

ממצאי מעקב

שמירת קווי ייצור חיוניים בתעש

"מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת",
דוח שנתי 58 א (2007), עמ' 503.

תקציר

תשלובת התחמושת הכבדה¹ (להלן - התשלובת) בתעשיה הצבאית לישראל בע"מ תעש (להלן - תעש) מייצרת באופן ייחודי בארץ תחמושת מסוגים שונים. בשנים 2007-2009 הגדירו משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) וצה"ל יכולות ותשתיות ייצור ופיתוח של תחמושת כבדה בתעש, כתחום פעילות חיוני של המדינה. בינואר 2008 הודיע מנכ"ל תעש למנכ"ל משהב"ט, כי נוכח הירידה המשמעותית בהיקף ההזמנות של התחמושת הכבדה שתעש קיבלה בעשור האחרון ממערכת הביטחון, המשך האחזקה והשימור של הקווים האסטרטגיים² החיוניים למערכת הביטחון מהווה נטל, שהחברה איננה יכולה לשאת בו עוד.

בדוח שנתי 58 א של מבקר המדינה³ (להלן - הדוח הקודם) נקבע, כי בעשור האחרון ערכו משהב"ט וצה"ל מספר פעמים מיפוי של קווי ייצור ייחודיים בתעש, אולם משהב"ט לא קיבל החלטות מחייבות על שימור יכולות הייצור בקווים אלה, ולא עשה בחינה יסודית של היקף התקציב הדרוש לשם כך. משהב"ט בדק חלקית את הנושא בהקשר של הפרטת⁴ תעש בלבד, ולא בראייה כוללת של נחיצות התעשיות הביטחוניות לצה"ל, ובכלל זה היכולת של מערכת הביטחון להשפיע על סגירת קווי ייצור בתעשיות הביטחוניות. עוד נקבע בדוח הקודם, כי נוכח ניסיון העבר, שבו פעילויות רבות למיפוי הצרכים בקווי ייצור הנדרשים לזמן חירום, לרבות קביעת המשאבים המזעריים שלהם, לא הבשילו לכלל החלטות מחייבות, ראוי כי הפעם, גם כלקח ממלחמת לבנון השנייה, יועלה הנושא בתוך זמן קצר לפני שר הביטחון ויתקבלו במהרה ההחלטות המתחייבות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך בתקופה אוקטובר 2010 עד יוני 2011 ביקורת מעקב לדוח הקודם על הפעולות שעשו משהב"ט וצה"ל בנוגע לשמירת מספר תחומי פעילות חיוניים בתשלובת התחמושת הכבדה בתעש, ובאיזו מידה התקבלו במשהב"ט החלטות, הנתמכות בהעמדה תקציבית מתאימה, על שימור יכולות הייצור בקווים אלו. הביקורת נערכה בצה"ל; במשהב"ט - באגף היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (להלן - היועב"ל); ובתעש.

- 1 תשלובת התחמושת הכבדה בתעש עוסקת, בין היתר, בייצור פגזי טנקים וארטילריה.
- 2 הכוונה בדוח זה לקווים חיוניים או ייחודיים לייצור תחמושת כבדה.
- 3 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), על "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.
- 4 הפרטת תעש נקבעה בהחלטת ממשלה מ-28.8.05, ועד למועד סיום הביקורת טרם בוצעה.

עיקרי הממצאים

משהב"ט לא נתן את המענה הנדרש לשמירה על יכולות הייצור בקווי הייצור בתשלובת התחמושת הכבדה בתעש. זאת גם על אף האמור בהערות ראש הממשלה לממצאי הביקורת לדוח הקודם של מבקר המדינה, כי משהב"ט "יתמודד" עם קווי הייצור "שלא ניתן להם מענה בתכנית צה"ל".

בשנים 2007-2011 המשיכה מערכת הביטחון בעבודת מטה בעניין מיפוי קווי ייצור חיוניים בתעש, אך עד למועד סיום הביקורת משהב"ט לא קיבל החלטות מגובות בתקציבים על שימור הקווים.

בשנים 2008-2010 נגרמו נזקים כבדים לקווי הייצור החיוניים בתשלובת, וחלקם נסגרו בלי שהתקבלה על כך החלטה של מערכת הביטחון. משמעות הדבר היא פגיעה במוכנות לעת חירום.

סיכום והמלצות

משך שנים בנתה מערכת הביטחון יכולת עצמאית במדינת ישראל לפתח, לייצר ולספק תחמושת כבדה לצה"ל בעת רגיעה ובעת חירום, ויש לה עניין לשמר יכולות חיוניות אלו. עם זאת, משהב"ט לא הזמין מתעש למעלה מעשור תחמושת בהיקף שיאפשר לשמר את תשתיות הייצור, ותעש לא השקיעה ולא תחזקה תשתיות ואף סגרה חלק מקווי הייצור. בכך פעלו משהב"ט וצה"ל באופן לא יעיל. המשמעות היא - איבוד יכולות ייצור של תחמושת כבדה לצה"ל ללא החלטה מסודרת של מערכת הביטחון, דבר הפוגע במוכנות לעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגדרת קווי ייצור בתחום התחמושת הכבדה בתעש כחיוניים למדינה, ללא קבלת החלטה מגובה בתקציב לשימורם, היא ליקוי מהותי.

נוכח ממצאי הדוח הקודם, ממצאי ביקורת המעקב ותגובתו של שר הביטחון לממצאי ביקורת המעקב, כי כשיימצא פתרון כולל למצבה של תעש הוא יכול גם את סוגיית הקווים החיוניים, ראוי שהשר יפעל בהקדם לקבלת החלטה מגובה בתקציב מתאים בנוגע לקווי ייצור של תחמושת כבדה בתעש שיש לשמר - ללא התניה כל שהיא, לרבות מציאת פתרון כולל למצבה של תעש. זאת נוכח החשיבות הרבה של הקווים החיוניים למוכנות צה"ל לעת חירום, העיכוב הניכר במימוש החלטת הממשלה משנת 2005 להפריט את תעש, והמצב שבו תהליך ליישום פתרון כולל למצבה של תעש עשוי להימשך זמן רב ותוצאותיו אינן מובטחות.



מבוא

תשלוּבת התחמושת הכבדה⁵ בתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) מייצרת באופן ייחודי בארץ תחמושת מסוגים שונים. היכולות הבסיסיות בתשלוּבת, כגון בתחומי הכימיה והמתכת, משמשות בכל המוצרים העיקריים שלה. ממסמכי משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) עולה, כי בשנים 2007-2009 הגדירו משהב"ט וצה"ל יכולות ותשתיות ייצור ופיתוח של תחמושת כבדה בתעש, כתחום פעילות חיוני של המדינה. בינואר 2008 הודיע מנכ"ל תעש למנכ"ל משהב"ט, כי נוכח הירידה המשמעותית בהיקף ההזמנות של התחמושת הכבדה שתעש קיבלה בעשור האחרון ממערכת הביטחון, המשך האחזקה והשימור של קווי הייצור האסטרטגיים⁶ החיוניים למערכת הביטחון מהווה נטל, שהחברה איננה יכולה לשאת בו עוד.

בדוח שנתי 58 א של מבקר המדינה⁷ (להלן - הדוח הקודם) נקבע, כי בעשור האחרון ערכו משהב"ט וצה"ל מספר פעמים מיפוי של קווי ייצור ייחודיים בתעש, אולם משהב"ט לא קיבל החלטות מחייבות על שימור יכולות הייצור בקווים אלה, ולא עשה בחינה יסודית של היקף התקציב הדרוש לשם כך. משהב"ט בדק חלקית את הנושא בהקשר של הפרטת⁸ תעש בלבד, ולא בראייה כוללת של נחיצות התעשיות הביטחוניות לצה"ל, ובכלל זה היכולת של מערכת הביטחון להשפיע על סגירת קווי ייצור בתעשיות הביטחוניות. עוד נקבע בדוח הקודם, כי נוכח ניסיון העבר, שבו פעילויות רבות למיפוי הצרכים בקווי ייצור הנדרשים לזמן חירום, לרבות קביעת המשאבים המזעריים שלהם, לא הבשילו לכלל החלטות מחייבות, ראוי כי הפעם, גם כלקח ממלחמת לבנון השנייה, יועלה הנושא בתוך זמן קצר לפני שר הביטחון ויתקבלו במהרה ההחלטות המתחייבות.

בעקבות הדוח הקודם החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בדצמבר 2007, כי "המוכנות של צה"ל בתחום מערך מלאי התחמושת תיעשה עד לסוף הרבעון הראשון של שנת 2008 ותכלול", בין היתר, את קביעת קווי הייצור החיוניים אשר יש לשמר בתעש.

משרד מבקר המדינה ערך בתקופה אוקטובר 2010 עד יוני 2011 ביקורת מעקב לדוח הקודם על הפעולות שעשו משהב"ט וצה"ל בנוגע לשמירת מספר תחומי פעילות חיוניים בתשלוּבת התחמושת הכבדה בתעש, ובאיזו מידה התקבלו במשהב"ט החלטות, הנתמכות בהעמדה תקציבית מתאימה, על שימור יכולות הייצור בקווים אלו. הביקורת נערכה בצה"ל; במשהב"ט - באגף היועץ הכלכלי למערכת הביטחון (להלן - היועצ"ל); ובתעש.

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

5 תשלוּבת התחמושת הכבדה בתעש עוסקת, בין היתר, בייצור פגזי טנקים וארטילריה.
6 קווים אסטרטגיים - הכוונה בדוח זה לקווים חיוניים או ייחודיים לייצור תחמושת כבדה.
7 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), על "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.
8 הפרטת תעש נקבעה בהחלטת ממשלה מ-28.8.05 ועד למועד סיום הביקורת טרם בוצעה.

שמירת קווים חיוניים בתשלובת התחמושת הכבדה בתעש

1. באוקטובר 2006, כחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה, מינה מנכ"ל משהב"ט דאז, רב-אלוף (מיל') גבי אשכנזי, ועדה "לבחינת ההיערכות להגברת העצמאות הפיתוחית והייצורית, תוך הישענות על יכולות התעשייה המקומית ועל מלאי חומרי גלם אסטרטגיים" (להלן - ועדת "כחול לבן" או הוועדה). הוועדה מיפתה, בין היתר, את קווי הייצור "הנדרשים"⁹, כולל הדרכים לשמירת זמינותם לצורך הבטחת עצמאות המדינה במצב חירום "להמשך פיתוח וייצור של מערכות חיוניות".

במאי 2007 הגישה הוועדה דוח מסכם למנכ"ל משהב"ט, ובו נקבע, בין היתר, כי:

א. מחויבת השקעה ארוכת טווח בשימור קווי הייצור באמצעות רכש בקצב קבוע ושימור מלאים אסטרטגיים.

ב. נדרש להפנות לנושא זה תקציב מרכזי שהיקפו הוא פועל יוצא של תכנית העבודה של משהב"ט וצה"ל והיקפי הייצוא של התעשייה.

ג. למערכת הביטחון יש עניין לשמר את היכולות החיוניות להספקה עצמאית של תחמושת כבדה המסופקת על ידי תעש כ"קו חם" - על בסיס רכש שגרתי בהיקף המזערי הנדרש לשימור קווי הייצור, גם אם היקף הייצור האמור חורג מהצורך המוגדר על ידי צה"ל.

ד. מצב התשתיות בתעש בכי רע נוכח מצוקה תקציבית של תעש שגרמה לאי-ביצוע אחזקה מונעת לציוד בשנים האחרונות.

בהערות ראש הממשלה לדוח הקודם נכתב, כי בדיון שנערך באוגוסט 2007 אצל מנכ"ל משהב"ט סוכם, כי יש לבחון לאילו קווי ייצור ניתן מענה בתר"ש¹⁰ של צה"ל, ובהתאם לבחינה זו יתמודד משהב"ט עם אותם קווי ייצור, שלא ניתן להם מענה בתכנית צה"ל.

נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת, יוני 2011, משהב"ט לא נתן את המענה הנדרש לשמירה על יכולות הייצור בקווי הייצור בתשלובת התחמושת הכבדה בתעש, שלא קיבלו מענה הרכשתי בתכנית צה"ל (ראו בהמשך). משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, כי יש לראות בחומרה את אי-מילוי האמור בסיכום של מנכ"ל משהב"ט בעניין זה, כפי שצוין בהערות ראש הממשלה לדוח הקודם.

2. ממסמכי צה"ל ומשהב"ט עולה, כי בשנים 2008-2010 חזרו ועלו במשהב"ט, בצה"ל ובתעש סוגיות הנוגעות להיקף הרכישה המזערי הנדרש משהב"ט לשמירת הקווים בתשלובת התחמושת הכבדה. להלן דוגמאות:

א. בפגישת עבודה בין מנכ"ל משהב"ט, לבין סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף (מיל') דן הראל, בנושא "תחמושת כחול - לבן" שהתקיימה במאי 2008 ציין סגן הרמטכ"ל, כי "לצה"ל אין תקציב... על כן צה"ל מניף דגל בנושא מאחר והתקציב השקלי אינו מאפשר והמשמעויות של תעש ברורות". מנכ"ל משהב"ט ציין בפגישה, כי הוא מבין את הבעיה התקציבית, אך "לא יוכל להכריח את תעש להחזיק קו ייצור עבורנו אם לא מקבלים הזמנות ייצור".

9 הוועדה עסקה במיפוי הקווים במספר תעשיות ביטחוניות. דוח זה מתייחס לקווים הנוגעים לתשלובת התחמושת הכבדה בתעש בלבד.

10 תכנית רב-שנתית.

ב. ביולי 2009 אישר סגן הרמטכ"ל דאז מסמך של אגף התכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת) בעניין "שמירה על קווים אסטרטגים בתעש - המלצת אג"ת". במסמך נכתב, כי ביולי 2008 הושלמה והוצגה לסגן הרמטכ"ל עבודת מטה (להלן - עמ"ט) בנושא. עיקרי ההמלצות בעמ"ט היו, כי "לאור תוכנית המלאים, לא נוכל לשמר את קווי התחמושת הכבדה בתעש, בהינתן הגמ"ה [גודל מזערי הכרחי]¹¹] שהוצגה... לאחרונה הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת לתקף את עמדת צה"ל בנושא [ההדגשה במקור]... גם לאחר בחינה [נוספת]... עדין אין ביכולתו של צה"ל להגדיל משמעותית את היקף ההתקשרות מול תעש... קיים צורך מבצעי, לשימור קווי התחמושת הכבדה... בתעש בשל תלות בגורם זר, מוגבלות יכולת יצור, תלות בזמינות אובדן ידע וכן בשל העובדה כי איכות המלאי המיוצר בתעש טובה משמעותית מזה המיוצר בחו"ל".

ג. באוקטובר 2009 הנחה מנכ"ל משהב"ט את היועכ"ל, יחד עם צה"ל, להגדיר בתוך שבוע במשותף עם תעש את הסכום המזערי השנתי לרכש הנדרש לאחזקת קווי הייצור האסטרטגים בתעש.

באוגוסט 2011 הודיע אגף היועכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הנחיית המנכ"ל בחן האגף את תחשיבי תעש המתייחסים להיקף הרכש המזערי הנדרש, ועל פי אמדן שערך, היקף הרכש הנדרש ממשב"ט צריך להיות נמוך מזה שהציגה תעש; עוד הודיע, כי ממציא הבחינה הוצגו למנכ"ל בדיון נוסף שהתקיים באוקטובר 2009.

בדיון מאוקטובר 2009 סיכם מנכ"ל משהב"ט, כי באחריות היועכ"ל לבצע בחינה נוספת בתעש ולראות כיצד ניתן להגיע לכך שתוספת ההזמנות הנדרשת (לכלל תעש) לא תעלה על 100 מיליון ש"ח לשנה, לעומת כ-296 מיליון ש"ח לשנה שהוצגו בדיון על פי מצגת של תעש.

באפריל 2010 סיכם מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אהוד שני, כי "נכון לגבש הסכם עקרונות עליו חתומים כל הצדדים הכולל את סך ההבנות לתהליך [הפרטת תעש], אוסף הפעילויות ואופן ההתנהלות בתקופת הביניים [עד להפרטה]", כגון "התחייבות לרכש מוצרים מצד משהב"ט ומצד כל הגורמים". המנכ"ל הנחה את היועכ"ל להכין טיוטה להסכם העקרונות בתיאום הגורמים הרלוונטיים בתוך כחודשיים; לבחון בשיתוף צה"ל אפשרות להגדלת הרכש העתידי של משהב"ט מתעש, ולסכם עם צה"ל שוב את סוגיית שימור הקווים האסטרטגיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, כי עד למועד סיום הביקורת הוא לא סיכם עם תעש על הסכום המזערי השנתי לרכש הנדרש ולא התחייב להיקף רכש שנתי מזערי, שיאפשר לשמר את הקווים האסטרטגיים עד להפרטת תעש.

ד. בישיבת ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים, שהתקיימה במאי 2010 בנושא "מוכנות צה"ל בתחום מלאי התחמושת - דוח מבקר המדינה 58א" ציין הסגן לתיעוש של ראש מינהל ההרכשה והייצור שבמשהב"ט (להלן - מנה"ר), מר משה שלו, בעניין הקווים החיוניים, כי "היו דיונים, היו מפגשים הסוגיה כבדה, התחלפו מנכ"לים ולא התקבלה החלטה". רח"ט התכנון באג"ת ציין, כי "יש ועדה [כחול לבן], יש המלצות - אין מימוש".

ה. בנובמבר 2010 סיכם מנכ"ל משהב"ט, כי "לא ניתן לעבוד במסרים דו לשוניים, כאשר מחד הרצון לשמר יכולות חיוניות ומאידך לא לממש רכש בתחום... צה"ל לא יכול לפעול בכפל לשון... על צה"ל להחליט לגבי הכמות הנדרשת להצטיידות... התמחורים של תעש גבוהים ולא סבירים... לפיכך מנחה על בדיקה נוספת של תגי המחיר, והמינימום הנדרש על מנת להחזיק את הקו" (ההדגשות במקור).

בנובמבר 2010 הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת לתקף פעם נוספת את עמדת צה"ל בנושא שימור הקווים האסטרטגיים בתעש. זאת נוסף על הנחיות קודמות לבצע ולתקף את העמ"ט בנושא האמור מ-2008 ומ-2009. בדצמבר 2010 תיקף אג"ת את עמדת צה"ל פעם נוספת. בפברואר 2011 אישר סגן הרמטכ"ל את המלצת אג"ת לגבי הקווים החיוניים בתשלובת התחמושת הכבדה שיש לשמור נוכח המשמעויות של סגירתם על מוכנות צה"ל, וכן קבע, כי אין ביכולת צה"ל להגדיל את הרכש ונדרש "פתרון מערכתי" שיאפשר את השימור.

נמצא, כי בשנים 2007-2011 המשיכה מערכת הביטחון בעבודת מטה בעניין מיפוי קווי ייצור חיוניים בתעש, אך עד למועד סיום הביקורת משהב"ט לא קיבל החלטות מגובות בתקציבים על שימור קווי הייצור החיוניים בתעש, זאת למרות:

- (1) ממצאי משרד מבקר המדינה בדוח הקודם;
- (2) סיכומי סגן הרמטכ"ל בשנים 2008-2010, כי צה"ל לא יוכל להגדיל את הרכש מתעש "והמשמעויות של תעש [בעניין הקווים החיוניים] ברורות";
- (3) עבודות המטה החוזרות ונשנות של צה"ל בשנים 2008-2010 לתיקוף עמדתו בנושא שימור הקווים האסטרטגיים בתעש;
- (4) דיווחי היועכ"ל לגורמים בכירים במשהב"ט ובצה"ל, שתעש נמנעת מהשקעות ותחזוקת תשתיות ואף סוגרת קווי ייצור ויכולות (ראו בהמשך).

יצוין, כי במרץ 2011 הודיע ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות באגף היועכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי משהב"ט נערך לביצוע התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך בדיקה נוספת של תגי המחיר הנדרשים להחזקת הקווים החיוניים בתעש.

בספטמבר 2011 הודיע משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי "בכוונת המנכ"ל להיפגש בחודש הבא [אוקטובר 2011] עם הרמטכ"ל, לדיון כולל לצורך הצגת וליבון הדדיים של צרכי צה"ל... בהמשך לפתרונות המוצעים... יוצגו הסיכומים לאישור ולהנחיית שר הביטחון, בטרם תינקט פעולה אופרטיבית בנדון" (ההדגשות במקור).

עוד נמצא, כי בשנים 2008-2010 נגרמו נזקים כבדים לקווי הייצור החיוניים כתוצאה מאי-השקעה מספקת בתחזוקתם, כגון קריסת תשתיות ייצור. חלק מהקווים אף נסגרו. בשנים האמורות התריע מנכ"ל תעש, מר אבי פלדר, מספר פעמים בפני מנכ"ל משהב"ט, ובשנת 2010 בפני שר הביטחון, על קושי כלכלי בשמירה על הקווים האסטרטגיים ואף על סגירתם. להלן דוגמאות:

א. בינואר 2008 כתב מנכ"ל תעש למנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, כי אם לא תתקבלנה בתעש הזמנות ממערכת הביטחון בהיקף שנתי מזערי תאלץ תעש לסגור קווים שאינם כלכליים, וזאת אף על פי שהקווים חיוניים מבחינה אסטרטגית למדינה. עותק מהמכתב נשלח לשר הביטחון. בפגישת עבודה בין מנכ"ל משהב"ט למנכ"ל תעש שהתקיימה באפריל 2008 סיכם מנכ"ל משהב"ט, כי ב"תוך כחודשיים יימצא פתרון מתואם עם הצבא בנושא". באוקטובר 2008 הוסיף מנכ"ל תעש, כי המשמעות הנגזרת מסגירת הקווים היא שלתעש לא תהיה יכולת לספק למערכת הביטחון בזמן מלחמה סיוע ברמה שהעמידה לצה"ל בכל מלחמות ישראל, ופתיחת הקווים מחדש תימשך זמן רב ותעלה הון עתק.

ב. באוגוסט 2010 כתבה היועכ"ל לרח"ט התכנון באג"ת ולעוזר מנכ"ל משהב"ט, כי תעש נמנעת מהשקעות ותחזוקת תשתיות, סוגרת קווי ייצור ויכולות שהיו בחברה, וכי ניתן להתרשם מההזנחה

ומקריסת התשתיות. עוד כתבה, כי מצבן של התשתיות בתעש אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות משהב"ט המוצהרת בנושא, קרי "שימור יכולות ועצמאות ייצורית בתחמושת כבדה". היועכ"ל הדגישה, כי "ללא שינוי המצב התוצאתי הנוכחי, המשמעות הינה, לאפשר לתעש לסגור בפועל את קווי הייצור החיוניים בתחמושת הכבדה על פי שיקול דעתה וללא החלטה מסודרת של משהב"ט" (ההדגשה במקור).

ג. במצגת של היועכ"ל לדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט בנושא קווים חיוניים בתעשיות בנובמבר 2010, נכתב, כי קווי הייצור מתנוונים ואף מושבתים; ו"אבדן היכולות הייצוריות והידע לכך, עלולים להיות בלתי הפיכים. החשש: שימור היכולות עלול להיות לא רלוונטי לאור הפגיעה הקשה בקווים!" (ההדגשה במקור). הסגן המדעי לראש מפא"ת ציין בדיון, כי "נדרש לקבל החלטה ואין להמתין לתר"ש העתיד. אי קבלת החלטה כמוה כהחלטה על סגירת הקווים שכן תעש בפועל סוגרת אותם... עם ההחלטה לשמר את הקווים החיוניים, יש צורך במתן תקציב" (ההדגשה במקור).

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה על כך שמשהב"ט בדק חלקית את נושא שמירת הקווים החיוניים בתעש ולא בראיית היכולת של מערכת הביטחון להשפיע על סגירת קווי ייצור בתעשיות הביטחוניות. משרד מבקר המדינה מעיר שוב, כי למרות ממצאי הביקורת הקודמת, חלק מקווי ייצור חיוניים בתעש נסגרו מאז בלי שהתקבלה החלטה של מערכת הביטחון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי המשמעות של אי-קבלת החלטה מגובה בתקציב במשהב"ט בנושא שימור קווים חיוניים ושל פגיעה בפועל בקווים אלו, היא פגיעה במוכנות לעת חירום. ככלל זה ניתן, בין היתר, למנות פגיעה בזמינות ובגמישות של הספקת תחמושת לצה"ל בעת חירום ופגיעה ביכולתו לתת מענה לצורך מבצעי כתוצאה מכך; אבדן ידע מקצועי; והמשאבים הרבים שתצטרך מערכת הביטחון להשקיע בחידושן של התשתיות או בהקמתן מחדש, אם היא תחליט על כך.

יצוין, כי באוגוסט 2011 הודיע אגף היועכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי בדיון שהתקיים לאחרונה אצל רח"ט התכנון באג"ת, הוצגו לאגף תוצאות עמ"ט נרחבת בצה"ל להגדלה משמעותית של רכש תחמושת כבדה בתר"ש "חלמיש" לשנים 2013-2017, ובכך לתת גם מענה לשימור הקווים החיוניים. באוקטובר 2011 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי תכנית רכש התחמושת בתר"ש "חלמיש" מגלמת גידול בהיקף ההזמנות מתעש שיאפשר את שימור הקווים, אולם מימוש התכנית מותנה בתקציב הכולל שיעמוד לרשות צה"ל.

בספטמבר 2011 הודיע מנכ"ל משהב"ט, אודי שני, למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי נושא עתיד תעש והטיפול הממוקד בשמירת קווי הייצור האסטרטגיים נמצא על סדר היום של הנהלת משהב"ט זה שנים; וכי הוא סבור, שיש לתקוף את עניין הבראת תעש, בראייה כוללת, ולא נכון לנסות לבדוד מרכיב בדיד, דוגמת קווי הייצור של תעש.

בספטמבר 2011 הודיע שר הביטחון, אהוד ברק, למבקר המדינה, כי סוגיית התחמושת מהסוג המסוים ושמירה על קווי ייצור חיוניים בתעש מהווה חלק בלתי נפרד מעתידה, וכשימצא פתרון כולל לחברה הוא יכלול גם התייחסות מפורטת לסוגיה.



סוגיית שימור קווי הייצור החיוניים בתעש נוגעת לנושא מערכתי של קיום יכולת עצמית במדינת ישראל לפתח, לייצר ולספק תחמושת כבדה לצה"ל בעת רגיעה ובעת חירום. במשך שנים בנתה מערכת הביטחון יכולת זו בתעש כיכולת אסטרטגית הדרושה לצה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, התייחסויות שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט לממצאי הביקורת, אשר כורכות את פתרון סוגיית השמירה על הקווים החיוניים בתעש בפתרון למצבה הכולל של תעש, שמועדו אינו ידוע, אינן נותנות כיום מענה הולם לסוגיה העקרונית האמורה. התייחסות מנכ"ל משהב"ט אף אינה עולה בקנה אחד עם האמור בהערות ראש הממשלה לדוח הקודם של מבקר המדינה, ולפיו משהב"ט יתמודד עם קווי ייצור שלא ניתן להם מענה בתכניות צה"ל, ועם סיכומו על שמירת קווי הייצור החיוניים ב"תקופת הביניים" שעד להפרטת תעש.

סיכום והמלצות

משך שנים בנתה מערכת הביטחון יכולת עצמאית במדינת ישראל לפתח, לייצר ולספק תחמושת כבדה לצה"ל בעת רגיעה ובעת חירום, ויש לה עניין לשמר יכולות חיוניות אלו. עם זאת, משהב"ט לא הזמין מתעש למעלה מעשור תחמושת בהיקף שיאפשר לשמר את תשתיות הייצור, ותעש לא השקיעה ולא תחזקה תשתיות ואף סגרה חלק מקווי הייצור. בכך פעלו משהב"ט וצה"ל באופן לא יעיל. המשמעות היא - איבוד יכולות ייצור של תחמושת כבדה לצה"ל ללא החלטה מסודרת של מערכת הביטחון, דבר הפוגע במוכנות לעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגדרת קווי ייצור בתחום התחמושת הכבדה בתעש כחיוניים למדינה, ללא קבלת החלטה מגובה בתקציב לשימורם, היא ליקוי מהותי.

נוכח ממצאי הדוח הקודם, ממצאי ביקורת המעקב הנוכחית ותגובתו של שר הביטחון לממצאים, כי כשימצא פתרון כולל למצבה של תעש הוא יכלול גם את סוגיית הקווים החיוניים, ראוי שהשר יפעל בהקדם לקבלת החלטה מגובה בתקציב מתאים בנוגע לקווי ייצור של תחמושת כבדה בתעש שיש לשמר - ללא התניה כל שהיא, לרבות מציאת פתרון כולל למצבה של תעש. זאת נוכח החשיבות הרבה של הקווים החיוניים למוכנות צה"ל לעת חירום, העיכוב הניכר במימוש החלטת הממשלה משנת 2005 להפריט את תעש, והמצב שבו תהליך ליישום פתרון כולל למצבה של תעש עשוי להימשך זמן רב ותוצאותיו אינן מובטחות.