

מבקר המדינה – דוח מיוחד | אדר ב' התשפ"ד |
אפריל 2024



משרד ראש הממשלה

**הבינוי והמיגון של
מעונות ראשי
הממשלה ושל
משרד ראש
הממשלה**



הבינוי והמיגון של מעונות ראשי הממשלה ושל משרד ראש הממשלה

רקע

מדינת ישראל עוסקת זה כעשור בניסיון להקים מבנים חדשים למשרד ראש הממשלה (משרד רה"ם) ולמעון ראש הממשלה. הפעולה בתחום זה החלה עוד בשנת 2014 בפרויקט "אלמוג". מטרתו המרכזית של הפרויקט הייתה לספק לראש הממשלה ולמוקדי ההנהגה מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית שיבטיחו את שרידותם ואת רציפות פעילותם בעיתות שגרה וחירום. הפרויקט תוכנן להיבנות בשטח הנכלל בשטחה של קריית הממשלה בירושלים. הליכי המכרז לתכנון הפרויקט החלו כשני עשורים קודם לכן, בשנת 1995, ותכנונו החל בשנת 2000, אולם קידומו הוקפא. במאי 2014 החליטה ממשלת ישראל להתחיל לקדם מחדש את הפרויקט, ובאוקטובר 2018 הופסק קידומו. בעקבות הפסקת פרויקט אלמוג, בשנת 2019 החל משרד רה"ם לגבש תוכנית חלופית, שיישומה מתוכנן במקום אחר בקריית הלאום בירושלים, סמוך למבנה משרד רה"ם הנוכחי - פרויקט "שירה". בדוח הביקורת הקודם של משרד מבקר המדינה בנושא זה, שפורסם במאי 2020¹ (הדוח הקודם), צוין כי לנוכח עיכוב של שנים ביישום פרויקט להקמת משרד ומעון לראש הממשלה, המליץ משרד מבקר המדינה למשרד רה"ם לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט וליזום את הבאתן להחלטת הממשלה וכן המליץ כי עד להקמת מבנה חדש כאמור, יבצע משרד רה"ם במבנה הקיים של משרד רה"ם ובמבנה המעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים פעולות מיגון ותיקון ליקויי בטיחות, כנדרש על פי עמדת השב"כ וגורמי מקצוע נוספים, להבטחת שרידותו ורציפות תפקודו של ראש הממשלה בשעת חירום (שיפוץ משרד רה"ם והמעון בבלפור). יצוין כי מאמצע שנת 2019 עד נובמבר 2022 התקיימו חמש מערכות בחירות לכנסת, וכי מתחילת שנת 2020 עד מאי 2021 התמודדה ממשלת ישראל עם משבר מגפת הקורונה. כמו כן, בשמחת תורה ביום 7 באוקטובר 2023, בעקבות מתקפה רצחנית של ארגון חמאס על מדינת ישראל, פרצה מלחמה.

דוח זה נועד בין היתר לבחון את ההשלכות הנובעות מההתמשכות רבת השנים של הניסיונות להקים מבנה למשרד רה"ם ולמעון ראש הממשלה. בדוח מובאים פירוט וניתוח של ההוצאות הכספיות שהצטברו לאורך שנים, שבמהלכן נכשלה ההקמה של פרויקט אלמוג, לא קודמה ההקמה של פרויקט שירה ומתעכב פרויקט השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 70ג (2020), "פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו".



נתוני מפתח

כ-32 חודשים לפחות

עיכוב בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, בין מאי 2018 ומרץ 2023, בגין גורמים אלה: מחלוקת במשרד רה"ם בעניין מימון שיפוץ המעון הפרטי בקיסריה (כ-8 חודשים); אי-פינוי המעון הרשמי בבלפור (כ-18 חודשים); ושיתוף מאוחר של השב"כ (כ-6 חודשים). נכון לנובמבר 2023 השיפוץ טרם הושלם

6 - 8 שנים

משך הזמן שיידרש להקמת פרויקט שירה, שתכנונו טרם הושלם

כ-10 שנים

חלפו מאז התקבלה החלטת הממשלה להנעת פרויקט אלמוג (2014), יותר מ-5 שנים חלפו מהקפאת הפרויקט (2018), וטרם התקבלה החלטת ממשלה בדבר פרויקט מעון הקבע העתידי של ראש הממשלה

24.9 מיליון ש"ח

עלות מיגון המעון הפרטי ברעננה של ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, בתקופת כהונתו כראש הממשלה. כ-9.5 מיליון ש"ח מסכום זה שימשו לשכירת אמצעי אבטחה ומיגון זמניים, מהם כ-6.2 מיליון ש"ח לשכירת תאי שירותים ניידים בסך כ-103,000 ש"ח לפריט בחודש וגנטורים בסך כ-390,000 ש"ח לפריט בחודש, במשך כ-12.5 חודשים

15.8 מיליון ש"ח

עלות רכישת מוצרים לצורך מיגון ושיפוץ של המעון הרשמי בבלפור (החצר הפנימית והמטבח). בשל העיכוב בשיפוץ המעון בבלפור רוב המוצרים התיישנו או הושמדו

56 מיליון ש"ח

עלות מיגון המעונות הפרטיים של ראשי הממשלה (בקיסריה, ברעננה, בתל אביב וברחוב עזה בירושלים) לצורך שהותם בהם, בשל התמשכות שיפוץ המעון הרשמי בבלפור (עד נובמבר 2023)

**60%**

צמצום התכולות שקבע השב"כ למיגון המעון הרשמי בבלפור בעקבות פעולת משרד רה"ם: אומדן העלות היה 54 מיליון ש"ח, בעקבות תוספת תכולות השב"כ היה אומדן העלות כ-123 מיליון ש"ח, ולבסוף הוא צומצם לכ-50 מיליון ש"ח

26.8 מיליון ש"ח

עלות מיגון המעונות הפרטיים ברחוב עזה ובקיסריה של ראש הממשלה בנימין נתניהו, בתקופת כהונתו כראש הממשלה מדצמבר 2022 ועד נובמבר 2023. כ-10.4 מיליון ש"ח מסכום זה שימשו לצורך התקשרות לביצוע עבודות בטיחות ומיגון של חלונות מרפסת המעון הפרטי ברחוב עזה

3.58 מיליון ש"ח

עלות מיגון המעון הפרטי בתל אביב של ח"כ יאיר לפיד, בתקופת כהונתו כראש הממשלה. כ-2.79 מיליון ש"ח מסכום זה שימשו לשכירת אמצעי אבטחה ומיגון זמניים

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו (הביקורת הקודמת), וממצאיה פורסמו במאי 2020. הביקורת הנוכחית בוצעה בחודשים מאי 2022 - מרץ 2023 לסירוגין. בביקורת בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: העיכוב בביצוע הפרויקט, עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט, ניהול הפרויקט ופעילות הוועדה להסרת חסמים. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה שני נושאים שלא נבחנו בביקורת הקודמת: מיגון המעונות הפרטיים והתאמתם לשהות ראשי הממשלה וכן הסדרת אבטחתם של בתי שרים ומעונות פרטיים של ראשי ממשלה מול רשויות התכנון. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם, ובדיקות השלמה נעשו בשב"כ, במשרד הביטחון, באגף החשב הכללי במשרד האוצר (אגף החשכ"ל) ובמשרדי המשפטים, הגנת הסביבה, הבריאות, התקשורת והחוץ.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



ניהול הפרויקטים אלמוג ושירה - מעקב

קבלת החלטת הממשלה בנוגע לעתיד פרויקט מבנה הקבע למעון ראש הממשלה  - בביקורת הקודמת עלה כי כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בדבר קידום פרויקט אלמוג, הוטלה בספק היתכנות הקמת הפרויקט במקום המתוכנן ונשקלה הקמתו במקום חלופי. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה חלקית**: במועד סיום הביקורת הנוכחית, יותר מחמש שנים לאחר שהוקפא פרויקט אלמוג בשנת 2018, משרד רה"ם גיבש חלופה - פרויקט שירה, שעלותה מוערכת בכ-500 מיליון ש"ח. ואולם עדיין לא התקבלה החלטת הממשלה בנוגע לפרויקט החלופי - משרד רה"ם אומנם גיבש טיוטת הצעה לממשלה בנוגע לפרויקט שירה, אולם הוא לא גיבש "הצעת מחליטים" סופית ולא הביא את ההצעה להחלטת הממשלה. עקב כך מתעכב מתן המענה המיגוני המיטבי לראש הממשלה.

מינוי גורם אחד שיופקד על הובלת הפרויקט - בביקורת הקודמת נמצאו כמה חולשות בניהול הפרויקט והומלץ על מינוי גורם אחד שיופקד על הובלת הפרויקט. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: ניהול הפרויקט הופקד בכוח או בפועל בידי כמה גופים, ובהם אגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון (אהו"ב) ומשרד רה"ם. במשך קרוב לחמש שנים לא הצליח אהו"ב לקדם את הפרויקט ואף לא לקדם הליך תכנון ראשוני במסגרתו. זאת, בין היתר, על רקע היענות חלקית של משרד רה"ם לדרישות אהו"ב לקבל נתונים הנחוצים לתכנון הפרויקט ועל רקע היעדרו של גורם מוסכם שיופקד על הובלת הפרויקט.

הסדרת התיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט - בביקורת הקודמת נמצאו חוסר תיאום והעברת מידע לקויה בין הגורמים המקצועיים שהיו מעורבים בפרויקט אלמוג. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**. נמצא כי בטיטת הצעת המחליטים משנת 2023 שגיבש משרד רה"ם נכתב כי תוקם ועדת היגוי לתכנון פרויקט שירה, אך לא פורטו בה תפקידי הוועדה ולא ניתן בה ביטוי להיבטי התיאום בין הגורמים העוסקים בפרויקט בשלב הביצוע. טיוטת הצעת המחליטים טרם הובאה להחלטת הממשלה.

הסרת חסמים בניהול הפרויקט - בביקורת הקודמת נמצא כי הוועדה להסרת חסמים, שתפקידה להכריע במחלוקות ולסייע בהסרת חסמים, לא התכנסה, על אף קיומם של חסמים מהותיים ועיכובים ניכרים בתהליך ניהול הפרויקט. בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**. לא נקבע מנגנון פיקוח ובקרה על ניהול פרויקט שירה בשלב ביצוע, ובכלל זאת לא הוחלט אם לקבל את הצעת משרד רה"ם למנות את ועדת ההיגוי לגורם מפקח ומבקר.



השיפוץ והמיגון של משרד ראש הממשלה - מעקב

מיגון ביניים של משרד ראש הממשלה - בביקורת הקודמת נמצא כי מצב התחזוקה של מבנה משרד רה"ם ירוד ונמצאו בו ליקויי בטיחות רבים, לרבות ב"מתחם ראש הממשלה". בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה חלקית**. אומנם משרד רה"ם ביצע במתחם עבודות אבטחה, שיפוץ ומיגון, ובכלל זה במזכירות הממשלה, בחדר הקבינט ובלשכת ראש הממשלה, בהיקף של 14.7 מיליון ש"ח, ואולם בשאר חלקי מבנה המשרד לא בוצעו העבודות המתוכננות לתיקון ליקויי בטיחות חשמל ואש. כמו כן, בדוח ביקורת של אגף החשכ"ל נכתב, בהסתמך בין היתר על בדיקת משרד רה"ם, כי נמצאו בדיעבד פערים בין תכולות הציוד שמשרד רה"ם הזמין לצורך העבודות במשרד ובין התכולות שהוא קיבל בפועל, מבחינת היקף הציוד, השימוש שניתן לעשות בו ואיכותו.

השיפוץ והמיגון של המעון הרשמי בבלפור - מעקב

מיגון ביניים של המעון הרשמי בבלפור - בביקורת הקודמת נמצא כי מצבו הפיזי של מעונו הרשמי של ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים הוגדר על ידי גורמי המקצוע באוגוסט 2015 כך: "ברור שבבלפור אי אפשר בפועל להישאר. הבניין הזה קטן, מט לנפול". בביקורת הנוכחית נמצא כי **הליקוי תוקן במידה מועטה**: במהלך שלוש השנים שחלפו ממועד הביקורת הקודמת קידם משרד רה"ם את המיגון והשיפוץ של מבנה המעון הרשמי רק במידה מועטה ותוך עיכובים רבים. עד למועד העדכון שמסר משרד רה"ם בפברואר 2024, הוציא המשרד הזמנה בסך כ-37.3 מיליון ש"ח לביצוע הפרויקט, מסך זה נוצל בפועל סך של כ-3.4 מיליון ש"ח (9%). על פי הערכת משרד רה"ם, ממאי 2023 נותרו כשנתיים עד להשלמת הפרויקט. עולה כי שיפוץ המעון בבלפור צפוי להסתיים בסוף שנת 2025 לכל המוקדם, כחמש שנים לאחר פרסום הביקורת הקודמת.

שיפוץ המעון הפרטי בקיסריה (ראש הממשלה בנימין נתניהו) לצורך ביצוע עבודות במעון הרשמי בבלפור - לצורך שיפוץ המעון הרשמי בבלפור נדרש בשנת 2018 לפנותו באופן מיידי מדייריו. במאי 2018 הוחלט במשרד רה"ם כי ראש הממשלה ישהה בתקופת השיפוץ במעונו הפרטי בקיסריה, וביוני 2018 מסר אב הבית של המעון הרשמי למשרד רה"ם כי לשם מעבר ראש הממשלה למעון הפרטי בקיסריה יש לבצע בו עבודות תחזוקה. בעניין זה עלה כלהלן:

1. **עיכוב בשיפוץ המעון בבלפור בשל קושי בקביעת היקף המימון הציבורי לשיפוץ המעון הפרטי בקיסריה -** בין יוני 2018 לינואר 2019 התעכב משרד רה"ם בקבלת החלטה בנוגע להיקף המימון הציבורי שיוקצה לעבודות שיבוצעו במעון הפרטי בקיסריה, בשל קושי להבחין בין פעולות תחזוקה במעון הפרטי ובין פעולות העשויות להשביח את מבנהו. כפועל יוצא מכך חל עיכוב של כ-8 חודשים במועד שבו אפשר היה להתחיל בעבודות השיפוץ במעון הרשמי בבלפור.

2. **עיכוב בשיפוץ המעון בבלפור בשל אי-פינויו לאחר השלמת שיפוץ המעון בקיסריה -** עד נובמבר 2019 בוצעו במעון הפרטי בקיסריה עבודות מיגון בעלות של 795,000 ש"ח ועבודות תחזוקה בעלות של 190,000 ש"ח, מהן 165,200 ש"ח במימון משרד רה"ם ו-24,800 ש"ח במימון פרטי, בהתאם להנחיית חשב המשרד. תשלום המשרד תמורת ביצוע עבודות אלה במעון הפרטי, בסכום כולל של 960,000 ש"ח,



נועד לאפשר את יציאתו של ראש הממשלה מן המעון הרשמי בבלפור למעון הפרטי, לצורך שיפוצו המידי של המעון הרשמי. ואולם, ראש הממשלה המשיך לשהות במעון הרשמי ברחוב בלפור יותר משנה וחצי לאחר תום עבודות המיגון במעון הפרטי, עד יולי 2021, סמוך לאחר הקמת ממשלת ישראל ה-36 וסיום כהונתו. עקב כך חל עיכוב של כשנה וחצי בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור. יצוין כי בתקופה זו התקיימו שלוש מערכות בחירות לכנסת.

התיישנות והשמדה של מוצרים שנרכשו במסגרת שיפוץ המעון הרשמי בבלפור -

במסגרת השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור רכש משרד רה"ם בשנים 2018 ו-2019 מוצרים לצורך מיגון החצר הפנימית ולצורך החלפת המטבח במעון הרשמי בבלפור, בסך כ-11.9 מיליון ש"ח. המוצרים כללו בין היתר מעטפת מיגון וכן מטבח, לרבות ייצורו והרכבתו, ומוצרי חשמל. בעקבות העיכוב כאמור בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור המוצרים התיישנו או הושמדו, וברובם כבר אי אפשר להשתמש. כמו כן, דחיות חוזרות ונשנות של עבודות השיפוץ גרמו לעלויות נוספות, בין היתר בגין אחסון המוצרים וביטול הזמנות מספקים, בסך כ-3.9 מיליון ש"ח. ההוצאה על המוצרים האלה הסתכמה אפוא ב-15.8 מיליון ש"ח.

עיכוב בשיתוף השב"כ בפרויקט למיגון המעון הרשמי בבלפור - ביולי 2021 הניע

משרד רה"ם את תכנון פרויקט "וילה תהילה" לשיפוץ המעון הרשמי בבלפור. כחמישה חודשים לאחר מכן משרד רה"ם עירב את השב"כ בפרויקט. בנוגע לתקופה הזאת עלו בביקורת שלושה ליקויים: (א) עד סוף שנת 2021 הפרויקט התנהל ללא הקפדה מספקת על אבטחת המידע, ובכך הועמד בסיכון מידע בעל רגישות ביטחונית הנוגע למעון ראש הממשלה; (ב) רק במרץ 2022 עודכנו תכולות הפרויקט בהתאם להנחיות השב"כ ועלות הפרויקט עודכנה מ-54 מיליון ש"ח ל-123 מיליון ש"ח, ובהמשך צמצם השב"כ את דרישותיו לתכולות הפרויקט ל-50 מיליון ש"ח (כ-40% מהעלות המלאה). עקב כך התעכבה קביעת תכולות הפרויקט בחצי שנה; (ג) השב"כ התנה את צמצום דרישותיו לתכולות הפרויקט בקידום לאלתר של פרויקט שירה להקמת מבנה למשרד רה"ם ולמעון ראש הממשלה, ואולם פרויקט שירה עדיין לא קודם.

מיגון, שיפוץ והתאמות במעונות הפרטיים של ראשי הממשלה

עלויות התאמת המעונות הפרטיים לשימוש ראשי הממשלה, בשל עיכוב של שנים

בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור - במשך כחמש שנים וחצי, ממאי 2018 עד נובמבר 2023, לא השלים משרד רה"ם את עבודות השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור. עקב כך ומכיוון שבמהלך תקופה זו כיהנו בישראל שלושה ראשי ממשלה, נדרש המשרד לפעול למיגון כמה מעונות פרטיים של ראשי הממשלה - בקיסריה, ברעננה, בתל אביב וברחוב עזה בירושלים ולבצע התאמות במעונות לצורכי פעילותם של ראשי הממשלה. העלות המצטברת של העבודות האמורות (בעיקר עבודות המיגון) הייתה 56 מיליון ש"ח, וברוב האמצעים שהותקנו במסגרת העבודות לא ניתן לעשות שימוש חוזר. במהלך השנים הללו משרד רה"ם לא שב ובחן חלופות לרכישה או לשכירה של מבנה אחר בירושלים למגורי ראשי הממשלה.



הוצאות משרד רה"ם על מיגון המעון הפרטי-חלופי ברעננה (ראש הממשלה נפתלי בנט)

1. **ההוצאה על שכירת אמצעי אבטחה ומיגון זמניים** - עלות אבטחת המעון הפרטי-חלופי של מר נפתלי בנט בתקופת כהונתו כראש הממשלה ברעננה הסתכמה ב-24.9 מיליון ש"ח. לצורך מיגון מעון זה שכר משרד רה"ם במשך כ-12.5 חודשים אמצעי אבטחה ומיגון זמניים בסך כ-9.5 מיליון ש"ח. האמצעים נשכרו מכוח הסכם שנועד לספק אמצעים לאירועים נקודתיים, ולגבי חלקם נקבע מודל חיוב על בסיס שעת, שלא התאים לשכירת הציוד למיגון ממושך ורצוף של מעון פרטי של ראש ממשלה. עקב כך שילם המשרד על פריטים נלווים לצורך אבטחה ומיגון - שכירת תאי שירותים ניידים סך של כ-103,000 ש"ח לפריט בחודש, ועל שכירת גנרטורים סך של כ-390,000 ש"ח לפריט בחודש, ובסך הכול כ-6.2 מיליון ש"ח, כ-65% מההוצאה הכוללת על שכירת אמצעים זמניים (שהסתכמה בכ-9.5 מיליון ש"ח). הסכום ששולם עלה באלפי אחוזים על הסכום שנדרש היה לשלם לו נשכרו האמצעים מראש לפרקי זמן ארוכים יותר.

2. **שימוש חוזר באמצעי המיגון** - במעון הפרטי ברעננה הותקנו, על פי דרישות השב"כ, אמצעי מיגון קבועים בסך כ-14.5 מיליון ש"ח. השב"כ הניח בעת קבלת ההחלטה בדבר אמצעי המיגון כי אפשר יהיה לעשות שימוש חוזר באמצעים, אולם קרוב לוודאי כי האפשרות לעשות זאת לא תמומש הלכה למעשה. למשל, 6.8 מיליון ש"ח הוצאו על רכישת ציוד אבטחה פיזית, שלדברי משרד רה"ם אינו בר שימוש חוזר, ו-5.7 מיליון ש"ח הוצאו על רכישת אמצעים טכנולוגיים שלדברי משרד רה"ם ניתנים לשימוש חוזר, אולם הם נמצאים באחסון ועלולים להתיישן, ואין ודאות כי יעשה בהם שימוש חוזר.

הוצאות משרד רה"ם על מיגון המעון הפרטי בתל אביב (ראש הממשלה יאיר לפיד) - עלות אבטחת המעון הפרטי בתל אביב בתקופת כהונתו של חבר הכנסת יאיר לפיד כראש הממשלה בחודשים יולי עד דצמבר 2022 הייתה כ-3.58 מיליון ש"ח, מהם כ-2.79 מיליון ש"ח (כ-78%) עבור שכירת אמצעי אבטחה ומיגון זמניים. בתקופה זו עמדה בתוקף התקשרות קודמת של המשרד לאספקת אמצעי אבטחה ומיגון זמניים, שלא תוכננה לתת מענה על צורך ארוך טווח של מיגון מעון פרטי של ראש ממשלה. משרד רה"ם בחן כמה חלופות לשכירת האמצעים הזמניים במחיר מופחת, ולבסוף שכר תאי שירותים במחיר המותאם לשכירות ארוכת טווח וכן שכר גנרטורים במסגרת ההתקשרות הקיימת, לאחר שמצא ששאר החלופות לא היו עדיפות באופן מובהק. כמו כן, לצורך מיגון המעון בתל אביב לא נעשה שימוש באמצעים שפורקו ממעונות אחרים.

הוצאות משרד רה"ם על מיגון המעון הפרטי-חלופי ברחוב עזה ועל מיגון המעון הנוסף בקיסריה (ראש הממשלה בנימין נתניהו) - עלות עבודות האבטחה והמיגון במעון ברחוב עזה ובמעון בקיסריה בתקופות הכהונה של חבר הכנסת בנימין נתניהו כראש ממשלה, מינואר 2019 ועד נובמבר 2023, הסתכמה בכ-27.8 מיליון ש"ח, מהם 960,000 ש"ח למיגון ותחזוקת המעון בקיסריה בשנת 2019; כ-19,097,000 ש"ח למיגון המעון



הפרטי-חלופי ברחוב עזה וכן לשכירת דירות תפעול ודירות מאבטחים בשנת 2023; וכ-7,710,000 ש"ח למיגון המעון הנוסף בקיסריה ולשכירת דירות למאבטחים, בשנת 2023.

בטיחות המעון הפרטי-חלופי ברחוב עזה (ראש הממשלה בנימין נתניהו)

1. **ליקויי בטיחות במעון ברחוב עזה** - המידע המצוי בידי משרד רה"ם נכון ליוני 2023 מעיד על ליקויי בטיחות במרפסות המעון ברחוב עזה, אשר משמש חלופה למעון הרשמי של ראש הממשלה מאז תחילת שנת 2023.

2. **עלות תיקון ליקויי הבטיחות במעון ברחוב עזה** - משרד רה"ם שכר שני יועצים לצורך ביצוע בדיקות הנדסיות במבנה המעון בעזה וקביעת מהות הליקויים הקיימים במעון והיקף העבודות שיש לבצע כדי לתקנם. יועץ הנדסי א' שנשכר על ידי אגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם העריך את עלות ביצוע העבודות הדרושות בכ-3 עד 4 מיליון ש"ח. יועץ הנדסי ב', שנשכר לבקשת החשבות והלשכה המשפטית של המשרד לאותה מטרה, ביצע כמה בדיקות הנדסיות נוספות והעריך את עלות ביצוע העבודות הדרושות ב-250,000 ש"ח. עלות יישום הצעתו של יועץ הנדסי א' הייתה גבוהה אפוא פי 12 לפחות מעלות הצעתו של יועץ הנדסי ב'. עלה כי ועדת המכרזים במשרד רה"ם וועדת הפטור באגף החשכ"ל החליטו לאשר הגדלת סכום ההתקשרות למיגון המעון ברחוב עזה ב-13 מיליון ש"ח (מ-12 מיליון ש"ח ל-25 מיליון ש"ח), בתנאי שתינתן עדיפות לחלופה הזולה יותר, וסכום ההתקשרות בנוגע למרפסות המעון לא יחרוג מ-750,000 ש"ח. נמצא כי אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם העביר לקבלנים בקשה להגשת הצעות מחיר לביצוע העבודות, המבוססת בעיקר על החלופה היקרה יחסית, הנאמדת בכ-3 מיליון ש"ח לפחות. בהמשך לכך, משרד רה"ם כלל לא קיבל הצעות מחיר בנוגע לחלופה הזולה, ושתי הצעות המחיר שקיבל כללו תכולת עבודות התואמת את החלופה היקרה בלבד. הצעת המחיר הזולה מבין השתיים הייתה בסך כ-1.7 מיליון ש"ח, לא כולל מע"ם ותקורה. באוקטובר 2023 אישרו ועדת המכרזים במשרד רה"ם וועדת הפטור באגף החשכ"ל את בקשת אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם לשינוי עלות רכיב הקונסטרוקציה, מסך של עד 750,000 ש"ח לסך של עד 1.7 מיליון ש"ח. לצד זאת, לא חל שינוי בעלות הכוללת של העבודות במעון ברחוב עזה, וצוין כי המקור התקציבי יהיה הפחתה בעלות רכיבים אחרים. עד למועד סיום הביור שערך משרד מבקר המדינה בסמוך לקבלת התייחסות משרד רה"ם בפברואר 2024, לא הושלמו עבודות המיגון במעון ברחוב עזה.

3. **התאמת המעון ברחוב עזה לשהיית ראש הממשלה בזמן מלחמה** - על פי דוח יועץ מיגון שהוגש למשרד רה"ם בפברואר 2023, המעון הרשמי חלופי ברחוב עזה אינו מתאים לשמש מעון לראש הממשלה בתרחיש "איומי מלחמה", ובזמן "אירוע משמעותי" ראש הממשלה ומשפחתו "אינם אמורים לשהות בדירה". ב-7 באוקטובר 2023 פתח ארגון חמאס במתקפה רצחנית על ישראל מרצועת עזה, שכללה ירי רקטות לעבר אזור הדרום ולעבר המרכז וחדירת חוליות מחבלים לערים וליישובים בגבול הרצועה. במהלך החודש הראשון למלחמה, לכל הפחות, התגורר ראש הממשלה מחוץ למעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה. נכון לעת הזו, משך המלחמה אינו ידוע ומשרד רה"ם פעל להצבת מרחב מוגן בחצר המעון הרשמי-חלופי והעריך את עלותו ב-474,000 ש"ח. בפברואר 2024 ציין משרד רה"ם כי "המעון החלופי ברחוב עזה אומנם אינו מתאים לאיומי מלחמה, אך הותאם ועונה על כל שאר איומי הייחוס, ואף



באשר לאיומי מלחמה צומצם הסיכון". עולה אפוא כי המעון ברחוב עזה אינו מתאים לאיומי מלחמה, וכי המענה שניתן להציב למול איום זה חלקי בלבד. נכון לנובמבר 2023, העלות הצפויה של מיגון המעון ברחוב עזה מסתכמת ב-18 מיליון ש"ח.

קביעת תכולות עבודות המיגון ואישור ההוצאה עליהן - צורכי האבטחה והמיגון של המעונות הפרטיים של ראשי הממשלה והיקף הציוד הנדרש למתן מענה על צרכים אלה מוצעים בידי משרד רה"ם, על סמך דרישות שב"כ, ומאושרים בידי השב"כ, על בסיס שיקולים מקצועיים-ביטחוניים, וללא שקילה שיטתית של שיקולים כלכליים לצורך חיסכון בעלויות. משרד רה"ם פעל בשני מקרים שעלו בביקורת - פרויקט אלמוג והפרויקט במעון הרשמי בבלפור - לבחינת אמצעי האבטחה העומדים בדרישות השב"כ על סמך שיקולי ביטחון ורק בהמשך בחן שיקולים כלכליים לשם חיסכון בעלויות. כך, בפרויקט אלמוג נאמדו עלויות המיגון בכ-270 מיליון ש"ח ולאחר שקילת שיקולים כלכליים צומצם אומדן העלות לכ-55 מיליון ש"ח, ובמעון הרשמי בבלפור נאמדה עלות השיפוץ בכ-54 מיליון ש"ח, לאחר גיבוש תכולות הביטחון על ידי השב"כ היה אומדן העלות כ-123 מיליון ש"ח, ולאחר שקילת שיקולים כלכליים צומצם אומדן העלות לכ-50 מיליון ש"ח. במקרים אחרים, כגון במעון הפרטי-החלופי ברעננה, המשרד לא פעל כך.

הסדרת אבטחת המעונות הפרטיים של ראשי הממשלה - לעיתים הצבת אמצעי אבטחה ובינוי ביטחוני במעונות הפרטיים של ראשי הממשלה ובסביבתם מותנים בהליכי בקשת אישור של רשויות התכנון לפי דיני התכנון והבנייה. לנוכח מאפייניו הביטחוניים של הבינוי, משרד רה"ם רשאי לנקוט הליך תכנוני מזוהר לביצוע בינוי כאמור, באמצעות פנייה לוועדה למתקנים ביטחוניים (ולמ"ב). בדיון במשרד המשפטים במאי 2021 הוצע כי עם העלאת הצורך בהצבת אמצעי מיגון סמוך למעון שר שהאחריות לאבטחתו חלה על משרד רה"ם, יציב המשרד בשלבים הראשונים אמצעי ביטחון זמניים ויקבל מן הוולמ"ב היתר זמני להצבתם, ולאחר השלמת הליך סדור בוולמ"ב יקבל אישור קבוע לכך ויציב אמצעים קבועים.

1. **המעון הפרטי-החלופי ברעננה -** ביוני 2021 נכנס ראש הממשלה לשעבר, מר נפתלי בנט, לתפקידו. באוגוסט 2021 קיבל משרד הביטחון ממשרד רה"ם בקשה להניע תהליך תכנוני בוולמ"ב בנוגע למעון ברעננה, אך לא קידם את הבקשה כיוון שלא צורפו אליה כל המסמכים הנדרשים. משרד רה"ם ביצע עבודות בינוי ביטחוני בסביבת המעון עד אפריל 2022, בלי שוויידיא כי בקשתו ממשרד הביטחון בעניין פנייה לוולמ"ב טופלה, והוא קידם בפועל את הסדרת הבינוי בהיבטי תכנון ובנייה רק באפריל 2022, לאחר שאמצעי המיגון הקבועים כבר הוצבו בסביבת המעון. עקב דרך הפעולה האמורה של הגורמים המקצועיים, הוצבו אמצעי מיגון קבועים במעון ברעננה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם דיני התכנון והבנייה, ובכלל זאת לא הוקנתה למי שהיה עלול להיפגע מהעבודות הזכות להתנגד להן.

2. **המעון הפרטי בקיסריה -** החל מדצמבר 2022 מכהן ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בתפקידו. סמוך לאחר כניסת ראש הממשלה לתפקיד ביקש אגף הביטחון במשרד רה"ם להציב אמצעי אבטחה סמוך למעונו הפרטי בקיסריה. התברר כי חלק מאמצעי האבטחה אשר הוצבו בסביבת המעון הפרטי בקיסריה בשנים 2003 - 2019 מוצבים שלא כדין. במהלך הביקורת החל משרד רה"ם לפעול לקבלת אישור ולמ"ב להצבת האמצעים.



אבטחת בתי שרים

הסדרת אבטחת בתי שרים מול רשויות התכנון - בשנת 2021 נדון הנושא במשרד המשפטים ועלה כי הצבת עמדות שמירה בבתי שרים מתבצעת, משיקולי ביטחון, מייד עם השבעת השר, בעוד שלעיתים קרובות הליכי התכנון הנדרשים מורכבים וממושכים. סוכם כי משרד רה"ם ומשרד המשפטים ידונו בנושא, ואם לא ימצא פתרון לכך יובא הנושא לעיון דרגי המקצוע הבכירים במשרד הביטחון ובמשרד רה"ם ואף לעיון הדרג המדיני הבכיר, כדי שתתקבל החלטה בנושא.

1. כעבור כשנתיים, במועד סיום הביקורת, משרד המשפטים ומשרד רה"ם עדיין לא דנו בנושא ולא קידמו את גיבוש הפתרון. למעשה, אין הסדר חוקי המאפשר למשרדי הממשלה להציב עמדות שמירה סמוך לבתי שרים באופן מיידי, תוך שמירה על צרכי הביטחון ועל דיני התכנון והבנייה בכל מצב תכנוני או קנייני.

2. במאי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את מצב ההסדרה הלכה למעשה של הצבת מבני אבטחה סמוך לבתי שרים בארבעה משרדי ממשלה: המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד התקשורת ומשרד החוץ, בנוגע לשרים שכיהנו במשרדים אלה בממשלות ה-35, ה-36 וה-37. בעשרה מקרים שנבדקו אישור הרשות המקומית להצבת האמצעים התקבל בתוך פרק זמן של יום אחד עד שלושה חודשים, תלוי בין היתר במאפייני בית השר ובמורכבות האבטחה שלו. בחמישה מקרים מתוך העשרה נדרשה בדיקה תכנונית בנוגע להצבת האמצעים, ובארבעה מהם הבדיקה לא בוצעה כנדרש.



הסדרת אבטחת המעון הפרטי בתל אביב (ראש הממשלה יאיר לפיד) - יצוין לחיוב כי במסגרת הצבת אמצעי אבטחה סמוך למעון הפרטי בתל אביב פעל משרד רה"ם מבעוד מועד לקבלת היתר כדין.

עיקרי המלצות הביקורת

קבלת החלטת ממשלה בנוגע לעתיד הפרויקט - מומלץ כי משרד רה"ם יביא לפני הממשלה בהקדם "הצעת מחליטים" לצורך קבלת החלטה בדבר פרויקט אלמוג ופרויקט שירה; כי משרד רה"ם יפעל לקביעת גורם אחד שיהיה אחראי לקידום ההחלטה בדבר הקמת הפרויקט וליישומה; כי הגורמים המקצועיים במשרד רה"ם יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה עם הגורמים המקצועיים המעורבים בפרויקט, בין היתר באמצעות פגישות ומסירת המידע הדרוש, לצורך קידום הפרויקט; וכי משרד רה"ם יפרט בהצעת מחליטים את תפקידי ועדת ההיגוי וסדרי התיאום בין הגורמים העוסקים בפרויקט, ויגבש כבר כעת, במסגרת הצעת מחליטים, את המנגנון לתיאום בין השותפים לפרויקט, בשלביו השונים. זאת כדי להבטיח כי מידע רלוונטי בנושא יועבר לכל הגורמים המעורבים בפרויקט, תוך התחשבות בתפקידיהם.



מיגון מבנה משרד ראש הממשלה - מומלץ כי משרד רה"ם ישלים בהקדם האפשרי את ביצוע העבודות הנדרשות לצורך מיגון המבנה שבו שוכן המשרד; כי המשרד יקיים בקרה שוטפת על אספקת ציוד במסגרת פרויקטים שבניהולו, יתעד את ממצאי הבקרה ויוודא במועד קרוב ככל הניתן למועד האספקה כי הציוד שסופק תואם את הציוד שהוזמן, ואם יימצאו פערים באספקה, משרד רה"ם יפעל כדי שהספק יספק את החסר, ולחלופין ישיב כספים ששילם לו המשרד תמורת ציוד שלא סיפק או תמורת ציוד שאינו עונה על דרישת המשרד בהתקשרות עימו. כמו כן, מומלץ כי המשרד יבדוק אם קיימים פערי אספקה בפרויקטים דומים אחרים, ואם יימצאו פערים מהותיים, המשרד יפעל כאמור לעיל.



השלמת עבודות במעונו הרשמי של ראש הממשלה בבבלפור - מומלץ כי משרד רה"ם, בשיתוף השב"כ, יפעל ליישום הפתרון המתוכנן למיגון המעון הרשמי בהקדם האפשרי, תוך ביצוע מעקב תקציבי הדוק וכן תוך מעקב אחר קצב התקדמות הפרויקט בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן.



מעורבות השב"כ בפרויקטים - מומלץ כי משרד רה"ם יערב את השב"כ בפרויקטים הנוגעים לתחום הביטחון, בשלבים הראשונים של הפרויקטים ומבעוד מועד, על פי תפקידי הארגון ואחריותו להנחיית המשרד; כי משרד רה"ם יוודא שגורמים חיצוניים הנותנים שירותים למשרד מיישמים את ההנחיות הנוגעות לאבטחת מידע; וכי המשרד יקפיד לפעול בהתאם להנחיות השב"כ הנוגעות לביטחון המידע.



בחינת חלופות למעון הרשמי - מומלץ שמשרד רה"ם וחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל יבחנו חלופות אחרות למעון הרשמי, כגון רכישה או שכירה של מבנה אחר בירושלים אשר יישמש את ראש הממשלה כמעון רשמי אחד המתאים לצרכיו ויאפשר מיגון בהתאם לדרישת גורמי הביטחון. כמו כן, מומלץ כי בחינה כאמור תתחשב בתרחיש "איומי המלחמה". זאת, בשל מצב המלחמה מאז אוקטובר 2023 והסיכון להתממשות איום דומה בעתיד. לנוכח תשובת משרד רה"ם, ולפיה המעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה אינו מתאים לאיומי מלחמה (הגם שעל פי התשובה צומצם הסיכון לראש הממשלה המתגורר בו), יש מקום שהמשרד יקבל החלטה בנוגע להמשך מגורי ראש הממשלה במעון זה. בעניין זה נדרש כי שב"כ ישולב בהליך הבחינה וההחלטה בנושא, שכן חוות דעתו המקצועית בנוגע לסיכון אמורה לעמוד במרכז הליך זה.



הוצאה על אמצעי אבטחה ומיגון זמניים ועל התקשרויות עם ספקים - על חשב משרד רה"ם לבקר את הליכי הרכש שבאמצעותם המשרד רוכש מוצרים, כדי לוודא שמחירים שנקבעו לטווח הקצר לא אומצו לרכש לטווח הארוך, ובמידת הצורך על המשרד לבצע את התיקונים הנדרשים. מומלץ שצניגי משרד רה"ם, בהתקשרויותיו עם ספקים, יקפידו לוודא שהמשרד רוכש שירותים ומוצרים על פי הסכמים מתאימים כדי להבטיח מחירים שאינם גבוהים ממחירי השוק. כמו כן מומלץ כי החשב הכללי יבדוק באופן רוחבי במשרדי הממשלה אם הם משלמים תמורת מוצרים הנשכרים לטווח ארוך על פי תעריפים המתאימים לתקופות קצרות, ואם כן - יפעל להתאמת התעריפים לתקופות השימוש.



קביעת תכולות עבודות המיגון ואישור ההוצאה עליהן - מומלץ כי בעת קביעת תכולות מיגון של מעונות ראשי ממשלה יפעלו השב"כ ומשרד רה"ם לגיבוש חלופות לתכולות ולחישוב עלויותיהן. זאת לצורך השגת איוון בין צורכי המיגון לבין שמירה על משאבי הציבור וחיסכון מרבי בעלויות. בהקשר לכך מומלץ כי חשבות המשרד תעשה





בקרה על העלויות של החלופות השונות לפני שתתקבל החלטה בעניינן. במידת הצורך, כפי שעלה בעת הדיון בתכולות העבודות במעון הרשמי בבלפור, יש להעלות את הסוגיה להכרעת הגורמים הבכירים בשב"כ ובמשרד רה"ם. כמו כן מומלץ כי השב"כ יבחן את נסיבות ההנחה שניתן לעשות שימוש חוזר באמצעי המיגון הקבועים במעון ברעננה, וכי כאשר החלטת השב"כ בדבר אמצעי מיגון שיוקנו במעון ראש הממשלה מתקבלת גם על סמך הנחה כי אפשר לעשות בהם שימוש חוזר, הוא יודא כי הנחה זו מבוססת וניתנת ליישום. מומלץ עוד כי משרד רה"ם יבחן את המשמעות הכלכלית והתפעולית של תיקון ליקויי הבטיחות במעון ברחוב עזה, וכי הוא יפעל בהתאם לממצאי הבחינה. עוד מומלץ כי משרד רה"ם יקפיד לפעול בהתאם להנחיות ועדת המכרזים ויקפיד על הצגה מאוזנת של חלופות לביצוע לפני מציעים פוטנציאליים. כמו כן מומלץ כי להבא משרד רה"ם יודא שנוסף על התאמת מבנה לשמש מעון רשמי חלופי לראש ממשלה בהיבטי האבטחה והמיגון, המבנה מתאים גם בהיבט הבטיחות.

עוד מומלץ כי משרד רה"ם ישלים הקמת יחידת רכש מרכזית ויקפיד, בביצוע רכש, על הפרדה בין היחידה המקצועית המזמינה את הטובין או השירותים הנרכשים ובין הגורם המקצועי המאשר ומבצע את הרכש, לרבות בנוגע לרכש של אמצעי אבטחה ומיגון.

הסדרה תכנונית של הצבת אמצעים לאבטחת המעונות הפרטיים של ראשי הממשלה - על משרד רה"ם להשלים את ההסדרה התכנונית של הצבת אמצעי האבטחה בסביבת המעון בקיסריה. כמו כן על המשרד לבדוק אם במתקנים נוספים שבאחריותו מוצבים אמצעי אבטחה שלא בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ולתקנות מכוחו ולפעול להסדרת הצבת האמצעים ולקבלת האישורים להצבתם כדין.

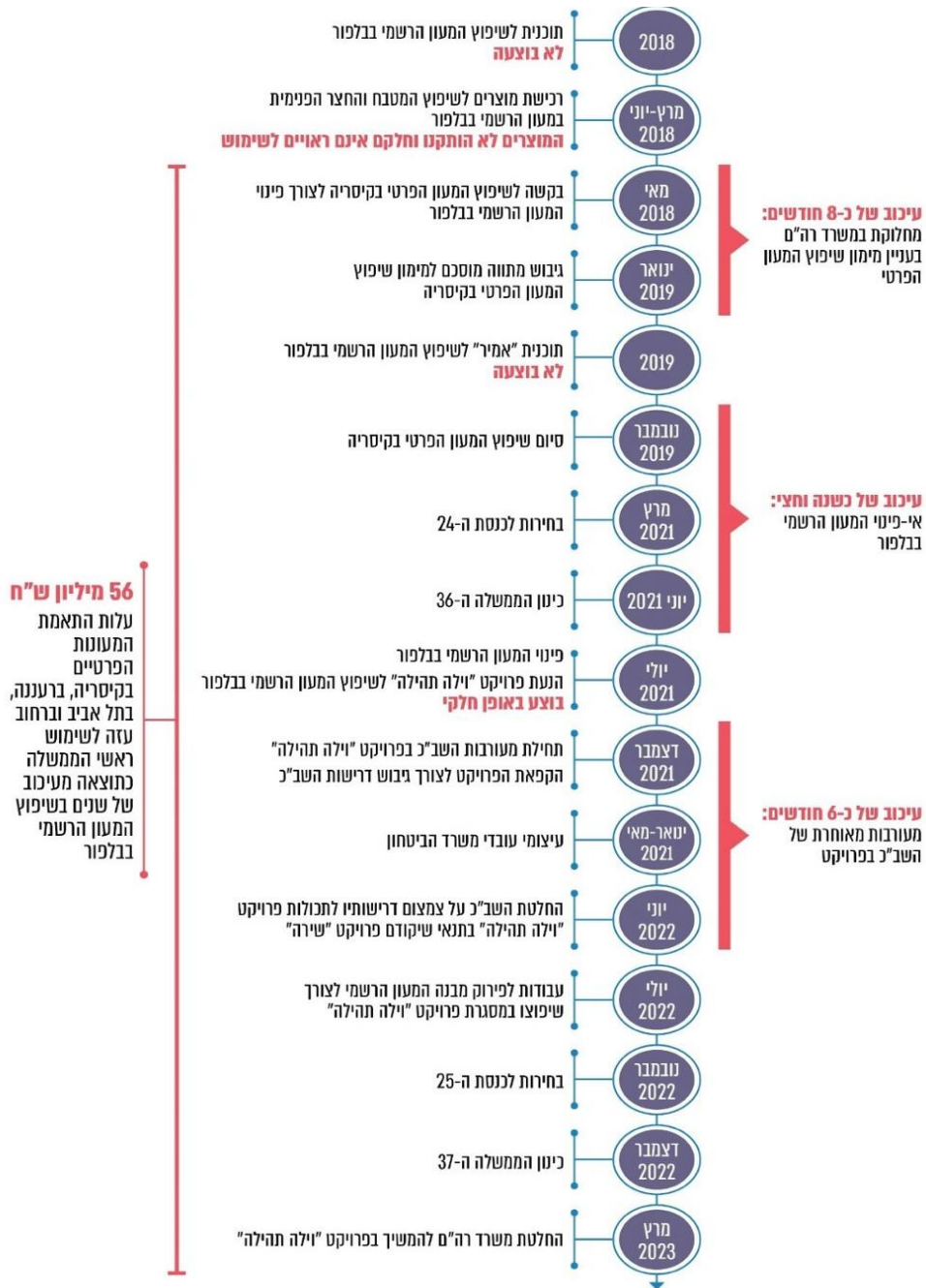


הסדרה תכנונית של הצבת אמצעים לאבטחת בתי שרים - על משרדי הממשלה לפעול להצבת אמצעי אבטחה בבתי שרים, בהתאם לדיני התכנון והבנייה ולאחר קבלת ההיתרים הנדרשים לכך. מומלץ כי משרד המשפטים ומינהל התכנון במשרד הפנים, בהתייעצות עם משרד הביטחון שניצו חבר בוולמ"ב, יפעלו להסדרת דרכי הטיפול באישור הצבת אמצעי האבטחה בבתי שרים, באופן הנותן מענה הן על צורכי הביטחון והן על הצורך בהסדרה לפי דיני התכנון והבנייה.





התמשכות פרויקט השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור - נקודות ציון מרכזיות



על פי דיווחי משרד רה"ם ומשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הוצאות על ביצוע העבודות במעונות הפרטיים של ראשי הממשלה, מינואר 2019 עד נובמבר 2023, בעיקר לצורך מיגונם, וכן לצורך שהות מאבטחים ואנשי צוות של המעונות, באלפי ש"ח (מעוגל)

המעון הפרטי בקיסריה 2023 עד נובמבר 2023 (ראש הממשלה נתניהו)*	המעון הפרטי-חלופי ברחוב עזה עד נובמבר 2023 (ראש הממשלה נתניהו)*		המעון הפרטי בתל-אביב (ראש הממשלה דאז לפיד)	המעון הפרטי-חלופי ברעננה (ראש הממשלה דאז בנט)	המעון הפרטי-חלופי בקיסריה 2019 (ראש הממשלה דאז נתניהו)		
	עלות על פי אישור ועדת המכרזים	עלות על פי ההזמנות בפועל					
0	0	**189	**189	2,787	9,500	0	אמצעי אבטחה ומיגון זמניים
7,360	7,500	***17,900	18,000	639	14,485	795	מיגון קבוע
0	0	0	0	0	244	165	עבודות תחזוקה
0	0	370	370	0	120	0	שכירת דירות תפעול (בשנה)
210	210	530	538	149	579	0	שכירת דירות מאבטחים (בשנה)
7,570	7,710	18,989	19,097	3,600	24,900	960	סה"כ (מעוגל)

על פי נתוני משרד רה"ם.

* הנתונים אינם כוללים הוצאות מגורים ואבטחה נוספות, בעת שבה נדרשה יציאתו של ראש הממשלה מהמעון הפרטי-חלופי ברחוב עזה.

** מזה 29,000 ש"ח לצורך הקמת המיגון הזמני, וכן 32,000 ש"ח לצורך שכירות חודשית של אמצעי מיגון, בחמישה חודשים - מינואר 2023 עד מאי 2023 - המועד שבו נעשה הבירור האחרון של משרד מבקר המדינה עם משרד רה"ם.

*** 7,500 אלף ש"ח - הזמנה לרכישת טובין. כ-10,400 אלף ש"ח - הזמנה למיגון חלונות מנובמבר 2023.



סיכום

בשנת 2014 החליטה הממשלה לקדם את הפרויקט להקמת מבנה חדש למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, כדי לספק למוקדי ההנהגה מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית. ואולם כעשר שנים לאחר ההחלטה לבצע את הפרויקט המקורי (פרויקט אלמוג), פרויקט שכשל, עדיין לא התקבלה החלטה המאפשרת להניע את הפרויקט החלופי (פרויקט שירה), והוא לא קודם עוד. בהקשר לכך, רוב הליקויים שעלו בדוח מבקר המדינה משנת 2020 בנושא זה, ובמרכזם עיכוב של שנים בקידום הפרויקט, לא תוקנו.

לנוכח העיכוב הניכר בקידום הפרויקט והצפי שהוא יושלם רק בעוד כמה שנים, נדרשו פעולות בינוי ומיגון נרחבות ומיידיות במעון הרשמי של ראש הממשלה ברחוב בלפור, כדי להבטיח שהמעון יהלום את דרישות האבטחה והביטחון של גורמי הביטחון. ממצאי דוח זה מלמדים כי הדבר לא נעשה: משרד רה"ם לא ביצע את תוכנית השיפוץ של המעון משנת 2018 ותוכנית נוספת משנת 2019, ונכון לנובמבר 2023 המשרד עדיין לא התאים את המעון הרשמי של ראש הממשלה לדרישות גורמי הביטחון. יתר על כן, ההתנהלות האיטית והלקויה בכל הנוגע לפעולות הבינוי במעון הרשמי בבלפור השיתה על אוצר המדינה הוצאות בהיקף כספי ניכר: פעולות השיפוץ שתוכננו במעון ושבעבורן נרכש ציוד בהיקף של מיליוני ש"ח לא מומשו, וציוד שנרכש נפגם בעקבות העיכוב כאמור בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור ולא ניתן להשתמש בו.

בשל העיכוב בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, נמנעה כניסתם של ראשי ממשלה למעון בשנים 2021 - 2023 ועלה הצורך להתאים את מעונותיהם הפרטיים לשימוש כסביבת עבודה הנעשית ברגיל במעון הרשמי. לצורך כך השקיעה המדינה כ-56 מיליון ש"ח, מינואר 2019 ועד יוני 2023, לביצוע עבודות מיגון ובינוי בבתיהם הפרטיים של ראשי ממשלה.

הביקורת העלתה שככלל, ההחלטות בדבר תכולות עבודות המיגון והבינוי האמורות מתקבלות על סמך הדרישות המקצועיות והביטחוניות, לרבות לצורך התאמת המבנה למגורי ראש ממשלה, וללא שקילה שיטתית של שיקולים כלכליים לצורך חיסכון בעלויות. נוסף על כך עלה כי הדרישות המקצועיות והביטחוניות האמורות נקבעו בהנחה שאפשר לעשות שימוש חוזר באמצעי מיגון שעלותם גבוהה, אך בפועל אמצעי מיגון שעלותם כ-54% מעלות כלל אמצעי המיגון (6.8 מ-12.5 מיליון ש"ח) נמצאים באחסון, ואין ודאות שניתן יהיה להשתמש בהם. שני הקשיים מחייבים מציאת פתרונות מתאימים, גם על רקע תחלופת ראשי ממשלה.

בסופו של יום ממצאיו של דוח זה משקפים חולשה מתמשכת של משרד רה"ם לאורך עשור בקבלת החלטות בדבר הקמת מבנה חדש למשרד ושיפוץ מעונו הרשמי של ראש הממשלה, ובהוצאתן לפועל; חולשה זו הובילה להוצאות ניכרות על מיגון ובינוי במעונות פרטיים של ראשי ממשלה, שהתאפיינו בחוסר יעילות ובבזבז כספי ציבור; בינוי בנכסים פרטיים במימון אוצר המדינה מביא לכדי עירוב לא רצוי בין הפרטי לציבורי.

על משרד רה"ם לפעול לתיקון מכלול הליקויים המפורטים בדוח ביקורת זה. במוקד הפעולות הנדרשות מצויים שני מרכיבים עיקריים: האחד - קידום החלטה בדבר אישור הפרויקט להקמת מבנה למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, והשני - העמדת מעון מתאים לרשות ראש הממשלה, בהיבטי ביטחון, אבטחה ויעילות תפקודית ותקציבית, עד לעת שבה אפשר יהיה לאכלס את המעון הרשמי. לנוכח התממשות תרחיש המלחמה באוקטובר 2023, אשר במהלכו



"ראש הממשלה ומשפחתו אינם אמורים לשהות בדירה", כלומר במעון הרשמי-חלופי, מתחדד הצורך לשקול מחדש את התאמת המעון ברחוב עזה לשמש חלופה למעון הרשמי, וכך לשקול רכישת מבנה או שכירת מבנה עבור מעון רשמי אחד לראש הממשלה, שיענה על כלל הצרכים ויחסוך את ההשקעות הניכרות בבתיים הפרטיים של ראשי ממשלה. לצד אלה, על משרד רה"ם (מנכ"ל המשרד, חשבות המשרד והלשכה המשפטית) להפיק לקחים מהליכי הרכש שבאמצעותם מבצע המשרד עבודות מיגון במעונות ראשי הממשלה ולפעול בהתאם ללקחים שיופקו.



הבינוי והמיגון של מעונות ראשי הממשלה ושל משרד ראש הממשלה

מבוא

1. פרויקט "אלמוג" הוא מיזם להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם) ולצידו מעון רשמי לראש הממשלה. ראשיתו של הפרויקט - בשנת 1995.

מטרתו המרכזית של הפרויקט הייתה לספק לראש הממשלה ולצוות לשכתו ויועציו, לחברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) ולשרי הממשלה (כל אלה ייקראו להלן - מוקדי ההנהגה) מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית שיבטיחו את שרידותם ואת רציפות תפקודם בעיתות שגרה וחירום. זאת על רקע עמדתם המקצועית של גורמי הביטחון ולפיה מבנה משרד רה"ם הנוכחי ומעונו הרשמי ברחוב בלפור בירושלים אינם ממוגנים די הצורך מפני איומים עדכניים, נשקפת בהם סכנה לראש הממשלה ולגורמים נוספים וקשה למגנם כראוי ולצידם במערכות הטכנולוגיות והלוגיסטיות הנדרשות, הואיל ותשתיתם לקויה ומיושנת.

הפרויקט תוכנן להיבנות בשטח הנכלל בקריית הלאום בירושלים ומיקומו נבחר בין היתר כדי לענות על צרכי ראש הממשלה בשעת חירום.

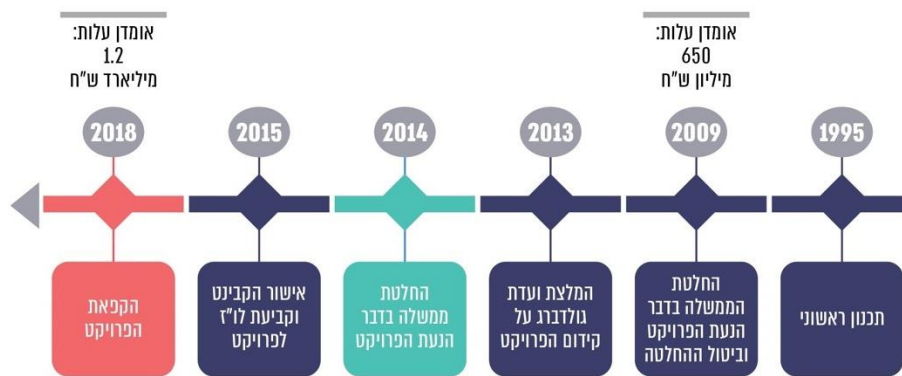
2. הליכי המכרז לתכנון הפרויקט החלו בשנת 1995, ולאחריהם הפרויקט "הוקפא" מפעם לפעם משיקולי תקציב, ומשנת 2000 הוא קודם בעיקר בהיבט התכנוני. בפברואר 2009 אישרה ממשלת ישראל את הקמת הפרויקט, בתקציב של 650 מיליון ש"ח, אולם באפריל 2009 ביטלה הממשלה את ההחלטה. בדצמבר 2013 החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג (להלן - ועדת גולדברג), לבחינת הצורך בהקמת הפרויקט, ובאפריל 2014 הוגש דוח הוועדה, ובו המליצה הוועדה על הקמת הפרויקט ללא עיכוב. במאי 2014 החליטה הממשלה להניע את הפרויקט מחדש, ובדצמבר 2015 אישר הקבינט את הקמת הפרויקט בשלבים: בניית המעון בתוך 30 חודשים בתקציב של 100 מיליון ש"ח וכן תכנון המשרד בתקציב של 20 מיליון ש"ח והבאת המשך הקמתו לאישור הקבינט "בתקופה הקרובה". בשנת 2018 הוערכה עלותו הכוללת של הפרויקט ב-1.2 מיליארד ש"ח.

באוקטובר 2018 הופסק קידום פרויקט אלמוג. זאת כיוון שלא נבדקו השינויים התכנוניים בסביבת הפרויקט, כמפורט בדוח מבקר המדינה בנושא משנת 2020 (להלן - הדוח הקודם): מדצמבר 2015 ועד סוף שנת 2018 גיבש שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) את עמדתו המקצועית בנוגע לפרויקט על בסיס מידע תכנוני מעודכן לשנת 2007 ולא הביא בחשבון שינויים תכנוניים בתחומי הבינוי והתחבורה. רק בסוף שנת 2018 נודע לשב"כ על מלוא השינויים והתברר כי הם גורמים קושי ביטחוני. בעקבות האמור נבחנה האפשרות להקמת פרויקט דומה במקום חלופי בקריית הלאום בירושלים.



התרשים להלן מציג את אבני הדרך העיקריות בקידום הפרויקט, מתחילת שלב התכנון בשנת 1995 ועד הקפאת הפרויקט בשנת 2018.

תרשים 1: פרויקט אלמוג - אבני דרך עיקריות (1995 - 2018)



על פי נתוני משרד האוצר, משרד רה"ם, החלטות הממשלה והקבינט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3. להשלמת התמונה יצוין כי מאפריל 2019 ועד נובמבר 2022 התקיימו חמש מערכות בחירות לכנסת: הבחירות לכנסת ה-21 התקיימו ב-9.4.19; הבחירות לכנסת ה-22 - ב-17.9.19; הבחירות לכנסת ה-23 - ב-2.3.20, וב-17.5.20 כוננה הממשלה ה-35; הבחירות לכנסת ה-24 התקיימו ב-23.3.21, וב-13.6.21 כוננה הממשלה ה-36; הבחירות לכנסת ה-25 התקיימו ב-1.11.22, וב-29.12.22 כוננה הממשלה ה-37. על רקע המציאות הפוליטית האמורה לא אושר תקציב המדינה לשנת 2020, והתקציב לשנה זו התנהל כתקציב המשכי של התקציב לשנת 2019. חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2021 אושר רק בסוף שנה זו (ב-22.12.21), ובאותו מועד אושר גם חוק תקציב המדינה לשנת הכספים 2022.²

נוסף על כך, בתחילת שנת 2020 החל להתפשט בעולם ובכלל זה בישראל נגיף הקורונה הגורם למחלת COVID-19. בפברואר 2020 נרשם בישראל חולה מאומת ראשון, ובמרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על הקורונה כמגפה עולמית. החל במרץ 2020 ועד תחילת אוגוסט 2020 פעלה ממשלת ישראל באמצעות תקנות לשעת חירום שנועדו למנוע את התפשטות המגפה וכללו מגבלות על האוכלוסייה כגון הטלת סגרים, הגבלות תנועה והגבלות על פעילות עסקית. בד בבד פותחו תוכניות לסיוע כלכלי למשק. ביולי 2020 הושלם הליך חקיקתו של חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה (הוראת שעה), התש"ף-2020, שנועד להקנות לממשלה סמכויות לצורך המשך התמודדות עם נגיף הקורונה.³ במאי 2021 הוסרו מגבלות הקורונה בתחום שיפוטה של מדינת ישראל.

2 חוק יסוד: משק המדינה; חוק התקציב לשנת הכספים 2021, התשפ"ב-2021; חוק התקציב לשנת הכספים 2022, התשפ"ב-2021 (פורסם במאגר החקיקה הלאומי).
 3 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021)**

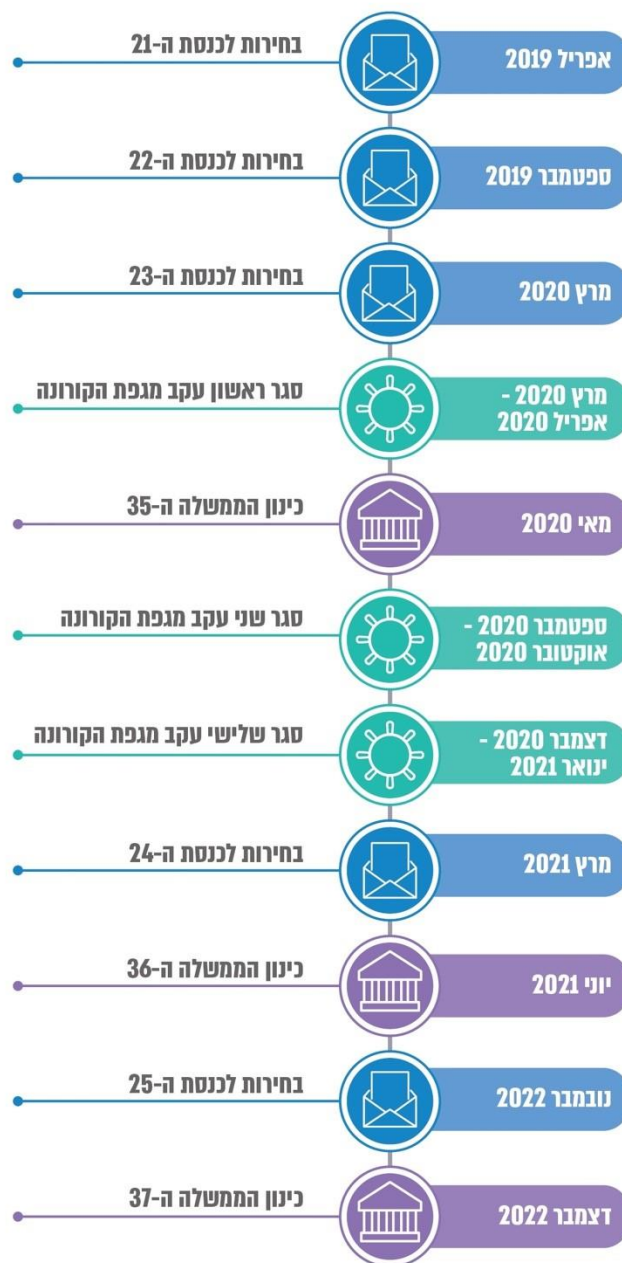


כמו כן, בשמחת תורה ביום 7 באוקטובר 2023, בעקבות מתקפה רצחנית של ארגון חמאס על מדינת ישראל, פרצה מלחמה.

בתרשים להלן מוצגים הפרטים האמורים הנוגעים להליכי הבחירות בשנים האמורות ולמשבר מגפת הקורונה.



תרשים 2: מועדי הבחירות בשנים 2019 - 2022 ומועדי הגלים העיקריים של מגפת הקורונה בשנים 2020 - 2021



המקור: אתר הכנסת; מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה (2021).



פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד אוגוסט 2019 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ולמעונו (להלן - הביקורת הקודמת), ומצאיה פורסמו במאי 2020 (להלן - הדוח הקודם)⁴. הביקורת הנוכחית בוצעה בחודשים מאי 2022 - מרץ 2023, לסירוגין. בביקורת בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תוקנו ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: העיכוב בהקמת הפרויקט, עבודת המטה לבדיקת הבינוי בסביבת הפרויקט, ניהול הפרויקט ופעילות הוועדה להסרת חסמים. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה שני נושאים שלא נבחנו בביקורת הקודמת: מיגון המעונות הפרטיים והתאמתם לשהות ראשי הממשלה וכן הסדרת אבטחתם של בתי שרים ומעונות פרטיים של ראשי ממשלה מול רשויות התכנון. הביקורת נעשתה במשרד רה"ם, ובדיקות השלמה נעשו בשב"כ, במשרד הביטחון, באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) ובמשרדי המשפטים, הגנת הסביבה, הבריאות, התקשורת והחוז.

העיכוב בהקמת פרויקט אלמוג - קבלת החלטת הממשלה בנוגע לעתיד הפרויקט

הביקורת הקודמת

במשך השנים עסקו גורמי המקצוע - ובהם השב"כ, המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל), אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם וועדת גולדברג - בנושא ההגנה על מוקדי ההנהגה. גורמים אלה הגדירו את האיומים והסיכונים שיש להתמודד עימם ואת המשתמע מאיומים אלה מהבחינה המיגונית והתשתיתית. על בסיס נתונים אלה התגבשה עמדתם ולפיה חשוב להקים את פרויקט אלמוג בהקדם האפשרי. לצורך הבנת האמור להלן, התרשים הבא מציג אבני דרך מרכזיות בתכנון פרויקט בנייה.

4 מבקר המדינה, דוח ביקורת 170 - פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו (2020).



תרשים 3: שלבי תכנון פרויקט בנייה

<p>תוכנית הגשת</p> <p>הגשת תוכנית המגדירה את מאפייניו החיצוניים של השטח המיועד לבנייה (לרבות ייעודי קרקע, זכויות בנייה, נספחי תנועה וחינה) לאישור הוועדה המקומית או המחוזית לתכנון ולבנייה*.</p>	
<p>גיבוש פרוגרמה</p> <p>מסמך מנחה שמגיש הלקוח למתכנני הפרויקט וכולל את הדרישות המרכזיות בנוגע לפרויקט ובהן היקף השטחים הנכללים בו, סוגי השימושים המתוכננים בשטחים אלה והזיקות ביניהם.</p>	
<p>גיבוש פרוגרמת ביטחון</p> <p>בפרויקט הכולל היבטים ביטחוניים ישולבו בפרוגרמה הנחיות למתכננים בדבר דרישות הביטחון של הפרויקט.</p>	
<p>ראשוני תכנון</p> <p>על בסיס דרישות הפרוגרמה מכין אדריכל הפרויקט הצעות לתכנון המבוססות על הדרישות שהוצגו לו, תוך התחשבות במגבלות תכנוניות וסטטוטוריות.</p>	
<p>תכנון מפורט</p> <p>מבוצע על ידי האדריכל בתיאום עם יועצים מקצועיים בתחומים שונים כגון קונסטרוקציה וחשמל. על בסיס תכנון זה מבוקש היתר בנייה ומתבצעת בהמשך הקמת הפרויקט.</p>	
<p>אומדן עלויות</p> <p>על בסיס הפרוגרמה והתכנון מתבצע תמחור של עלויות הפרויקט, שמחושב בדרך כלל בהסתמך על היקף השטחים, העלות המוערכת למ"ר ואומדן עלות מערכות שיש לשלב בפרויקט**.</p>	
<p>בקשת היתר בנייה</p> <p>תוכנית הפרויקט מוגשת לוועדה לתכנון ולבנייה ומתקיים תהליך לאישורה. התוכנית משמשת בסיס למתן תעודת גמר עם השלמת ההקמה.</p>	
<p>אישורים נוספים</p> <p>בפרויקטים ממשלתיים, לרבות פרויקט אלמוג, נדרש אישור אג"ת במשרד האוצר לתקציב הפרויקט ולפרוגרמה (בהיבטי כוח אדם ושימושים). בפרויקט בעל היבטים בטחוניים, לרבות פרויקט אלמוג, נדרש אישור הקבינט.</p>	
<p>ביצוע הפרויקט</p> <p>לאחר סיום שלב התכנון וקבלת האישורים הנדרשים ניתן לעבור לשלב הביצוע.</p>	

על פי מינהלת שירותי הבינוי הממשלתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הגשת תוכנית נדרשת אם הבנייה המתוכננת אינה תואמת את התוכנית שחלה על השטח או אם

התוכנית שחלה אינה מאפשרת הוצאת היתרים מכוחה.

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



במאי 2014 אימצה הממשלה את המלצות ועדת גולדברג, החליטה כאמור להניע את פרויקט אלמוג ועמדה על הצורך בקידומו המהיר. בהמשך לכך, בדצמבר 2015 אישר הקבינט את קידום הפרויקט וקבע לוח זמנים לקידומו: השלמת בנייה ומיגון של המעון בתוך 30 חודשים ממועד ההחלטה, קרי עד יוני 2018, והבאת נושא המשרד לאישור הקבינט "בתקופה הקרובה".

במועד סיום הביקורת הקודמת באוגוסט 2019, כארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט, נמצא כי טרם אושרה פרוגרמה עדכנית לפרויקט, טרם הוחל בבניית המעון כשלב ראשון בביצוע הפרויקט, טרם הוגשה לקבינט "הצעת מחליטים" בעניין הקמת המשרד, אין מועד צפוי להשלמת הפרויקט, היתכנות הקמת הפרויקט במקום המתוכנן מוטלת בספק, עקב סיכונים ביטחוניים שהתגלו בסביבתו, ונשקלת הקמת פרויקט במקום חלופי. הקמת הפרויקט התעכבה, על אף עמדתם הברורה של גורמי המקצוע בדבר חשיבות הפרויקט לביטחון הלאומי של מדינת ישראל והצורך בקידומו המהיר.

נוכח עיכוב של שנים ביישום פרויקט אלמוג, משרד מבקר המדינה המליץ למשרד רה"ם לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט ולזיז את הבאתן להחלטת הממשלה.

משרד רה"ם פירט בהתייחסותו לממצאי הביקורת הקודמת את פעולותיו לקידום הפרויקט וציין כי גם להימצאות מדינת ישראל בתקופת בחירות יש השפעה על אפשרות קידום הפעולות. באוגוסט 2020 הוסיף משרד רה"ם וציין כי הוא רואה בפרויקט חשיבות רבה, כי היתכנות ביצועו אינה מוטלת בספק וכי ניתנה הנחיה ברורה של ראש הממשלה לקדמו, תוך התייעלות בהקצאת משאבים. עוד מסר משרד רה"ם כי הוא ביצע עבודת מטה בהשתתפות השב"כ ומשרד הביטחון, וכי אותר מקום חלופי אפשרי לפרויקט ומתקיימת בדיקה מקיפה לבחינת היתכנותו מהבחינה התחבורתית. בינואר 2022 מסר משרד רה"ם כי בשיתוף עם גורמי מקצוע במשרד הביטחון ובשב"כ הוא מצא חלופה מועדפת, והיא הוצגה גם לאגף החשכ"ל ולגורמים בעיריית ירושלים, וכי הוא גיבש הצעת החלטה שתובא לאישור הממשלה לאחר קבלת התייחסות של כלל הגורמים הרלוונטיים להצעה.

הביקורת הנוכחית

1. במהלך שנת 2019 החל משרד רה"ם לגבש עם משרד הביטחון תוכנית חלופית לפרויקט אלמוג, שהקמתה מתוכננת במקום אחר בקריית הלאום בירושלים, סמוך למבנה משרד רה"ם הנוכחי - פרויקט "שירה".

על פי התוכנית החלופית, פרויקט שירה יכלול מבנה מצומצם (יחסית לפרויקט אלמוג) שימש משתתפים עבודה עבור ראש הממשלה והממשלה ומעון רשמי לראש הממשלה. כמו כן יכלול הפרויקט מתחם תת-קרקעי מוגן.

נמצא כי על פי בדיקת היתכנות ראשונית, פרויקט שירה תוכנן להיבנות בשטח של 25 דונם, ולכלול בינוי בהיקף של כ-30,000 מ"ר. ביוני 2021 העריך משרד רה"ם את עלות הפרויקט בכ-500 מיליון ש"ח, ואת משך הזמן להשלמת ביצועו בכשש עד שמונה שנים. יצוין כי פרויקט אלמוג תוכנן להיבנות בשטח של כ-30 דונם ולכלול בינוי בהיקף של כ-90,000 מ"ר, ועלותו בשנת 2018 הוערכה כאמור בכ-1.2 מיליארד ש"ח.



בהתייחסות מספטמבר 2023 הבהיר משרד רה"ם כי מאחר שטרם גובשה ואושרה פרוגרמה לפרויקט, לא נקבעו ואושרו היקף הבינוי, אומדן העלויות ומשך ביצוע הפרויקט. המשרד מסר כי בכוונתו לקדם הליך תכנון הכולל עדכון פרוגרמה ולהביא את כל האמור לאישור הקבינט.

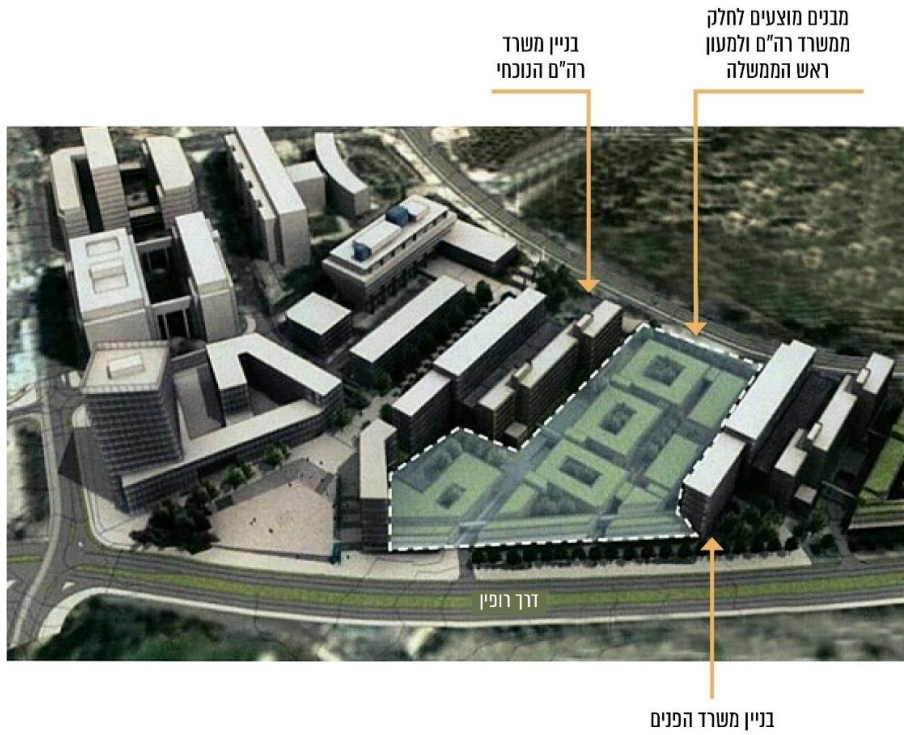
תמונה 1: מקום משכנו המתוכנן של פרויקט שירה במתחם קריית הלאום בירושלים



המקור: משרד רה"ם ומשרד הביטחון. הכיתוב בעיבוד משרד מבקר המדינה



תמונה 2: הדמיית מבנה פרויקט שירה המתוכנן



המקור: משרד רה"ם ומשרד הביטחון; הדמיה: קימל אשכולות אדריכלים (1992) בע"מ. הכתוב בעיבוד משרד מבקר המדינה



תמונה 3: הדמיית פרויקט שירה המתוכנן



המקור: משרד רה"ם; הדמיה: קימל אשכולות אדריכלים (1992) בע"מ.

2. לצורך הצגת פרויקט שירה לממשלה, הכין משרד רה"ם בשנים 2020 - 2023 כמה טיוטות "הצעת מחליטים" עבור הקבינט והממשלה. על פי הטיוטות, החלטת הממשלה בעניין הקמת פרויקט אלמוג תתוקן, ובמקומו תאושר הקמת פרויקט שירה. כמו כן, המגרש שבו תוכנן להיבנות פרויקט אלמוג יוקצה מחדש לצרכים אחרים של הממשלה. במסגרת גיבוש הצעת המחליטים והכנת הצגתה לממשלה קיבל משרד רה"ם את התייחסות גורמי המקצוע הרלוונטיים בנוגע לפרויקט שירה. הללו הביעו תמיכה בפרויקט, כמפורט להלן:

א. אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם: האגף היה מעורב בגיבוש הצעת המחליטים ובקבלת התייחסות גורמי המקצוע להצעה זו. האגף הביע את תמיכתו בפרויקט שירה בין היתר במכתב מינואר 2020 לממלא מקום מנכ"ל המשרד דאז ובמכתב מאפריל 2021 למזכיר הממשלה ומנכ"ל המשרד (בפועל) דאז, והוא ציין בנוגע למסמך "הצעת המחליטים" כי "יש להביאו בפני הקבינט בדחיפות ובמהירות האפשרית. מטבע הדברים ולאור הפערים הקיימים בעניין זה, קיימת דחיפות להצגתו לקבלת החלטה גם בעת ממשלת מעבר" (ההדגשות במקור).

ב. בדיקת היתכנות של משרד הביטחון: במחצית השנייה של שנת 2020 ביצע משרד הביטחון עבור משרד רה"ם בדיקת היתכנות להקמת הפרויקט במקום המיועד. הבדיקה כללה ניתוח של סביבת הפרויקט, בחינת מגבלות התכנון הסטטוטורי והתחבורתי ובדיקת התאמת האתר לפרוגרמת הפרויקט. מהבדיקה עלה כי פרויקט שירה ניתן ליישום בהיבטים שנבחנו, תוך מתן מענה הולם על הצרכים המבניים והביטחוניים הדרושים.



ג. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים: בספטמבר 2020 הציגו נציגי משרד רה"ם ומשרד הביטחון את פרויקט שירה ואת ממצאי בדיקת ההיתכנות בוועדה. בפגישה לא הביעו נציגי הוועדה התנגדות עקרונית להקמת הפרויקט בשטח המתוכנן.

ד. משרד הביטחון: אגף הנדסה ובינוי במשרד הביטחון (להלן - אה"ב) היה שותף לגיבוש פרויקט שירה. במענה על פניית משרד רה"ם ולצורך הגשת "הצעת המחליטים" לקבינט, העביר משרד הביטחון את התייחסותו לטיטות ההצעה בדצמבר 2020, ביוני 2021 וביוני 2022. מהתייחסויות משרד הביטחון עולה כי הוא תמך בפרויקט שירה, וביקש לבצע תיקונים מסוימים בנוסח "הצעת המחליטים".

ה. השב"כ: בהתייחסות מהחודשים ינואר 2021 ופברואר 2022 הודיע השב"כ כי הוא תומך בהקמת מתקן אחד עבור משרד רה"ם ומעונו של ראש הממשלה בקריית הלאום בירושלים. השב"כ ציין כי הפרויקט צפוי לצמצם פערי אבטחה רבים הקיימים כיום במשרד רה"ם ובמעון הרשמי ויש לקדמו ללא דיחוי, וכי על פי בחינה ראשונית, פרויקט שירה, לרבות התכנון הראשוני והבדיקה הסביבתית שלו, נותן מענה על היבטי האבטחה והביטחון הנדרשים.

ו. אגף החשב"ל: במרץ 2021 תן האגף את הסכמתו לקידום פרויקט שירה. בחוות דעת מפברואר 2022 ציין האגף כי הפרויקט צפוי לתרום לתוכנית לבינוי קריית הלאום בירושלים, שכן הוא מגלם ניצול יעיל של הקרקע ושל זכויות הבנייה באזור, מאפשר פתיחת המרחב לציבור ונותן מענה מיטבי על צרכי הדיור של משרדי הממשלה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת הנוכחית כשלוש שנים לאחר פרסום הביקורת הקודמת בדבר הצורך בקבלת החלטת ממשלה בנוגע לעתיד פרויקט אלמוג, משרד רה"ם בחן את החלופות למקום הקמתו של הפרויקט וגיבש כמה טיוטות הצעה לממשלה בנוגע לפרויקט חלופי - פרויקט שירה, אולם נכון למאי 2023 הוא לא גיבש "הצעת מחליטים" סופית ולא הביא את ההצעה להחלטת הממשלה. זאת על אף תמיכת גורמי המקצוע הרלוונטיים בפרויקט שירה וחרף העובדה ששב"כ ואגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם הצביעו על הדחיפות שבקידומו.

בספטמבר 2023 מסר משרד רה"ם בהתייחסותו לטיטות ממצאי הביקורת, כי הצעת מחליטים מעודכנת בעניין פרויקט שירה אושרה על-ידי כל הגורמים הרלוונטיים - משרד האוצר, משרד הביטחון, השב"כ ורשות מקרקעי ישראל, במטרה להביאה לאישור הדרג המדיני הרלוונטי בתקופה הקרובה. בפברואר 2024 מסר משרד רה"ם כי הצעת המחליטים טרם הובאה לאישור הממשלה.

3. היעדר החלטת ממשלה בעניין פרויקט אלמוג ובנוגע לחלופת פרויקט שירה, הוא בעל השפעה בכמה היבטים, כמפורט להלן.

א. עיכוב במתן מענה מיגוני מיטבי לראש הממשלה: על פי הביקורת הקודמת וכן על פי עמדת אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם והשב"כ במסגרת הביקורת הנוכחית, פרויקט שירה נחוץ בין היתר בשל צרכי המיגון של ראש הממשלה. כפי שיפורט להלן, ביוני 2022 החליט השב"כ לאשר את צמצום היקף תכולות המיגון של



המעון הרשמי של ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים (לאחר סיום פעולות בינוי שנעשות בו, כמפורט להלן), וזאת על בסיס ניהול סיכונים שביצע ועל בסיס ההנחה שפרויקט שירה יבוצע באופן מייד וקמתו תסתיים בתוך שש עד שמונה שנים. העיכוב בקידום הפרויקט צפוי להאריך את שהות ראש הממשלה במעון הרשמי ובכך לעכב מתן מענה מיטבי על צורכי המיגון שלו.

ב. עיכוב פרויקטים נוספים בקריית הלאום בירושלים: בהיעדר החלטה המבטלת את פרויקט אלמוג ולפיכך מאפשרת שימוש חלופי בשטח שתוכנן להקמתו, לא ניתן להוציא לפועל תוכניות שתכליתן להקים באותו השטח מבנים המיועדים למשרדי ממשלה אחרים. חטיבת הנכסים, הרכש והלוגיסטיקה באגף החשכ"ל (להלן: חטיבת הנכסים) מסרה במאי 2023 שהיא פועלת להשלמת ההליך התכנוני של מגרש זה לשם הקמת מבנים של משרדים אחרים בתוך כשנה, במסגרת השלמת ההליך התכנוני של קריית הלאום בירושלים, ואם לא תתקבל החלטה ממשלה כאמור בתוך פרק זמן זה, יידרש הליך תכנוני נפרד של המגרש המיועד להקמת מבנה למשרד רה"ם, ומשמעות הדבר - עיכוב סיום הליך תכנונו.

כמו כן, בהיעדר החלטה על קידום פרויקט שירה, צפויה פגיעה בקידום פרויקטים אחרים בסביבתו, הואיל ואי אפשר יהיה להפעילם בעת שיתבצעו בסמוך להם פעולות בנייה במסגרת פרויקט שירה.

עולה אפוא כי האמור בביקורת הקודמת בדבר הצורך לבחון בהקדם את החלופות למקום הפרויקט להקמת מבנה למשרד ולמעון של ראש הממשלה וליזום את הבאתן להחלטה הממשלה בוצע באופן חלקי. במועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר שהוקפא פרויקט אלמוג עדיין לא התקבלה החלטה ממשלה בדבר עתידו של פרויקט הכולל את מבנה משרד רה"ם ומעון ראש הממשלה. עקב כך מתעכב מתן המענה המיטבי לראש הממשלה, וכמו כן, לדברי גורמי המקצוע צפויה פגיעה בקידום בינוי ממשלתי אחר באזור.

יצוין כי היקפי פרויקט שירה מצומצמים בהשוואה לפרויקט אלמוג: פרויקט אלמוג תוכנן להיבנות בשטח של כ-30 דונם ולכלול בינוי בהיקף של כ-90,000 מ"ר, ועלותו בשנת 2018 הוערכה כאמור בכ-1.2 מיליארד ש"ח. על פי בדיקת ההיתכנות הראשונית של פרויקט שירה והערכת משרד רה"ם, הוא תוכנן להיבנות בשטח של 25 דונם, לכלול בינוי בהיקף של 30,000 מ"ר, וביוני 2021 עלותו הוערכה בכ-500 מיליון ש"ח. עם זאת, כאמור, החלטה ממשלה בעניין מימושו טרם התקבלה.

מומלץ שמשרד רה"ם יביא לפני הממשלה, בהקדם, "הצעת מחליטים" לצורך קבלת החלטה בדבר פרויקט אלמוג ופרויקט שירה.

מידת תיקון הליקוי





ניהול פרויקט אלמוג - מינוי גורם אחד שיופקד על הובלת הפרויקט

הביקורת הקודמת

בשנים 2014 - 2018 הוטלה מכוח החלטות ממשלה האחריות להובלת פרויקט אלמוג או חלקים ממנו על הגורמים האלה:

- 1. חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל:** חטיבת הנכסים מנהלת פרויקטים ממשלתיים ומבצעת פיקוח ובקרה עליהם באמצעות מינהלת שירותי בינוי ממשלתי. במאי 2014 הטילה הממשלה על החטיבה ליישם את המלצות ועדת גולדברג בכל הקשור להקמת משרד רה"ם ומעון ראש הממשלה ולהכין תוכנית העוסקת בכך⁵.
- 2. המטה לביטחון לאומי במשרד רה"ם:** בדצמבר 2015 הטיל ראש הממשלה דאז על סגן ראש המל"ל וראש אגף לוחמה בטרור, ביטחון פנים ועורף דאז את האחריות להובלת הפרויקט מטעמו. במסגרת זו הוא עסק בין היתר בריכוז עבודת המטה ובתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט.
- 3. אה"ב במשרד הביטחון:** ביוני 2018 החליט ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי ניהול הפרויקט יועבר מחטיבת הנכסים במשרד האוצר לאה"ב. עד למועד סיום הביקורת הקודמת, ההחלטה לא הובאה לאישור הממשלה.
- 4. גורמים מרכזיים נוספים שהיו מעורבים בפרויקט הם שני אגפים במשרד רה"ם:** אגף תקציבים ופרויקטים, ששימש "נציג הלקוח" והופקד על הכנת פרוגרמה לפרויקט, ואגף הביטחון והחירום, שהופקד על אפיון דרישות הביטחון של הפרויקט ועל הכנת פרוגרמת ביטחון, אשר תוטמע בפרוגרמת הפרויקט, וכן **השב"כ** המשמש המנחה המקצועי של אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם.

בביקורת הקודמת נמצאו כמה חולשות בניהול הפרויקט, ובהן: קבלת החלטות ללא בדיקה מקדימה של מכלול הנתונים וללא הערכת סיכונים עדכנית; תנודתיות רבה בקבלת ההחלטות ובהגדרת תכולות הפרויקט; ותקשורת לא מיטבית בין הגורמים המעורבים בפרויקט.

משרד מבקר המדינה המליץ כי במסגרת החלטת הממשלה בעניין החלופות לפרויקט יציע משרד רה"ם לממשלה למנות גורם אחד שיופקד על מימוש ההחלטה.

משרד רה"ם מסר בהתייחסותו לממצאי הביקורת הקודמת כי במסגרת הצעת ההחלטה שתובא לפני הדרג המדיני, ייקבע גם הגורם האחראי לביצוע הפרויקט ולמנגנון הפיקוח עליו.

הביקורת הנוכחית

ממועד סיום הביקורת הקודמת באוגוסט 2019 מגבש, כאמור, משרד רה"ם תוכנית חלופית לפרויקט אלמוג (פרויקט שירה), וזו באה לידי ביטוי בכמה טיוטות של הצעת מחליטים לממשלה.

5 החלטת הממשלה 1581 (4.5.14).



על פי הטייטה האחרונה שגובשה עד מועד סיום הביקורת, הממשלה תטיל על משרד רה"ם ועל אגף החשכ"ל, בתיאום עם משרד הביטחון, לגבש תוכנית מעודכנת לפרויקט בתוך 12 חודשים ממועד קבלת ההחלטה וכן להגיש לקבינט הצעת החלטה שתכלול את אישור התוכנית המעודכנת לבניית הפרויקט, לרבות ההיבטים התקציביים והניהוליים הרלוונטיים לביצוע התוכנית, שיתואמו מול אגף תקציבים במשרד האוצר, בתוך 18 חודשים ממועד קבלת ההחלטה.

1. נמצא כי ממועד סיום הביקורת הקודמת, היה ניהול הפרויקט, אם בכוח ואם בפועל, בידי הגורמים האלה:

א. חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל: מאחר שלא תוקנה החלטת הממשלה בעניין פרויקט אלמוג⁶, נותרה בתוקף החלטה זו ולפיה חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל היא המופקדת על ביצוע פרויקט המעון והמשרד של ראש הממשלה.

ואולם עמדת חטיבת הנכסים היא כי שככלל, היא אינה מובילה את הטיפול בהליכי התכנון והבינוי של פרויקטים של גופים ביטחוניים. על פי עמדת חטיבת הנכסים, בשונה מעמדתה בעבר, הפרויקט להקמת המשרד והמעון של ראש הממשלה מערב בעיקרו בינוי מבוסס תשתיות ביטחון, ולפיכך ראוי שמשרד הביטחון הוא שיבצע את הפרויקט.

נמצא כי בפועל חטיבת הנכסים, שהופקדה כאמור על יישום המלצות ועדת גולדברג בכל הקשור להקמת משרדו ומעונו של ראש הממשלה, אינה עוסקת בכך, אלא בטיפול בהיבטים הקשורים להסדרתו הסטטוטורית של הפרויקט בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים. זאת במסגרת ההליכים להסדרת התוכנית הכוללת של קריית הלאום.

ב. אהו"ב במשרד הביטחון: ביוני 2018 החליט ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דאז כי אהו"ב יוביל את הפרויקט, כמנהל ההנדסי שלו. עם זאת, מאחר שלא תוקנה החלטת הממשלה בעניין זה והממשלה לא הטילה על אהו"ב את האחריות להוביל את הפרויקט, לא הוקנתה לו סמכות רשמית לניהול הפרויקט.

ג. משרד רה"ם: לפי הגרסה האחרונה שגיבש משרד רה"ם לטייטת הצעת המחליטים עד מועד סיום הביקורת, הממשלה תטיל על משרד רה"ם, בתיאום עם הממונה על נכסי המדינה במשרד האוצר ומשרד הביטחון, לגבש תוכנית מעודכנת לפרויקט. כמו כן, לפי הגרסה האמורה הממשלה תטיל על מנכ"ל משרד רה"ם להקים ועדת היגוי לתכנון הפרויקט, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם או מי מטעמו. במחצית השנייה של שנת 2022 פעל המשרד לקידום בחירת מנהל הנדסי לפרויקט שירה במיקור חוץ, ובנובמבר 2022 הוא גיבש עקרונות לכתיבת מכרז לצורך בחירת מנהל פרויקט.

6 החלטת הממשלה 1581 (4.5.14).



מן האמור עולה כי אף שלפי האמור בדוח הקודם יש להפקיד את הובלת הפרויקט בידי גורם אחד ועל אף תשובת משרד רה"ם כי בכוונתו לפעול לכך, הופקד ניהול הפרויקט, בכוח או בפועל, בידי כמה גופים: חטיבת הנכסים, אה"ב ומשרד רה"ם. כמו כן, נמצא חוסר התאמה בין החלטת הממשלה משנת 2014 שהטילה את האחריות לביצוע המלצות ועדת גולדברג בכל הקשור להקמת משרד רה"ם ומעון ראש הממשלה על חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, בין הטלת האחריות לכך בפועל על אה"ב במשרד הביטחון ובין הטלת האחריות לתכנון הפרויקט על משרד רה"ם.

בהתייחסות משרד רה"ם מספטמבר 2023 הוא מסר כאמור כי גיבש הצעת מחליטים מעודכנת. מנוסח הצעה זו עולה כי היא שונה בכמה מסעיפיה מהנוסח הקודם. על פי ההצעה המעודכנת, הממשלה תטיל על משרד רה"ם ועל אגף החשכ"ל, באמצעות אה"ב במשרד הביטחון, לגבש תוכנית מעודכנת לפרויקט בתוך 12 חודשים ממועד קבלת ההחלטה; הממשלה תטיל על מנכ"ל משרד רה"ם להקים ועדת היגוי לתכנון הפרויקט, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם או מי מטעמו, ובהשתתפות נציגי גורמים רלוונטיים; הממשלה תטיל על משרד רה"ם ואגף החשכ"ל בתיאום עם משרד הביטחון להגיש לקבינט הצעת החלטה שתכלול את אישור התוכנית המעודכנת לבניית הפרויקט, לרבות ההיבטים הניהוליים הרלוונטיים לביצוע התוכנית, וההיבטים התקציביים לביצועה שיתואמו מול אגף תקציבים במשרד האוצר, בתוך 18 חודשים ממועד קבלת ההחלטה. משרד רה"ם ציין בהתייחסותו כי הצעה זו מסדירה את אופן ניהול תכנון הפרויקט וכי היבטי ניהול הקמת הפרויקט יוסדרו בתוך 18 חודשים ממועד אישור הצעת המחליטים על ידי הממשלה.

ציון כי בהצעה לא נקבעו תפקידי ועדת ההיגוי.

עולה אפוא כי גם בנוסח המעודכן של הצעת המחליטים, שגובש לאחר סיום הביקורת וטרם הובא לאישור הממשלה, נקבעו שני גורמים אחראיים לתכנון הפרויקט (משרד רה"ם ואגף החשכ"ל), ולא נקבע גורם אחד שיופקד על מימוש ההחלטה, כפי שהומלץ בדוח הביקורת הקודם. נוסף על כך, בנוסח המעודכן לא נקבע הגורם שיהיה אחראי לביצוע הפרויקט, אם הממשלה תאשר את ביצועו.

2. מהביקורת עולה כי הלכה למעשה, ועל רקע החלטת ממלא מקום מנכ"ל משרד רה"ם דא" כי אה"ב יוביל את הפרויקט, עסק אה"ב בין היתר בניסיון לקדם את תכנון הפרויקט, כמפורט להלן:

א. בין נובמבר 2019 למאי 2022 פנה אה"ב למשרד רה"ם ארבע פעמים בבקשה כי משרד רה"ם יקצה תקציב לקידום תכנון הפרויקט. במרץ 2020 ביקש אה"ב ממשרד רה"ם להקצות כ-33.29 מיליון ש"ח, מזה 31.59 מיליון ש"ח בפריסה על פני ארבע שנים (2020 - 2023), כלומר כ-7.9 מיליון ש"ח בממוצע לשנה, בתוספת 1.7 מיליון ש"ח לצורך הוצאות נוספות, הנדרשות לצורך קידום תכנון הפרויקט. זאת, בין היתר, לצורך מימון פעולות לגיבוש דרישות הביטחון של הפרויקט, גיבוש פרוגרמה, ביצוע בדיקות ומדידות באתר הפרויקט ובחירת משרד אדריכלים לצורך תכנון ראשוני של הפרויקט.



נמצא כי ביולי 2020 הקצה משרד רה"ם 100,000 ש"ח למשרד הביטחון לצורך בחינת חלופות לשינוי מקום הפרויקט, ובמסגרת זו גובשה חלופת שירה. כמו כן, במאי 2021 הקצה משרד רה"ם 200,000 ש"ח לצורך גיבוש פרוגרמה לפרויקט שירה. משרד רה"ם לא הקצה את שאר הסכום המבוקש - כ-33 מיליון ש"ח. בין הצרכים שלא נענו היו 185,000 ש"ח לצורך מדידת שטח הפרויקט ו-4.5 מיליון ש"ח לצורך הליך בחירת משרד אדריכלים.

ב. באוגוסט 2021 הזמין משרד הביטחון עבור משרד רה"ם את שירותיו של יועץ פרוגרמה. בחודשים אוקטובר 2021 עד ספטמבר 2022 קיים משרד הביטחון חמש פגישות בהשתתפות נציגי משרד רה"ם ויועץ הפרוגרמה, כדי לקדם את תכנון הפרויקט. במסגרת הפגישות סיכמו משרד רה"ם ואה"ב כי משרד רה"ם יעביר למשרד הביטחון מידע הנחוץ לקידום התכנון, וכי יועץ הפרוגרמה ייפגש עם חלק מאגפי משרד רה"ם לצורך אפיון צורכי האגפים והכללתם במסמך הפרוגרמה.

נמצא כי על אף הסיכום בין משרד רה"ם לבין אה"ב, ממרץ וממאי 2022, משרד רה"ם העביר לאה"ב רק חלק מהמידע הדרוש לצורך גיבוש פרוגרמה לפרויקט שירה, ואת שאר המידע המבוקש לא העביר. בין היתר, העביר המשרד לאה"ב פרוגרמה משנת 2018 שאינה משקפת את צורכי המשרד העדכניים ולא העביר לאה"ב מידע נחוץ על עקרונות ביטחון עדכניים. כמו כן, משרד רה"ם לא נענה לבקשת אה"ב כי יועץ הפרוגרמה ייפגש עם אגפי משרד רה"ם כדי לקבל מהם מידע עדכני הרלוונטי לגיבוש מסמך אפיון, לרבות נתוני התקינה, תהליכי העבודה והצרכים הפיזיים של המשרד.

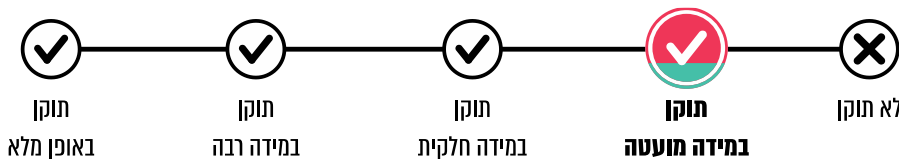
יצוין כי במשרד רה"ם היו תפיסות שונות בנוגע לקידום הפרויקט בתקופת בחירות. מצד אחד, אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם, כגורם המקצועי המופקד על תחום הביטחון במשרד, התריע כאמור בשנים 2020 ו-2021 לפני גורמים בהנהלת המשרד כי יש להביא את מסמך הצעת המחליטים לפני הקבינט בדחיפות ובמהירות האפשרית, גם בעת כהונתה של ממשלת מעבר. מצד אחר, אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם סבר, לצד הקצאת 200,000 ש"ח לאה"ב לצורך גיבוש פרוגרמה לפרויקט שירה במאי 2021, קיום פגישות והעברת חומרים רלוונטיים, כי "מאחר שבמהלך התקופה היה צפי לבחירות נוספות, שבדרך כלל מלוות בשינויים מבניים מהותיים במשרד על יחידותיו - לא היה טעם להשלים את הליך עדכון הפרוגרמה".

מן האמור עולה כי אף שביוני 2018 החליט משרד רה"ם כי אה"ב יוביל את פרויקט הקמת מבנה חדש למשרד רה"ם ולמעונו, במשך קרוב לחמש שנים לא הצליח אה"ב לקדם את הפרויקט ואף לא לקדם הליך תכנון ראשוני במסגרתו. זאת, בין היתר, עקב היענות חלקית של משרד רה"ם לדרישות אה"ב לקבל נתונים הנחוצים לתכנון הפרויקט, על רקע תפיסות שונות במשרד רה"ם בדבר האפשרות לקדם את הפרויקט בתקופת בחירות ועל רקע היעדר גורם מוסכם להובלת הפרויקט.



מומלץ כי משרד רה"ם יפעל לקביעת גורם אחד שיהיה אחראי לקידום ההחלטה בדבר הקמת הפרויקט וליישומה. עוד מומלץ כי הגורמים המקצועיים במשרד רה"ם יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה עם הגורמים המקצועיים המעורבים בפרויקט, בין היתר באמצעות פגישות ומסירת המידע הדרוש, לצורך קידום הפרויקט.

מידת תיקון הליקוי



ניהול הפרויקט - הסדרת התיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצאו חוסר תיאום והעברת מידע לקויה בין הגורמים המקצועיים השונים המעורבים בפרויקט אלמוג, בכמה היבטים:

- 1. העברת מידע בדבר שינויים טכנוניים בסביבת הפרויקט:** בסביבת הפרויקט תוכנן שינוי מהותי, ובכלל זה הגברת העומס התחבורתי במידה ניכרת והקמת מבנים רבי קומות והדבר גרם לקושי ביטחוני. מנהלי הפרויקט דאו, שמתפקידם היה לתאם בין הגורמים השונים המעורבים בפרויקט, לא וידאו כי המידע התכנוני אשר היה בידי המתכננים ובידי מינהלת הפרויקט יובא באופן סדור, מלא ועקבי לידיעתם של השב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"ם. עקב כך במשך כשלוש שנים התבססה עבודת המטה של צוות הפרויקט על חוות דעת ביטחונית לא עדכנית. תמונת המצב המלאה התבררה לבסוף רק באוגוסט 2018, והדבר הוביל להקפאת הפרויקט.
- 2. איחור בבחינת עדכון דרישות המיגון של הפרויקט:** אף שצוות הפרויקט החל בעבודת מטה לעדכון דרישות התכנון של הפרויקט בינואר 2016, רק ביולי 2017, כשנה וחצי לאחר מכן, הנחה סגן ראש המל"ל דאו את השב"כ להגיש את דרישותיו התכנוניות בהיבטי המיגון. בגין העיכוב, במשך כשנה וחצי ביצע צוות הפרויקט עבודת מטה המבוססת על דרישות מיגון לא עדכניות.
- 3. לא נמסר לאדריכלי הפרויקט מידע מלא ועדכני:** מנהלי הפרויקט דאו לא וידאו כי נמסר לאדריכלים כל המידע הדרוש להם לתכנון הפרויקט. עקב כך נגרם עיכוב בתכנון הפרויקט.



משרד מבקר המדינה המליץ למנהלי הפרויקט לוודא כי מתקיימת תקשורת יעילה בין חברי צוות הפרויקט, וכי מידע רלוונטי בנושא התפתחות הסיכונים מועבר לכל הגורמים המעורבים באופן שיטתי וברור, תוך התחשבות בסוגי המומחיות השונים של כל אחד מהם.

משרד רה"ם מסר בהתייחסות מאוגוסט 2020 כי הוא מקבל את הערות משרד מבקר המדינה, כי אגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם קידם תהליך שיתוף ידע בינו ובין הגורמים המקצועיים בשב"כ, וכי הוחלט לייצר אינטגרציה מיטבית ושיתוף ידע בין גורמי הפרויקט השונים, תוך איסוף מידע ודרישות מכלל הגורמים הרלוונטיים. בינואר 2022 מסר משרד רה"ם כי ייתן מענה על המלצות משרד מבקר המדינה במסגרת הצעת המחליטים שתוגש לממשלה בנוגע לעתיד הפרויקט, כי ככוונתו להקים ועדת היגוי לפרויקט בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים, ותפקידה יהיה לתכלל את כלל הצרכים, הפונקציונליים והביטחוניים, וכי יינתן ביטוי לצורך בתיאום מול צוות התכנון האדריכלי של הפרויקט. חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל מסרה כי היא נוקטת פעולות לתיאום והעברת מידע בפרויקטים שבניהולה, אולם היא תבחן מחדש את הדרכים לשיפור ולייעול של העברת המידע על מנת לוודא שהתהליך יהיה סדור יותר מול כלל הגורמים הרלוונטיים.

הביקורת הנוכחית

1. במהלך השנים שלאחר סיום הביקורת הקודמת גיבש משרד רה"ם, כאמור, כמה טיוטות של הצעת מחליטים לממשלה. על פי הטיוטה האחרונה שגובשה עד מועד סיום הביקורת, מנכ"ל משרד רה"ם יקים ועדת היגוי לתכנון הפרויקט בראשות מנכ"ל המשרד או מי מטעמו, בין חבריה יהיו נציג אגף החשכ"ל, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג שב"כ, ונציג משרד הביטחון ישמש משקיף.

נמצא כי בטיוטת הצעת המחליטים שגיבש משרד רה"ם נכתב כי תוקם ועדת היגוי לתכנון הפרויקט. עם זאת, מהתייחסות משרד רה"ם מספטמבר 2023 עולה כי גם בהצעה המעודכנת לא הוסדר התיאום לשלב ביצוע הפרויקט, ונכתב בה כי היבטי ניהול הפרויקט יוסדרו בתוך 18 חודשים ממועד אישור ההצעה על ידי הממשלה. משרד רה"ם טרם הביא כאמור את הצעת ההחלטה לפני הממשלה.

מומלץ שמשרד רה"ם יגבש כבר כעת, במסגרת הצעת המחליטים, את המנגנון לתיאום בין השותפים לפרויקט, בשלביו השונים.

2. בנובמבר 2021, במסגרת דיון הוועדה למעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בביקורת הקודמת, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז, החליט המנכ"ל כי תתקיים פגישה לקביעת אמנת עבודה, לרבות כללי עבודה ותיאום בין הגורמים הפנימיים והחיצוניים בכל הקשור לפרויקט העתידי להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ולמעונו.

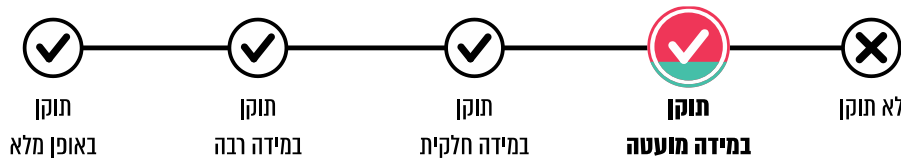
נמצא כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, בחלוף יותר משנה ממועד החלטת מנכ"ל משרד רה"ם דאז בנובמבר 2021 בדבר קידום אמנת עבודה בין הגורמים המעורבים בפרויקט להקמת מבנה חדש למשרד ראש הממשלה ומעונו, עדיין לא התקיימו פגישות בנושא ולא נקבעו כללי עבודה לתיאום בין הגורמים המטפלים בפרויקט.



מכאן עולה כי האמור בדוח הקודם בעניין הצורך בהסדרת התיאום והעברת המידע בין הגורמים המעורבים בפרויקט תוקן במידה מועטה.

מומלץ שמשרד רה"ם יפרט בהצעת מחליטים את תפקידי ועדת ההיגוי ואת סדרי התיאום בין הגורמים העוסקים בפרויקט. זאת כדי להבטיח כי מידע רלוונטי בנושא יועבר לכל הגורמים המעורבים בפרויקט, תוך התחשבות בתפקידיהם.

מידת תיקון הליקוי



הוועדה להסרת חסמים

הביקורת הקודמת

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

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

עוד עלה כי מעורבות מנכ"ל משרד רה"ם בפרויקט באה לידי ביטוי בפגישות עדכון שקיימו עם סגן ראש המל"ל דאז ועם ראש אגף תקציבים ופרויקטים במשרד רה"ם ובעדכונים שקיבלו מהם בכתב, ואולם פגישות אלו לא הובילו לטיפול מעשי בעיכובים ובפערים נוספים, אף שהדבר נדרש לצורך המשך יישום תקין של הפרויקט.

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

משרד רה"ם מסר בהתייחסות מאוגוסט 2020 כי הוא מקבל את הערת הביקורת ויפעל ליישומה. בהתייחסות מינואר 2022 מסר משרד רה"ם כי ההמלצה צפויה להיכלל בנוסח הצעת המחליטים המתגבשת.



הביקורת הנוכחית

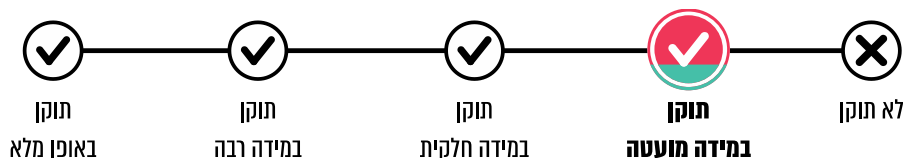
ממועד סיום הביקורת הקודמת גיבש משרד רה"ם, כאמור, כמה טיוטות הצעת מחליטים. על פי הטייטה האחרונה שגובשה תבוטל הוועדה להסרת חסמים, ובמקומה יקים מנכ"ל משרד רה"ם ועדת היגוי לתכנון הפרויקט בראשות מנכ"ל המשרד או מי מטעמו, ובין חבריה יהיו כאמור נציג אגף החשכ"ל, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג השב"כ. היבטי הניהול של הקמת הפרויקט יוסדרו בתוך 18 חודשים לאחר אישור הצעת המחליטים על ידי הממשלה.

נמצא כי בנוגע לתכנון הפרויקט, נקבע בהצעת המחליטים כי תוקם ועדת היגוי, אולם משרד רה"ם לא קבע בהצעת המחליטים מנגנון לפיקוח ובקרה על ניהול הקמת הפרויקט ונכתב בה כי היבטי הניהול יוסדרו בתוך 18 חודשים מהחלטת הממשלה בנוגע לפרויקט. כאמור, מדובר בהצעת מחליטים שמשרד רה"ם טרם הביאה לפני הממשלה, ומשכך לא הוחלט אם לקבל את הצעת משרד רה"ם כי ועדת ההיגוי תשמש גורם מפקח ומבקר.

מומלץ שמשרד רה"ם ייתן מענה לצורך בקיום פיקוח ובקרה בדרך של הטמעת הוראות מפורשות בהצעת המחליטים שיגדירו את סדרי העבודה של הוועדה, תדירות מינימלית להתכנסויותיה והגדרת תפקידה בתחום הפיקוח והבקרה.

עולה כי האמור בדוח הקודם בעניין הסדרת מנגנון להסרת חסמים תוקן במידה מועטה.

מידת תיקון הליקוי



העיכוב בהקמת הפרויקט - מיגון ביניים של משרד ראש הממשלה

הביקורת הקודמת

בדוח ועדת גולדברג משנת 2014 צוין, בנוגע למצבו הפיזי של מבנה המשרד, כי "משרד רה"ם שוכן במבנה ישן, בלתי פונקציונאלי שאינו נותן מענה לצורכי עבודתו של ראש הממשלה. אין בו מקום מוגן ראוי לראש הממשלה ולקבינט בזמן חירום, אין בו מענה ראוי לחידושי טכנולוגיה ואין בו תנאים לקבל את פניהם של אורחים רמי מעלה בצורה נאותה. כן נמסר לוועדה, כי המבנה אף אינו מחווק על פי התקן לעמידות בפני רעידות אדמה. כל זאת בנוסף לקיומן של בעיות אבטחה עליהן שמענו".

בביקורת הקודמת נמצא כי זה כמה שנים מצב התחזוקה של המבנה ירוד. למשל, בבדיקת מהנדס מקיפה שהזמין המשרד בשנת 2019 נמצאו במערכות החשמל "ליקויי בטיחות רבים



המהווים סכנה בטיחותית לחיי אדם ולרכוש", לרבות ב"מתחם ראש הממשלה". על פי דוח המהנדס "במהלך השנים בוצעו במתקן החשמל במבנה שינויים והתאמות לצרכים המשתנים... ללא פרוגרמה מסודרת, אלא בשיטת טלאי על טלאי". כמו כן, היו חסרות במשרד ובמתחם ראש הממשלה מערכות לגילוי ולכיבוי של אש, ולא היו יציאות חירום מחדר ישיבות הממשלה והקבינט. ליקויי בטיחות אש דומים נמצאו גם בשנים 2012 ו-2017.

עוד נמצא כי באוגוסט 2015 נמנע הקבינט מקבלת החלטה בדבר מיגון המעון והמשרד הקיימים, על בסיס ההנחה כי תכנון פרויקט אלמוג והקמתו יחלו באופן מיידי. ואולם בפועל גיבוש מתווה פרויקט אלמוג התעכב, ובמועד הביקורת הקודמת בשנת 2019 תכנון הפרויקט לא הושלם ובנייתו לא החלה. עקב כך נותר המשרד ללא מיגון הולם למשך תקופה ארוכה. בכך הועמדו בסכנה אינטרסים לאומיים מרכזיים בביטחון הלאומי של מדינת ישראל - שרידותם ורציפות תפקודם של מוקדי ההנהגה, ובראשם ראש הממשלה.

סמוך למועד סיום הביקורת הקודמת אישר ממלא מקומו של מנכ"ל משרד רה"ם דאז תוכנית ביניים למיגון משרד רה"ם. התוכנית כללה התמודדות עם איומי טרור לפי מפרט השב"כ ועם איומים בתחום הסייבר ואבטחת המידע. עם זאת, התוכנית לא כללה התמודדות עם האיום הצבאי ועם ליקויי בטיחות אש, ועמדה באופן חלקי בלבד בדרישות הרציפות התפקודית. כמו כן, התוכנית לא תוקצבה ולא אושרה ברשויות הסטטוטוריות.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד רה"ם, בשיתוף השב"כ וגורמי מקצוע רלוונטיים נוספים, לוודא כי הפתרון המתוכנן למיגון המשרד ייושם בהקדם האפשרי ויבטיח את שרידותם ורציפות תפקודם של מוקדי ההנהגה בשעת חירום.

בהתייחסות מינואר 2022 מסר משרד רה"ם כי השלים את תיקון רוב פערי המיגון שהיו במשרד, וכי הליקויים הנותרים מטופלים בימים אלה.

הביקורת הנוכחית

1. בשנת 2020 ביצע משרד רה"ם עבודות במזכירות הממשלה, בחדר הקבינט ובלשכת ראש הממשלה. העבודות כללו מיגון פיזי, התקנת מערכות שליטה ובקרה ותיקון מערכות חשמל ואינסטלציה, בסכום כולל של 14.7 מיליון ש"ח.

נמצא כי משרד רה"ם ביצע עבודות אבטחה, שיפוץ ומיגון במתחם הכולל את מזכירות הממשלה, חדר הקבינט ולשכת ראש הממשלה בהיקף של 14.7 מיליון ש"ח. עם זאת, בנוגע לשאר חלקי מבנה המשרד, לא גובשה פרוגרמת בטיחות, ולא בוצעו העבודות שתוכננו לתיקון ליקויי בטיחות חשמל ואש, ובהן העבודות הנדרשות להתקנת מערכת מתזים במבנה ולהסדרת כלל מערכות גילוי וכיבוי אש. האמור בדוח הקודם בדבר מיגון ביניים של מבנה משרד רה"ם תוקן אפוא באופן חלקי.

מומלץ כי משרד רה"ם ישלים בהקדם האפשרי את ביצוע העבודות הנדרשות לצורך מיגון המשרד.



מידת תיקון הליקוי



2. העבודות האמורות במשרד רה"ם בוצעו על ידי חברה שעימה התקשר המשרד על סמך תוצאות מכרז פומבי בשנת 2020 (להלן - חברה א'). ביולי 2021 מנע חשב משרד רה"ם דאז את ביצוע עבודות השיפוץ והמיגון במתחם אחר - מתחם ההסברה והעיתונות של המשרד, שאמורות היו להתבצע על ידי חברה א', בעקבות פערים שנמצאו לדבריו במדידות שבכתבי הכמויות שהציגה החברה לחשב. כלומר עלה חשב במשרד רה"ם כי כתב כמויות מסוים חושב על פי שטח כפול מהשטח בפועל. בינואר 2022 אישר חשב המשרד מתווה לביצוע השיפוץ המתוכנן, בתנאים שנועדו להבטיח פיקוח על תכולות השיפוץ, כמו הפרדה בין הגורם המתכנן לגורם המבצע, אולם במועד סיום הביקורת המתווה עדיין לא יושם והשיפוץ המתוכנן עדיין לא בוצע.

במהלך שנת 2022 ביקרה חטיבת הביקורת באגף החשכ"ל את ההתקשרות של משרד רה"ם עם חברה א' לצורך ביצוע עבודות, בין השאר במבנה משרד רה"ם ובמעון הרשמי בבבלפור. נוסף על כך, משרד רה"ם ביצע בדיקה נפרדת של פרטי ההתקשרות הנוגעים לאספקת מערכות צילום ומערכות טכנולוגיות לאבטחה בידי החברה, וממצאיה נבחנו פעם נוספת במסגרת דוח הביקורת של אגף החשכ"ל.

בדוח ביקורת של אגף החשכ"ל ממאי 2023 נכתב, בהסתמך בין היתר על בדיקת משרד רה"ם, כי המשרד קיבל מהחברה "ציוד שאינו עומד בדרישות המפרטים הטכניים שנקבעו במכרז", וכי בוצע תשלום "בהתאם לתעריפים הנקובים במכרז בעוד שהציוד שסופק אינו שווה ערך טכנית וכספית לדרישה". בביקורת נמצאו בדיעבד פערים בין תכולות הציוד שמשרד רה"ם הזמין ובין התכולות שהוא קיבל בפועל, בנוגע להיקף הציוד, לשימוש שניתן לעשות בו ולאיכותו. הפערים נמצאו במערכות כגון שליטה ובקרה, מערכות טכנולוגיות לאבטחה ורכיבי מערכות חשמל, בסכום כולל של 700,000 ש"ח לפחות.

מומלץ כי משרד רה"ם יקיים בקרה שוטפת על אספקת ציוד במסגרת פרויקטים שבניהולו, יתעד את ממצאי הבקרה ויוודא במועד קרוב ככל הניתן למועד האספקה כי הציוד שסופק תואם את הציוד שהוזמן, ואם יימצאו פערים באספקה, משרד רה"ם יפעל כדי שהספק יספק את החסר, או לחלופין ישיב כספים ששילם לו המשרד תמורת ציוד שלא סיפק או תמורת ציוד שאינו עונה על דרישת המשרד בהתקשרות עימו. כמו כן, מומלץ כי המשרד יבדוק אם קיימים פערי אספקה בפרויקטים דומים אחרים, ואם יימצאו פערים מהותיים, המשרד יפעל כאמור לעיל.

בהתייחסות מאוגוסט 2023 מסרה חברה א' כי היא חולקת על ממצאי משרד רה"ם בדבר פערים במדידות במתחם העיתונות וההסברה, וכמו כן היא חולקת על ממצאי דוח הביקורת של אגף החשכ"ל ושל משרד רה"ם. בין השאר מסרה החברה כי הליך ההתקשרות



והרכישה עם משרד רה"ם תאם את תנאי המכרז וההסכם עם החברה; כי העבודות בוצעו על פי הזמנות שנחתמו בידי נציגי המשרד; וכי כל הפרויקטים שנדגמו בביקורת אושרו בזמן מסירתם על ידי המשרד באמצעות טופס מסירת מערכת.

משרד רה"ם מסר כי בעניינה של חברה א' תלויים ועומדים הליכים משפטיים, וכי הוא יפעל בנושא בשים לב להחלטת בית המשפט.

העיכוב בהקמת הפרויקט - השיפוץ והמיגון של מעונו הרשמי של ראש הממשלה בבלפור בתקופת הביניים

הביקורת הקודמת

באוגוסט 2015, במסגרת דיון הקבינט בעניין מבני משרדו ומעונו של ראש הממשלה, התייחס ראש המל"ל דאז למצבו הפיזי של מעונו הרשמי של ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים. לדבריו, "כאשר הצגנו את מעון ראש הממשלה, היה ברור שבבלפור אי אפשר בפועל להישאר. הבניין הזה קטן, מט לנפול, הבניין הזה הוא לשימור, אי אפשר לגעת בו".

כאמור, בדיון זה נמנע הקבינט מקבלת החלטה בדבר מיגון המעון והמשרד הקיימים, בהנחה כי תכנון פרויקט אלמוג והקמתו יחלו באופן מידי, והקמת המעון החדש תושלם בשנת 2018. העיכוב בהקמת פרויקט אלמוג והיעדר מיגון של מבנה המעון הקיים בתקופת הביניים העמידו בסכנה את שרידותו ורציפות תפקודו של ראש הממשלה.

בשנת 2019, במהלך הביקורת הקודמת, הכין משרד רה"ם תוכנית למיגון המעון והיא אושרה ותוקצה, אך הוא לא קבע מועד לביצועה. כמו כן, בשל מגבלותיו של מבנה המעון, התוכנית לא כללה פתרון לסוגיית ההתמודדות עם רעידות אדמה.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד רה"ם, בשיתוף השב"כ וגורמי מקצוע רלוונטיים נוספים, לוודא כי הפתרון המתוכנן למיגון המעון ייושם בהקדם האפשרי ויבטיח את שרידותו ורציפות תפקודו של ראש הממשלה בשעת חירום.

בהתייחסות מאוגוסט 2020 מסר משרד רה"ם כי במהלך השנה החל יישום תוכנית מיגון המעון הרשמי ברחוב בלפור לתקופת הביניים. בין היתר, הושגו האישורים הנדרשים של הוועדה למתקנים ביטחוניים (ולמ"ב) לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), והחל ביצוע מדורג של פרויקטים במעון הרשמי.



הביקורת הנוכחית

תוכניות קודמות למיגון ולשיפוץ של המעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים

1. **תוכנית למיגון ולשיפוץ של המעון משנת 2018:** בשנת 2018 קידם משרד רה"ם תוכנית לשיפוץ המעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים, עקב מצבו הפיזי הירוד של המעון וצורכי מיגון ואבטחה, אשר הוגדרו על ידי המשרד כטעוני טיפול מידי. במסגרת זו תוכננו במעון עבודות מיגון ואבטחה בחצר הפנימית של המבנה (פטייו), החלפת המטבח, החלפת מערכת המיזוג בקומת האירוח והחלפת מערכת החשמל. העבודות תוכננו להתחיל בסוף יוני 2018 ולהתבצע במשך כחמישה חודשים. עלות השיפוץ הוערכה בכ-30 מיליון ש"ח.
2. **פרויקט "אמיר" משנת 2019:** בשנת 2019, במהלך הביקורת הקודמת, גיבש אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם תוכנית לשיפוץ המעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים. התוכנית התבססה בחלקה על התוכנית משנת 2018 וכללה בין היתר את שיפוץ המטבח והחצר הפנימית. נוסף על כך, ולשם עמידה בדרישות המיגון והרציפות התפקודית בשעת חירום, תוכנן במסגרת הפרויקט בינוי של תווך תת-קרקעי מוגן, שניתן לפנות אליו את ראש הממשלה בתוך זמן קצר. בפברואר 2020 ניתן היתר ולמ"ב לביצוע העבודות הדורשות היתר במסגרת הפרויקט (להלן - פרויקט אמיר).

עלות פרויקט אמיר הוערכה בכ-70 מיליון ש"ח. משך ביצוע הפרויקט הוערך בכשישה חודשים שבמסגרתם תידרש שהות ראש הממשלה במעון חלופי, וכן הוערך כי יידרשו שישה חודשים נוספים להשלמת העבודות בתווך התת-קרקעי.

3. בשנים 2019 ו-2020 ביצע משרד רה"ם פרויקט להתקנת אמצעי תקשורת ומערכות אבטחה טכנולוגיות במבנה המעון הרשמי בבלפור, בסך כ-2.9 מיליון ש"ח.

נמצא כי על אף מצבו הפיזי הירוד של המעון הרשמי ברחוב בלפור ועל אף סיכונים בתחומי האבטחה, הבטיחות, המיגון והרציפות התפקודית אשר הועלו עוד בשנת 2018, משרד רה"ם לא ביצע את התוכניות לשיפוץ המעון - התוכנית משנת 2018 ופרויקט אמיר, למעט התקנת אמצעי תקשורת ומערכות אבטחה טכנולוגיות בהיקף של כ-2.9 מיליון ש"ח.

4. **שיפוץ המעון הפרטי בקיסריה:** לצורך ביצוע עבודות השיפוץ במעון הרשמי נדרש בשנת 2018 לפנות באופן מידי את המעון הרשמי בבלפור מדייריו, ולכן היה צורך במעבר של ראש הממשלה, חבר הכנסת בנימין נתניהו ובני משפחתו, המתגוררים עימו במעון הרשמי, למקום מגורים אחר לתקופה של כמה חודשים. במאי 2018, לקראת ביצוע עבודות השיפוץ שתוכננו בשעתו, הוחלט במשרד רה"ם כי ראש הממשלה ישהה בתקופת השיפוץ במעונו הפרטי בקיסריה. בדיון ועדת המכרזים של משרד רה"ם מיוני 2018 מסר אב הבית של המעון הרשמי למשרד רה"ם כי "על מנת ליישם את חלופת המעון הפרטי... יש לבצע מספר עבודות של תחזוקה שוטפת" במעון הפרטי: עבודות איטום, חיזוק קירות השיש החיצוניים מתוך חשש לנפילת אבנים, טיפול חלקי שבביל הגישה, תיקוני צבע, תיקוני שבר ועבודות



חשמל. כפי שהוצג לוועדה באותה עת, עלויות העבודות המבוקשות הסתכמו ב-295,000 ש"ח, מזה 210,000 ש"ח לצורך עבודות איטום.

א. בחוק יסוד: הממשלה נקבע כי תשלומים שישולמו לשרים ולסגני שרים ייקבעו בחוק, בהחלטה של הכנסת או בהחלטת ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך. לעניין זה, הכנסת הסמיכה את ועדת הכספים, וזו קבעה את התשלומים שישולמו לשרים, ובכללם לראש הממשלה, במסגרת החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982. בהחלטה זו ובנוהל שגיבש משרד רה"ם הוכר כי יש להבטיח לראש הממשלה סביבת עבודה ותנאים אשר יאפשרו לו לבצע את תפקידו, גם כשהוא שוהה במעונו הפרטי. לפיכך, נקבע כי המדינה תשתתף בהוצאות מסוימות הכרוכות בתחזוקת המעון הפרטי, בתנאים מסוימים, וכי אוצר המדינה יישא בעלות השיפוצים או התיקונים אך ורק לשם שמירה על הקיים ולא ישתתף בהוצאות על פעולות להשבחת הנכס הפרטי.

ב. במשך כשמונה חודשים, בין יוני 2018 לינואר 2019, קיים משרד רה"ם סדרה של דיונים, התקשרויות עם יועצים ובדיקות מקצועיות ומשפטיות בעניין היקף המימון הציבורי שיוקצה לעבודות האיטום במעון בקיסריה, על רקע חילוקי דעות במשרד בנושא זה. במוקד הדיונים עמד הקושי להבחין בין פעולות התחזוקה לבין פעולות העשויות להשביח את מבנה המעון הפרטי. דוגמה לסוגיות שנויות במחלוקת מעין אלה: האם לבצע איטום כולל במבנה בעלות של כ-400,000 ש"ח, העשוי להיחשב כהשבחת הנכס, או לחלופין לבצע תיקוני איטום נקודתיים שעלותם מסתכמת בכ-100,000 ש"ח.

בסופו של דבר, בינואר 2019 קבע משרד רה"ם, באישור משרד המשפטים, כי משרד רה"ם ישתתף במימון העבודות (לרבות איטום) בסכום של 190,000 ש"ח, ויתר ההוצאות ימומנו באופן פרטי. לאחר סיום העבודות במעון הפרטי⁷, ומשהתבררה לחשב המשרד דאז העלות האמורה של העבודות, החליט החשב שהמשרד יממן רק את החלק היחסי מהסכום שניתן להעריכו כתחזוקה ולא כהשבחה, בסך 165,200 ש"ח, ובפועל מומנה יתרת הסכום, בסך 24,800 ש"ח, באופן פרטי.

יוצא אפוא כי עקב הקושי של משרד רה"ם להבחין בין פעולות התחזוקה לבין פעולות העשויות להשביח את מבנה המעון הפרטי חל עיכוב של כשמונה חודשים בקבלת החלטה סופית בדבר היקף העבודות. כפועל יוצא מעיכוב זה, חל כאמור עיכוב במועד שבו אפשר היה להתחיל בעבודות השיפוץ במעון הרשמי בבלפור.

מומלץ כי במקרים שבהם אין הסכמה במשרד רה"ם בנוגע להבחנה שבין פעולות לתפעול ותחזוקה לבין פעולות שמהותן השבחת הנכס, תתקבל החלטה מנכ"ל משרד רה"ם על בסיס חוות דעת של יועץ מקצועי מתאים, בתיאום עם חשב המשרד, המופקד על אישור הוצאות המשרד.

7 עבודות השיפוץ האלה כללו בסופו של דבר, בין השאר, פעולות איטום נקודתיות ושיפוץ חלק מחיפוי אבן של המבנה.



בד בבד, בחודשים יוני ויולי 2019 בוצעו במעון הפרטי בקיסריה עבודות מיגון, על סמך מסמך דרישות ביטחוניות של השב"כ, בסכום כולל של כ-795,000 ש"ח, לצורך שהותו הזמנית של ראש הממשלה במעון הפרטי במהלך השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור.

נמצא כי עבודות המיגון במעון הפרטי בקיסריה אשר מומנו בידי משרד רה"ם, שעלותן הייתה כ-795,000 ש"ח, ועבודות התחזוקה, שעלותן הייתה 190,000 ש"ח (מהם 165,200 ש"ח במימון משרד רה"ם ו-24,800 ש"ח במימון פרטי, בהתאם להחלטת חשב המשרד) הושלמו בתחילת ספטמבר 2019, וכי בנובמבר 2019 אישר החשב את תשלום המשרד תמורת העבודות. ביצוע עבודות אלה במעון הפרטי, בסכום כולל של 960,000 ש"ח, נועד לאפשר את יציאתו של ראש הממשלה מן המעון הרשמי בבלפור למעונו הפרטי. זאת על רקע קביעת משרד רה"ם כי עקב מצבו הפיזי הירוד של המעון הרשמי וצורכי מיגון ואבטחה, נדרש לשפץ אותו באופן מיידי.

ואולם, ראש הממשלה המשיך לשהות במעון הרשמי ברחוב בלפור במשך יותר משנה וחצי, עד יולי 2021, סמוך לאחר הקמת ממשלת ישראל ה-36 וסיום כהונתו, ועקב כך התעכבו השיפוץ והמיגון של המעון הרשמי.

משרד רה"ם מסר בהתייחסותו כי מדובר בתקופה מורכבת שבה התקיימו שלוש מערכות בחירות לכנסת ומדינות העולם התמודדו עם מגפת הקורונה. לפיכך, לא הייתה היתכנות לקידום הפרויקט לשיפוץ המעון הרשמי וכפועל יוצא מכך - לפינוי המעון.

5. ביצוע רכש לצורך שיפוץ המעון הרשמי ברחוב בלפור: בשלבים שונים של תכנון השיפוץ במעון הרשמי רכש משרד רה"ם מוצרים ורכיבים שונים כדי להתקינם במבנה המעון, כמפורט להלן:

א. החלפת מטבח: במרץ 2018 הוציא משרד הביטחון הזמנה לביצוע עבודה לייצור ולהרכבה של מטבח במבנה המעון, וסמוך לכך הוציא משרד רה"ם הזמנה לרכישת מוצרי חשמל למטבח, כל אלה בעלות של 1.38 מיליון ש"ח. ייצור המטבח הסתיים וקיבל את אישור משרד רה"ם ביוני 2018. מועד תחילת הרכבת המטבח נקבע ליוני 2018, ומועד סיומה נקבע לאוקטובר 2018.

מיוני 2018 ועד נובמבר 2019 דחה משרד רה"ם חמש פעמים את ביצוע השיפוץ במעון הרשמי, ובפעם האחרונה הודיע כי הדחייה היא עד מועד בלתי ידוע. בעקבות העיכוב המתמשך והדחיות החוזרות, בנובמבר 2019 הודיע קבלן הביצוע למשרד הביטחון כי הוא מבקש לסיים את ההתקשרות בנוגע למטבח. זאת לאחר שהקבלן נערך לביצוע העבודות ובין היתר הכין צוותי עבודה, הזמין חומרים, בנה אב טיפוס וייבא את המטבח מחו"ל. הקבלן ציין כי הצידוד שנרכש מאוחסן במשך כשנה וחצי, חלקו התבלה, חלקו אינו ראוי עוד לשימוש ותקופת האחריות של היצרן על חלקו כבר פגה. בעקבות הודעת הקבלן הסתיימה ההתקשרות עימו. בנובמבר 2020, משלא הציע משרד רה"ם מתקן מתאים לאחסון הצידוד, אחסן משרד הביטחון עבור משרד רה"ם את הצידוד, שעיקרו המטבח, באחד ממחנות צה"ל. הצידוד אוחסן במכולות שמשרד הביטחון הגדיר "לא מבודדות", שאינן מתאימות לשמירה על צידוד נגרות. ביולי 2023 מסר משרד רה"ם כי באוגוסט 2022 הוא ביצע בדיקה מדגמית של חלקי המטבח, וגורמים במשרד התרשמו



כי המטבח במצב טוב וניתן יהיה להשתמש בו, ועם זאת, רק לאחר שיחלו העבודות במעון הרשמי ניתן יהיה לדעת מהן ההתאמות הנדרשות לצורך שימוש במטבח.

במאי 2023 פרסם משרד הביטחון מכרז לשיפוץ מבנה המעון בבלפור. השירותים במכרז נגעו בין השאר לאספקה ולהרכבה של ארונות המטבח הנמצאים באחסנה. לגבי הארונות נכתב במכרז כי "ארונות המטבח נמצאים באחסנה אצל המזמין ומצב הארונות אינו ברור". עוד נכתב כי אם יימצא שיחידות של המטבח נפגעו, על הספק שייבחר במכרז יהיה לספק יחידות חדשות והזוהו ליחידות שנפגעו.

העלות הכוללת של רכישת המטבח הסתכמה ב-1.1 מיליון ש"ח, ששילם משרד רה"ם בשנים 2020 - 2021, מהם 580,000 ש"ח שולמו עבור ייצור המטבח, 230,000 ש"ח תמורת מוצרי החשמל שבו וכ-280,000 ש"ח תמורת אחסנה, הובלה, ביטול התקנה ודמי תפעול, בעקבות דחיות חוזרות של שיפוץ המעון הרשמי בבלפור. עקב העיכוב בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, ביוני 2023 הציוד אוחסן באחד ממחנות צה"ל, במכולות שמשרד הביטחון הגדיר "לא מבודדות" ושאינן מתאימות לשמירה על ציוד נגרות, ולדברי משרד הביטחון, "מצב הארונות אינו ברור".

ב. שיפוץ ומיגון של חצר המעון הפנימית: ביוני 2018 הוציא משרד הביטחון הזמנה לביצוע עבודה לשיפוץ ולמיגון של החצר הפנימית של המעון הרשמי בבלפור בסך כ-11.1 מיליון ש"ח. ההזמנה כללה בין היתר תכנון והתקנה של מעטפת ממוגנת לחצר הפנימית. בהזמנה נקבע כי העבודות יחלו באוגוסט 2018 ויסתיימו באפריל 2019.

תמונה 4: הדמיית מיגון החצר הפנימית במסגרת השיפוץ, כפי שתוכנן ב-2018



המקור: משרד רה"ם; מתוך הדמיה: רועי יצחקי משרד אדריכלים, באמצעות Lumion trial version.



בעקבות העיכוב המתמשך בביצוע השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור והודעת משרד רה"ם באוגוסט 2018 כאמור כי הוא דוחה את השיפוץ בלי שקבע מועד עתידי לביצוע, הודיע קבלן הביצוע של הפרויקט שלוש פעמים בחודשים דצמבר 2019 עד ספטמבר 2020 כי הוא דורש פיצוי כספי. הקבלן ציין כי העלויות בעקבות העיכוב כוללות בין היתר אחסון מוצרים, ביטול הזמנות מספקים, טיפול בחומרים עקב אחסון ממושך ועלויות ביטוח ואחריות מקצועית. מנובמבר 2020, משלא הציע משרד רה"ם מתקן מתאים לאחסון הציוד, אחסון משרד הביטחון עבור משרד רה"ם חלק מהרכיבים שנרכשו לצורך שיפוץ החצר הפנימית במחנה צבאי, בשטח פתוח ובתנאים שאינם מתאימים לשמירה על רכיבים מסוג זה. רכיבים נוספים אוחסנו אצל הקבלן. בספטמבר 2021 התברר למשרד רה"ם כי אי אפשר להשתמש עוד בחלק מהציוד שנרכש לצורך שיפוץ החצר הפנימית, מכיוון שהוא ניזוק באופן חמור. ביוני 2022 התברר כי חלק מהרכיבים שנרכשו לצורך השיפוץ נגרטו על ידי הקבלן.

העלות הכוללת של רכישת הציוד לשיפוץ החצר הפנימית ולמיגונה, של אחסנתו, של התשלום עבור ביטול ספקים של הטיפול בחומרים וכן של ביטוח ואחריות מקצועית הסתכמה בכ-14.7 מיליון ש"ח, מהם כ-11.1 מיליון ש"ח עבור העלות המקורית של הציוד וכ-3.6 מיליון ש"ח עלויות נוספות בגין העיכוב בשיפוץ המעון. הציוד לשיפוץ ולמיגון של החצר הפנימית התיישן או הושמד ולא ניתן להשתמש בו.

עולה אפוא כי בעקבות העיכוב בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, משרד רה"ם שילם תמורת מוצרים שנרכשו בשנים 2018 - 2019, לצורך מיגון החצר הפנימית ולצורכי המטבח, כ-11.9 מיליון ש"ח, אך המוצרים התיישנו או הושמדו וברובם לא ניתן להשתמש. כמו כן, העיכוב המתמשך בביצוע השיפוץ ודחיות חזרות ונשנות של עבודות השיפוץ הובילו לעלויות נוספות בגין אחסון המוצרים, ביטול הזמנות מספקים, טיפול בחומרים עקב אחסון ממושך ותשלומי ביטוח ואחריות מקצועית, בסך כ-3.9 מיליון ש"ח. ההוצאה על הרכיבים האלה הסתכמה אפוא ב-15.8 מיליון ש"ח.

פרויקט "וילה תהילה" למיגון ולשיפוץ של המעון הרשמי ברחוב בלפור

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק הסדרת הביטחון), קובע כי השב"כ הוא "הקצין המוסמך" לעניין משרד רה"ם, כלומר הגורם האחראי למתן הנחיות מקצועיות למשרד רה"ם בכל הנוגע לפעולות אבטחה פיזית, אבטחת מידע והתאמה ביטחונית. כמו כן, אחראי השב"כ מתוקף החלטות הממשלה לאבטחתו הפיזית של ראש הממשלה וכן אחראי להנחיה מקצועית של משרד רה"ם בכל הקשור לאבטחת מתקני הקבע של ראש הממשלה, כלומר מעונו ומשרדו⁸.

8 החלטת הקבינט שבכ/47 (10.3.13); החלטת הקבינט ב/17 (16.6.04).



1. במרץ 2021 התקיימו הבחירות לכנסת ה-24. ביולי 2021, סמוך לאחר הקמת ממשלת ישראל ה-36 בראשות חבר הכנסת דאז נפתלי בנט, החל משרד רה"ם להניע פרויקט נוסף לשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, לאחר שפרויקטים קודמים (הפרויקט משנת 2018 ופרויקט אמיר) לא בוצעו. הפרויקט כלל בין היתר עבודות בינוי ותשתית, הרחבה והחלפה של המטבח, סגירה אדריכלית של החצר הפנימית ללא מיגון - עקב התיישנות הרכיבים שנרכשו, מיגון גג הבית ומיגון חומת הבית. משך ביצוע הפרויקט הוערך בכ-24 חודשים, ועלותו הוערכה בכ-54 מיליון ש"ח (להלן - פרויקט וילה תהילה). בסוף מאי 2022 החלה לפעול ועדת היגוי לפרויקט, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז.

עם הנעת פרויקט וילה תהילה ביולי 2021, הופקד אהו"ב על ביצועו, וההחלטות בנוגע לפרויקט התקבלו בהובלת מנכ"ל משרד רה"ם דאז ובהשתתפות נציגי משרד רה"ם, נציגי משרד האוצר ונציגי אהו"ב. סמוך לאחר הנעת הפרויקט פעלו משרד רה"ם ואהו"ב לקידומו. באוקטובר 2021 גובשה פרוגרמה לפרויקט, בנובמבר 2021 החל התכנון האדריכלי של הפרויקט, ובדצמבר 2021 העביר צוות התכנון למשרד רה"ם מסמך "הקפאת תצורה" לצורך קבלת אישורו לתכולות הפרויקט.

השב"כ אחראי כאמור מתוקף החוק להסדרת הביטחון והחלטות הממשלה לאבטחתו הפיזית של ראש הממשלה, והוא משמש המנחה המקצועי של משרד רה"ם בכל הקשור לאבטחת מתקני הקבע של ראש הממשלה. נמצא כי משרד רה"ם לא עירב את השב"כ בעת שגובשו החלטות מהותיות בנוגע לסיווג הביטחוני של פרויקט וילה תהילה ולתכולות הביטחון שלו, מתחילת פעילות צוות הפרויקט ביולי 2021 ועד דצמבר 2021. הפרויקט כלל כאמור עבודות תשתית, בינוי ומיגון, בעלות שהוערכה בכ-54 מיליון ש"ח.

2. בספטמבר 2021 הגדיר משרד הביטחון את רמת הסיווג הביטחוני של הפרויקט וניהולו. המשרד קבע כי הפרויקט בכללותו יסווג כ"סודי ביותר". עם זאת קבע המשרד כי תכנון הפרויקט ינוהל כבלתי מסווג (בלמ"ס), וההגנה על המידע בנוגע לפרויקט תיעשה באמצעות הימנעות מזיהוי המבנה כמעון הרשמי של ראש הממשלה. לשם כך, קבע משרד הביטחון, יכונה המבנה בשם "וילה תהילה" והליך התכנון ייעשה תוך הימנעות מציון שמות רחובות, פרטי מיקום מזהים או כל מידע אחר שיכול לחשוף את המבנה. עוד נקבע כי סיווג משרדי התכנון שיטפלו בפרויקט יהיה גם הוא בלמ"ס, וסיווג המתכננים יהיה גבוה יותר ("שמור" לפחות). כמו כן, משרד הביטחון קבע כי סיווג התוכניות לאחר הסתרת פרטים מזהים יהיה בלמ"ס, וכי ייתכן שרמת הסיווג תשתנה בשלב מאוחר יותר.

בדצמבר 2021 השתתף השב"כ לראשונה, ביוזמתו, בפגישה באתר הפרויקט שבמסגרתה הוצגו תכולות השיפוץ של הפרויקט לצורך "הקפאת תצורה". לאחר שנחשף לתוכנית השיפוץ, ביקש השב"כ לעצור את קידום הפרויקט לצורך בחינה מחודשת של צורכי הביטחון והגנת המידע שבו.



במסגרת בדיקת השב"כ בינואר 2022 התברר כי פרויקט השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור נוהל במשרדי מתכננים פרטיים על גבי מערכות מחשוב בלתי מסווגות, המחוברות למרשתת (אינטרנט), ותוך שלא נשמרו הנחיות משרד הביטחון בעניין הגנת המידע ומניעת זיהוי המבנה כמעון ראש הממשלה. למשל מסמך הקפאת התצורה של הפרויקט כלל תרשים חיצוני של מבנה הפרויקט, המאפשר את זיהוי והכלול מידע בנוגע למקומם של חדרים רגישים בפרויקט ובנוגע לתשתית בינו למערכות תקשורת מסווגות.

בינואר 2022, לנוכח ממצאי בדיקת השב"כ, העביר השב"כ למשרד רה"ם מסמך הנחיות להגנת המידע הנוגע לפרויקט וילה תהילה. בין היתר הנחה השב"כ את משרד רה"ם להעלות את רמת הסיווג האישי של כלל המתכננים בפרויקט וכן את סיווג המתחמים שבהם מבוצע התכנון ל"סודי ביותר". בהתאם להנחיית השב"כ, במרץ ובמאי 2022 העביר משרד רה"ם לאהו"ב הנחיות מפורטות בנושא הגנת המידע על הפרויקט. שינוי רמת הסיווג של התוכנית הוביל להתייקרות של כ-30% באומדן עלות הביצוע של הפרויקט, בסך כ-20 מיליון ש"ח (עלייה מכ-68 מיליון ש"ח לכ-88 מיליון ש"ח). שינויים אלה גרמו לעיכוב של כחמישה חודשים בקידום פרויקט וילה תהילה.

3. בפברואר 2022 הגיש יועץ המיגון של פרויקט וילה תהילה למשרד רה"ם דוח על מצב האימום המוגדרים ועל המיגון של המבנה, במרץ 2022 עדכן משרד רה"ם בהנחיית שב"כ את דרישות הביטחון והגנת המידע במסגרת הפרויקט, ובמאי 2022 העביר משרד רה"ם לאהו"ב מסמך מתכלל של דרישות הביטחון והגנת המידע. דרישות הביטחון המעודכנות כללו תוספות שלא נכללו בתוכנית השיפוץ הקודמת של פרויקט וילה תהילה, ובהן: אמצעי מיגון פיזי, אמצעי רציפות תפקודית לשעת חירום, מיגון מלא של חלונות וקירות, הוספת תשתיות תקשוב, ביטחון ואבטחה וכן מיגון החצר הפנימית. לנוכח השינויים בתכולות הפרויקט וכן בעקבות העלאת סיווג הפרויקט ל"סודי ביותר", הוערכה עלות הפרויקט בשלב זה בסך כ-123 מיליון ש"ח, פי 2.3 מהאומדן הראשוני של עלות הפרויקט (שהיה כ-54 מיליון ש"ח).

מתחילת ינואר 2022 עד סוף מאי 2022 נקטו עובדי משרד הביטחון עיצומים ושבתה במסגרת סכסוך עבודה, ותכנון הפרויקט הוקפא, גם בשל השינויים האמורים בפרויקט, למשך חמישה חודשים. משהסתיימו העיצומים, המשיך אהו"ב להוביל את הפרויקט.

בתשובה מאוגוסט 2023 מסר אהו"ב כי במהלך שביתת העובדים במשרד הביטחון לא הייתה אפשרות לקדם את הפרויקט, בהיעדר החלטה של משרד רה"ם בנוגע לדרישות הסיווג והמיגון של השב"כ, וכי החלטה זו התקבלה במאי 2022.

ביוני 2022, בעקבות העלייה החדה כאמור באומדן עלויות פרויקט וילה תהילה, בחנה ועדת ההיגוי של הפרויקט אפשרויות לצמצום עלויות הפרויקט. במסגרת זו ביצע שב"כ עבודת מטה ובחן את הסיכונים הכרוכים בפרויקט, וביוני 2022 החליט ראש השב"כ על צמצום דרישות שב"כ לפעולות מיגון המעון במסגרת פרויקט וילה תהילה, בתנאי שפרויקט שירה יקודם לאלתר. על פי החלטת ראש השב"כ צומצמו הדרישות למיגון חלק משמעותי ממבנה המעון והדרישות הנוגעות להיקף אבטחת המידע שבמעון. כמו כן, הוחלט שלא לבדוק את עמידות המבנה לרעידות אדמה.



בהתייחסות מאוגוסט 2023 מסר השב"כ כי לאחר בחינת מכלול הנושאים הוא הסכים לצמצם את דרישות המיגון של המעון הרשמי בבלפור, בין השאר בתנאי שהשיפוץ יכלול פעולות מיגון ואבטחה שהוא הגדיר כקריטיות. בהתייחסות מינואר 2024 מסר שב"כ כי דרישות המיגון צומצמו גם כדי לזרז את ביצוע הפרויקט.

בהקשר להחלטות ראש השב"כ, קבעה ועדת ההיגוי ביוני 2022 כי אפשר לקדם את פרויקט שירה באופן מיידי הן בהיבט קידום התוכנית ברשויות התכנון והן בהיבט התכנון של הבנייה עצמה, וביוני 2022 החליטה על תחילת שלב פירוק תכולות המבנה בבלפור, לצורך שיפוצו. בסוף נובמבר 2022 הסתיימו הפעולות האלה, ובינואר 2023 הסתיימו התכנון המפורט של המבנה בבלפור. אומדן עלות פרויקט וילה תהילה בתנאים של צמצום דרישות המיגון הסתכם בכ-50 מיליון ש"ח, כלומר כ-40% מאומדן העלות המלאה של הפרויקט (שהיה כ-123 מיליון ש"ח).

4. בהמשך להחלטת ועדת ההיגוי מיולי 2022 על פירוק תכולות מבנה המעון הרשמי בבלפור, הורתה מנכ"לית משרד רה"ם דאז "להוציא את כל הציוד שנמצא במעון על פי הנהלים", עד אמצע אוגוסט 2022.

מדוח של אגף הביקורת הפנימית בנושא "טיפול המשרד בריהוט ובציוד המעון הרשמי בבלפור" ממרץ 2023, עולים הממצאים האלה: (א) מ-67 יצירות אמנות שהיו במעון, 10 יצירות שנלקחו ממוזיאון ישראל הוחזרו אליו. מ-57 היצירות האחרות לא ידוע מקומן של ארבע, ובהן יצירה שערכה נאמד ב-54,000 ש"ח. כמו כן לא קיים נוהל המסדיר את הטיפול בחפצי אמנות; (ב) ועדת הבלאי המשרדית החליטה מהם הפרטים שיוכרוזו כבלאי ובאילו פריטים ייעשה שימוש חוזר, ואולם פרוטוקול ההחלטה אינו מאפשר זיהוי הפרטיים באופן ודאי; (ג) האחריות לטיפול בציוד ובריהוט המעון אינה מוגדרת; (ד) הציוד והריהוט שהוצאו מהמעון מאוחסנים בארבעה מקומות, מהם מקום אחסון אחד לא מספק מענה הולם, ולגבי מקום אחסון אחר לא ברור אם ערך הציוד שבו מצדיק את עלות השכירות בסך כ-165,600 ש"ח בשנה; (ה) במשך שנים רבות משרד רה"ם לא קיים תהליך של ניהול מצאי למעון הרשמי בבלפור, ולא קיים מעקב, פיקוח ובקרה על הריהוט שהוכנס אליו ושהוצא ממנו, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות התכ"ם (תקנון הכספים והמשק של משרד האוצר).

לנוכח מאפייניו הייחודיים של המעון, הזמין משרד רה"ם חוות דעת שמאי שיבחן האם קיימים בו פריטים בעלי ערך מיוחד. השמאי בדק 102 פריטים בשווי כולל של כ-1.5 מיליון ש"ח, והמליץ להשאיר פריטים אחדים לשימוש חוזר ולגרוע את יתר הפריטים. על פי ממצאי הביקורת הפנימית: (א) בדיקת השמאי לא כללה ציוד רב שבזמן ביקורו במעון הועבר לאחסון; (ב) חוות דעת השמאי לא כללה התייחסות לערכם ההיסטורי של הפריטים אלא לערכם הכספי, וקיימת אי בהירות בדבר הימצאות רהיטים בעלי ערך היסטורי במעון; (ג) קיימים יותר מ-30 פריטים שאותם המליץ השמאי לגרוע ואינם מופיעים בהחלטת ועדת הבלאי המשרדית. פריטים אלה הועברו למשרד לצורך שימוש חוזר על אף המלצת השמאי.



על מנכ"ל משרד רה"ם לקיים דיון בדוח הביקורת הפנימית, בהתאם להוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, ולפעול בנוגע להמלצות שבדוח, על פי סיכום הדיון.

בפברואר 2024 השיב משרד רה"ם כי בסוף דצמבר 2023 קיים מנכ"ל המשרד דיון בדוח הביקורת הפנימית ובמסגרתו הופקו לקחים וניתנו הנחיות לביצוע. משרד רה"ם ציין כי הגורמים המקצועיים במשרד החלו ביישום הנחיות המנכ"ל.

ביולי 2021 הניע אפוא משרד רה"ם את פרויקט וילה תהילה לשיפוץ המעון הרשמי של ראש הממשלה בבלפור, לאחר שפרויקטים קודמים לשיפוץ המבנה לא יצאו לפועל. נכון למאי 2023, עדיין לא החלו עבודות הבינוי בפרויקט. בנוגע לתקופה הזו עלו שלושה ליקויים: (א) משרד רה"ם עירב את שב"כ בפרויקט וילה תהילה רק בדצמבר 2021, כחמישה חודשים לאחר שהמשרד החל לקדם את תכנון הפרויקט (ביולי 2021). עקב כך, עד סוף שנת 2021, הפרויקט התנהל ללא הקפדה מספקת על אבטחת המידע, ובכך הועמד בסיכון מידע בעל רגישות ביטחונית הנוגע למעון ראש הממשלה; (ב) רק במרץ 2022 עודכנו תכולות הפרויקט בהתאם להנחיות שב"כ, ועלות הפרויקט עודכנה מ-54 מיליון ש"ח ל-123 מיליון ש"ח, ובהמשך - ועל רקע הגידול באומדן עלות הפרויקט - צמצם שב"כ את דרישותיו לתכולות הפרויקט ביוני 2022 באופן שבו עלות הפרויקט הצטמצמה ל-50 מיליון ש"ח, שהם כ-40% מהעלות המלאה (שהסתכמה בכ-123 מיליון ש"ח). קביעת תכולות הפרויקט התעכבה אפוא בחצי שנה; (ג) שב"כ התנה את צמצום דרישותיו לתכולות הפרויקט בקידום לאלתר של פרויקט שירה להקמת מבנה למשרד רה"ם ומעון לראש הממשלה בקריית הלאום. ואולם בפברואר 2024 (מועד העדכון האחרון שקיבל משרד מבקר המדינה), יותר משנה וחצי לאחר התניה זו של שב"כ, משרד רה"ם עדיין לא הגיש כאמור לממשלה הצעת מחליטים בעניין פרויקט שירה, והפרויקט עדיין לא קודם.

מומלץ שמשרד רה"ם יערב את שב"כ בפרויקטים הנוגעים לתחום הביטחון, בשלבים הראשונים ומבעוד מועד, על פי תפקידי הארגון ואחריותו להנחיית המשרד כאמור. עוד מומלץ שהמשרד יודא שמבוצעות הנחיות הנוגעות לאבטחת מידע לגורמים חיצוניים הנותנים שירותים למשרד, כגון יעצי תכנון. כמו כן, מומלץ כי בעת קביעת תכולות מיגון של מעונות ראשי ממשלה, יפעלו שב"כ ומשרד רה"ם לגיבוש חלופות לתכולות ולחישוב עלויותיהן. זאת לצורך השגת איזון בין צורכי המיגון המבטיחים את ההגנה הנדרשת על ראש הממשלה ובני משפחתו המתגוררים עימו לבין שמירה על משאבי הציבור וחסכון מרבי בעלויות. בהקשר לכך מומלץ כי חשבות המשרד תבקר את העלויות של החלופות השונות לפני קבלת ההחלטה בנושא.

משרד רה"ם ציין בהתייחסותו כי בעקבות הרידוד האמור של תכולות הפרויקט ותוצאות המכרז לביצוע הפרויקט, הצטמצמו עלויות הפרויקט והן נאמדו בכ-37.3 מיליון ש"ח. עוד מסר המשרד כי כיום גורמי הביטחון לרבות השב"כ חברים בוועדת ההיגוי של הפרויקט ומעורבים בקבלת ההחלטות, וכי הוא מקפיד לפעול בהתאם להנחיות השב"כ בנוגע לביטחון המידע.

בנובמבר 2022 התקיימו הבחירות לכנסת ה-25, בדצמבר 2022 הוקמה ממשלת ישראל ה-37 בראשות חבר הכנסת בנימין נתניהו ובינואר 2023 מינה מנכ"ל משרד רה"ם ועדת היגוי חדשה



בראשותו לקידום ולתכנון של פרויקט לשיפוץ המעון הרשמי של ראש הממשלה ולמיגונו. במרץ 2023 הודיע משרד רה"ם לאהו"ב כי בכוונתו לקדם את פרויקט וילה תהילה בהקדם האפשרי, תוך ביצוע שינויים מינוריים בתכולות הפרויקט, וביקש שאהו"ב יפרסם מכרז לביצוע עבודות השיפוץ.

ביוני 2023 נותרו לביצוע השלבים האלה עד להשלמת ביצועו של פרויקט וילה תהילה: עדכון תוכנית הפרויקט על פי השינויים המבוקשים במשרד רה"ם; קבלת היתר ולמ"ב לחלקים מסוימים בתוכנית הפרויקט; השלמת הליך המכרז לביצוע עבודות השיפוץ; וביצוע העבודות בפועל. להערכת משרד רה"ם ואהו"ב נדרשו כ-24 חודשים להשלמת ביצוע הפרויקט. עד למועד העדכון שמסר משרד רה"ם בפברואר 2024, המשרד הוציא הזמנה בסך כ-37.3 מיליון ש"ח לביצוע פרויקט וילה תהילה, מסך זה נוצל בפועל סך של כ-3.4 מיליון ש"ח (9%).

בהתייחסות מאוגוסט 2023 מסר אהו"ב כי הפרויקט החל לפני שהושלם גיבוש התכולות שבו, ובמהלכו הוחלפו כמה פעמים מובילי הפרויקט מטעם משרד רה"ם. עקב כך, בוצעו בנוגע לפרויקט שינויים חוזרים במהלך שלב התכנון, לרבות שינויים הנדסיים, שהצריכו עדכון חוזר ונשנה של תקציב הפרויקט ולוח הזמנים שלו.

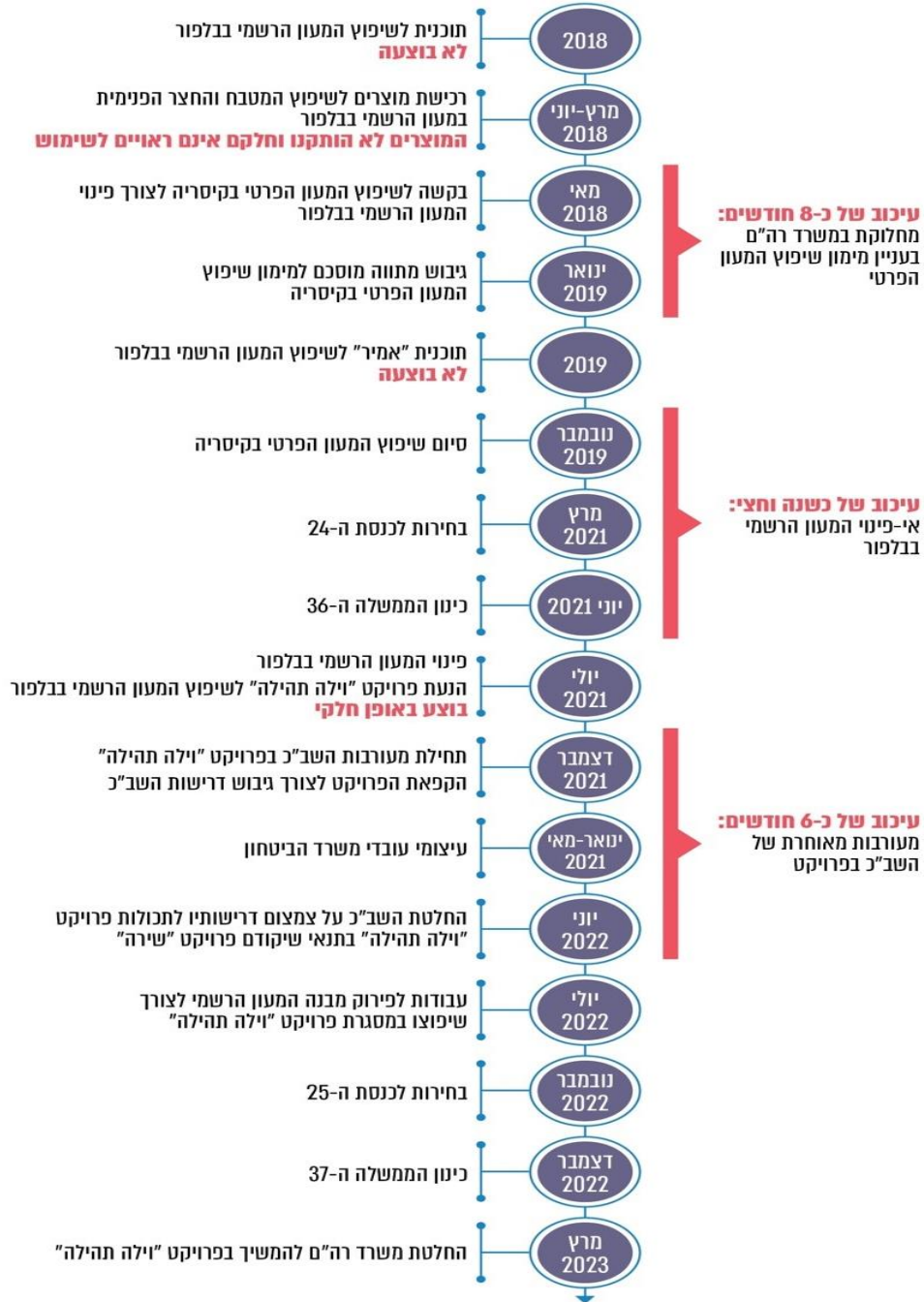
בהתייחסות מספטמבר 2023 מסר משרד רה"ם כי במאי 2023 התקבל אישור עדכני של ולמ"ב לפרויקט; ביוני 2023 פרסם משרד הביטחון מכרז לשיפוץ ומיגון המעון בבלפור, ונקבע קבלן זוכה; וביוני 2023 אישרה ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד רה"ם את תכולות הפרויקט ומסגרת התקציב.

התרשים להלן מציג נקודות ציון מרכזיות בנוגע לשיפוץ המעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים.

9 חברי הוועדה הם נציגי משרד רה"ם, השב"כ, משרד האוצר ואהו"ב.



תרשים 4: התמשכות פרויקט השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור - נקודות ציון מרכזיות



על פי משרד רה"ם ומשרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

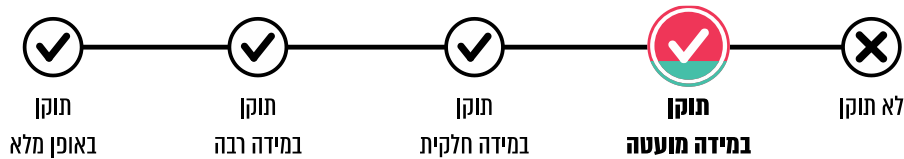


בשנת 2018 קידם משרד רה"ם תוכנית לשיפוץ המעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים, עקב מצבו הפיזי הירוד של המעון וצורכי מיגון ואבטחה של ראש הממשלה ובני ביתו. משרד מבקר המדינה המליץ בשנת 2020 למשרד רה"ם, בשיתוף השב"כ וגורמי מקצוע רלוונטיים נוספים, לוודא כי הפתרון המתוכנן למיגון המעון ייושם בהקדם האפשרי ויבטיח את שרידותו ורציפות תפקודו של ראש הממשלה בשעת חירום. ואולם מממצאי הביקורת עולה כי במהלך שלוש השנים שחלפו מאז, קידם משרד רה"ם את המיגון והשיפוץ של מבנה המעון רק במידה מועטה ותוך עיכובים רבים, שנבעו בין השאר מאי-פינוי המעון במשך יותר משנה וחצי (בשנים 2019 - 2021) ומשיתוף שב"כ בפרויקט באיחור של כחמישה חודשים (בשנת 2021), ועקב כך - עיכוב של חצי שנה בקביעה סופית של תכולות הפרויקט (בשנת 2022). תכולות הפרויקט הסתכמו בתחילתו לסך של כ-54 מיליון ש"ח, עודכנו לאחר שיתוף שב"כ בפרויקט ל-123 מיליון ש"ח, ובהמשך צמצם שב"כ את דרישותיו לתכולות הפרויקט באופן שבו עלותו הצטמצמה ל-50 מיליון ש"ח. לנוכח אלה נמצא הפרויקט בשלב מוקדם יחסית - לאחר שלבי התכנון וההריסה, ולפני תחילת עבודות הבינוי - על פי הערכה מעודכנת למאי 2023, נותרו כ-24 חודשים נוספים עד להשלמתו. עולה כי שיפוץ המעון בבלפור צפוי להסתיים בסוף שנת 2025 לכל המוקדם, כחמש שנים לאחר פרסום הביקורת הקודמת.

בתשובת השב"כ נכתב כי המציאות הנוכחית שבה אין מעון רשמי לראש הממשלה יוצרת "פער בכלל המישורים מבחינת שב"כ, בהיבטי האיום הפיזי והמידעי".

מומלץ כי משרד רה"ם, בשיתוף השב"כ, יפעל ליישום הפתרון המתוכנן למיגון המעון הרשמי בהקדם האפשרי, תוך ביצוע מעקב תקציבי הדוק וכן מעקב אחר קצב התקדמות הפרויקט בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן. כמו כן מומלץ שמשרד רה"ם יקפיד לפעול בהתאם להנחיות שב"כ הנוגעות לביטחון המידע ולשלבן מועד בהליכי התכנון.

מידת תיקון הליקוי





מיגון המעונות הפרטיים והתאמתם לשהות ראשי הממשלה

1. החלטת שכר שרים ונוהל ההוצאות: בחוק יסוד: הממשלה נקבע כאמור כי תשלומים שישולמו לשרים ולסגני שרים ייקבעו בחוק, בהחלטה של הכנסת או בהחלטת ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך. הכנסת הסמיכה את ועדת הכספים לקבל החלטה בעניין האמור, וזו קבעה את התשלומים שישולמו לשרים, ובכללם לראש הממשלה, במסגרת החלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982 (להלן - החלטת שכר שרים או ההחלטה). בהחלטה נקבע כי המדינה תעמיד לרשות ראש הממשלה מעון בירושלים, וכי "מעונו של ראש הממשלה בירושלים ומחוצה לה ינוהל על חשבון אוצר המדינה". בשנת 2001 גיבש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז, בהשתתפות נציגי משרד רה"ם, משרד האוצר ובית הנשיא, "נוהל השתתפות בהוצאות ראש ממשלה מכהן", המסדיר את יישומה המעשי של החלטת שכר שרים בנושא (להלן - נוהל ההוצאות או הנוהל). על פי החלטת שכר שרים ונוהל ההוצאות, מעונו הרשמי של ראש הממשלה בירושלים יישמש את ראש הממשלה ואת בני משפחתו.

בנוגע למעונו הפרטי של ראש הממשלה, ביטאו ההחלטה והנוהל את ההכרה בכך שלראש הממשלה תפקיד ייחודי התובע עבודה לאורך כל שעות היממה, ולפיכך יש להבטיח לו סביבת עבודה ותנאים אשר יאפשרו לו לבצע את תפקידו, גם כשהוא שוהה במעונו הפרטי. לפיכך נקבע בנוהל כי המדינה תשתתף בהוצאות מסוימות על תחזוקת המעון הפרטי, בתנאי שהן כרוכות בצורכי תפקידו של ראש הממשלה ובתנאי שהמעון הפרטי משמש את ראש הממשלה אחת לשבוע לכל הפחות. עוד נקבע בנוהל כי אוצר המדינה ישתתף בעלות של שיפוצים או תיקונים אך ורק לשם שמירה על הקיים, ולא ישולמו הוצאות שיש בהן השבחה של הנכס הפרטי.

2. עקרונות המעון הפרטי החלופי, בשנים 2018 ו-2021: החל בשנת 2018 עלה הצורך בביצוע עבודות בינוי ומיגון במעון הרשמי ברחוב בלפור בירושלים, שבעטין נבצר מראשי הממשלה להתגורר בו. בנסיבות אלו נדרש משרד רה"ם לשאלה מהי מתכונת המימון הראויה של פעולות בינוי ושיפוץ במעונו הפרטי של ראש ממשלה מכהן, בעת שראש הממשלה מתגורר דרך קבע במעון הפרטי ולא במעון הרשמי.

א. המעון הפרטי החלופי בקיסריה: בשנת 2018 החליט כאמור משרד ראש הממשלה לקדם באופן מיידי עבודות בינוי במעון הרשמי של ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים, לנוכח מצבו הפיזי הירוד של המעון וכן בשל צורכי מיגון ואבטחה. לצורך כך נדרשה יציאתו של ראש הממשלה מהמעון הרשמי והחלטת כי הוא ישהה במעונו הפרטי בקיסריה. בהתחשב בכך שבתקופת ביצוע העבודות במעון הרשמי צפוי היה המעון הפרטי בקיסריה לשמש את ראש הממשלה דרך קבע, ולנוכח עבודות בינוי שהתבקשו לשם כך במעון הפרטי, ביוני 2018 עמדה ועדת המכרזים במשרד רה"ם בין היתר על כך שבתקופה שבה נבצר מראש הממשלה וממשפחתו להתגורר במעון הרשמי, ועל כן הם מתגוררים במעון הפרטי, יש לראות את המעון הפרטי כמעון רשמי לעניין ביצוע תפקידו של ראש הממשלה ולהעתיק את כל השירותים הניתנים במעון הרשמי למעון הפרטי. עם זאת, ועדת המכרזים ציינה לגבי בינוי במעון הפרטי כי להבדיל מהמעון הרשמי מדובר בנכס פרטי ולא ברכוש המדינה, ולכן במעון הפרטי



יממן המשרד עבודות לצורך מיגון, אבטחה ותחזוקה לשימור המבנה הקיים, אך לא פעולות המשביחות את המבנה (להלן - עקרונות המעון הפרטי החלופי).

ב. המעון הפרטי החלופי ברעננה: ביוני 2021, עם כניסתו של חבר הכנסת דאז נפתלי בנט לתפקיד ראש הממשלה, פנה השב"כ למשרד רה"ם, התריע על פערי המיגון והאבטחה במעון הרשמי בירושלים וביקש לקדם את שיפוץ המעון בהזדמנות שנוצרה לכך עם חילופי הממשלה. ביולי 2021 החל משרד רה"ם לקדם את ביצוע פעולות השיפוץ והמיגון של המעון הרשמי, וראש הממשלה דאז הודיע כי ימשיך להתגורר עם משפחתו במעונו הפרטי ברעננה. בנסיבות אלו, ביולי 2021 קבעה הלשכה המשפטית של משרד רה"ם, באישור לשכת היועץ המשפטי לממשלה לשעבר במשרד המשפטים, כי המעון הפרטי ברעננה ישמש מעון חלופי למעונו הרשמי של ראש הממשלה לעניין ההוצאות הדרושות לראש הממשלה לשם ביצוע תפקידו ולעניין הזכויות שהיו מוקנות לו אילו התגורר במעון הרשמי. עם זאת קבע משרד רה"ם כי מאחר שמדובר במבנה בבעלות פרטית, לא יממן המשרד הוצאות שיש בהן השבחה של המעון הפרטי ברעננה. זאת, בדומה לעקרונות המעון הרשמי החלופי שנקבעו בהחלטות משנת 2018 בעניין המעון הפרטי בקיסריה.

3. תיקון להחלטת שכר שרים, 2023: במרץ 2023, בעקבות פניית מנכ"ל משרד רה"ם, אישרה ועדת הכספים של הכנסת תיקון להחלטת שכר שרים. בתיקון נקבע בין היתר כהוראת שעה, שתחול עד סיום העבודות במעון הרשמי בבבלפור או עד סוף שנת 2026, לפי המוקדם שבהם, כי ראש הממשלה רשאי להודיע למנכ"ל משרד רה"ם שמעונו בירושלים ישמש מעון חלופי למעון הרשמי; וכי אם יודיע ראש הממשלה כאמור, אוצר המדינה יישא בכל ההוצאות הנדרשות לתפעול ולתחזוקה של המעון הפרטי החלופי בירושלים, למעט הוצאות על פעולות להשבחתו, שאינן הוצאות אבטחה הנדרשות לפי הנחיות גורמי הביטחון¹⁰. בנוגע למעונו הפרטי הנוסף של ראש הממשלה מחוץ לירושלים נקבע בתיקון כי המדינה תישא בהוצאות המעון הפרטי, המשמש את ראש הממשלה דרך קבע בעת שאינו משתמש במעון הרשמי, באופן שיאפשר לראש הממשלה למלא את תפקידו, למגוריו ולמגורי משפחתו בעת שהייתם במעון הנוסף, למעט הוצאות הקשורות בנכס והוצאות השבחת המעון¹¹. עוד נקבע בתיקון כי מנכ"ל משרד רה"ם יקבע את ההוצאות וההיקפים הנדרשים לתפעול ולתחזוקת המעון הנוסף בהתאם לדיווח שיגיש המנהל התפעולי במעון. התפעול והתחזוקה של המעון הנוסף הוגדרו בתיקון כ"תחזוקה שאינה השבחה, לרבות תחזוקה שוטפת של המבנה, המחברים אליו או המיטלטלין שבו, המצריכה תיקון, ובכלל זה תיקון שברים, איטום, חיזוקים, תחזוקה מונעת והחלפת מחוברים או מיטלטלין". הוצאות להשבחת המעון הוגדרו: "הוצאות שכתוצאה מהן ערכם של הנכס, המחברים אליו או המיטלטלין שבו עלה במידה העולה על הנדרש בנסיבות העניין".

4. בחינת חלופות: במאי 2018, במסגרת התוכנית לשיפוץ המעון הרשמי בבבלפור ולנוכח הצורך בפינוי המעון, בחן משרד רה"ם חלופות למגורי ראש הממשלה. הנחת המוצא הייתה כי שיפוץ המעון הרשמי בבבלפור יימשך כחמישה חודשים ויסתיים עד סוף נובמבר 2018,

10 להבדיל מהמתווה הקודם, אוצר המדינה יישא גם בהוצאות הקשורות בנכס כגון תשלומי ארנונה.

11 בדומה למתווה הקודם, במעון הפרטי הנוסף לא תישא המדינה בהוצאות הקשורות בנכס כגון תשלומי ארנונה.



והחלופות שנבחנו היו מגורים במעון הפרטי בקיסריה, שהייה בבית מלון בירושלים ושכירת דירה או וילה באזור ירושלים.

עמדת שב"כ הייתה כי החלופה המועדפת היא המעון הפרטי בקיסריה, מאחר שחלופות אחרות היו מורכבות ולא מיטביות: חלופת השהייה בבית מלון תדרוש סגירה של שלוש קומות בבית המלון והליכי בידוק לאורחים בכניסה לבית המלון, ושכירת מעון בירושלים לתקופה של כמה חודשים כאמור תדרוש התקנת אמצעים רבים, סגירת רחובות ושכירת דירות נוספות באזור למאבטחים.

בהתייחסותו הבהיר השב"כ כי עמדתו התבססה על כמה שיקולים: רמת אבטחת ראש הממשלה במעון הפרטי בקיסריה; קיומה של תשתית אבטחה כנדרש במעון בקיסריה במועד הרלוונטי; מניעת הפרעה לציבור עקב צורכי אבטחה; צמצום עלויות אמצעי מיגון פיזיים וטכנולוגיים.

משרד רה"ם דן בשלוש החלופות למגורי ראש הממשלה במהלך שיפוץ המעון הרשמי, והוחלט כי חלופת המעון הפרטי בקיסריה היא הסבירה ביותר, וכי היא עדיפה על החלופות האחרות מטעמי נוחות וביטחון ומטעמים כלכליים.

עלויות התאמת המעונות הפרטיים לשימוש ראשי הממשלה - בעיקר לצורכי מיגון

בשל העיכוב המתמשך בקידום הפרויקט להקמת מבנה חדש למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, ועקב כך הצורך בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, וכמו כן בשל העיכוב שחל בביצוע שיפוץ המעון הרשמי, מימן משרד רה"ם ביצוע עבודות במעונות פרטיים של ראשי ממשלה, בעיקר לצורך מיגונם, וכן מימן שכירת דירות לצורך שהות המאבטחים ואנשי הצוות הנדרשים במעונות. בלוח להלן מפורטות הוצאות משרד רה"ם על ביצוע עבודות במעונות הפרטיים של ראשי הממשלה מינואר 2019 ועד אוקטובר 2023 וכן הוצאות המשרד על שכירות דירות לשהות מאבטחים ואנשי צוות. בהמשך חלו על המעון הפרטי עקרונות המעון הפרטי החלופי, כאמור. עוד יצוין כי במהלך חצי שנת כהונתו של ראש הממשלה ח"כ יאיר לפיד, שימשה אחת הדירות שהמדינה שוכרת דרך קבע בסמוך למעון הרשמי בבלפור, בסכום של כ-120,700 ש"ח לשנה, כמעון רשמי של ראש הממשלה, לצד עבודות המיגון שבוצעו במעונו הפרטי בתל אביב - כמפורט בלוח 1. בלוח 1 מפורטות בעיקר ההוצאות על עבודות המיגון שבוצעו, ולא הוצאות הכרוכות בהעסקת מאבטחים או הוצאות שוטפות על תחזוקה ועל תפעול המעונות.



לוח 1: ההוצאות על ביצוע העבודות במעונות הפרטיים של ראשי הממשלה, מינואר 2019 עד נובמבר 2023, בעיקר לצורך מיגון, וכן לצורך שהות מאבטחים ואנשי צוות של המעונות (באלפי ש"ח, מעוגל)

המעון הפרטי בקיסריה 2023 עד נובמבר 2023 (ראש הממשלה נתניהו)*	המעון הפרטי-חלופי ברחוב עזה עד נובמבר 2023 (ראש הממשלה נתניהו)*		המעון הפרטי בתל-אביב (ראש הממשלה דאז לפיד)	המעון הפרטי-חלופי ברעננה (ראש הממשלה דאז בנט)	המעון הפרטי-חלופי בקיסריה 2019 (ראש הממשלה דאז נתניהו)	
	עלות על פי אישור ועדת המכרזים בפועל	עלות על פי הזמנות בפועל				
0	0	**189	2,787	9,500	0	אמצעי אבטחה ומיגון זמניים
7,360	7,500	***17,900	639	14,485	795	מיגון קבוע
0	0	0	0	244	165	עבודות תחזוקה
0	0	370	0	120	0	שכירת דירות (בשנה)
210	210	530	149	579	0	שכירת דירות מאבטחים (בשנה)
7,570	7,710	18,989	3,600	24,900	960	סה"כ (מעוגל)

על פי נתוני משרד רה"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(*) הנתונים אינם כוללים הוצאות מגורים ואבטחה נוספות, בעת שבה נדרשה יציאתו של ראש הממשלה מהמעון הפרטי-חלופי ברחוב עזה.

(**) מזה 29,000 ש"ח לצורך הקמת המיגון הזמני, וכן 32,000 ש"ח לצורך שכירות חודשית של אמצעי מיגון, בחמשת החודשים שמינואר 2023 ועד מאי 2023 - המועד שבו נעשה הברור האחרון של משרד מבקר המדינה עם משרד רה"ם.

(***) 7,500 אלף ש"ח - הזמנה לרכישת טובין. כ-10,400 אלף ש"ח - הזמנה למיגון חלונות מנובמבר 2023.

☆



במשך כחמש שנים וחצי, ממאי 2018 עד נובמבר 2023, לא השלים משרד רה"ם את עבודות השיפוץ של המעון הרשמי בבלפור. עקב כך, ומכיוון שבמהלך בתקופה זו כיהנו בישראל שלושה ראשי ממשלה, נדרש המשרד לפעול למיגון ולהתאמה של כמה מעונות פרטיים של ראשי הממשלה - בקיסריה, ברעננה, בתל אביב וברחוב עזה בירושלים, ובכלל זה הוא נדרש לשכור דירות למאבטחים ולאנשי צוות ולסגור רחובות. כל אלה, בעלות מצטברת של 56 מיליון ש"ח¹². יצוין כי בשנים הללו משרד רה"ם אף לא שב ובחן חלופות למגורי ראשי הממשלה.

משרד רה"ם מסר בהתייחסותו כי לא ניתן היה לצפות מראש שבמהלך תקופה קצרה יחולו חילופי ממשלה ויכהנו שלושה ראשי ממשלה. המשרד מסר עוד כי על פי הנחיות שב"כ הוא נדרש למגן כל מעון פרטי של כל ראש ממשלה, "בנוסף למיגון המעון הרשמי חלופי". השב"כ מסר בתשובתו כי בחירת המעונות בהם צפוי ראש הממשלה להתגורר בזמן כהונתו אינה בסמכותו או במעורבותו, הודעה בעניין זה מועברת לשב"כ באמצעות משרד רה"ם והשב"כ מקיים הליך סדור לאבטחת כל מעון שצוין בהודעה האמורה.

לנוכח העיכוב הניכר באישור הפרויקט להקמת מבנה למשרד רה"ם ובביצוע, העיכוב הניכר בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור והעלויות המצטברות הנובעות מהתאמת מעונות פרטיים של ראשי ממשלה לשמש כמעונות חלופיים למעון הרשמי, מומלץ שמשרד רה"ם וחטיבת הנכסים באגף החשכ"ל יבחנו חלופות אחרות למעון הרשמי, כגון רכישה או שכירה של מבנה אחר בירושלים אשר ישמשו את ראש הממשלה כמעון רשמי המתאים לצרכיו, והצבת מיגון קבוע במבנה זה בהתאם לדרישת גורמי הביטחון.

באוגוסט 2023 השיב אגף החשכ"ל בנוגע לחלופת שכירת מבנה אחר בירושלים עד להשלמת שיפוץ המעון בבלפור כי חלופה זו מורכבת, בעיקר בשל דרישות האבטחה והעלויות שיידרשו להתאמת המבנה השכור והצורך להחזיר את המצב לקדמותו בתום תקופת השכירות. עוד ציין כי המועד הצפוי לסיום העבודות במעון בבלפור מתוכנן לסוף שנת 2024. אגף החשכ"ל הוסיף כי לנוכח לוח הזמנים וניסיון העבר, יש עדיפות למגורי ראש הממשלה באשר הוא במעונו הפרטי, בייחוד בהתחשב בכך שלאחר סיום כהונת ראש הממשלה יהיה צורך להמשיך ולאבטח אותו במעונו הפרטי.

מתשובת משרד רה"ם מפברואר 2024 עולה כי העבודות במעון בבלפור צפויות להסתיים בסוף ינואר 2025. משרד רה"ם ציין כי בכל מבנה חדש שהמשרד ישכור למגורי ראש הממשלה יידרשו התאמות האורכות פרק זמן ממושך ולפיכך, חלופה של רכישה או שכירה של מבנה אחר בירושלים כמעון רשמי לראש הממשלה אינה ישימה בנסיבות העניין. יצוין כי משרד רה"ם לא צירף לתשובתו תחשיב בדבר היקף עלויות העבודות הצפויות במעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה (בסך 18 מיליון ש"ח, עד למועד האמור) בהשוואה לעלות שכירת מבנה חלופי ומיגונו.

ב-7 באוקטובר 2023, בעקבות מתקפה רצחנית של ארגון חמאס על מדינת ישראל, פרצה מלחמה. בתחילת המלחמה התגורר ראש הממשלה מחוץ למעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה.

12 סכום זה אינו כולל 202,000 ש"ח בשנה לצורך שכירת דירה למאבטחים בקיסריה, כיוון שהמעון בקיסריה לא שימש חלופה למעון הרשמי בבלפור.



לנוכח העלויות הצפויות למיגון קבוע ולחיוזק תשתיות המעון הפרטי של ראש הממשלה ברחוב עזה, הנאמדות בנובמבר 2023 ב-18 מיליון ש"ח, וכן העלויות למיגון קבוע של המעון בקיסריה, הנאמדות ב-7.5 מיליון ש"ח, ובהתחשב בכך שבפרק זמן מסוים באותה שנה ראש הממשלה התגורר מחוץ למעונו הרשמי-חלופי, משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד רה"ם, יחד עם חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל, יבחן את האפשרות לשכור מבנה חלופי או לרכשו, כדי שישמש מעון רשמי חלופי לראש הממשלה, באופן שיענה על כל הצרכים ויחסוך את ההשקעות הניכרות בבתיים הפרטיים של ראשי ממשלה.

הוצאות משרד רה"ם על מיגון המעון הפרטי החלופי ברעננה

משרד רה"ם הוציא כ-24.9 מיליון ש"ח על מיגון המעון הפרטי החלופי של ראש הממשלה נפתלי בנט ברעננה, בתקופת כהונתו בשנים 2021 ו-2022.

1. ההוצאה על שכירת אמצעי אבטחה ומיגון זמניים (להלן: מיגון זמני או אמצעי מיגון זמניים): לצורך מיגון המעון הפרטי החלופי ברעננה, הוציא משרד רה"ם כאמור כ-9.5 מיליון ש"ח על שכירת אמצעי מיגון זמניים בשנים 2021 ו-2022. בינואר 2020, לפני מינויו של ראש הממשלה נפתלי בנט, התקשר המשרד עם שלושה ספקים בהסכם לאספקת ציוד לאירועים למשך שנתיים, בהיקף שנתי כולל של 25 מיליון ש"ח. בעת כתיבת המכרז וקביעת תנאיו לא התקיימו במשרד רה"ם אירועים שבהם הוצבו אמצעי מיגון זמניים לתקופות של חודשים רבים, אלא למשך כמה ימים לכל היותר. לפיכך נקבעו במכרז תנאי תשלום עבור רכיבים מסוימים על בסיס "פעילות", כתשלום המתחדש בכל פרק זמן קצוב של שימוש לפי שעות. למשל, שכירת שירותים ניידיים חויבה בתשלום מדי 24 שעות ושכירת גנרטור חויבה בתשלום מדי 5 שעות.

ביוני 2021, עם כניסתו של חבר הכנסת דאז נפתלי בנט לתפקיד ראש הממשלה וההחלטה כי המעון ברעננה ישמש כמעון פרטי חלופי, נדרש משרד רה"ם, לפי הנחיות שב"כ, להציב בסביבת המעון ברעננה אמצעי מיגון זמניים לתקופה ממושכת של כמה חודשים. בפועל הוצבו האמצעים הזמניים עד סוף יוני 2022, ובסה"כ במשך כ-12.5 חודשים. במסגרת זו הוצבו בסביבת המעון גם פריטים נלווים לצורך מיגון שעל פי ההסכם עם הספקים, התשלום עליהם בוצע בשיטת ה"פעילות" הקצרות האמורה, והם הוצבו במעון ברעננה למשך 12.5 חודשים (מאמצע יוני 2021 עד לסוף יוני 2022). עקב כך העלות החודשית של שכירת תא שירותים ניידי הייתה כ-103,000 ש"ח (ובחישוב ל-12.5 חודשים -1.29 מיליון ש"ח), ועלות שכירת גנרטור הייתה כ-390,000 ש"ח בחודש (ובחישוב ל-12.5 חודשים - 4.88 מיליון ש"ח).

מפרוטוקול ועדת המכרזים של משרד רה"ם עולה כי הסכומים האמורים גבוהים באלפי אחוזים ממחיר השוק של האמצעים האלה, לו נשכרו מראש לתקופות ארוכות יותר. בעקבות האמור, בשלב הארכת ההתקשרות עם הספקים, בדצמבר 2022, ובעקבות פניית היחידה המזמינה - אגף ביטחון וחירום - החליטה ועדת המכרזים של משרד רה"ם לאשר את הארכת ההתקשרות עם הספקים עד סוף שנת 2023, תוך התניית ההתקשרות בין היתר



בכך שאגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם לא יזמין פריטים המחויבים לפי פעימות עבור אירועים הנמשכים יותר משבוע.

יוצא אפוא כי לצורך מיגון המעון הפרטי החלופי של ראש הממשלה ברעננה שגר משרד רה"ם אמצעים מכוח הסכם קודם של המשרד שנועד לספק אמצעים לקיום אירועים נקודתיים. מדובר בהתקשרות שלא תוכננה לתת מענה על צורך ארוך טווח של מיגון מעון פרטי של ראש ממשלה, ומודל החיוב שנקבע בה לא התאים לשכירת הציוד לפרק זמן רצוף וממושך של כמה חודשים. עקב כך שילם המשרד על תאי שירותים ניידים וגנרטורים במהלך כשנה סכום כולל של כ-6.2 מיליון ש"ח, כ-65% מההוצאה הכוללת על אמצעים זמניים בסך כ-9.5 מיליון ש"ח, שהוא גדול באלפי אחוזים מהסכום שנדרש היה לשלם לו נשכרו האמצעים מראש לפרקי זמן ארוכים יותר.

משרד רה"ם מסר בהתייחסותו כי מלכתחילה הוצבו במתחם המעון ברעננה שירותים כימיים המתאימים לשכירות ארוכת טווח, אולם הללו לא היו תקינים ונדרש מענה אחר. המשרד מסר עוד כי התשלום בפועל על שכירת תאי שירותים במתכונת קצרת טווח של "פעילות" כאמור, בסך 1.29 מיליון ש"ח, נמוך מהסכום שהיה על המשרד לשלם על פי תנאי המכרז, וכי במסגרת משא ומתן עם הספק המשרד קיבל הנחה משמעותית, בסך 1.8 מיליון ש"ח. משרד רה"ם הוסיף כי פעל להטמיע את הערת הביקורת בעניין זה בהליך כתיבת מכרז חדש לרכישת שירותים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשלום לצורך שכירת תאי שירותים נייד בסכום כולל של 1.29 מיליון ש"ח ב-12.5 חודשים (לאחר הנחה), אינו עולה בקנה אחד עם השמירה הנדרשת על כספי הציבור.

במסגרת הזמנות עתידיות של אמצעים זמניים, על היחידות המזמינות במשרד רה"ם, לרבות אגף ביטחון וחירום, לוודא שתנאי ההסכם שמכוחו מתבצעת ההזמנה מבטיחים תשלום על פי מחירים מקובלים בשוק או נמוכים יותר, בהתאם לצורכי המשרד ולתקופות השימוש המתוכננות. כמו כן על חשב משרד רה"ם לבקר את הליכי הרכש שבאמצעותם המשרד רוכש מוצרים, כדי לוודא שמחירים שנקבעו לטווח הקצר לא אומצו לרכש לטווח הארוך, ובמידת הצורך לבצע את התיקונים הנדרשים. כמו כן מומלץ כי החשב הכללי יבדוק באופן רחבי במשרדי הממשלה אם הם משלמים תמורת מוצרים הנשכרים לטווח ארוך על פי תעריפים המתאימים לתקופות קצרות, ואם כן - מומלץ כי הוא יפעל להתאמת התעריפים לתקופות השימוש.

2. שימוש חוזר באמצעי המיגון: סמוך לכניסת ראש הממשלה דאז נפתלי בנט לתפקידו, ומשהוחלט כי יתגורר במעון הפרטי החלופי ברעננה, החלו משרד רה"ם ושב"כ לגבש את דרישות המיגון של המעון. שב"כ קבע כי המעון הפרטי ברעננה יהיה "שווה ערך לקיסריה", בהיבטי תו התקן, האמצעים ותהליך התכנון. שב"כ קבע עוד כי על המענה המיגוני שיינתן במעון הפרטי ברעננה להיות מידתי ולהביא בחשבון הן את תרחישי הייחוס ותוואי השטח העירוני שבו שוכן המבנה והן את תקופת הכהונה הקצרה, אשר הייתה צפויה להימשך שנה וחצי. במסגרת זו התחשב שב"כ בין היתר בשיקולים האלה: (א) מרכז החיים של ראש



הממשלה דאז יישאר ברעננה במהלך כל תקופת כהונתו; (ב) ראש הממשלה דאז ימשיך להיות מאובטח למשך 20 שנה לפחות לאחר תום כהונתו, ברמת אבטחה משתנה; (ג) ייעשה שימוש באמצעי מיגון ניידיים, הניתנים לשימוש חוזר במתקנים אחרים.

בהמשך לאמור הותקנו במעון הפרטי ברעננה אמצעי מיגון קבועים, בסך כ-14.5 מיליון ש"ח.

נמצא כי בעת שקיבל השב"כ את ההחלטה בדבר אמצעי המיגון של מעון ראש הממשלה ברעננה הוא הניח כי אפשר יהיה לעשות שימוש חוזר באמצעי מיגון שהותקנו בו, אולם הלכה למעשה האפשרות לעשות זאת מצומצמת.

בתשובת השב"כ נכתב כי קיימת מורכבות בשימוש חוזר באמצעי מיגון למעונות ראש הממשלה הפרטיים, לנוכח תוואי תא השטח, מאפייניו והיכולת להתאים את האמצעים מבחינה הנדסית; כי שב"כ לא הגדיר כהנחיה מבצעית האם אמצעי המיגון צריך להיות קבוע או אמצעי נתיק הניתן לשימוש חוזר; וכי הוא הנחה להעביר כמה אמצעים מהמעון ברעננה למעון ראש הממשלה לשעבר לפיד בתל אביב. בתשובת משרד רה"ם מספטמבר 2023 נכתב כי בימים אלה נעשה שימוש באמצעים טכנולוגיים שפורקו מהמעון הרשמי ברעננה, לצורך מיגון בתי שרים.

משרד רה"ם רכש אמצעי מיגון קבועים עבור המעון ברעננה בסכום כולל של כ-14.5 מיליון ש"ח, ואשר ליכולת לעשות שימוש חוזר באמצעים הועלה כלהלן: 6.8 מיליון ש"ח הוצאו על רכישת ציוד אבטחה פיזית שפורק ועל פי משרד רה"ם אינו בר שימוש חוזר שכן נדרשת התאמתו לתנאי השטח הייחודיים של כל מבנה; 5.7 מיליון ש"ח הוצאו על רכישת ציוד אבטחה טכנולוגי שפורק; 1.5 מיליון ש"ח הוצאו על רכישת שירותים (ביצוע העבודות, רכישת רישיונות וכיו"ב) אשר מטבעם אינם ניתנים לשימוש חוזר; חצי מיליון ש"ח הוצאו על רכישת ציוד אבטחה שנותר במעון גם לאחר שראש הממשלה סיים את תפקידו, כיוון שעל פי דרישת שב"כ יש לאבטח את המעון למשך פרק זמן נוסף. יוצא כי 54% (6.8 מיליון ש"ח) מההוצאה על ציוד שפורק מהמעון ברעננה, שסכומה הכולל 12.5 מיליון ש"ח - אינם ניתנים לשימוש חוזר; ולגבי 46% (5.7 מיליון ש"ח) אין ודאות שיעשה בהם שימוש חוזר. על פי דברים שמסר משרד רה"ם, האמצעים שפורקו נמצאים במחסנים של המשרד; אין ודאות כי ייעשה בהם שימוש חוזר; המשרד שוקל למכור אמצעים פיזיים (שאינם טכנולוגיים), בהנחה שלא ניתן לעשות בהם שימוש חוזר. יצוין כי אמצעים טכנולוגיים המאוחסנים תקופה ארוכה מתיישנים ועלולים לצאת מכלל שימוש.

מומלץ כי השב"כ יבחן את נסיבות ההנחה בדבר היכולת לעשות שימוש חוזר באמצעי מיגון. עוד מומלץ כי כאשר החלטת השב"כ בדבר אמצעי מיגון שיוקנו במעון ראש הממשלה מתקבלת גם על סמך הנחה כי יש אפשרות לעשות בהם שימוש חוזר, הוא יודא כי הנחה זו מבוססת וניתנת ליישום.

3. הוצאה על פריטי מיגון מסוימים: בפברואר 2020 פרסם משרד רה"ם את מכרז 12/19 לאספקה ולתחזוקה של מערכות ביטחון ומתח נמוך. במכרז צוין כי נציג המשרד לעניין ביצוע הסכם זה יהיה סמנכ"ל ביטחון וחירום במשרד, העומד בראש אגף ביטחון וחירום;



כי נציג המשרד ימסור לספק את הערות המשרד על תוכנית העבודה של הספק, לרבות על הערכת הכמויות והמחירים, והספק יתקן את התוכנית לשביעות רצון המשרד; וכי בגמר העבודה נציג המשרד אחראי לאישור התיעוד המקיף של המערכת אשר הותקנה בידי הספק; התמורה לספק תשולם לפי הכמויות שיספק בפועל, באישור נציג המשרד.

מומלץ שנציגי משרד רה"ם בהתקשרותיו עם ספקים יקפידו לוודא שהמשרד הוכש שירותים ומוצרים על פי הסכמים מתאימים כדי להבטיח מחירים שאינם גבוהים ממחירי השוק.

הוצאות משרד רה"ם על שכירת אמצעי מיגון זמניים במעון הפרטי בתל אביב

ביולי 2022, עם כניסת ראש הממשלה דאז חבר הכנסת יאיר לפיד לתפקידו ומשנבצר ממנו להתגורר במעון הרשמי בבלפור עקב פעולות הבינו והמיגון שבוצעו בו, הוקצתה לו דירת מאבטחים שמשרד רה"ם שוכר בסמוך למעון הרשמי בבלפור. בהתאם לכך הכיר משרד רה"ם בדירה זו כמעון רשמי חלופי. כמו כן החל המשרד לממן את אבטחת מעונו הפרטי של ראש הממשלה דאז בתל אביב על פי דרישות שב"כ לאבטחת ראשי ממשלה.

עלות אבטחת המעון הפרטי בתל אביב בתקופת כהונתו של חבר הכנסת יאיר לפיד כראש ממשלה, בחודשים יולי עד דצמבר 2022, הייתה כ-3.58 מיליון ש"ח, מהם כ-2.79 מיליון ש"ח (כ-78%) עבור שכירת אמצעי מיגון זמניים.

בתקופה שבה נדרש משרד רה"ם לממן את מיגון מעון ראש הממשלה דאז בתל אביב הייתה בתוקף התקשרות קודמת של המשרד עם ספקים לאספקת אמצעי מיגון זמניים, אשר במסגרתה שכר המשרד את אמצעי המיגון הזמניים ברעננה. התקשרות זו תוכננה כאמור לתת מענה על שכירת אמצעים לטווח קצר, והתשלום עבור חלק מהפריטים שנכללו בה חושב ב"פעילות" קצרות והתחדש בכל כמה שעות. לנוכח עלות השכירות הגבוהה של אמצעי המיגון ברעננה, בדק משרד רה"ם אפשרויות לשכור לצורך מיגון המעון בתל אביב פריטים במחיר המתאים לשימוש ארוך טווח. בהתאם לכך שכר משרד רה"ם, שלא במסגרת ההתקשרות הקיימת, אלא במסגרת אופציה שנכללה בתנאי המכרז המאפשרת לו להתקשר במקרים מסוימים עם ספקים אחרים, תאי שירותים במחיר שחושב לתקופה ממושכת ולא על בסיס "פעילות". עלות שכירת תאי השירותים הסתכמה ב-50,000 ש"ח (כ-2% מסך האמצעים הזמניים). בנוגע לשכירת גנרטורים בדק משרד רה"ם שלוש אפשרויות. משרד רה"ם מסר למשרד מבקר המדינה כי מצא ששלוש האפשרויות שבדק אינן עדיפות באופן מובהק על פני החלופה הקיימת, של תשלום לפי "פעילות". עלות שכירת הגנרטורים על בסיס "פעילות" הסתכמה בכ-1.9 מיליון ש"ח (כ-72% מסך האמצעים הזמניים).



יוצא אפוא כי כאשר משרד רה"ם נדרש לממן את מיגון המעון הפרטי של ראש הממשלה בתל אביב עמדה בתוקף התקשרות קודמת של המשרד לאספקת אמצעי מיגון זמניים, שלא תוכננה לתת מענה על צורך ארוך טווח של מיגון מעון פרטי של ראש ממשלה. משרד רה"ם בחן כמה חלופות לשכירת האמצעים הזמניים במחיר מופחת, ולבסוף שכר תאי שירותים במחיר המותאם לשכירות ארוכת טווח, שהסתכם בכ-50,000 ש"ח (כ-2% מכ-2.79 מיליון ש"ח, עלות כלל האמצעים הזמניים), ושכר גנרטורים במסגרת ההתקשרות הקיימת שאינה מותאמת לשכירות ארוכת טווח, במחיר שהסתכם בכ-1.9 מיליון ש"ח (כ-72% מעלות כלל האמצעים הזמניים), לאחר שמצא ששאר החלופות לא היו עדיפות באופן מובהק.

כמו כן נמצא כי לצורך מיגון המעון בתל אביב לא נעשה שימוש באמצעים שפורקו ממעונות אחרים.

משרד רה"ם מסר בתשובתו כי בשונה מן הטיפול במעון ברעננה, לקראת כהונת ראש הממשלה לשעבר לפיד היה בידי המשרד זמן להיערך ולמצוא פתרון יעיל וזול לשכירת תאי השירותים.

האמור לעיל מחדד את הצורך שמשרד רה"ם יתאים את התקשוריותו לרכישת אמצעים ולשכירת אמצעי מיגון זמניים למשכי השימוש בהם במעונות הפרטיים של ראשי ממשלה.

בטיחות המעון הרשמי החלופי ברחוב עזה

לפי חוק הסדרת הביטחון והחלטות הממשלה, משרד רה"ם אחראי לאבטחת מתקני הקבע של ראש הממשלה ושב"כ אחראי להנחיה מקצועית של משרד רה"ם בנוגע לאבטחת מתקנים אלה. כפי שיובהר להלן, במסגרת זו קובע שב"כ את תו התקן המקצועי לאמצעים הנדרשים בכל מתקן, ולפני כניסת ראש ממשלה לתפקידו מוודאים גורמי הביטחון הרלוונטיים כי המבנה העתיד לשמש מבנה חלופי למעון הרשמי מתאים לכך בהיבטי האבטחה והמיגון.

בדצמבר 2022, עם כניסת ראש הממשלה בנימין נתניהו לתפקידו ומשנבצר ממנו להתגורר במעון הרשמי בבבלפור עקב פעולות הבינוי והמיגון שבוצעו בו, הודיע ראש הממשלה כי הוא מעוניין להתגורר במעונו הפרטי ברחוב עזה בירושלים. בהתאם לכך הכיר משרד רה"ם במעון ברחוב עזה כמעון רשמי חלופי.

במהלך כשנה שבין דצמבר 2022, מועד כניסתו של ראש הממשלה לתפקידו, ועד נובמבר 2023 משרד רה"ם תכנן לבצע עבודות במעון הרשמי החלופי בעזה. נכון למרץ 2023 הן כללו הקמה של אמצעי אבטחה ומיגון ועבודות חשמל, בעלות מתוכננת של כ-7.5 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). בהמשך לכך תכנן משרד רה"ם לבצע עבודות נוספות, בעלות של כ-10.5 מיליון ש"ח, ובסה"כ כ-18 מיליון ש"ח, כמפורט להלן. נכון לנובמבר 2023 טרם הושלמו עבודות אלה.



המרפסת בחזית מבנה המעון - מיגון החלונות וחיזוק הקונסטרוקציה

במסגרת תכנון העבודות להתאמת המעון ברחוב עזה לצורכי פעילות ראש הממשלה, עלה צורך בהחלפת חלונות המותקנים במרפסת חזית של המעון (המכונים בתיעוד גם "קיר זכוכית"). לצורך כך קיבל משרד רה"ם שירותים של שלושה יועצים לבחינת מבנה המעון, כמפורט להלן.

1. חוות הדעת הראשונה בעניין חיזוק הקונסטרוקציה - ראשית, נשכרו שירותי יועץ הנדסי א', באמצעות התקשרות קיימת של משרד רה"ם לביצוע עבודות במעון הרשמי החלופי בעזה, ובאפריל 2023 מסר היועץ את חוות דעתו. היועץ ציין בחוות דעתו כי ביקר באתר המעון הרשמי החלופי ובחן את הקונסטרוקציה הקיימת של מרפסות המבנה, והן "תמוכות על ידי חיזוקים מפרופילי פלדה עם ברגים המעוגנים לעמודי המבנה"; "היציבות של המרפסות כעת היא גבולית... בהנחה שהמרפסות נוספו לאחר הבנייה המקורית של המבנה ורצפותיהן אינן המשך טבעי של רצפת הקומה העליונה"; "יש לנקוט זהירות מירבית לגבי משקלים נוספים על רצפות המרפסות, כדי לא לגרום לשקיעתן וחס וחלילה להתמוטטותן, עקב החוזק המוגבל של ברגי העיגון הקיימים". היועץ הוסיף כי במצב הנוכחי של המרפסות נשקף סיכון אם יוטל עליהן עומס והמליץ שלא לאפשר שהות של אנשים רבים במרפסות, שלא לערוך במרפסות מסיבות, שלא להציב בהן מכשירים רוטטים כגון מכונות כביסה או ייבוש וכן חפצים כבדים כגון ספריות וארונות, וכמו כן המליץ לדאוג לאיטום המרפסות בפני חדירת מי גשמים. היועץ ציין עוד כי אין תוכניות קונסטרוקציה של המבנה, והנחתו האמורה נשענת על ניסיונו המקצועי בשיקום ובשדרוג של מבנים קיימים. היועץ הוסיף כי יש לתמוך את אמצעי המיגון שבכוונת המשרד להתקין במרפסות המעון באמצעות קונסטרוקציה חיצונית למבנה, ללא העמסה של המרפסות. בחוות הדעת לא ציין היועץ את אומדן עלות ההמלצות. על פי הערכות משרד רה"ם, עלות יישום המלצותיו של יועץ זה הסתכמה בכ-3 - 4 מיליון ש"ח (לא כולל עלות קיר הזכוכית עצמו).

2. חוות הדעת השנייה ובדיקת יועץ בעניין חיזוק הקונסטרוקציה - ממסמכי משרד רה"ם ומתשובת אגף החשכ"ל עולה כי חשבות המשרד והלשכה המשפטית שלו סברו כי חוות הדעת של יועץ הנדסי א' אינה כוללת את כל המידע הדרוש, כגון ממצאי בחינה של תכניות הקונסטרוקציה של המבנה, ולפיכך ביקשו לקבל חוות דעת נוספת, שבה יפורט גם הצורך בחיזוק המבנה, הפעולות החיוניות לחיזוק המבנה והכנת כתבי כמויות לצורך התקשרות עם קבלן לביצוע העבודות. בהמשך, עיכב שב"כ את אישור הצורך בהחלפת החלונות, עד להבהרת העלויות הכרוכות בכך. בעקבות האמור, במאי 2023 שכר משרד רה"ם בהתקשרות ישירה שירותים של יועץ הנדסי ב' לצורך ביצוע בדיקה הנדסית של מבנה המעון הרשמי החלופי. יועץ הנדסי ב' מסר לאגף ביטחון וחירום במאי 2023 כי מומלץ לבצע בדיקות חוזק של המבנה על מנת לבדוק את איכותם וחזקם של חומרי הבנייה שלו.

לנוכח המלצת יועץ הנדסי א' ולשם גיבוש חוות הדעת של יועץ הנדסי ב', שכר משרד רה"ם שירותים של יועץ נוסף לצורך ביצוע בדיקות של חוזק המבנה, וביוני 2023 ביקש היועץ ההנדסי לכלול בבדיקת החוזק מרכיבים נוספים, לצורך מתן חוות דעתו.

ביולי 2023 מסר יועץ הנדסי ב' את חוות דעתו לאגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם. בחוות הדעת נכתב כי היא עוסקת בתוספת העומס הצפויה כתוצאה משיפור המיגון באמצעות החלפת קיר זכוכית בחזית המרפסת, לזכוכית ממוגנת יותר. לצורך הבדיקה נבחנה התוכנית



האדריכלית משנת 1966, וצוין כי לא נמצאה תוכנית קונסטרוקציה למבנה, דבר שהוא שכיח במבנים ישנים כאלה. לצורך הבדיקה נשכרה גם חברה המבצעת בדיקות אל-הרס למיפוי הקונסטרוקציה הקיימת, ו"לאור אילוצים של גישה לא ניתן היה לקבל תמונה מלאה". במסגרת בדיקה זו בוצעו דגימות בקומות אחרות (שבהן לא נמצא המעון עצמו), עקב מגבלות הגישה, ומתוך הנחה כי קומות אלה מייצגות את אופן הבנייה בקומה שבה נמצא המעון; בוצעה בדיקת רדאר במרפסת בקומה אחרת בבניין; ובוצעו בדיקות נוספות להערכת חוזק הבטון. על סמך ממצאי הבדיקות בוצעה אנליזה ממוחשבת, חושבו עומסים, והם נבחנו אל מול התקן הישראלי לעומסים במבנים והוצגו הממצאים.

מסקנות יועץ הנדסי ב' בחוות הדעת היו כי שלד הבניין נבנה לפני שנים רבות ואינו עומד בכלל דרישות התקנים הישראליים המעודכנים; כי "תוצאות הבדיקה שבוצעה מעידות ברמה גבוהה של ודאות כי קיים חוסר בזיון ברזל במרפסת ולכן מוערך כי המרפסות לא יעמדו בעומסים גבוהים"; וכי "תוספת קיר הזכוכית משפיעה באופן זניח על רצפת המרפסות... והעומס הנוסף עובר ברובו למערכת הפלדה החיצונית".

בעקבות הבדיקה קבע יועץ הנדסי ב' בחוות דעתו כי אפשר להחליף את קיר הזכוכית לעובי המבוקש, והמליץ לעשות זאת בכפוף לליווי הנדסי, שיכלול השלמת בדיקות ונתונים, וכן "ביצוע חיזוקים מקומיים בקונסטרוקציית הפלדה הקיימת סביב המרפסות, ללא קונסטרוקציה חיצונית נוספת עם עמודים היורדים לקרקע". היועץ מצא כי "לא נשקפת סכנה מיידית ליציבות המרפסות. יחד עם זאת, לאור חוסר במידע מלא מהבדיקות ובהתאם לגיל הבניין שנבנה לפי תקינה ישנה, מומלץ להפחית מהעומסים הפועלים על רצפת המרפסות ולבצע מעקב הנדסי אחר מצבן, אשר יכלול בדיקה ויזואלית תקופתית של מהנדס שיוודא שלא מופיעים סדקים באזור רצפת המרפסות, או לחלופין באמצעות התקנת חיישן דיגיטלי לניטור המצב במרפסות. בכל מקרה יש למנוע מצב של עומסים מוגברים (כגון התקהלות אנשים והצבת חפצים כבדים)". היועץ ציין כי אם יבוצעו העבודות על פי הצעתו יתוכננו במסגרתן חיזוקים, ואם יותקנו החיזוקים לא יהיה צורך לחשוש מעומסים מוגברים, על רקע החסר בנתונים ו"גיל הבניין". לפי הערכתו הראשונית של היועץ, עלות ביצוע העבודות על פי הצעתו תהיה כ-250,000 ש"ח.

יועץ הנדסי ב' המליץ עוד לבצע חיזוק של רצפות המרפסות לצורך עמידה בדרישות התקן הישראלי העדכני וציין כי במסגרת בדיקתו לא נבחנה עמידות הבניין ברעידות אדמה, וכי יש אינדיקציה לכך שהמבנה לא תוכנן לעמוד ברעידות אדמה, דבר האופייני למבנים ישנים.

בתשובת משרד רה"ם למשרד מבקר המדינה צוין כי הצעת יועץ הנדסי א' כללה תכולות מיגון וקונסטרוקציה לרבות הוצאות בלתי צפויות מראש וניהול הסיכונים בה היה קטן יחסית, ואילו הצעת יועץ הנדסי ב' לא כללה את כל הרכיבים הרלוונטיים ולכן הייתה שונות גדולה בין ההצעות.



מהאמור לעיל עולה כי נכון לאפריל 2023 היה בידי משרד רה"ם מידע בדבר ליקויי בטיחות במרפסות המעון הפרטי ברח' עזה, אשר משמש חלופה למעון הרשמי של ראש הממשלה מאז תחילת שנת 2023. אגף ביטחון וחירום במשרד רה"ם קיבל חוות דעת מקצועית מיועץ הנדסי א' לצורך בדיקת המרפסות במבנה המעון, ולפיה נדרש בין השאר לתמוך את המבנה באמצעות קונסטרוקציה חיצונית. העלות הכוללת של העבודה הוערכה בכ-3 - 4 מיליון ש"ח. לבקשת החשבות והלשכה המשפטית של משרד רה"ם, אשר סברו כי אין די בחוות הדעת הראשונה, הזמין אגף הביטחון והחירום חוות דעת מקצועית נוספת, אשר הסתמכה על שורה של בדיקות הנדסיות נוספות, ועל פיה ניתן להחליף את קיר הזכוכית כנדרש, בכפוף לליוי הנדסי, ולבצע חיזוקים מקומיים בקונסטרוקציית הפלדה הקיימת סביב המרפסות, ללא קונסטרוקציה חיצונית נוספת עם עמודים היורדים לקרקע, בעלות כוללת של כ-250,000 ש"ח. עלות ביצוע הצעתו של היועץ יועץ הנדסי א' הייתה גבוהה אפוא פי 12 לפחות מעלות הצעתו של יועץ הנדסי ב'.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד רה"ם במהלך הביקורת כי קידום העבודה תוך הישענות על חוות הדעת של יועץ א', זאת בשעה שהונחה חוות דעת של יועץ ב' המעריכה את ההיקף הכספי של העבודות בכפחות מ-10% מההיקף הכספי שהוערך על ידי יועץ א' - תעורר קושי בהיבטים של מינהל תקין, יעילות וחסכון (ראו בהמשך בעניין פעולת משרד רה"ם בנושא).

לנוכח הפערים שבין חוות הדעת של יועץ הנדסי א' ויועץ הנדסי ב', מבחינת עלות עבודות המיגון שהם המליצו לבצע, מתחדד הצורך כי בעת בחינת הצעות הנוגעות לביצוע עבודות מיגון ובטיחות במעון רה"ם, יוצגו חלופות שיכללו אומדנים כספיים ויצורפו להן חוות דעת של יועצים לפי הצורך.

3. הגדלת סכום ההתקשרות למיגון המעון ברחוב עזה, לרבות תוספת לחיזוק

הקונסטרוקציה - במרץ 2023 דנה ועדת המכרזים של משרד רה"ם בבקשת אגף הביטחון והחירום לאשר בין השאר התקשרות לצורך מיגון מעונות ראש הממשלה ברחוב עזה ובקיסריה. המיגון כלל בין היתר שריון חלונות. הוועדה אישרה 12 מיליון ש"ח - 7.5 מיליון ש"ח למיגון המעון ברחוב עזה ו-4.5 מיליון ש"ח למיגון המעון בקיסריה¹³.

ביולי 2023 דנה ועדת המכרזים בבקשת אגף הביטחון והחירום להרחיב את ההתקשרות האמורה. ובאוגוסט אישרה את הרחבת ההתקשרות בסך 13 מיליון ש"ח - 10 מיליון ש"ח למיגון המעון ברחוב עזה ו-3 מיליון ש"ח למיגון המעון בקיסריה. על פי הבקשה, אושרה הוספת הקונסטרוקציה הנדרשת לצורך התקנת חלונות משוריינים במעון ברחוב עזה, כך שסכום ביצוע הקונסטרוקציה יוגבל לסך של 750,000 ש"ח, שהוא סכום המאפשר ביצוע

13 באותו החודש אישרה ועדת המכרזים במשרד רה"ם, ועדת הפטור המשרדית במשרד רה"ם וועדת הפטור של החשכ"ל את ביצוע ההתקשרות כמבוקש.



קונסטרוקציה לפי חוות הדעת של יועץ הנדסי ב', שעלותה נמוכה יותר, בתוספת עלויות בלתי צפויות¹⁴.

בתחילת אוגוסט 2023 העביר אגף הביטחון והחירום, באמצעות החברה שעמה התקשר לביצוע עבודות המיגון במעונות ראש הממשלה, בקשה לקבל הצעת מחיר מקבלנים בעניין עבודות הקונסטרוקציה ומיגון החלונות במעון ברחוב עזה. במסגרת זו, התבקשו הקבלנים להגיש הצעת מחיר לביצוע הקונסטרוקציה על פי בקשה התואמת את חוות הדעת של יועץ הנדסי א' שעלותה גבוהה יותר¹⁵. בנוגע לפתרון המומלץ בחוות הדעת של יועץ הנדסי ב' שעלותו נמוכה יותר צוין באחד מסעיפי הבקשה כי הקבלן רשאי יהיה להגיש לאישור חלופה תכנונית התואמת את חוות הדעת של יועץ ב', הזולה יותר, ואם יעשה כן יהיה על הקבלן לבצע בנוסף לתכנון הקונסטרוקציה את כל הבדיקות הנדרשות לבדיקת עמידות המבנה הקיים לקבלת העומסים, לבצע תכנון מתאים, ולהציג את כל החישובים המאשרים את עמידות המבנה בקבלת העומסים הנוספים.

מן האמור עולה כי נכון לאוגוסט 2023, הסכום הכולל שביקש אגף הביטחון במשרד רה"ם ואושר על ידי ועדת המכרזים המשרדית, ועדת הפטור המשרדית וועדת הפטור באגף החשכ"ל, לביצוע עבודות מיגון במעונות ראש הממשלה עומד על סך של 25 מיליון ש"ח, מהם 17.5 מיליון ש"ח למעון ברחוב עזה ו-7.5 מיליון ש"ח למעון בקיסריה.

עוד עולה כי ועדת המכרזים במשרד רה"ם וועדת הפטור באגף החשכ"ל החליטו לאשר הגדלת סכום ההתקשרות למיגון המעון ברחוב עזה ב-13 מיליון ש"ח (מ-12 מיליון ש"ח ל-25 מיליון ש"ח), בתנאי שתינתן עדיפות לחלופה הזולה יותר, וסכום ההתקשרות לביצוע הקונסטרוקציה לא יחרוג מ-750,000 ש"ח. אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם העביר לקבלנים בקשה להגשת הצעות מחיר המבוססת בעיקר על החלופה היקרה יחסית לביצוע הקונסטרוקציה, הנאמדת בכ-3 מיליון ש"ח לפחות. בהמשך לכך, משרד רה"ם כלל לא קיבל הצעות מחיר בנוגע לחלופה הזולה, ושתי הצעות המחיר שקיבל כללו תכולת עבודות התואמת את החלופה היקרה בלבד. הצעת המחיר הזולה מבין השתיים הייתה בסך כ-1.7 מיליון ש"ח, לא כולל מע"ם ותקורה. עד למועד סיום הבירור שערך משרד מבקר המדינה בסמוך לקבלת התייחסות משרד רה"ם בפברואר 2024, לא הושלמו עבודות המיגון במעון ברחוב עזה.

על-פי תשובת משרד רה"ם מפברואר 2024 והחומרים המצורפים אליה, באוקטובר 2023 אישרו ועדת המכרזים במשרד רה"ם וועדת הפטור באגף החשכ"ל את בקשת אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם לשינוי עלות רכיב הקונסטרוקציה, מסך של עד 750,000 ש"ח לסך

14 עוד קבעה הוועדה כי אם לאחר קבלת הצעות המחיר המפורטות והתייחסות השב"כ ימצא אגף הביטחון והחירום שלא ניתן לממש בסכום זה את ביצוע הקונסטרוקציה באופן המוצע בחוות הדעת בעלות הנמוכה – יגיש האגף בקשה חדשה לוועדת המכרזים.

15 לפי חוות דעת זו, יותקנו "חלונות מגן בהיקף המרפסת, הנתמכים על ידי קונסטרוקציית פלדה חדשה היורדת מקומה רביעית עד לתחתית המבנה וביסוסה". בקשת משרד רה"ם לקבל הצעת מחיר נגעה רובה ככולה בחלופה שעלותה גבוהה יותר, ואשר נוגעת לקונסטרוקציה שתותקן מהקומה הרביעית במבנה ועד לתחתיתו. אחד מסעיפי הבקשה התייחס לחלופה שעלותה נמוכה יותר. לבקשה צורפו מפרטים לשתי החלופות.



של עד 1.7 מיליון ש"ח, לא כולל מע"ם ותקורה. לצד זאת, לא חל שינוי בעלות הכוללת של העבודות במעון ברחוב עזה, וצוין כי המקור התקציבי להגדלת עלות הקונסטרוקציה יהיה הפחתה בעלות רכיבים אחרים.

עוד עולה מתשובת משרד רה"ם והחומרים המצורפים אליה, כי ועדת המכרזים וועדת הפטור אישרו את הגדלת רכיב הקונסטרוקציה בין היתר מהסיבות האלה: (א) בספטמבר 2023, על פי דרישת הלשכה המשפטית במשרד רה"ם וחשובות המשרד ולנוכח הסכום הגבוה של הצעות המחיר, קיים משרד רה"ם סיוור במעון ברחוב עזה לשני הקבלנים שהגישו את הצעות המחיר וביקש כי יגישו הצעות מחיר חדשות ובהן בחירה מנומקת באחת משתי השיטות לחיזוק המרפסות - קונסטרוקציה חיצונית (בדומה לחלופה היקרה של יועץ א') או חיזוקים פנימיים (בדומה לחלופה הזולה של יועץ ב'). שני הקבלנים הגישו הצעות מחיר לקונסטרוקציה חיצונית והחברה שעמה התקשר אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם לביצוע העבודות הודיעה אף היא כי לא תבצע את העבודה במתווה של חיזוקים מקומיים, בשל סיכונים שונים; (ב) משרד רה"ם קיבל לבקשתו חוות דעת נוספת מיועץ ב', אשר אישר כי קיימים סיכונים מסוימים בחלופה הזולה, הנסמכת על המבנה הקיים, כי החלופה היקרה פשוטה יותר לתכנון וכי עלות בסך 1.2 מיליון ש"ח לחלופה היקרה תהיה להבנתו סבירה בתנאי שמדובר בסכום סופי; (ג) משרד רה"ם הגיע להסכמה עם החברה שעמה התקשר לביצוע העבודות כי שיטת ההתקשרות תהיה על בסיס הצעת המחיר, ללא תוספת עלות כלשהי, לרבות עלויות שיתגלו תוך כדי ביצוע העבודות, וכן כי יינתנו למשרד הנחות מסוימות; (ד) בקשת אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם להגדלת רכיב הקונסטרוקציה הוגשה בדחיפות לנוכח צורך מבצעי במיגון המעון ברחוב עזה וחשש מהתייקרות העבודות בעקבות עליית שער הדולר.

מומלץ כי משרד רה"ם יבחן את המשמעות הכלכלית והתפעולית של תיקון ליקויי הבטיחות במעון הפרטי ברחוב עזה, המשמש מעון רשמי חלופי, ובכלל זה יבחן חלופות רלוונטיות ויפעל בהתאם לממצאי הבחינה. עוד מומלץ כי משרד רה"ם יקפיד לפעול בהתאם להנחיות ועדת המכרזים ויקפיד על הצגה מאוזנת של חלופות לביצוע בפני מציעים פוטנציאליים. כמו כן מומלץ כי להבא משרד רה"ם יודא שנוסף על התאמת מבנה לשמש מעון רשמי חלופי לראש ממשלה בהיבטי האבטחה והמיגון, המבנה מתאים גם בהיבט הבטיחות.

התאמת המעון ברחוב עזה לשהיית ראש הממשלה בזמן מלחמה

סמוך לאחר כניסת ראש הממשלה בנימין נתניהו לתפקידו, ומשהוגדר המעון הפרטי ברחוב עזה כמעון רשמי חלופי, קיבל משרד רה"ם בפברואר 2023 דוח בדבר המיגון הנדרש לצורך ביצוע התאמות במבנה המעון לשהיית ראש הממשלה על פי דרישות השב"כ. הדוח כלל בחינה של עמידות מבנה המעון בפני תרחישים ואיומים שונים והצגת המלצות להתמודדות עמם. הדוח התייחס בין היתר לתרחיש "איומי מלחמה", הכולל "עימות מוגבל, ירי רקטי או טילים מעזה או לבנון". בעניין זה צוין כי "במבנה הקיים אין פתרון מיגוני כדוגמת מרחבים מוגנים או מקלט", כי "בזמן אירוע משמעותי ראש הממשלה ומשפחתו אינם אמורים לשהות בדירה", וכי "בעימותים מוגבלים ובתרחישי הפתעה אין מרחב מוגן זמני שאליו ניתן לפנות את יושבי הבית". לנוכח



האמור, הומלץ בדוח "לשקול תוספת מרחב מוגן קרקעי בחצר ולחליפין ביצוע שיפורי מיגון קלים של פקע"ר [פיקוד העורף] במסגרת שדרוג חדר לחדר מאבטחים".

במפרט אמצעי המיגון והאבטחה הפיזית והטכנולוגית של פרויקט הבינוי ברחוב עזה ממרץ 2023 (ראו להלן - CDR) שאישר שב"כ, גם על סמך דוח המיגון האמור, לא נכללו החלופות האמורות שהומלצו בדוח - מרחב קרקעי מוגן בחצר או שדרוג חדר מאבטחים על פי תקן של פקע"ר. עם זאת, על פי מסמכים מאוחרים יותר של משרד רה"ם, הוא החליט לכלול בעבודות שנעשו במעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה הקמה של "מרחב מוגן בתקן פקע"ר" להתמודדות במצבי חירום, אך "בשל תעדוף נמוך יותר ביחס לשאר הפרויקט, כמו גם שיקולים ומשפיעים נוספים כגון עוצמת עימותים צפויים ומרכזי כובד תפקוד ראש הממשלה במצבים כאלו ומגבלות במעון עצמו, הנושא נדחה לשלב מאוחר יותר בפרויקט".

ב-7 באוקטובר 2023 פתח ארגון חמאס במתקפה רצחנית על ישראל מרצועת עזה, שכללה ירי רקטות לעבר אזור הדרום ולעבר מרכז וחדירת חוליות מחבלים לערים וליישובים בגבול הרצועה. במהלך המתקפה נרצחו כ-1,400 אזרחים ואנשי ביטחון ישראלים ונחטפו 236 אנשים לתוך שטחי הרצועה (נכון ל-18.11.23). במהלך המלחמה התפתח עימות גם בגבול הצפון מול ארגון חיזבאללה. בהתאם לחוק יסוד: הממשלה, אישר הקבינט את מצב המלחמה. נכון לאוקטובר 2023, גייסה מדינת ישראל כ-360,000 אנשי מילואים ופינתה עשרות יישובים באזור עוטף עזה ובצפון הארץ. במהלך החודש הראשון למלחמה, לכל הפחות, התגורר ראש הממשלה מחוץ למעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה, וככל הנראה הוסיף להתגורר בירושלים¹⁶, ועל פי המשרד היה כוונתו לעבור להתגורר במעון הרשמי-חלופי מיד לאחר הצבת מרחב מוגן בחצר ("מיגונית").

בעקבות תחילת המלחמה פעל משרד רה"ם להצבת מרחב מוגן בחצר המעון הרשמי-חלופי, והעריך את עלותו ב-474,000 ש"ח, וב-29.10.23 אישרה ועדת הפטור של משרד רה"ם התקשרות עם ספק מסוים לצורך הקמת מרחב מוגן, בפטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993¹⁷.

יוצא אפוא כי על פי דוח יועץ מיגון שהוגש למשרד רה"ם בפברואר 2023, המעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה אינו מתאים לשמש מעון לראש הממשלה בתרחיש "איומי מלחמה", ובזמן "אירוע משמעותי" ראש הממשלה ומשפחתו "אינם אמורים לשהות בדירה". לנוכח התממשות תרחיש המלחמה המשמעותי באוקטובר 2023, שנכון לעת הזו משכו אינו ידוע, מתחדד הצורך לשקול מחדש את התאמת המעון ברחוב עזה לשמש חלופה למעון הרשמי.

שב"כ ציין בתשובתו כי ב-10.10.23 אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם הצביע על הצורך בהצבת "מרחב מוגן תקני" במעון ברחוב עזה, בשל המצב הביטחוני שפקד את המדינה ובשל הדחיפות המבצעית. שב"כ אישר את הבקשה.

בפברואר 2024 השיב משרד רה"ם כי "המעון החלופי ברחוב עזה אומנם אינו מתאים לאיומי מלחמה, אך הותאם ועונה על כל שאר איומי הייחוס, ואף באשר לאיומי מלחמה צומצם הסיכון".

16 בפרוטוקול ועדת מכרזים מ-29.10.23, צוין בין השאר כי "ישנה דרישה של ראש הממשלה לעבוד מירושלים באופן מדי...לאור דרישת רה"מ לעבור למעון באופן מדי".

17 תקנה (2)3 ותקנה 10א(ב)1 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.



מומלץ כי משרד רה"ם יבחן חלופות למגורי ראש הממשלה כאמור, בהתחשב גם בתרחיש "איומי המלחמה". לנוכח עלויות המיגון של המעונות הפרטיים, אשר הסתכמו ב-56 מיליון ש"ח, וכמו כן, בשל מצב המלחמה או הסיכון להתממשות איום דומה בעתיד, מומלץ כי משרד רה"ם ישקול מחדש את הצורך בהשלמת ביצוע התוכניות למיגון קבוע של המעון ברחוב עזה, בעלות אשר נכון לנובמבר 2023 נאמדה בכ-18 מיליון ש"ח, וכך ישקול פעם נוספת חלופות של רכישת מבנה או שכירת מבנה עבור מעון רשמי לראש הממשלה, אשר יענה על כל הצרכים. גם לנוכח תשובת משרד רה"ם, ולפיה המעון הרשמי-חלופי ברחוב עזה אינו מתאים לאיומי מלחמה (הגם שלפי התשובה צומצם הסיכון לראש הממשלה המתגורר בו) ובשים לב לעלות העבודות למיגון קבוע של מבנה המעון, יש מקום שהמשרד יקבל החלטה בנוגע להמשך מגורי ראש הממשלה במעון זה. בעניין זה נדרש כי שב"כ ישולב בהליך הבחינה וההחלטה בנושא שכן חוות דעתו המקצועית בנוגע לסיכון, אמורה לעמוד במרכז הליך זה.

קביעת תכולות עבודות המיגון ואישור ההוצאה עליהן

1. לפי חוק הסדרת הביטחון והחלטות הממשלה, משרד רה"ם אחראי לאבטחת מתקני הקבע של ראש הממשלה - מעונו ומשרדו, והשב"כ אחראי להנחיה מקצועית של משרד רה"ם בנוגע לאבטחת מתקנים אלה. במסגרת זו קובע השב"כ את תו התקן המקצועי של האמצעים הנדרשים בכל מתקן ("ספר תקן"). התרשים להלן מציג את השלבים העיקריים בתהליך קביעת תכולות המיגון במעונות ראשי הממשלה.



תרשים 5: אבני דרך מרכזיות בקביעת תכולות מיגון מעונות ראש הממשלה

יתקיים סיור במעון ובסביבתו בהשתתפות הגורמים והיעצים הרלוונטיים במשרד רה"ם והשב"כ כגורם המנחה, להתאמת דרישות אמצעי האבטחה והמיגון של השב"כ למתקן הרלוונטי.	סיור שטח	
משרד רה"ם, בסיוע יועצים רלוונטיים, יכין תוכנית ובה ניתוח האיומים על-פי התקן שקבע השב"כ.	דרישה מבצעית (דמ"צ)	
השב"כ יבחן את תוכנית האבטחה והמיגון שגיבש משרד רה"ם, לצורך מתן אישור עקרוני לתוכנית.	אישור עקרוני	
Critical Design Review – משרד רה"ם יעביר מפרט של אמצעי המיגון והאבטחה לבחינה ולאישור של השב"כ.	CDR	
משרד רה"ם יתקין את אמצעי המיגון והאבטחה באמצעות חברה מבצעת.	התקנת אמצעים	
משרד רה"ם יקבל מהחברה המבצעת דוח על התקנת אמצעי האבטחה והמיגון; משרד רה"ם והשב"כ יבחנו את כל המערכות שהותקנו לצורך זיהוי פערים; משרד רה"ם והשב"כ יודאו את השלמת הפערים.	פעולות בקרה	

על פי מסמכי השב"כ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי קביעת תכולות המיגון במעונות ראש הממשלה, על ידי משרד רה"ם, בהנחיית השב"כ ובאישורו, מתבצעת על בסיס שיקולי מיגון ואבטחה מקצועיים. קביעת תכולות המיגון, הממומנת בידי משרד רה"ם, אינה מחייבת על פי ספר התקן של שב"כ שקילת שיקולים נוספים, כגון היקף עלויות המיגון, משך הכהונה הצפוי של ראש הממשלה והיבטי השבחת המעון הפרטי במסגרת פעולות המיגון.

2. בתהליך הרכש בגוף ממשלתי מעורבים ככלל הגורמים האלה: דורש הרכש - היחידה שמבקשת לבצע את הרכש לצרכיה (להלן - היחידה המזמינה); קניין שמזין את פרטי הרכש המבוקש למערכת הממוחשבת (מרכב"ה); הגורם שמאשר את נחיצות הטובין או השירות שדורש הרכש מבקש לרכוש, והוא בעל סמכות לייצג את המדינה בעסקאות רכש ולחתום על מסמכים הנוגעים להן על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - מורשה חתימה);



אגף הכספים, ובראשו חשב המשרד שהוא עובד אגף החשכ"ל, קובע אם לאשר את ביצוע ההזמנה, ובהמשך מחליט אם לאשר את התשלום לספק; וגורם המאשר שהטובין או השירות שנרכשו סופקו כנדרש.

התרשים להלן מציג שלבים מרכזיים בתהליך אישור ההוצאות על מיגון המעונות, שבוצע במשרד רה"ם, כפי שעלה ממסמכי ההתקשרות של המשרד עם חברה א' לצורך אספקה ותחזוקה של מערכות ביטחון ומתח נמוך למשרד רה"ם¹⁸. תהליך זה כלל הליך מכרזי לרכישת ציוד ושירותים הנדרשים לצורך מיגון המעונות וקביעת עלותו של כל פריט וכל שירות, בהתאם לכללים המחייבים את גורמי הרכש במשרדי הממשלה, וכן חתימה על הסכם עם ספק שנבחר.

18 מכרז פומבי מס' 12/19 לאספקת ולתחזוקת מערכות ביטחון ומתח נמוך למשרד רה"ם (פורסם בפברואר 2020). ההסכם נכנס לתוקף ב-20.4.5. ב-30.5.22 החליטה ועדת המכרזים במשרד רה"ם לאשר יציאה למכרז פומבי חדש. ב-21.3.23 אישרה ועדת המכרזים במשרד רה"ם התקשרות חדשה לצורך אספקת שירותי התקנה ותחזוקה של אמצעי מיגון ומתח נמוך כדי לתת מענה על הצרכים הביטחוניים הנדרשים עם הקמת הממשלה ה-37 ועל מנת למנוע נזק ביטחוני של ממש, בהתאם לתקנה (2)3 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. ההתקשרות אושרה לתקופה של חצי שנה, ובשווי של עד 15 מיליון ש"ח כולל מע"ם.



תרשים 6: תנאים מרכזיים במכרז למיגון מעונות ראש הממשלה ואבני הדרך בהליך אישור ההוצאות לפיהם

ההסכם בין המשרד לספק כולל "כתב כמויות וטבלת מחירים" ובהם רשימה מפורטת של הציוד והשירותים הדרושים למשרד והתמורה שתשולם לספק עבור כל פריט או שירות שיוזמן במהלך תקופת ההסכם.	מכרז והסכם עם ספק	
אספקת ציוד ושירותים תיעשה על פי הזמנת המשרד, בהתאם לצרכיו בלבד. המשרד אינו מתחייב להזמין עבודות בהיקף מינימלי כלשהו.	הגדרת צורך ע"י המשרד	
המשרד יהיה רשאי להתקשר על פי שיקול דעתו הבלעדי עם נותני שירות אחרים לצורך קבלת השירותים או חלק מהם.	היעדר בלעדיות לספק	
<ul style="list-style-type: none"> נציג המשרד הוא אגף הביטחון והחירום במשרד. לפני ביצוע העבודה נציג המשרד ימסור את הערות המשרד על תוכנית העבודה של הספק, לרבות הערכת כמויות ומחירים. הספק יתקן את התוכנית בהתאם להערות, ולשביעות רצון המשרד. בגמר העבודה נציג המשרד אחראי לאישור התייעוד המקיף של המערכת שהותקנה על ידי הספק. התמורה לספק תשולם לפי הכמויות שייספק בפועל, באישור נציג המשרד. 	תפקיד נציג המשרד	
מורשי החתימה של משרד רה"ם הם מנכ"ל המשרד וחשב המשרד. העבודה תתבצע באמצעות הזמנה חתומה בידי מורשי החתימה של המשרד, בכפוף לקיומו של הסכם תקף החתום על ידי מורשי החתימה.	תפקיד מורשי החתימה	

על פי מכרז פומבי מס' 12/19 לאספקת ולתחזוקת מערכות ביטחון ומתח נמוך למשרד רה"ם (פורסם בפברואר 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהאמור לעיל עולה כי עלויות הציוד והשירותים לצורך מיגון מעונות ראשי הממשלה נקבעות מראש על ידי משרד רה"ם בהתאם למכרז ובמסגרת הסכם עם ספק; נציג המשרד שנקבע מראש, מהיחידה המזמינה, אחראי לבדוק את תוכנית הספק לביצוע העבודות, לרבות את הערכת הכמויות והמחירים, והספק יתקן את התוכנית בהתאם להערות נציג המשרד ולשביעות רצון המשרד; נציג המשרד אחראי לבדוק את הציוד והשירותים שסיפק הספק ולאשר תיעוד מפורט של המערכת שסופקה; תשלום המשרד לספק מותנה באישור נציג המשרד בדבר מספר פריטי הציוד שסופקו; מורשי החתימה של המשרד - מנכ"ל המשרד וחשב המשרד, מוסמכים לאשר את ההזמנה מהספק ואת ביצוע התשלומים.

בשנים 2018 עד 2023 ביצע משרד רה"ם עבודות, בעיקר לצורך מיגון, במעונות פרטיים של ראשי ממשלה באמצעות שלושה מכרזים וחמישה הסכמים שהמשרד חתם עם ספקים,



ואשר תוקפם הוארך מפעם לפעם. במכרזים האלה נקבע כי היחידה המזמינה, שהיא הגורם במשרד שדרש את הרכש, היא אגף ביטחון וחירום.

3. קביעת תכולות המיגון של מעון פרטי של ראש הממשלה מתבצעת כאמור על בסיס שיקולי מיגון ואבטחה מקצועיים, והיא אינה מחייבת שקילות שיקולים אחרים כגון שיקולי עלות. עלויות המיגון המושגות על משרד רה"ם מחושבות לפי היקף תכולות המיגון שנקבעו לו בידי השב"כ (פריטים ושירותים שעל המשרד לרכוש) ומחירי הפריטים והשירותים, כפי שנקבעו בהליך רכש שהמשרד מבצע.

הליך קביעת תכולות המיגון של מעון ראש הממשלה מבוסס כאמור על שיקולי ביטחון מקצועיים שקבע ואישר השב"כ. נמצא כי במקרים שיפורטו להלן ביצע משרד רה"ם בקרה על העלויות של תכולות המיגון שקבע שב"כ, מצא כי עלויות אלה גבוהות וסבר שיש לצמצמן, ובעקבות זאת קבע שב"כ כי ניתן לרדד את תכולות המיגון ובכך לצמצם את היקף ההוצאה המושגת על משרד רה"ם, כמפורט להלן:

א. באוגוסט 2017, במסגרת פרויקט אלמוג, עדכן שב"כ את דרישות הביטחון של הפרויקט בתחום האבטחה הפיזית מפני טרור ובתחום אבטחת המידע והסייבר. עלות עדכון הדרישות נאמדה ב-270 מיליון ש"ח. במועד זה קיים צוות הפרויקט, בראשות סגן ראש המל"ל לביטחון פנים ועורף דאז ובהשתתפות נציגי שב"כ ומשרד רה"ם, דיון ובו הבהיר סגן ראש המל"ל דאז בנוגע לתכולות האבטחה בפרויקט כי "לא תהיה פגיעה ברמת המיגון אך ננהל סיכונים איפה שניתן". בעקבות האמור הוחלט לצמצם את תכולות האבטחה בפרויקט לעלות שנאמדה בכ-150 מיליון ש"ח. בדיון שהתקיים כשבועיים לאחר מכן, בהשתתפות נציגי שב"כ, שב והבהיר סגן ראש המל"ל דאז כי לא תהיה חריגה מתקציב הפרויקט, ולפיכך יש לצמצם בין היתר את תכולות האבטחה של הפרויקט. בעקבות האמור צומצם אומדן עלות תכולות האבטחה בפרויקט בכ-80% מהאומדן המקורי (270 מיליון ש"ח) והסתכם בכ-55 מיליון ש"ח.

ב. במהלך שנת 2021 החל משרד רה"ם בתכנון פרויקט וילה תהילה לשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, שעלותו הוערכה באותה עת ב-54 מיליון ש"ח. במרץ 2022 אישר שב"כ דרישות ביטחון והגנת מידע לפרויקט, ובעקבות כך הוערכה עלות הפרויקט בכ-123 מיליון ש"ח. ביוני 2022 קיימה ועדת ההיגוי של הפרויקט, בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז ובהשתתפות ראש השב"כ והחשב הכללי, דיון שמטרתו "להציג את החלופות השונות לביצוע הפרויקט מבחינת תכולות, מיגון, תקציב וזמן - הכול מתוך מטרה לקדם את הפרויקט, על דעת כל הגורמים הרלוונטיים, באופן מאוזן ונכון אל מול צרכי האבטחה, הבטיחות והעלות הכלכלית". במהלך הדיון קבע ראש השב"כ כי בתנאים מסוימים שפירט אפשר לצמצם את תכולות הפרויקט שהוגדרו במסגרת הדרישה המבצעית שאישר שב"כ, וזאת באמצעות איזון השיקולים - צרכי המיגון, עלותם וזמן ביצועם. עקב צמצום תכולות הפרויקט שאישר שב"כ צומצם אומדן עלות הפרויקט בכ-60% ועמד על כ-50 מיליון ש"ח.



בעת קביעת תכולות המיגון של פרויקט אלמוג בשנת 2017 ושל פרויקט וילה תהילה במעון הרשמי בבלפור בשנת 2021, משרד רה"ם הביא בחשבון מלכתחילה שיקולי ביטחון, ורק לאחר מכן נשקלו שיקולים כלכליים של ההוצאה הציבורית על הפרויקט לשם צמצום ניכר באומדני העלויות של צרכי המיגון שגובשו בידי גורמי הביטחון מלכתחילה. בפרויקט אלמוג צומצמו תכולות המיגון בכ-80% - מכ-270 מיליון ש"ח לכ-55 מיליון ש"ח, ובפרויקט וילה תהילה צומצמו תכולות המיגון בכ-60% - מכ-123 מיליון ש"ח לכ-50 מיליון ש"ח. ואולם בעת קביעת תכולות המיגון של המעון הפרטי ברעננה, בשנת 2021, משרד רה"ם לא פעל כדי שבמכלול השיקולים בדבר אבטחת המעון ומיגונו יהיו גם שיקולים כלכליים, ולפיכך אמצעי האבטחה נקבעו על סמך שיקולי ביטחון, ועלויותיהם היו גבוהות יחסית לעלויות המיגון של מעונות פרטים אחרים, כפי שעולה מלוח 1 (כ-24.9 מיליון ש"ח).

4. בשנת 2019 מימן כאמור משרד רה"ם פעולות מיגון במבנה המעון הפרטי בקיסריה בהיקף של כ-795,000 ש"ח. משרד המשפטים ביקש בדיעבד את חוות דעתם של הגורמים הביטחוניים ואת חוות דעתה של הלשכה המשפטית של משרד רה"ם בכל הנוגע לאישור מימון ההוצאות האלה, בין השאר בהיבט נוהל ההוצאות. הלשכה המשפטית של משרד רה"ם השיבה כי מעולם לא התבקש אישורה לעבודות שנדרשות מטעמים ביטחוניים, וכי משעה שגורמי ביטחון קובעים שיש צורך ביטחוני לבצע עבודה כלשהי במעון הפרטי של ראש ממשלה, אין לגורם אזרחי סמכות לערער על כך, אף אם הוא מגיע למסקנה שיש בעבודות גם היבט של השבחת הנכס. הלשכה ציינה עוד כי מצד אחד, לא ניתן לדעת אם תיקון הליקוי במבנה המעון הפרטי עומד בדרישת נוהלי המשרד, שכן לגורמי הביטחון אין כלים לבחון בהיבט העמידה בנוהלי המשרד את הליקויים במבנה הטעונים תיקון, ומצד אחר, עובדי המשרד לא יערערו על עמדת גורמי הביטחון באשר לצורך הביטחוני בעבודה המבוקשת.

השב"כ השיב כי הליך קביעת תכולות המיגון בפרויקטים שבאחריותו מבוסס על הערכת מצב בנוגע לאיומים הקיימים, תוך הפעלת שיקול דעת, לרבות בנוגע לחיסכון באמצעי המיגון. כמו כן, השב"כ מבצע בסיום כל פרויקט הליך סדור של תחקיר והפקת לקחים.

מן האמור עולה כי צרכי המיגון של המעונות הפרטיים של ראשי הממשלה והיקף הציוד הנדרש למתן מענה על צרכים אלה מוצעים בידי משרד רה"ם, על סמך דרישות שב"כ, ומאושרים בידי השב"כ, על בסיס שיקולים מקצועיים-ביטחוניים וללא שקילה שיטתית של שיקולים כלכליים לצורך חיסכון בעלויות. משרד רה"ם פעל בשני מקרים שעלו בביקורת - פרויקט אלמוג והמעון הרשמי בבלפור - לבחינת אמצעי האבטחה העומדים בדרישות השב"כ על סמך שיקולי ביטחון, ורק בהמשך בחן שיקולים כלכליים לשם חיסכון בעלויות. בכך, במעון הרשמי בבלפור, נאמדה עלות השיפוץ בכ-54 מיליון ש"ח, לאחר גיבוש תכולות הביטחון על ידי השב"כ היה אומדן העלות כ-123 מיליון ש"ח, ולאחר שקילת שיקולים כלכליים צומצם אומדן העלות לכ-50 מיליון ש"ח. במקרים אחרים, כגון במעון הרשמי החלופי ברעננה - המשרד לא פעל כך.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי אגף הביטחון במשרד רה"ם משמש גם כ"גוף דורש", כלומר כיחידה המקצועית המזמינה, וגם כגוף המבצע את הרכש בפועל. לפיכך, ולנוכח תוצאות העבר



וממצאי עבודת אגף החשכ"ל בנוגע לרכש שביצע אגף הביטחון והחירום במשרד רה"ם, אגף החשכ"ל סבור כי יש מקום להקים במשרד רה"ם גוף רכש מקצועי המופרד מדורש הרכש, אשר יביא בחשבון גם שיקולים כלכליים במסגרת קבלת החלטות.

בפברואר 2024 השיב משרד רה"ם כי הוא קידם הליך אסטרטגי להקמת יחידת רכש מרכזית, לרבות עבור אגף הביטחון והחירום, כי המבנה הארגוני של היחידה ותפיסת ההפעלה אושרו על-ידי נציבות שירות המדינה, והמשרד ימשיך לפעול לאיש תפקידים ולהשלמת הקמת יחידת הרכש האמורה.

מומלץ כי בעת קביעת תכולות מיגון של מעונות ראשי ממשלה יפעלו שב"כ ומשרד רה"ם לגיבוש חלופות לתכולות ולחישוב עלויותיהן. זאת לצורך השגת איזון בין צורכי המיגון המבטיחים את ההגנה הנדרשת על ראש הממשלה ובני משפחתו המתגוררים עימו לבין שמירה על משאבי הציבור וחיסכון מרבי בעלויות. בהקשר לכך מומלץ כי חשבונות המשרד תבקר את העלויות של החלופות השונות קודם שתתקבל החלטה. במידת הצורך, כפי שעלה בעת הדיון בתכולות העבודות במעון הרשמי בבבלפור, יש להעלות את הסוגיה להכרעת הגורמים הבכירים בשב"כ ובמשרד רה"ם. לנוכח תשובות אגף החשכ"ל ומשרד רה"ם, מומלץ כי משרד רה"ם ישלים את תהליך הקמת יחידת הרכש המרכזית, וכי יקפיד בביצוע רכש על הפרדה בין היחידה המקצועית המזמינה את הטובין או השירותים הנרכשים ובין הגורם המקצועי המאשר ומבצע את הרכש, לרבות בנוגע לרכש של אמצעי אבטחה ומיגון¹⁹.

הסדרת אבטחת בתי שרים ומעונות פרטיים של ראשי ממשלה מול רשויות התכנון

הסדרת אבטחת בתי שרים

1. לפי החוק להסדרת הביטחון ולהחלטות הממשלה בעניין אבטחת שרים, הממונים על הביטחון במשרדי הממשלה מופקדים על אבטחת השר בביתו, בהתאם לתקן שקבע שב"כ²⁰.

במחצית הראשונה של שנת 2021 נדונה במשרד המשפטים פנייה ולפיה במסגרת אבטחת חלק מבתי השרים מוצבות עמדות שמירה בשטח ציבורי, באופן שייתכן שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות מכוחו. בדיונים שנערכו בעקבות פנייה זו השתתפו בין השאר נציגי משרד הביטחון.

מבדיקת משרד המשפטים עלה כי הצבת עמדות שמירה בסמוך לבתי שרים מתבצעת, משיקולי ביטחון, מייד עם השבעת השר. זאת, בעוד שבמקרים רבים הליכי התכנון

19 ראו בעניין זה מבקר המדינה **דוח שנתי 2020** (2020) "ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה".

20 ישנם שרים שהאחריות לאבטחת הבתים שלהם חלה באופן חריג על משרד רה"ם (שנושא באחריות זו בנוסף לאחריותו לאבטח את מעון רה"ם). לגבי שרים אלה ראו להלן.



הנדרשים להסדרת הצבת עמדות השמירה הם מורכבים וממושכים²¹. בדיון עלה כי לעיתים גורמי הביטחון אינם פונים כלל לרשויות התכנון בעניין הצבת עמדות השמירה, וחלף זאת הצבת העמדות מתואמת ישירות עם גורמים ברשות המקומית. עלה כי כאשר הרשות המקומית היא בעלת הקרקע שעליה מוצבת עמדת השמירה, האישור שמתקבל מן הרשות מסדיר את הצבת העמדה בהיבט הקנייני, אך לא די בו כאשר מדובר בהיבט התכנוני. כאשר הקרקע היא בבעלות פרטית, נדרשת הסדרה מורכבת יותר גם בהיבט הקנייני.

כפתרון אפשרי לסוגיית הליכי התכנון המורכבים הנוגעים להצבת עמדות שמירה בסמוך לבתי שרים, עלתה בדיון האפשרות לאפשר לממונים על הביטחון במשרדי הממשלה לנקוט הליך מזוהז בעניין הצבת עמדות אלה, וזאת באמצעות פנייה לוועדה למתקנים ביטחוניים, שהיא ועדת משנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (ולמ"ב). אולם המשתתפים בדיון שהתקיים במאי 2021 לא הגיעו להסכמה בנושא, ולפיכך סוכם כי משרד רה"ם ומשרד המשפטים ידונו ביניהם בנושא לצורך מציאת פתרון בעניינו, ואם לא ימצא - הנושא יובא לעיון דרגי המקצוע הבכירים במשרד הביטחון ובמשרד רה"ם ואף לעיון הדרג המדיני הבכיר, על מנת שתתקבל החלטה בנושא.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנתיים אחרי שהועלתה לפני משרד המשפטים סוגיית הצבת עמדות שמירה בסמוך לבתי שרים, לא נמצא פתרון לכך. משרד המשפטים ומשרד רה"ם לא דנו עוד בנושא ולא קידמו את גיבוש הפתרון. למעשה אין הסדר חוקי המאפשר למשרדי הממשלה להציב עמדות שמירה סמוך לבתי שרים באופן מיידי, תוך שמירה על צורכי הביטחון ועל דיני התכנון והבנייה בכל מצב תכנוני או קנייני.

2. במאי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את מצב ההסדרה, הלכה למעשה, של הצבת אמצעי אבטחה סמוך לבתי שרים בארבעה משרדי ממשלה: המשרד להגנת הסביבה; משרד הבריאות; משרד התקשורת ומשרד החוץ. הבדיקה בוצעה בנוגע לשרים המכהנים במשרדים האמורים בממשלת ישראל ה-37 וכן בנוגע לשרים שכיהנו במשרדים האמורים בממשלות ה-35 וה-36. בסך הכול נבדק אופן הסדרת הצבתם של אמצעי אבטחה סמוך לעשרה בתי שרים.

מן הבדיקה עלה כי המשרדים האמורים פועלים להסדרת הצבת אמצעי האבטחה כמתואר להלן: אגף הביטחון במשרד יוצר קשר עם הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית שבה מתגורר השר, כגון אגף ההנדסה, ופועל בהתאם להנחיות הרשות (למשל, מסדיר את חיבור מבנה האבטחה לתשתיות). אגף הביטחון במשרד פועל במידת הצורך בתיאום עם

21 בדיון צוין כי במקרים שבהם השר מאשר להציב את עמדת השמירה בשטח שבבעלותו או כאשר למשרד הממשלתי יש זכות בקרקע, ונוסף על כך עמדת השמירה מוצבת בהתאם לתוכנית המאושרת החלה באותו שטח, ניתן לקבל היתר להצבת העמדה או להציבה בפטור מהיתר בהתאם לדיני התכנון והבנייה. עם זאת, במקרה הנפוץ יותר, שבו העמדה מוצבת בשטח ציבורי או בשטח משותף, שלא בהתאם לתוכנית מאושרת, אפשרויות ההסדרה הקיימות הן: (א) הליך שינוי תוכנית - הליך ממושך ומורכב שאינו תואם את הצורך הביטחוני המיידי בהצבת עמדת שמירה מרגע השבעת השר; (ב) הליך שימוש חורג - לרוב הליך זה אינו רלוונטי, בין היתר מאחר שישומו מצריך זכויות בנייה בשטח וכמו כן הוא אורך זמן ממושך יחסית.



רשויות נוספות, כגון חברת החשמל. בסיום התהליך מתקבל אישור הרשות המקומית להצבת אמצעי האבטחה.

הממונים על הביטחון במשרדים שנבדקו ציינו כי אין דרך פעולה אחידה של משרדי הממשלה מול הרשויות המקומיות, וכל משרד פועל לפי הבנתו. רוב הממונים (שלושה מתוך ארבעה) סברו כי נדרשת הסדרה של דרך פעולה כאמור, ובמסגרתה יש מקום לכלול הקלות שיאפשרו הצבה של אמצעי אבטחה חיוניים סמוך לבתי שרים בתוך זמן קצר ובהתאם לדין.

בעשרה מקרים שנבדקו משך הזמן לקבלת אישור הרשות המקומית להצבת אמצעי האבטחה סמוך לבתי השרים, היה בין יום אחד לשלושה חודשים, תלוי בין היתר במאפייני בית השר ובמורכבות האבטחה שלו. במקרה מסוים, שבו נדרש אישור חברת החשמל לישראל להצבת מצלמות, כשישה חודשים לאחר מועד מינוי השר טרם התקבל האישור הנדרש.

נמצא כי מבין עשרה בתי השרים שנבדקו, בחמישה בתי שרים, שהיו באחריות המשרד להגנת הסביבה, משרד התקשורת ומשרד החוץ, הוצבו אמצעי אבטחה קבועים בשטח ציבורי והיה צורך לבדוק אם הצבתם תואמת את התוכנית שחלה על השטח (בדיקה תכנונית). בחמישה בתי שרים נוספים תנאי המבנה איפשרו הצבת אמצעים באופן שמייתר בדיקה זו. מבין חמשת הבתים שהצריכו בדיקה תכנונית, בארבעה בתים, שהיו באחריות המשרד להגנת הסביבה ומשרד התקשורת, לא בדק המשרד את המצב התכנוני והסדיר את הצבת האמצעים מול הרשות המקומית בהיבט הקנייני או בהיבטי תיאום הנדסי בלבד, ובבית אחד - במשרד החוץ, הוסדרה הצבת המבנה מהבחינה התכנונית. בשניים מן הבתים (במשרד להגנת הסביבה ובמשרד התקשורת), לא התקבל אישור רשמי בכתב מן הרשות המקומית להצבת האמצעים, אלא אישור בעל פה; באחד מבתי השרים (שבאחריות משרד החוץ) לא הוצבו חלק מאמצעי האבטחה הנדרשים במשך כחצי שנה בשל עיכוב בקבלת אישור מחברת החשמל לישראל.

המשרד להגנת הסביבה השיב כי על אף פניות חוזרות ונשנות לשתי עיריות בבקשה לקבל את אישורן או הנחיותיהן בנוגע להצבת אמצעים סמוך לבתי השרים לא התקבל מן העיריות אישור בכתב אלא אישור בעל פה בלבד, וכי יש ליצור מסלול אישור מזוהז להצבת האמצעים. משרד החוץ השיב כי הוא פועל בתחום אבטחת השר בהתאם להנחיות השב"כ ובהתאם לחוק. חברת החשמל לישראל השיבה כי חברה שמונתה לטפל בחיבור הציוד, לא המציאה את המסמכים הדרושים ולא השלימה את התיאומים הטכניים ומשך עבודות החיבור טרם הושלמו.

בהתייחסות מאוגוסט 2023 מסר משרד המשפטים כי סיכום הדיון ממאי 2021 כולל מיפוי של הכלים העומדים לרשות הגורמים הרלוונטיים להסדרת הצבת אמצעי אבטחה סמוך לבתי שרים. הגורם המוסמך לפנות לוולמ"ב הוא משרד הביטחון או גוף שהוסמך כ"שלוחה אחרת" על ידי שר הביטחון, ואילו הממונים על הביטחון בחלק ממשרדי הממשלה אינם מוסמכים לפנות לוולמ"ב ולקבל אישור להצבת אמצעי האבטחה. לפיכך, הנושא דורש הסדרה בין הגורמים האחראים על אבטחת בתי השרים ובין משרד הביטחון, שבמסגרתה



תיבחן אפשרות להסמכת הגורמים הרלוונטיים כ"שלוחה אחרת" לצורך עניין זה. מתשובת משרד המשפטים עולה כי הוא נכון לסייע למשרד שפונה אליו לצורך התייעצות בנושא, ולשיטתו, בעת הזו לא קיימת סוגיה משפטית שיש להידרש אליה.

מינהל התכנון השיב כי אם משרד המשפטים ומשרד הביטחון יפעלו בהתאם לסיכום הדיון שמזכר בטיטות הדוח ותינתן לוולמ"ב סמכות לדון בהצבת אמצעי אבטחה בבתי שרים, מינהל התכנון יפעל לכנס את הוולמ"ב במקרים הנדרשים.

נושא הסדרת אבטחת בתי שרים באופן ההולם את צורכי הביטחון והוראות הדין דורש פתרון מערכתי ולא מתן מענה נקודתי למשרד זה או אחר. על משרדי הממשלה לפעול להצבת אמצעי אבטחה בבית שרים, בהתאם לדיני התכנון והבנייה, ולאחר קבלת ההיתרים הנדרשים. מומלץ כי משרד המשפטים ומינהל התכנון במשרד הפנים, בהתייעצות עם משרד הביטחון שנוציגו חבר בוולמ"ב, יפעלו להסדרת דרכי הטיפול באישור הצבת אמצעי האבטחה בבתי שרים, באופן הנותן מענה הן על צורכי הביטחון והן על הצורך בהסדרה לפי דיני התכנון והבנייה.

הסדרת אבטחת המעונות הפרטיים של ראשי הממשלה

1. משרד רה"ם אחראי לאבטחת מתקני הקבע של ראש הממשלה, בהנחיית השב"כ. פעולות האבטחה כוללות בין היתר הצבת אמצעי ביטחון ובינוי ביטחוני במעון ראש הממשלה ובסביבתו, עם כניסתו של ראש הממשלה לתפקידו. פעולות הבינוי במעון ראש הממשלה מותנות לעיתים בהליכי בקשת אישור של רשויות התכנון לפי דיני התכנון והבנייה. לנוכח מאפייניו הביטחוניים של הבינוי, משרד רה"ם, בשונה ממשרדים אחרים, ראוי לנקוט במקרה זה הליך תכנוני מזורז ולקבל היתר לביצוע הבינוי באמצעות פנייה לוולמ"ב.

כאמור, במחצית הראשונה של שנת 2021 התקיימו במשרד המשפטים דיונים בהשתתפות נציגים של משרד רה"ם, משרד הביטחון וולמ"ב, בין היתר בנוגע לאפשרות קבלת היתר ולמ"ב לצורך הצבת עמדות שמירה ליד בתי שרים. במסגרת הדיון ציין נציג משרד רה"ם כי קיים פער זמנים בין הצבת אמצעי הביטחון ובין קבלת היתר להצבתם, משום שהצבת האמצעים נדרשת באופן מידי, בעוד שהליך הבקשה לאישור הצבתם אורך זמן, הן מול שב"כ כגורם מנחה והן מול גורמי התכנון. לנוכח האמור, הוצע בדיון שהתקיים במאי 2021 לגבי מעונות ראשי ממשלה ושרים שהאחריות לאבטחת מעונם חלה על משרד רה"ם, כי משרד רה"ם יפעל במקרה הצורך כלהלן: עם המינוי, המשרד יציב עמדת זקיף זמנית וראשונית; בתוך שבועיים עד חודש מהצבת עמדה זו המשרד יגיש לוולמ"ב בקשה להצבת מבנה ארעי ראשוני, והוולמ"ב תטפל בדחיפות בבקשה זו. הדחיפות המאפיינת שלב זה לא תאפשר קיום הליכי שיתוף הציבור וקבלת התנגדויות להצבת אמצעי המיגון; לאחר מכן היחידה המקצועית במשרד רה"ם תכין בקשה לוולמ"ב, בהתאם לנוהלי הוולמ"ב, שתשמש בסיס להחלטת ולמ"ב בדבר הצבת מבנה קבוע לאבטחה בתקופת קיומו של הצורך הביטחוני, ודיוני ולמ"ב בבקשה זו יכללו את מלוא ההליכים, לרבות הליכי שיתוף הציבור, אם אלה נדרשים. עוד הוצע בדיון כי לצורך הפנייה לוולמ"ב, משרד רה"ם יקבל את עמדת



שב"כ בנוגע לצורך הביטחוני הדחוף בהצבת העמדות, וכי לפני הפנייה הראשונית לוולמ"ב משרד רה"ם יחתום על הסכם רשות שימוש עם בעל המקרקעין (כגון הרשות המקומית).

יוצא אפוא כי על פי ההצעה שעלתה בדיון של משרד המשפטים עם משרד רה"ם, משרד הביטחון ונציג ולמ"ב במאי 2021, עם העלאת הצורך בהצבת אמצעי מיגון בסמוך למעונו של ראש הממשלה או שר אשר האחראיות לאבטחת מעונו חלה על משרד רה"ם, יציב משרד רה"ם בשלבים הראשונים אמצעי ביטחון זמניים ויקבל היתר זמני לכך מן הוולמ"ב, ובשלב מתקדם יותר, לאחר השלמת הליך סדור בוולמ"ב, יקבל אישור קבוע ויציב אמצעים קבועים.

2. ביוני 2021, עם מינויו של ראש הממשלה דאז, נפתלי בנט, והחלטה כי הוא יתגורר דרך קבע במעון הפרטי ברעננה, הנחה שב"כ את משרד רה"ם להציב אמצעי אבטחה ומיגון במעון. סמוך לאחר מכן, באותו החודש, הציב משרד רה"ם אמצעים זמניים בסביבת המעון. בין אוגוסט 2021 לנובמבר 2021 ביצע המשרד עבודות תשתית בסביבת המעון, בפברואר 2022 הושלמה הצבתם של אמצעי אבטחה ומיגון קבועים בסביבת המעון, ובסביבות אפריל 2022 הושלמו עבודות הבינוי במעון. פעולות הבינוי שביצע משרד רה"ם תואמו עם עיריית רעננה בשישה מפגשים לפחות, בין יוני 2021 לדצמבר 2021, וכן לוו במפגשים תקופתיים עם הדיירים המתגוררים בסמוך למעון.

באוגוסט 2021 פנה משרד רה"ם לראשונה למשרד הביטחון בבקשה להניע הליך תכנוני בוולמ"ב בנוגע לעבודות הבינוי הביטחוני במעון ברעננה. על פי מסמכי משרד רה"ם, משרד הביטחון לא העביר את הבקשה לוולמ"ב, מכיוון שהיא לא כללה את המסמכים הדרושים לצורך הגשתה, ובהם מסמך הכולל פירוט של הבינוי המבוקש. על פי מסמכי משרד רה"ם, משרד הביטחון לא השיב בכתב למשרד רה"ם, והגורמים המקצועיים במשרד רה"ם סברו כי הבקשה הועברה לוולמ"ב. באפריל 2022, לאחר שהוצבו אמצעי אבטחה ומיגון קבועים בסביבת המעון, העביר משרד רה"ם למשרד הביטחון בקשה נוספת לקבלת היתר ולמ"ב, ובמאי 2022 נתנה הוולמ"ב את ההיתר, בכפוף לפרסום הודעה לציבור.

בהתייחסות מאוגוסט 2023 מסר משרד הביטחון כי משרד רה"ם לא צירף לבקשתו חומרים מקצועיים, על אף שנהג לפעול כך במקרים אחרים. בפברואר 2024 השיב משרד רה"ם כי הוא העביר למשרד הביטחון מסמכים שהיו ברשותו באותה עת.

במאי 2022, במסגרת החלטת בג"ץ בעניין עתירות שהגישו עיריית רעננה ותושבים המתגוררים בסמוך למעון הפרטי ברעננה, שעסקו בעיקר בבקשה להגבלת ההפגנות בסביבת המעון, התייחס בית המשפט ב"אמרת אגב" לצורך בקבלת היתר לבינוי הביטחוני בסביבת המעון קודם לביצוע הבינוי בפועל: "את הנוהג שלפיו 'תחילה בונים ורק אחר כך פונים' יש לשרש מן היסוד, נוכח פגיעתו בשלטון החוק, בבעלי הזכויות האחרות במקום ובאינטרס הציבורי, המחייב לפעול בהתאם לדיני התכנון והבנייה... החובה לשמור על הכללים הללו נכונה מקל וחומר מקום שבו עסקינן בבנייה הנעשית לצרכי ציבור. בן בנו של קל וחומר, שעה שהבנייה מתבצעת עבור ראש הרשות המבצעת - הוא ראש הממשלה"²².

בהתייחסות מיולי 2023 מסרה עיריית רעננה בעניין האישרים שנתנה לביצוע עבודות תשתית לצורך הצבת אמצעי מיגון בסביבת המעון הרשמי חלופי, כי מדובר באירוע חריג

22 בג"ץ 5318/21, 5434/21, עיריית רעננה ואח' נ' משרת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 18.5.22).



שבו נדרשה לראשונה לעסוק בצורך להסדיר מיגון למעון ראש הממשלה; משרד רה"ם לא הגיש בקשה לאישור הוועדה המקומית או בקשה להיתר בנייה, אלא פנה לעירייה בדרך של דיווח לצורך תיאום ביצוע עבודות חפירה ותשתיות; אישורי העירייה ניתנו על סמך בקשת משרד רה"ם והשב"כ, לצורך מתן מענה מבצעי דחוף בסיטואציה ציבורית חריגה, ותוך שהובהר לעירייה כי מדובר ב"נוהל מבצעי ללא התניה", שהעירייה אינה מוסמכת לחלוק עליו; משרד רה"ם הבהיר לעירייה כי מדובר במבנים ארעיים שיפורקו עם סיום הצורך הביטחוני והמצב יוחזר לקדמותו; בעת מתן האישורים, העירייה וידאה כי לא תהיה פגיעה בשלמות התשתיות העירוניות ובאספקת שירותים חיוניים לתושבים ובשלב מאוחר יותר אף עתרה לבג"ץ לצורך מניעת מפגעי רעש לתושבי האזור. עיריית רעננה הוסיפה כי לאחר סיום כהונת ראש הממשלה לשעבר פנתה העירייה בין השאר, כמה פעמים למשרד רה"ם בבקשה לפרק ולפנות את האמצעים שהוצבו בשטחה ולהשיב את המצב לקדמותו.

יוצא אפוא כי באוגוסט 2021 קיבל משרד הביטחון ממשרד רה"ם בקשה להניע תהליך תכנוני בוולמ"ב בנוגע למעון ברעננה, אך לא קידם את הבקשה כיוון שלא צורפו אליה כל המסמכים הנדרשים להגשתה לוולמ"ב. משרד רה"ם ביצע עבודות בינוי ביטחוני בסביבת המעון בתקופה שבין יוני 2021 לאפריל 2022, בלי שוודא כי בקשתו ממשרד הביטחון בעניין הפנייה לוולמ"ב טופלה, וקידם בפועל את הסדרת הבינוי בהיבטי תכנון ובנייה רק באפריל 2022, לאחר שאמצעי המיגון הקבועים כבר הוצבו בסביבת המעון. עקב דרך הפעולה האמורה של הגורמים המקצועיים, הוצבו אמצעי מיגון קבועים במעון ברעננה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם דיני התכנון והבנייה, ובכלל זאת לא הוקנתה למי שהיה עלול להיפגע מהעבודות הזכות להתנגד להן.

יצוין כי בחודשים אפריל ומאי 2022, בעת שבה נדונה העתירה לבג"ץ, ביצע משרד רה"ם תחקיר פנימי ובמסגרתו בדק את השתלשלות האירועים שהובילה לביצוע הבינוי ללא היתר, לצורך הפקת לקחים.

3. החל מיולי 2022 כיהן חבר הכנסת יאיר לפיד כראש הממשלה, ומשנבצר ממנו להתגורר במעון הרשמי עקב פעולות הבינוי והמיגון שנערכו בו, הוקצתה לו לבקשתו דירה שכורה הסמוכה למעון הרשמי בבלפור. עם כניסתו של ראש הממשלה דאז לתפקידו, הציב משרד רה"ם בהנחיית שב"כ בסביבת המעון הפרטי בתל אביב אמצעי אבטחה ומיגון, ובד בבד פעל לקבלת היתר לביצוע עבודות הבינוי במעון הפרטי: ביוני 2022 פנה משרד רה"ם למשרד הביטחון בבקשה להניע הליך לקבלת ההיתרים הדרושים בוולמ"ב לצורך הצבת אמצעי ביטחון במעון בתל אביב, ובאותו החודש נתנה ולמ"ב היתר זמני להצבת האמצעים. תוקפו של ההיתר הזמני הוארך מפעם לפעם על ידי ולמ"ב לבקשת משרד רה"ם, ובאוקטובר 2022 ניתן היתר קבוע להצבת אמצעי ביטחון במעון.

יצוין לחיוב כי בהמשך להפקת הלקחים שביצע משרד רה"ם בנוגע לעיכוב בקבלת היתר ולמ"ב לבינוי בסביבת המעון ברעננה, במסגרת הטיפול במעון בתל אביב פעל המשרד מבעוד מועד לקבלת היתר כדין.



4. החל מדצמבר 2022 מכהן ראש הממשלה בנימין נתניהו בתפקידו. סמוך לאחר כניסתו לתפקיד של ראש הממשלה, ביקש אגף הביטחון במשרד רה"ם להציב אמצעי אבטחה סמוך למעונו הפרטי בקיסריה. במסגרת בקשה זו, במאי 2023 התברר ללשכה המשפטית במשרד רה"ם כי חלק מאמצעי האבטחה אשר הוצבו בסביבת המעון בתקופות כהונתו הקודמות של ראש הממשלה, משנת 2003 ועד שנת 2019, הוצבו שלא בהתאם לתוכנית המאושרת החלה באותו שטח וללא הסדרה תכנונית מול גורמי התכנון.

ביוני 2023 מסר משרד רה"ם כי הוא קיבל את הסכמת המועצה המקומית קיסריה להציב את אמצעי האבטחה במישור הקנייני, אולם במישור התכנוני לא התקבלו האישורים הנדרשים. במאי 2023 החל המשרד לפעול לקבלת אישור ולמ"ב להצבת האמצעים, אך טרם הושלמה הכנת המסמכים הדרושים לצורך פנייה לוולמ"ב להסדרת הצבת האמצעים בסביבת המעון בקיסריה ולא הוגשה לוולמ"ב בקשה לקבלת היתר זמני להצבת אמצעי אבטחה מסוימים.

עולה אפוא כי חלק מאמצעי האבטחה אשר הוצבו בשנים 2003 עד 2019 בסביבת המעון הפרטי של ראש הממשלה בקיסריה מוצבים שלא כדין. יצוין כי במהלך הביקורת משרד רה"ם החל לפעול לקבלת אישור ולמ"ב להצבת האמצעים.

על משרד רה"ם להשלים את ההסדרה התכנונית של הצבת אמצעי האבטחה בסביבת המעון בקיסריה. כמו כן על המשרד לבדוק אם במתקנים נוספים שבאחריותו מוצבים אמצעי אבטחה שלא בהתאם לחוק התכנון והבנייה ולתקנות מכוחו, ולפעול להסדרת הצבת האמצעים ולקבלת האישורים כדין.



סיכום

בשנת 2014 החליטה הממשלה לקדם את הפרויקט להקמת מבנה חדש למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, כדי לספק למוקדי ההנהגה מיגון ביטחוני ותשתית תפקודית. ואולם במועד סיום הביקורת הנוכחית, כעשר שנים לאחר ההחלטה לבצע את הפרויקט המקורי (פרויקט אלמוג), פרויקט שכשל, עדיין לא התקבלה החלטה המאפשרת להניע את הפרויקט החלופי (פרויקט שירה), והוא לא קודם עוד. כמו כן, רוב הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2020, ובייחוד עיכוב של שנים בקידום הפרויקט, עדיין לא תוקנו במועד סיום הביקורת הנוכחית.

לנוכח העיכוב הניכר בקידום הפרויקט והצפי שהוא יושלם רק בעוד כמה שנים, נדרשו פעולות בינוי ומיגון נרחבות ומיידיות במעון הרשמי של ראש הממשלה ברחוב בלפור, כדי להבטיח שהמעון יהלום את דרישות האבטחה והביטחונות של גורמי הביטחון. ממצאי דוח זה מלמדים כי הדבר לא נעשה: משרד רה"ם לא ביצע את תוכנית השיפוץ של המעון משנת 2018 ותוכנית נוספת משנת 2019, ונכון לנובמבר 2023 המשרד עדיין לא התאים את המעון הרשמי של ראש הממשלה לדרישות גורמי הביטחון. יתר על כן, ההתנהלות האיטית והלקויה בכל הנוגע לפעולות הבינוי במעון הרשמי בבלפור השיתה על אוצר המדינה הוצאות בהיקף כספי ניכר: פעולות השיפוץ שתוכננו במעון ושבעבורן נרכש ציוד בהיקף של מיליוני ש"ח לא מומשו, וציוד שנרכש נפגם בעקבות העיכוב כאמור בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור ולא ניתן להשתמש בו.

בשל העיכוב בשיפוץ המעון הרשמי בבלפור, נמנעה כניסתם של ראשי ממשלה למעון בשנים 2021 - 2023 ועלה הצורך להתאים את מעונותיהם הפרטיים לשימוש כסביבת עבודה הנעשית ברגיל במעון הרשמי. עקב כך השקיעה המדינה כ-56 מיליון ש"ח, מינאר 2019 ועד יוני 2023, לביצוע עבודות מיגון ובינוי בבתיים הפרטיים של ראשי ממשלה.

הביקורת העלתה שככלל, ההחלטות בדבר תכולות עבודות המיגון והבינוי האמורות מתקבלות על סמך הדרישות המקצועיות והביטחוניות, לרבות לצורך התאמת המבנה למגורי ראש ממשלה, וללא שקילה שיטתית של שיקולים כלכליים לצורך חיסכון בעלויות. נוסף על כך עלה כי הדרישות המקצועיות והביטחוניות האמורות נקבעו בהנחה שאפשר לעשות שימוש חוזר באמצעי מיגון שעלותם גבוהה, אך בפועל אמצעי מיגון שעלותם כ-54% מעלות כלל אמצעי המיגון (6.8 מ-12.5 מיליון ש"ח) נמצאים באחסון ואין ודאות שניתן יהיה להשתמש בהם. שני הקשיים מחייבים מציאת פתרונות מתאימים, גם על רקע תחלופת ראשי ממשלה.

בסופו של יום ממצאיו של דוח זה משקפים חולשה מתמשכת של משרד רה"ם לאורך עשור בקבלת החלטות בדבר הקמת מבנה חדש למשרד ושיפוץ מעונו הרשמי של ראש הממשלה, ובהוצאתן לפועל; חולשה זו הובילה להוצאות ניכרות על מיגון ובינוי במעונות פרטיים של ראשי ממשלה, שהתאפיינו בחוסר יעילות ובבזבז כספי ציבור; בינוי בנכסים פרטיים במימון אוצר המדינה מביא לכדי עירוב לא רצוי בין הפרטי לציבורי.



על משרד רה"ם לפעול לתיקון מכלול הליקויים המפורטים בדוח ביקורת זה. במוקד הפעולות הנדרשות מצויים שני מרכיבים עיקריים: האחד - קידום החלטה בדבר אישור הפרויקט להקמת מבנה למשרד רה"ם ומעון רשמי לראש הממשלה, והשני - העמדת מעון מתאים לרשות ראש הממשלה, בהיבטי בטיחות, אבטחה ויעילות תפקודית ותקציבית, עד לעת שבה אפשר יהיה לאכלס את המעון הרשמי. לנוכח התממשות תרחיש המלחמה באוקטובר 2023, אשר במהלכו "ראש הממשלה ומשפחתו אינם אמורים לשהות בדירה", כלומר במעון הרשמי-חלופי, מתחדד הצורך לשקול מחדש את התאמת המעון ברחוב עזה לשמש חלופה למעון הרשמי, וכן לשקול רכישת מבנה או שכירת מבנה עבור מעון רשמי אחד לראש הממשלה, שיענה על כלל הצרכים ויחסוך את ההשקעות הניכרות בבתיים הפרטיים של ראשי ממשלה. לצד אלה, על משרד רה"ם (מנכ"ל המשרד, חשבות המשרד והלשכה המשפטית) להפיק לקחים מהליכי הרכש שבאמצעותם מבצע המשרד עבודות מיגון במעונות ראשי הממשלה ולפעול בהתאם ללקחים שיופקו.