

דוח מבקר המדינה

אדר התשפ"ג | פברואר 2023

כ ר ך ר א ש ו ן



דוח מבקר המדינה

אדר התשפ"ג | פברואר 2023

כ ר ר א ש ו ן



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2023-A-001

ISSN 0334-9713

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

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

כרך ראשון

7	פתח דבר
13	المقدمة
440	Foreword

פרק ראשון | דוחות מערכתיים

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

פרק שני | מערכת הביטחון

תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

161	מימוש תוכנית שוה"ם 3 - התוכנית להעתקת מחנות צה"ל לצורך שיווק יחידות דיור באזורי ביקוש
245	אפקטיביות מכשול קו התפר - המענה המבצעי והתפעולי
313	מינהלת תוכנית "אתגר" - לוייני תצפית במערכת הביטחון

משרד הביטחון

333	תוכנית מסוימת לבניין הכוח
-----	---------------------------

צבא ההגנה לישראל

351	היבטים בבניין הכוח של מערך השריון
363	ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה
377	המיון והגיוס לצה"ל - ביקורת מעקב מורחבת



כרך שני

פרק שני | מערכת הביטחון - המשך

צבא ההגנה לישראל

- 451 תנאי מחיה ותשתיות ללוחמים בשירות חובה ובמילואים
- 521 הטיפול בחיילים הבודדים בעת שירותם בצה"ל ולאחר שחרורם - ביקורת מעקב

ביקורת בין-תחומית

- 593 אזורי תעשייה שבניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - ביקורת מעקב
- 647 פינוי נקודות יישוב ישראליות באזור יהודה והשומרון והטיפול במפונים

התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

- 707 ייצוג אוכלוסיות שונות בחברות ממשלתיות-ביטחוניות
- 771 הדוחות הכספיים של רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ - מצב החברה וסיכונים

פרק שלישי | דוחות מסוגים מיוחדים

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



פתח דבר

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

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

- **תחום החלל** - תחום החלל הוא תחום אסטרטגי למדינת ישראל, וחשיבותו לביטחונה הלאומי הולכת וגוברת בשנים האחרונות. מערכת הביטחון מפעילה מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים מערך לוויינים לאיסוף מודיעין מהחלל, ובכללם כמה לווייני "אופק". מינהלת תוכנית "אתגר" אחראית לפיתוח ולייצור של לוויינים עבור מערכת הביטחון, ותקציבה השנתי בשנים 2016 - 2024 היה כמה מאות מיליוני ש"ח. בביקורת בנושא **מינהלת תוכנית "אתגר" - לווייני תצפית במערכת הביטחון** נמצאו ליקויים, ובהם אי-קביעת מדיניות לאומית בתחום החלל האזרחי והצבאי ותוכנית חלל לאומית וכן היעדר הסדרה ואסדרה של תחום לוחמת החלל ברמה הלאומית. כמו כן העלתה הביקורת פערים מסוימים במתן המענה הנדרש על הצורך המבצעי של צה"ל בתחום הלוויינים. נוכח חשיבותו של תחום החלל למדינת ישראל מומלץ כי המטה לביטחון לאומי (המל"ל), משרד הביטחון וצה"ל יגבשו תפיסה כוללת (אזרחית וצבאית) לגבי תחום החלל, יקבעו אילו משאבים נדרשים למימושה ויצילו אותה לפני הקבינט המדיני-ביטחוני.
- **ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה** - החוף של מדינת ישראל הוא השער העיקרי לסחר החוץ שלה. המרחב הימי המשתרע מן החוף ועד למרחק של כ-115 מייל ימי הוא האזור הכלכלי הבלעדי של המדינה הנקרא גם "המים הכלכליים". הביקורת בנושא **ספינות הטילים בהגנה על המרחב הימי בלחימה** העלתה כי בתקופת הביקורת היו במים הכלכליים של מדינת ישראל שלוש אסדות גז וכן אוניית גיבוי מגזת אחת המאוימות על ידי גורמים שונים. לשם הגנת המים הכלכליים נרכשו ארבע ספינות טילים מסוג סער 6, אולם חל עיכוב של ארבע שנים בהשלמת המבצע שלהן, שהייתה מתוכננת לתחילת שנת 2019. נוכח התפתחות האיומים, מומלץ כי הרמטכ"ל ינחה לבחון את הצורך המבצעי של סד"כ הסטי"לים בזרוע הים ולגבש בהתאם לתוצאות הבחינה תוכנית בניין כוח, וכן מומלץ כי התוכנית תיושם ותתוקף באופן עיתי בהתאם לתרחישי הייחוס המתעדכנים.
- **אפקטיביות מכשול קו התפר** - ביולי 2001 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני לאשר תוכנית מקיפה בנוגע למרחב התפר, שנועדה להיות מרכיב בהתמודדות אפקטיבית עם הטרור. לצערנו, במחצית הראשונה של שנת 2022 ביצעו מחבלים שהסתננו לישראל דרך פרצות



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

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



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

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

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

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

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

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



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

- **בניין הכוח בתחום המבצעי** - בשני העשורים האחרונים השתנה שדה הקרב באופן הדרגתי אך מהותי. הביקורת בנושא **תוכנית מסוימת לבניין הכוח בתחום מבצעי** העלתה פערים בנוגע לשיפור יכולות הלוחמים, וועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה החליטה להטיל על פערים אלה חיסיון ולא לפרסמם לציבור. בביקורת גם נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה של צה"ל ושל משרד הביטחון בייזום פרויקטי אמל"ח מסוימים ובבקרה עליהם.
- **ביקורות מעקב** - משרד מבקר המדינה ממשיך במגמה להרחבת היקף ביקורות המעקב. דוח זה כולל ביקורת מעקב בנושא **הטיפול בחיילים בודדים במהלך שירותם הצבאי ולאחר שחרורם מצה"ל** ובנושא **אזורי תעשייה בניהול ישראלי באזור יהודה והשומרון - היבטים באכיפת החוק**.

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

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



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

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

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

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר התשפ"ג, פברואר 2023