

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2019



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני



היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני

רקע

בספטמבר 2016 חתמו נציגי ממשלות ישראל וארצות הברית על מזכר הבנות¹ בעניין סיוע ביטחוני בדולרים לישראל ותוכניות הגנה משותפות מפני טילים לשנים 2019 - 2028. חלק מכספי הסיוע מומר לשקלים ומשמש לרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל. על פי מזכר ההבנות, כספי ההמרות יצומצמו בהדרגה, בעיקר משנת 2025, עד לביטולם בשנת 2028.

נתוני מפתח

3.8 מיליארד דולר (13.8 מיליארד ש"ח²) **12 מיליארד ש"ח**

בשנה - סכום הסיוע הביטחוני והתמיכה האמריקאית בתוכניות הגנה משותפות מפני טילים בשנים 2019 - 2028

סכום הרכש השנתי של משרד הביטחון (משהב"ט) מהתעשיות הביטחוניות ב"שנים האחרונות"³.

5.6 מיליארד ש"ח⁴ **מספר מיליארדי ש"ח**

בשנה נדרשים ליישום המדיניות שקבע משהב"ט לרכש בשקלים

בשנה יופחתו מהמקורות השקליים השנתיים של מערכת הביטחון⁵ (מעהב"ט) משנת 2028 נוכח מימוש מזכר ההבנות

815 מיליון דולר (3.2 מיליארד ש"ח⁶) **38%**

בשנה הומרו לשקלים מכספי הסיוע בשנים 2013 - 2018 לרכש מהתעשיות הביטחוניות בישראל.

היחס בין סך המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות⁷ למשהב"ט לכספי ההמרות בשנים 2013 - 2018

1. MOU - Memorandum of Understanding

2. במונחים שקליים לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019.

3. כפי שנכתב במסמכי משהב"ט מדצמבר 2017.

4. במונחים שקליים לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019.

5. בדוח זה - משהב"ט וצה"ל.

6. במונחים שקליים לפי שערי חליפין ממוצעים שנתיים של בנק ישראל.

7. התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלביט מערכות בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את ההיערכות של משהב"ט ושל צה"ל למימוש מזכר ההבנות. הביקורת נעשתה במשהב"ט ובצה"ל. 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.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היעדר בחינה של ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות בהיבטים ביטחוניים: משהב"ט טרם בחן מהן ההשלכות האפשריות של צמצום הרכש של משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות בארץ - הגדולות, הבינוניות והקטנות - בעקבות מימוש מזכר ההבנות, לרבות על התעצמות צה"ל ועל היערכות מעהב"ט למצבי חירום, וכן לא בחן את הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה עקב השלכות אלה. כמו כן משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לא סיכם מהן החלופות לצמצום הרכש האמור.

משהב"ט טרם קבע את מוקדי המו"פ והייצור שיש לשמר בתעשיות הביטחוניות בישראל: משהב"ט, בשיתוף צה"ל, טרם קבע את מוקדי המו"פ והייצור בתעשיות הביטחוניות שנדרש לשמר את העצמאות הייצורית ואת הרציפות התפקודית שלהן בעת מלחמה ולאחריה כדי לתמוך בפעילותו של צה"ל. צה"ל לא מיפה ולא תיעדף את אמצעי הלחימה שיש לשמר את ייצורם בישראל⁸ ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט.

היעדר מידע מלא במשהב"ט לגבי ההשלכות הצפויות של מימוש מזכר ההבנות על הקיטון במקורות השקליים שיעמדו לרשותו: אין בידי משהב"ט מידע מלא לגבי ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות על קיטון אפשרי במקורות השקליים שיעמדו לרשות מעהב"ט עד לשנת 2028 לצורך רכש מהתעשיות הביטחוניות בארץ. זאת נוכח אי-בחינת חלופות לפינוי מקורות שקליים ואי-קביעת העלויות לשימור קווי ייצור "כחול לבן" והעלויות בגין כפל קווי ייצור⁹ ו"שובל לוגיסטי"¹⁰. הדבר פוגע ביכולתו לדון עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים בפתרונות ברמה הלאומית בנושא זה.

מימוש מדיניות משהב"ט בנושא רכש מכספי הסיוע: מסתמן שמשנת 2028 הסכום שיידרש ליישום המדיניות שאישר מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2019 לשימור הרכש של

8. בהערות ראש הממשלה מאוגוסט 2007 לדוחות מבקר המדינה נכתב כי צה"ל מסר שבינוי 2007 נקבעו מספר קווי ייצור שיש לשומרם.

9. הקמה והפעלה של קווי ייצור מחוץ לישראל במקביל לקווים בישראל, כדי לשמור על יכולות מסוימות של פיתוח וייצור בישראל.

10. הגידול האפשרי בעלויות הרכש בשקלים לצורך תחזוקת אמצעי לחימה.





משהב"ט מהתעשיות הביטחוניות בש"ח עלול להיות גבוה מהסכום השנתי המוערך שיוקצה לרכש זה. אשר לקווי הייצור החיוניים, משהב"ט טרם קבע מהם הסכומים השקליים שיידרשו לשימורם.





הקמת צוותים במשהב"ט ובמשרד הכלכלה והתעשייה לבחינת ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות: יש לראות בחיוב את הקמת צוות משהב"ט בראשות הכלכלן הראשי במעהב"ט בינואר 2017, נוכח ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות. כמו כן, יש לראות בחיוב את עבודת המטה שמבצע צוות בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה שהוקם ביולי 2018 לבחינת ההשפעות של מימוש מזכר ההבנות על הכלכלה והתעשייה הישראלית בכללותה, שטרם הסתיימה.


עיקרי המלצות הביקורת


על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לבחון את כלל ההשלכות של צמצום הרכש, אם יהיה צמצום כזה, מהתעשיות הביטחוניות בארץ לפי חלופות אפשריות בהיבטים של היערכות צה"ל ומוכנותו וכן לגבי ביטחון המדינה. 

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לבחון את יכולתו להתמודד לבדו עם ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות ואת הצורך בקבלת תמיכה ברמה הלאומית, ולהציג במידת הצורך לפני מקבלי ההחלטות במשהב"ט ובמשרדי הממשלה הרלוונטיים תוכנית להתמודדות עם הצמצום האפשרי במקורות השקליים ואת השלכותיה, בין היתר על הצרכים העתידיים של צה"ל לטווח הארוך, לרבות אלו שנכללים בתוכנית הרב-שנתית (ת"ש) המתגבשת במעהב"ט בימים אלו. 

על הצוות בראשות משרד הכלכלה והתעשייה שבו שותפים גם משהב"ט ומשרד האוצר לסכם מהן ההשלכות של מימוש מזכר ההבנות על התעשיות ככלל והביטחוניות בפרט, כדי שניתן יהיה לפעול למזעור הפגיעה האפשרית בתעשייה בכללותה. 

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, לקבוע את מוקדי המו"פ והייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות שיש לשמר "כחול לבן", וכן לקבוע את התקציב הנדרש לשימורם. 

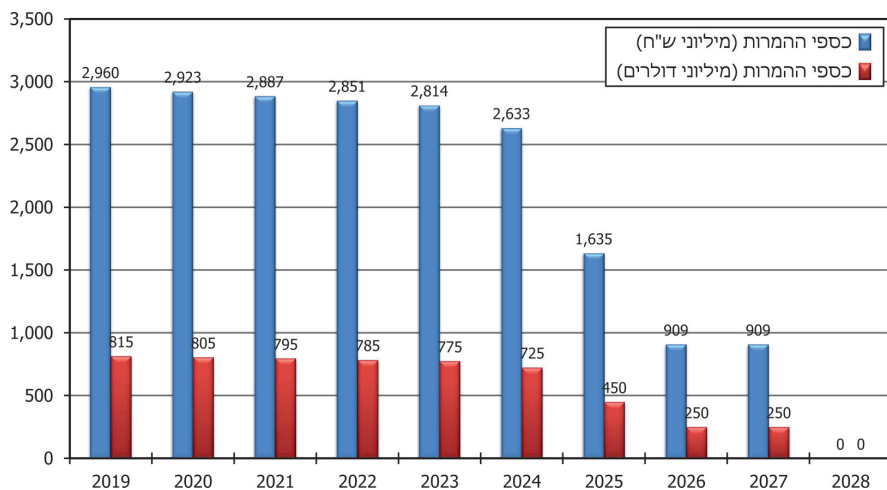
על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, להעריך את ההשלכות של אימוץ המדיניות שקבע מנכ"ל משהב"ט לשימור הרכש השקלי ולהציג לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר את כלל ההשלכות האפשריות של מימוש מזכר ההבנות, לרבות ההשלכות התקציביות והביטחוניות הצפויות במקרה של הפחתת הרכש של מעהב"ט בתחומי הפעילות שמנכ"ל משהב"ט קבע כי ימשיכו להתקיים בארץ. 

על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף עם מנהל רשות החברות הממשלתיות, לבחון עם שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות את היערכותן בעקבות מזכר ההבנות. 

סיכום

מזכר ההבנות תורם במידה ניכרת לוודאות של מעהב"ט בנוגע למשאבים העומדים לרשותה, מייעל את התכנון הרב-שנתי שלה, ויש לו השפעה אסטרטגית על הקשרים בין ישראל לארצות הברית. לפי מזכר ההבנות צפוי קיטון ניכר במקורות השקליים הפנויים שיעמדו לרשות מעהב"ט בעיקר החל משנת 2025. לדברי משהב"ט, הדבר צפוי להפחית את הרכש שיבצע מהתעשיות הביטחוניות בישראל. משהב"ט לא ניתח את ההשלכות האפשריות של הפחתה זו על העצמאות הייצורית בארץ ועל התעצמות צה"ל ואת מידת הפגיעה האפשרית בביטחון המדינה. על משהב"ט, משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה לגבש תוכנית ככל הנדרש להיערכות נוכח מימוש מזכר ההבנות.

הסכום השנתי של כספי המרות בשנים 2019 - 2028¹¹

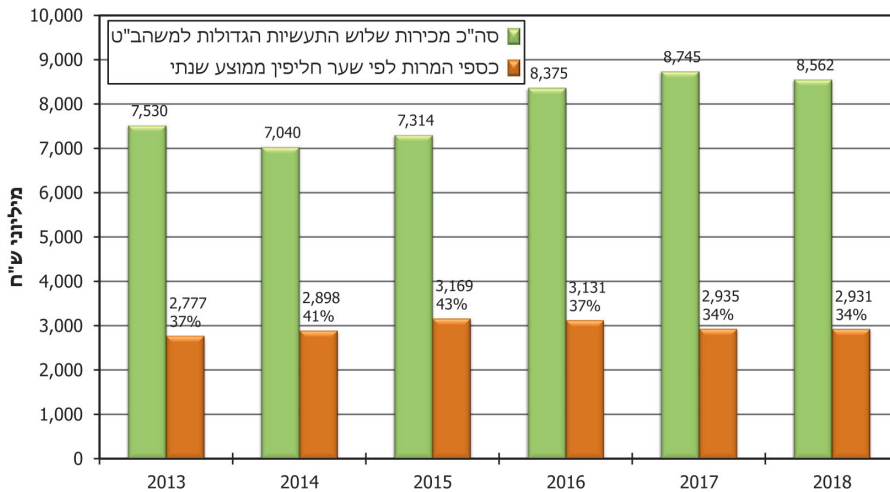


המקור: מזכר ההבנות לשנים 2019 - 2028, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

11. במיליוני דולרים, בסכומים נומינליים ובמונחים שקליים לפי שער חליפין של 3.63 ש"ח לדולר שנקבע בהצעת תקציב המדינה לשנת 2019. הסכומים בש"ח נועדו להבהיר את ההיקף הכספי של כספי המרות שבדולרים.



המכירות של שלוש התעשיות הביטחוניות הגדולות למשהב"ט וסכומי כספי המרות בשנים 2013 - 2018 (במיליוני ש"ח)



המקור: הדוחות הכספיים השנתיים של התעשייה האווירית לישראל בע"מ, אלביט מערכות בע"מ ורפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ לשנים 2013 - 2018; הצעות תקציב המדינה לשנים 2013 - 2018; חלק מהנתונים הומרו לש"ח לפי שערי חליפין ממוצעים שנתיים של בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.