

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**שימור יכולות ייצור
אמצעי לחימה
בישראל ("כחול-
לבן") וההשפעה על
מלחמת חרבות ברזל**



שימור יכולות ייצור אמצעי לחימה בישראל ("כחול-לבן") וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל

רקע

במשך עשרות שנים השקיעו משרד הביטחון (משהב"ט) והתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, מיליארדי ש"ח בבניית תשתיות הייצור הנדרשות לייצור אמצעי לחימה (אמל"ח) עבור גופים במערכת הביטחון (מעהב"ט), לרבות צה"ל, ועבור לקוחות מחו"ל.

עם זאת, בשני העשורים האחרונים נפגעו ואבדו יכולות ייצור כחול-לבן של חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוים, נונו קווי ייצור של אמל"ח מסוים ונדרשות השקעות כספיות ניכרות וזמן רב כדי להקים מחדש בארץ. זאת בין היתר עקב העדפת רכש זול של חומר גלם מחו"ל ובהיעדר הזמנות מספקות מקווי הייצור, לרבות במימון צה"ל.

ההשפעות האפשריות של אובדן קווי ייצור ככלל ושל הצורך המוגבר של ישראל לרכוש אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים שונים מחו"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל בפרט הן: הגברת התלות באספקה ממדינות זרות; פגיעה בחופש הפעולה המדיני-אסטרטגי; ופגיעה בזמינות אספקת אמל"ח לצה"ל.

לשימור תשתיות הייצור בישראל יש חשיבות יתרה כאשר קיים צורך של מעהב"ט להצטייד באמל"ח אך לתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, אין בהכרח כדאיות כלכלית לשימור התשתיות¹, בהיעדר הזמנות רכש בארץ או מחו"ל. בנסיבות אלה מתעורר חשש להזנחת תשתיות הייצור, לסגירתן ואף לאובדן יכולות הייצור.

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 גברו הביקושים בצה"ל לאספקת אמל"ח מסוגים שונים מהתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, בארץ ומחו"ל. בד בבד, עם התמשכות המלחמה הטילו מדינות שונות, בחלקן מדינות ידידותיות לישראל, אמברגו או מגבלות על אספקה לישראל של אמל"ח, חומרי גלם, חלקי חילוף ורכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח ולתחזוקה. נוסף על כך, הזינוק שנוצר בביקוש העולמי לאמל"ח, לרכיבים המשמשים לייצור אמל"ח ולחומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח בארץ בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה, שפרצה בפברואר 2022, פוגע ביכולת של ישראל לרכוש אותם.

1 חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיקולי פעולה אחרים. זאת לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, 4(א).



דוחות של מבקר המדינה העלו ליקויים בנושא שימור קווי הייצור כחול-לבן². לדוגמה, בדוח משנת 2020³ הועלה כי עד דצמבר 2019 צה"ל לא מיפה אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל, לא תיעדף אותם⁴, ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט לצורך השלמת מיפוי קווי הייצור החיוניים שיש לשומרם לייצור אמל"ח כחול-לבן. לפיכך לא היה בידיו ובידי משהב"ט מידע ברור בנוגע לתקציב הדרוש לרכש אמל"ח מקווי הייצור האמורים.

יצוין כי ב-25.1.26, לאחר סיום מועד הביקורת, פורסם "דין וחשבון - היבטים מערכתיים" של ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט שעליה הטילה הממשלה לחקור את תהליכי העבודה המקצועיים ואת תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הנוגע לרכש כלי שיט ולהסכמת ישראל למכר צוללות על ידי גרמניה לצד ג'. בדוח הוועדה צוין כי "בימים אלה מתקבלות החלטות משמעותיות בעניין בניין הכוח והרכש של מערכת הביטחון, בעקבות המלחמה שפרצה בשבעה באוקטובר 2023. לצד זאת, בעלות ברית של ישראל שוקלות מכירת אמצעי לחימה אסטרטגיים לצדדים שלישיים. ההחלטות שיתקבלו ישפיעו על ביטחונה של מדינת ישראל לשנים ארוכות. בתקופה זו מתרחשים מהלכים צבאיים בעלי משקל רב וישנן התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות בתחום פלטפורמות הלחימה. בנסיבות הללו ישנה דחיפות בתיקון הליקויים שנמצאו בטיפול בנושאים אלו".

על רקע אמירות הוועדה שלעיל, מתחדדת חשיבותו של דוח ביקורת זה, ובפרט תיקון הליקויים ובחינת יישום ההמלצות.

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503; מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "שמירת קווי ייצור חיוניים בתעש" - ממצאי מעקב, עמ' 1753; מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ב** (2014), "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39; מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), "היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני", עמ' 101.

3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 170ג** (2020), "היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני", עמ' 101.

4 בהערת ראש הממשלה מאוגוסט 2007 לדוחות מבקר המדינה נכתב כי צה"ל מסר שביוני 2007 נקבעו כמה קווי ייצור שיש לשומרם.



נתוני מפתח

המלאי של אמל"ח מסוימים

המלאי של אמל"ח מסוימים בצה"ל ב-6.10.23 ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה קטן מיעד ההצטיידות לסוף שנת 2024. הצורך המעודכן של צה"ל באמל"ח מסויים לבניין הכוח גדל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

כמה מדינות

בחלקן מדינות ידירותיות לישראל, הטילו עליה במהלך מלחמת חרבות ברזל אמברגו או מגבלות על אספקה של אמל"ח, חומרי גלם, חלקי חילוף ורכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח ולתחזוקה

כמה מיליארדי ש"ח

התקציב הנדרש על פי דוח ועדת נגל⁵ לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מינואר 2025, לשם הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים כחול-לבן, להרחבת תשתיות הייצור ועוד

האצה של ייצור אמל"ח

הואצה באופן ניכר כמות הייצור של אמל"ח מסויים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

הזמנת אמל"ח

כמות אמל"ח מסויים שהוזמן משהב"ט בסוף שנת 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, גדלה בהשוואה לכמות אמל"ח זה שהוזמן מ-2016 עד יוני 2023

פער מסויים

בין יעד ההצטיידות באמל"ח מסויים לסוף שנת 2024 לעומת הצורך המבצעי

12% עד 365%

שיעור ההתייקרות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של תשעה פריטים המשמשים תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח

25% עד 212%

שיעור ההתייקרות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של שמונה פריטים המשמשים תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח

כמה מאות מיליוני ש"ח

הסכום המוערך הנדרש להקמתה מחדש של יכולת ייצור חומרי גלם מסויים מסוימים. יכולות הייצור בארץ של חומרי גלם מסויים אבדו לפני למעלה מעשור

5 יצוין כי נכון לסיום מועד הביקורת, מאי 2025, המל"ל טרם סיים את עבודת המטה לבחינת המלצות ועדת נגל.



פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2024 עד מאי 2025, לסירוגין, ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל (כחול-לבן) וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל. נבדקו בעיקר עבודת המטה שביצע משהב"ט למיפוי ולשימור של קווי ייצור חיוניים בישראל וההחלטות שהתקבלו בנושא; ההיערכות לייצור אמל"ח במצבי חירום; ומעורבות הדרג המדיני בהתוויית מדיניות לשימור יכולות ייצור אמל"ח כחול-לבן. כמו כן, בביקורת נכללו מספר דוגמאות הממחישות את הפערים במלאים של אמל"ח ושל חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23; ההשפעה של היעדר כושר ייצור מספק בארץ של אמל"ח על האפקטיביות המבצעית של צה"ל בתמרון במהלך המלחמה; וכן הגברת הסיכון לחיי לוחמים עקב מחסור בכושר ייצור ועקב אמברגו שהטילה מדינה מסוימת על ישראל במהלך המלחמה על רכש חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוים. הביקורת בוצעה במשהב"ט, בצה"ל ובמטה לביטחון לאומי (המל"ל). בדיקות השלמה בוצעו בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) וברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל).

הביקורת בחנה את תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) ובדרג המדיני ויישומן מפברואר 2019 - המועד שבו הנחה מנכ"ל משהב"ט דאז את משהב"ט וצה"ל להקים ועדת היגוי שתמפה בתוך שלושה חודשים את כל צורכי צה"ל שיירכשו במט"ח מכספי הסיוע הביטחוני האמריקאי ואלו שיש הכרח שיירכשו כחול-לבן, ועד למאי 2025.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו. זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה וקשרי מסחר בין-לאומיים.

* בנספח א' מפורטת רשימת בעלי התפקידים שכיהנו בעשור האחרון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



התקופה שלפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

פערים במלאים של אמל"ח - מקרי בוחן

- **אמל"ח מסוימים** - המלאי של אמל"ח מסוימים בצה"ל ב-6.10.23 ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה קטן מיעד ההצטיידות לסוף שנת 2024. הצורך המעודכן של צה"ל באמל"ח מסוים לבניין הכוח גדל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.



- **אמל"ח מסוים** - יעד ההצטיידות באמל"ח מסוים לסוף שנת 2024, שנקבע לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היה נמוך מהצורך המבצעי באמל"ח זה לאותו מועד.

מעורבות הדרג המדיני⁶ בקביעת מדיניות בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח בישראל (כחול-לבן)

- **דיונים שקיימו שרי הביטחון לשעבר⁷ בנושא כחול-לבן**

החלטת שר הביטחון לשעבר מאוקטובר 2021 להכפיל את קווי הייצור והתשתיות של אמל"ח מסוים ואת תפוקתם השנתית החל משנת 2023 ואילך ולהקצות לכך סכום של כמה מיליארדי ש"ח לשנים 2021 - 2030, לא תוקצבה על ידי מערכת הביטחון ליישום החל מתוכנית העבודה הרב-שנתית (תר"ש) "תנופה" לשנים 2020 - 2024. רק לאחר הקצאת תקציב ייעודי בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל הזמין משהב"ט באוקטובר 2023 הרחבה של תשתיות הייצור של האמל"ח בעקבות הצורך הגובר בו ובקיצור זמני אספקתו במהלך המלחמה.

במאי 2021 ובספטמבר 2022 אישר מנכ"ל משהב"ט דאז מיפויים של כלל היכולות הנדרשות לייצור אמל"ח כחול-לבן שביצע משהב"ט, אולם זאת בלי שמשב"ט שיתף את צה"ל במיפויים. בדיונים שקיימו שרי הביטחון לשעבר שכיהנו ממאי 2021 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 בנושאים הנוגעים לעצמאות הייצור כחול-לבן, לא הועלו בפניהם המיפויים שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר, הם לא דנו בכלל היכולות הנדרשות מייצור כחול-לבן, וממילא הם לא קבעו מדיניות כוללת בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן, הכוללת הערכה של העלויות הכרוכות בכך, לא קבעו את סדרי העדיפויות לעניין זה, לא קבעו תוכנית מתוקצבת בנושא ולא העלו את נושא עצמאות הייצור כחול-לבן לפני המל"ל וראש הממשלה. אי-קביעת מדיניות כוללת כאמור ואי-קביעת תוכנית מתוקצבת למימושה על ידי שרי הביטחון לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל משמען אי-יישום הלקחים הנדרשים ממבצע שומר חומות ממאי 2021 ומהמגבלות על הרכש שהטילו בעבר מדינות בעולם על ישראל, ובכך הם גרמו לפגיעה במוכנותו של צה"ל למלחמה.

- **דיונים בוועדת השרים להצטיידות⁸ ובקבינט המדיני-ביטחוני⁹ הנוגעים לכחול-לבן**

לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל הקבינט המדיני-ביטחוני שפעל בממשלה ה-36 מ-13.6.21 עד 29.12.22 ובממשלה ה-37 מ-29.12.22 לא דן בנושא עצמאות הייצור

6 הדרג המדיני: ראש הממשלה, שר הביטחון, הקבינט המדיני-ביטחוני, ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וקבינט המלחמה.

7 שרי הביטחון שכיהנו בתקופה מאי 2020 - דצמבר 2022 ודצמבר 2022 - נובמבר 2024.

8 ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון בראשות ראש הממשלה וחברים בה שר הביטחון, שר החוץ, שר האוצר ושרים נוספים.

9 ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי האמונה על גיבוש מדיניות הממשלה, הובלתה ויישומה בנושאי יחסים בין-לאומיים וביטחון לאומי. בראש הוועדה עומד ראש הממשלה וחברים בה ממלא מקום ראש הממשלה (אם מונה), שר הביטחון, שר החוץ, השר לביטחון לאומי, שר האוצר, שר המשפטים וחברים נוספים שהממשלה רשאית לכלול בוועדה לפי הצעת ראש הממשלה.



של אמל"ח כחול-לבן¹⁰ ובהיערכות להאצת ייצור כחול-לבן במצבי חירום באמצעות רכש של חומרי גלם ורכיבים בעיתות שגרה, וממילא לא קבע מדיניות בנושא, לרבות סדרי העדיפויות, ותוכנית מתוקצבת ליישום המדיניות.

לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ראש הממשלה לשעבר שכיהן מ-13.6.21 עד 30.6.22 וראש הממשלה המכהן מ-29.12.22 לא הנחו את המל"ל להעלות את נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך קביעת מדיניות כוללת של הדרג המדיני ולשם קביעת התקציב הנדרש למימושה.

מאוגוסט 2021 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל המל"ל לא הציע לראשי הממשלות ה-36 וה-37 לקיים דיון בקבינט המדיני-ביטחוני או בכל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון בנושאים אלו. אי-הצעתו של המל"ל לראשי הממשלה האמורים להעלות לדיון ייעודי בקבינט המדיני-ביטחוני את נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן לצורך קביעת מדיניות כוללת של הדרג המדיני בנושא, אי-קיום דיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בנושא עצמאות הייצור וההיערכות להאצת ייצור כחול-לבן במצבי חירום, ובעיקר אי-קביעת תקציב הנדרש למימוש מדיניות לייצור אמל"ח כחול-לבן ולהגברת הייצור בעת מלחמה פגעו ביכולת העצמאית של מדינת ישראל לייצר. אמל"ח בזמן מלחמת חרבות ברזל. יש חשש כי כל אלו פגעו ביכולת הלחימה של צה"ל במלחמה.

עבודת המטה במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא כחול-לבן

- המיפויים שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 בנושא יכולות ייצור האמל"ח כחול-לבן שיש לשמר בארץ נעשו בלי שמשהב"ט שיתף את צה"ל. לפיכך, צה"ל לא תיעדף אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל בתקופת ביצוע עבודת המטה במשהב"ט. בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציג צה"ל לפני משהב"ט את עמדתו לגבי היבטים מסוימים הנוגעים לייצור אמל"ח כחול-לבן.
- המיפויים שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 לא כללו התייחסות לרכיבים, לחומרי גלם ולטכנולוגיות ייצור המשמשים לייצור אמל"ח בארץ. חומרי הגלם האמורים משמשים לייצור אמל"ח בארץ אך אינם כחול-לבן. בהיעדר המיפוי האמור לא ניתן לדעת לגבי אמל"ח כלשהו האם ניתן לייצרו במלואו כחול-לבן ומה העלות הנדרשת להקמתן של יכולות ייצור כאמור ולשימורן כדי להגביר את עצמאות ישראל בייצור אמל"ח, ולא ניתן לקבוע סדר עדיפויות ברור לנושא ולקדם תוכנית ייצור שלמה וברורה כחול-לבן. כמו כן, לא ניתן להיערך מבעוד מועד להטלת אמברגו ולמגבלות על רכש מחו"ל של רכיבים וחומרי גלם בעת מלחמה.
- לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל משהב"ט לא הכין תוכנית הכוללת מיפוי של כלל הסיכונים העולים מהסתמכות על רכש מחו"ל של רכיבים וחומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח כחול-לבן ושל הדרכים לצמצום, כגון מיפוי מקורות אספקה חלופיים, כריתת הסכמים בין-מדינתיים לאספקה, ורכישת מלאי חומרי גלם קריטיים. בהיעדר

10 התקיימו דיונים בנושא אמל"ח כחול-לבן מסוים.



תוכנית כאמור עלולה להיפגע יכולת ייצור האמל"ח בארץ במצבי חירום ובעיתות מלחמה.

פערים בתשתיות לייצור אמל"ח כחול-לבן וכושר ייצור

- חומרי גלם לייצור אמל"ח** - נכון לינואר 2025 קיימים פערים מסוימים בישראל ביכולת לייצר חומרי גלם מסוימים. בעבר יכולת כזו הייתה קיימת בישראל בקווי ייצור, אך אלה נסגרו מסיבות כלכליות לפני יותר מעשר שנים. לפי הערכת משהב"ט משנת 2024 הקמתה מחדש של יכולת ייצור חומרי גלם מסוימים במלואה כרוכה בהשקעה של כמה מאות מיליוני ש"ח. יודגש כי אובדן יכולות הייצור שהיו בארץ לפני למעלה מעשור בתחום חומרי הגלם, ובהן אובדן יכולת ייצור של חומר גלם מסוים בשנת 2012, והתלות ברכש חומרי גלם מחו"ל, גרמו אף הם לסיכון חיי הלוחמים בשדה הקרב.
- ייצור חומרי גלם** - תפוקתו של קו הייצור של חומר גלם מסוים בתעשייה מסוימת אינה מאפשרת לייצר את הכמות הנדרשת של אמל"ח מסוים כדי לעמוד בצורך המבצעי של צה"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך, כושר הייצור נפגע גם בגין אמברגו שהוטל על ישראל במהלך המלחמה על רכש חומרי הגלם.
- קווי ייצור של אמל"ח מסוימים** - מדצמבר 2016 ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 משהב"ט לא הזמין אמל"ח מסוימים, למעט סוג אחד של אמל"ח שאותו הזמין ביוני 2023 לאספקה עד לסוף שנת 2024; רוב הזמנות הרכש של אמל"ח מסוים בוצעו רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל; לפני פרוץ המלחמה נוונו קווי ייצור של אמל"ח מסוימים בהיעדר הזמנות בכמות המספקת לשימור הקווים; כדי לחדש ולשדרג את קו הייצור של אמל"ח מסוים נדרשה השקעה כספית של כמה מאות מיליוני ש"ח; וכדי להגדיל את כושר הייצור של אמל"ח מסוימים לצורכי מלחמת חרבות ברזל נדרשה השקעה כספית של כמה מאות מיליוני ש"ח נוספים.
- קו הייצור של אמל"ח מסוים** - קו הייצור של אמל"ח מסוים הוקם כדי לאפשר קצב ייצור מסוים. אולם בפועל, לפי דרישת צה"ל, בשנת 2021 הזמין משהב"ט כמות מסוימת בלבד של אמל"ח זה בקצב ייצור קטן יותר לאספקה החל מיולי 2024. יעד ההצטיידות של צה"ל באמל"ח האמור שנקבע בתר"ש "תנופה" לסוף שנת 2024 היה כמות מסוימת. ב-6.10.23 היה המלאי של אמל"ח זה בצה"ל קטן מיעד ההצטיידות האמור. במהלך מלחמת חרבות ברזל המלאי ירד מתחת לנדרש. הגורם לאי-העמידה ביעדי ההצטיידות היה דחייה של תקציב לביצוע רכש האמל"ח הנדרש. רק בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל קבע צה"ל כי הצורך המעודכן לבניין הכוח גדול יותר, ומשהב"ט הזמין כמות דומה של האמל"ח מתעשייה מסוימת בעקבות קבלת תקציב להצטיידות לאחר פרוץ המלחמה, ובכלל זה הזמין הגדלה של תשתיות הייצור כדי להגדיל באופן ניכר את קצב הייצור של אמל"ח זה החל מאוקטובר 2024 - כשנה לאחר פרוץ המלחמה. המחסור במלאי של האמל"ח האמור בצה"ל ששרר ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל והיעדר כושר ייצור מספק לאספקתו במהלך המלחמה בהתאם לצרכים המבצעיים שלו, גרמו לצמצום השימוש באמל"ח זה במהלך המלחמה.



היערכות בעיתות שגרה לייצור אמל"ח במצבי חירום

- רכש מלאי חומרי גלם להאצת ייצור במצבי חירום - לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הכין משהב"ט, בשיתוף צה"ל, תוכנית סדורה שבמסגרתה נקבע אילו חומרי גלם נדרשים לצורך האצת ייצור אמל"ח ככלל במצבי חירום ולא תקצב רכש של מלאי חומרי גלם, של רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI)¹¹ ישל רכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) הנדרשים להאצת הייצור. כמו כן, אין במשהב"ט תקציב מרכזי שנועד לרכש כאמור. כל זאת שלא בהתאם לממצאי התחקיר והפקת הלקחים שביצע משהב"ט בעקבות מלחמת לבנון השנייה באוקטובר 2006 בעניין זה ולהמלצות ועדת כחול-לבן¹² משנת 2007 ולפיהן יש להעמיד תקציב מרכזי לרכש כאמור. היעדרם של מלאי חומרי גלם ורכיבים קריטיים בארץ פוגע ביכולת התעשיות הביטחוניות להאיץ את הייצור בישראל של אמל"ח במצבי חירום ובכך עלול לפגוע ב"אורך הנשימה" של צה"ל וביכולותיו המבצעיות. נוסף על כך, לגורם מסוים בצה"ל לא הייתה תוכנית להצטיידות באמל"ח במהלך המלחמה, לרבות תוכנית לייצור כחול-לבן, שאמורה לכלול רכש של חומרי גלם, רכיבי LLI, ורכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) בעיתות שגרה כדי להגביר את הייצור בעת מלחמה.**

התקופה שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

- מעורבות ראש הממשלה ושר הביטחון בקביעת מדיניות בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח בישראל (כחול-לבן) לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - רק בדצמבר 2023 הדגיש ראש הממשלה בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני את החשיבות של הצבת יעדים ושל פעילות מואצת ליישום עצמאות בבניין הכוח הישראלי בכל הנוגע לאמל"ח מסוימים, בראייה ארוכת טווח, והנחה כי יש לקיים דיון המשך בנושא באחריות משהב"ט וראש המל"ל. כמו כן, באפריל 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הנחה שר הביטחון דאז את מנכ"ל משהב"ט דאז לגבש תוכנית להאצת קצב הייצור של אמל"ח מסוים ולבחון את נושא עצמאות הייצור של חומרי גלם מסוימים ואת הרכיבים דרושים לכך, ובנובמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ציין שר הביטחון דאז בפגישות שערך עם המנכ"לים של תעשיות מסוימות ובדיונים שקיים עם הרמטכ"ל דאז ועם מנכ"ל משהב"ט דאז את הצורך בהגברת עצמאות הייצור כחול-לבן של מערכות ושל חומרי גלם ורכיבים קריטיים הנדרשים לייצור, והנחה בדצמבר 2023 את מנכ"ל משהב"ט דאז לגבי קו הייצור של אמל"ח מסוים בארץ. נכון למועד סיום הביקורת, מאי 2025, הדבר טרם התגבש לכדי תוכנית פעולה מלאה ומתוקצבת, כמפורט להלן.**

- עבודת המטה במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן - בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולנוכח הצורך הגובר באמל"ח שעלה במלחמה החל משהב"ט במיפוי של היכולות כחול-לבן נוסף על זה שביצע לפני פרוץ המלחמה, הפעם בשיתופו של צה"ל, הכולל רכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח, כדי לקדם את עצמאות הייצור בישראל. עד ינואר 2025 המיפוי טרם הושלם, וההחלטות**

11. Long Lead Items

12. באוקטובר 2006, במסגרת לקחי מלחמת לבנון השנייה, מינה מנכ"ל משהב"ט דאז ועדה "לביחית העירכות להגברת העצמאות הפיתוחית והייצורית תוך הישענות על יכולות התעשייה המקומית ועל מלאי חומרי גלם אסטרטגיים".



שהתקבלו במעב"ט (משהב"ט וצה"ל) לגבי תקצוב היכולות הנדרשות לשימור ולהגברתה של עצמאות הייצור כחול-לבן לא עסקו בכלל היכולות אלא בחלקן בלבד, שהסתכמו נכון ליולי 2024 בסך של כמה מיליארדי ש"ח מתוך התקציב הנדרש להקמת תשתיות הייצור כחול-לבן שהוצג למנכ"ל משהב"ט לשעבר בינואר 2024 בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח. המשמעות של אי-תקצוב כלל היכולות הנדרשות בנושא כחול לבן היא פגיעה בקצב ביצוע המשימות המבצעיות של צה"ל וחשש לפגיעה באפקטיביות המבצעית שלו במלחמה.

המלצות ועדת נגל לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מינואר 2025 - בעקבות הנחיית ראש הממשלה מינואר 2025 בוחן המל"ל את המלצות ועדת נגל ומקיים עבודת מטה בנושא, לרבות לגבי סוגיית עצמאות הייצור כחול-לבן. נכון לאוגוסט 2025 המל"ל טרם סיכם את המלצותיו בכל הנוגע להמלצות הוועדה, לרבות לגבי בחינת עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן. לדברי המל"ל, זאת נוכח ההתפתחויות הביטחוניות שאירעו לאחר הגשת דוח הוועדה, ובעיקר נוכח מבצעי "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא" ונוכח המשתמע מהם מהבחינה התקציבית. בהיעדר סיכום בנושא חשוב ורגיש זה המל"ל טרם העלה אותו לפני ראש הממשלה ולפני הקבינט-המדיני ביטחוני לשם קביעת מדיניות כוללת בנושא כחול-לבן, קבלת החלטות בנושא ותקצובן.

המתח המובנה בפעילות החברות הממשלתיות הביטחוניות בשעת מלחמה - רפאל והתע"א מפתחות מערכות ואמל"ח הדרושים לצה"ל, וזאת במימון עצמי ובמסגרת מחקר ופיתוח (מו"פ) מוזמן משהב"ט, וכן הן מייצרות אותם לאחר קבלת הזמנות משהב"ט. זאת, בד בבד עם פעילויות הפיתוח והייצור שהן מבצעות עבור לקוחות בחו"ל. למשל, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בחודשים אוקטובר 2023 - נובמבר 2024, קיבלה רפאל משהב"ט הזמנות לאספקת מערכות שונות ואמל"ח בסכום של כמה מיליארדי ש"ח, שנועדו בין היתר לתמוך במאמץ המלחמתי, והתע"א קיבלה הזמנות כאמור בסכום של כמה מיליארדי ש"ח.

הדירקטוריונים של רפאל והתע"א הם אשר מאשרים את תוכניות הפעולה של החברות. כמו כן נקבע בחזון ובערכים של שתי החברות כי הן מחויבות לפעול למען ביטחון המדינה בד בבד עם פעילותן כחברות עסקיות. ואכן, מקורות המימון לפעילותן של רפאל והתע"א הם בין היתר משאביהן הכספיים או הזמנות שהן מקבלות מלקוחותיהן בארץ ובחו"ל, לרבות הזמנות לפיתוח ולאספקת מערכות ואמל"ח עבור צה"ל בעיתות שגרה, במצבי חירום ובמלחמה, כגון במלחמת חרבות ברזל.

עם זאת, קיים מתח מובנה בין פעילותן של רפאל והתע"א כחברות ממשלתיות המחויבות לפעול על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שבו נקבע כי עליהן לפעול לפי שיקולים עסקיים בהתאם להחלטות הדירקטוריונים שלהן, לעומת מחויבותן לפעול למען ביטחון המדינה, פעילות שבעטיה הן מוכנות לעתים לספוג הפסדים. הסתמכותה של מערכת הביטחון על כך אינה תקינה ואינה מוסדרת במלואה אלא נסמכת לעיתים על רצון של החברות הממשלתיות הביטחוניות.



ההשפעות של היעדר שימור יכולת ייצור אמל"ח "כחול לבן"

תלות ברכש אמל"ח מחו"ל - בעניין האמל"ח שהזמינו מינהל הרכש הביטחוני (מנה"ר) והמינהל למחקר ופיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) מתע"א ומרפאל, קיימים חומרי גלם מסוגים שונים לגביהם לא קיימת יכולת ייצור בארץ או שאם קיימת לגביהם יכולת ייצור בארץ היא אינה פעילה ולכן הם נרכשים בחו"ל.

- נמצא כי חומרי גלם מסוגים שונים של אמל"ח מסוים מיוצרים בכמה מדינות. דהיינו מדינת ישראל תלויה בכמה מדינות בכל הנוגע לייצור האמור. תלות זו עלולה לפגוע ביכולת הייצור בארץ.

אי-קבלת החלטות ותקצובן במערכת הביטחון על ידי מנכ"ל משהב"ט לשמירת כלל קווי הייצור החיוניים בכל הנוגע ליכולות ייצור כחול-לבן ועל ידי סגן הרמטכ"ל לתקצוב של רכש רכיבים וחומרי גלם בעיתות שגרה לשם הגברת הייצור במצבי חירום פגעה עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביכולתה של מערכת הביטחון להיערך לייצור אמל"ח במצבי חירום ככלל ובעיתות מלחמה בפרט, ועקב כך עלה חשש לפגיעה באפקטיביות המבצעית של צה"ל.

עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים תעשיות מסוימות לייצור אמל"ח - בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022 חל במדינות בעולם גידול בביקוש להצטיידות במערכות נשק ובאמל"ח, והדבר גרם לעליית מחירים של פריטים שונים המשמשים לייצורם. גם בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה עלייה במחיר פריטים כאמור, לרבות במחירי ההובלה. למעט מקרים בודדים לא ניתן לקבוע האם עליית המחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נבעה ממלחמה זו או ממלחמת רוסיה-אוקראינה. נוסף על כך, מחירי פריטים כאמור עלו גם בגין סיבות שאינן קשורות בהכרח למלחמה זו.



במהלך הביקורת החל משהב"ט במימושו של החלטות מנכ"ל משהב"ט לשעבר שהתקבלו לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לנוכח החלטות שהב"ט לשעבר בכל הנוגע להגברת קצב הייצור בארץ של אמל"ח מסוימים בשנת 2025 לעומת שנת 2024.

פעילות התמיכה של רפאל והתע"א במערכת הביטחון "על חשבונך" במהלך מלחמת חרבות ברזל בהתאם לחזון ולערכים שלהן ראוייה לציון.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יבחן את המלצות ועדת נגל מינואר 2025, לרבות בנושא הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, הרחבת תשתיות הייצור וחיוק העליונות הטכנולוגית. זאת בהתאם לסיכום עבודת המטה המשותפת שמבצעים המל"ל ומערכת הביטחון ועל בסיס נתוני מערכת הביטחון, יקבל את ההחלטות הנדרשות בנושא, לרבות



תקצובן, וכן יבצע בקרה מפעם לפעם על מימוש המלצות הוועדה, וזאת בין היתר בעקבות הנחיית ראש הממשלה מינואר 2025 למל"ל לרכז מנגנון בקרה בנושא. כל זאת בראי ממצאי דוח ביקורת זה וממצאי דוחות הביקורת הקודמים בעניין עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, נוכח העובדה כי זה כעשרים שנים לא טיפלה מערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא כחול-לבן כנדרש, נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח שהושתו על ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוכח הפגיעה שנגרמה בעטיים ליכולותיו המבצעיות של צה"ל וליכולת להשיג את מטרות המלחמה, ולשם קידומו בראייה צופה פני עתיד.

מומלץ כי משהב"ט יפיק את הלקחים הנדרשים מהממצאים החוזרים ונשנים בדוחות מבקר המדינה בכל הנוגע לאובדן ולניוון של קווי ייצור אמל"ח, למען לא יישנו, וכי הוא יקיים מעקב שוטף, בשיתוף התעשיות הביטחוניות, אחר פעילותם של קווים אלה. זאת, לרבות לגבי קווי הייצור של חומרי הגלם המשמשים לייצור אמל"ח. המלצה זו מתחדדת נוכח העובדה שבמהלך מלחמת חרבות ברזל המתמשכת למעלה משנתיים, הוטלו על ישראל אמברגו ומגבלות על רכש חומרי גלם ואמל"ח, שגרמו לפגיעה ביכולות המבצעיות של צה"ל.

מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט, הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל יקבעו את היקף התקציב, מקורותיו ותוכנית פעולה, בהתאם לצורכי צה"ל, שיאפשרו בעיתות שגרה לרכוש מלאי של חומרי גלם, של רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) ושל רכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה). זאת כדי לאפשר את האצת ייצור האמל"ח בתעשיות הביטחוניות בישראל במצבי חירום ובמלחמה. בכך יישמו הלקחים ממלחמת לבנון השנייה שאף עלו בדוחות מבקר המדינה, וכן לקחים ממלחמת חרבות ברזל, ותגבר מוכנות צה"ל לקראת מלחמות בעתיד.

על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, לוודא מפעם לפעם את תקפותה של עבודת המטה במעב"ט לגבי מיפוי יכולות הייצור כחול-לבן, לקבוע את סדרי העדיפויות הנדרשים בנושא ואת התקצוב לכך. זאת לצורך חיזוק "אורך הנשימה" של צה"ל במלחמה וכדי ליישם את הדירקטיבה שקבע שר הביטחון לשעבר בספטמבר 2024 בעקבות מלחמת חרבות ברזל בנושא כחול-לבן. כל זאת בעיקר נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים לייצורו, שהושתו על מדינת ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ונוכח הפגיעה ביכולותיו המבצעיות של צה"ל בעטיין ובהשגת מטרות המלחמה.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לכלול בתוכניות העבודה הרב-שנתיות שהוא מגבש התייחסות לנושא עצמאות הייצור כחול-לבן, לרבות התקציב שנדרש ליעד לכך. על שר הביטחון ומשהב"ט להציג לקבינט המדיני-ביטחוני את תמונת המצב בנוגע למימוש סוגיית עצמאות הייצור בכל תוכנית עבודה רב-שנתית שמסתיימת וכן בנוגע לעמידה ביעדים ובהישגים שנדרשו במסגרתה. זאת כדי לספק לקבינט המדיני-ביטחוני תשתית מידע מלאה בטרם יקבל החלטות בכל הנוגע לעצמאות הייצור כחול-לבן¹³.

על המל"ל ומשהב"ט, בשיתוף צה"ל, להסדיר את אופן ההצגה של ביצוע תוכניות העבודה של משהב"ט מול התכנון בהיבטי הגברת עצמאות הייצור כחול-לבן, ובכלל זה את רמת הפירוט שתוצג בכל אחד מהתחומים. על המל"ל לסיים את עבודת המטה לבחינת המלצות

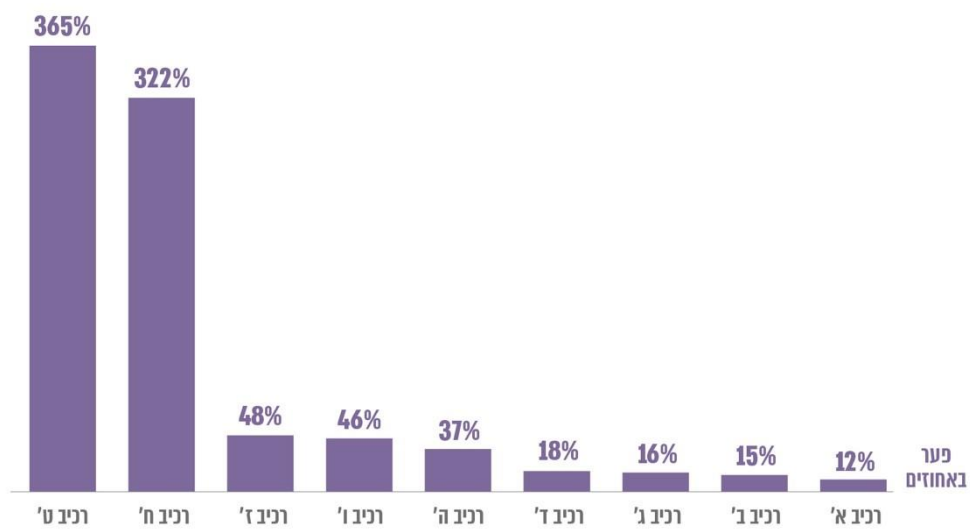
13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72ב** (2021), "עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה", עמ' 23.



ועדת נגל מינואר 2025, לרבות לעניין בחינת עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, ולהביאה לפני ראש הממשלה בנושא לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, וזאת על בסיס עבודת המטה המשותפת שמקיימים המל"ל ומערכת הביטחון בנושא, לשם קביעת סדרי העדיפויות והתקציב לכך.

על מערכת הביטחון להסדיר את סוגיית המתח המובנה של פעילות התע"א ורפאל כדי לאפשר להן לפעול כנדרש כחברות עסקיות מחד, ומאידך לתמוך במערכת הביטחון כחברות ממשלתיות ביטחוניות. מומלץ כי בעבודת המטה שמבצעת מערכת הביטחון ייבחנו חלופות לאופן ההסדרה הנדרש לפעילותן של החברות הממשלתיות ביטחוניות בעיתות מלחמה, לרבות באמצעות הוצאת צו, כריתת הסכם, ובחינת מנגנון למתן פיצוי לחברות אלו ככל שידרש. על שר הביטחון, על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות ועל שר האוצר להסדיר את פעילותן של החברות הממשלתיות ביטחוניות בעיתות מלחמה כך שיינתן מענה למתח המובנה בין פעילותן העסקית של חברות אלו לשם השאת רווח לבין הצורך לתמוך בצורכי מערכת הביטחון.

עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח



על פי מסמכי התעשייה ממאי 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

מלחמת חרבות ברזל הבליטה ביתר שאת את הצורך של ישראל להגביר את עצמאות ייצור האמל"ח כחול-לבן ולצמצם את התלות במדינות זרות ובאינטרסים ובשיקולים בין-לאומיים בכל הנוגע לאספקת אמל"ח ורכיבים וחומרי גלם הדרושים לייצורו. נוסף על כך, עצמאות הייצור צפויה לחזק את הכלכלה המקומית, לפתח את הידע והטכנולוגיה בארץ, להגביר את הגמישות המבצעית של צה"ל ואת היכולת להתאים את האמל"ח לצרכים המשתנים שלו, וכן להגביר את "אורך הנשימה" של צה"ל בעת לחימה ממושכת.

התעשיות הביטחוניות הישראליות, לרבות הממשלתיות, המפתחות ומייצרות אמל"ח עבור מעהב"ט, לרבות צה"ל, משמשות עוגן ביטחוני המקנה למדינה יתרון טכנולוגי על פני האויב ואי-תלות במדינות אחרות לעניין הייצור של חלק מסוגי האמל"ח שבשימוש מעהב"ט. במשך עשרות שנים השקיעו משהב"ט והתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, מיליארדי ש"ח בהקמת תשתיות הייצור כחול-לבן הנדרשות לכך. כדי להמשיך ולשמר את תשתיות הייצור ונוכח שיקולים של הגברת עצמאות המדינה בייצור אמל"ח נדרש משהב"ט להעמיד מקורות תקציביים. זאת, על בסיס עבודת מטה שתגדיר מה הוא קו ייצור חיוני, תמפה את קווי הייצור הנדרשים לכך, ותתעדף את הטיפול בהם נוכח מצבם הפיזי ונוכח חשיבותם בראיית משהב"ט וצה"ל.

בביקורת זו עלו ליקויים הנוגעים בעיקר לנושאים הבאים: הקבינט המדיני-ביטחוני בראשות ראש הממשלה לשעבר בתקופת כהונתם - 13.6.21 עד 30.6.22 ו-1.7.22 עד 29.12.22, וראש הממשלה בתקופת כהונתו שנבדקו בביקורת - פברואר 2019 עד 13.6.21 ומ-29.12.22, וכן שרי הביטחון לשעבר שכיהנו בתקופה שנבדקה בביקורת - פברואר 2019 עד 29.12.22 ומ-29.12.22 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 לא קיימו דיון לגבי כלל היכולות הנדרשות כחול-לבן וממילא לא קבעו מדיניות בנושא, סדרי עדיפויות ותוכנית מתקצבת ליישום. עם זאת, שר הביטחון לשעבר שכיהן בתקופה 29.12.22 עד 7.11.24 הנחה את מנכ"ל משהב"ט דאז, למשל באפריל 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לבחון את נושא עצמאות הייצור של חומרי גלם מסוימים בישראל; בעשור האחרון נוונו קווי הייצור של אמל"ח מסוימים בהיעדר הזמנות מספיקות ממעהב"ט, ואבדו מסיבות כלכליות יכולות הייצור בארץ של חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוימים; עד לפרוץ המלחמה משהב"ט לא הכין, בשיתוף צה"ל, תוכנית סדורה ומתוקצבת שבמסגרתה נקבעו אילו חומרי גלם, רכיבים וזמן אספקתם ארוך (LLI) ורכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) נדרש לרכוש בעיתות שגרה לצורך האצת ייצור אמל"ח במצבי חירום; מיפוי היכולות כחול-לבן שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 בוצעו בלי שמשהב"ט שיתף את צה"ל במיפויים, ולא כללו התייחסות לרכיבים, לחומרי גלם ולטכנולוגיות ייצור המשמשים לייצור אמל"ח בארץ אך בפועל אינם כחול-לבן; ומשהב"ט לא הכין תוכנית הממפה את כלל הסיכונים הנשקפים עקב הסתמכות על רכש מחו"ל של רכיבים וחומרי הגלם המשמשים לייצור אמל"ח כחול-לבן ואת הדרכים לצמצום.

משכך, במהלך מלחמת חרבות ברזל עלו ליקויים בעלי משמעות מבצעית: נוכח מחסור במלאי אמל"ח מסוימים וביכולות לייצורם במהלך המלחמה חלה פגיעה בקצב המבצעים שביצע צה"ל; ובמהלך מלחמת חרבות ברזל חסרו אמצעים מסוימים, ובכך נשקף סיכון ללוחמים, וזאת נוכח אובדן יכולות הייצור של חומרי הגלם הנדרשים לייצור, נוכח אמברגו על רכישתם במהלך המלחמה ונוכח היעדר יכולת ייצור מספקת לצורכי המלחמה.



ליקויים שעלו בביקורת הנוכחית עלו בביקורות קודמות של מבקר המדינה שעל ממצאיהן דיווח בדוחות ביקורת קודמים. הדבר מעיד על אי-תיקון הליקויים, על אי-יישום המלצות הביקורת ועל אי-הפקת הלקחים הנדרשים במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) מדוחות מבקר המדינה וכן ממלחמות ומבצעים צבאיים קודמים, כגון מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן.

עם זאת, רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל קבע ראש הממשלה המכהן בנובמבר 2023 כי יש לבסס יכולות פיתוח וייצור עצמאיות כחול-לבן של אמל"ח בהיקפים גדולים ומגוונים ולצבור מלאים גדולים כדי לצמצם את התלות בסיוע חיצוני, ובדצמבר 2023 קבע דירקטיבה להאצת העצמאות. כמו כן, בספטמבר 2024 קבע שר הביטחון דאז כי הדירקטיבה שלו היא שצה"ל נדרש לפעול ככל הניתן כדי להרחיב את ייצור חומרי הגלם ולרכוש יכולות ומוצרים ביטחוניים כחול-לבן, וזאת כדי להפחית את התלות ברכש אמל"ח ורכיביו ממדינות זרות וכדי לחזק את המדינה. גם ועדת השרים להצטיידות קיבלה במועדים שונים לאחר פרוץ המלחמה החלטות הנוגעות להצטיידות באמל"ח כחול-לבן.

נוסף על כך, בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולנוכח הצורך הגובר באמל"ח שעלה במלחמה החל משהב"ט במיפוי נוסף, הפעם בשיתופו של צה"ל, הכולל רכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח. זאת כדי לקדם את עצמאות הייצור כחול-לבן. כמו כן, התקבלו במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) החלטות הנוגעות להגברת עצמאות הייצור כחול-לבן ולהאצת הייצור בתחומים שונים, כגון אמל"ח מסוימים וחומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוימים, הועמדו תקציבים ניכרים להצטיידות, וכן תוקצבו כמה מיליארדי ש"ח לשימור, להגברה ולהקמה של תשתיות הייצור כחול-לבן מתוך התקציב הנדרש להקמת תשתיות הייצור שהוצגו למנכ"ל משהב"ט לשעבר בינואר 2024 בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לתקף מפעם לפעם את מיפוי יכולות הייצור כחול-לבן, ובכלל זה את מיפוי היכולות לייצור של הרכיבים וחומרי הגלם הנדרשים לייצור אמל"ח ושל הטכנולוגיות הנדרשות לכך; על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, לוודא מפעם לפעם את עדכניותה של עבודת המטה בנושא בהתאם לצרכים המשתנים, ובכלל זה כי ימופו כלל היכולות, וכן כי יקבעו ויתוקצבו סדרי העדיפויות; מומלץ כי משהב"ט, בשיתוף צה"ל, יכלול בתר"שים שהוא מגבש התייחסות לעצמאות הייצור כחול-לבן, לרבות התקציב שיועד לכך, קווי הייצור החיוניים, הרכיבים, הטכנולוגיות, התשתיות ורציפות הייצור.

על שר הביטחון, על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות ועל שר האוצר להסדיר את פעילותן של החברות הממשלתיות ביטחוניות בעיתות מלחמה כך שיינתן מענה למתח המובנה בין פעילותן העסקית של חברות אלו לשם השאת רווח לבין הצורך לתמוך בצורכי מערכת הביטחון.

על המל"ל לסכם את עבודת המטה המשותפת שהוא מבצע עם מערכת הביטחון לגבי יישום המלצות ועדת נגל מינואר 2025 ולהציע לראש הממשלה להעלות לדיון בקבינט-המדיני ביטחוני את סיכומיהן של עבודת מטה זו ושל עבודת המטה שמקיימת מעהב"ט (משהב"ט וצה"ל) בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן; ומומלץ כי שר הביטחון ומשהב"ט יציגו לקבינט המדיני-ביטחוני את תמונת המצב בנוגע למימוש סוגיית עצמאות הייצור בכל תוכנית עבודה רב-שנתית שמסתיימת ובנוגע לעמידה ביעדים ובהישגים שנדרשו במסגרתה.

מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יבחן את המלצות ועדת נגל מינואר 2025, לרבות בנושא הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, הרחבת תשתיות הייצור וחזוק העליונות



הטכנולוגית, ידון בהמלצות מעהב"ט בכל הנוגע להגברת עצמאות הייצור כחול-לבן, יקבע מדיניות בנושא ותוכנית מתוקצבת ליישומה, וכן יבצע בקרה מפעם לפעם על מימוש ההמלצות של ועדת נגל ושל מעהב"ט (משהב"ט וצה"ל) בנושא חשוב זה. כל זאת בראי ממצאי דוח ביקורת זה וממצאי דוחות הביקורת הקודמים בנושא, נוכח אי-הטיפול הנדרש במעהב"ט זה כעשרים שנים בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח שהושטו על ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ונוכח הפגיעה שנגרמה בעטיים ליכולותיו המבצעיות של צה"ל וליכולת להשיג את מטרות המלחמה.



נספח א': רשימת בעלי התפקידים שכיהנו בעשור האחרון

ראשי הממשלה:

בנימין נתניהו מ-14.5.15 עד 13.6.21 ומ-29.12.22.
נפתלי בנט מ-13.6.21 עד 30.6.22.
יאיר לפיד מ-1.7.22 עד 29.12.22.

שרי הביטחון:

בנימין נתניהו מ-18.11.18 עד 12.11.19.
נפתלי בנט מ-12.11.19 עד 17.5.20.
בני גנץ מ-17.5.20 עד 29.12.22.
יואב גלנט מ-29.12.22 עד 7.11.24.
ישראל כ"ץ מ-7.11.24.

ראשי המל"ל:

מאיר בן שבת מ-15.8.17 עד 15.8.21.
אייל חולתא מ-15.8.21 עד 8.1.23.
צחי הנגבי מ-8.1.23 עד 21.10.25.

הרמטכ"לים:

אביב כוכבי מ-15.1.19 עד 16.1.23.
הרצי הלוי מ-16.1.23 עד 5.3.25.
אייל זמיר מ-5.3.25.

סגני הרמטכ"לים:

אייל זמיר מ-13.12.18 עד 11.7.21.
הרצי הלוי מ-11.7.21 עד 31.10.22.
אמיר ברעם מ-31.10.22 עד 6.3.25.
תמיר ידעי מ-6.3.25.

מנכ"ל משרד הביטחון:

אודי אדם מ-26.5.16 עד 31.5.20.
אמיר אשל מ-31.5.20 עד 1.2.23.
אייל זמיר מ-1.2.23 עד 14.2.25.
אמיר ברעם מ-24.3.25.