

העתקת יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב

תקציר

בהחלטת הממשלה משנת 2005¹ בנושא תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב לשנים 2006-2015 (להלן - החלטת הממשלה משנת 2005) נאמר שהתכנית נשענת, בין היתר, על העתקת מחנות צה"ל לנגב - ובייחוד על העתקת היחידות הטכנולוגיות של אגף המודיעין (להלן - אמ"ן) ושל אגף התקשוב לאזור באר שבע רבתי - כמהלך מניע ומחולל שינוי.

בהחלטת הממשלה משנת 2008² נקבע כי תוקם ועדת היגוי עליונה, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון והממונה על התקציבים במשרד האוצר, להעתקת מחנות צה"ל לנגב, (להלן - החלטת הממשלה משנת 2008), וכי תפקידיה הם, בין היתר, לתאם עם משרדי הממשלה הרלוונטיים את העתקת המחנות ולבחון פעולות הנדרשות להשלמת ההעתקה בהקדם האפשרי. עוד הוחלט כי יחידות אמ"ן יועתקו למתחם ליקית-עומר (להלן - קריית המודיעין) עד 31.12.15, ויחידות אגף התקשוב יועתקו לקריית המדע בבאר שבע עד 31.12.17 (להלן - העתקת היחידות או הפרויקט).

על פי נתוני צה"ל, מעל 10,000 חיילים, קצינים ואזרחים עובדי צה"ל עתידים לשרת בנגב בעקבות העתקת היחידות. כ-32% מהם הם אנשי קבע אשר כ-64% מהם עוסקים במקצועות טכנולוגיים, בהנדסה ובמדעים מדויקים. אנשי הקבע ומשפחותיהם הם ה"קטר" לחיזוק הנגב, לצמיחתו ולפיתוחו. עלות העתקת יחידות אמ"ן ויחידות אגף התקשוב מוערכת בכ-14.7 מיליארד ש"ח ובכ-7.8 מיליארד ש"ח, בהתאמה (לפי נתונים משנת 2009).

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2009 - מרס 2010 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא יישום החלטות הממשלה להעתקת היחידות. ביקורת השלמה נעשתה עד יוני 2010. בד בבד עם ביצוע הביקורת נעשתה גם עבודת מטה בצה"ל ובמשרד הביטחון (להלן - מערכת הביטחון) ומחוצה להם בנוגע להעתקת היחידות ולסיכום מסגרת תקציבית לכך. הביקורת נעשתה בצה"ל: באגף התכנון שבמטה הכללי, באמ"ן ובאגף התקשוב; במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט): באגף התקציבים ובמינהלת תכנית העתקת מחנות צה"ל לנגב; באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה.

1 החלטה 4415 מ-20.11.05.
2 החלטה 3976 מ-24.8.08.

עיקרי הממצאים

פרויקט לאומי, מסגרת תקציבית ומקורות מימון

במשך למעלה מארבע שנים וחצי, ועל אף קיומם של דיונים, ועדות ומינהלות בגופים וברמות שונות, לא התקבלו הכרעות בסוגיות המרכזיות הקשורות לתקצובו ולמימונו של פרויקט העתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב שיאפשרו להפוך את החלטת הממשלה משנת 2005 בנושא לתכנית יישומית. כתוצאה מכך מתעכב ביצוע הפרויקט. הגורמים הבכירים במערכת הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה שאמורים היו להוביל את הפרויקט, ובראשם מנכ"ל משהב"ט, הממונים על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, שניהנו מאז שנת 2008, לא פעלו די הצורך להסרת חסמים שמנעו את קידומו, כמפורט להלן:

המחלוקת העקרונית בין מערכת הביטחון ובין משרד האוצר בנוגע למקורות המימון³ להעתקת היחידות לא הובאה לדיון ולהכרעה לפני שר הביטחון, מר אהוד ברק, ולפני שרי האוצר, מר רוני בר-און וד"ר יובל שטייניץ⁴; ועדת היגוי עליונה להעתקת מחנות צה"ל לנגב התכנסה פעם אחת בלבד; משרד ראש הממשלה לא יזם פעילות להסרת החסמים שמנעו את התקדמות הפרויקט.

תוצאותיו של היעדר סיכום בנושא מסגרת תקציבית ומקורות מימון

הסחבת בסיכום מסגרת תקציבית ומקורות מימון מעכבת את ביצוע הפרויקט ועל כן לא תתאפשר עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2008, ולהלן יפורטו תוצאות הדבר:

1. נוכח תכניות המעבר לנגב אין אמ"ן משקיע במיגון מתקניו שהעתקתם מתוכננת. עקב כך נותרים מתקנים אלה חשופים לאיומים הולכים וגוברים.
2. בשל אי-הוודאות בנוגע למועד העתקת היחידות ולתשתיות האזרחיות שיעמדו לרשות המשרתים ביחידות ומשפחותיהם, נפגעת יכולתם של אמ"ן ושל אגף התקשוב להיערך לשמירת כוח האדם האיכותי שבשורותיהם. לדברי ראש אמ"ן, אלוף עמוס ידלין, הדבר מתבטא באי-שקט ארגוני, באי-ודאות כוללת בארגון ואף בעזיבת אנשים.
3. בשל ההידרדרות במצבן של התשתיות באגף התקשוב ובייחוד באמ"ן נאלצו גופים אלה להשקיע עשרות מיליוני ש"ח בשיפור תשתיות, אף שהיו ערים לכך כי השקעות אלה ירדו לטמיון עם המעבר.
4. קיימת פגיעה באמון ובקשב של הדרג הפיקודי לפרויקט.
5. בשטח שעליו מתוכננת להיבנות קריית המודיעין מתבצעות בנייה לא חוקית ופלישה שהיקפן הולך וגדל בחלוף השנים, ועקב כך עלול להיווצר קושי ניכר בהעתקת יחידות אמ"ן לשטח המתוכנן בבוא העת.

3 הכוונה לחלקם של משרד האוצר ומשהב"ט במימון הפרויקט.

4 מר רוני בר-און כיהן כשר אוצר מיולי 2007 ועד אפריל 2009, וד"ר יובל שטייניץ החליפו.

ניהול היבטי הבינוי של הפרויקט במערכת הביטחון

במערכת הביטחון לא מונה גורם-על האחראי לניהול היבטי הבינוי של העתקת היחידות, לרבות האחריות הכוללת לניהול שלב התכנון ושלב הביצוע ולשלוש אבני היסוד - לוח זמנים, תקציב ואיכות.

סיכום והמלצות

על פי החלטת הממשלה משנת 2005 העתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב היא מהלך מרכזי, מניע ומחולל שינוי במסגרת התכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב. כמו כן, לדברי סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, בהעתקת היחידות יש כדי להעצים את היכולות המבצעיות של צה"ל ולתת מענה לצרכים מבצעיים חדשים הנוגעים, בין היתר, לאיום הגובר על העורף הצבאי ולניסיונות האויב לשבש את יכולת הפעולה הרציפה של צה"ל. מדובר בפרויקט מהגדולים והמורכבים ביותר של המדינה בכלל ושל מערכת הביטחון בפרט.

מדוח זה עולה כי הגם שאין עוררין על חשיבותו הלאומית של הפרויקט אשר מחייב ריכוז מאמצים לביצועו, הרי שהגורמים הבכירים במערכת הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה, ובראשם מנכ"ל משהב"ט, הממונים על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, שביהנו מאז שנת 2008, לא פעלו די להסרת החסמים לקידומו. עקב כך, במועד סיום הביקורת, אף שחלפו למעלה מארבע שנים וחצי מהחלטת הממשלה משנת 2005, עדיין לא יושבה המחלוקת העקרונית בין משרד האוצר למערכת הביטחון בנוגע למקורות המימון של הפרויקט ולא סוכמה מסגרתו התקציבית. יתרה מזו, המחלוקת עדיין לא הובאה לדיון לפני שר הביטחון ולפני שר האוצר כדי שיכריעו בנושא. הדבר מעכב את ביצוע הפרויקט ואינו מאפשר לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו, מעלה סימני שאלה רבים לגבי המהלך כולו ואף מעמיד בספק את עצם ביצועו, ועל ידי כך עלול להביא לאבדן התועלות הלאומיות המצופות ממנו הן בהעצמת היכולות המבצעיות של צה"ל והן בהיבטים אזוריים הנוגעים לצמיחה כלכלית ולשינוי חברתי בנגב.

על מערכת הביטחון ומשרד האוצר לשים קץ לאי-הוודאות בנוגע לעיתוי העתקת היחידות ואף בנוגע לעצם ביצועה, שיש בה כדי לגרום נזק כבד לצה"ל. זאת, מאחר שכוח אדם איכותי בצה"ל עלול לעזוב בהיעדר מידע ברור על אופק שירותם הצבאי של המשרתים ביחידות, על עתידם ועל עתיד משפחותיהם בנגב, וכתוצאה מהיעדר השקעה במיגון מתקנים שהעתקתם מתוכננת. יתרה מכך, יש לקבל החלטות בנושאים שנותרו במחלוקת על מנת למנוע המשך המצב הנוכחי הגורם לבזבוז עשרות מיליוני שקלים, הן בעקבות השקעות הכרחיות בתשתיות קיימות כדי לשמור על הרציפות התפקודית של היחידות שאמורות לעבור לנגב, והן בשל עלות המשך פעילותן של המינהלות הייעודיות שהוקמו בצה"ל להעתקת היחידות. המשך מצב זה עלול להוביל, בין היתר, לצורך בהשקעות הכרחיות נוספות בתשתיות, וככל שמועד העתקת היחידות יידחה, היקף ההשקעות שירדו לטמיון עלול לגדול ואף להעמיד בספק את הכדאיות של העתקת היחידות לנגב.

מבקר המדינה מדגיש כי נוכח חשיבות הפרויקט וערכו הלאומי נדרשת מעורבותם האישית של שר הביטחון ושר האוצר בקידומו ובגיבוש פתרון דחוף למחלוקת

בנוגע לאופן מימונו. אם לא תושג הסכמה ביניהם עליהם להביא את המחלוקת להכרעתו של ראש הממשלה בהקדם האפשרי.



מבוא

בשנת 2002 החליטה הממשלה⁵ על העתקת מחנות צה"ל ומפעלי התעשיות הביטחוניות לנגב ולגליל. בעיקרי תקציב המדינה לשנת 2005 צוין כי העתקת מחנות צה"ל לנגב נועדה לתרום לפיתוח, בין השאר בזכות הגדלת פוטנציאל התעסוקה באזור, הבאת אוכלוסייה חזקה ויציבה אליו ויצירת תשתיות בתחומו. כמו כן צוין שהמהלך מתייחס לא רק לשווי הקרקע המתפנה, אלא גם ליתרונות הכלכליים והחברתיים הטמונים בהעתקת המחנות⁶.

בשנת 2005 החליטה הממשלה⁷ על תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב⁸ לשנים 2005-2015 בהיקף של 17 מיליארד ש"ח (להלן - החלטת הממשלה משנת 2005). בהחלטה נאמר שהתכנית נשענת, בין היתר, על העתקת מחנות צה"ל לנגב, ובייחוד על העתקת היחידות הטכנולוגיות של אגף המודיעין (להלן - אמ"ן) ושל אגף התקשוב לאזור באר שבע רבתי ועל העתקת חלק מבסיסי ההדרכה של צה"ל לצומת הנגב.

יצוין כי מעבר מחנות צה"ל לנגב הוא מהלך רב-שנתי הכולל שלושה חלקים עיקריים אשר משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) וצה"ל נדרשים לבצע: (1) העתקת בסיס חיל האוויר והחלל (להלן - ח"א) מלוד לנבטים⁹ (ההעתקה הסתיימה בדצמבר 2009); (2) העתקת חלק מבסיסי ההדרכה של צה"ל לצומת הנגב (במועד הביקורת נמצא חלק זה בשלב כתיבת המכרז לבחירת הזכיין); (3) ליבת המעבר - העתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב (במועד סיום הביקורת ביצוע שלב זה מתעכב).

בשנת 2008 קיבלה הממשלה החלטות בעניין המדיניות הכלכלית לשנת 2009, לרבות החלטות בנוגע לפיתוח הפריפריה ולקידומה, ובהן החלטה¹⁰ על הקמת ועדת היגוי עליונה להעתקת מחנות צה"ל לנגב (להלן - החלטת הממשלה משנת 2008) בראשות מנכ"ל משהב"ט והממונה על התקציבים במשרד האוצר. בין תפקידי הוועדה לתאם עם משרדי הממשלה הרלוונטיים את העתקת מחנות צה"ל לנגב ולבחון פעולות הנדרשות להשלמת המעבר בהקדם האפשרי. על מנכ"ל משהב"ט הוטל לדווח לשר האוצר ולשר הביטחון אחת לשלושה חודשים על פעילות הוועדה. עוד הוחלט כי תימשך העתקת מחנות צה"ל לנגב: יחידות אמ"ן יועתקו למתחם ליקית-עומר (להלן - קריית המודיעין) עד 31.12.15, ויחידות אגף התקשוב יועתקו לקריית המדע בבאר שבע (להלן - הקמפוס הטכנולוגי) עד 31.12.17 (להלן - העתקת היחידות או הפרויקט).

על פי מסמכי אמ"ן, מטרת העתקת יחידות אמ"ן לנגב היא שימורה וחיווקה של העליונות המודיעינית לנוכח האתגרים המודיעיניים והטכנולוגיים העתידיים, באמצעות סביבה מתקדמת מבחינת התשתיות ומהבחינה הטכנולוגית, תוך שימור ופיתוח המשאב האנושי באמ"ן. על פי

5 החלטה 2698 מ-6.11.02.
6 בעניין זה ראו את הפרק "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה".
7 החלטה 4415 מ-20.11.05.
8 בנוגע לליקויים בעבודת המטה שקדמה להחלטה זו, ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (2006); בנוגע לתכנית האסטרטגית, ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 813.
9 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), עמ' 1425.
10 החלטה 3976 מ-24.8.08.

המסמכים, מעבר אמ"ן לנגב אמור להיות גם מהלך מרכזי בתכנית הלאומית לפיתוח הנגב והזדמנות אסטרטגית שתאפשר לאמ"ן להיערך לאתגרי העתיד. על פי מסמכי אגף התקשוב, מעבר יחידות אגף התקשוב נועד לשמש בסיס ליצירת ארגון טכנולוגיה עילית, המעצימה את יכולות צה"ל. הקמת קמפוס טכנולוגי מודרני תאפשר פיתוח יכולות ופתרונות תקשוב כלל-צה"ליים ותפעול מערכי תקשוב משולבים. הקמפוס הטכנולוגי יאפשר שדרוג תשתיות טכנולוגיות והתאמתן לצרכים המשתנים של צה"ל, לצד הפרחת הנגב ופינוי שטחים ונכסים באזור המרכז.

על פי נתוני אמ"ן מאוגוסט 2007, אלפי חיילים, קצינים ואזרחים עובדי צה"ל עתידים לעבור לשרת בנגב, כ-32% מהם הם אנשי קבע, אשר כ-62% מהם עוסקים במקצועות טכנולוגיים ובמקצועות מודיעין. על פי נתוני אמ"ן מיוני 2009, עלות ההעסקה מסתכמת בכ-14.7 מיליארד ש"ח¹¹ ומועד ההעסקה מתוכנן לשנת 2017 או 2019, בהתאם לשיטת ההקמה שתיבחר¹². על פי נתוני אגף התקשוב מספטמבר 2009, אלפי חיילים, קצינים ואזרחים עובדי צה"ל עתידים לעבור לשרת בנגב. כ-32% מהם אנשי קבע, אשר כ-66% מהם עוסקים במקצועות טכנולוגיים, בהנדסה ובמדעים מדויקים¹³. עלותו הכוללת של הקמת הקמפוס הטכנולוגי, על פי אותם נתונים, נאמדה בכ-7.8 מיליארד ש"ח¹⁴, ומועד המעבר המתוכנן הוא דצמבר 2017.

בדצמבר 2005 הקים אמ"ן מינהלה לטיפול בהעסקת יחידותיו לנגב (להלן - מינהלת מעבר אמ"ן לנגב). על פי פקודת הארגון של מינהלת מעבר אמ"ן לנגב, ייעודה הוא "לשאת באחריות מטה לתכנון ולמימוש מכלול תהליכי המעבר לנגב של יחידות אמ"ן והקמת קריית מודיעין אחודה, לרבות התאמות שתידרשנה ביחידות המודיעיניות הפרוסות ברחבי הארץ". במרס 2006 הוקמה באגף התקשוב מינהלת הקמפוס הטכנולוגי בדרום שייעודה לשאת באחריות מטה לתכנון ולמימוש המעבר לנגב, לרבות תיאום בין כלל הגורמים הרלוונטיים לתהליך הקמת קמפוס טכנולוגי אחד ובקרה עליהם. בינואר 2007 הוקמה במטה צה"ל מינהלת תכנית העסקת מחנות צה"ל לנגב (להלן - מת"ן) שאחראית לתיאום ולסכרון הפרויקט והמאמצים התומכים; לקידום הקמת תשתיות לאומיות תומכות (תחבורה, חשמל, מים, ביוב), בכפוף לסדרי עדיפויות שיגדיר אגף התכנון שבמטה הכללי של צה"ל (להלן - אג"ת); ולפעילות מול רשויות ומשרדי הממשלה בהתאם לדרישות צה"ל.

חרף פעילותן של המינהלות שהתבטאה בהשקעת משאבים לקידום הפרויקט ואף שחלפו למעלה מארבע שנים וחצי מהחלטת הממשלה משנת 2005, טרם סוכמה המסגרת התקציבית למימון הפרויקט. עקב כך מתעכב ביצוע הפרויקט, והדבר משפיע על צה"ל וקרוב לוודאי גם על פיתוח הנגב.¹⁵

בחודשים יוני 2009 - מרס 2010 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא יישום החלטות הממשלה להעסקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב. ביקורת השלמה נעשתה עד יוני 2010. בד בבד עם ביצוע הביקורת נעשתה עבודת מטה בצה"ל ובמטהב"ט (להלן - מערכת הביטחון) ומחוצה להם בנוגע להעסקת היחידות ולסיכום מסגרת תקציבית לכך. הביקורת נעשתה בצה"ל: באג"ת, באמ"ן ובאגף התקשוב; במטהב"ט: באגף התקציבים (להלן - את"ק), ובמת"ן;

11 במחירי מרס 2009.
 12 ההעסקה מתוכננת לשנת 2017 אם ההקמה תבוצע בשיטה המסורתית, כפי שפרויקטי בינוי במערכת הביטחון בוצעו עד היום, או לשנת 2019 אם ההקמה תבוצע בשיטת Public Private Partnership - מודל של שותפות בין המגזר הציבורי ובין המגזר הפרטי לצורך הקמת פרויקטים. לפי הוראת משהב"ט, במסגרת מודל זה המגזר הפרטי מממן, מקים ומפעיל מערך ואחראי לזמינותו, ומערכת הביטחון רוכשת את מכלול השירותים שהמערך נדרש לספק תמורת תשלום שנקבע מראש בחוזה לתקופה ארוכה.
 13 32% טכנאים, הנדסאים או תכניתנים, 19% בוגרי מדעי המחשב ו-15% מהנדסים.
 14 במחירי דצמבר 2008.
 15 דוח זה אינו עוסק בהשפעות של דחיית העברת היחידות על פיתוח הנגב.

באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

פרויקט לאומי

בהחלטת ממשלה משנת 1990, שעניינה תהליך קבלת החלטות בנושא פרויקטים לאומיים, הוגדרו אמות המידה להגדרת פרויקט לאומי - פרויקט רב-תחומי הקשור ליותר ממשרד ממשלתי אחד; לביצועו תידרש הקצאת משאבים בטווח הארוך; יישומו יימשך תקופה ארוכה ויש לכך השפעות על המישור הלאומי. על פי אמות המידה האמורות פרויקט העתקת היחידות נחשב פרויקט לאומי, ואף נתפס אצל גורמים שונים כפרויקט לאומי בעל חשיבות עליונה. למשל, בדיון מיוני 2005 בנושא תכנית רב-שנתית להעתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב סיכם מנכ"ל משהב"ט כי המעבר הוא חלק מפרויקט בעל חשיבות לאומית בראייה חברתית וכלכלית. גם סגן הרמטכ"ל, ציין בדיון אחר בנושא באותו חודש, כי לפיתוח הנגב חשיבות גבוהה ברמה הלאומית וצה"ל "יקדם מהלך לאומי זה ויעביר את רוב בסיסיו לדרום".

תכנית העתקת מחנות צה"ל לנגב הוצגה בשנים 2008 ו-2009 לראש הממשלה, לשר הביטחון, לשר האוצר, לוועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל בראשות המשנה לראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל ולפורום מנכ"לים של משרדי הממשלה. כמו כן התקיימו באותן שנים פגישות ודיונים בין בעלי תפקידים במשהב"ט לבכירים בכל משרדי הממשלה הרלוונטיים (כ-12 במספר).

בביקורת עלה כי הגורמים הבכירים במשרדי הממשלה שהיו אמורים להוביל את הפרויקט ובראשם מנכ"ל משהב"ט, הממונים על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, שניהנו מאז שנת 2008, לא פעלו די להסרת חסמים, שמנעו בעיקר את סיכום מקורות המימון¹⁶ ואת המסגרת התקציבית לפרויקט (בנושאים אלו ראו להלן) ובעקבות כך ביצעו הפרויקט מתעכב ולא מתאפשרת עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2008.

בצמרת מערכת הביטחון הייתה מחלוקת בנוגע לצורך בגוף מטה או בגורם בכיר במישור הלאומי שישמש יד מכוונת וירכוז את כל הפעילויות הנדרשות ויתאם בין כל התהליכים למימוש העתקת היחידות¹⁷. למשל, בסיכומו של כנס צבא-חברה שהתקיים בדצמבר 2007 בבסיס ח"א בנגב ועסק בהעתקת מחנות צה"ל לנגב ציין הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, בין היתר, כי הוא "מקבל את הצעתו של מנכ"ל משהב"ט להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הצוות שיוקם ידווח לממשלה על התקדמות המהלך, יסיר מכשולים בדרך, ויוודא שהתוכנית מתממשת". אולם מהמסמכים עלה כי שר הביטחון, מר אהוד ברק, התנגד להקמת ועדת מנכ"לים כזאת¹⁸. בעלי

16 הכוונה לחלקם של משרד האוצר ומשהב"ט במימון הפרויקט.

17 הצלחת העתקת היחידות לנגב תלויה, בין היתר, בהיערכות ובפיתוח של מערך אורחי לקליטת היחידות ומשפחות אנשי הקבע בתחומי התחבורה, הדיוור, החינוך, התעסוקה, הרווחה, התרבות והפנאי ועוד.

18 בסיכום פגישת עבודה מפברואר 2008 בין שר הביטחון, מר אהוד ברק, ובין מנכ"ל משהב"ט, מר פינחס בוכריס, צוין כי שר הביטחון מתנגד להקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לנושא העתקת מחנות צה"ל לנגב.

תפקידים בצה"ל שעמם נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כמו סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, וראשי המינהלות באמ"ן ובאגף התקשוב, סברו גם הם כי יש צורך במינוי מנהל במישור הלאומי, שמסמכותו להכריע בעניינין של מחלוקות, להנחות, לתאם ולרכז את כלל הפעילויות הנדרשות.

נמצא כי הממשלה לא מינתה גורם אחד שלו הסמכות והאחריות לקבלת החלטות ולהכרעה במחלוקות שהתגלעו בין הצדדים. בהתייחסותה מספטמבר 2010 לממצאי הביקורת ציינה מערכת הביטחון כי יש מקום להגביר את המעורבות וההובלה הכוללת של הדרג הלאומי בפרויקט, וכי יש צורך "בגורם-על מתכלל" במישור הלאומי.

להלן תיאור פעילות הגורמים העיקריים הקשורים לפרויקט:

1. משרד ראש הממשלה

משרד ראש הממשלה, כמשרד מטה מרכזי, פועל, בין היתר, כמתאם בפרויקטים בין-משרדיים בהתאם להחלטות ממשלה, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה שותף מרכזי בפרויקטים לאומיים גדולים שעל סדר יומה של הממשלה. אגף תיאום, מעקב ובקרה שבמשרד ראש הממשלה אחראי, בין היתר, לתיאום פעילות משרדי הממשלה ולקידום וביצוע של פרויקטים לאומיים ומבצע מעקב אחר ביצוע תכניות מדיניות והחלטות שאושרו, תוך איתור חסמים וטיפול בהסרתם. במאי 2010 מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי אחד מתפקידי משרד ראש הממשלה הוא ביצוע מעקב ובקרה בנושא החלטות ממשלה הנוגעות לפרויקטים לאומיים והכרעה בעניינין של מחלוקות בנושא. עם זאת נמצא בביקורת כלהלן:

א. לדברי מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר רענן דינור¹⁹, בתקופת כהונתו טרם הבשילה העתקת היחידות לטיפול בדרג משרד ראש הממשלה.

ב. ביולי 2009 הוצגו בישיבת הממשלה סקירות של שרים בנוגע לפיתוח הפריפריה, לרבות סקירות של שר הביטחון וסגן הרמטכ"ל בנושא העתקת מחנות צה"ל ובסיסיו לנגב. בישיבה נקבע כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל משרד האוצר יכינו את הנושא לקראת העלאתו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. ראש הממשלה הנחה את מנכ"ל משרדו ואת המנכ"לים של משרד האוצר ומשהב"ט "לסייע לשריהם לפתור את סוגיית העלויות [הכרוכות בביצוע ההעתקה]". בעקבות כך קיים באוקטובר 2009 מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, דיון כללי בנושא העתקת מחנות צה"ל לנגב.

בדיון האמור לא התקבלו החלטות בנושא ולא נקבע שאם עד מועד מסוים לא יגייעו משרד האוצר ומשהב"ט לסיכום המסגרת התקציבית להעתקת היחידות, יידרש משרד ראש הממשלה להתערב בנושא. נוסף על כך, שלא לפי הקביעה בישיבת הממשלה, הנושא לא הועלה לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

בהתייחסות מערכת הביטחון לממצאי הביקורת צוין כי ביולי 2010, בפגישה בין מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל משרד ראש הממשלה, הציגה מערכת הביטחון את סטטוס העתקת מחנות צה"ל לנגב, וכן

19 מר רענן דינור כיהן כמנכ"ל משרד ראש הממשלה ממאי 2006 ועד מאי 2009. יצוין כי לדבריו ובהתאם למסמכים שונים, בשנים 2006-2008 ליווה משרד ראש הממשלה את פרויקט העברת חלק מבסיסי ההדרכה של צה"ל לנגב וביצע מעקב ובקרה בענייניו, בייחוד בנוגע להיבטים סביבתיים ובריאותיים הנוגעים לקרבתו לאזור התעשייה רמת חובב.

את עיקריו של מסמך הבנות בנושא העתקת היחידות שעתיד להיחתם עם משרד האוצר (ראו בהמשך).

בהתייחסות מנכ"ל משרד ראש הממשלה מאוגוסט 2010 לממצאי הביקורת צוין כי מעורבותו בהסרת חסמים באה לידי ביטוי במועד שבו הגורם המוביל (במקרה זה - משהב"ט) מבקש את מעורבותו ובפגישה האמורה הבהיר מנכ"ל משהב"ט, כי "יפנה למשרד ראש הממשלה על פי הצורך". עוד ציין מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי טרם הושגה הסכמה כלשהי בין משהב"ט למשרד האוצר בדבר פרטים מהותיים בפרויקט, וטרם התבקשה התערבותו של משרד ראש הממשלה בנושא. עם זאת ציין כי גם אם משהב"ט או משרד האוצר לא יפנו למשרד ראש הממשלה או לראש הממשלה בבקשה כי יתערבו בנושא הפרויקט, בכוונתו להציע לקיים ברבעון האחרון של שנת 2010 דיון מעקב בנושא בראשות ראש הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה מאחר שמדובר בפרויקט בעל חשיבות לאומית, לנוכח העובדה כי במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים וחצי לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה משנת 2005 טרם סוכמה המסגרת התקציבית, ולנוכח הנחיית ראש הממשלה בשיבת הממשלה מיולי 2009 "לפתור את סוגיית העלויות" (ההדגשה אינה במקור), חשוב שמשרד ראש הממשלה ייזום פעולות להסרת החסמים בנושא. למעורבות משרד ראש הממשלה בנושא נודעת משנה חשיבות לנוכח התייחסות מנכ"ל משרד ראש הממשלה מאוגוסט 2010 לממצאי הביקורת ולפיה "הסכומים הנקובים היום שהינם גבוהים משמעותית מהסכומים שהיו מוכרים בעבר העלו סימני שאלה רבים סביב המהלך ואופן הוצאתו אל הפועל".

2. ועדת היגוי עליונה

כאמור, באוגוסט 2008 החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי עליונה להעתקת מחנות צה"ל לנגב בראשות מנכ"ל משהב"ט והממונה על התקציבים במשרד האוצר. בנובמבר 2008 התכנסה ועדת ההיגוי והחליטה, בין היתר, להקים צוות עבודה בהשתתפות נציגים מצה"ל, משהב"ט ומאגף התקציבים. הצוות אחראי לגיבוש תכנית כוללת לקידומה ולביצועה של העתקת היחידות, ובכלל זה לקבוע לוח זמנים ותקציב בנושא ולהציגה לוועדת ההיגוי.

בביקורת עלה כי לאחר שוועדת ההיגוי דנה בנושא בנובמבר 2008 היא לא התכנסה שנית, ולמותר לציין כי עקב כך לא סוכמה התכנית הכוללת האמורה. כמו כן, מנכ"ל משהב"ט לא העביר דיווחים לשר האוצר ולשר הביטחון, בניגוד להחלטת הממשלה משנת 2008.

בהתייחסות משרד האוצר מאוגוסט 2010 לממצאי הביקורת צוין כי סוכם נושא תשתית התחבורה הקשורה למחנות צה"ל העתידיים לעבור לנגב, וכי תהליך עבודה מסודר לגיבוש פתרון בנושא שאר הסוגיות האזרחיות יחל לאחר שמשהב"ט ומשרד האוצר יחתמו על סיכום בנושא התקציב.

משרד מבקר המדינה העיר כי החלטת הממשלה בדבר הקמת ועדת היגוי, שאחד מתפקידיה הוא לבחון פעולות הנדרשות להשלמת הליך העתקת היחידות בהקדם האפשרי, אינה ממומשת. עקב כך שום גורם מטעם הממשלה לא תיאם את הנושא ולא בחן את הפעולות הנדרשות לביצוע הפרויקט.

3. מערכת הביטחון

אף שלהעתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב חשיבות רבה הן מבחינת העצמת יכולותיו של צה"ל והן במישור הלאומי, הרי שמאז נכנס לתפקידו שר הביטחון, מר אהוד ברק, ביוני 2007 ועד מועד סיום הביקורת, לא נמצאו סימוכין לכך שהתקיים דיון ייעודי בהשתתפותו ובהשתתפות ראשי מערכת הביטחון בנושא העתקת היחידות על היבטיו המרכזיים²⁰. אשר למחלוקת שהתגלעה בשנת 2008 בין מערכת הביטחון למשרד האוצר בנוגע למקורות המימון של הפרויקט (בנושא זה ראו בהמשך), לא נמצא שראשי מערכת הביטחון ביקשו להעלותה לדיון בראשות שר הביטחון.

על פי המסמכים הנושא נדון בפגישה שקיים המשנה לראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל, מר סילבן שלום, עם שר הביטחון, ובישיבת הממשלה ביולי 2009 שבה, כאמור, הועלתה סוגיית עלויות הפרויקט. עם זאת, במועד סיום הביקורת נמצא כי פגישות אלו לא הביאו להתקדמות ביישוב המחלוקת האמורה ובקידום הפרויקט.

בהתייחסותה של מערכת הביטחון מספטמבר 2010 לממצאי הביקורת צוין שבכוונת מערכת הביטחון להציג את סטטוס הפרויקטים לשר הביטחון לצורך קבלת הנחיותיו לניהול התהליך, אולם לא צוין בה אם הנושא אכן הוצג לשר.

4. משרד האוצר

כאמור, בעיקרי תקציב המדינה לשנת 2005 צוין כי להעתקת מחנות צה"ל לנגב משמעות לפיתוח, בין השאר, הודות להגדלת פוטנציאל התעסוקה באזור, הבאת אוכלוסייה חזקה ויציבה ויצירת תשתיות. בביקורת עלה כי אף שלדעת משרד האוצר להעתקת המחנות נודעת חשיבות רבה מהבחינה הכלכלית, מאז התגלעה המחלוקת בנוגע למקורות המימון של הפרויקט ועד מועד סיום הביקורת לא התקיימו דיונים ייעודיים בהשתתפות שרי האוצר בנושא המחלוקת ובנושא השפעות העיכוב בהעתקת היחידות²¹.

בהתייחסותו מאוגוסט 2010 לממצאי הביקורת ציין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי סוגיית חלוקת המימון בין מערכת הביטחון ובין משרד האוצר טרם בשלה לדיון ולהכרעה בקרב מקבלי ההחלטות, בעיקר נוכח הפערים הגדולים בין דרישות מערכת הביטחון ובין עמדת משרד האוצר.

20 באוגוסט 2007 התקיימה פגישת עבודה של השר עם הרמטכ"ל, ובה אמר היה לעלות נושא "צה"ל לנגב" (לא הוכן סיכום של פגישה זו); בפגישת עבודה של השר עם מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2008 נדון נושא "ועדת שרים לירידת צה"ל לנגב", ובאוגוסט 2008 נדון נושא פרויקטי מגורים בנגב ואישורם על ידי השר; ביולי 2009 בפגישת עבודה של השר עם מנכ"ל משהב"ט סקר סגן הרמטכ"ל את סטטוס פרויקט העברת חלק מבסיסי ההדרכה של צה"ל לנגב ואת נושא "הטיפול במגורי אנשי קבע והתכנית המתגבשת בהקשר זה"; ובמכתב הערכה לרגל סיום תפקידו של מר פינחס בוכריס כמנכ"ל משהב"ט מינואר 2010 ציין שר הביטחון כי "העתקת מחנות צה"ל הינה עובדה מוגמרת".

21 מר רוני בר-און כיהן בתפקיד מיולי 2007 ועד אפריל 2009, וד"ר יובל שטייניץ החליפו. ד"ר שטייניץ קיים ביולי 2009 דיון שהתייחס באופן כללי ביותר לנושא, ובאותו חודש עלתה כאמור סוגיית עלויות הפרויקט בישיבת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח העובדה שמדובר בפרויקט לו חשיבות לאומית אשר משרד האוצר מכיר בחשיבותו הרבה מהבחינה הכלכלית, ונוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת, למעלה מארבע שנים וחצי לאחר קבלת החלטת הממשלה משנת 2005, טרם סוכמו מקורות המימון והמסגרת התקציבית, נדרש להעלות את הנושא לדיון ייעודי בראשות שר האוצר. לדבר משנה חשיבות נוכח סימני השאלה הרבים הנוגעים למהלך ולאופן הוצאתו לפועל (ראו גם בהמשך).

5. המשרד לפיתוח הנגב והגליל וועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל

א. תפקידו העיקריים של המשרד לפיתוח הנגב והגליל הם: גיבוש תכניות לאומיות לפיתוח הנגב והגליל; הובלת פרויקטים בעלי השפעה מהותית באזור הנגב והגליל; גיוס משאבים לפרויקטים אלה נוסף על תקציב המדינה וסיוע במימוש פרויקטים מידיים.

ממסמכים שונים עלה כי המשרד לפיתוח הנגב והגליל רואה בהענקת מחנות צה"ל לנגב "גלגל תנופה מרכזי לשינוי הנגב" והזדמנות לצמיחה כלכלית ולשינוי חברתי. למשל, במרס 2007 נפגש המשנה לראש הממשלה²² דאז, מר שמעון פרס, עם ראש אמ"ן והבהיר כי כוונתו ללוות את פרויקט הענקת אמ"ן לנגב על כל שלביו ולהבטיח כי יועברו המשאבים למימונו.

בשנים 2007-2009 התמקד המשרד לפיתוח הנגב והגליל בשיתוף משרדי ממשלה אחרים ביצירת תנאים ראשוניים למעבר אנשי צה"ל לנגב בתחומי הדיור, ההסברה, החינוך, התעסוקה, התרבות והפנאי והבריאות. לאחר שהתברר שהמחלוקת בין משרד האוצר ל"משהב"ט בנוגע למקורות המימון של הפרויקט מעכבת את ביצועו, ניסה המשנה לראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל לקדם את יישוב המחלוקת בפגישות עבודה שקיים עם שר הביטחון ועם מנכ"ל משהב"ט הקודם והנוכחי. עם זאת, כאמור, פגישות אלו לא הביאו לשום התקדמות בפתרון המחלוקת האמורה ובקידום הפרויקט.

ב. בממשלה פועלת ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל העוסקת "בכלל הסוגיות הנוגעות לנגב ולגליל ולפיתוחם" בראשות המשנה לראש הממשלה והשר לפיתוח הנגב והגליל. בביקורת עלה כי בדצמבר 2007 ובינואר 2009 קיימה ועדת השרים שני דיונים ובהם הציגו נציגי צה"ל ומשהב"ט את הענקת מחנות צה"ל לנגב, אולם במסגרת הדיונים האמורים לא הייתה כל התייחסות לעלויות הענקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב, ולמותר לציין כי לא הועלתה לדיון סוגיית היעדר הסיכום של מסגרת תקציבית להענקתן.

אף על פי שלשר הביטחון, מתוקף תפקידו, אחריות מיניסטריאלית לנושא הענקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב, הוא לא נכלל בין חברי ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל. בפברואר 2008, לאחר ששר הביטחון ביקש לפעול להקמת ועדת שרים בראשותו בעניין הענקת מחנות צה"ל לנגב, השיב לו נציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון כי בממשלה כבר פועלת ועדת שרים לפיתוח הנגב והגליל, ועל כן מוטב להשתלב בפעילות ועדה זו, שהנושא נכלל בתחום סמכויותיה. יצוין כי רק במאי 2009 החליטה הממשלה לצרף את שר הביטחון כחבר בוועדה, וכי מינואר 2009 לא דנה ועדת השרים בנושא הענקת היחידות.

22 עד יולי 2007 שמו של המשרד לפיתוח הנגב והגליל היה "משרד המשנה לראש הממשלה".

מסגרת תקציבית לפרויקט ומקורות למימון

בין נובמבר 2005, המועד שבו התקבלה החלטת הממשלה בנושא תכנית אסטרטגית לפיתוח הנגב, למועד סיום הביקורת, נעשתה במערכת הביטחון ומחוצה לה עבודת מטה²³ שבמסגרתה, בין היתר, פעלו המינהלות באמ"ן ובאגף התקשוב להכנת אפיון ראשוני ואפיון מפורט למעבר של יחידותיהם לנגב, לקביעת המרכיבים של הפרויקט, לניתוח משמעויות המעבר ולקביעת האומדן של תקציב הפרויקט וכן התקיימו פגישות בנושא בין בעלי תפקידים שונים במערכת הביטחון ומחוצה לה.

1. המסגרת התקציבית של הפרויקט

האומדן של תקציב הפרויקט, שהוצג במאי 2008 לנציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, הסתכם בכ-12.8 מיליארד ש"ח ליחידות אמ"ן ובכ-6.5 מיליארד ש"ח ליחידות אגף התקשוב. על פי סיכום של את"ק לדיון זה, ראש את"ק, תא"ל מהרן פרוזנפר, ציין כי "הסכומים המוצגים אינם סופיים ומחייבים עבודת מטה נוספת שמטרתה לסיים את אפיון הצרכים". סגן הממונה על התקציבים ציין כי משרד האוצר "שותף מלא למהלך ומוכן להשתתף בעלות התקציבית". יצוין שממאי 2008 ועד מועד סיום הביקורת נפגשו נציגי משהב"ט ומשרד האוצר כמה פעמים, בין היתר כדי להציג עדכונים בנושא התקציב שמקורם, בין השאר, בהבנות שהושגו בעקבות ההתקדמות בתכנון.

משהב"ט ומשרד האוצר סיכמו כי בשלב הראשון יבוצעו שני תתי-פרויקטים, שמימושם יאפשר להוכיח שהעתקת אמ"ן לנגב אפשרית מהבחינה הטכנולוגית, וכן יוכיח את רצינותם של שני הצדדים ואת מחויבותם להעתקת היחידות. בדצמבר 2008 נחתם סיכום תקציבי בין משהב"ט למשרד האוצר לביצוע שני תתי-הפרויקטים בהיקף כולל של כמיליארד ש"ח, וסוכם כי משרד האוצר יממן 77% מעלות ביצועם ומשהב"ט את 23% הנותרים. במהלך הביקורת שני תתי-הפרויקטים היו בשלב הביצוע.

בנובמבר 2008 שלח אגף התקציבים למשהב"ט מסמך "מתווה מעבר יחידות צה"ל לנגב וההבנות בין משרד האוצר למשרד הביטחון וצה"ל" (להלן - המסמך או מתווה ההבנות). מטרת המסמך הייתה "להציג את הקווים המנחים והעקרונות לגיבושה של תוכנית כוללת לקידומו וביצועו של המהלך המרכזי". בין השאר ביקש אגף התקציבים לקבל מידע מפורט בנושאים הנוגעים להעתקת היחידות, כגון נתונים לגבי כוח אדם, תשתית ובינוי, ונתונים הנוגעים להיבטים כלכליים-חברתיים אחרים של הנושא, כדי לאמוד את היקף עלות הפרויקט; להעריך את הנדרש מהמשק האזרחי למימוש ולבחון את כדאיותו. באוגוסט 2009 מסר את"ק למשרד האוצר נתונים ראשוניים בנושא.

ביולי 2009 התקיימה ישיבת ממשלה בנושא פיתוח הפריפריה, ובה הציגו שר הביטחון וסגן הרמטכ"ל את תכנית משהב"ט להעתקת מחנות צה"ל ובסיסיו לנגב. באותה ישיבה הוצגו לממשלה לראשונה עלויות המעבר של יחידות אמ"ן ואגף התקשוב: 14.7 מיליארד ש"ח ו-7.8 מיליארד ש"ח, בהתאמה.

באוגוסט 2009 הציגו נציגי משהב"ט לממונה על התקציבים במשרד האוצר את סטוס העתקת היחידות וסוכם כי ימופו חילוקי הדעות בנושא ויגובשו הסכמות לקידום המעבר, וכי משרד האוצר ומערכת הביטחון יכינו נייר עבודה משותף לקראת ישיבתה של ועדת ההיגוי העליונה. כאמור ועדה זו לא התכנסה. באוקטובר 2009 קיים לראשונה מנכ"ל משרד ראש הממשלה דיון בנושא העתקת היחידות לנגב.

23 העיסוק בהעברת היחידות החל בצה"ל כבר בדצמבר 2003 עם גיבוש התכנית הרב-שנתית של צה"ל לתכנון ופריסה (תר"ש תו"פ). מאז ועד נובמבר 2005 ביצע צה"ל עבודת מטה ראשונית לבחינת ההשפעות של העברת היחידות.

בנובמבר 2009 התקיים דיון בראשות ראש את"ק ובהשתתפות סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר רותם פלג, ונציגי צה"ל אחרים בנושא העתקת אמ"ן לנגב. על פי סיכום את"ק, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ציין כי "מדובר בפרויקט עצום בגודלו בקנה מידה לאומי". באותו דיון סוכם כי עד 31.1.10 "יגיעו משרד האוצר ומשרד הביטחון לסיכום תקציבי מלא".

בינואר 2010 התקיימה פגישה בין ראש אמ"ן ובין הממונה על התקציבים בהשתתפות ראש את"ק וגורמים אחרים. הממונה על התקציבים ציין כי "נכון לקיים עבודה מאומצת של חודשיים-שלושה ולסכם מה עתיד הפרויקט". ראש את"ק ציין כי ספק בידו אם לאחר בדיקת הנתונים ניתן יהיה לפעול להפחתת עלות הפרויקט. בסיכום הפגישה ציין ראש אמ"ן כי עד אותה עת לא חלה שום התקדמות ממשית בפרויקט, אף שאמ"ן החל לפעול לקידומו לפני יותר מארבע שנים. עוד ציין כי "להעדר החלטה השלכות על אמ"ן בשל מצב התשתיות הרעוע בבסיסי מרכז הארץ ועצירת תקציב לשיקומן וחיידושן. לכן, יש לקבל החלטה סופית על גורל התוכנית בהקדם האפשרי" (ההדגשות במקור).

2. מקורות למימון הפרויקט

התגלעה מחלוקת עקרונית בין עמדתו של משרד האוצר בנוגע למקורות המימון להעתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב ובין עמדת מערכת הביטחון בנושא. להלן כמה דוגמאות לכך:

א. בדיון בוועדת ההיגוי העליונה בנובמבר 2008 הדגיש הממונה על התקציבים דאז, מר רם בלינקוב, כי "נטל התקציב יחול גם על משרד הביטחון כמו גם על משרד האוצר". עוד ציין כי "יש להגיע בהקדם לדיון אמיתי על מנת לסכם את חלוקת נטל התקציב בין המשרדים". לעומת זאת, מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, ציין כי "משרד הביטחון אינו יכול לקחת על עצמו נטל תקציבי".

ב. בדיון סטטוס מיוני 2009 ציין סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, כי "הסוגיה המשאבית והצורך בשיפוי משאבי מלא מן האוצר מהווה תנאי להמשך פעולותינו בתחום" (ההדגשה במקור). בדיון סטטוס נוסף שהתקיים באותו חודש, ציין מנכ"ל משהב"ט דאז כי "עמדת מערכת הביטחון נותרה ללא שינוי ולפיה כל עלות המעבר (למעט הקרקע המתפנה) תבוא ממקור חיצוני".

ג. באוגוסט 2009, בהתייחסותו של את"ק למתווה ההבנות, הוא חזר על עמדת משהב"ט כי ההנחה המופיעה במסמך ולפיה "עלות המהלך אמורה להתחלק בין משרד האוצר למשרד הביטחון... איננה מקובלת לחלוטין". עוד ציין כי "מימון למהלך לאומי בסדר גודל כזה חייב לבוא ממקור חיצוני".

במהלך כל אותה תקופה נקבעו לא אחת מועדים שונים לסיים המשא ומתן עם משרד האוצר בנוגע לסיכום מסגרת תקציבית ומקורות למימון הפרויקט. למשל, כבר בהחלטת הממשלה משנת 2005 צוין כי משהב"ט ואגף התקציבים יסכמו בתוך 90 יום את ההיקף התקציבי של הפרויקט ואת המקורות למימונו; באוקטובר 2007, בסיכום התקציב להעתקת חלק מבסיסי ההדרכה של צה"ל, קבעו משרד האוצר, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) ומשהב"ט כי יפעלו לסיכום תקציב להעתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב "בחודשים הקרובים"; בדיון שהתקיים כאמור בנובמבר 2009, בראשות ראש את"ק ובהשתתפות סגן הממונה על התקציבים וגורמים אחרים, סיכם ראש את"ק שמשרד האוצר ומשהב"ט יגיעו לסיכום תקציבי מלא של הנושא עד 31.1.10.

נמצא כי על אף הסיכום האמור לא הגיעו הצדדים לסיכום תקציבי, ובמועד סיום הביקורת, מרס 2010, מינה משרד האוצר יועץ שמתפקידו לבדוק את עלויות הפרויקט שהציג צה"ל. באוקטובר 2010 טרם הסתיימה עבודת היועץ. באותה עת - כחמש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה משנת 2005 וכשנתיים לאחר שנציגי את"ק, אמ"ן ואגף התקשוב הציגו את האומדן התקציבי של העתקת היחידות לנציגי אגף התקציבים - טרם סוכמה המסגרת התקציבית של הפרויקט וממילא לא

הושגה הסכמה בדבר המקורות למימונו. עקב כך, מימוש הפרויקט מתעכב. העיכוב בסיכום מקורות המימון מקורו בעיקר בעמדת משהב"ט ולפיה הוא אינו מוכן להשתתף במימון הפרויקט מחד, וברישתו של משרד האוצר שמהב"ט יתרום את חלקו מאידך.

יצוין כי מדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט, מר אודי שני, במרס 2010 בנושא מעבר צה"ל לנגב עלה כי משהב"ט שינה את עמדתו בנושא. המנכ"ל ציין כי נדרש לגבש מסמך הבנות עם משרד האוצר בנושא המהלך הכולל של מעבר צה"ל לנגב, אשר יעסוק, בין היתר, ב"חלקה של מעהב"ט [מערכת הביטחון] בנטל התקציבי".

בהתייחסותה מספטמבר 2010 לממצאי הביקורת ציינה מערכת הביטחון כי מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל הכינו תכנית אסטרטגית לקידום הסיכום התקציבי, וכי מערכת הביטחון מקדמת מול משרד האוצר מסמך הבנות לסיכום העקרונות וחלוקת האחריות בין המשרדים. בטיוטת המסמך שהכין משהב"ט צוין שמערכת הביטחון תישא ב-10% מעלות הפרויקט. באוקטובר 2010 מסרו נציגי אגף התקציבים לנציגי משרד מבקר המדינה כי על מערכת הביטחון לשאת בחלק גדול יותר מעלות הפרויקט, וכי הנושא יידון במשא ומתן בין משרד האוצר למערכת הביטחון במסגרת סיכום מסמך ההבנות.

בהתייחסות מערכת הביטחון האמורה צוין גם שתאריך היעד החדש שנקבע לסיכום המסגרת התקציבית ומקורות המימון הוא נובמבר-דצמבר 2010, וכי אם לא יגובש הסכם עד מועד זה תידרש מעורבות של ראש הממשלה בנושא.

תוצאותיו של היעדר סיכום בנושא המסגרת התקציבית של הפרויקט והמקורות למימונו

היעדר מסגרת תקציבית לפרויקט גרם, בין היתר, לכך שהמועדים שצה"ל תכנן להעתיק היחידות נדחו כמה פעמים ולמעשה שוררת אי-ודאות בנוגע למועד המעבר. למשל, בחוברת מאוגוסט 2007²⁴ שהכינה מינהלת מעבר אמ"ן לנגב צוין כי "ההנחה היא כי סיום מימוש המעבר מתאפשר ב-2013", ובמצגת מנובמבר 2007 של מינהלת הקמפוס הטכנולוגי בדרום לראש אגף התקשוב צוין כי המעבר לנגב יתבצע בשנת 2013; בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2008 נקבע כי יחידות אמ"ן יועתקו עד 31.12.15 ויחידות אגף התקשוב עד 31.12.17; ובמצגת מיולי 2009 של שר הביטחון וסגן הרמטכ"ל לממשלה במסגרת סקירות של שרים בנוגע לפיתוח הפריפריה צוין כי מועד האכלוס המתוכנן לקריית המודיעין ולקמפוס הטכנולוגי בדרום הוא שנת 2017.

לאי-הוודאות בנוגע למועד העתקת היחידות לנגב השפעה על כמה תחומים:

1. מיגון מתקני צה"ל ושרידותם

במצב בו אמ"ן, נוכח התכניות להעתיק יחידותיו לנגב, אינו משקיע במיגון מתקניו הקיימים, אי-הוודאות בנוגע למועד ההעתיקה גורמת להותרת מתקניו חשופים לאיומים הולכים וגוברים, אשר עלולים לפגוע ביכולתו למלא את תפקידיו בעת חירום.

24 "תכנית מעבר אמ"ן לנגב: ריכוז משמעויות".

2. משאבי אנוש

ממסמכים ומשיחות עם בעלי תפקידים באמ"ן ובאגף התקשוב עלה כי כיוון שאין ביכולתם לספק למשרתים ביחידות ולמשפחותיהם מידע מוסמך בנוגע למועד העתקת היחידות לנגב ולתשתיות שיעמדו לרשותם (בתחומי הדיור, החינוך לילדים, התעסוקה לבני הזוג ועוד) נפגעת יכולתם של אמ"ן ושל אגף התקשוב להיערך לשמירת כוח האדם האיכותי שבשורותיהם. הדבר צוין, בין היתר, בדיון סטטוס שקיים ראש אגף התקשוב בנובמבר 2007 ובמצגות באותו נושא שהוצגו לסגן הרמטכ"ל בינואר ובמאי 2010 בהם צוין שאי-הוודאות השוררת בעניין הפרויקט עלולה לפגוע במאמצי השימור של כוח אדם איכותי.

3. תשתיות

מצבן של חלק מהתשתיות שבאגף התקשוב ובייחוד באמ"ן ירוד. עקב הדחיות של מועדי המעבר השקיעו גופים אלה כספים בתחזוקה של תשתיות בחלק ממתקניהם המיועדים לעבור ובביצוע שיפורים בהן, כדי לשמור על רציפותם התפקודית של המתקנים, אף שידעו כי השקעות אלה ירדו לטמיון עם המעבר. למשל, אמ"ן השקיע בשנים 2007-2009 כ-70 מיליון ש"ח בנושא התשתיות ואגף התקשוב השקיע בהן בשנים 2008 ו-2009 כ-14 מיליון ש"ח.

4. ניהול ופיקוד

לאי-הוודאות בנוגע למועד המעבר השפעה גם על הקשב של הדרג הפיקודי לפרויקט. ראש מינהלת מעבר אמ"ן לנגב ורמ"ח תכנון וארגון באמ"ן מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי התמשכות הדיונים עם משרד האוצר לגבי מועד המעבר ואי-קבלת החלטה סופית וחד-משמעית בנושא אינם מאפשרים שמירה על הקשב של הדרג הפיקודי לפרויקט. גם במצגת של מינהלת הקמפוס הטכנולוגי לאג"ת בנושא תכנית עבודה לשנת 2010 צוין כי דחיית סיכום התקציב משמעה, בין היתר, "איבוד האמון במהלך של מפקדים ומשרתי הקבע".

5. בנייה בלתי חוקית ופלישה לשטח המיועד לקריית המודיעין

בדיון בהשתתפות נציגי משהב"ט, משרד האוצר וממ"י בנושא העתקת מחנות צה"ל לנגב מדצמבר 2005 צוין, בין היתר, כי להעתקת יחידות אמ"ן לאזור ליקית-עומר נודעת חשיבות רבה לשם שמירה על הקרקע באזור. כבר בשנת 2009 העיר מבקר המדינה²⁵ כי צה"ל, משהב"ט וגופי הפיקוח²⁶ לא השכילו לשמור על השטחים שיועדו להקמת מחנות צה"ל בנגב, וכי באותם שטחים, לרבות השטח שעליו מתוכננת להיבנות קריית המודיעין, התבצעו בנייה לא חוקית ופלישה.

בהתייחסותה מספטמבר 2010 לממצאי הביקורת ציינה מערכת הביטחון כי גופי הפיקוח הם המופקדים על נושא זה, וכי מערכת הביטחון תתחיל לשאת באחריות לשטחים האמורים רק לאחר שהאחריות בנושא תועבר אליה. משרד מבקר המדינה העיר כי כיוון שתופעה זו הולכת ומתעצמת ברבות השנים, דחיית מועד המעבר עלולה לגרום לקושי ניכר בהעתקת יחידות אמ"ן בכוח העת.

ראש אמ"ן, אלוף עמוס ידלין, התריע לפני הפיקוד הבכיר בצה"ל בהזדמנויות שונות כי לאי-סיכום מסגרת התקציב ולא-הוודאות בנוגע למועד העתקת היחידות עלולות להיות תוצאות קשות. למשל,

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 259 (2009), עמ' 45.

26 תפקידם של גופי הפיקוח הוא לקיים פיקוח שוטף לאיתור בנייה לא חוקית ופלישה לקרקעות המדינה.

בפברואר 2007 פנה ראש אמ"ן לסגן הרמטכ"ל דאז, אלוף משה קפלינסקי, וציין, בין היתר, כי "הקצאת המשאבים לתכנית לא מתבצעת, ואנו משלמים מחירים באי שקט ארגוני, בקשב ניהולי, בתקנים ואף בעזיבת אנשים", וכי אם לא מוקצה תקציב לביצוע המהלך "נדע להסיט את משאבי הקשב הניהולי הבכיר" לנושאים חשובים אחרים. כעבור חמישה חודשים, באוגוסט 2007, פנה ראש אמ"ן לרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, וציין, בין היתר, כי "נקודת הזמן הנוכחית היא נקודת ההכרעה בדבר המשך הפרויקט - לדחייה בקבלת ההחלטה השלכות קשות על כוח האדם המשרת באמ"ן ועל עצירת ההשקעה בשיקום התשתיות" שמצבן "בעייתי ביותר". נוכח זאת ביקש ראש אמ"ן "שהנושא יובא לדיון בהקדם האפשרי" (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2007 פנה ראש אמ"ן לסגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל וציין, בין היתר, כי "המצב הנוכחי, בו ישנה הכרזה על הפרויקט, ובפועל אין התקדמות מעשית, מייצר אי ודאות ופוגע באמ"ן" (ההדגשה במקור). עוד ציין כי "דחייה בקבלת ההחלטה משמעותה קשה לאמ"ן בעיקר בהקשר שימור איכות כוח האדם המשרת באמ"ן, הידרדרות התשתיות הקיימות ... ואי ודאות כוללת בארגון" (ההדגשות במקור).

נמצא כי פניותיו של ראש אמ"ן לא הביאו להתקדמות של ממש.

ביולי 2009 פנתה ראש מינהלת מעבר אמ"ן לנגב לראש אמ"ן ודיווחה על אירועים ומפגשים בין גורמים בכירים אשר לדבריה "עשויים להביא לעצירת תוכנית מעבר אמ"ן לנגב וייתכן אף לאיבוד ההישגים אותם השגנו עד כה" (ההדגשה במקור). עוד ציינה כי אף שאמ"ן סיים את ניתוח משמעותיות המעבר ואת גיבוש האומדן התקציבי למימוש התכנית כבר שנתיים לפני כן, "אין החלטה חד-משמעית באשר למימוש/אי מימוש המהלך..." ולפיכך יש "לקבל החלטה חד-משמעית בהקדם האפשרי".

בדיון באג"ת שהתקיים בנובמבר 2009, ובו הציגו נציגי מינהלת הקמפוס הטכנולוגי את תכנית העבודה שלהם לשנת 2010, הוצגו הסיכונים העיקריים למימוש העתקת יחידות אגף התקשוב לנגב. למשל, דחיית מועד הסיכום התקציבי לאחר הרבעון הראשון בשנת 2010, או "אישור תקציב חסר", עלולים לגרום, בין היתר, לאבדן האמון של מפקדים ומשרתי קבע במהלך ולדחייה בשדרוג התשתיות.

יודגש כי לדחייה של סיכום מסגרת תקציב לפרויקט ושל מועד העתקת היחידות נודעות השפעות גם מבחינת הגדלת עלות הפעלת המינהלות. על פי נתוני את"ק, בשנים 2006-2009 הסתכמה עלות הפעלת המינהלות שהוקמו באמ"ן, באגף התקשוב ובמשהב"ט בכ-90 מיליון ש"ח.

לסיכום פרק זה יצוין כי עיכוב ביצועו של הפרויקט גורם לבזבוז עשרות מיליוני שקלים בתחומים שונים, וככל שמועד העתקת היחידות יידחה, היקף ההשקעות ההכרחיות שירדו לטמיון עלול לגדול ובכך להקשות את המעבר לנגב.



בהקשר זה יצוין כי כבר בדוח 60²⁷ העיר מבקר המדינה כי כשמתגלעות מחלוקות בין גופים שונים המעכבות את יישומן של תכניות במשך פרק זמן בלתי סביר, יש להביאן להכרעה עניינית במסגרת ממוסדת ורשמית ולא להשאירן פתוחות למשא ומתן ולמאמצי שכנוע הדדיים.

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), עמ' 26.

נוכח היעדר סיכום מסגרת תקציבית ומקורות מימון לפרויקט העתקת היחידות ונוכח התוצאות החמורות של המשך מצב זה, חשוב ביותר, שמשדר ראש הממשלה ייזום פעילות להסרת חסמים לקידום הפרויקט. כמו כן נדרש שהגורמים הבכירים במערכת הביטחון ובמשרד האוצר, ובראשם מנכ"ל משהב"ט והממונה על התקציבים במשרד האוצר יעלו את הנושא לפני שר הביטחון ושר האוצר, בהתאמה. לנוכח חשיבותו הרבה של הפרויקט מהבחינה הלאומית נדרשים שר הביטחון ושר האוצר להיות מעורבים אישית, ואם הם לא יצליחו להגיע להסכמה ביניהם, עליהם להביא את הנושא להכרעתו של ראש הממשלה. הדבר נדרש כדי לאפשר גיבוש תכנית ליישום החלטות הממשלה, שתהיה מגובשת בתקציב ובמקורות מימון, ותכלול, בין היתר, לוחות זמנים מחייבים, הנחיות לניהול הפרויקט ואמצעי מעקב ובקרה בעניינו.

ניהול היבטי הבינוי של הפרויקט במערכת הביטחון

תהליכי הבינוי במערכת הביטחון מבוצעים באופן שהאחריות לתכנון פרויקט ולביצועו מוטלת על גורמים שונים: הגורם המזמין (בדרך כלל צה"ל) אחראי לאפיון ולתכנון, ומשהב"ט אחראי להוצאת מכרזים ולהתקשרויות עם מתכננים וקבלנים, לפיקוח על עבודת קבלנים ולהתחשבות עמם. למעשה, האחריות בכל אחד משלבי של פרויקט בינוי עוברת מגורם אחד למשנהו. גם בנוגע למעבר יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב שלב האפיון ושלב התכנון הם באחריותן של המינהלות באגפים אלה, ושלב הביצוע הוא באחריות משהב"ט.

החסרונות בשיטה של פיצול הסמכויות בפרויקטי בינוי של מערכת הביטחון עלו לא אחת. מבקר המדינה העיר ברוח על פרויקט העתקת בסיס ח"א מלוד לנבטים²⁸ שח"א ואגף הבינוי במשהב"ט ניהלו את הפרויקט ללא היערכות ארגונית המבוססת על ראייה ניהולית כוללת כנדרש ממאפייניו הייחודיים. גם במסגרת בחינה משנת 2003 שעשה צוות בהשתתפות נציגים מצה"ל וממשהב"ט בנושא מערך הבינוי במערכת הביטחון וגם במסגרת דוח ביקורת של מבקר מערכת הביטחון משנת 2007 בנושא "מעריך הפיקוח והבקרה על הייזום, התכנון וביצוע תהליכי הבינוי במשהב"ט (צה"ל ומשהב"ט)" עלה, בין היתר, כי הפיצול בין הגופים במהלך תהליך הבינוי גורם לחוסר בהירות בנוגע לחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגורמים²⁹.

בנובמבר 2009 אימצו מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, והרמטכ"ל את מסקנותיו והמלצותיו של דוח "מקנזי"³⁰ בנוגע לתכנית התייעלות בצה"ל ובמשהב"ט בתחומי הבינוי, הרכש והתחזוקה. בתחום הבינוי הועלה שוב כי שורר נתק תהליכי בין שלב התכנון המנוהל על ידי צה"ל ובין שלב ההתקשרות והפיקוח המנוהל על ידי משהב"ט; וכי אין גוף אחד האחראי לניהול פרויקט בינוי "מקצה לקצה" ולפיקוח עליו.

הביקורת הנוכחית העלתה כי על אף הממצאים שהועלו בדוחות האמורים, ואף על פי שהעתקת היחידות היא מהפרויקטים הגדולים והמורכבים בתחום הבינוי בצה"ל בהיבטים הניהוליים,

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 558 (2008), עמ' 1425.

29 מבקר מערכת הביטחון המליץ, בין היתר, למנות מנהל פרויקט אחד לכל פרויקט בנייה; להקים במערכת הביטחון גוף אחוד שינהל את פרויקטי הבינוי; ולהתאים את היערכות אגף הבינוי במשהב"ט באופן שיאפשר ניהול פרויקטי בנייה מורכבים, ופיקוח אפקטיבי על מימושם.

30 לנוכח ממצאי "דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון" בראשות מר דוד ברודט ממאי 2007, החליטה מערכת הביטחון לשכור חברת ייעוץ חיצונית, שתסייע בתכנון וביצוע של ההתייעלות בצה"ל ובמשהב"ט. באוגוסט 2008 התקשר משהב"ט עם חברת "מקנזי" שזכתה במכרז.

ההנדסיים, הטכנולוגיים והתקציביים - במערכת הביטחון לא מונה גורם-על האחראי לניהול היבטי הבינוי של העתקת היחידות, ובכלל זה לניהול שלבי התכנון והביצוע ולשלוש אבני היסוד - לוח זמנים, תקציב ואיכות.

משרד מבקר המדינה העיר כי נוכח העובדה שבמועד סיום הביקורת טרם החל ביצוע הפרויקט, ראוי שמשנהב"ט וצה"ל יקבעו בהקדם גורם אחד שתוקנה לו האחריות הניהולית הכוללת להיבטי הבינוי של העתקת היחידות.



סיכום והמלצות

על פי החלטת הממשלה משנת 2005 העתקת יחידות אמ"ן ואגף התקשוב לנגב היא מהלך מרכזי, מניע ומחולל שינוי במסגרת התכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב. כמו כן, לדברי סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, בהעתקת היחידות יש כדי להעצים את היכולות המבצעיות של צה"ל ולתת מענה לצרכים מבצעיים חדשים הנוגעים, בין היתר, לאיום הגובר על העורף הצבאי ולניסיונות האויב לשבש את יכולת הפעולה הרציפה של צה"ל. מדובר בפרויקט מהגדולים והמורכבים ביותר של המדינה בכלל ושל מערכת הביטחון בפרט.

מדוח זה עולה כי הגם שאין עוררין על חשיבותו הלאומית של הפרויקט אשר מחייב ריכוז מאמצים לביצועו, הרי שהגורמים הבכירים במערכת הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה, ובראשם מנכ"לי משהב"ט, הממונים על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"לי משרד ראש הממשלה, שכיחנו מאז שנת 2008, לא פעלו די להסרת החסמים לקידומו. עקב כך, במועד סיום הביקורת, אף שחלפו למעלה מארבע שנים וחצי מהחלטת הממשלה משנת 2005, עדיין לא יושבה המחלוקת העקרונית בין משרד האוצר למערכת הביטחון בנוגע למקורות המימון של הפרויקט ולא סוכמה מסגרתו התקציבית. יתרה מזו, המחלוקת עדיין לא הובאה לדיון לפני שר הביטחון ולפני שר האוצר כדי שיכריעו בנושא. הדבר מעכב את ביצוע הפרויקט ואינו מאפשר לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו, מעלה סימני שאלה רבים לגבי המהלך כולו ואף מעמיד בספק את עצם ביצועו, ועל ידי כך עלול להביא לאבדן התועלות הלאומיות המצופות ממנו הן בהעצמת היכולות המבצעיות של צה"ל והן בהיבטים אזרחיים הנוגעים לצמיחה כלכלית ולשינוי חברתי בנגב.

על מערכת הביטחון ומשרד האוצר לשים קץ לאי-הוודאות בנוגע לעיתוי העתקת היחידות ואף בנוגע לעצם ביצועה, שיש בה כדי לגרום נזק כבד לצה"ל. זאת, מאחר שכוח אדם איכותי בצה"ל עלול לעזוב בהיעדר מידע ברור על אופק שירותם הצבאי של המשרתים ביחידות, על עתידם ועל עתיד משפחותיהם בנגב, וכתוצאה מהיעדר השקעה במיגון מתקנים שהעתקתם מתוכננת. יתרה מכך, יש לקבל החלטות בנושאים שנוטרו במחלוקת על מנת למנוע המשך המצב הנוכחי הגורם לכזבוז עשרות מיליוני שקלים, הן בעקבות השקעות הכרחיות בתשתיות קיימות כדי לשמור על הרציפות התפקודית של היחידות שאמורות לעבור לנגב, והן בשל עלות המשך פעילותן של המינהלות הייעודיות שהוקמו בצה"ל להעתקת היחידות. המשך מצב זה עלול להוביל, בין היתר, לצורך בהשקעות הכרחיות נוספות בתשתיות, וככל שמועד העתקת היחידות יידחה, היקף ההשקעות שירדו לטמיון עלול לגדול ואף להעמיד בספק את הכדאיות של העתקת היחידות לנגב.

מבקר המדינה מדגיש כי נוכח חשיבות הפרויקט וערכו הלאומי נדרשת מעורבותם האישית של שר הביטחון ושל שר האוצר בקידומו ובגיבוש פתרון דחוף למחלוקת בנוגע לאופן מימונו. אם לא תושג הסכמה ביניהם עליהם להביא את המחלוקת להכרעתו של ראש הממשלה בהקדם האפשרי.