישרה הנהלת המשרד לשתפ"א את הנוהל "הכנת ואישור תוכנית העבודה". בנוהל נקבע כי הבקרה על תוכנית העבודה של המשרד תתבצע לאורך כל השנה: בתחילתו של כל רבעון יציג מנהל יחידה או אגף למנכ"ל המשרד את סטטוס הביצוע של תוכנית העבודה שבתחום אחריותו. כמו כן, הנוהל קבע כי בתחילת חודש פברואר יוגש למנכ"ל דוח סיכום הפעילות של כל אחד מהיחידות והאגפים בשנת העבודה שהסתיימה "לרבות הפקת לקחים".

לא נמצא כי המשרד לשתפ"א יישם את הוראות הנוהל בנוגע לבקרה על תוכנית העבודה לרבות המצאת דיווח רבעוני ושנתי למנכ"ל על ביצוע תוכנית העבודה ופירוט הלקחים שהופקו. עוד נמצא כי המשרד לשתפ"א לא ביצע לאורך השנים מעקב שיטתי ומתועד אחר ביצוע תוכניות עבודה כדי לבחון את העמידה ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו.

היעדר יישומם של מנגנוני בקרה הבוחנים והמתעדים מדי שנה, הן במהלכה והן בסיומה, את ביצוע תוכנית העבודה של המשרד עשוי להביא לשימוש לא יעיל במשאבי המשרד ולא-עמידה ביעדים האסטרטגיים שלו.

23 רמי שורץ וד"ר נורית יכמוביץ'-כהן, **מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה**, (2020). מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עמ' 6.

24 שם.

25 **מדריך התכנון הממשלתי**, עמ' 6.

26 שם, עמ' 19.



על המשרד ליישם את הוראות המדריך התכנון הממשלתי בדבר הגדרה וניהול של מנגנוני מעקב ובדבר קיום בקרה על ביצוע תוכניות העבודה. כך תיבחן הקצאת המשאבים למשימות ולתוכניות השונות וייקבעו קווים מנחים לביצוע התאמות בתוכניות העבודה נוכח שינויים לא צפויים.

מערכת לניהול מסמכים

גופים שונים נוהגים לנהל את בסיס הנתונים שלהם במערכת מידע ייעודית לניהול מסמכים. המערכת מאפשרת את תיוק החומר בצורה מובנית ועל פי חלוקה לנושאים ולפרויקטים השונים שהוגדרו בה. השימוש במערכת יכול לסייע באחזור המסמכים הרלוונטיים לכל פרויקט שהמשרד עסק או עוסק בו, לשפר את היעילות ואת מהירות העבודה של העובדים ולהפחית באופן משמעותי את הסיכוי שמסמכים חשובים יאבדו או יימחקו.

במסמך של המשרד לשתפ"א הנושא את הכותרת "סטטוס טיפול תכניות - תחום תקציב, תכנון ומדיניות ל 06/2018", נכתב כי בין הנושאים הקיימים בתוכנית העבודה נמצאת בחינה של השימוש במערכת מידע מסוג "מניפה". מערכת "מניפה" נועדה לשפר את הניהול האחיד של המסמכים ושל המשימות ואת המעקב אחר החלטות המשרד ולתרום להם. עוד נכתב שם כי נושא בחינת המערכת הוצג לסמנכ"ל משאבי אנוש, וכי הנושא נמצא בהמתנה עד לקבלת איש קשר ביחידת התקשוב של משרד רה"ם לצורך התנגעת תהליך הבחינה.

אף שהמשרד לשתפ"א קבע כי תיעשה בחינה של שימוש במערכת מידע ייעודית, בפועל במועד סיום הביקורת נמצא כי המשרד לא קידם את בחינתה והוא אינו משתמש במערכת מידע מובנית לתיוק מסמכים, אלא הם מתויקים בתיקיות "האופיס" השונות. המסמכים אינם מקוטלגים בצורה מובנית, ולכן קיים סיכון שיימחקו, וכתוצאה מכך תהיה פגיעה בזיכרון הארגוני בעת חילופי עובדים.

דוגמה לנושא זה באה לידי ביטוי במהלך הביקורת: המשרד לשתפ"א התקשה לאתר ולשלוח בזמן סביר מידע ומסמכים בנוגע לתוכניות העבודה של המשרד בשנים 2019 - 2021.

בתשובת המשרד נכתב כי "כבר ברבעון הראשון של 2024... הצטרף המשרד למערכת נימבוס²⁷ שתוטמע במשרד בתקופה הקרובה. הסכם בינמשרדי בנושא עם המשרד לשיוויון חברתי (המספק למשרד לשתפ"א את שירותי המיחשוב) נחתם ב-30/04/2024".

מומלץ כי המשרד יפעל להטמעה של מערכת מידע ייעודית לניהול מסמכים בצורה מובנית ועל פי חלוקה לפרויקטים ולנושאים השונים.

שיעורי הביצוע התקציבי

התקציב של משרדי הממשלה הוא הכלי המרכזי ליישום הפעילות והמדיניות שלהם על פני השנה. התקציב של כל משרד ממשלתי כפי שאושר בכנסת²⁸, הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה השנתית או הרב-שנתית של המשרד, והוא משקף את יעדיו ואת סדרי העדיפויות של אותו משרד באמצעות חלוקת המשאבים העומדים לרשותו²⁹.

תשלום הכספים בפועל הוא מחד גיסא אמצעי חשוב והכרחי במימושו של סדר העדיפויות של המשרד וביישום מדיניותו ותוכניות העבודה שלו. מאידך גיסא, מצב שבו המשרד לאורך זמן מבצע בחסר את התקציב שהוקצה לו, משמעו שכספים שהוקצו מראש למטרות ציבוריות וחברתיות

²⁷ נימבוס הוא פרויקט להעברת משרדי הממשלה לעבודה על גבי ענן ציבורי.

²⁸ התקציב המאושר בכנסת במסגרת חוק התקציב הוא התקציב ה"מקורי". עם זאת, כל תקציב וכל תכנון מחייב שינוי והתאמות לאורך השנה. התקציב הכולל שינויים והתאמות אלה מכונה "התקציב על שינוי".

²⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 67א, "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 472.



אינם משפיעים על חייהם של אזרחי המדינה. הדבר עלול להעיד על בעיות תכנוניות ואף על קשיים ביכולותיו של המשרד להוציא לפועל את מדיניותו ולעמוד בהתחייבויותיו³⁰.

ביצוע תקציב³¹ חסר עלול לגרום לאי-עמידה בייעודו של המשרד ולהחמצת הזדמנויות לפיתוח כלכלי-חברתי, שכן כספים שלא נוצלו משמעם אי-ביצוע של פרויקטים שיכלו לתרום משמעותית להתקדמות המדינה ולרווחתה.

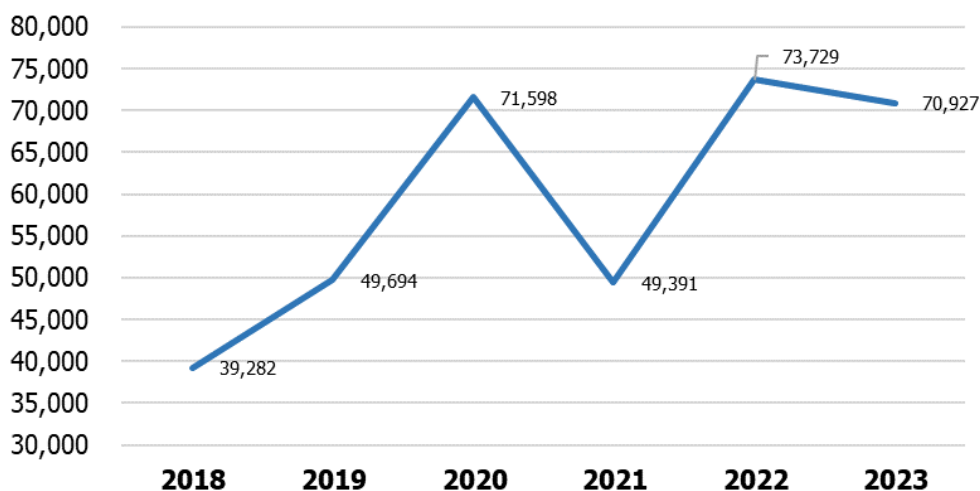
לתקציב המדינה קיימות ארבע רמות של פירוט כלהלן: "סעיף תקציבי" הוא הרמה הכללית ביותר והוא לרוב מייצג תקציב של משרד ממשלתי. "תחום הפעולה" הוא רמה מפורטת יותר, והוא מחולק לפי תחומי הפעולה של המשרד. רשימת תחומי הפעולה היא מעין תוכן עניינים המציג את התפלגות תקציב המשרד. "תוכנית ראשית" זו הרמה המפורטת ביותר בתקציב המוגשת לאישור הכנסת, ו"תקנה" היא הרמה המפורטת ביותר של תקציב המדינה שמפורסמת באתר משרד האוצר. לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות, ויש אלפי תקנות בתקציב המדינה. מתחת לרמת התקנות יש חלוקות פנימיות נוספות המשמשות את משרדי הממשלה השונים.

הביצוע בפועל של תקציב המשרד לשתפ"א

מניתוח של תקציב המשרד לשתפ"א לשנים 2018 - 2022 עולה כי בהתנהלותו התקציבית של המשרד קיימים דפוסים חוזרים שיכולים להעיד על חוסר יעילות ועל מיצוי חלקי של משאבי המשרד וכן על עיכוב ביישום של מטרות המשרד.

להלן בתרשים 6 מוצג תקציבו המאושר של המשרד לשתפ"א בכל אחת מהשנים 2018 - 2023.

תרשים 6: התקציב המאושר של המשרד, 2018 - 2023 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני אגף התקציבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2023 תקציבו השנתי המאושר³² של המשרד נע בין 39 מיליון ש"ח לכ-74 מיליון ש"ח, וסך התקציבים שאושרו למשרד בשנים אלה כ-354.6 מיליון ש"ח.

המרכז להעצמת האזרח, דוח "התקציבים האבודים", 2019.

30

ביצוע תקציב הוא תשלום בפועל של כספים שנכללו בתקציבו של משרד ממשלתי.

31

הנתונים כוללים תקציבים שניתנו על סמך יתרות בגין עודפים מחויבים. כמו כן, הנתונים אינם כוללים חלק מהעברות של תקציבים בינו לבין משרדי ממשלה אחרים.

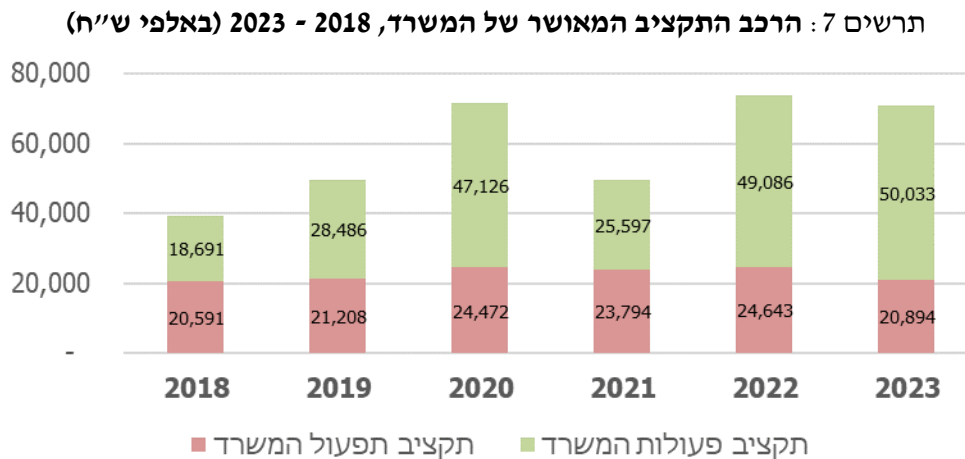
32



תקציב המשרד נקבע במסגרת תקציב משרד ראש הממשלה בתוכנית ראשית אשר מורכבת מכמה תקנות. חלק מהתקנות מיועדות לתפעולו השוטף של המשרד (להלן - תקציב התפעול) וכוללות סכומים המיועדים לתשלום שכר לעובדים, החזר הוצאות רכב לעובדים, הוצאות תפעול המשרד וכד', וחלקן מיועדות לפעולות שבאמצעותן אמור המשרד ליישם את מדיניותו³³ (להלן - תקציב הפעולות), כגון תכנון או ביצוע של פרויקטים, קולות קוראים ותמיכות במוסדות ציבור על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב³⁴ (להלן - חוק התקציב).

בביקורת נמצא כי המשרד אינו מנהל מעקב נפרד אחר תכנון וביצוע התקציב המיועד לכל פרויקט או תוכנית שבאחריותו, דבר אשר מקשה על המשרד לאתר ולפתור את החסמים למימוש פעילותו ולהקצות את משאביו לתוכניות השונות באופן מיטבי.

להלן בתרשים 7 מוצג הרכב תקציב המשרד לשנת 2018 - 2023 (באלפי ש"ח) תוך הבחנה בין תקציב התפעול לתקציב הפעולות.



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי לתקציב הפעולות הוקצה נתח של 48% - 71% מתקציבו המאושר של המשרד בשנים 2018 - 2023.

להלן בתרשים 8 מוצגים סכומי הביצוע במזומן³⁵ של התקציב המאושר של המשרד ותקציב הפעולות בכל אחת מהשנים 2018 - 2023.

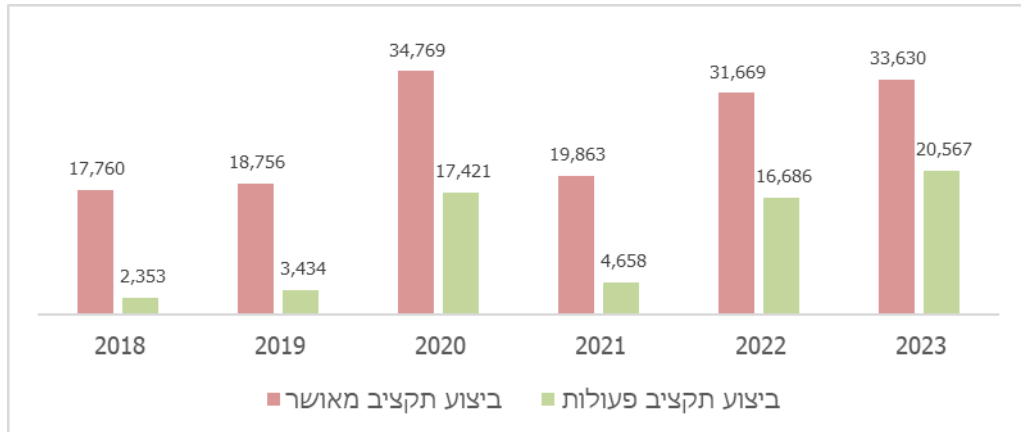
33 אלה תקנות הפעולות: "פעולות", "תמיכות לשיתוף פעולה אזורי", "מנהלת הדרוזים והצ'רקסים" (בשנים 2018 - 2020), "מנהלת תעלת הימים" ו"השתתפות במשרדי ממשלה" (בשנים 2018 - 2019).

34 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

35 הוצאות שהוצאו בפועל במהלך השנה ואשר אינן כרוכות בהתחייבויות עתידיות.



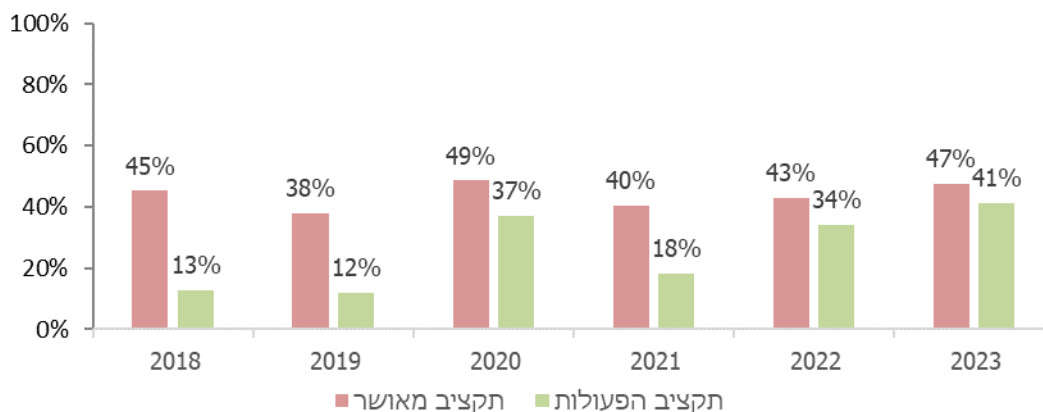
תרשים 8: סכומי הביצוע של התקציב המאושר ושל תקציב הפעולות, 2018 - 2023 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשים 9 מוצגים שיעורי הביצוע במזומן של התקציב המאושר של המשרד ותקציב הפעולות בכל אחת מהשנים 2018 - 2023.

תרשים 9: שיעורי הביצוע של התקציב המאושר ושל תקציב הפעולות, 2018 - 2023 (באחוזים)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במהלך השנים 2018 - 2023 ביצע המשרד מתקציבו המאושר עד כ-49% וכ-12% - 41% במזומן מתקציב הפעולות המיועד לייזום פרויקטים ולמימוש ייעודו.

בתשובת המשרד צוין כי "החסמים בצד התקציבי הם תקציב מאוד נמוך (בסיס תקציב זניח עד אפסי, מסגרת תקציבית כוללת נמוכה גם לאחר תוספות), ומועד קבלת התקציב (היוצרים חסמים על שימוש מיטבי)". עוד צוין כי "למשרד כמעט ואין השפעה על הוצאות התפעול שהן קשיחות ולכן דומות לאורך השנים. מה שניתן ללמוד זה שתקציב המשרד לפעולות מאוד נמוך. אם למשרד היה תקציב גבוה פי עשרה הוא גם היה מקדם פרויקטים הרבה יותר גדולים מבחינה תקציבית. כתוצאה מהתקציב הנמוך המשרד מקדם פרויקטים בסדר גודל ובכמות המתאפשרת לפי תקציבו".

הקצאה של כ-38% מתקציב המשרד לצורך תפעול, בשילוב עם תת-ביצוע משמעותי ומתמשך בתקציב פעולות המשרד יכולים ללמד כי לאורך שנים תכנון תקציב המשרד אינו תואם את יכולות הביצוע הריאליים שלו, וכי המשרד אינו משתמש באופן יעיל במשאבים אשר הוקצו לו להשגת מטרותיו ואינו מממש את עיקר תוכניות העבודה שלו.



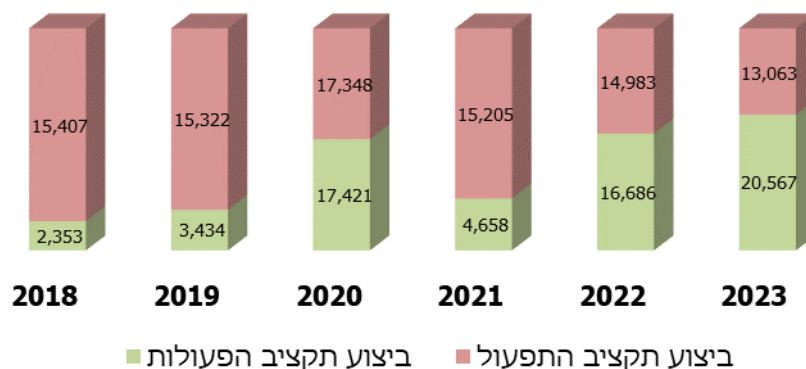
על המשרד לשתפ"א לבצע מעקב נפרד אחר תכנון וביצוע של כל אחד מהפרויקטים והתוכניות שתחת אחריותו וכן לפעול להגדלת שיעור ביצוע התקציב שאושר לו לשם השגת מטרותיו ומימוש תוכניות העבודה שלו.

היחס בין ביצוע תקציב הפעולות לביצוע תקציב התפעול

בחינה נוספת אשר ביצע משרד מבקר המדינה היא השוואה בין ביצוע תקציב המשרד המיועד לתפעול מנגנון המשרד (עלויות שכר, הוצאות משרדיות וכדו') עם ביצוע תקציב המשרד המיועד לטובת פעילות הליבה של המשרד (לרבות קידום פרויקטים, סיוע לרשויות מקומיות ותמיכה בגופים ציבוריים). השוואה זו עשויה ללמד על אופן הקצאת המשאבים של המשרד לשתפ"א ועל יעילות השימוש בהם.

להלן בתרשים 10 מוצגים נתונים לגבי היחס בין ביצוע תקציב התפעול לביצוע תקציב הפעולות בשנים 2018 - 2023.

תרשים 10 : היחס בין ביצוע תקציב תפעול המשרד לבין ביצוע תקציב פעולות המשרד, 2018 - 2023 (באלפי ש"ח)



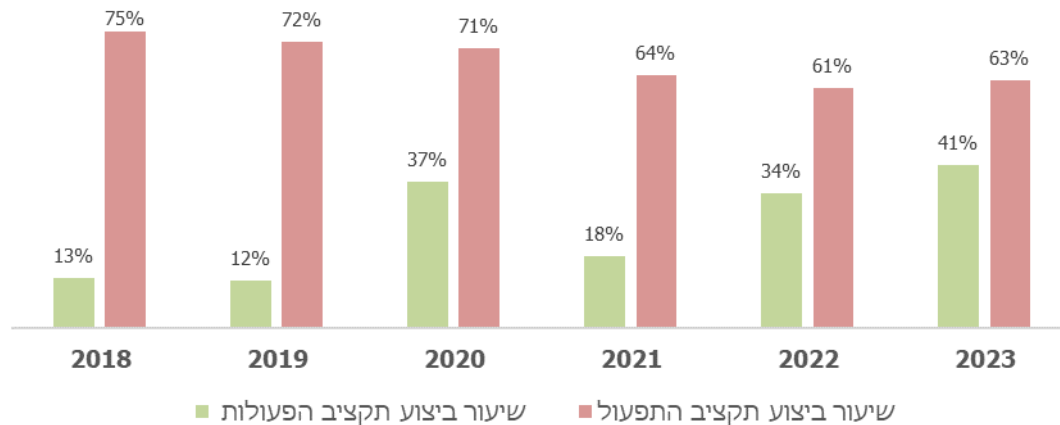
על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2023 הוציא המשרד במצטבר כ-65 מיליוני ש"ח במזומן לפעילות הליבה שלו - ייזום פרויקטים או תמיכה ברשויות מקומיות ובגופים ציבוריים אחרים בהתאם למדיניותו, בעוד שלצורך תפעול המשרד הוציא במצטבר באותן שנים כ-91.5 מיליון ש"ח במזומן, דהיינו פי 1.4. עוד עולה מהתרשים כי בשנים 2018 - 2019 הוציא המשרד כ-85% ממשאביו הכספיים לצורך תשלום שכר והוצאות תפעול.

להלן בתרשים 11 מוצגים נתונים לגבי שיעורי ביצוע תקציב התפעול ושיעורי ביצוע תקציב הפעולות בשנים 2018-2023.



תרשים 11: השוואת שיעורי ביצוע תקציב התפעול לשיעורי ביצוע תקציב הפעולות, 2018-2023 (באחוזים)



על פי נתוני המשרד לשיתוף פעולה אזורי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2023 שיעור ביצוע תקציב תפעול המשרד היה גבוה עד פי 6 יותר מאשר שיעור ביצוע תקציב פעולות המשרד.

בתשובת המשרד נמסר כי "עלות החזקת המשרד היא כ-15 מלש"ח לשנה ועל כך אין למשרד כל השפעה. הבעיה העיקרית היא בכך שהמשאבים המוקצים לתקציב הפעולות של המשרד מאוד נמוכים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שבאופן מצטבר הוציא המשרד בשנים 2018 - 2023 לתפעול סכומים הגבוהים בכ-40% מהסכומים שהוציא בגין פעולותיו, עשויה ללמד כי המשאבים המוקצים למשרד משמשים בעיקר להחזקת המנגנון המשרדי, ולא להגשמת ייעודו.

השוואה בין ביצוע תקציב המשרד לשתפ"א למשרד דומה ולאשכול משרדי מטה

תקציב המדינה ממוין לאשכולות שונים בהתאם לאופי ולייעוד של כל אחד מסעיפיו³⁶. האשכולות הם: שירותים חברתיים, ביטחון וסדר ציבורי, החזרי חוב, תשתיות, הוצאות אחרות, משרדי מטה וענפי המשק. המשרד לשתפ"א משתייך לאשכול "משרדי מטה" (להלן - אשכול משרדי מטה) הכולל את המשרדים הבאים: פנים ושלטון מקומי, אוצר, משפטים, ראש הממשלה, חוץ, שירותי דת ומשרדים נוספים.

התקציב המאושר של אשכול משרדי מטה בשנים 2018 - 2022 נע בין כ-27 מיליארד ש"ח לכ-30 מיליארד ש"ח.

משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי (להלן - משרד הנגב והגליל), אשר משתייך גם הוא לאשכול משרדי מטה, הוקם בשנת 2005 באמצעות החלטת ממשלה³⁷ שקבעה את יעדיו ואת תחומי פעילותו. הסמכויות ותחומי הפעילות של המשרד הורחבו או שונו לאחר מכן בהחלטות ממשלה נוספות³⁸ בשנת 2015 ובשנת 2023. התקציב של משרד הנגב והגליל בשנים 2018 - 2022 נע בין כ-370 מיליון ש"ח לכ-492 מיליון ש"ח.

עם הקמתו מחדש של המשרד לשתפ"א בשנת 2009 ועד שנת 2015 השר והמנכ"ל שעמדו בראשו עמדו גם בראש משרד הנגב והגליל, וחלק מתפקידי המטה היו משותפים לשני המשרדים (חלקם

³⁶ ראו לדוגמה הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2023, התשפ"ג, עמ' 182.

³⁷ החלטת ממשלה 3024 (10.1.05).

³⁸ החלטת ממשלה 631 (01.11.15) והחלטת ממשלה 109 (5.2.23).



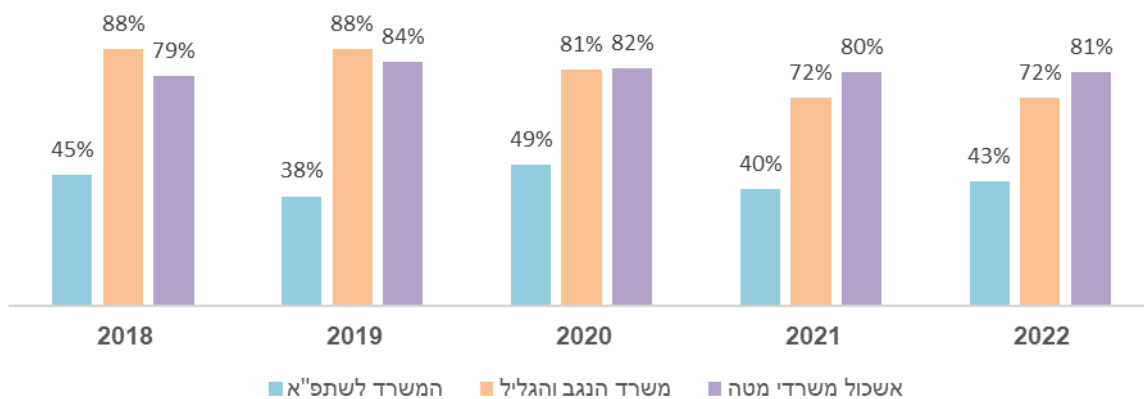
משותפים עד היום - כמו תפקידי החשב והיועץ המשפטי). עד תחילת שנת 2023 שכנו שני המשרדים באותו מבנה בתל אביב, ובמהלך אותה שנה עברו שני המשרדים אל אותו מבנה בירושלים.

לשני המשרדים אושרו תקנות תקציביות לצורך ייזום פרויקטים בתחומי פעילותם, פרסום קולות קוראים לרשויות מקומיות וגופים נוספים והענקת תמיכות למוסדות ציבוריים בהתאם לסעיף 3א לחוק התקציב. תקנות תקציביות אלו היו בנוסף לתקציב אשר יועד למימון עלויות תפעול המשרדים.

במסגרת הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה השוואה בין ביצוע תקציב המשרד לשתפ"א בשנים 2018 - 2022 לבין ביצוע התקציב של אשכול משרדי מטה ושל משרד הנגב והגליל בפרט.

להלן בתרשים 12 מוצגת השוואה בין שיעורי ביצוע התקציב של המשרד לשתפ"א, משרד הנגב והגליל וכלל אשכול משרדי מטה לשנים 2018 - 2022.

תרשים 12: שיעורי ביצוע התקציב, 2018 - 2022 (באחוזים)

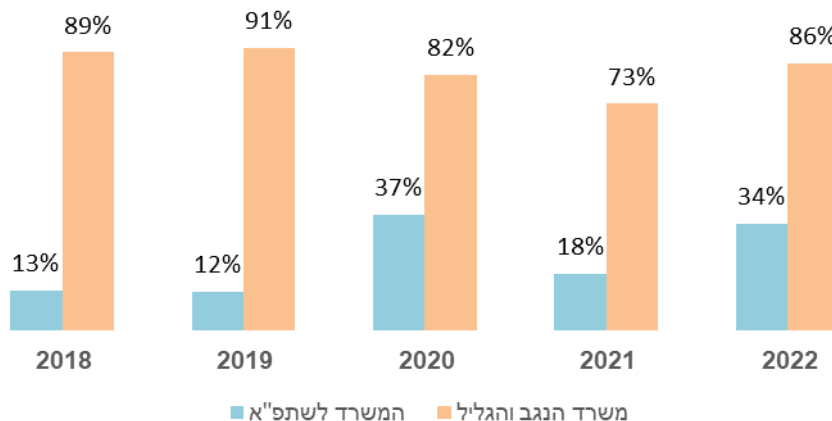


על פי נתוני החשב הכללי ואגף התקציבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2022 ביצעו אשכול משרדי מטה ומשרד הנגב והגליל עד 88% מתקציבם, ואילו המשרד לשתפ"א ביצע עד 49% בלבד מתקציבו.

להלן בתרשים 13 מוצגת השוואה בין שיעור ביצוע תקציב הפעולות בין המשרד לשתפ"א למשרד הנגב והגליל לשנים 2018 - 2022.

תרשים 13: שיעורי ביצוע תקציב הפעולות, 2018 - 2022 (באחוזים)



על פי נתוני החשב הכללי ואגף התקציבים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי בנוגע לביצוע תקציב פעולות המשרד, משרד הנגב והגליל ביצע בשנים 2018 - 2022 במצטבר 73% - 91% מתקציב זה, ואילו המשרד לשתפ"א ביצע באותן שנים 12% - 37% בלבד מתקציב זה.

בתשובת המשרד הוא ציין בנוגע למשרד הנגב והגליל כי תקציבו "בשנת 2023 היה גדול פי 15 מתקציב המשרד לשתפ"א (וזאת בהתעלם מתקציב ההרשאה להתחייב הגבוה של נגב גליל) והתקציב המאושר היה גבוה פי 6... תקציב הפעולות של נגב גליל היה 90% מסך תקציבו (אם מסתכלים על הרשאה להתחייב 94%) בעוד שבשתפ"א בתקציב המקורי לא היה כלל תקציב לפעולות ובתקציב המאושר (שהתקבל בספטמבר) הוא היה 70% מתקציב המשרד. בנוסף, אופי הפעילות של המשרדים שונה לחלוטין - נגב גליל פועל בתוך שטח ישראל בפעולות שאין עליהן חסמים/השפעות חיצוניות מהותיות".

השוואת היחס בין ביצוע תקציב הפעולות לביצוע תקציב התפעול בשני המשרדים

משרד מבקר המדינה ביצע השוואה של היחס בין הכספים שהוציאו המשרדים בפועל לצורך תפעולם לבין הכספים שהוציאו לצורך ביצוע פעולותיהם.

להלן בתרשים 14 מוצג היחס בין ביצוע תקציב התפעול לבין ביצוע תקציב הפעולות במשרד לשתפ"א בשנים 2018 - 2022.

תרשים 14: היחס בין ביצוע תקציב הפעולות לתקציב התפעול במשרד לשתפ"א ובמשרד הנגב והגליל, 2018 - 2022 (באחוזים)



על פי נתוני החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי במשרד הנגב והגליל 95% מהסכומים שהוצאו בפועל בשנים 2018 - 2022 הם במסגרת תקציב פעולות המשרד, ואילו במשרד לשתפ"א רק 36% מהכספים שנעשה בהם שימוש באותן שנים היו במסגרת תקציב פעולות המשרד כאשר מרבית מהכספים שהוציא באותן שנים שהסתכמו ב-64% שימשו לתשלום שכר והוצאות תפעול.

משרד מבקר המדינה מצא כי גם בהשוואה למשרדים ממשלתיים אחרים הנכללים באשכול משרדי מטה (כגון, משרד החוץ, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים), המשרד לשתפ"א עשה בתקציב שהוקצה לו שימוש חסר לצורך הגשמת ייעודו.

בתשובת המשרד צוין כי עיקר הפערים בנוגע למשרד הנגב והגליל "נובעים מהאופי השונה של המשרדים והתקציב הנמוך (מאוד) של שתפ"א ולא מאופן הניהול השונה בין המשרדים", ואילו משרדי הממשלה האחרים שצוינו כחלק מאשכול משרדי מטה הם בעלי "תקציבים גבוהים עשרות מונים מתקציב שתפ"א".



על המשרד לשתפ"א לבצע עבודת מטה להתאמת התכנון התקציבי להיקפי הביצוע הריאליים שלו וליצירת תמהיל רצוי בין תקציב התפעול לתקציב הפעולות. עבודת מטה זאת רלוונטית גם בנוגע להיקפי תקציב הנמוכים ביחס למשרדי ממשלה אחרים, ומטרתה היא להביא לאיתור החסמים המעכבים את מימוש התקציב המאושר וליצור מפת דרכים לביצוע יעיל ומועיל יותר של תקציב המשרד בכלל ושל תקציב פעולות המשרד בפרט, לצורך קידום וייזום פרויקטים, מימוש תוכניות העבודה שלו והגשמת היעדים האסטרטגיים של המשרד.

בחינת יעילותם של פרויקטים שהושלמו

פרויקטים של טרקליני עסקים במעברים היבשתיים מהרשות הפלסטינית

המשרד לשתפ"א בשיתוף משרד הביטחון יזם בתחילת העשור הקודם הקמה של טרקליני עסקים במעברים היבשתיים שבשער אפרים ובגלבו. הפרויקט נוצר לאחר שהמשרד זיהה בשטח צורך למיקום מכובד ובטיחותי למפגשים בין אנשי עסקים פלסטינים לישראלים. מפגשים אלו התקיימו עד אז תחת קשיים ומגבלות רבות במקומות מאולתרים, לעיתים אף בשולי דרכים, ובתחנות דלק אשר הביאו להגבלתם ולפעמים אף לביטולם. בנוסף, גם ארגונים בין-לאומיים רבים המקיימים פעילות הכוללת מפגשים בין ישראלים לפלסטינים, נתקלו בקשיים הנוגעים לסוגיות של היתרי כניסה, עלויות כספיות של אירוח והלנה אשר הקשו על ההוצאה לפועל של פעילות זו.

טרקלין עסקים בשער אפרים

טרקלין העסקים בשער אפרים הוא מיזם בשיתוף פעולה עם המינהל האזרחי ורשות המעברים היבשתיים (להלן - רמ"ם) אשר עלות הקמתו עמדה על כ-4 מיליון ש"ח. ההחלטה הראשונית להקמתו התקבלה במשרד לשתפ"א ב-1.6.11 והוא החל לפעול בספטמבר 2015 במטרה לשמש מעין חממה (HUB) לפעילות ישראלית - פלסטינית בתחומי הפעילות השונים וכן כדי ליצור נקודות מפגש פוטנציאליות מסודרות בין אנשי עסקים ישראלים לפלסטינים. טרקלין העסקים גם מיועד להכשרות ולימי עיון של ארגונים בין-לאומיים שונים. המתחם של טרקלין זה מכיל חדרי ממוזגים לפגישות אישיות, חדרי ישיבות שבהם מערכת שמע ומקרן, מטבחון ואולם כנסים של עד 120 משתתפים. השימוש בהם ללא כל עלות.

מבדיקת נציגי משרד מבקר המדינה עולה כי עלות ההפעלה של מתחם העסקים בשער אפרים למשרד לשתפ"א החל משנת 2015 מסתכמת בכ-150,000 ש"ח לשנה - עלות העסקתו של עובד המשרד אשר מונה כאחראי למקום, וכי בנוסף לעלות זו המשרד נושא גם בהוצאות מצומצמות בגין כיבוד במקום³⁹. בשנים 2018 - 2023 התקיימו בטרקלין העסקים באפרים מפגשים ופעילויות על פי ההתפלגות שלהלן:

לוח 2: נתונים על המפגשים שהתקיימו בטרקלין שער אפרים, 2018 - 2023

2018	2019	2020	2021	2022	2023	
208	105	49	40	46	50	פגישות עסקיות
28	122	25	23	42	34	פעילות אחרת
236	227	74	63	88	84	סה"כ פעילויות
88%	46%	66%	63%	52%	60%	שיעור המפגשים שיועדו לפעילות עסקית
609	651	371	283	479	405	מספר המשתתפים בפעילות העסקית

המקור: המשרד לשתפ"א.

³⁹ יצוין כי שאר התחזוקה היא במימון של רמ"ם.



מהלוח עולה כי בשנת 2019 התקיימו במתחם 105 פגישות עסקיות בהשתתפות 651 משתתפים עסקיים וכן נערכו בו 122 מפגשים שאינם עסקיים. זאת לעומת שנת 2018, שבה התקיימו 208 פגישות עסקיות בהשתתפות 609 משתתפים ונערכו בה 28 מפגשים שאינם עסקיים. יצוין כי בשנת 2023 השתתפו בפעילות העסקית 405 משתתפים.

עוד עולה מנתוני המשרד לשתפ"א כי רמ"ם והמינהל האזרחי הרחיבו את שימושם בטרקלין העסקים, ובעקבות כך יש עלייה בממוצע הפעילויות האחרות ליום ובמספר שעות הפעילות ליום.

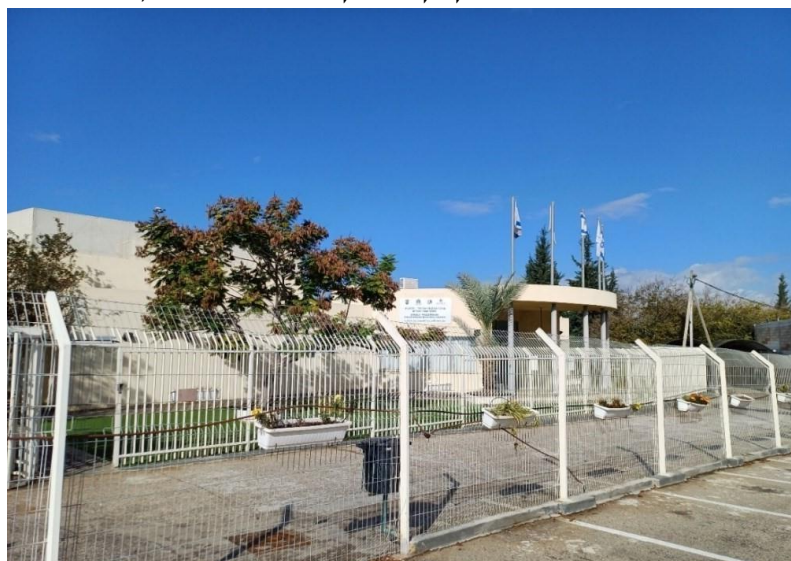
בתשובת המשרד צוין כי הרחבת הפעילות משקפת את שיתוף הפעולה החיובי של המשרד עם משרדים אחרים, יעילות בהתנהלות ומיצוי משאבים עם גופים אחרים.

במסמך פנים משרדי מ-17.6.21 הנושא את הכותרת "מעבר גלבווע ומעבר שער אפרים - דוח סטטוס" (להלן - דוח סטטוס טרקליני עסקים) נכתב כי "מניסיון השנים בהן טרקלין העסקים שבשער אפרים הופעל (מאז 2015), עולה כי היקפי השימוש בטרקלין הנם נמוכים ביותר (מספר ביקורים בודד בכל חודש)... אלו שבכל זאת מגיעים, מהווים מיעוט מבוטל (מספר אנשים בודדים בכל שבוע)... צוות המשרד מבצע פעולות שונות לשם קידום הפעילות במקום לאור מציאות זו. בין השאר בפעילות ברשתות החברתיות, יצירת קשר יזום עם אנשי עסקים ישראלים ופלשתינים, יצירת קשר עם חברות וניסיון בלתי נלאה לעניין את כל אלה ביתרונות הגלומים במקום. לעתים מתקיימים במבנה הדרכות וקורסים המיועדים לאוכלוסיה הפלסטינית, חלקם בשיתוף המינהל האזרחי".

הביקורת העלתה כי לאורך השנים קיימת מגמה של ירידה בפעילות העסקית מתוך כלל הפעילויות. הירידה מתבטאת הן בכמות של המשתתפים בפעילויות העסקיות והן בשיעור הפעילויות העסקיות - אשר להן יועד טרקלין העסקים במקור.

בסיור שקיים צוות הביקורת במתחם העסקים שבשער אפרים בחודש דצמבר 2023 עלה כי הפעילות במקום, שהשקעה בו הסתכמה בכ-5.3 מיליון ש"ח (עלות הקמה - 4 מיליון ש"ח, עלות הפעלה שנתית 150,000 ש"ח), נמוכה מהמצופה וכי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל היא כמעט ואינה מתקיימת. בין היתר עלה כי אולם ההרצאות שומם במרבית השנה וכי אף על פי שהמקום יועד מלכתחילה לקיום מפגשים בין אנשי עסקים, אין בו עזרים מקובלים התומכים בהם, כגון חיבור אינטרנט אלחוטי, מדפסות, עמדות מחשב. להלן תמונות מייצגות אשר צולמו במהלך הביקור:

תמונה 1: הכניסה לטרקלין העסקים בשער אפרים, 2023



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2023.



תמונה 2 : חדר הישיבות בטרקלין העסקים שער אפרים, 2023



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2023.

תמונה 3 : אולם ההרצאות בטרקלין העסקים שער אפרים, 2023



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2023

בתשובת המשרד נכתב כי "בשנים 2020 ו-2021 הירידה במספר המשתמשים נבעה מהקורונה (סגרים ומגבלות נוספות על השימוש). בשנים 2022 ו-2023 חלה התאוששות במספר המשתמשים אך זו נעצרה ב-7 לאוקטובר עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל".



טרקלין העסקים מעבר גלבע

בהמשך ליוזמה של המשרד לשתפ"א ומשרד הביטחון שהחלה בתחילת העשור הקודם, להקמה של טרקליני עסקים במעברים היבשתיים, הוחל בשנת 2017 בהקמתו של טרקלין מעבר גלבע אשר מורכב ממבנים יבילים ארעיים. הטרקלין אשר תכנונו והקמתו תוקצבו על ידי המשרד לשתפ"א ב-3 מיליון ש"ח מאפשר מפגשים לאנשי העסקים המגיעים מהאזור הצפוני של השומרון. הטרקלין נמצא באחריות רמ"ם ומופעל על ידם.

נמצא כי בניית טרקלין העסקים במעבר גלבע, שהושקעו בהקמתו כ-3 מיליון ש"ח, טרם הושלמה, בשונה מטרקלין העסקים אשר בשער אפרים.

בדוח סטטוס טרקליני עסקים נכתב כי "לאור נפחי הפעילות הנמוכים בטרקלין שבמעבר גלבע והיעדר שיתוף פעולה מצד הפלשתינאים והחרמת הטרקלין, הוחלט שהמבנה יהיה מצומצם מזה הקיים בשער אפרים. בהתאם לכך הוחלט על אופציית בנייה זולה יותר של מבנה יביל... המשרד לשתפ"א יצטרך להקצות עובד אשר יהיה אחראי על הטרקלין, כשם שנעשה בשער אפרים. ללא הקצאת תקן, לא ניתן יהיה להפעיל את הטרקלין באמצעות שתפ"א".

להלן תמונה מייצגת אשר צולמה במהלך הביקור של צוות הביקורת בטרקלין מעבר גלבע:

תמונה 4: הרחבה הראשית בטרקלין העסקים במעבר גלבע, 2023



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2023.

בסיום של צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה שנערך בדצמבר 2023 בטרקלין העסקים שבמעבר גלבע עלה כי המקום אינו פעיל, שכן בנייתו טרם הושלמה והוא איננו ממלא את ייעודו המקורי.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת - ינואר 2024 - טרקלין העסקים במעבר גלבע למעשה אינו פעיל עדיין, וממילא לא הוקצה התקן הדרוש לעובד שיפעילו והמבנים אינם משמשים את ייעודם למרות 3 מיליוני השקלים שהושקעו בו.

בתשובת המשרד נכתב כי "סיום הבניה הוא באחריות רמ"ם וכעת היא בשלבי סיום... הסיבה העיקרית שהוחלט על מבנה יביל הוא חסכון כספי בשל הצפי להעברת מעבר גלבע כמה מאות



מטרים ממיקומו הנוכחי. כמו כן בניית טרקלין העסקים במעבר גלבו (הנעשה על ידי רמ"ם) טרם הושלם. לכן הוא גם לא מופעל, לא על ידי שתפ"א ולא על ידי רמ"ם. אכן, בשל מגבלות של כוח אדם, המשרד יבחן לאחר השלמת בניית המתחם וחזרת היציבות הביטחונית לאזור את התועלת והפוטנציאל מהקצאת עובד למתחם (או חלופה אפשרית דוגמת משרה חלקית/סטודנט) ...".

בתשובת המשרד נכתב עוד כי "הטרקלינים משותפים לשתפ"א ולרמ"ם (ולמינהל האזרחי). בטרקלין שער אפרים נעשות פעילויות רבות של גורמים אלה (עדיפות ניתנת לפעילות העסקית אך כשאין פעילות כזו נעשות פעילויות רבות אחרות של גורמים אלה). במבנים במעבר גלבו שטרם הושלמו עושים שימוש חילי מילואים המשרתים בגזרה מאז פרוץ המלחמה". עוד ציין המשרד בתשובתו כי הוא מבצע בחינה שוטפת של אופני הרחבת הפעילות בטרקלינים.

מומלץ כי המשרד לשתפ"א יבחן את הסיבות ואת החסמים אשר גורמים להיקף הפעילות הנמוך ולמיעוט המשתתפים בטרקליני העסקים, ינתח את הפעילות המתקיימת כיום ויפעל כדי להפיק את הלקחים הנדרשים לצורך שימוש יעיל ומועיל במשאבי המשרד בנושא לנוכח המצב.

עוד מומלץ כי המשרד לשתפ"א ומשרד הביטחון יבחנו את שינוי הייעוד של המבנים במקום והעברתם לשימושה של רמ"ם עד להקצאת כוח אדם על ידי המשרד לשתפ"א וקיומה של יכולת להפעלתם על ידו.

פרויקטים במסגרת קולות קוראים

לצורך קידום שיתופי פעולה אזוריים המשרד נוהג⁴⁰ לפרסם קולות קוראים לפעילות בתחומים שונים, כפי שיפורט להלן.

נכון למועד סיום הביקורת קיימים ארבעה סוגים של קולות קוראים פעילים במשרד:

1. **קול קורא בתחום הכנסים, הספורט והתרבות:** קול קורא זה מזמין את הרשויות המקומיות לבצע בישראל בלבד פעילויות הקשורות בשיתוף פעולה אזורי עם מדינות שהוגדרו במסגרת התנאים של הקול קורא. התקציב השנתי המוקצה לקול קורא זה עמד בשנת 2022 על כ-2.4 מיליון ש"ח ובשנת 2023 על כ-5.2 מיליון ש"ח.
2. **קול קורא בתחום החינוך:** קול קורא זה פורסם לראשונה בשנת 2022, והוא מזמין לבצע פעילות בתחום החינוך בתחומי מדינת ישראל או במדינות זרות המוגדרות במסגרת הקול קורא. התקציב השנתי המוקצה לקול קורא זה עמד בשנת 2022 ובשנת 2023 על כ-2.2 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים.
3. **קול קורא בתחום האקדמיה:** קול קורא זה אשר מטרתו עידוד וקידום שיתופי פעולה אקדמאים פורסם לראשונה בשנת 2022. התקציב השנתי המוקצה לקול קורא זה הוא כ-3 מיליון ש"ח בשנת 2022 וכ-1.7 מיליון ש"ח בשנת 2023.
4. **קול קורא בתחום המלגות:** קול קורא זה פורסם לראשונה בשנת 2023 ובמסגרתו זכו כ-79 סטודנטים במלגה. התקציב שהוקצב לקול קורא זה בשנת 2023 עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח⁴¹.

⁴⁰ בשנת 2021, בעקבות מגפת הקורונה, לא פרסם המשרד קול קורא כלשהו.

⁴¹ יצוין כי קול קורא זה פורסם בסוף שנת 2023 וכי המלגות ניתנו בפועל במהלך שנת 2024.



בקרה ופיקוח על הקולות הקוראים

אגף קשרי חוץ במשרד לשתפ"א אחראי לקיום הליכי בקרה על יישום התנאים שהוגדרו בקול הקורא באמצעות בחינת האסמכתאות המוגשות לו על ידי הגופים אשר קיבלו מימון במסגרת הקולות הקוראים. כמו כן, לצורך חיזוק הבקרה והפיקוח, נכתב בקול הקורא עצמו כי "מבקש התקצוב יאפשר למשרד או מי מטעמו, לבצע ביקורת להבטחת עמידה בתנאים למתן תקציב והשימוש בכספי התקציב לייעודם" עוד נכתב שם כי "נציגי המשרד ו/או מי מטעמם רשאים לבקר בכל עת בכל אתר או פעילות הקשורים לקיום הפעילות המתוקצבת וכי נציג המשרד אינו מחויב בהודעה מראש על הגעתו".

נוכחות נציגי המשרד, עד כמה שניתן, בפעילויות אשר מבוצעות במסגרת הקולות הקוראים מאפשרת לוודא שהגופים הממומנים אכן מקיימים בפועל את התחייבויותיהם כפי שנכתבו בבקשות למימון ואף לשפר את רמת המידע הקיים במשרד אודות האפקטיביות של האירועים ותרומתם בפועל לשיתוף הפעולה האזורי שאותו רוצה המשרד לקדם.

מהביקורת עלה כי הבקרה של המשרד על העמידה של הגופים בתנאים שהוגדרו בקול הקורא אינה מספקת והוא אינו נוכח בפועל בחלק גדול מהאירועים שמתקצבים על ידו. כך לדוגמה בשנת 2022 התקיימה נוכחות של נציגי המשרד ב-15 מתוך 25 אירועים בלבד.

בקרה נאותה של המשרד משמעה לא רק בדיקה יסודית של החשבוניות המוגשות לתשלום, אלא גם על ידי נוכחות באירועים הממומנים על מנת לקיים בקרה על יישומן בפועל של ההתחייבויות השונות, כגון השתתפות נאותה של הנציגים מחוץ לארץ, התאמה בין התכנים בפועל לבין התכנים שעליהם התחייבו הגופים, מידת האפקטיביות של הקולות הקוראים לנושאי שיתוף פעולה אזורי, הצבת הלוגו של המשרד.

מומלץ כי נציגי אגף קשרי חוץ יקיימו בקרה גם על ידי הגברת הנוכחות באירועים המתקיימים בפועל יוצא מהקולות הקוראים והממומנים על ידי המשרד לשתפ"א.

פרויקטים בתמיכות לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב

סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 מאפשר למשרדי ממשלה להעניק תמיכות כספיות למוסדות ציבור העונים על מבחני התמיכה שפורסמו על ידי המשרד. בהקשר זה יצוין כי קיים נוהל ראשי של שר האוצר שקובע תבחינים ברורים לניהול תהליך התמיכה. המשרד מפרסם מבחנים⁴² מפורטים לחלוקת תמיכות⁴³ מטעמו.

מבדיקת נתוני המשרד עולה כי היקפי התמיכות שנתן המשרד לשתפ"א בשנים האחרונות התחלקו כלהלן:

1. בשנת 2019 פרסם המשרד לשתפ"א לראשונה מבחן תמיכה⁴⁴ בהיקף של 1.2 מיליון ש"ח והוא ניתן לשבעה גופים.
2. בשנת 2020 לא פרסם המשרד לשתפ"א מבחן תמיכה בשל שנת הבחירות ובשל הקורונה ואילו בשנת 2021 פרסם המשרד לשתפ"א מבחן תמיכה, אבל הוא בוטל.
3. בשנת 2022 פרסם המשרד לשתפ"א מבחן תמיכה שבעקבותיו אושרו תמיכות בסך של 4.4 מיליון ש"ח ל-24 גופים.
4. בשנת 2023 אושרו תמיכות בסך של כ-3.9 מיליון ש"ח ל-30 גופים.

⁴² מסמך הנושא את הכותרת "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה של המשרד לשיתוף פעולה אזורי במוסדות ציבור המפעילים פרויקטים ופעילויות לשתפ"א אזורי" אשר חתום על ידי השר דאז ואשר תחולתו מ-1.1.20.

⁴³ לתמיכות לפי סעיף 3א יש תקנה תקציבית ייעודית נפרדת.

⁴⁴ זהו מסמך המפרט את המבחנים אשר הגוף נדרש לעמוד בהם לצורך קבלת התמיכה.



הליך בדיקת החשבוניות

אגף קשרי חוץ במשרד לשתפ"א אחראי לקיום תהליכי בקרה על האסמכתאות המוגשות לו על ידי הגופים הנתמכים השונים. נציגי המשרד לשתפ"א מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי סכום התמיכה מועבר לגוף הנתמך רק לאחר הוכחת ביצוע. הגוף הנתמך מוכיח את הביצוע באמצעות חשבוניות ודוחות ביצוע המאושרים והחתומים על ידי הגורמים המוסמכים בו וכי התשלום מהמשרד מועבר רק על הוצאות אשר שולמו ונרשמו במלואן בספרי הגוף הנתמך.

עוד נמסר כי הבקרה על הליך העברת התשלום מהמשרד לשתפ"א לגוף הנתמך נעשית בשלושה שלבים:

בשלב הראשון הגורם המקצועי האחראי באגף החשבות במשרד לשתפ"א בודק את המסמכים. **בשלב השני** הממונה על התשלומים באגף החשבות במשרד לשתפ"א עורך בדיקה נוספת של המסמכים.

בשלב השלישי אגף הכספים במשרד רה"ם מבצע בקרה נוספת בטרם העברת תשלום לחשבון הבנק של הגוף הנתמך.

מהביקורת עולה כי לעיתים זמן הבדיקה מתמשך יתר על המידה בעיקר בשלב של בדיקת המסמכים שהגישו הגופים הנתמכים. מאחר שקיימת בעיה של מחסור בכוח אדם באגף האחראי לקיום הבקורות, הרי שכאשר מוגשות בקשות תמיכה רבות, נוצר צוואר בקבוק שמעכב את תהליך הבקרה על האסמכתאות השונות והבדיקה שלהן. כך לדוגמה עבור מבחן התמיכה לשנת 2023 התבקשו הגופים להעביר דרישת תשלום עד 31.1.24, ואז נוצר מצב שביום אחד קיבל המשרד 30 דרישות תשלום הכוללות אסמכתאות וחשבוניות רבות אשר נדרש לבדוק.

כמו כן, נמצא בדוגמה נוספת כי שלב הבדיקה של חלק מדרישות התשלום של הקולות הקוראים שהסתיימו באוגוסט 2023 עדיין נמשך, כך שנכון לפברואר 2024⁴⁵ שולם סכום של כ-1.6 מיליון ש"ח מתוך סך של 3 מיליון ש"ח.

נציגי האגף לקשרי חוץ האחראי לקיום הבקורות מסרו כי הם העבירו את הנושא של עיכוב תהליך הבדיקה והבקרה לידיעת הנהלת המשרד לשתפ"א, וכי נבחנת האפשרות לתגבור כוח האדם בהתאם.

בתשובת המשרד נכתב כי "המשרד זיהה פגם זה כבר בסוף שנת 2023 [במהלך הביקורת] ופעל בשני משורים:

בטווח המיידי: על מנת לקצר את זמן הבדיקה הקצה המשרד סטודנטים שיסייעו בקיצור התהליך. בנוסף, באחרונה נוסף לחשבות המשרד (המשותפת עם משרד הנגב והגליל) עובד המחליף את אגף הכספים במשרד ראה"מ לשלב הבדיקה האחרונה והתשלום – זאת על מנת לקצר עיכובים ארוכים שנגרמו בחלק מהמקרים בשלב זה.

בטווח הארוך: כעת קיימת עבודה בשלבים מתקדמים על מכרז לשירותים שיעזרו בתפעול האדמיניסטרטיבית של הקולות הקוראים ביעילות רבה יותר".

נוסף על כך ציין המשרד כי הוא החל לקיים לפני פרסום כל קול קורא כנס חשיפה לבעלי תפקידים ברשויות המקומיות או במוסדות להשכלה גבוהה, בין היתר, כדי לייעל את הצד האדמיניסטרטיבי של תהליכי ההגשה והדיווח ולצמצם ככל האפשר את משך זמן הבדיקות.

מומלץ כי המשרד לשתפ"א יבצע את הליך הבקרה על הכספים המועברים על ידו למוסדות הציבור במסגרת מבחני התמיכה, באופן יעיל ומהיר יותר כדי שלא לפגוע בגופים שהתבססו על מקורות המימון שהובטחו להם וכדי שלא יעבור זמן רב מדי בין מועד הגשת האסמכתאות הנדרשות למועד התשלום בפועל.

⁴⁵ צוין כי חלק קטן מהגופים ביקשו הארכה להגשת דרישות התשלום, וועדת התמיכות של המשרד לשתפ"א אישרה הארכה זו. כמו כן חלק נוסף מדרישות התשלום נמצא בשלב התיקונים: בקשה להשלמת מסמכים ואסמכתאות שונות.



ביקורת פנימית על פרויקטי המשרד לשיתוף פעולה אזורי

ביקורת פנימית מעמיקה ואפקטיבית במשרד ממשלתי יכולה לשפר תהליכים, להציף כשלים בפני ההנהלה ולסייע לה לעמוד על טיבם של ליקויים הן בפעילותו השוטפת של המשרד והן בהוצאה אל הפועל של פרויקטים גדולים ומשמעותיים שיש להם חשיבות אזרית ומדינית.

חוק הביקורת הפנימית⁴⁶, התשנ"ב-1992, קובע כי בכל גוף ציבורי תתבצע ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. עוד קובע חוק זה כי "המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר -

1. אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן;
2. אם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי;
3. את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, וכן את דרכי שמירת הרכוש, והחזקת הכספים והשקעתם."

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות החשיבות הרבה של הפרויקטים שער הירדן, ותעלת הימים, של הפעילויות המבוצעות במסגרת הקולות הקוראים שמפרסם המשרד לשתפ"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 לשתפ"א, הפעילות על פי הקולות הקוראים, התמיכות והפעילויות הכספיות השונות של המשרד לא מאפשרת להצביע בפני הנהלת המשרד והגורמים הרלוונטיים על העיכובים המשמעותיים במימושם של הפרויקטים השונים (ראו להלן) ואף לאפשר הפקת לקחים לפרויקטים אחרים.

בתשובת המשרד נכתב כי "יצוין כי החשב הכללי ערך בשנת 2021 ביקורת מעמיקה לגבי פרויקט שער הירדן... לאחר בדיקה על אופן הוצאה לפועל של הנושא, הוחלט על פניה לנציבות שירות המדינה לקבלת תקן מבקר פנים שיהיה משותף למשרדים שתפ"א ונגב גליל".

על המשרד לשתפ"א לבצע ביקורת פנימית בהתאם לחוק הביקורת הפנימית לבדיקת הפרויקטים והפעילויות שהוא מקדם.

מידת ההשלמה של פרויקטים מרכזיים

פרויקט שער הירדן

רקע כללי

פרויקט שער הירדן הוא פרויקט להקמת פארק תעשייתי משותף לישראל ולממלכת ירדן. בציודו הירדני של הפרויקט היו אמורים לקום מפעלים ישראלים וירדניים, וציודו הישראלי אמור לשמש עורף לוגיסטי ובסיס להעברת הסחורות לנמלי ישראל (להלן - פרויקט שער הירדן). בין הצדדים, הישראלי והירדני, נקבע כי יוקם גשר להעברת סחורות ולמעבר של הולכי רגל. התנועה בתוך פארק התעשייה בשני צדדיו תוכננה כך שתהיה חופשית, אך ללא אפשרות לצאת אל המדינה השכנה שכן השטח כולו יהיה מגודר והכניסה אליו תהיה מבוקרת משני צידי הגבול.



בשנת 1998 נחתם הסכם בין ישראל לירדן על הקמת פארק התעשייה המשותף והוא אושר בשנת 1999 בהחלטת הממשלה 5069. בהמשך להסכם שבין המדינות, הקצתה ממשלת ישראל שטח של כ-245 דונם באזור קיבוץ טירת צבי עבור סלילת דרכים ובניית גשר אשר יחבר בין שתי המדינות. ירדן הקצתה כ-700 דונם לפרויקט, ופעלה להשלמתו של הצד הירדני שבו יקומו המפעלים של אזור התעשייה.

בפרויקט זה היו מגולמות תועלות פוטנציאליות רבות הן למדינת ישראל והן לממלכת ירדן: התועלות הצפויות לירדנים מקידום הפרויקט היו יצירת אלפי מקומות תעסוקה במפעלים שיפעלו בצד הירדני, כניסה של השקעות זרות וכן הרחבה של פעילות הסחר שלהם באמצעות חיבור של התעשייה הירדנית לים התיכון, דרך נמלי אשדוד וחיפה הישראליים.

התועלות הצפויות לישראל מקידום הפרויקט היו ייצור באמצעות כוח אדם זול ומתן אפשרות למנהלים הישראליים לנוע ביעילות מישראל אל המפעלים שבצד הירדני ובחזרה. הדבר היה מאפשר לשנות את המצב הנוכחי כך שבמקום שמפעלים ישראלים המחפשים עלויות העסקה נמוכות, יוקמו במדינות מרוחקות כדוגמת סין או טורקיה, ניתן יהיה להקים אותם על הגבול של ירדן-ישראל. בנוסף יפתחו בפני הישראלים האפשרות של ייצוא למדינות מוסלמיות, נתיב נוסף של ייצוא ושילוח סחורות לכיוון מזרח וכן גם יבוא של סחורות לישראל דרך נמלי מדינות המפרץ ומשם בדרך היבשה עד לשער הירדן.

מנהל האגף בשתפ"א ציין בשיחה שנערכה עימו ביולי 2023 כי יש גורמים נוספים בעולם אשר הביעו את התעניינותם בפוטנציאל הגלום בפרויקט ובקידומו. כך לדוגמה, איחוד האמירויות רואה בו פוטנציאל להזדמנויות עסקיות וכן גם גורמים מארה"ב אשר רואים בו יישום פוטנציאלי לאיחוד אזורי סחר ומעבר חופשי ביניהם. בנוסף על כך, גם גורמים מתחום הרפואה הביעו עניין בהקמתם של מרכזים רפואיים בצד הישראלי אשר יוכלו לספק שירותים של תיירות מרפא בתשלום.

להלן בתרשים 15 תצלום אוויר המציג את התכנון בשטח המתוכנן לפרויקט שער הירדן.

תרשים 15 : תצלום אוויר של פרויקט שער הירדן, 2019



על פי דוח מצב שהכין המשרד לשתפ"א באפריל 2019.



בתצלום האוויר ניתן לראות את כל המתחם שבו נמצא פרויקט פארק שער הירדן. הצד הירדני של הפארק נמצא בצידו המזרחי (הימני בתצלום), ואילו הצד הישראלי נמצא בצידו המערבי (השמאלי בתצלום).

החלטות הממשלה בנושא פרויקט שער הירדן

מאז החלטת הממשלה שאישרה בשנת 1999 את הפרויקט קיבלה ממשלת ישראל בשנים 2012⁴⁷, 2013⁴⁸ ו-2022⁴⁹ שלוש החלטות שונות אשר עוסקות בפרויקט שער הירדן ובדרכים לקדמו מהכוח אל הפועל.

בדוח מצב שהוציא המשרד באפריל 2019 סקר מנכ"ל המשרד דאז את סטטוס הפרויקט ואת העשייה הנוספת הנדרשת, הן בתחום החקיקה והן בתחום התפעולי, כדי להוציא אל הפועל. מנכ"ל המשרד דאז כתב בדוח זה כי "פארק שער הירדן" הינו אחד משני מיזמי התשתית המרכזיים של המשרד לשיתוף פעולה אזורי בקשר עם ממלכת ירדן. אף שהרעיון להקמת אזור כלכלי משותף בין המדינות עלה כבר בשנת 1994, לאחר חתימת הסכם השלום ההיסטורי, עבודת המטה והמכשולים הרבים שהיו את המיזם עד לשנת 2013... בדצמבר 2016, החלו העבודות להקמת הגשר על הירדן, שתסתיימנה בקרוב".

אי-ההתכנסות של המינהלה

בהחלטת הממשלה משנת 2013 נקבע כי תוקם מינהלה לאזור התעסוקה שירכז המשרד לשתפ"א ובה ישתתפו משרדי ממשלה נוספים. גם בהחלטת הממשלה משנת 2022 הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי שיהיה אחראי לתכלול ולתיאום של הפעולות הנדרשות לצורך ביצוע ההחלטה.

להתכנסות ולתפקוד תקין של המינהלה יש חשיבות רבה נוכח ריבוי הגורמים הממשלתיים אשר היו מעורבים בקידומו של הפרויקט והצורך לתכלל את העבודה ביניהם.

נציג המשרד לשתפ"א מסר לצוות הביקורת כי "באמצע שנת 2020 התקבלה הנחיה מהשר דאז להקפיד את העבודה על הפרויקט. אך עם ההחלטה לחדש את העבודה על הפרויקט, לקראת סוף שנת 2021, המשרד פעל בצורה שונה - ובמקום פעולה במסגרת מינהלה קודם הפרויקט בשיתוף פעולה הדוק עם משרד ראש הממשלה והמל"ל ובתיאום עם כלל המשרדים הרלוונטיים".

אף שנקבע בהחלטת הממשלה שתפעל מנהלה, בה חברים נציגים מ-15 משרדי ממשלה שונים, שתכלל את פרויקט שער הירדן נמצא כי החל מחודש אוקטובר 2019 היא לא התכנסה, ומאז אין גורם המתכלל את ביצוע הפרויקט והמסיר את החסמים הדרושים לצורך קידומו.

אי-ההתכנסות של המינהלה בהתאם להחלטת הממשלה פוגע בקידום הפרויקט ובגיוס המחויבות של הגופים הרלוונטיים להוצאתו אל הפועל. העובדה כי מסוף שנת 2021 חודשה העבודה על הפרויקט שלא במסגרת המינהלה הרשמית, ממעיטה לכאורה מהמחויבות של כלל הגופים לקידומו של הפרויקט.

בתשובת המשרד נכתב כי "מאז ההחלטה המדינית בסוף 2021 לחדש את העבודה על הפרויקט המשיך המשרד לתכלל את הפרויקט בשיתוף פעולה הדוק עם משרד ראה"מ והמל"ל תוך שיתוף כלל המשרדים והגורמים הרלוונטיים ואכן נרשמה התקדמות רבה למימושו שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בהחלטת הממשלה משנת 2022. פרוץ מלחמת חרבות ברזל הביאה לעיכוב בקידום הפרויקט עקב עומס רב על חלק מהגורמים החיוניים להשלמת עבודת המטה והמצב המדיני. עבודת מטה זו חודשה באחרונה".

47 החלטת הממשלה 4705 (31.5.12).

48 החלטת הממשלה 1036 (11.12.13).

49 החלטת הממשלה 1806 (31.7.22).



על המשרד לשתפ"א לנהל ולרכז את העבודה על פרויקט שער הירדן במסגרת המינהלה הרשמית, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה.

בתשובת המשרד נכתב כי "המשרד יכנס את המנהלת עם השלמת עבודת המטה הפרטנית הנדרשת". המשרד הוסיף כי "בתאריך 6/6/24 התקיים סיור בהובלת מנכ"ל המשרד בנוכחות של נציגי כלל המשרדים השותפים לפרויקט (כולל מנכ"לי משרדי כלכלה, חוץ). סיור זה היווה הכנה של כלל הגורמים לכינוס המנהלת בהמשך 2024".

בתשובת התאחדות התעשיינים מ-6.6.24 נכתב כי "פרויקט שער הירדן חשוב ביותר, בין היתר, לאור הצורך הגובר בכח אדם בלתי מיומן שאינו בנמצא בישראל, ולאור היתרונות היחסיים וההזדמנויות הרבות שבקיום התעשייה במודל זה, המאפשר את שימור מרכזי הכובד של החברות בישראל, את המשרות המתקדמות יותר, תהליכי הפיתוח וכיו"ב...ראוי ונכון שמנהלת... תכלול נציגות של המגזר הפרטי".

תמונת המצב הנוכחית

בשנת 2019 הושלמה במימון משרד התחבורה, בניית הגשר שאורכו כ-350 מטר, אולם הגשר מעולם לא נפתח למעבר פעיל, ועד כה השתמשו בו גופי הביטחון השונים פעמים ספורות בלבד.

משרד התחבורה השקיע מתקציבו בבנייה של הגשר למעלה מ-60 מיליוני ש"ח. יצוין כי סך הכספים ששילם המשרד לשתפ"א עד כה עומדים על כ-3.7 מיליוני ש"ח, כאשר כ-2 מיליון ש"ח מתוכם היו עבור גידור ופינוי מוקשים וכ-1.3 מיליון ש"ח עבור עבודת יועצים שונים לפרויקט.

נוסף על כך, בצד הירדני קיימת פעילות מצומצמת של מספר מפעלים מועט⁵⁰, ואילו בצד הישראלי טרם פורסם המכרז לפיתוח ולהקמת המבנים⁵¹ והתשתיות הנדרשים וכן טרם נסללו שני מקטעי הכביש אשר היו אמורים לחבר את הגשר והמתחם הישראלי למערכת כבישי ישראל. כתוצאה מכך כיום כדי להגיע אל הגשר נדרשת נסיעה דרך כבישי עפר ודרכים חקלאיות.

בדצמבר 2023 ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה במתחם שער הירדן וצילמו תמונות מייצגות.

תמונה 5: שער הירדן - האזור המתוכנן לסלילת כביש הגישה למינהלה ולאזור התעסוקה בישראל, 2023



צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2023.

⁵⁰ כיום תפוסים בפועל בצד הירדני רק 11% מהשטחים הזמינים לתעשייה. מתוך כ-340,000 מ"ר זמינים על פני כ-700 דונם רק כ-30,000 מ"ר שטחי תעשייה מושכרים בפועל.

⁵¹ מרכזים לוגיסטיים ושירותים נוספים, אך לא מפעלי ייצור.



תמונה 6 : שער הירדן - הגשר המחבר בין הצד הישראלי לירדני, 2023

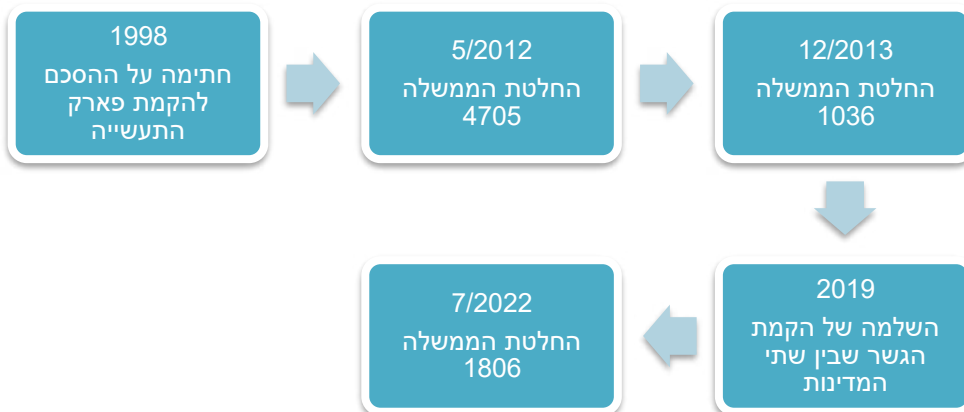


צולם על ידי צוות הביקורת בדצמבר 2023.

נמצא כי אף על פי שהושקע בבניית הגשר 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 ולמעשה, מאז הקמתו של הגשר בשנת 2019 לא בוצעה שום פעולה לבנייה או להקמה של תשתיות נוספות לקידום הפרויקט בצידו הישראלי.

להלן בתרשים 16 ריכוז של אבני הדרך של הפרויקט שער הירדן.

תרשים 16 : ריכוז אבני הדרך של הפרויקט שער הירדן



מנהל האגף במשרד לשתפ"א אשר אחראי לנושא, מסר לצוות הביקורת כי קיימות סיבות שעומדות בבסיס העיכוב של הפרויקט:

1. החילופים התכופים של השרים והמנכ"לים שהתרחשו בשנים האחרונות יצרו חוסר רציפות וחוסר אחידות במדיניות של המשרד.
2. הזמן הרב שחלף, כ-12 שנים⁵² שבהן התחלפו בעלי תפקידים במשרדים השונים, הקשה את שימור הידע שנצבר במשרדים שונים אלו בנוגע לפרויקט.
3. החלטת הממשלה האחרונה בנושא היא חלקית ולא כללה את הקצאת התקציבים הנדרשים.
4. חילוקי דעות ואי-הסכמות מקצועיות בין הגופים הביטחוניים השונים.

⁵² כאמור החלטת הממשלה הראשונה לגבי הפרויקט הייתה במאי 2012.



5. סלילת שני מקטעי הכביש⁵³ בצד הישראלי כרוכה בעלויות גבוהות שחלקן יהיו במימון היוזם שיזכה במכרז וחלקן במימון הממשלה. עד כה טרם הוסכם על המקור התקציבי לכך.
6. ישראל וירדן טרם הגיעו להסכמות על הסכם ההפעלה של הפרויקט אשר אמור לכלול שני נספחים: ביטחוני ומכסי⁵⁴, וכי נכון למועד סיום הביקורת - ינואר 2024, קיימת טיוטה שנוסחה על ידי מומחה למשפט בין-לאומי שאותו שכר המשרד.

המשך העיכוב של פרויקט שער הירדן עלול לגרום לאובדן התועלות הכלכליות אשר היו טמונות בו לכתחילה ולאובדן השקעה של למעלה מ-60 מיליוני ש"ח, ויש בו כדי לפגוע ביחסי האמון שבין ממשלת ירדן למדינת ישראל. בנוסף, קידומו של הפרויקט יסייע לחשיפתה של כלכלת ישראל בפני שווקים חדשים בעולם הערבי שנוצרו עם חתימתם של הסכמי אברהם.

נציג המשרד לשתפ"א הוסיף וכתב בינואר 2024 כי "המצב כיום - טרום ה-7 לאוקטובר היינו בדיונים עם הגורמים הביטחוניים, רש"ת⁵⁵ והמכס לגבי השלמת ההסדרים הביטחוניים בפארק (דיונים המרוכזים באמצעות המל"ל) הדרושים לצורך קבלת דרישות התקצוב הסופיות של רש"ת להפעלת המעבר ולצורך השלמת המכרז של רמ"י⁵⁶ לצד הישראלי של הפרויקט. זאת לצד ישיבות עם הגורמים הרלוונטיים הנוספים לפרויקט דוגמת מנכ"ל משרד התחבורה ומנכ"ל רמ"י שהגיעו תמיכה מלאה והנחו את גורמי המקצוע אצלם לסייע בקידום מהיר של הפרויקט. עבודת המטה הוקפאה עם פרוץ המלחמה וצפויה להתחדש בשבועות הקרובים".

יצוין כי בפגישה של צוות הביקורת שנערכה בספטמבר 2023 עם התאחדות התעשיינים בישראל נמצא כי היא רואה ערך רב בהשלמת הפרויקט ואף השתתפה עם המשרד לשתפ"א בכנס שמטרתו הייתה לעניין את התעשיינים הישראלים בהקמת מפעלי תעשייה בצד הירדני. בפגישה צוין כי פרויקט שער הירדן חשוב ביותר בגלל הצורך של התעשיינים אשר זקוקים לטענתם בידיים עובדות במפעלים עתירי עבודת כפיים.

מנהלת באחת העמותות העוסקות בקידום שיתופי פעולה אזוריים ציינה באוקטובר 2023 לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי "פרויקט שער הירדן לא נחל הצלחה רבה לאור העדר תשתיות מתאימות, אי-הסכמות בצד הישראלי לגבי מימון הקמת התשתיות וכ"א ואף לאור העדר יכולת לגרום לחברות ומשקיעים להקים את המפעלים בשער הירדן וכמובן תהליכים ארוכים מאד שלא מייצרים תחושה כי מדובר בהשקעה בטוחה. משיחות שקיימנו עם נציג המשקיעים העיקריים נראה כי אין גורם אחד בישראל שיכול והינו בעל סמכות לסיים את תהליך האסדרה ויכול להנחות את הגופים הרלוונטיים כיצד להתקדם ואף להציג לו"ז לביצוע ולכן התהליכים נגררים ואינם מגיעים לכדי הכרעה וקידום. המשרד לשתפ"א אמור להוביל את הפרויקט, אך לאור העדר סמכות ותקציבים לא ברור כיצד אמור ליישם זאת".

גורם עסקי פרטי המכיר את הפרויקט מסר בדצמבר 2023 לצוות הביקורת כי קיים גם בצד הישראלי וגם בצד הירדני ביקוש גדול מאוד של חברות עסקיות המתעניינות בהקמת מפעלים, מרכזים לוגיסטיים, מרכזים רפואיים ועוד. הליקוי המשמעותי ביותר, לדבריו, בקשר לפרויקט הוא העובדה שלא היה גורם מתכלל אחד שקיבל את הסמכות ואת הכלים לרכז ולנהל את התקדמות הפרויקט ולגשר בין כל הגורמים הרלוונטיים, ובנוסף גם לא היה גורם מתכלל משותף לשתי המדינות. לטענתו, המשרד לשתפ"א לא היה גורם שייחסו לו חשיבות או סמכות כלשהי בהקשר הזה, וכי התנהלות ישראל בקשר לפרויקט הפכה ל"אות קלון" עבורה בפרויקטים משותפים. כתוצאה מכך כיום בעקבות גרירת הרגליים וחוסר ההחלטיות של המדינה בקשר לפרויקט שער הירדן איבדו אנשי עסקים ומדינות מהאזור אמון בהתנהלות שלה.

53 בכללם כביש 667.

54 הפעלת אזור התעשייה המשותף מעוררת קשיים, כמו שאלת הכניסה לאזור, מכס ומיסוי, סמכויות משטרה וצבא בתוך שטח המובלעת.

55 רש"ת - רשות שדות התעופה.

56 רמ"י - רשות מקרקעי ישראל.



בתשובת משרד רה"ם נכתב כי "למען הסר ספק, הצוות אינו מחליף את המינהל. משרד ראש הממשלה נכון להיענות ולסייע למשרד לשתפ"א בהסרת חסמים ליישום החלטות ממשלה בעניין, אך אינו מחליף את המשרד לשתפ"א בתפקידיו".

בתשובת משרד רה"ם המתייחסת למטה לביטחון לאומי נכתב כי "חלקו של המטה לביטחון לאומי בפרויקט שער הירדן הסתכם בהסדרה בין-ארגונית לסוגיות הביטחון הנוגעות בפרויקט זה. עם זאת בשל עצירת ההתקדמות בפרויקט, חסרה למטה לביטחון לאומי מדיניות ברורה באשר לאופי וסוג הפעילות שיתקיימו במעבר 'שער הירדן', ועל כן לא יכול היה המל"ל לבצע הסדרה בין-ארגונית לסוגיות הביטחון כאמור".

בתשובת רמ"י מיום 7.7.24 נכתב כי "רשות מקרקעי ישראל השלימה את כל המטלות שהוטלו עליה בהקשר של הפרויקט... שלבי הכנת המכרז ומתן אישור הוצאות פיתוח אשר טופלו ישירות בהנהלת הרשות. עוד נעדכן כי, בימים האחרונים התקיים סיור במקום בהשתתפות נציגי המשרדים השונים מתוך רצון להניע את הפרויקט מחדש. בשלב הראשון עפ"י מה שהוצג, המטרה היא לפעול להעמדת תקציב לביצוע הדרך המובילה לאזור תעסוקה. לאחר סלילת הדרך ניתן יהיה, לשיטת המשרד לשיתוף פעולה אזורי, לצאת למכרז פומבי".

נוכח החשיבות האסטרטגית של פרויקט שער הירדן והתועלות הכלכליות והמדיניות הגלומות בו - אשר אינן באות לידי ביטוי עקב העיכוב הממושך, ונוכח החשיבות הרבה אשר מייחסים לו התעשיינים בישראל, מומלץ כי משרד ראש הממשלה, המשרד לשתפ"א והגורמים הרלוונטיים יפעלו בהקדם להסרת החסמים העומדים בפני קידומו ולהוצאתו מהכוח אל הפועל.

פרויקט תעלת הימים

רקע והיקפים

פרויקט תעלת הימים או בשמו השני פרויקט "מובל הימים" (להלן - תעלת הימים) הוא פרויקט שנועד להתמודד עם הירידה הדרמטית בעשורים האחרונים של מפלס ים המלח. לירידה זו יש השלכות שליליות רבות, כגון ירידה במפלס מי התהום בשל השינוי בשיווי המשקל בין מי התהום למי ים המלח, היווצרות של בולענים הנוצרים בעקבות קריסה הדרגתית של הקרקע וכן שינויים משמעותיים בקו החוף אשר יוצרים תופעות של זרמי בוץ וגורמים לערעור יציבותם של מקווי מים טבעיים ואף פוגעים ביציבות של המבנים והתשתיות בסביבה.

בהחלטת הממשלה⁵⁷ ממאי 2003 נקבע כי יוקם צוות מקצועי על ידי השר לאיכות הסביבה, השר לשיתוף פעולה אזורי ושר התשתיות הלאומיות שיבדוק את התוכניות השונות שהוצעו בעניין חיבור ים המלח לים סוף או לים התיכון. המטרה הייתה לבחון אפשרויות להתמודדות עם המאזן השלילי של ים המלח באמצעות הזרמה של מי ים סוף אל ים המלח, תוך ניצול האפשרות להפיק אנרגייה חשמלית שתיווצר מהפרשי הגובה בתעלה שבה ינועו המים. בהמשך, בשנת 2007 נתקבלה החלטת הממשלה⁵⁸ בנושא "מסדרון השלום - פרויקטים לפיתוח כלכלי אזורי" שבה, בין היתר, הורתה הממשלה על קידום מיזם להקמת תעלת הימים באורך של כ-160 ק"מ המוליך מים ממפרץ אילת לים המלח כדי למנוע את המשך ההתייבשות של ים המלח ולהגדיל את מצאי המים המתוקים באזור. בהחלטה נקבע שמימונו יהיה בעיקר באמצעות גופים בין-לאומיים ומדינות זרות.

בשנים 2008 - 2015 ביצע ומימן הבנק העולמי סקר היתכנות של פרויקט הזרמת המים מים סוף לים המלח. הסקר לווה על ידי צוותי היגוי מהשותפות: ישראל, ירדן והרש"פ וכן על ידי צוותים של חברות ייעוץ רב-לאומיות.

⁵⁷ החלטת הממשלה 2863 (1.5.03).

⁵⁸ החלטת הממשלה 1366 (11.3.07).



בשנת 2013 חתמו ישראל, ירדן והרש"פ, אשר הזמינו את סקר ההיתכנות, על מזכר הבנות (MOU) להקמת שלב א' של פרויקט תעלת הימים. שלב א' נקבע שיכלול את התקנת הצינור אשר אמור להעביר את המים מים סוף לים המלח (המים היו אמורים להישאב ממפרץ אילת בצידו הירדני ולעבור לאורך עמק הערבה בצידו הירדני עד להגעתם לים המלח). כמו כן כלל מזכר ההבנות גם את הקמתו של מתקן התפלה מצפון לעקבה. המתקן אמור היה לספק מדי שנה 30 מלמ"ק מים מותפלים לירדן ולמכור לישראל 35 מלמ"ק מים שיועדו להשקיה חקלאית בערבה. כנגד הכמות שנמכרה לישראל, ישראל הייתה אמורה למכור לירדן עד 50 מלמ"ק מים וכן לספק 20 - 30 מלמ"ק מים לרש"פ. עוד נקבע במזכר ההבנות שנחתם כי המלחים והמים שיוותרו לאחר תהליך ההתפלה יוזרמו אל ים המלח. בשנת 2015 חתמו ישראל וירדן על הסכם דו-צדדי להקמה משותפת של תעלת הימים.

במסמך פנימי של המשרד ממרץ 2015 נכתב כי "ישראל וירדן יקימו צוות היגוי משותף הכולל 4 מנהלים מכל צד במימון כל צד בנפרד... ישראל וירדן יפעלו לאיתור מימון בין-לאומי למרכיבי הפרויקט כאשר כל מענק שיאוותר יופנה ראשית למערכת השינוע, אח"כ למתקן ההתפלה, ואחר כך בחלקים שווים לצנרת הובלת המים המותפלים לכל צד".

במאי 2016 התקיימה בירדן ועידת תרומות בשיתוף הבנק העולמי שבה הצהירה שגרירת ארה"ב על מתן מענק בסך 100 מיליון דולר לפרויקט, אשר אמור להיות מוקם בשיטת ה BOT⁵⁹.

כחלק מקידום הפרויקט הוקם בשנת 2016 אגף במשרד לשתפ"א בשם מינהלת תעלת הימים שבו היו שלושה עובדים - סמנכ"ל ושני עובדים נוספים. תפקידו של האגף הוגדר כאחריות על פרויקט תעלת הימים: על גיבושו ועל הוצאתו לפועל מול כלל הגורמים הרלוונטיים בישראל ובחוץ לארץ. במקביל גובש צוות (מנהלת) בין-משרדי אשר ריכז והוביל את הנושאים השונים והמורכבים שהיו קשורים לקידום הפרויקט. בשיאה של עבודת המנהלת הבין-משרדית, במהלך שנת 2017, נערכה מדי שבוע לפחות ישיבה אחת בנוכחות נציגי המשרד לשתפ"א, אגף התקציבים, החשב"ל, משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה, המכון הגיאולוגי, רשות המים והיועצים השונים לפרויקט (יועצים משפטיים למכרז, יועץ למשפט בין-לאומי, יועצים הנדסיים ויועצים פיננסיים/כלכליים). חלק מהישיבות היו בפורום רחב וחלקן היו בפורום מצומצם ועסקו רק בנושאים ספציפיים.

יצוין כי במהלך השנים שחלפו ממועד החתימה של ישראל וירדן על ההסכם הדו-צדדי בשנת 2015 התגלעו מחלוקות שונות בין המדינות, והן עיכבו את התקדמותו של הפרויקט. כך במסמך פנימי של המשרד מנובמבר 2017 נכתב כי "הצעדים הבאים: פתרון המחלוקות עם הצד הירדני, הפצת המכרז. ההנחה היא שההליך של המענה למכרז יארך כשנה, לאחר מכן בחירת הזוכה. וביצוע במשך כ-3 שנים".

לטענת נציג המשרד לשתפ"א, פרויקט תעלת הימים היה בשלב מתקדם ואף לקראת פרסום מכרז באמצע שנת 2017, אך בסופו של דבר הוא לא התקדם בשל שיקולים פנימיים שונים של ממשלת ישראל. נוסף על כך, במהלך השנים עלו חששות שהפרויקט עלול לפגוע באקולוגיה של ים המלח, וחששות אלו אף הם הביאו לעיכוב בהתקדמותו של הפרויקט.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד כה השקיע המשרד לשתפ"א כ-340,000 ש"ח בתשלום ליועצים שונים, בעיקר משפטיים והנדסיים⁶⁰, וכן בתשלום לעובדי האגף של תעלת הימים שהועסקו בעבר, אולם הפרויקט לא יצא אל הפועל.

פרויקט תעלת הימים בוטל ביוני 2021 בהודעה רשמית של ממשלת ירדן, והדבר אף הוביל לסגירתו של האגף אשר היה אמון על פרויקט זה במשרד לשתפ"א.

בהקשר זה יצוין כי בנובמבר 2021, חמישה חודשים אחרי ביטול פרויקט תעלת הימים, נחתם מסמך הצהרת כוונות בין ישראל לממלכת ירדן על הספקה של עד 200 מיליון מ"ק בשנה נוספים

⁵⁹ מנגנון שבו גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לממן, לתכנן, לבנות ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה.

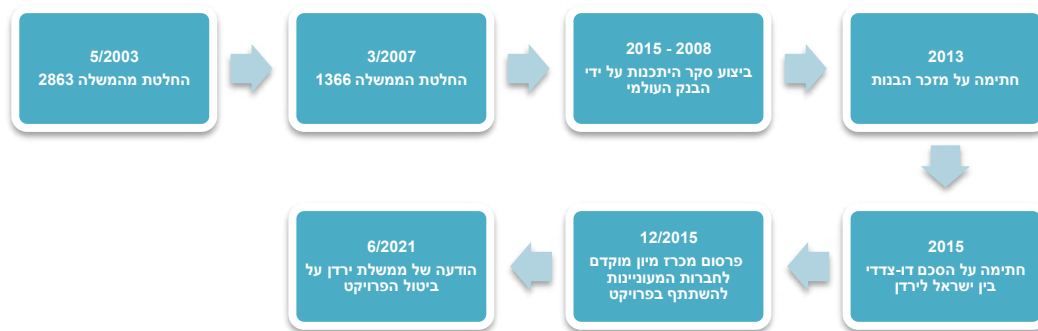
⁶⁰ בשנים 2017-2019 שולמו כ-340,000 ש"ח ליועצים שעסקו בתעלת הימים.



של מים מותפלים מהים התיכון לממלכת ירדן והספקת אנרגייה מתחדשת (סולארית) מממלכת ירדן לישראל.

להלן בתרשים 17 ריכוז של אבני הדרך של הפרויקט תעלת הימים.

תרשים 17 : ריכוז אבני הדרך של הפרויקט תעלת הימים



תמונת המצב הנוכחית

ביוני 2022 פרסם המשרד להגנת הסביבה טיוטה להערות הציבור של מסמך הנושא את הכותרת "עתיד ים המלח מסמך מדיניות ארוכת טווח על פי החלטת ממשלה מס' 3742" אשר מצביע על החשיבות, לטווח הארוך, שבקידומו של פרויקט מובל המים (תעלת הימים) במתווה שהומלץ בעבר על ידי הבנק העולמי (מים סוף לים המלח) בעקבות סקר ההיתכנות שהוא ערך. כך נכתב במסמך זה, בין השאר, כי ממשלת ישראל בהחלטת הממשלה 3742 (15.4.18) מחליטה בין השאר: "להקים צוות לגיבוש מדיניות ארוכת טווח לאזור האגן הצפוני של ים המלח, אשר ידון בסוגיות רוחב לגבי עתידו של המרחב ובין היתר בפיתוח ובשימור המרחב, לרבות בשאלת גובה המפלס והפיתוח העתידי באזור ים המלח".

עוד נכתב במסמך זה כי "ההכרה כי מצבו המידרדר של ים המלח הוא ביטוי למצוקת המים האזורית עמדה בבסיס כל החלופות שנשקלו בעשורים האחרונים; מכל אלה, מובל ימים בחלופת ים סוף RSDSC - Red sea - Dead sea Conveyance נבחן בבחינת היתכנות מפורטת (Study Feasibility) שנערכה ב-2010-2014 בחסות הבנק העולמי ובמימון הקהילה הבין-לאומית (המדינות התורמות, כ-12 מיליון דולר ויותר) ובהסכמת ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית... בנובמבר 2021 נחתם הסכם בין ישראל לממלכת ירדן. ההסכם מתמקד בחילופי מים ואנרגיה מתחדשת ובמרכזו הספקה של עד 200 מלמ"ש (מיליון מ"ק בשנה) מים מותפלים מהים התיכון לממלכת ירדן, מעבר לכ-100 מלמ"ש מים שפירים שישראל מספקת כבר כיום לירדן, והספקת אנרגיה מתחדשת (סולארית) מממלכת ירדן לישראל. ההסכם המבורך מסיר את הדחיפות בהקמת מובל ימים כמענה לצורכי המים המידיים של ממלכת ירדן, אך בטווח הארוך אינו פותר את מצוקת המים של ירדן. מסמך המדיניות הזה רואה בקידום מובל ימים במתווה שהומלץ בבחינת ההיתכנות של הבנק העולמי (תוך התאמות ועדכונים), מהלך משתלב ומשלים לפתרון מצוקת המים האזורית לטווח הארוך שיש לו ערך מוסף מהותי".

מנהל האגף הכלכלי במשרד לשתפ"א משתתף כחבר בצוות העבודה העוסק בקציר המלח ובייצוב המפלס. צוות זה נועד ללוות את העבודה בהיבטים הסביבתיים הקשורים בהיערכות לסיום זיכיון מפעלי ים המלח. בישיבה של צוות עבודה זה ב-6.9.23 הציג מנהל האגף את השיקולים הגיאופוליטיים של תהליך גיבוש חלופת RSDSC כלהלן: "בשנת 2002 נבחנה חלופה זו במטרה למצוא פתרון לבעיית המים האזורית וייצוב מפלס ים המלח נעשתה פניה משותפת של ישראל... הפרויקט היה די מתקדם ואף לקראת פרסום מכרז באמצע 2017 אך בסופו של דבר לא התקדם בשל שיקולים פנימיים. יש לקחת בחשבון את הרקע ההיסטורי גם בפרויקט הנוכחי. יש לבחון



האם יש צורך בהסכמה ירדנית במידה ונדרשת הזרמת מים בכמות משמעותית לים המלח. יש להגיע לשיח עם הירדנים מאחר וגם להם אינטרס לשיקום ים המלח".

אף שחלפו כ-21 שנים ממועד החלטת הממשלה הראשונה אשר עסקה בפרויקט זה, נכון למועד סיום הביקורת נעצרה הקמתו של פרויקט תעלת הימים.

בתשובת המשרד להגנת הסביבה מ-29.5.24 נכתב כי בחינת ההיתכנות לחלופות שונות להקמת מובל ימים ממשיכה בימים אלו בתיאום עם הצוות הבין-משרדי ובהובלה של המשרד להגנת הסביבה ורשות המים.

בתשובת משרד רה"ם נכתב כי "הירדנים משכו את מעורבותם בפרויקט תעלת הימים בשנת 2021 וככל הידוע לנו הם אינם מעוניינים לשוב ולדון בקידום. משאלו פני הדברים אין עוד מקום לקדם הסרת חסמים ביחס לפרויקט ולהוציאו מן הכוח אל הפועל. עוד יצוין כי לצורך קידום הפרויקט נערכו פגישות רבות ומקיפות על אודות הפרויקט הן בדרג המקצועי (בהובלת ראש המועצה הלאומית לכלכלה) והן בדרג הממשלה. במסגרת כך מוצו הדיונים על אודות הפרויקט, ובכלל זאת ביחס לכדאיות הכלכלית ולחשיבות האסטרטגית - ולפיכך לא נראה שבעת הזו יש מקום לשוב ולבחון את ההתקדמות בפרויקט, ובכלל זה אין מקום לבחון את העברתו של הפרויקט לידי משרד או גוף ממשלתי אחר".



לקשר בין ישראל לממלכת ירדן יש חשיבות אסטרטגית נוכח העובדה כי המדינות חולקות גבול ארוך של למעלה מ-300 ק"מ, משתפות פעולה בתחומים שונים ומסייעות זו לזו להשגת היציבות ההדדית במזרח התיכון. המימוש של שני הפרויקטים המרכזיים והחשובים שתחת אחריותו של המשרד לשתפ"א - פרויקט שער הירדן ופרויקט תעלת הימים - יכול היה להשפיע לחיוב על הקשרים האסטרטגיים ועל יחסי האמון שבין המדינות.

להמחשת חשיבותו של הקשר בין שתי המדינות והפגיעה בו כתוצאה מאי-קידום של שני הפרויקטים המדוברים ניתן גם ללמוד ממכתבו של השר לשתפ"א דאז שכתב לראש המל"ל מ-7.4.19 אשר בו נכתב כי "עם כניסתי לכהונת השר לשיתוף פעולה אזרחי פעלתי לקדם בתנופה שני פרויקטים מרכזיים לקידום שיתוף הפעולה האזרחי בין ישראל לבין ירדן, תעלת הימים ופארק שער הירדן. מיזם תעלת הימים מוכר לך היטב ומותנה בהחלטת ראה"מ. פארק שער הירדן הוא פרויקט ייחודי נוסף של שיתוף פעולה אזרחי חשוב עם ממשלת ירדן שעליו החליטה הממשלה... לקידומו של המיזם דרושה החלטת ממשלה... בין אם בתקופת הביניים עד להקמתה של ממשלה חדשה ובין סמוך לאחר הקמת הממשלה החדשה. הדחיפות בהחלטת הממשלה נגזרת מהתערעורת האמון אצל הצד הירדני לאור הדחיות החוזרות מן הצד הישראלי, גם בנושא מיזם זה. בעוד הצד הירדני כבר הקים אזור תעשייה ומשלים את כל הדרישות שהעלינו בפניו, עבודת המטה והקצאת התקציב בצד הישראלי מתמהמהת. אני משוכנע כי אין כמוך להכיר מקרוב את האינטרס המדיני - אסטרטגי המובהק בחיזוק הקשר בין ישראל וירדן. מיזם שער הירדן שעלותו זניחה, משקף היטב יעד זה".

גם בדוח המצב של הפרויקט שהכין המשרד לשתפ"א באפריל 2019 בדבר הצורך הדחוף בהחלטת ממשלה נוספת בנושא פרויקט שער הירדן נכתב כי "הדחיפות בהחלטת הממשלה נובעת מהתערעורת האמון הירדני ברצינות כוונותיה של ישראל לאור הדחיות החוזרות מן הצד הישראלי... ירדן מתקוממת באופן מיוחד בגין אי-קידום של תעלת הימים ופארק שער הירדן המהווים מיזמי דגל שהמלך מחויב להם, תעלת הימים בשל הצורך הירדני למים נוספים, ושער הירדן כמוקד תעסוקה ופיתוח טכנולוגי".

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת פרויקט שער הירדן טרם יצא מהכוח אל הפועל. כמו כן נעצרה הקמתו של פרויקט "תעלת הימים".

בתשובת המשרד נכתב כי "הקושי בקידום הפרויקטים נובע מהיעדר הנחייה מדינית לקדם ולא מהיעדר סמכויות/יכולות/תקציבים. כאשר ניתנת הנחייה מדינית להתקדם עבודת המטה



הבינמשרדית מתקדמת באופן מהיר. כאשר היא אינה קיימת כל גוף ייתקל באותם קשיים וחסמים".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה כי נוכח חשיבותם הרבה של פרויקטים אסטרטגיים בתחום שיתוף הפעולה האזורי לביטחון המדינה וליחסי החוץ שלה, הוא יוודא בעתיד כי לגורם המיועד לנהלם יינתנו התקציבים, הסמכויות והיכולות הנדרשים כדי להוציאם מהכוח אל הפועל.

הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים (JEC)

כינוס הוועדה הכלכלית המשותפת

בהחלטת הממשלה⁶¹ מיוני 2009 אשר עסקה בהקמת המשרד לשת"פ"א, נקבע כי המשרד יעסוק בקידום שיתוף הפעולה הכלכלי עם מדינות האזור ועם הרשות הפלסטינית ובמימוש פרויקטים כלכליים משותפים באזור במטרה ליצור באזור תנאים לקידום רווחה כלכלית ויציבות.

"פרוטוקול פריז"⁶² הוא הסכם כלכלי בין ישראל לבין ארגון אש"ף בשם העם הפלסטיני⁶³. הפרוטוקול שילב בין הכלכלה הפלסטינית ובין הכלכלה הישראלית בשישה תחומים עיקריים: מכס, מיסים, עבודה, חקלאות, תעשייה ותיירות באמצעות איחוד מכסים, שליטה ישראלית בגבולות הרשות וסידור מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית.

סעיף 2 לפרוטוקול פריז⁶⁴ קבע שתוקם ועדה כלכלית משותפת בין ישראל לרש"פ (JEC-Joint Economic Committee) (להלן - JEC), והוא גם מסדיר את היקף הסמכויות של ועדה זו ואת דרכי פעולתה. הסעיף קובע כי הוועדה תהיה מורכבת ממספר שווה של חברים מכל צד וכי ה-JEC וועדות המשנה שלה יקבלו החלטות בהסכמה וייקבעו לעצמן את סדרי הנהל, לרבות תדירות הישיבות ומיקומן.

בהקשר זה יצוין כי בהחלטת הממשלה⁶⁵ מאוגוסט 2009 נקבעה העברת האחריות על ה-JEC ממשרד האוצר למשרד לשת"פ"א ובנוסף קבעה החלטת הממשלה כי בראש הוועדה יעמוד השר לשיתוף פעולה אזורי. נמצא כי ועדה זו ה-JEC התכנסה עד כה (תחת המשרד לשת"פ"א) רק פעם אחת ב-2.9.09.

בנובמבר 2021 התקיים באוסלו כנס המדינות התורמות⁶⁶ שבו בלט העניין הבין-לאומי בכינוס מחודש של הוועדה. מאז התקיימו כמה פגישות בדרג פקידותי בין המשרד לשת"פ"א ומשרד הכלכלה הפלסטיני כדי לבחון את חידוש פעולת ה-JEC.

בתוכניות העבודה של המשרד לשנת 2022 צוינה החשיבות של כינוסה של ועדה זו ונכתב שם כי "כיום, עם בנייתו מחדש של המשרד בהתאם ליעודו, עומד המשרד על שתי רגליים: האחת, ממוקדת בהקמת שיתוף הפעולה הכלכלי והאחרת בין מדינת ישראל לפלסטינים... בליבה של עשייה זאת מונחת עבודת מטה לחידוש פעולת הוועדה הכלכלית המשותפת (ה-JEC) בשותפות משרד הכלכלה, שהובלתה מצויה בתחום סמכותו ואחריותו של המשרד".

61 החלטת הממשלה 346 (7.6.09).

62 זהו הנספח הכלכלי להסכמי אוסלו. המסמך נחתם ב-29 באפריל 1994 ושולב עם תיקונים קלים בהסכם אוסלו בספטמבר 1995.

63 פרוטוקול פריז היה אמור להיות בתוקף כחמש שנים בלבד, אך הוא עדיין בתוקף.

64 Gaza Jericho agreement Annex iv, Article 2: "The Joint Economic Committee", 29.4.94

65 החלטת הממשלה 651 (2.8.09).

66 AHLC - Ad Hoc Liaison Committee לעיתים מכונה גם ועידת המדינות התורמות, היא ועידה בין-לאומית העוסקת בהגשת סיוע כלכלי לרש"פ. הארגון הוקם בשנת 1993 וחברות בו 16 מדינות. בראשותו עומדת נורווגיה והוא פועל בחסות ארצות הברית והאיחוד האירופאי.



גם בנייר העבודה שהוכן על ידי המשרד לשתפ"א לקראת דיון שנערך בנושא זה במאי 2022 בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת צוינה החשיבות הרבה שבכינוס הוועדה וכן פורטו בו התועלות הרבות אשר אמורות לצמוח מכינוסה כלהלן: "החלת צעדים כלכליים בנושאי סחר (עדכון רשימות מכס A1, A2, B); צמצום "הכלכלה השחורה" שצמחה בשיעור גבוה; קביעת סטנדרט לתוצרת החקלאית הפלסטינית (חוק בריאות המזון); קידום רגולציות בתחום בריאות הציבור וטיפול במפגעים ציבוריים; מתן מענה לסוגיות משפטיות המובאות לפתחו של בג"ץ במקום שייפתרו בשיח ישיר; קיום דיונים מקצועיים ומעמיקים והגעה לסיכומים באופן שיטתי ויעיל במקום פתרונות נקודתיים וקצרי טווח.

לצד היתרונות הכלכליים קיימים גם יתרונות מדיניים וביטחוניים: להשיב את האמון של הקהילה הבין-לאומית ושל המדינות התורמות והבאתן להגדלת התמיכה התקציבית ברש"פ; לשקף לקהילה הבין-לאומית את נכונותה של ישראל לקיים דיאלוג חיובי לחיזוק היציבות בשטחי הרש"פ; לממש את ההסכמים עם ממשלת ירדן על הרחבת רשימות הייצוא של סחורות מירדן לרש"פ (A1); לסייע בקידום שיתופי פעולה עם מדינות ערביות נוספות כפועל יוצא מחידוש השיחות הכלכליות בין ישראל לרש"פ; לחזק את הרש"פ וכלכלתה כמענה לאיום הגלום בחוסר יציבותה של הרש"פ.

במהלך הביקורת הועלה כי במהלך 2022 פעל המשרד לכינוסה של ה-JEC, אולם לדברי מנהל האגף במשרד, התכנסותה בוטלה בסופו של דבר מסיבה מדינית. כך, גם ביוני 2023 היה אמור להתקיים כינוס של ועדה זו, אולם כינוסה נדחה שוב על ידי הפלסטינים בטענות שונות. יצוין כי 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 ברזל ב-7 באוקטובר הוועדה לא התכנסה במועד שנקבע. בשלב זה אין צפי למועד כינוס הוועדה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי 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, נמצא כי ועדה זו ה-JEC התכנסה עד סיום מועד הביקורת (תחת המשרד לשתפ"א) רק פעם אחת ב-2.9.09 וכי מאז היא לא התכנסה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהוועדה הכלכלית המשותפת לא התכנסה במשך כ-15 שנה, פוגעת בהשגת התועלות הכלכליות אשר היו אמורות לנבוע מכינוסה ואף מקשה את כינוסה מחדש.

בתשובת רשות האוכלוסין וההגירה מ-26.5.24 נכתב כי נציגה מטעמם זומנה לדיון הכנה שהתקיים ב-22.5.23 וכן לדיוני הכנה נוספים באופן מקוון, לקראת התכנסותה של הוועדה שתוכננה במקור לסוף חודש מאי 2023. בפועל מועד התכנסות ה-JEC נדחה כמה פעמים למועדים שונים בין החודשים יוני-אוקטובר, והמועד האחרון שנקבע היה 26.10.23, ואף הייתה אמורה להיקבע ישיבת הכנה נוספת לאחר חג סוכות התשע"ד, אולם ביום 7.10.23 פרצה מלחמת חרבות ברזל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשתפ"א לבחון את מתכונת הפעילות של הוועדה הכלכלית המשותפת לישראל ולפלסטינים ולגבש, לפי הצורך, הצעת החלטה מעודכנת לממשלה בנושא.



דוח בין-משרדי בדבר העסקה ישירה של עובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל

החלטת הממשלה⁶⁷ משנת 2021 בדבר העסקת עובדים לא ישראלים בענפי התעשייה והשירותים קבעה, בין היתר, כי תיקבע מכסה של עובדים פלסטינים לענף ההיי-טק, והיא החליטה למנות צוות בין-משרדי בראשות המנהלת הכללית של המשרד לשתפ"א או נציג מטעמה, ובהשתתפות נציגי משרד הכלכלה והתעשייה לרבות נציגי זרוע העבודה, משרד האוצר, משרד הביטחון, רשות החדשנות, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, משרד החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה. על צוות זה הוטל לבחון במהלך תקופת הניסיון את ההשפעה של ההחלטה לחזק את ענף ההיי-טק הישראלי בכוח אדם מיומן מחוץ לישראל וכן את הביקוש לעובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל ואת השפעתו על עובדים ישראלים בענף ועל הכלכלה בשטחי הרש"פ.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי הצוות יציג את ממצאיו ואת המלצותיו אחת לשנה בדוח לשר לשיתוף פעולה אזורי, לשרת הכלכלה והתעשייה, לשר האוצר, לשר הביטחון, לשרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה, לשר החוץ ולשרת הפנים. השרים יוכלו להביא לאישור הממשלה בקשות לשינויים במכסה, בתוקפה ובתנאיה בהתאם לממצאים ולהמלצות הצוות.

מבירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עולה כי במהלך שנת 2022 הוכנה במשרד לשתפ"א טיוטה של הדוח בדבר העסקה ישירה של עובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל, אולם בשל התפזרות הממשלה התעכבה הוצאתו מהכוח אל הפועל על ידי המשרד לשתפ"א. גם בשנת 2023 דוח זה טרם הוצא על ידי המשרד לשתפ"א.

על המשרד לפעול להשלמת הדוח בנושא העסקה ישירה של עובדים פלסטינים בענף ההיי-טק בישראל ולהגשתו לשרים הרלוונטיים כמתחייב בהחלטת הממשלה בנושא.

בתשובת המשרד נכתב כי המשרד יפעל להשלמת הדוח ולהעברתו לשרים לקראת סוף 2024.

בתשובת רשות החדשנות מ-19.5.24 נכתב כי "בכל הנוגע להעסקה ישירה של עובדים פלסטינים בתחום ההייטק, רשות החדשנות שותפה לצוות שהוביל המשרד לשיתוף פעולה אזורי וגיבש את טיוטת הדוח בנושא. אנו נוסיף לשתף פעולה עם פעילות זו ככל שנידרש".

חדשנות בפעילות המשרד וייזום פרויקטים חדשים

יישום המלצות העבודה האסטרטגית

בהחלטת הממשלה⁶⁸ מיוני 2009 אשר עסקה בהקמת המשרד לשתפ"א נקבע כי המשרד יפעל מול הגורמים העוסקים בפיתוח אזורי, לרבות גיוס משאבים ועידוד השקעות, במטרה לקדם שיתוף פעולה כלכלי אזורי.

מסקירת הפרויקטים העיקריים שאותם מנהל המשרד מזה שנים רבות, עולה קיבעון ועיסוק באותם פרויקטים גדולים, כגון פרויקט שער הירדן, טרקליני העסקים ופרויקט תעלת הימים, על פני זמן מאוד ממושך ושנים רבות והיעדר יוזמה של המשרד להתנעתם של פרויקטים גדולים וחדשניים בתחומי שיתוף הפעולה האזורי.

בתשובת המשרד נכתב כי "המשרד לשתפ"א מקדם באופן רציף פרויקטים וכלים חדשים לקידום שיתופי פעולה אזוריים... בשנת 2023 המשרד היה שותף להקמת 4 מרכזי חדשנות חדשים בפריפריה... המשרד מקדם את פרויקט ה"מהמ"ס" בו נבחר זוכה במכרז בימים אלו".

⁶⁷ החלטת הממשלה 602 (7.11.21).

⁶⁸ החלטת הממשלה 346 (7.6.09).



בדואר אלקטרוני שנשלח ב-3.6.24 מראש מטה המנכ"ל של המשרד נכתב כי יש חמישה מרכזי חדשנות שנתמכים בידי המשרד, העוסקים בין היתר בבנייה ירוקה, בחקלאות ימית, בבעיות מדבור ומים וכן בטכנולוגיות של אנרגיה מתחדשת ותעשייה מתקדמת, וכי התקצוב למרכזים יהיה לאורך חמש שנות פעילותם בהתאם לקול קורא. ב-17.12.23 התקיימה הוועדה שבה נבחרו תשעה מרכזים - ארבעה מהם רלוונטיים לתמיכה על ידי המשרד לשתפ"א. הוסכם כי המשרד לשתפ"א יעביר למרכזים שייתמכו על ידו 22 מיליון ש"ח.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2021 נערכה על ידי משרד חיצוני לייעוץ אסטרטגי, בעלות של כ-300,000 ש"ח, בדיקת התאמתו של המשרד לשתפ"א לסביבה החיצונית המשתנה וכן נעשה ניתוח של הצרכים ושל כיווני פעולה חדשים וחדשניים אפשריים לעתיד מלבד הפרויקטים שבהם עסק המשרד עד לאותו מועד.

על פי העבודה האסטרטגית שהוכנה ואשר נתנה תמונת מצב לשנת 2021, הרי שחולשותיו של המשרד לשתפ"א נובעות מהיותו משרד קטן עם משאבים מוגבלים ושיש לו ייעוד ומבנה מיושנים שמשקפים את תפקיד המשרד עד "הסכמי אברהם". בנוסף, נמנו בצד החולשות של המשרד היעדר סיפורי הצלחה משמעותיים, היעדר תשתית מספקת במדינות האזור (ידע, מידע, קשרים), תלות במשרד החוץ (בתשתית המקומית) והיעדר מודל של שיתוף פעולה עם משרדים אחרים.

העבודה האסטרטגית המליצה על הפיכתו של המשרד לשחקן מחבר ומשלים שישימש פלטפורמה מקצועית וייעודית להנעת שיתופי פעולה אזוריים ושיתורם למיצוי הזדמנויות היסטוריות ולהעצמת פעילות כלכלית-עסקית ושיתופי פעולה בתחומי החברה האזרחית. על פי עבודה זו, המשרדים המקצועיים עסוקים בזירה המקומית בשוטף ובדחוף שבאחריותם ומתקשים לממש פעולות מורכבות אך חשובות בזירה הבין-לאומית, ועל כן דרוש משרד מתכלל שירכז, יתמוך, יניע ובעיקר יחבר את המשרדים המקצועיים לאסטרטגיה המדינית ולהזדמנויות לשיתוף פעולה אזורי.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד למועד סיום הביקורת, ינואר 2024, ההמלצות של העבודה האסטרטגית לא הוצאו מהכוח אל הפועל. עם זאת נציגי המשרד לשתפ"א מסרו כי כחלק מהסקת מסקנות של המנכ"ל הנוכחי מהעבודה האסטרטגית שנערכה עבור המשרד הוחל בהתנעתו של פרויקט מהמ"ם (מרכז הדרכה מידע ומחקר). מטרתו של פרויקט מהמ"ם היא להפוך את המשרד לשתפ"א לסמכות שלה מומחיות בתחום שיתופי הפעולה עם מדינות האזור. הוא ירכז את הידע הקיים בתחום תוך הקמת פורטל אינטרנטי שירכז את הדברים בצורה נגישה ומובנת, יבחן את שיתופי הפעולה, ייצור מדד לשיתוף פעולה מוצלח וכן יערוך הדרכות בצורות שונות - וירטואליות, פרונטליות, שולחנות עגולים, לומדות כתובות ועוד לקהלי יעד שונים - יזמים, בעלי עסקים, גופי חברה אזרחית - שרוצים ליצור שיתופי פעולה עם מדינות האזור ולשפר אותם.

כדוגמה להמחשת האסטרטגיה החדשה והערך הייחודי של המשרד לשתפ"א הציגה העבודה האסטרטגית את העיסוק בנושא של שיפור הביטחון התזונתי⁶⁹, אשר העיסוק בו מפוזר כיום בין כמה משרדי ממשלה, ולכן בפועל אינו מובל על ידי שום משרד.

דוגמה נוספת היא לעסוק בנושא של שימור הימים נוכח התגברות זיהום הים, הידלדלות הדגה וחקלאות ימית אחראית. תפקידו של המשרד לשתפ"א יהיה לחבר בין גופים מתמחים שונים כגון הגנת הסביבה, תעשייה ומסחר, דיג, מו"פ וחקלאות ימית, חוץ (מים טריטוריאליים).

נמצא כי המשרד לשתפ"א, על אף הכרתו בצרכים האסטרטגיים ברמת הפיתוח האזורי, לא קידם את עיקרי המלצות העבודה האסטרטגית משנת 2021 בדבר ייזום פעולות והפיכתו לגורם מקצועי שיתכלל בין המשרדים המקצועיים לגיבוש אסטרטגיה מדינית ולהנעה וקידום של שיתופי פעולה אזוריים. עם זאת נמצא כי בשלהי שנת 2023 התחייב המשרד להשקיע במרכזי חדשנות וכן החל בהליכי מכרז להתנעת פרויקט מהמ"ם.

⁶⁹ נושא רחב הכולל היבטים של שינויי אקלים, התעצמות המחסור במים וקרקעות חקלאיות, טכנולוגיות חקלאיות, חקלאות מדברית וימית, תחליפי חלבון מן החי, אנרגיות מתחדשות ועוד.



בתשובתו של משרד החוץ מ-7.7.24 נכתב כי "לאור מטרות המשרד לשיתוף פעולה אזורי המצוינות בדו"ח (קידום ויצירת מפגשים אזרחיים משמעותיים, ייזום ועידוד פרויקטים של שת"פ ארוך טווח עם מדינות האזור וביסוס המשרד במוקד ידע לשת"פ אזורי ובשחקן מרכזי בפיתוח והובלה של מיזמים אזוריים)... חשוב התיאום עם משרד החוץ והנציגויות במדינות הרלוונטיות למימוש יעדיהם כפי שהוצגו, היות ונציגויות משרד החוץ אמונות על הקשרים עם גורמים מקומיים המתכללים את העבודה בתחומים אלו. חשוב לציין, גם לזכותם שעושים זאת בדרך כלל".

בתשובת המשרד הוא ציין כי הוא "מכיר בצרכים האסטרטגיים ברמת הפיתוח האזורי, למד את המלצות העבודה האסטרטגית משנת 2021 בדבר ייזום פעולות והפיכתו לגורם מקצועי שיתכלל בין המשרדים המקצועיים לגיבוש אסטרטגיה מדינית ולהנעה וקידום של שיתופי פעולה אזוריים, ומקדם בימים אלו בפועל את עיקרי המלצות הדו"ח".

פרויקט "מים תמורת אנרגיה"

בנובמבר 2021 נחתם כאמור הסכם בין ישראל לממלכת ירדן. ההסכם מתמקד בחילופי מים ואנרגיה מתחדשת ובמרכזו הספקה של עד 200 מיליון מ"ק של מים מותפלים בשנה מהים התיכון לממלכת ירדן, ואלו מעבר לכ-100 מיליון מ"ק בשנה של מים שפירים שישראל מספקת כבר כיום לירדן, והספקת אנרגיה מתחדשת (סולארית) מממלכת ירדן לישראל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות האמור בהחלטת הממשלה לגבי תפקידו של המשרד לשת"פ בנושא קידום שיתוף פעולה כלכלי אזורי ולמרות האמור בעבודה האסטרטגית, הרי שבפועל המשרד לא היה מעורב בקידומו המעשי ובהוצאתו אל הפועל של הסכם "מים תמורת אנרגיה" עם ירדן.

נציג המשרד לשת"פ ציין במהלך הביקורת, כי בעבר, במשך שנים מספר, קודם הרעיון לפרויקט חילופי מים - אנרגיה על ידי המשרד, אולם עם ההחלטה על מימוש הפרויקט בפועל, הרי שמשרד האנרגיה הוא זה שהוביל את הדיונים המקצועיים ואת המשא ומתן לגביו. נציג המשרד לשת"פ הוסיף כי בימים אלו המשרד נמצא בשיח מול הגורמים הרלוונטיים וכי צפוי שהמשרד יהיה מעורב יותר בפרויקט זה בהמשך.

פרויקט מסדרון הסחר היבשתי

בוועידת G20 של הכלכלות הגדולות שהתקיימה בספטמבר 2023 בהודו הודיע נשיא ארה"ב על פרויקט בין-לאומי ענק להקמתה של מערכת משולבת של רכבות ונתיבי סחר אשר יקשרו בעתיד את הודו עם אירופה דרך המזרח התיכון. נתיבים אלו אמורים לכלול את הודו, סעודיה, איחוד האמירויות, ירדן, ישראל ואיחוד האירופי כך שרצף נתיבי תובלה יבשתיים יחבר בין המפרץ לנמלי הים של מדינת ישראל ויאפשר ייצוא סחורות מהמזרח לאירופה דרך ישראל תוך הקטנת זמני ההובלה ועלויותיה. מגה פרויקט שכזה, אשר נמצא בהובלת מעצמות העולם, ארה"ב והודו, מדגיש את החשיבות ואת הפוטנציאל הכלכלי הטמון ביצירת פרויקטים לשיתופי פעולה בין מדינות האזור למדינת ישראל.

נמצא כי המשרד לשת"פ איננו מעורב כלל בקידומו של פרויקט מסדרון הסחר היבשתי עליו הודיע נשיא ארה"ב בוועידת G20 בספטמבר 2023.

בהקשר זה יצוין כי הגשר שכבר בנה המשרד לשת"פ במסגרת פרויקט שער הירדן, יכול לשמש כאחד מנתיבי הסחר שעליו יעברו המשאיות נושאות הסחורה המגיעות מהמזרח, ועל כן הדבר מחייב לכאורה את מעורבותו של המשרד לשת"פ במתווה פוטנציאלי זה, אם ימומש, כאחראי לפרויקט שער הירדן.

בתשובת המשרד נכתב כי "המשרד לשת"פ נכנס לעבודה הבינמשרדית בנושא המעבר היבשתי... נעשית בדיקה של הרחבת ייעודו של פרויקט שער הירדן ושילובו כחלק מהמסדרון היבשתי".



הגברת שיתופי הפעולה עם מרוקו

בהמשך להסכמי אברהם, הוכן במשרד מסמך פנימי מקיף שכותרתו "תחומי שיתוף פעולה אפשריים בין ישראל למרוקו" אשר ממפה תחומים וכיוונים שונים שבהם ניתן יהיה לקדם את שיתוף הפעולה בין המדינות הן בתחום של 70P2P⁷⁰ והן בתחומים עסקיים שונים. במסמך יש ניתוח של פרויקטים פוטנציאליים ברמת היעדים הנדרשים, החשיבות ומידת הדחיפות, הצעדים הנדרשים לקידום וכן העלות התקציבית הכרוכה בהוצאתם אל הפועל.

מבירור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי המשרד עולה שהמסמך שימש כבסיס וכמצע להוצאה לפועל של פרויקטים, בהיקפים קטנים באופן יחסי, אשר נעשו בשיתוף גופים שונים ממרוקו. כך לדוגמה קידם המשרד משלחות וכנסים בתחומי תרבות, ספורט ואקדמיה, כגון אירוח משלחת משפיענים ממרוקו בנובמבר 2022 לצורך העמקת הקשרים התרבותיים שבין שתי המדינות, הוצאת משלחת עיתונאיות למרוקו ביולי 2022 במסגרת "פורום נשים מובילות", הוצאת משלחת של אומנים ישראלים לפסטיבל "אסיוורה" במרוקו באוקטובר 2022, קידום החתימה על הסכם ההבנות לשיתוף פעולה בין לשכות עורכי הדין של המדינות במאי 2022, אירוח של משלחת ראשי המגזר העסקי של מרוקו בישראל במרץ 2022 ביוזמה משותפת של המשרד עם מכון הייצוא ולשכת הסחר וכן פרויקטים נוספים במסגרת הקולות הקוראים שבתחום האקדמיה (ועידות, כנסים, חילופי סטודנטים וכדומה).

בתשובת המשרד נכתב כי "המסמך המדובר בחן קידום פרויקטים בהיקפים בינוניים. בשל תקציבו הנמוך של המשרד הוחלט לקדם פרויקטים בסדרי גודל המתאימים לגודל תקציבו של המשרד והניתנים לביצוע בטווח זמן קצר יחסית...".

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפרויקטים ואת שיתופי הפעולה השונים בתחומי הוצאת משלחות וכנסים בתחומי תרבות, ספורט ואקדמיה, 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, אשר יזם המשרד עם הגופים במרוקו, בעלות של כ-4 מיליון ש"ח, ואשר יש בהם כדי להגביר את שיתוף הפעולה וקירוב הלבבות בין העמים.



על המשרד לשתף א' להתאים את עצמו להתפתחויות גאו-פוליטיות 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 סחר⁷¹ חדשים ואטרקטיביים. מומלץ כי המשרד ישלים את תהליך הבחינה האסטרטגית שהחל בשנת 2021 לצורך קבלת החלטות ברורות יישום לקידום ביתר שאת של פרויקטים שונים בתחום הפיתוח האזורי ויפעל ליישומן.

תמונת מצב מסכמת של התקדמות הפרויקטים שבאחריות המשרד	
קולות קוראים	קודם
תמיכות לפי ס' 3א לחוק התקציב	קודם
טרקלין עסקים שער אפרים	קודם באופן חלקי - השימוש בטרקלין מוגבל
טרקלין עסקים מעבר גלבע	לא קודם. הבנייה טרם הושלמה
שער הירדן	לא קודם. לאחרונה קודמה עבודת המטה בנושא
תעלת הימים	לא קודם בשל החלטות מדיניות
כינוס ה-JEC	לא קודם
דוח בדבר העסקת פלסטינים בהיי טק בישראל	לא קודם

⁷⁰ People to people, דהיינו חיזוק הקשרים בין האנשים עצמם.

⁷¹ יצוין כי בחודש דצמבר 2023 החלו החותיים מתימן לנסות ולחסום את מעברן של אוניות אספקה שהפליגו בדרכן לישראל.



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 נחוצה, נדרש לגבש בהקדם תוכנית אסטרטגית, הכוללת משימות ויעדים, לפעילותו של משרד זה ולפעול ליישומה של תוכנית זו, וכן לבחון את הסמכויות והמשאבים הנדרשים למשרד כדי לשפר את תפקודו בדרך שתאפשר הוצאה לפועל של פרויקטים תשתיתיים גדולים.

סיכום

עם הקמתו של המשרד לשתפ"א תוכנן ליצוק בו תוכן נוכח העובדה שפעילות בתחום שיתופי פעולה בין המדינות וייזום פרויקטים אזוריים המשותפים לישראל ולמדינות האזור יכולים לקדם באופן משמעותי אינטרסים המשותפים למדינות המשתתפות בפרויקטים אלו וכפועל יוצא לקדם ולחזק את הקשרים המדיניים, הכלכליים והתרבותיים עם אזרחי מדינות האזור. אולם בביקורת עלה כי עד כה אין בהחלטת ממשלה או במקור מחייב אחר הגדרה ברורה של סמכויות המשרד, וכי כדי לקדם ולהוציא לפועל את הפרויקטים המרכזיים שעליהם הוא אמון, הוא תלוי ברצונם הטוב של המשרדים והגופים הממשלתיים האחרים.

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 עם מדינות האזור, והם 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 נכון למועד סיום הביקורת הם דלים ביותר, והוא מציג לאורך השנים 2018 - 2023 שיעורי ביצוע הנמוכים מ-41% של תקציב הפעולות אשר יועד עבורו. נוסף על כך נפלו ליקויים באופני פעולתו של משרד זה ובניהול פרויקטים שונים שעליהם הוא הופקד לאורך השנים, ורק שלושה מתוך שמונה פרויקטים קודמו על ידו. פרויקט מרכזי 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 מעלים ספק רב בדבר מימוש ייעודו של המשרד לשתפ"א בדבר היותו גורם משפיע לקידום שיתופי פעולה אזוריים ובדבר הצדקת המשך פעולתו כמשרד עצמאי.

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.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

