

תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות

תקציר

רקע כללי

1. התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ושאינן ממשלתיות (להלן - התעשיות הביטחוניות) מפתחות ומייצרות אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) לרבות תחמושת, בין היתר, עבור צה"ל. משך עשרות שנים השקיעו משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) והתעשיות הביטחוניות מיליארדי ש"ח בבניית יכולות הייצור האמורות.

כדי להמשיך ולשמר את תשתיות הייצור ויכולות הייצור הלאומיות בתעשיות הביטחוניות (להלן - תשתיות ייצור חיוניות, או קווי ייצור אסטרטגיים, או קווי ייצור חיוניים¹), ונוכח שיקולים של הגברת עצמאות המדינה בייצור אמל"ח, לרבות תחמושת (להלן - יכולות "כחול לבן"), נדרש משהב"ט להעמיד מקורות תקציביים. זאת, על בסיס עבודת מטה שתגדיר מהו קו ייצור חיוני, תמפה את הקווים, ותתעדף את הטיפול בהם, נוכח מצבם הפיזי ונוכח חשיבותם בראיית משהב"ט וצה"ל. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח ההשקעה הרבה של משהב"ט והתעשיות הביטחוניות במהלך השנים בהקמת קווי הייצור האמורים.

2. סוגיית שימור תשתיות הייצור מקבלת חשיבות יתרה במקרים שבהם אין לתעשיות הביטחוניות מניע עסקי לשימורן, בהיעדר הזמנות. במקרים אלו קיים חשש להזנחת התשתיות, לאבדן יכולות הייצור, לפגיעה בזמינות הספקת אמל"ח לרבות תחמושת לצה"ל, ואף לפגיעה ביכולתו המבצעית, וכן להגברת התלות של מדינת ישראל במדינות אחרות בכל הקשור להספקת אמל"ח, לרבות תחמושת לצה"ל בזמן חירום. יודגש, כי במקרה הצורך, הקמתן מחדש של תשתיות שאבדו, תהיה כרוכה בהשקעת משאבים גדולים, ותימשך זמן רב.

1 במסמכי משהב"ט וצה"ל נעשה שימוש במושגים השונים בנושא, כגון תשתיות ייצור, קווי ייצור ועוד.

3. בעקבות מלחמת לבנון השנייה וכחלק מהפקת הלקחים מהתנהלותה, מינה באוקטובר 2006 מנכ"ל משהב"ט דאז ועדה לבחינת ההיערכות להגברת עצמאות הפיתוח והייצור של אמל"ח (להלן - ועדת "כחול לבן" או הוועדה). במאי 2007 הגישה הוועדה דוח מסכם למנכ"ל משהב"ט. הוועדה מיפתה את קווי הייצור של פריטי אמל"ח עיקריים, בדגש על פריטים מתכלים, בתעשיות ביטחוניות עיקריות, את כמויות הייצור השנתיות המזעריות הנדרשות כדי לשמור על קווים פעילים (להלן - "קווים חמישים"), וכן בדקה את מלאי חומרי הגלם שנדרש לרכוש כדי לאפשר את הייצור בקווים. באוגוסט 2007 סוכם בדיון אצל המנכ"ל, כי יש לבחון לאילו קווי ייצור ניתן מענה הרכשתי בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, ובהתאם לבחינה זו יתמודד משהב"ט עם אותם קווי ייצור, שלא ניתן להם מענה בתכנית.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך בתקופה מרץ 2013 - אפריל 2014, לסירוגין, ביקורת בנושא ההגדרה, המיפוי והתקצוב על ידי משהב"ט של תשתיות ייצור חיוניות בתעשיות הביטחוניות ככלל ובתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) בפרט. הביקורת נערכה במשהב"ט: בלשכת המנכ"ל ובמינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר); ובצה"ל: באגף התכנון במטה הכללי (להלן - אג"ת) ובזרוע היבשה (להלן - ז"י). בדיקות השלמה נערכו בתעשיות הביטחוניות: תעש, התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל).

הליקויים העיקריים

היעדר עבודת מטה למיפוי של קווים חיוניים על ידי משהב"ט, בשיתוף עם צה"ל

לאורך השנים ועד לאוגוסט 2013 השתמש משהב"ט במושג "קווי ייצור חיוניים" ללא שהגדיר מה הם. זאת על אף חיוניות ההגדרה לצורך קבלת החלטה על הקצאת משאבים כספיים לרכש אמל"ח ותחמושת מקווים אלו, כדי לשמר אותם פעילים. לראשונה, באוגוסט 2013, בדיון בנושא קווים חיוניים בתעש, הגדיר מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') דן הראל, מהו קו ייצור חיוני.

מאוגוסט 2007 ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2014, לא תיקף משהב"ט, בשיתוף עם צה"ל, באופן שיטתי ועיתי את מסקנות ועדת "כחול לבן" בעניין קווי הייצור החיוניים שמיפתה הוועדה, שיש לשמר בתעשיות הביטחוניות, למעט בנושא קיום מענה הרכשתי ל"קווים החמים" שטופל עד לשנת 2010. וזאת על אף האמור בסיכום מנכ"ל משהב"ט מאוגוסט 2007, כי משהב"ט יתמודד עם אותם קווי ייצור, שלא ניתן להם מענה הרכשתי בתכנית העבודה הרב-שנתית של צה"ל.

משהב"ט, בשיתוף עם צה"ל, לא ערך עבודת מטה למיפוי כלל קווי הייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות, כך שיכללו גם את אלו שוועדת "כחול לבן" לא בדקה באישור מנכ"ל משהב"ט, כדי לגבש ראייה מערכתית לגבי כלל הקווים החיוניים הקיימים בתעשיות הביטחוניות ומצבם, לרבות התעדוף ביניהם, לצורך קבלת החלטות בעניין היקף ההשקעה הנדרשת לשימורם ולפיתוחם בטווח הארוך.

לאורך השנים הגדירו משהב"ט וצה"ל את קווי התחמושת הכבדה בתעש כקווים חיוניים. בדיון בספטמבר 2013 לא כלל מנכ"ל משהב"ט קווים אלו ברשימת הקווים החיוניים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם ההגדרה של קו חיוני כפי שקבע המנכ"ל עצמו באותו דיון ועם הצורך בשימור יכולות הייצור לטווח הארוך. במשהב"ט לא נמצאו סימוכין לסיבות לאי-ההכללה, למעט נימוק של "מצוקה תקציבית".

אי-עדכון קטלוג תשתיות ייצור

ממרץ 2002 ועד למועד סיום הביקורת, אפריל 2014, לא עדכן מנה"ר את קטלוג תשתיות הייצור, כנדרש בהוראת משהב"ט. בכך נפגעת היכולת של משהב"ט לממש את מדיניותו לשימור קווי הייצור שהוקמו במימונו, לרבות קווים חיוניים, וביניהם קווים לייצור רכיבים קריטיים², ולשמור על עצמאות טכנולוגית בארץ.

2 רכיב החיוני לייצור אמל"ח, ובין היתר, השגתו נתקלת, או עלולה להיתקל, בקשיים מסיבות שונות.

ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל משהב"ט לקבוע גורם במשהב"ט שיישא באחריות-על לנושא תשתיות הייצור החיוניות בתעשיות הביטחוניות ובמשהב"ט. מומלץ, כי גורם זה יבצע בהקדם עבודת מטה מקיפה שתוצאותיה והמלצותיה יוצגו לאישור המנכ"ל ושר הביטחון. זאת לצורך קבלת החלטות המתחייבות בדבר ההשקעה הנדרשת בשימור כלל התשתיות הביטחוניות ופיתוחן, לרבות בצה"ל, כדי לשפר את מוכנות צה"ל ואת חוסן הכלכלי של התעשיות הביטחוניות, ולשמור על יכולות "כחול לבן".

סיכום

משך שנים השקיעו התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון (משהב"ט) משאבים רבים בבניית יכולות עצמאיות וחיוניות במדינת ישראל לייצור מערכות נשק ותחמושת עבור צה"ל. תשתיות הייצור שהוקמו נוגעות לשיקולים לאומיים של אי-תלות בהספקת פריטים חיוניים הדרושים לביטחון המדינה, ויש להן חשיבות למוכנות צה"ל ולחוסן הכלכלי של התעשיות.

למרות זאת, במשהב"ט, לא קיימת ראייה מערכתית בשיתוף עם צה"ל לגבי כלל תשתיות הייצור החיוניות בתעשיות הביטחוניות, לרבות מיפוי, מצבן הפיזי והתעדוף ביניהן, לצורך קבלת החלטות בנוגע להיקף ההשקעה הנדרשת לשימורן ולפיתוחן בטווח הארוך.



מבוא

1. התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ושאינן ממשלתיות מפתחות ומייצרות אמל"ח, לרבות תחמושת, בין היתר, עבור צה"ל. משך עשרות שנים השקיעו משהב"ט והתעשיות הביטחוניות מיליארדי ש"ח רבים בבניית יכולות הייצור האמורות.

כדי להמשיך ולשמר את תשתיות הייצור ויכולות הייצור הלאומיות בתעשיות הביטחוניות, ונוכח שיקולים של הגברת עצמאות המדינה בייצור אמל"ח, לרבות תחמושת, נדרש משהב"ט להעמיד מקורות תקציביים. זאת, על בסיס עבודת מטה (להלן - עמ"ט) שתגדיר מה הוא קו ייצור חיוני, על בסיס צרכים מבצעיים שיגדיר צה"ל, תמפה את הקווים ותתעדף את הטיפול בהם, נוכח מצבם הפיזי ונוכח חשיבותם בראיית משהב"ט וצה"ל. המשך שימור הקווים מקבל משנה חשיבות נוכח ההשקעה הרבה של משהב"ט והתעשיות הביטחוניות במהלך השנים בהקמת קווי הייצור האמורים.

2. סוגיית שימור תשתיות הייצור מקבלת חשיבות יתרה במקרים שבהם אין לתעשיות הביטחוניות מניע עסקי לשימורן, בהיעדר הזמנות. במקרים אלו קיים חשש להזנחת התשתיות, לאבדן יכולות הייצור, לפגיעה בזמינות הספקת אמל"ח, לרבות תחמושת לצה"ל, ואף לפגיעה ביכולתו המבצעית, וכן להגברת התלות של מדינת ישראל במדינות אחרות בכל הקשור להספקת אמל"ח, לרבות תחמושת לצה"ל בזמן חירום. יודגש, כי במקרה הצורך, הקמתן מחדש של תשתיות שאבדו, תהיה כרוכה בהשקעת משאבים גדולים ותימשך זמן רב.

בדוח שנתי 2012³ צוין, כי משהב"ט לא קבע, בשיתוף עם צה"ל, אילו קווי ייצור יש לשמור ברפאל ובתע"א, ומה הם אמצעי המימון הדרושים לשמירת המשאבים המזעריים ההכרחיים לייצור בארץ; וכי בשנים 2006-1997 מיפו משהב"ט וצה"ל מספר פעמים קווי ייצור חיוניים בתעש, אולם משהב"ט לא קיבל החלטות מחייבות על שימור יכולות הייצור בקווים אלה.

בדוח מעקב מ-2012⁴ צוין, כי בשנים 2007-2011 המשיכו משהב"ט וצה"ל בעמ"ט בעניין מיפוי קווי ייצור חיוניים בתעש, אך משהב"ט לא קיבל החלטות מגובות בתקציבים על שימור הקווים; וכי בשנים 2008-2010 נגרמו נזקים כבדים לקווי הייצור בתשלובת התחמושת הכבדה שבתעש, העוסקת, בין היתר, בייצור תחמושת לטנקים, תחמושת ארטילרית וראשי קרב.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ערך בתקופה מרץ 2013 - אפריל 2014, לסירוגין, ביקורת בנושא ההגדרה, המיפוי והתקצוב על ידי משהב"ט של תשתיות ייצור חיוניות בתעשיות הביטחוניות ככלל ובתעש בפרט. הביקורת נערכה במשהב"ט: בלשכת המנכ"ל ובמנה"ר; ובצה"ל: באג"ת ובז"א. בדיקות השלמה נערכו בתעשיות הביטחוניות: תעש, התע"א ורפאל.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם מספר נתונים מפרק זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 2012, "שמירת קווי ייצור חיוניים בתעש" - ממצאי מעקב, עמ' 1753.

לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

ועדת "כחול לבן"

בעקבות מלחמת לבנון השנייה וכחלק מהפקת הלקחים מהתנהלותה, מינה באוקטובר 2006 מנכ"ל משהב"ט דאז ועדה לבחינת ההיערכות להגברת עצמאות הפיתוח והייצור של אמל"ח. במאי 2007 הגישה הוועדה דוח מסכם למנכ"ל משהב"ט. הוועדה מיפתה את קווי הייצור של פריטי אמל"ח עיקריים, בדגש על פריטים מתכלים, בתעשיות ביטחוניות עיקריות; ואת כמויות הייצור השנתיות המזעריות הנדרשות כדי לשמור על קווים פעילים; ובדקה את מלאי חומרי הגלם שנדרש לרכוש כדי לאפשר את הייצור בקווים.

בדוח המסכם של הוועדה נקבע, בין היתר, כי נוכח קיצוץ משמעותי בתקציב הביטחון השקלי בשנים שלפני מלחמת לבנון השנייה, חל צמצום של רכש אמל"ח לרבות תחמושת תוצרת ישראל. הדבר גרם להתדרדרות במצבן של חלק מתשתיות הייצור בתעשיות הביטחוניות; כושר הייצור צומצם; תשתיות ייצור התיישנו; קווי תחמושת כבדה בתעש וקו הייצור של תחמושת א' בתע"א נוונו בגלל היעדר הזמנות; ונדרש זמן רב להתנעה מחדש של הקווים תוך השקעות ניכרות באמצעי ייצור וכו' אדם. יודגש, כי לפי הנחות הייסוד שקבעה הוועדה לפעילותה ושאישר מנכ"ל משהב"ט, היא לא בדקה, בין היתר, את הקווים הנוגעים לייצור אמצעים מיוחדים; ופלטפורמות⁵, כגון רכב-קרב משוריין ומטוסים, ויכולת התחזוקה שלהן בצה"ל; קווי ייצור המטופלים במינהלות⁶ שונות במשהב"ט; ומוקדי ייצור שאינם יכולים להיערך להספקות בזמן של עד כשנה.

הוועדה קבעה, בין היתר, כי מחויבת השקעה ארוכת טווח בשימור מספר קווי ייצור בתעשיות שונות באמצעות רכש שנתי מזערי ("קו חם"), ושימור קווים נוספים על ידי רכש מלאי חומרי גלם, שיאפשר מעבר מהיר לייצור בהם ("יכולת רדומה"); וזאת כדי להבטיח מתן מענה איכותי לצורכי צה"ל לאורך זמן.

הוועדה המליצה, כי במסגרת אישור תכניות העבודה השנתיות של משהב"ט ושל צה"ל תינתן תשומת לב מיוחדת לשימור העצמאות בייצור שלעיל; כי הנושא יתוקצב מתקציב מרכזי⁷, שהיקפו הינו פועל יוצא של תכניות העבודה של משהב"ט וצה"ל ושל היקפי הייצוא של התעשיות; וכי משהב"ט יבצע מעקב ובקרה על קיום המלצות הוועדה ותיקופן מעת לעת.

החלטות מנכ"ל משהב"ט : באוגוסט 2007 ערך מנכ"ל משהב"ט דיון בממצאי הוועדה ובהמלצותיה. בהערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה מ-2007 בנושא "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת" נכתב, כי בדיון סוכם, כי יש לבחון לאילו קווי ייצור ניתן מענה הרכשתי בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, ובהתאם לבחינה זו יתמודד משהב"ט עם אותם קווי ייצור, שלא ניתן להם מענה בתכנית.

בדוח המעקב של משרד מבקר המדינה מ-2012 צוין בעניין שמירת קווי ייצור חיוניים בתעש, כי עד ליוני 2011 לא נתן משהב"ט את המענה הנדרש לשמירה על יכולות הייצור בקווי הייצור בתשלובת

- | | |
|---|--|
| 5 | אמצעי הנושא אמל"ח וכו' אדם. |
| 6 | "מינהלת תכנית" - גוף במשהב"ט שהוקם במיוחד כדי לבצע משימה מוגדרת, והוא נושא באחריות לביצועה. |
| 7 | תקציב של משימות או פרויקטים, המנוהל במרוכז, ואשר אינו מהווה חלק אינטגרלי מתקציבו של גוף כלשהו במשהב"ט. |

התחמושת הכבדה בתעש, שלא קיבלו מענה הרכשתי בתכניות הרכש של צה"ל; וכי תעש לא תחזקה ואף סגרה חלק מקווי הייצור.

בהתייחסותו לממצאי המעקב הודיע בספטמבר 2011 שר הביטחון דאז, מר אהוד ברק, למשרד מבקר המדינה, כי כשימצא פתרון כולל לתעש⁸, אזי הוא יכלול גם התייחסות מפורטת לסוגיית השמירה על הקווים החיוניים בתעש ועל קו תחמושת ב' (תחמושת, שהיא בעלת חשיבות מיוחדת לצה"ל. בעניין זה ראו בהמשך).

היעדר עמ"ט למיפוי של קווים חיוניים על ידי משהב"ט, בשיתוף עם צה"ל

לאחר שוועדת "כחול לבן" הגישה במאי 2007 את דוח הוועדה למנכ"ל משהב"ט, ערכו צה"ל ומשהב"ט מספר עבודות מטה בעניין שימור קווים חיוניים בתעש⁹. להלן עיקר תוצרי עבודות מטה אלו:

ממסמכי משהב"ט עולה, כי המדיניות שקבע מנכ"ל משהב"ט לגבי קווי הייצור של תחמושת כבדה בתעש, הייתה, שמדובר "בתשתית לאומית" שנדרש לשמור אותה; וכי על כל הגורמים, דהיינו משהב"ט, צה"ל ותעש, להגיע לפתרון בנושא. בעקבות כך הגדירה היועצת הכלכלית למערכת הביטחון (להלן - היועכ"ל¹⁰) מספר פעמים במשותף עם תעש את הגודל המזערי ההכרחי (גמ"ה) של הזמנות לרכש שנתי של תחמושת כבדה, הנדרש לקיום קווי הייצור בתעש.

העמדה שקבע צה"ל הייתה, כי קיים צורך מבצעי לשימור קווי התחמושת הכבדה בתעש בשל הצורך להימנע מתלות באישורים של גורמים זרים במקרה חירום, הצורך בשימור הידע וזמינות הייצור, כדי לאפשר יכולות פיתוח והתאמת המוצרים לצרכים המבצעיים; כי איכות המוצרים בתעש טובה משמעותית מאשר של מוצרים מחו"ל ועוד. אולם, צה"ל ציין גם, כי אין לו יכולת תקציבית לרכוש תחמושת בהיקף הנדרש לצורך שימור הקווים האמורים. ביוני 2010 סיכם ראש מטה (להלן - רמ"ט) ז"י דיון בנושא תחמושת ב', כי נוכח הפערים בתחמושת זו, יש לשמר לאורך זמן קו ייצור אסטרטגי זה בתעש, ובכלל זה "סף משמר" של טכנולוגיה "כחול לבן".

1. הגדרת קווי ייצור חיוניים

במצגת שהכינה היועכ"ל לדיון בנובמבר 2010 בנושא קווי ייצור חיוניים בתעשיות בראשות מנכ"ל משהב"ט דאז, נכתב, בין היתר, כי קו חיוני הוא קו שמערכת הביטחון רואה בו חשיבות בקיום עצמאות הייצור והידע, גם אם ניתן לרכוש בטווח הזמן הקצר את המוצרים בחו"ל. בסיכום הדיון לא הגדיר מנכ"ל משהב"ט דאז מהו קו חיוני.

באפריל 2011 כתב מנכ"ל משהב"ט דאז למנכ"לים של התעשיות הביטחוניות, כי הוא מבקש למפות את כלל קווי הייצור האסטרטגיים, בהקשר למיגונם מפני אמל"ח של האויב. במאי 2011 ענה לו מנכ"ל התע"א דאז, כי חסרה הגדרה של משהב"ט מהו קו אסטרטגי.

8 פתרון, כגון הפרטה, הבראה או מיזוג עם תעשייה אחרת.

9 ראו בעניין זה בדוח המעקב משנת 2012.

10 בינואר 2012 ביטל משהב"ט את אגף היועכ"ל.

נמצא, כי לאורך השנים ועד לאוגוסט 2013 השתמש משהב"ט במושג "קווי ייצור חיוניים" ללא שהגדיר מה הם. זאת על אף חיוניות ההגדרה לצורך קבלת החלטה על הקצאת משאבים כספיים לרכש אמל"ח ותחמושת מקווים אלו, כדי לשמר אותם פעילים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי לראשונה, באוגוסט 2013, בדיון בנושא קווים חיוניים בתעש, הגדיר מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') דן הראל, מהו קו ייצור חיוני, ובדיון המשך בנושא בספטמבר 2013 עדכן המנכ"ל את ההגדרה ל"תשתית פיזית או מוקד ידע שהם צורך חיוני ואשר לא ניתן להשיג לו תחליף הן באיכותו או בזמינותו ע"י ביצוע רכש במקום אחר".

2. מיפוי קווי ייצור חיוניים

עוד נכתב במצגת שלעיל מנובמבר 2010, כי מנה"ר בחן בשנת 2010 ומצא, כי קיים מענה הרכשתי המאפשר את קיום היכולות של מרבית ה"קווים החמים" שמיפתה ועדת "כחול לבן", למעט בנושא תחמושת כבדה בתעש.

סוגיית השמירה על המשך הייצור בקווי הייצור, ובכללם כאלו שוועדת "כחול לבן" הגדירה כקווים חיוניים, עלתה גם בנוגע לרפאל. כך, לדוגמה, בינואר 2012 כתב יו"ר דירקטוריון רפאל דאז לשר הביטחון דאז, כי הוא דרש מהנהלת רפאל להציג לו תכנית לסגירת קווי ייצור של אמל"ח ותחמושות שונות, נוכח היעדר הזמנות לרכש מהקווים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מאוגוסט 2007 ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2014, לא תיקף משהב"ט, בשיתוף עם צה"ל, באופן שיטתי ועיתי את מסקנות ועדת "כחול לבן" בעניין קווי הייצור החיוניים שמיפתה הוועדה שיש לשמר בתעשיות הביטחוניות, למעט בנושא קיום מענה הרכשתי ל"קווים החמים" שטופל עד לשנת 2010. בכלל זה לא נבדק האם נשמרו הקווים שהוועדה הגדירה כ"רדומים", והאם יש צורך לעדכן את רשימת ה"קווים החמים". וזאת על אף האמור בסיכום מנכ"ל משהב"ט שלעיל מאוגוסט 2007.

עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי משהב"ט, בשיתוף עם צה"ל, לא ערך עמ"ט למיפוי כלל קווי הייצור החיוניים, כך שיכללו גם את אלו שוועדת "כחול לבן" לא בדקה באישור מנכ"ל משהב"ט, כגון הקווים הנוגעים לייצור פלטפורמות ויכולת התחזוקה שלהן וקווים המטופלים במינהלות שונות במשהב"ט. גם זאת לא נעשה, על אף האמור בסיכום מנכ"ל משהב"ט שלעיל מאוגוסט 2007.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע משהב"ט במאי 2013 למשרד מבקר המדינה, כי "לא נדרשנו" (ההדגשה במקור) למפות את יתר קווי הייצור הקיימים בתעשיות הביטחוניות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי משהב"ט לא קיים עמ"ט, בשיתוף עם צה"ל, למיפוי קווי הייצור החיוניים, כדי לגבש ראייה מערכתית לגבי כלל הקווים החיוניים הקיימים בכל התעשיות הביטחוניות ומצבם, לרבות התעדוף ביניהם, לצורך קבלת החלטות בעניין היקף ההשקעה הנדרשת לשימורם ולפיתוחם בטווח הארוך. בהיעדר עמ"ט, אין במשהב"ט קביעות בנוגע להקצאת מקורות תקציב לחידוש הקווים ולשימורם. זאת, למעט שיקום ושרדוג של קווי ייצור באמצעות המטה לרכיבים קריטיים¹¹ שבמשהב"ט, ללא ראייה מערכתית של כלל הצרכים בתשתיות הלאומיות, כאמור לעיל. כמתואר בדוח המעקב מ-2012, בשנים 2007-2011 לא קיבל משהב"ט החלטות מגובות בתקציבים על שימור קווי ייצור חיוניים בתעש, ונגרמו נזקים כבדים לקווים בתשלובת התחמושת הכבדה.

3. שימור קווים חיוניים בתעש

א. קווי תחמושת כבדה

במצגת של היועכ"ל לשר הביטחון מספטמבר 2009 לגבי קווי התחמושת הכבדה בתעש נכתב, כי לא ניתן לפרק את מערך הייצור במפעלי תעש השונים לקווי מוצרים ייחודיים. דהיינו, כל קווי הייצור נדרשים כדי לייצר את מוצרי התחמושת הכבדה השונים.

בדיון מנכ"ל משהב"ט שלעיל בספטמבר 2013 הציג רמ"ח תכנון באג"ת את עמדת צה"ל, ולפיה קבע צה"ל מספר קווים חיוניים בתעש בנושאים שונים, אולם קווי התחמושת הכבדה, לרבות ראשי קרב מסוימים ופגזים א' וב', לא נכללו בהם. זאת לדברי אג"ת, נוכח ההצטיידות המספקת שביצע צה"ל עד לאותו מועד בפגזים מקוויים אלו, ונוכח חלופות לראשי הקרב. עמדת צה"ל כלל לא התייחסה לנושא תחמושת ב'.

לגבי עמדת צה"ל בעניין הפגזים האמורים מעיר משרד מבקר המדינה, כי העמדה שצה"ל הצטייד בפגזים בכמות מספקת אינה עולה בקנה אחד עם האמור בפקודות העבודה של צה"ל לשנים 2013-2014, שבהן פורטו מלאי התחמושת ויעדי ההיערכות¹² של תחמושת שבבקרה מטכ"לית.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע צה"ל במאי 2014 למשרד מבקר המדינה, כי השיקול של יעדי ההיערכות שקבע צה"ל הוא שיקול משני, ואינו מעיד על חיוניות קווי הייצור, על עוצמת הפער המבצעי ביחס לפערים מבצעיים אחרים או על היכולת להסתפק בחלופות.

11 במנה"ר פועל מטה לטיפול ברכיבים קריטיים.

12 על פי הוראת קבע אגף המבצעים מנובמבר 2010: יעדי היערכות (תקנים) למלאים בחירום - כמות פריטים הנדרשים למענה מלא למלחמה המתנהלת על פי תרחיש ייחוס; תרחיש ייחוס - החלטה פיקודית על מתאר המלחמה, שלגביו בונה הצבא כוח, בין היתר, בהיבט רמות מלאי התחמושת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי קיימת חשיבות רבה לניתוח ולהצגה של הפערים בין רמות מלאי התחמושת הקיימות בפועל לבין אלו הנדרשות למתן מענה מלא למלחמה, כפי שנקבע ביעדי ההיערכות; וכי על צה"ל היה להציג בדיון בספטמבר 2013 בראשות מנכ"ל משהב"ט פערים אלו, לרבות תחזיותיו לעתיד, כדי שהם יהוו שיקול נוסף בתהליך קבלת ההחלטות שערך המנכ"ל לגבי אי-הכללת קווי התחמושת הכבדה ברשימת ה"קווים החיוניים".

בעניין השיקולים השונים של צה"ל ושל משהב"ט בנוגע לרכש מקווים חיוניים מציין משרד מבקר המדינה, כי כבר במאי 2007 קבעה ועדת "כחול לבן", כי צה"ל נוטה להקצות יותר משאבים לבניין הכוח, דהיינו רכש מלאים, ופחות משאבים לתשתיות; ובדיון שלעיל באוגוסט 2013 סיכם מנכ"ל משהב"ט, בין היתר, כי הרכש של צה"ל הינו לפי צורך עיתי, וכי הקשר בין הקווים החיוניים לרכש של צה"ל אינו מובהק. דהיינו, שיקולי צה"ל הינם בעיקר ל"טווח הקצר" של רכש מלאים, ואילו שיקולי משהב"ט אמורים לכלול גם את שיקולי ה"טווח הארוך" של שמירת תשתיות הייצור.

בדיון בספטמבר 2013 הסביר סגן ראש מינהלת תכנית הטנק במשהב"ט (להלן - מנת"ק) את הייחודיות של תחמושת הטנקים שמייצרת תעש, ואת החשיבות לשמר יכולת זו. ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות באגף התקציבים במשהב"ט (להלן - את"ק) סקר בדיון את רשימת הקווים החיוניים בתעש על בסיס הגדרת המנכ"ל מאוגוסט 2013 מהו קו חיוני. ברשימה נכללו קווי התחמושת הקלה¹³ והכבדה בתעש, לרבות ראשי הקרב המסוימים. במצגת לדיון שהכין את"ק נכתב, כי יש לשמר את קווי התחמושת הכבדה בגלל שיקולי זמינות, איכות, ביצועים, סיווג (ביטחוני) ויכולת פיתוח עתידית. לגבי ראשי הקרב המסוימים נכתב, כי יש לשמר את קו הייצור נוכח היותו מוקד ידע, וכיוון שלא ניתן לרכוש בחו"ל את המוצר. ראש היחידה לרכש יבשה במנה"ר הסביר בדיון את החשיבות לשמר את התשתיות בתחומי התחמושת הכבדה והקלה בראייה ארוכת טווח.

מנכ"ל משהב"ט סיכם בדיון שלעיל בספטמבר 2013, כי כיוון שבהגדרת קו חיוני משהב"ט מתחייב לשלם עבורו גם בהיעדר רכש ממנו, אזי חוסר היכולת לקיים רכש בהיקפים סבירים בשנים הקרובות בגלל המצוקה התקציבית מחייב להגדיר מחדש את הקווים החיוניים. המנכ"ל קבע את רשימת הקווים החיוניים בתעש. ברשימה לא נכללו קווי התחמושת הקלה והכבדה, לרבות אלו של ייצור תחמושת ב' וראשי קרב מסוימים. עם זאת, המנכ"ל סיכם, כי יבוצע רכש גם מקווי ייצור אלו, באותם היקפים כספיים שנתיים כמו בקווים החיוניים. סכומי ההתקשרות של משהב"ט עם תעש לתקופה של חמש שנים בקווים החיוניים שהגדיר משהב"ט ובשאר הקווים, עוגנו בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מדצמבר 2013 להפריט את תעש.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת הודיעה תעש במאי 2014 למשרד מבקר המדינה, כי באפריל 2014 נחתם הסכם בין מדינת ישראל באמצעות משהב"ט לבין תעש להסדרת מחויבויות המשרד לרכש מוצרים מתעש בשנים 2014-2018; ההסכם נותן מענה חלקי בלבד לשימור קווי התחמושת הכבדה; על אף שלא חלה על תעש חובה לשמר קווי ייצור שלא הוגדרו כקווים חיוניים, נקבע בהסכם, כי תעש תמשיך ותפעל כקבלן ראשי בעל יכולות משמעותיות בקווים אלו; ועליה להודיע למשהב"ט הודעה מוקדמת על החלטותיה לבטל יכולות ייצור, הדרושות כדי לממש את הזמנות הרכש ממשהב"ט, וזאת כדי לאפשר לו להעמיד תקציב לרכש לצורך שימור יכולות הייצור שלה.

13 תחמושת עבור נשק קל, כגון רובים ומקלעים.



לאורך השנים הגדירו משהב"ט וצה"ל את קווי התחמושת הכבדה בתעש כקווים חיוניים. זאת בשל עמדתם, כי איכות המוצרים בתעש טובה משמעותית מאשר המוצרים מחו"ל, בגלל הצורך בשימור הידע, נוכח התלות במדינות אחרות בהספקת תחמושת לצה"ל ועוד. באוגוסט 2013 הגדיר מנכ"ל משהב"ט קו חיוני, בין היתר, כתשתית פיזית או מוקד ידע אשר לא ניתן להשיג לו תחליף באיכותו או בזמינותו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בדיון בספטמבר 2013 לא כלל מנכ"ל משהב"ט את קווי התחמושת הכבדה בתעש ברשימת הקווים החיוניים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם ההגדרה דלעיל של קו חיוני, כפי שהגדיר המנכ"ל עצמו, ועם הצורך בשימור יכולות הייצור לטווח הארוך. יודגש, כי הנימוקים שהעלו באותו דיון גורמים שונים במשהב"ט, הצביעו על הצורך בהכללת קווי התחמושת הכבדה בתעש כקווים חיוניים. זאת ועוד, במשהב"ט לא נמצאו סימוכין לסיבות לאי-ההכללה, למעט הנימוק של "מצוקה תקציבית".

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי במצב דברים זה ונוכח הליך הפרטתה של תעש, קיים חשש כבד ליכולת לשימור מוקדי הידע ותשתיות הייצור של תחמושת כבדה בארץ ל"טווח הארוך", לרבות היכולת לפתח מוצרים מתקדמים ולהצטייד בהם, כגון תחמושת ב' מתקדמת, שהיא בעלת חשיבות מיוחדת לצה"ל, וכתוצאה מכך אף לפגיעה ביכולות של צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף האמור בהסכם מאפריל 2014 להסדרת מחויבות משהב"ט לרכש מתעש לשנים 2014-2018, אי-הכללת קווי הייצור של התחמושת הכבדה בתעש ברשימת קווי הייצור החיוניים, שעוגנה בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מדצמבר 2013 להפריט את תעש, מדגימה היעדר מדיניות עקבית של משהב"ט בנושא, שאמורה להיות מושתתת על הצרכים של מערכת הביטחון לטווח הארוך, על ניתוח מצבן של כלל התשתיות החיוניות, ועל תיעודף ההשקעה בתשתיות השונות נוכח מצבן והצרכים בהן מחד, ומגבלות התקציב מאידך.

ב. קווי תחמושת ב'

בדוח מבקר המדינה משנת 2012¹⁴ נדונה סוגיית היערכות צה"ל לפיתוח ולהצטיידות בתחמושת ב'. בביקורת עלו עיכובים בהצטיידות בתחמושת זו.

כמתואר לעיל, העמדה שהציג צה"ל בדיון מנכ"ל משהב"ט בספטמבר 2013, ולפיה לא קיים צורך בהגדרת קווי התחמושת הכבדה בתעש כקווים חיוניים, כלל לא התייחסה לנושא תחמושת ב'. עמדה זו עלולה להביא לפגיעה ביכולת של צה"ל.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "תחמושת מסוג מסוים", עמ' 1751.

יצוין, כי עד מועד הדיון האמור צה"ל לא ערך עמ"ט שתציג חלופות ישימות לתחמושת ב', ואף המשיך בפיתוח ובהצטיידות בה, דבר המצביע, על פניו, על הצורך בקיום קווי ייצור לתחמושת ב' ובהגדרתם כחיוניים.

לפיכך מעיר משרד מבקר המדינה, כי העמדה שהציג צה"ל למנכ"ל משהב"ט בספטמבר 2013, לוקה בחסר, אינה עולה בקנה אחד עם הצורך בתחמושת ב', ואף יש בה כדי לפגוע בתהליך במשהב"ט של בחינת הגדרתם של קווי הייצור של תחמושת זו כקווים חיוניים.

הגורם האחראי במשהב"ט לקווי הייצור

1. בהוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) העוסקת בארגון מנה"ר נקבע, כי ייעוד מנה"ר הוא לפעול לפיתוח תשתית תעשייתית-ביטחונית, כדי להעמיק ולהרחיב את הייצור המקומי בארץ תוך ראיית צורכי העתיד של מערכת הביטחון; וכי סגן ראש מנה"ר לתיעוש נושא באחריות לכך.

בהמ"ב העוסקת, בין היתר, בתפקידים של "מינהלת תכנית" במשהב"ט, נקבע, כי ניתן להקצות למינהלת סמכויות עצמאיות בתחום ההתקשרויות, כגון לייצור אמל"ח. בהמ"ב בעניין ארגון מנת"ק נקבע, כי מנת"ק נושאת באחריות לייצור טנק ה"מרכבה", ועליה לזווג את הרחבת "הפוטנציאל התעשייתי", ולתאם ולהכווין את גורמי הייצור באמצעות מנה"ר.

בהמ"ב העוסקת בארגון המינהל למחקר, פיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת) נקבע, כי מפא"ת תנהל את תכניות הייצור של מערכות נשק שבהן מרכיב פיתוח גדול; תרכוש מתקני תשתית; בכפיפות לה פועלות שלוש מינהלות, שייעודן, בין היתר, ניהול פעולות משהב"ט בתחום הייצור הרלוונטי להן; שהמינהלות אחראיות לבחינת התשתיות התעשייתיות הקיימות הרלוונטיות בתיאום עם גופי הרכשה אחרים במשהב"ט; ושהן פועלות להקמת התשתיות המתחייבות מתכניות הייצור של המערכות להן אחראיות.

מהמתואר לעיל עולה, כי במשהב"ט קיימים מספר גופים, האחראים כל אחד בתחמו על פיתוח ושימור תשתיות ייצור, ואין גוף שעליו מוטלת האחריות הכוללת לפעילויות לפיתוח ולשימור תשתיות אלו. נוכח זאת מעיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי, שמנכ"ל משהב"ט יבחן ויקבע את הגורם במשהב"ט הנושא באחריות הכוללת לפעילויות לפיתוח ולשימור תשתיות הייצור האמורות.

2. אי - עדכון קטלוג תשתיות ייצור - בהמ"ב בעניין הפעלת מטה מיוחד לטיפול ברכיבים קריטיים, נקבע, כי רכיב קריטי הוא חומר, פריט או מכלול חיוני לייצור אמל"ח, וכי יש צורך שהרכיב או הידע והיכולת לייצרו יהיו בארץ, או שיהיה מלאי ממנו ל"תקופה ארוכה". בהמ"ב בעניין הבטחת השימוש בתשתיות ייצור שהקים משהב"ט, נקבע, כי סגן ראש מנה"ר לתיעוש יעמוד בראש מטה לתשתיות ייצור, כדי לוודא ולאכוף את מדיניות משהב"ט לשימוש בתשתיות האמורות, לרבות תשתיות לייצור רכיבים קריטיים. זאת, בין היתר, באמצעות עריכה של "קטלוג לתשתיות ייצור" המתעדכן מדי שנה בשנה, שיכלול את כל התשתיות האמורות, ויופץ לגופים הרוכשים במשהב"ט, לגופים הדורשים בצה"ל ולתעשיות הביטחוניות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במשך כ-12 שנים, ממרץ 2002 ועד למועד סיום הביקורת, אפריל 2014, לא עדכן מנה"ר את קטלוג תשתיות הייצור כנדרש בהמ"ב שלעיל. בכך נפגעת היכולת של משהב"ט לממש את מדיניותו לשימור קווי הייצור שהוקמו במימונו, לרבות קווים חיוניים, וביניהם אלו המשמשים לייצור רכיבים קריטיים ולשמירה על עצמאות טכנולוגית בארץ.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת הודיע משהב"ט במאי 2014 למשרד מבקר המדינה, כי במרץ 2002 הכין מנה"ר קטלוג תשתיות ייצור, שהופץ בתעשיות, בצה"ל ובמשהב"ט; כי לקטלוג ולתוכנו אין קשר לקווים הנדרשים לשימור, אלא הוא נועד להעשיר את התעשיות במידע על רכיבים חדשים מתוצרת "כחול לבן" ותכונותיהם; כי עלויות הפקת הקטלוג היו גבוהות, ומנה"ר לא קיבל משוב משמעותי על תרומתו לתעשיות; וכי המידע בקטלוג "הינו חלקי".

נוכח האמור בהתייחסות משהב"ט מעיר משרד מבקר המדינה, כי על מנה"ר היה לפעול בהתאם לאמור בהוראה, או לפעול לעדכונה, ככל שיידרש.

סיכום

משך שנים השקיעו התעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון (משהב"ט) משאבים רבים בבניית יכולות עצמאיות וחיוניות במדינת ישראל לייצור מערכות נשק ותחמושת עבור צה"ל. תשתיות הייצור שהוקמו נוגעות לשיקולים לאומיים של אי-תלות בהספקת פריטים חיוניים הדרושים לביטחון המדינה, ויש להן חשיבות למוכנות צה"ל ולחוסן הכלכלי של התעשיות. רכש בלתי מספיק מקווי הייצור החיוניים ואי-השקעה מספקת בשימורם, עלולים לגרום נזק לקווים אלו ואף להביא לסגירתם. הדבר יביא לפגיעה או אף לאבדן של יכולות ייצור "כחול לבן" של אמצעי לחימה ותחמושת חיוניים, ולצורך בהשקעות ניכרות בעתיד בכסף, בזמן ובכוח אדם כדי להקים מחדש קווים שנסגרו, במקרה שהדבר יידרש. הדברים מקבלים משנה חשיבות כאשר אבדן היכולות מתרחש "אד הוק", מתוך שיקולים מיידיים קצרי טווח, וללא ניתוח צרכים, בחינת משמעויות ותכנון מערכתי לטווח הארוך.

למרות זאת, במשהב"ט, לא קיימת ראייה מערכתית בשיתוף עם צה"ל לגבי כלל תשתיות הייצור החיוניות בתעשיות הביטחוניות, לרבות מיפוי, מצבן הפיזי והתעדוף ביניהן, לצורך קבלת החלטות בנוגע להיקף ההשקעה הנדרשת לשימורן ולפיתוחן בטווח הארוך.

על מנכ"ל משהב"ט לקבוע גורם במשהב"ט שיישא באחריות-על לנושא תשתיות הייצור החיוניות בתעשיות הביטחוניות ובמשהב"ט, אשר יפעל בהקדם למיפוי כלל התשתיות הקיימות, לבחינת מצבן ולזיהוי הצרכים בהן ובתשתיות חדשות בטווח הקצר והארוך. מומלץ, כי גורם זה יבצע בהקדם עבודת מטה מקיפה זו שתוצאותיה והמלצותיה יוצגו לאישור המנכ"ל ושר הביטחון. זאת לצורך קבלת ההחלטות המתחייבות בדבר ההשקעה הנדרשת בשימור כלל התשתיות הביטחוניות ופיתוחן, לרבות בצה"ל, כדי לשפר את מוכנות צה"ל, את חוסן הכלכלי של התעשיות הביטחוניות והיתרונות הטכנולוגיים שלהן, ולשימור יכולות "כחול לבן".

