



דוח מבקר המדינה

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

▪ אייר התשפ"ו ▪ מאי 2026 ▪

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

מבוא

התעשיות הביטחוניות הישראליות, לרבות הממשלתיות, מפתחות ומייצרות אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) עבור גופים במערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט), לרבות צה"ל, ועבור לקוחות מחו"ל. בחזון רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל) נקבע כי היא תשמש נדבך משמעותי בביטחון מדינת ישראל. נוסף על כך קבעה התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) כי אחד מערכיה הוא לפעול ללא פשרות כדי להמשיך מורשת מפוארת של מצוינות וחדשנות טכנולוגית למען ביטחון ישראל.

במשך עשרות שנים השקיעו משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) והתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, מיליארדי ש"ח בבניית תשתיות הייצור הנדרשות לייצור אמל"ח. כדי להמשיך לשמר את תשתיות הייצור האמורות ונוכח שיקולים של הגברת עצמאות המדינה בייצור אמל"ח "כחול-לבן" (להלן - כחול-לבן), נדרש משהב"ט להעמיד מקורות תקציביים. זאת, על בסיס עבודת מטה (להלן - עמ"ט) 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. הדבר אף עלה בלקחים ממלחמות וממצעים צבאיים קודמים, כגון בנושא קביעת קווי הייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, אשר נדון במעהב"ט כבר בשנים 2006 - 2007 במסגרת לקחי מלחמת לבנון השנייה, ובעקבות מגבלות על רכש אמל"ח שהוטלו על ישראל, כגון במהלך מבצע "צוק איתן"² בשנת 2014.

לשימור תשתיות הייצור בישראל יש חשיבות יתרה כאשר קיים צורך של מערכת הביטחון להצטייד באמל"ח אך לתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, אין בהכרח כדאיות כלכלית לשימור התשתיות³, בהיעדר הזמנות רכש בארץ או מחו"ל. בנסיבות אלה מתעורר חשש להזנחת תשתיות הייצור, לסגירתן ואף לאובדן יכולות הייצור. יודגש כי במקרה הצורך, הקמתן מחדש של תשתיות שאבדו תהיה כרוכה בהשקעת משאבים גדולים ותימשך זמן רב⁴.

דוחות של מבקר המדינה העלו ליקויים בנושא שימור קווי הייצור כחול-לבן⁵. לדוגמה, בדוח משנת 2020⁶ הועלה כי עד דצמבר 2019 צה"ל לא מיפה אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל, לא תיעדף אותם⁷ ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט לצורך השלמת מיפוי קווי הייצור החיוניים שיש לשומרם לייצור אמל"ח כחול-לבן. לפיכך לא היה בידי ובידי משהב"ט מידע ברור בנוגע לתקציב הדרוש לרכש אמל"ח מקווי הייצור האמורים; ובמשך כ-12 שנים, ממועד סיכום דוח ועדת כחול-לבן⁸ בשנת 2007 עד דצמבר 2019, לא תיקף משהב"ט, בשיתוף צה"ל, באופן שיטתי ועיתי את

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39.

2 מבצע צבאי ברצועת עזה בתקופה 8.7.14 - 26.8.14.

3 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).

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2014** (2014), "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39.

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

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

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

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

המלצות הוועדה לתקצב ולשמר את קווי הייצור החיוניים כדי לשמור על עצמאות המדינה, ולא קבע את כמויות הייצור המזעריות הנדרשות כדי לשמור את קווי הייצור פעילים. בהקשר לחלוקת האחריות בין צה"ל לבין משהב"ט בנושא כחול-לבן יצוין כי צה"ל אחראי להוציא דרישות מבצעיות למשהב"ט לרכש אמל"ח, לרבות דרישות לגבי סוגי האמל"ח, הכמויות שלהם ומועדי אספקתם, וכן לתקצבן, ומשהב"ט אחראי לבצע רכש זה.

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 גברו הביקושים בצה"ל לאספקת אמל"ח מסוגים שונים מהתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, בארץ ומחול. 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.

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

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.

פעולות הביקורת

בחדשים 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 (להלן - המל"ל). בדיקות השלמה בוצעו בתע"א וברפאל.

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

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 חלקים ממנו. זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה וקשרי מסחר בין-לאומיים.

פערים במלאים של אמל"ח מסוימים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל - מקרי בוחן

להלן פירוט לגבי המלאים בצה"ל ויעדי ההצטיידות (ראו בפרקים הבאים פירוט לגבי הסיבות לפערים, החלטות שהתקבלו במעבה"ט ונתונים נוספים).

עלה כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה בצה"ל מחסור מסוים באמל"ח מסוימים בהשוואה ליעדי ההצטיידות בהם, וכן היה פער מסוים בין יעד ההצטיידות באמל"ח מסוים לעומת הצורך המבצעי בו.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי ככלל, עמידה ביעדי ההצטיידות מותנית בהעמדת משאבים תקציביים מתאימים לצה"ל למימוש היעדים. עוד מסר צה"ל לגבי אמל"ח מסוים כי בפועל בפרוץ המלחמה אכן היה במלאי צה"ל מחסור מסוים.

מעורבות הדרג המדיני⁹ בקביעת מדיניות בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח בישראל (כחול-לבן) לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

ראש הממשלה (להלן - רה"ם), שר הביטחון (להלן - שהב"ט), ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי¹⁰ (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) וועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון (להלן - ועדת השרים להצטיידות) דנו מפעם לפעם בנושאים הקשורים להצטיידות באמל"ח ולעצמאות הייצור של אמל"ח בישראל כחול-לבן. להלן יפורטו דיונים שקיימו גורמים אלו בשנים שלפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

דיונים שקיימו שרי הביטחון לשעבר בנושא כחול-לבן לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל: דיונים בנושא אמל"ח מסוים: בתחילת ספטמבר 2021 סיכם שהב"ט דאז את הלקחים ממבצע שומר חומות¹¹ ובכללם כי נדרש להגביר בעיתות שגרה ובמצבי חירום את העצמאות ואת כושר הייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוים. כשבוע לאחר מכן קיים שהב"ט דאז פגישת עבודה עם מנכ"ל משהב"ט דאז במגוון נושאים, ובין היתר הדגיש השר בפגישה את החשיבות של עצמאות הייצור של האמל"ח הזה בישראל.

באוקטובר 2021 קיים שהב"ט דאז דיון בהשתתפות הרמטכ"ל דאז, סגן הרמטכ"ל דאז, מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים בנושא הצטיידות באמל"ח מסוימים. בדיון זה קבע השר כי יש להצטייד בכמות מסוימת של אמל"ח מסוים עד לשנת 2025. השר הנחה את מנכ"ל משהב"ט לפעול לקידום הגדלת הייצור כחול-לבן בסכום של כמה מיליארדי ש"ח בשנים 2021 - 2030, באופן שיוכפלו קווי הייצור והתשתיות משנת 2023 ואילך, וכפועל יוצא מכך המלאי של האמל"ח המסוים יגדל באופן ניכר עד לשנת 2030.

⁹ הדרג המדיני: ראש הממשלה, שר הביטחון, הקבינט המדיני-ביטחוני, ועדת שרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וקבינט המלחמה: קבינט המלחמה הוקם ב-11.10.23 ופעל עד ל-17.6.24.

¹⁰ ועדת שרים האמונה על גיבוש מדיניות הממשלה, הובלתה ויישומה בנושאי יחסים בין-לאומיים וביטחון לאומי.

¹¹ מבצע צבאי ברצועת עזה בתקופה 10.5.21 - 21.5.21.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי היקפי הייצור נקבעים בהתאם לאישורי שר הביטחון ולתקציב שמקבל צה"ל, וכי לא הועמד לרשות צה"ל תקציב מספק להגדלת כמות האמל"ח שבה יצטייד. עוד מסר צה"ל בתשובתו בהקשר ליעד ההצטיידות באמל"ח מסוים כי באוגוסט 2020 סיכם האגף לתכנון ולבניין הכוח בצה"ל (אג"ת) את יעד ההצטיידות בסוף התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "תנופה" (2024), וזאת בהתחשב במגבלת המשאבים התקציבית וללא התחשבות בצריכה של אמל"ח זה עד לסוף התר"ש.

משרד מבקר המדינה מציין בהקשר לתשובת צה"ל כי בפקודת העבודה של צה"ל לשנת 2021 מאפריל 2021, כשמונה חודשים לאחר הסיכום של אג"ת, נקבע כי יעד הצטיידות יהיה נמוך יותר.

ביוני 2023 קיים שהב"ט דאז פגישת עבודה עם מנכ"ל משהב"ט דאז במגוון נושאים. בפגישה ציין המנכ"ל כי בתר"ש "תנופה" לשנים 2020 - 2024 הוגדר צורך בכמות מסוימת של אמל"ח מסוים עד לשנת 2030. עוד ציין המנכ"ל כי נדרשת הוצאה של כמה מיליארדי ש"ח, מכלל זה הוצאה מיידית של כמה מאות מיליוני ש"ח, כדי להגדיל את יכולת הייצור של אמל"ח זה. דהיינו כדי לקצר את משך זמן ההצטיידות. המנכ"ל הוסיף כי האצת קצב הייצור האמורה אינה מתוקצבת במסגרת תר"ש "תנופה". השר סיכם כי החלטה על האצת קצב הייצור תיבחן בדיונים שיקיים השר במסגרת התר"ש הבאה והחלטה תתקבל נוכח מגוון שיקולים.

ביולי 2023 שלח ראש המל"ל דאז למזכיר הצבאי (להלן - מזכ"ץ) של שהב"ט דאז מסמך שכתב המל"ל, בשיתוף מזכ"ץ רה"ם, בנושא דירקטיבת רה"ם להתעצמות, וזאת לקראת דיון שיקיים ראש הממשלה בנושא באותו חודש. במסמך נכתב, בין היתר, כי יש להגדיל את הכמות של אמל"ח מסוים ולהאיץ את קצב ייצורו. בתשובה ענה מזכ"ץ שהב"ט לראש המל"ל באוגוסט 2023, בהנחיית שהב"ט דאז, כי שהב"ט הוא הגורם המוסמך להנחות את צה"ל ומשהב"ט ולנתח את צורכי מעהב"ט, בין היתר על פי תכלול המשאבים; כי לאחר ששהב"ט יאשר את תר"ש צה"ל הוא יציגה לרה"ם ולקבינט המדיני-ביטחוני; כי התר"ש נבנית בין היתר בהתאם לצורך המבצעי ולכושר הייצור; כי שהב"ט ממליץ למל"ל להתבסס על עמ"ט סדורה שמבצעת מעהב"ט; וכי מעהב"ט תבחן את האמור בדירקטיבת רה"ם ותציג את ההשפעות מכך. יצוין בהקשר זה כי דירקטיבת רה"ם שצוינה במכתבו של ראש המל"ל לשעבר לא הצביעה על מקור תקציבי ליישומה.

לגבי אמל"ח מסוים נמצא כי בנובמבר 2023, כחודש וחצי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הזמין משהב"ט הרחבה של תשתיות הייצור בסכום של כמה מאות מיליוני ש"ח. זאת בעקבות הקצאת תקציב לנושא וכלקח מהמלחמה, ולפיו נדרש להגדיל את המלאי של אמל"ח זה ויכולת להגדיל במהירות את קצב הייצור במידה ניכרת. נוסף על כך, נכון לנובמבר 2024 תכנן משהב"ט להוציא הזמנה לייצור האמל"ח בסכום של כמה מיליארדי ש"ח. נכון ליולי 2025, כשמונה חודשים לאחר מכן, הזמנה זו טרם הוצאה.

כמו כן, עד לסוף ינואר 2024 סופקה כמות מסוימת של אמל"ח מסוים לצה"ל, וכן הושמשה בחודשים הראשונים שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל כמות נוספת שהייתה בצה"ל.

בביקורת עלה כי החלטת שר הביטחון לשעבר מאוקטובר 2021 להכפיל את קווי הייצור והתשתיות של אמל"ח מסוים ואת תפוקתם השנתית משנת 2023 ואילך ולהקצות לכך סכום של כמה מיליארדי ש"ח לשנים 2021 - 2030, לא תוקצבה על ידי מערכת הביטחון ליישום החל מתר"ש "תנופה" לשנים 2020 - 2024. זאת ועוד, ביוני 2023 סיכם שר הביטחון דאז כי החלטה על האצת קצב הייצור תתקבל במסגרת הדיונים שיקיים השר לגבי התר"ש הבאה, דהיינו תר"ש "מעלות" משנת 2025 ואילך, דחייה של כשלוש שנים לפחות משנת 2021, וזאת נוכח אילוצי תקציב הביטחון. לפיכך משהב"ט לא הזמין האצה של קצב הייצור.

בתשובה על ממצאי הביקורת מיולי 2025 מסר הרמטכ"ל לשעבר, שכיחן מ-15.1.19 עד 16.1.23, בכל הנוגע לאי-הכפלת קווי הייצור של אמל"ח מסוים כי סוכם בינו לבין שר הביטחון דאז משהב"ט (ולא צה"ל) יתקצב את הכפלת קווי הייצור והתשתיות; וכי החל משנת 2018 בוצע

קיצוץ של כמה מיליארדי ש"ח בתקציב הביטחון והתקיימו חמש מערכות בחירות ובעטיין גם לא היה תקציב רב-שנתי.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי היקפי הייצור נקבעים בהתאם לאישורי שר הביטחון ולתקציב שמקבל צה"ל, וכי לא הועמד לרשות צה"ל תקציב מספק להכפלת קווי הייצור¹².

עוד עלה כי רק באוקטובר 2023, לאחר הקצאת תקציב ייעודי בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הזמין משהב"ט הרחבה של תשתיות הייצור של אמל"ח מסוים בעקבות הצורך הגובר בו ובקיצור זמני אספקתו במהלך המלחמה. יצוין כי בעקבות פרוץ המלחמה ועד לסוף ינואר 2024 התקבלה בצה"ל כמות מסוימת של אמל"ח זה.

ביולי 2023 שלח ראש המל"ל דאז למזכ"ץ של שר הביטחון דאז מסמך בנושא דירקטיבת רה"ם להתעצמות, וזאת לקראת דיון שנקבע כי ראש הממשלה יקיים בנושא באותו חודש. במסמך נכתב כי יש להגדיל את הכמות של אמל"ח מסוים ולהאיץ את קצב ייצורו. בביקורת עלה כי בתשובה ענה המזכ"ץ של שר הביטחון באוגוסט 2023, בהנחיית שר הביטחון דאז, בין היתר כי שר הביטחון הוא הגורם המוסמך להנחות את צה"ל ומשהב"ט ולנתח את צורכי מעהב"ט; כי שר הביטחון ממליץ למל"ל להתבסס על עמ"ט סדורה שמבצעת מעהב"ט; וכי מעהב"ט תבחן את האמור בדירקטיבת רה"ם ותציג את ההשפעות מכך. יצוין כי דירקטיבת רה"ם שצוינה במכתבו של ראש המל"ל לשעבר לא הצביעה על מקור תקציבי ליישומה.

דיונים בנושא אמל"ח מסוים : באפריל 2023 קיים שהב"ט דאז פגישת עבודה עם מנכ"ל משהב"ט דאז במגוון נושאים. התברר כי נוצר מחסור בצה"ל באמל"ח מסוים ביחס ליעד ההצטיידות שנקבע בתר"ש "תנופה". בסיכום הדיון הנחה השר את המנכ"ל לבחון את הדרכים להאצת הייצור של אמל"ח זה בארץ ולהציג לו תוכנית סדורה בנושא. נוסף על כך שהב"ט דאז קיים ביקור בתעשייה מסוימת בהשתתפות מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים. גם בסיכום הביקור הנחה השר את המנכ"ל בין היתר לגבש תוכנית להאצת קצב הייצור של האמל"ח המסוים.

כמו כן, באפריל 2023 קיים שהב"ט דאז דיון בנושא תוכנית העבודה של צה"ל לשנת 2023 בהשתתפות הרמטכ"ל דאז, סגן הרמטכ"ל דאז, מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים. השר אישר את תוכנית העבודה וסיכם כי "נכון לשמר גמישות (תקציבית ובכלל) מול בעיות מתפרצות שעלולות להתפתח במהלך השנה". בהקשר זה הדגיש את הסוגיה של אמל"ח מסוים ושל ייצור חומרי גלם בישראל "כמקרה בוחן" לצורך ביכולות עצמאיות.

ביוני 2023 קיים שהב"ט דאז דיון בנושא העקרונות לגיבוש התר"ש הבאה של צה"ל בהשתתפות הרמטכ"ל דאז, סגן הרמטכ"ל דאז, מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים. השר קבע את הדגשים לתכנון התר"ש ובהם האצת הייצור של אמל"ח מסוים; הצטיידות בכמות ניכרת של אמל"ח מסוים בעשור הקרוב ללא תלות בגורמי חוץ, לרבות פיתוח יכולת ייצור עצמי של כמות מסוימת עד לסוף שנת 2024, וכן יצירת עצמאות לאומית ישראלית לרכיבים מסוימים, וזאת נוכח ההשפעות של מלחמת רוסיה-אוקראינה על יכולת הרכש של חומרי גלם.

בספטמבר 2023 קיים שהב"ט דאז פגישת עבודה עם מנכ"ל משהב"ט דאז. בפגישה הציג המנכ"ל את סטטוס קצב הייצור של אמל"ח מסוים וציין כי סוגיית פתיחת קווי ייצור חדשים ממתינה להכרעה במסגרת דיוני התר"ש של צה"ל. שהב"ט קבע כי החוסר החמור באמל"ח זה פוגע בכשירות צה"ל למלחמה והנחה להשלים את הבחינה בנושא במסגרת התר"ש הבאה ולהציג לו את ממצאי הבחינה, לקבלת אישורו.



צה"ל התייחס בתשובתו לעלויות מחקר, פיתוח, עיצוב ובדיקות של אמל"ח מסוים.

מספטמבר 2021 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל (אוקטובר 2023) קיימו שרי הביטחון שכיחה באותה תקופה לפחות תשעה דיונים הנוגעים לעצמאות הייצור או להגברת הייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוימים. באחד מאותם דיונים, שהתקיים בספטמבר 2021, סיכם שר הביטחון דאז את הלקחים ממבצע שומר חומות, ולפיהם נדרש להגביר בעיתות שגרה ובמצבי חירום את העצמאות ואת כושר הייצור כחול-לבן של אמל"ח מסויים. כמו כן, ביוני 2023 קבע שר הביטחון דאז דגשים לגיבוש התר"ש הבאה של צה"ל שלאחר סיום תר"ש "תנופה", דהיינו משנת 2025 ואילך, ובהם הצטיידות באמל"ח מסויים ללא תלות בגורמי חוץ ויצירת עצמאות לאומית ישראלית לרכיבים מסוימים, נוכח ההשפעות של מלחמת רוסיה-אוקראינה על יכולת הרכש של חומרי גלם.

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. בביקורת עלה כי בדיונים שקיימו שרי הביטחון לשעבר שכיחה 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.

בתשובה על ממצאי הביקורת מינואר 2026 מסר שר הביטחון לשעבר שכיחן מ-17.5.20 עד 29.12.22 בין היתר כדלקמן: הוא החל בתפקידו בתקופה של ממשלת חילופים, חוק התקציב לא אושר, היה מחסור תקציבי ניכר, התקיים מאבק קשה על תקציב הביטחון לשנים 2021 - 2022 גם על רקע מגפת הקורונה, ועדת השרים להצטיידות לא התכנסה, לא נרכשו אמל"ח מסוימים, היה מחסור גדול באמל"ח מסויים ולא ניתן היה לממש את תר"ש "תנופה" לשנים 2020 - 2024. עוד מסר שר הביטחון לשעבר כי אישר את התר"ש האמורה בידיעה שלא ניתן לתקצב את כולה אולם העלה אותה בפני הקבינט המדיני-ביטחוני "כקונספט". כמו כן, הוא הציג לראשי הממשלה שכיחה בתקופת כהונתו כשר ביטחון (ראשי הממשלה שכיחה בתקופות 17.5.20 - 13.6.21 ו-13.6.21 - 30.6.22) תוכנית לצמיחה בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח, שכללה בין היתר הגדלת ייצור האמל"ח בישראל לרבות בשעת משבר, אולם הם לא אישרו את התוכנית. נוסף על כך מסר שר הביטחון לשעבר כי לא ניתן לייצר הכול כחול-לבן אולם בנושאים הקריטיים נדרש ייצור כחול-לבן.

בתשובה על ממצאי הביקורת מינואר 2026 מסר שר הביטחון לשעבר שכיחן מ-29.12.22 עד 7.11.24 בין היתר כדלקמן: רידוד מתמשך של התקציבים למערכת הביטחון והיעדר קשב לעניין החשיבות של ייצור כחול-לבן ושל המלאי של אמל"ח מסוימים הובילו ל"עשור אבוד", שהתבטא בסגירת קווי ייצור כחול-לבן ובקיטון במלאים, כך שרמות המלאי של צה"ל בסוף 2022 לא תאמו לתרחיש הייחוס, לתוכניות המלחמה וליעדי ההצטיידות; כי הדבר עלה, בין היתר, בדוחות מבקר המדינה במהלך השנים; וכי המלאי של אמל"ח מסוימים והכמויות המוגבלות בייצור כחול-לבן השפיעו על מימוש התוכניות המבצעיות של צה"ל במלחמת חרבות ברזל.

עוד מסר שר הביטחון לשעבר כי הוא הקדיש את תשומת לבו לאמל"ח ולאמצעים הנדרשים בין היתר לצורך עמידה בתרחיש הייחוס בזירות השונות, כגון אמל"ח מסוימים, ובכלל זה הנחה עם כניסתו לתפקיד על האצת הייצור של אמל"ח מסויים, דבר שהייתה לו תרומה מכרעת לשיפור המוכנות טרם המלחמה ולקיצור מהותי בזמני הייצור בעת המלחמה; במהלך מלחמת חרבות ברזל הוא אישר רכש של אמל"ח בהיקף כספי של מיליארדי ש"ח, ובכלל זה סופקו במהלך המלחמה כמויות ניכרות של אמל"ח תוצרת כחול-לבן; וכי המלחמה הבהירה פעם נוספת כי על ישראל לשקם את עצמאותה בייצור אמל"ח וחומרי גלם, יכולת שנוונה למעלה מעשור.

אי-קביעת מדיניות כוללת בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן 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.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כי שר הביטחון ומנכ"ל המשרד מייחסים חשיבות רבה להפקת הלקחים מהביקורת וליישום פעולות לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, וכי המנכ"ל בתיאום עם השר מופקד על מימוש המדיניות בנושא כחול-לבן באופן שמבטיח רציפות ניהולית והתקדמות עקבית בנושא.

דיונים בוועדת השרים להצטיידות ובקבינט המדיני-ביטחוני הנוגעים לכחול-לבן: בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, נקבע כי המל"ל ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל, וכי ראש הממשלה יפעיל את המל"ל וינחה אותו. בין תפקידיו של המל"ל: לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של הקבינט המדיני-ביטחוני ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון. בכלל זה על המל"ל להכין את דיוני הממשלה וועדותיה בענייני החוץ והביטחון, להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון לקבינט המדיני-ביטחוני ולכל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; וכן להכין ולהגיש לקבינט המדיני-ביטחוני, אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית של המצב המדיני-ביטחוני וכן להכין הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להן לפי הצורך ובאישור ראש הממשלה.

בתקנון לעבודת הממשלה נקבע כי המל"ל אחראי להכין את דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, ובכלל זה להכין את הצעת סדר היום לדיוני הקבינט, בתיאום עם מזכיר הממשלה. עוד נקבע בתקנון כי מדי רבעון יגבש ראש המל"ל, בתיאום עם מזכיר הממשלה ועם ראשי הגופים הנוגעים בדבר, המלצה לראש הממשלה לגבי תוכנית לסדר היום של דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני בנושאי אסטרטגיה ומדיניות. כמו כן נקבע בתקנון לעבודת הממשלה כי ראש הממשלה יקבע את סדר היום של ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני.

בדוח מבקר המדינה בנושא המל"ל¹³ משנת 2006 צוין כי האחריות העליונה בנושאי הביטחון הלאומי חלה על הממשלה ועל העומד בראשה, אך מוטל עליהם גם להבטיח את ביצועה של עבודת מטה מקצועית לפני קבלתן של החלטות בנושאים אלה.

ועדת השרים להצטיידות מוסמכת לאשר בין היתר כל מיזם ביטחוני¹⁴ של משהב"ט וצה"ל שעלותו המוערכת המצטברת היא כמה מאות מיליוני ש"ח ומעלה בתקציב רב-שנתי. ועדת השרים להצטיידות הוקמה לראשונה בדצמבר 2009 והיא מוקמת לתקופת כהונתה של כל ממשלה. בוועדת השרים להצטיידות שהקימה הממשלה ה-37 בפברואר 2023 חברים ראש הממשלה, שהב"ט, שר החוץ, שר האוצר, שרת המודיעין, שר החקלאות וביטחון המזון והשר לעניינים אסטרטגיים. המל"ל מרכז את עבודת הוועדה, בתיאום עם מזכירות הממשלה.

ועדת השרים להצטיידות קיבלה מאז הקמתה החלטות בנושא הצטיידות צה"ל בנושאים שונים, ובהם רכב קרבי משוריין (רק"ם), כגון נושא גייסות משוריינות (להלן - נגמ"ש) מסוג איתן¹⁵, ומערכות הגנה אווירית, כגון כיפת ברזל, ובכללם שימור יכולות הפיתוח והייצור בארץ.

נוסף על החלטות ועדת השרים להצטיידות גם הקבינט המדיני-ביטחוני קיבל לעיתים החלטות לגבי הצטיידות במערכות שונות בין היתר באמצעות ייצור בתעשיות בארץ ובחור"ל.

בדיון שקיים הקבינט המדיני-ביטחוני באוקטובר 2021 ציין ראש הממשלה דאז¹⁶ כי "נפל דבר דרמטי... אני רואה בזה קריאת השכמה לנו כמדינה... אנחנו צריכים בהדרגה... לדעת להסתמך על עצמנו גם בתחומים האלה בסופו של יום כי זה מדאיג מאד... אם אין אני לי - מי לי... בסוף אף אחד לא יפתור לנו את הבעיות שלנו".

בפברואר 2022 הפיץ המל"ל את הערכת מצב הביטחון הלאומי - מדיניות החוץ, הביטחון וסוגיות פנים של ישראל לשנת 2022 (להלן - הערכת המצב לשנת 2022) בקרב שרי הקבינט המדיני-ביטחוני. בהערכת המצב לשנת 2022 נכתב כי אחת מאבני הדרך המומלצות לבניין הכוח בשנת 2022 היא

13 מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (ספטמבר 2006).

14 לינואר 2025 טרם אישרה הוועדה את ההגדרה של מיזם ביטחוני.

15 נגמ"ש אופני כבד, מבוסס גלגלים.

16 ראש הממשלה ה-36 שהייתה ממשלת חילופים, שכיח מ-13.6.21 עד 30.6.22.

קידום היכולת התעשייתית כחול-לבן לייצור הרכיבים הקריטיים. כשבוע לאחר מכן, בפברואר 2022 קיים הקבינט המדיני-ביטחוני בראשות ראש הממשלה ה-36 דאז דיון בנושא הערכת המצב.

בדצמבר 2022, ביום כינון הממשלה ה-37, הפיץ המל"ל את "הערכת מצב הביטחון הלאומי - 2023 בסיס לדיון בחלופות ליעדי הביטחון הלאומי לממשלה הנכנסת" מדצמבר 2022 (להלן - הערכת המצב לשנת 2023). גם הערכת המצב לשנת 2023 עסקה בעצמאות מדינת ישראל בייצור אמל"ח. צוין בה כי אחד מארבעת סוגי המרכיבים של ביטחון לאומי בסיסי הוא מרכיב "הפוטנציאל" הכולל בין היתר עליונות לעניין גורמי הייצור של הכוח הצבאי והמודיעיני בתחומי הכלכלה והתשתית האנושית, היחסים המיוחדים בהיבטי בניין הכוח עם ארה"ב ועצמאות ברכישת יכולות חיוניות.

בביקורת עלה כי המל"ל הגיש את הערכת מצב הביטחון הלאומי לשנת 2023 שנועדה לשמש לממשלה ה-37 הנכנסת כבסיס לדיון בחלופות ליעדי הביטחון הלאומי בין היתר לראש הממשלה היוצא של הממשלה ה-36 ולראש הממשלה הנכנס של הממשלה ה-37, אך לא הגיש אותה לשרי הקבינט המדיני-ביטחוני, וזאת בעקבות החלטתו של ראש המל"ל דאז כי מחליפו בתפקיד יעשה כן. משכך, הערכת המצב לשנת 2023 לא נידונה בקבינט המדיני-ביטחוני.

במאי 2025 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי ראש המל"ל לשעבר לא הגיש את הערכת המצב לשנת 2023 לקבינט המדיני-ביטחוני של הממשלה ה-37¹⁷ מכיוון שהערכה זו שיקפה את המדיניות של הממשלה ה-36¹⁸, ומכיוון שראוי היה להקצות לקבינט החדש מספיק זמן כדי שיגבש את עמדותיו בתחומי החוץ והביטחון. משכך, הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בהערכת המצב לשנת 2023.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר ראש המל"ל לשעבר, שכיחן מ-15.8.21 עד 8.1.23, כי לראשונה נכלל כפער לטיפול נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן בהערכות המצב לשנים 2022 ו-2023.

מבקר המדינה מעיר כי אי-הגשת הערכת מצב הביטחון הלאומי לשנת 2023 לקבינט המדיני-ביטחוני אינה עולה בקנה אחד עם ההוראות של חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.

נוסף על דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני לגבי עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, בדיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בנובמבר 2020 לגבי תר"ש "תנופה"¹⁹ שאל שר החינוך במועד הדיון (שהבי"ט מ-29.12.22 עד 7.11.24) אם קיימים פריטים מסוימים בייצור אמל"ח מסוים שהם נתיב קריטי בייצור וניתן לרכוש אותם מראש ולאחסן בארץ כמלאי כדי שבמצבי חירום ניתן יהיה להאיץ באמצעותם את קצב הייצור של האמל"ח. במענה על שאלת השר השיב נציג אג"ת צה"ל כי הדבר מורכב, כי מדובר בסוגיה של משאבים כספיים, וכי הצטיידות במלאי פריטים עשויה לקצר את זמן הייצור, אולם "לא בטוח שבהרבה".

בביקורת עלה כי מאוגוסט 2021 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל המל"ל לא הציע לראשי הממשלות ה-36 וה-37 לקיים דיון ייעודי בקבינט המדיני-ביטחוני או בכל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון בנושאים אלו. זאת אף שאחד מתפקידיו של המל"ל לפי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, הוא להציע נושאים כאמור לדיון, ואף שבסיכום הערכת מצב הביטחון הלאומי לשנת 2022 שהכין המל"ל נושא קידום היכולת התעשייתית כחול-לבן לייצור הרכיבים הקריטיים הנדרשים לבניין הכוח, צוין כאחת מאבני הדרך המרכזיות המומלצות.

כמו כן עלה בביקורת כי 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 בעצמאות הייצור של אמל"ח

¹⁷ הממשלה המכהנת מ-29.12.22.

¹⁸ ממשלת החילופים שכינה מ-13.6.21 עד 29.12.22.

¹⁹ התוכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2020 - 2024.

כחול-לבן²⁰ ובהיערכות להאצת ייצור כחול-לבן במצבי חירום באמצעות רכש של חומרי גלם ורכיבים בעיתות שגרה, וממילא לא קבע מדיניות בנושא, לרבות סדרי העדיפויות, ותוכנית מתקצבת ליישום המדיניות.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסרו המל"ל וראש המל"ל לשעבר, שכיהן מ-15.8.21 עד 8.1.23, כי מערכת הביטחון לא העלתה לפני המל"ל את נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן.

עוד עלה בביקורת כי 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 בנושא ולשם קביעת התקציב הנדרש למימושה. כמו כן, הם גם לא כללו בסדר היום של ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני את נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן. זאת, אף שבדיון שקיים הקבינט המדיני-ביטחוני באוקטובר 2021 ציין ראש הממשלה דאז כי ישראל צריכה להסתמך על עצמה, וכי "אם אין אני לי - מי לי" בכל הנוגע לייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוים, אף שנושא קידום היכולת התעשייתית כחול-לבן לבניין היכולת של צה"ל נכלל בהערכת המצב לשנת 2022 שנידונה בקבינט המדיני-ביטחוני בפברואר 2022 בראשות ראש הממשלה דאז, ואף שראש הממשלה המכהן מ-29.12.22, קיבל במסגרת ועדת השרים להצטיידות בממשלה ה-35 החלטות הנוגעות לשימור ולפיתוח של יכולות לייצור אמל"ח בארץ, כגון החלטות במרץ 2021 לגבי שימור קווי הייצור של אמל"ח מסוים.

אמנם קידום היכולת התעשייתית כחול-לבן לייצור הרכיבים הקריטיים נכלל בהערכת המצב לשנת 2022 שנידונה בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני בפברואר 2022 בראשות ראש הממשלה דאז, ויכולת זו אף הוגדרה כאחת מאבני הדרך המרכזיות המומלצות לבניין הכוח, אולם בביקורת עלה מפרוטוקול הישיבה כי למרות זאת נושא זה - קידום היכולת התעשייתית כחול-לבן לייצור הרכיבים הקריטיים הנדרשים לבניין הכוח, לא נידון בישיבה.

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-הכללה של נושא עצמאות הייצור בסדר היום של ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני על ידי ראשי הממשלה האמורים, אי-קיום דיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בנושא עצמאות הייצור וההיערכות להאצת ייצור כחול-לבן במצבי חירום באמצעות רכש של חומרי גלם ורכיבים בעיתות שגרה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל 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.

באפריל 2024 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי הוא לא עסק בנושא עצמאות הייצור בשנתיים האחרונות, וכי הדרג המדיני לא קיים דיון ייעודי בנושא זה.

יצוין כי בפברואר 2025 פנה משרד מבקר המדינה לראש הממשלה לשעבר יאיר לפיד כדי לברר אם במהלך כהונתו כראש ממשלה הוא הנחה להעלות לדיון את סוגיית כחול-לבן ואם הנושא עלה לדיון באותה תקופה בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני או בפגישות שקיים מתוקף תפקידו. בתשובה על פנייה זו מסר ראש הממשלה לשעבר יאיר לפיד למשרד מבקר המדינה כי הוא מסרב להיפגש עם נציגי משרד מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה מעיר כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם החובה לתת הסברים למבקר המדינה שלדעת המבקר דרושים לצורכי הביקורת לפי הוראות חוק יסוד: מבקר המדינה.

בפברואר 2025 מסר ראש הממשלה לשעבר שכיהן מ-13.6.21 עד 30.6.22 למשרד מבקר המדינה כי באחד מדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני אכן התברר לו כי נדרשת עצמאות רבה יותר בכל הנוגע

²⁰ התקיימו דיונים בנושא אמל"ח כחול-לבן מסוים.

לייצור אמל"ח כחול-לבן, אולם בעקבות התפרצות מגפת הקורונה וגל הטרור בתקופת כהונתו - הנושא לא קודם. עוד מסר כי על משהב"ט למפות "ולהכין את מה שנדרש שיהיה" כחול-לבן.

בתשובה על ממצאי הביקורת מיולי 2025 מסר ראש הממשלה לשעבר שכיהן מ-13.6.21 עד 30.6.22 כי הוא עסק בהרחבה ו"בעדיפות עליונה" בבניין הכוח הנוגע לרכש אמל"ח מסוים, לרבות הקצאה של כמה מיליארדי ש"ח לשם כך, וכי נוכח זאת נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן היה בעדיפות משנית.

עבודת המטה במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא כחול-לבן לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

כדי לשמור על תשתיות ייצור אמל"ח בישראל, נוכח שיקולים של עצמאות המדינה לעניין ייצור אמל"ח ככלל, ונוכח הצורך בהפקת הלקחים הנדרשים ממגבלות על רכש אמל"ח שהטילו מדינות שונות בתקופות של מלחמות ומבצעים צבאיים קודמים בפרט, נדרש צה"ל להעמיד תקציבים בהתאם לצורך המבצעי שייקבע, שישמשו לרכש אמל"ח כחול-לבן, ומשהב"ט נדרש להעמיד תקציבים נוספים כדי לשמור על קווי ייצור פעילים בהיעדר הזמנות רכש מספקות בעיתות שגרה. זאת, על בסיס עמ"ט שתגדיר מה הוא קו ייצור חיוני, תמפה את הקווים, ותתעדף את תחזוקתם נוכח מצבם הפיזי ונוכח חשיבותם.

בדוח מבקר המדינה משנת 2020²¹ נכתב כי בפברואר 2019 הנחה מנכ"ל משהב"ט דאז את הכלכלן הראשי למעהב"ט להקים, בשיתוף מינהל הרכש הביטחוני (להלן - מנה"ר), המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשהב"ט (מפא"ת) ואג"ת בצה"ל, ועדת היגוי שתמפה בתוך שלושה חודשים את כל צורכי צה"ל, בחלוקה לפריטים וליכולות שיירכשו במט"ח מכספי הסיוע הביטחוני האמריקאי ולאילו שיש הכרח שיירכשו כחול-לבן. עוד נכתב בדוח כי בדיונים שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר במרץ 2017 ובדצמבר 2017 בנושא עבודת המטה שביצע צוות משהב"ט²² לבחינת ההשפעות של מימוש מזכר ההבנות בין ישראל לארה"ב, בעיקר נוכח הקיטון הצפוי במקורות השקליים שיעמדו לרשות מעהב"ט, הנחה המנכ"ל את הצוות למפות את היכולות והטכנולוגיות החיוניות כחול-לבן שנדרש לשמר. זאת גם על בסיס המלצות הצוות למנכ"ל מדצמבר 2017.

כמו כן הועלה בדוח האמור כי צה"ל לא פעל בהתאם לקביעתו של סגן הרמטכ"ל ממרץ 2017 כי יש להגדיר אילו קווי ייצור חיוניים ואסטרטגיים מחויבים בשימור נוכח המשתמע ממימוש מזכר ההבנות, ובהתאם לעולה ממסמך אגף התכנון בצה"ל מאפריל 2017 כי על צה"ל לקבוע בתר"ש שהוא מגבש בשנת 2019 עבור השנים 2020 - 2023 את קווי הייצור שיש לשומרם בישראל. עוד הועלה בדוח כי עד דצמבר 2019 צה"ל לא מיפה ולא תיעדף אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט לצורך השלמת מיפוי מוקדי המחקר והפיתוח (להלן - המו"פ) וקווי הייצור החיוניים שיש לשומרם כחול-לבן.

נוסף על כך הומלץ בדוח מבקר המדינה שלעיל משנת 2020 כי על משהב"ט, בשיתוף צה"ל והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, לקבוע בהקדם מהם מוקדי המו"פ וקווי הייצור החיוניים בתעשיות הביטחוניות שיש לשמר כחול-לבן, ובכלל זה לגבש רשימה של הטכנולוגיות הנדרשות, לקבוע את התקציב הנדרש לשימורם, ולתקף את רשימת קווי הייצור האמורים באופן שיטתי ועיתי. כמו כן, הומלץ בדוח האמור כי במסגרת גיבוש הרשימה על משהב"ט להביא בחשבון בין היתר היבטים הנוגעים לעצמאותה וליתרונה הצבאי של המדינה והיבטים הנוגעים להיערכותה למצבי חירום, וכן על משהב"ט להביא בחשבון את כלל האמצעים המיוצרים בקווי ייצור אלו. זאת

²¹ 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.

²² צוות בראשות הכלכלן הראשי למעהב"ט ובהשתתפות נציגי משהב"ט, צה"ל והתעשיות הביטחוניות.

נוכח ההשפעות האפשריות של ביטול כספי ההמרות²³, כפי שנקבע במזכר ההבנות, ונוכח לקחי מלחמת לבנון השנייה.

עוד נכתב בדוח שלעיל משנת 2020 כי בתשובה על ממצאי הביקורת מספטמבר ומדצמבר 2019 מסר משהב"ט כי מפא"ת מבצע מיפוי פרטני של מוקדי הידע שיש לשמר כחול-לבן; כי הוא השלים לאחרונה את מיפוי יכולות הייצור בראייתו; וכי הנושא הועלה לאישורו של המנכ"ל.

בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 בהשתתפות הכלכלן הראשי למעהב"ט לגבי עוגן תעשייתי כחול-לבן בתעשיות הביטחוניות הציג הכלכלן הראשי למעהב"ט את העמ"ט שביצע בנושא. במצגת שהציג בדיון נכתב כי העמ"ט בוצעה בין היתר לנוכח ממצאי הניתוח שביצע משהב"ט לגבי התעשיות הביטחוניות ומעהב"ט; ממיפוי יכולות כחול-לבן שביצע מנה"ר ומפא"ת; ומדוח מבקר המדינה משנת 2020. עוד נכתב במצגת כי מטרת העמ"ט היא להגדיר אמות מידה לביצוע רכש כחול-לבן, וכן להגדיר עוגן תעשייתי נוכח ההשפעות האפשריות של ביטול כספי ההמרות על התעשיות הביטחוניות. במצגת נכלל מיפוי של היכולות כחול-לבן הנדרשות לפי עמדת מנה"ר, וצוין בה כי המיפוי שמבצע מפא"ת בכל הנוגע למוקדי ידע נמצא בשלבי סיום.

מנה"ר כלל במיפוי היכולות לייצור אמל"ח כחול-לבן מערכות שונות. זאת על בסיס הניסיון במנה"ר ולפיו חשוב שיכולות הפיתוח, הייצור, ההצטיידות והתחזוקה האמורות יתבססו על רכש כחול-לבן. לדוגמה, במיפוי נכללו יכולות פיתוח, ייצור והצטיידות הנוגעות לאמל"ח מסוימים ויכולות הייצור, ההצטיידות והתחזוקה הנוגעות לאמל"ח מסוימים.

מנכ"ל משהב"ט לשעבר סיכם בדיון במאי 2021 כי נדרש שהמיפוי שבוצע יהיה כלי עבודה ביד מיפוי של וצה"ל כדי להציג את הצרכים המחייבים עצמאות בהיבטי תשתית תעשייתית וטכנולוגית.

נוסף על המיפוי שלעיל שביצע מנה"ר, ביצע מפא"ת בשנת 2021²⁴, בשיתוף התעשיות הביטחוניות, מיפוי של יכולות פיתוח וייצור כחול-לבן ושל תשתיות כחול-לבן. מפא"ת כלל במיפוי כמה תחומים.

בדיון נוסף שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר בספטמבר 2022 לגבי עצמאות הייצור בתעשיות, בהשתתפות גורמים ממהב"ט ומצה"ל, הציג הכלכלן הראשי למעהב"ט את הסטוס של עבודת המטה בנושא זה, שהתבססה על המיפויים שעשו מנה"ר ומפא"ת. כמו כן הציג הכלכלן הראשי בדיון את אמות המידה והשיקולים המבצעיים-ביטחוניים והכלכליים לביצוע רכש כחול-לבן של יכולות חיוניות. עוד הוצג בדיון כי הסכום הנדרש לרכש מהתעשיות כחול-לבן בשנים 2023 - 2028 מסתכם בכמה מיליארדי ש"ח בשנה.

מהנתונים שהציג הכלכלן הראשי למעהב"ט בספטמבר 2022 למנכ"ל משהב"ט דאז עולה כי למעלה ממחצית מהרכש השנתי הנדרש לשמירה על עצמאות הייצור כחול-לבן הוא רכש של אמל"ח, וכרבע - רכש של שירותי תחזוקה וחלקי חילוף. עוד עלה כי היקף הרכש השנתי הנדרש לנושא זה מסתכם בכמה מיליארדי ש"ח.

מנכ"ל משהב"ט לשעבר הדגיש בדיון בספטמבר 2022 את החשיבות של יכולת הייצור כחול-לבן ושל יצירת הזמינות של חומרי גלם קריטיים הנדרשים לייצור, וזאת בזמן רגיעה ובמצבי חירום, וכי על צה"ל להגדיר את הצורך בנושא כחול-לבן ועל משהב"ט לממשו, לרבות לגבי התשתית התעשייתית הנדרשת. המנכ"ל הנחה כי על משהב"ט וצה"ל לקיים תהליך עיתי המגדיר את הצורך ואת המענה לכך ולהטמיעו בתוכניות העבודה השנתיות באמצעות ביצוע התקשרויות רב-שנתיות.

²³ כ-0.8 מיליארד דולר לשנה מכספי הסיוע הביטחוני שמעבירה ממשלת ארצות הברית לממשלת ישראל מומר לשקלים ומשמש לרכש בין היתר מהתעשיות הביטחוניות הישראליות. במזכר ההבנות נקבע כי כספי ההמרות יצומצמו בהדרגה בעיקר משנת 2025 ואילך, עד לביטולם בשנת 2028.

²⁴ במסמכים לא נכתב מועד סיום העמ"ט של מפא"ת. כמו כן לא נמצא בביקורת אם הוצגה עמ"ט זו במלואה למנכ"ל משהב"ט, ואם כן - מתי הוצגה.

בפברואר 2024 מסרו התע"א ורפאל למשרד מבקר המדינה בעניין האמל"ח שהזמינו מנה"ר ומפא"ת מהן כי בכל סוגי האמל"ח האמורים קיימים חומרי גלם 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 האמל"ח. תלות זו עלולה לפגוע ביכולת הייצור בארץ של האמל"ח.

בביקורת עלה כי ועדת ההיגוי בראשות הכלכלן הראשי למעב"ט ובשיתוף נציגי מנה"ר ומפא"ת במשהב"ט ואג"ת בצה"ל לא מימשה את החלטת מנכ"ל משהב"ט לשעבר מפברואר 2019 למפות בתוך שלושה חודשים את כל צורכי צה"ל, בחלוקה לפריטים וליכולות שיירכשו במט"ח סיוע ולאלו שיש הכרח שיירכשו כחול-לבן. הוועדה קיימה כמה פגישות עבודה בנושא אך לא סיכמה את הנושא ולפיכך הפער נותר בעינו בכל הנוגע לאי-מיפוי צורכי צה"ל.

באפריל 2024 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי ועדת ההיגוי לא מיצתה את עבודתה בגלל התפרצות מגפת הקורונה.



במאי 2021 ובספטמבר 2022 אישר מנכ"ל משהב"ט דאז את מיפוי היכולות כחול-לבן שסיכמו מנה"ר ומפא"ת, בהתאמה. כלומר כשנתיים עד שלוש שנים וחצי לאחר מועד המיפוי עליו הנחה מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2019.

בביקורת עלה כי 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. יצוין בהקשר זה כי בדוח מבקר המדינה משנת 2020 נכתב שצה"ל לא הגדיר אילו קווי ייצור חיוניים מחויבים בשימור נוכח המשמעות של מימוש מזכר ההבנות בין ישראל לארה"ב לשנים 2019 - 2028, ובכך לא פעל בהתאם לקביעתו של סגן הרמטכ"ל ממרץ 2017 כי יש להגדירם כאמור.

עוד עלה בביקורת כי 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 מיפוי של משהב"ט הכולל את הרכיבים, חומרי הגלם והטכנולוגיות הנדרשות לייצור אמל"ח כחול-לבן לא ניתן לדעת לגבי אמל"ח כלשהו אם 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 בנושא 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.

כמו כן עלה בביקורת כי 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 של מקורות אספקה חלופיים, כריתת הסכמים בין-מדינתיים לאספקה, ורכישת מלאי חומרי גלם קריטיים. בהיעדר תוכנית כאמור עלולה להיפגע יכולת ייצור האמל"ח בארץ במצבי חירום ובעיתות מלחמה.

נוסף על כך עלה בביקורת כי משהב"ט וצה"ל לא יישמו את החלטת מנכ"ל משהב"ט לשעבר מספטמבר 2022 ולפיה עליהם לקיים תהליך עיתי להגדרת הצורך (אחריות צה"ל) והמענה לו (אחריות משהב"ט) בכל הנוגע ליכולות ייצור כחול-לבן, לרבות התשתיות הנדרשות לייצור,

ולהטמיע זאת בתוכניות העבודה השנתיות לרכש אמל"ח. וממילא, משהב"ט לא הקצה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל את התקציב הנדרש לשמירת כלל יכולות הייצור כחול-לבן שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022. בכך לא תיקנו משהב"ט וצה"ל את הליקויים שעלו בדוחות מבקר המדינה²⁵ (מהשנים 2007, 2012, 2020) בכל הנוגע לאי-קבלת החלטה אופרטיבית לגבי שמירת הקווים החיוניים, היקפם והתקציב הנדרש לכך, ולהצגת דרישות צה"ל בפני משהב"ט, בהתאמה.

אי-קבלת החלטות ותקצובן במעהב"ט 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 מעהב"ט להיערך לייצור אמל"ח במצבי חירום ככלל ובעיתות מלחמה בפרט, ועקב כך עלה חשש לפגיעה באפקטיביות המבצעית של צה"ל.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כי ממצאי הביקורת משקפים את תמונת המצב שקדמה לפרוץ מלחמת חרבות ברזל ומדגישים את הפער שבין ההכרה בחשיבות שימור יכולות הייצור של אמל"ח כחול-לבן וההחלטות שהתקבלו בנושא בדרג המדיני ובדרג הניהול הבכיר במעהב"ט לבין היישום בפועל; וכי פער זה נבע בין היתר ממגבלות תקציב ומהערכת סיכונים שלא שיקפה במלואה את עוצמת האיום ואת ההסתברות להתממשותו, ובעקבות כך ניתנה עדיפות לביצוע רכש זול מחו"ל במקום רכש כחול-לבן.

להלן תשובות שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה לגבי קביעת מדיניות כחול-לבן: בדצמבר 2024 מסר גורם מסוים כי צה"ל אינו קובע את המדיניות בדבר ייצור אמל"ח כחול-לבן; כי צה"ל אינו גורם שקובע עבור משהב"ט עם איזה גורם עליו להתקשר לשם ייצור אמל"ח, וכי צה"ל אינו מתערב בשיקולי משהב"ט בעניין זה ואף אינו מורשה לעשות כן לפי חוק. בינואר 2025 מסר גורם מסוים כי זרוע מסוימת אינה קובעת דירקטיבה כחול-לבן. בינואר 2025 מסר גורם בזרוע אחרת כי צה"ל אינו קובע מי הוא יצרן האמל"ח ואינו מביע עמדה לגבי מקום ייצורו או לגבי הרכש של האמל"ח. בינואר 2025 מסר גורם אחר כי אחד הלקחים המערכתיים של צה"ל ממלחמת חרבות ברזל הוא שנדרשים עצמאות ייצור אמל"ח כחול-לבן וכושר ייצור גבוה יותר, וכי התחקיר שעורך צה"ל בנושא טרם הושלם. בפברואר 2025 מסר ראש גוף מסוים כי משהב"ט אחראי לשימור של קווי הייצור והיכולות כחול-לבן, וכי לגוף אין סמכות להגדיר אם הייצור של אמל"ח מסוים יהיה כחול-לבן במלואו ומהם המשאבים לכך או "לבצע פעילות בתחום שימור קווי ייצור ברמה הלאומית".

בתשובה על ממצאי הביקורת מיולי 2025 מסר הרמטכ"ל לשעבר, שכיהן מ-15.1.19 עד 16.1.23, כי בתקופת כהונתו גובשה תפיסה כוללת ובהתאם לתפיסה זו עסק צה"ל בהגדלת כוחו ההתקפי, ובכלל זה הגדיר את היקפי צריכת האמל"ח; הגדיר את יעדי ההצטיידות באמל"ח מסוגים שונים; רכש אמל"ח מסוגים שונים, רובם תוצרת כחול-לבן; וכן ניסה למצוא פתרונות להגברת קצב הייצור בארץ של אמל"ח שונים. עוד מסר כי הוא העלה לפני כל שרי הביטחון וראשי הממשלה כמה פעמים, באופן שיטתי וקבוע, את ההכרח להגביר את קצב ההצטיידות ואת קצב הייצור, וכן העלה לפני ראשי הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני את הצורך בתקציב ייעודי לשם כך. אולם היעדר תקציב היה מכשול מרכזי בנושא.

נוכח ממצאי הביקורת מעיר משרד מבקר המדינה בחומרה למשרד הביטחון ולצה"ל, כל אחד בתחום אחריותו, על אי-תיקון ליקויים מתמשך משנת 2007 בכל הנוגע לאי-גיבוש מדיניות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, אי-הצגת דרישות צה"ל בפני משהב"ט ואי-תקצוב הייצור הנדרש לכחול-לבן. יודגש בהקשר זה כי על צה"ל להיות מעורב בתהליך קביעת מדיניות הייצור כחול-לבן שמוביל משהב"ט, וזאת אף שצה"ל אינו הגורם שקובע את המדיניות. בביקורת עלה כי לאי-

²⁵ 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 בתעשייה - ממצאי מעקב, עמ' 1753; מבקר המדינה, דוח שנתי 70ג (2020), "היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני", עמ' 101.

תיקון הליקויים יש בין היתר השפעות בהיבט המבצעי בכל הנוגע להאטת קצב ביצוע המשימות על ידי צה"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כי מנכ"ל המשרד קבע כי יש לחזק את משהב"ט כגורם דומיננטי המוביל את תהליכי בניין הכוח של צה"ל; ובהקשר זה על צה"ל להגדיר את יעדי ההצטיידות המבצעיים ועל משהב"ט לקבוע את יעדי ההיערכות הכוללים, ובכלל זאת לבחון, למפות ולתעדף את כלל הצרכים המובאים לפניו.

יצוין כי במהלך מלחמת חרבות ברזל, 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.

נוסף על כך, בביקורת עלה כי בתחקיר שביצע צה"ל ממאי 2024 במהלך מלחמת חרבות ברזל נכתב שאחד הלקחים המרכזיים שהופקו בעקבות המלחמה הממושכת הוא הצורך בקביעת "קו אדום" לגבי המלאי של אמל"ח מסוימים כחול-לבן. בתחקיר הומלץ להגדיר את ה"קו האדום" כאמור בכל הנוגע למלאי כחול-לבן הנדרש בתחילתה של מלחמה; וכי נדרש להבטיח ייצור כחול-לבן של חומרי גלם מסוימים. עוד נכתב בתחקיר כי מומלץ לקדם מייד רכש של אמל"ח ישראלי מסוגים שונים ולהשקיע בהגברת העצמאות בייצור כחול-לבן.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי ככלל נדרש להגדיר "קו אדום" לכל אמל"ח.

עוד עלה בביקורת כי בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר ביולי 2024 בנושא ייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוימים תמך נציג צה"ל בקידום הייצור כחול-לבן, לרבות בהקמת קו ייצור נוסף; בקידום יכולות ייצור מסוימות בתעשייה מסוימת נוסף על היכולות הקיימות; ובהרחבת יכולת הייצור של חומרי גלם מסוימים. דהיינו בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציג צה"ל לפני משהב"ט את עמדתו לגבי היבטים מסוימים הנוגעים לייצור אמל"ח כחול-לבן.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לתקף מפעם לפעם את מיפוי יכולות הייצור כחול-לבן שביצע משהב"ט לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ובכלל זה את מיפוי יכולות הייצור של הרכיבים המשמשים לייצור אמל"ח, חומרי הגלם והטכנולוגיות הנדרשות לייצור. חשיבות המיפוי מתעצמת על רקע מגבלות שהטילו מדינות שונות על רכש של אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים המשמשים לייצור אמל"ח במהלך מלחמת חרבות ברזל. הדבר יאפשר לקבל החלטות מושכלות בדבר עלויות ההקמה והשימור של יכולות ייצור כחול-לבן שייקבעו. כמו כן על משהב"ט לתקצב את שימורן של יכולות ייצור אלה. כל 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.

פערים בתשתיות לייצור אמל"ח כחול-לבן וכושר ייצור

בדוח מבקר המדינה משנת 2014²⁶ נכתב כי במשך שנים השקיעו התעשיות הביטחוניות ומשהב"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. עוד נכתב בדוח האמור כי רכש בלתי מספיק מקווי הייצור החיוניים ואי-השקעה מספקת בשימורם עלולים לגרום נזק לקווים אלו ואף להביא לסגירתם. הדבר יביא לפגיעה ביכולות הייצור כחול-לבן של אמצעי לחימה חיוניים ואף לאובדן יכולות אלה, ולגרום בעתיד להיווצרות צורך בהשקעות ניכרות בכסף, בזמן ובכוח אדם כדי להקים מחדש קווים שנסגרו, אם

²⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 65(ב) (2014), "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39.

הדבר יידרש. הדברים מקבלים משנה חשיבות כאשר אובדן היכולות מתרחש "אד הוק", מתוך שיקולים מיידיים קצרי טווח, וללא ניתוח צרכים, בחינת משמעויות ותכנון מערכת לטווח הארוך.

חומרי גלם המשמשים לייצור אמ"ל ח: בדוח מבקר המדינה משנת 2007²⁷ נכתב כי תשתית מסוימת שבתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)²⁸ הצטמצמה עקב קיצוצי התקציב והגיעה למצב קריטי שבו אם לא תיעשה פעולה נמרצת לשימור ולחיזוק של מוקדי הידע שנותרו תישאר מדינת ישראל ללא ידע ויכולת לייצר ולפתח חומרי גלם ייחודיים הדרושים לה.

בנובמבר 2015 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בהשתתפות סמנכ"לים במשהב"ט בנושא העברת מתקני ייצור מסוימים לאזור אחר בארץ. המנכ"ל סיכם כי "אין הגיון כלכלי" להעתיק מפעל מסוים בעלות של כמה עשרות מיליוני ש"ח, ולרכוש חומר גלם מסוים בעלות הגבוהה באופן ניכר מעלות הרכש ממדינות אחרות.

בשנת 2020 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז שני דיונים, במאי ובספטמבר, בנושא הקמת מפעל לייצור חומר גלם מסוים. בדיון בספטמבר 2020 סיכם המנכ"ל כי לא מזוהה צורך מיידי בהקמת מפעל בארץ, וכי ההחלטות בנושא יתקבלו בהמשך. נוסף על כך, במאי 2022 קיים המנכ"ל דיון בנושא עיכובים באספקות חומרי גלם מסוימים מחו"ל. בדיון זה סיכם המנכ"ל כי יש להמשיך לרכוש מלאי של חומרי גלם מחו"ל לשם ייצור אמל"ח במשך כמה שנים ולבחון את הצורך בהקמת תשתית הייצור בארץ.

בשנת 2023 קיים שהב"ט דאז ביקור בתעשייה מסוימת בהשתתפות מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים. בסיכום הביקור הנחה השר את המנכ"ל בין היתר לבחון את נושא עצמאות הייצור של חומרי גלם ואת הרכיבים הדרושים לכך, וזאת נוכח הצורך הביטחוני. בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר באפריל 2024 בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוימים ציין הכלכלן הראשי למעהב"ט כי יכולות הייצור של חומרי גלם מסוימים לא קיימות בארץ²⁹. עוד ציין הכלכלן הראשי כי העלות של הקמת המתקנים לייצור חומרי גלם מסוימים מוערכת בכמה מאות מיליוני ש"ח, וכי בכל הקשור לייצור חומר גלם מסוים קיימים פערי ידע המהווים סיכון בכול הנוגע לאספקת המוצר במועד ובאיכות הנדרשים. המנכ"ל סיכם בדיון כי יש להקים את תשתיות הייצור של חומרי גלם מסוימים. יצוין כי בינואר 2025 מסר הכלכלן הראשי למעהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט הוציא הזמנה בסך כמה מאות מיליוני ש"ח להקמת תשתיות הייצור של חומרי גלם מסוימים, וכי ההקמה צפויה להסתיים במחצית השנייה של שנת 2027.

בביקורת עלה כי 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 של חומרי גלם מסוימים במלואה כרוכה בהשקעה של כמה מאות מיליוני ש"ח. בשל היעדר יכולת זו במהלך מלחמת חרבות ברזל נאלצה מדינת ישראל לחפש ולרכוש חומרים אלו ברחבי העולם. זאת עקב מגבלות ואמברגו שהטילו מדינות שונות על אספקת חומרי הגלם בעקבות המלחמה.

עוד יצוין כי בינואר 2025 מסר הכלכלן הראשי למעהב"ט למשרד מבקר המדינה כי תהליכי הרכש והאספקות מחו"ל של חומרי גלם מסוימים נעשו מורכבים מאוד ועתירי סיכונים. כמתואר להלן הרכש מחו"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל של חומרי גלם מסוימים אינו עונה על מלוא דרישות צה"ל במלחמה.

ייצור חומרי גלם המשמשים לייצור אמ"ל ח: בינואר 2025 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי חסר אמל"ח מסוים, וכי תעשייה מסוימת הכפילה במהלך המלחמה את כושר הייצור של חומר הגלם הדרוש לייצור אמל"ח זה, אולם "זה עדיין לא מספיק".

²⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 58(א) (2007), "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.

²⁸ חברה ממשלתית עד להפרטתה בנובמבר 2018.

²⁹ בשנת 2012 לערך נסגר קו ייצור מסוים.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי קיים מחסור באמל"ח מסוים במשך כל מלחמת חרבות ברזל מכיוון שמלאי החירום לא תאם להתמשכות הלחימה ומכיוון שיכולת הייצור אינה מספיקה כדי לעמוד בקצב הנדרש. עם זאת, צה"ל מסר כי הוא פועל לניהול המחסור האמור.

במרץ 2025 מסרה תעשייה מסוימת למשרד מבקר המדינה כי במרץ 2024 היא התבקשה להאיץ את קצב הייצור של חומר הגלם הנדרש; כי סוכם שעליה להכפיל את כושר הייצור באמצעים העומדים לרשותה, ובהם הארכת משמרת היום בכמה שעות והפעלה חלקית של משמרת נוספת, וכן שיש להגדיל בעתיד את תפוקות הייצור; כי לשם ההגדלה הנוספת של תפוקות הייצור נדרש לגייס כמות "משמעותית" של כוח אדם ולרכוש מתקנים וכלי עבודה תוך השקעה של כמה מיליוני ש"ח, אך בפועל התקבלה בתעשייה האמורה בסוף נובמבר 2024 הזמנה חלקית ממשבה"ט (כ-80%); כי יש להקים קו ייצור נוסף בסכום של כמה עשרות מיליוני ש"ח, אשר לגביו טרם התקבלה הזמנה; וכי יש לרכוש חומרי גלם בכמויות הנדרשות.

אשר לרכש חומרי הגלם הנדרשים מסרה תעשייה מסוימת כי הוטל אמברגו על רכישת חומרי גלם מסוימים, וכי הדבר גרם לאי-זמינותו.

בביקורת עלה כי תפוקתו של קו הייצור של חומר הגלם 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. כפועל יוצא מכך נוצר חוסר באמל"ח המסוים, עד כדי סיכון לחיי לוחמים במלחמה. יודגש כי אובדן יכולות הייצור שהיו בארץ לפני למעלה מעשור בתחום חומרי הגלם מסיבות של חוסר כדאיות כלכלית לייצר בארץ ביחס לעלויות הרכש מחו"ל, ובהן אובדן יכולת ייצור של חומר גלם מסוים בשנת 2012, והתלות ברכש חומרי גלם מחו"ל, גרמו אף הם לסיכון חיי הלוחמים בשדה הקרב.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי תהליך העלאת קצב הייצור של חומר גלם בתעשייה מסוימת נמצא בעיצומו, ואכן קצב הייצור אינו תואם לקצב הנדרש במלחמת חרבות ברזל; וכי משהב"ט עתיד לממש תוכנית להרחבת יכולות הייצור כחול-לבן בנושא. עוד מסר צה"ל כי נדרש לרכוש חומרי גלם מחו"ל לצורך הייצור בישראל, ולפיכך ייתכן שגם אם חומר הגלם המסוים היה מיוצר בישראל עדיין היה בו מחסור.

תשובתו של צה"ל מדצמבר 2025 לגבי מגבלות על רכש חומרי גלם אינה ייחודית לייצור חומר הגלם המסוים. משרד מבקר המדינה מעיר כי הגברת עצמאות הייצור כחול-לבן בארץ, לרבות לגבי ייצור חומר הגלם המסוים בארץ, נועדה בין היתר לצמצם את התלות של ישראל באספקות הנדרשות ממדינות זרות.

קווי ייצור של אמל"ח מסוימים: בדוח מבקר המדינה משנת 2012³⁰ נכתב כי בשנים 2008 - 2010 נגרמו נזקים כבדים לקווי ייצור חיוניים בתעש, וחלקם נסגרו בלי שהתקבלה החלטה של מעהב"ט בנושא, כי הדבר משמעו פגיעה במוכנות למצבי חירום, וכי זה יותר מעשור משהב"ט לא הזמין מתעש תחמושת בהיקף שיאפשר לשמר את תשתיות הייצור.

בנובמבר 2023 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בנושא קווי הייצור בתעשייה מסוימת. בדיון ציין מנכ"ל התעשייה כי התעשייה ומשהב"ט השקיעו בשנת 2023 כמה מאות מיליוני ש"ח בחידוש קווי ייצור של אמל"ח מסוים ובשדרוגם. יצוין כי חידוש הקווים ושדרוגם נדרשו עקב היעדר הזמנות ממנה"ר לייצור אמל"ח מסוים מדצמבר 2016 עד ליוני 2023 לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל. עוד צוין בדיון כי כדי להעלות את כושר הייצור של אמל"ח מסוימים לצורכי מלחמת חרבות ברזל נדרשת השקעה של כמה מאות מיליוני ש"ח נוספים לטיפול ב"צווארי בקבוק".

מבקר המדינה, **דוח שנתי 62 (2012)**, "שמירת קווי ייצור חיוניים בתעש" - ממצאי מעקב, עמ' 1753.

עלה כי במשך כשש שנים וחצי מדצמבר 2016 עד יוני 2023 לא הזמין משהב"ט אמל"ח מסוים, וכי רוב הזמנות הרכש האמורות (70%) בוצעו רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

בביקורת עלה כי 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; כי נוונו קווי ייצור של אמל"ח מסוימים בהיעדר הזמנות בכמות המספקת לשימור הקווים, וכי כדי לחדש ולשדרג את קו הייצור של אמל"ח מסוים נדרשה השקעה כספית של כמה מאות מיליוני ש"ח. עוד עלה בביקורת כי כדי להגדיל את כושר הייצור של אמל"ח מסוימים לצורכי מלחמת חרבות ברזל נדרשה השקעה כספית של כמה מאות מיליוני ש"ח נוספים.

עוד עלה בביקורת כי כשש שנים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל סיפקה תעשייה מסוימת לצה"ל בפעם האחרונה כמות מסוימת של אמל"ח מסוים. נוסף על כך, לאחר פרוץ המלחמה עד למרץ 2024 סיפקה התעשייה כמות נוספת. זאת בעקבות חידוש קווי הייצור ושדרוגם בשנת 2023 ובעקבות הזמנת רכש מיוני 2023. יודגש כי ביולי 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, קבע שר הביטחון דאז עקרונות לגיבוש התר"ש הבאה של צה"ל משנת 2025 ואילך, ובהם הצטיידות באמל"ח מסוים ללא תלות בגורמי חוץ.

נוסף על ניוון קווי הייצור של אמל"ח מסוימים יוער כי במצגת לדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט לשעבר בנובמבר 2023 בנושא קווי ייצור נכתב כי בעבר הרחוק יוצר בארץ אמל"ח מסוים ואילו כיום נדרש להקים מחדש קו ייצור, ובכלל זה נדרש לרכוש מכונות "ולרענן" את הידע הטכנולוגי הנדרש לפיתוח ולייצור של אמל"ח זה.

בפברואר 2024 מסרה תעשייה מסוימת למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2021 - 2023 היא לא סגרה קווי ייצור, אולם בהיעדר הזמנות נותקו קשרי המסחר בינה ובין חלק מהספקים שלה והיא נאלצה להכשיר ספקים חלופיים תחתם. בהקשר זה יוער כי הכשרה כאמור אורכת זמן וכרוכה בעלויות כספיות.

קו הייצור של אמל"ח מסוים: במסמך של תעשייה מסוימת מפברואר 2024 נכתב כי קו הייצור של אמל"ח מסוים הוקם כדי לאפשר קצב ייצור מסוים, וכי ההזמנה האחרונה שהתקבלה משהב"ט לפי דרישת צה"ל הייתה בשנת 2021 לייצור כמות מסוימת בקצב של ייצור קטן מיכולת הייצור, לאספקה החל מיוני שנת 2024. בנובמבר 2023 ובינואר 2024, מייד לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הזמין משהב"ט כמויות נוספות; והתעשייה הכינה בפברואר 2024 תוכנית להאצה באופן ניכר של קצב הייצור של אמל"ח החל מאוקטובר 2024. כדי להגדיל את כושר הייצור מצאה התעשייה פתרונות "אד-הוק" לשחרור צווארי בקבוק בייצור.

מהאמור לעיל עולה כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 ייצרה תעשייה מסוימת כמות מסוימת של אמל"ח מסוים, וכי בעקבות פרוץ המלחמה הכינה התעשייה תוכנית להגדלה באופן ניכר של כושר הייצור בתוך שנה.

מתחקיר שביצע צה"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל (מאי 2024) עולה כי יעד ההצטיידות לאמל"ח מסוים שהגדיר הרמטכ"ל לסוף תר"ש "תנופה" (שנת 2024) היה כמות מסוימת. עוד נכתב בתחקיר כי רק בעקבות פרוץ המלחמה קבע צה"ל כי הצורך המעודכן לבניין הכוח גדול יותר. משהב"ט הזמין כמות דומה של אמל"ח מתעשייה מסוימת בעקבות קבלת תקציב להצטיידות לאחר פרוץ המלחמה. נכון לנובמבר 2025 הסתכם סכום ההתקשרות בין משהב"ט לתעשייה בנושא בכמה מיליארדי ש"ח לשנים 2024 - 2026, ובכלל זה הזמין משהב"ט הגדלה של תשתיות הייצור כדי להגדיל באופן ניכר את קצב הייצור של אמל"ח זה החל מאוקטובר 2024 - כשנה לאחר פרוץ המלחמה.

מהאמור לעיל עולה כי 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. עוד עולה כי התעשייה הגדילה באופן ניכר את קצב

הייצור הזה מנובמבר 2023 עד יולי 2024, וכי החל מאוקטובר 2024 תוכנן ייצור בקצב גבוה יותר. דהיינו, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נדרש פרק זמן של כשנה כדי להגביר במידה ניכרת את קצב הייצור של אמל"ח זה עבור צה"ל, וזאת עקב היווצרות "צווארי בקבוק" בקו הייצור.

יעד ההצטיידות של צה"ל באמל"ח האמור שנקבע בתר"ש "תנופה" לסוף שנת 2024 היה כמות מסוימת. בביקורת עלה כי ב-6.10.23 היה המלאי של אמל"ח זה בצה"ל קטן מיעד ההצטיידות האמור. במהלך מלחמת חרבות ברזל המלאי ירד מתחת לנדרש. לאחר מכן, צמצם צה"ל את השימוש באמל"ח זה. עוד עלה כי הגורם לאי-העמידה ביעדי ההצטיידות היה דחייה של תקציב לביצוע רכש האמל"ח הנדרש.

המחסור במלאי של האמל"ח האמור בצה"ל ששרר ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל והיעדר כושר ייצור מספק לאספקתו לצה"ל במהלך המלחמה בהתאם לצרכים המבצעיים שלו גרמו לצמצום השימוש באמל"ח זה במהלך המלחמה.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי כדי להתמודד עם המחסור באמל"ח האמור הוא השתמש בעיקר באמל"ח חלופי.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשהב"ט ולצה"ל כי הממצאים האמורים עלו בביקורת קודמות של מבקר המדינה שעליהן דווח בדוחות ביקורת מהשנים 2007, 2012 ו-2014 ולפיהם נפגעו ואבדו יכולות ייצור כחול-לבן של חומרי גלם, נוונו קווי ייצור של אמל"ח מסוימים ונדרשות השקעות כספיות ניכרות וזמן רב כדי להקימם מחדש בארץ. זאת בין היתר עקב העדפת רכש זול מחו"ל ובהיעדר הזמנות מספקות מקווי הייצור, לרבות במימון צה"ל. יתר על כן, ככל שחולף הזמן גובר החשש לאובדן מוקדי הידע בתעשיות, דבר שעלול לפגוע בהקמת יכולות הייצור האמורות ובשיקום היכולות. אובדן היכולות האמורות משמעו פגיעה באספקת אמל"ח חיוני לצה"ל, ועקב כך פגיעה במוכנותו של צה"ל למלחמה.

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.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כי נושא שימור יכולות ייצור אמל"ח כחול-לבן נמצא על סדר יומו של שר הביטחון (המכהן מ-7.11.24) אשר מדגיש את חשיבות ההסתמכות על התעשייה הביטחונית הישראלית ואת הצורך להגביר את קצב הייצור של אמל"ח כחול-לבן ואת היקף ייצורו לצורך חיזוק עצמאותה האסטרטגית של המדינה והבטחת רציפות האספקות וכדי להיערך באופן המיטבי למצבי חירום.

היערכות בעיתות שגרה לייצור אמל"ח במצבי חירום

חומר גלם הוא חומר בסיסי שאינו מעובד המשמש לייצורם של מוצרים, לרבות אמל"ח. מקורם של חומרי הגלם העיקריים הוא בטבע.

רכש מלאי חומרי גלם להאצת ייצור במצבי חירום: בדוח מבקר המדינה משנת 2007³¹ נכתב כי בסיכום התחקיר והפקת הלקחים מאוקטובר 2006 שביצע משהב"ט בעקבות מלחמת לבנון השנייה הומלץ לבצע עמ"ט שנתית מתואמת עם צה"ל ולקבוע את רשימת הפריטים

³¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503.

שיש להחזיק עבורם מלאי של חומרי גלם שיאפשר לספקם במהירות. עוד נכתב בדוח כי לנוכח מסקנות התחקיר ניתן משנה תוקף לצורך, הידוע זה מכבר, בהחזקת מלאי חומרי גלם שנדרש זמן ממושך לאספקתם, כדי להאיץ את ייצור התחמושת במצבי חירום; וכי על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לקבל את ההחלטות המתחייבות לגבי החזקת מלאי חומרי גלם.

דוח מבקר המדינה משנת 2014³² נכתב כי בעקבות מלחמת לבנון השנייה ובמסגרת הפקת הלקחים מהתנהלותה מינה מנכ"ל משהב"ט לשעבר באוקטובר 2006 ועדה לבחינת ההיערכות להגברת עצמאות הפיתוח והייצור כחול-לבן בהתבסס על יכולות התעשייה בישראל ועל מלאי חומרי גלם אסטרטגיים - ועדת כחול-לבן. הוועדה התמקדה במיפוי הצרכים למצבי חירום של אמל"ח עיקריים בלבד ולא עסקה בפלטפורמות, במוקדי מחקר ופיתוח ועוד. הקו המנחה את עבודת הוועדה היה שחלק מתפיסת הביטחון ומרכיב חשוב בעוצמתו של צה"ל הוא קיום של תעשייה ביטחונית חזקה, היכולה לפתח, לייצר ולתחזק מערכות שונות ואמל"ח באופן עצמאי, לרבות במצבי חירום, כגון מלחמה.

דוח שהגישה ועדת כחול-לבן למנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2007 נכתב כי יש לשמר קווי ייצור של אמל"ח על ידי רכש של מלאי חומרי גלם שיאפשר בעת הצורך לעבור במהירות לייצר בהם אמל"ח. עוד צוין בדוח כי יש לשמר קווי ייצור נוספים באמצעות רכש שנתי מזערי של אמל"ח ורכש מלאי חומרי גלם שיאפשר להאיץ את ייצור האמל"ח במצבי חירום ("קו חס"). זאת, כדי להבטיח מתן מענה איכותי על צורכי צה"ל לאורך זמן.

עוד נכתב בדוח הוועדה כי יכולת הייצור והאספקה של אמל"ח במצב חירום אינה אפשרית ללא קיומו של קו ייצור שהוכן מבעוד מועד, לרבות כוח אדם מיומן והחזקת מלאי חומרי הגלם והרכיבים הנדרשים, וכי לא ניתן לצפות מהתעשייה - המחויבת לפעול, בין היתר, לפי שיקולים עסקיים - לקיים יכולות אלו בלא שמשב"ט יעמיד לרשותה את המקורות הנדרשים לשם כך. הוועדה המליצה כי הנושא יתקצב מתקציב מרכזי³³ במשהב"ט.

במרץ 2022 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בהשתתפות גורמים שונים ממשב"ט בנוגע לתוכניות העבודה של תעשייה מסוימת. המנכ"ל סיכם כי מגפת הקורונה ואירועים גלובליים שונים עתידים לגרום לעיכובים באספקות הנוגעים ל"שרשרת האספקה"³⁴ הנדרשת לייצור אמל"ח וכי נדרש לאתר דרכים לצמצום העיכובים כדי לאפשר אספקה סדירה.

בנובמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, קיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר דיון בהשתתפות גורמים ממשב"ט בנושא אספקת חומרי גלם ורכיבים קריטיים. במצגת שהוצגה בדיון צוין כי המנכ"ל הנחה לבצע עמ"ט כדי לבצע רכש של חומרי גלם ורכיבים קריטיים הנדרשים לייצור אמל"ח לשם שמירה על "אורך הנשימה" של צה"ל במלחמה, וכן הנחה לבצע רכש של חומר גלם מסוים, שנדרש כדי להאיץ את הייצור של מגוון אמצעי לחימה. המנכ"ל סיכם כי הרכש של חומרי גלם ורכיבים קריטיים כרוך בקשיים בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה ונוכח המגבלות וה"אמברגו" הרשמי והלא רשמי שהטילו מדינות שונות על ישראל בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

בפברואר 2024 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט הוא גוף רוכש שמקבל תקציב לביצוע רכש, על פי הדרישות של צה"ל, ומממשו; וכי משהב"ט אינו מזמין מהתעשיות הביטחוניות מלאי של חומרי גלם, אלא מזמין מוצרים מוגמרים בלבד.

בתחקיר של צה"ל ממאי 2024 שבוצע במהלך מלחמת חרבות ברזל נכתב כי אין לגורם מסוים בצה"ל תוכנית להצטיידות במצבי חירום בכל הנוגע לאמל"ח מסוימים; וכי בכל הנוגע לאמל"ח מסוים יש תלות ביכולת השינוע לארץ. עוד עלה מהתחקיר כי יש להכין תוכנית להצטיידות

³² מבקר המדינה, דוח שנתי 2014 (2014), "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39.

³³ תקציב של משימות או פרויקטים, המנוהל במרוכז, אשר אינו כלול באופן אינטגרלי בתקציבו של שום גוף במשהב"ט.

³⁴ מערכת של ארגונים, אנשים פעיליות, מידע ומשאבים המעורבים באספקת מוצר או שירות. במסגרת פעילויות "שרשרת האספקה" מיוצר מחומרי הגלם והרכיבים המוצר המוגמר.

באמל"ח במצבי חירום, שתכלול אבני יסוד ובהן הרחבת העצמאות באמצעות ייצור כחול-לבן, לרבות רכש רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI)³⁵.

עוד עלה מהתחקיר כי מתחילת מלחמת חרבות ברזל עד למאי 2024 גדל היקף האמל"ח שהיה בידי צה"ל. ואולם הדבר היה כרוך בין היתר בעלויות גבוהות.

בביקורת עלה כי תחקיר צה"ל ממאי 2024 מעיד כי לגורם מסוים בצה"ל לא הייתה תוכנית להצטיידות באמל"ח במהלך מלחמה, לרבות תוכנית לייצור כחול-לבן, שאמורה לכלול רכש של חומרי גלם, רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) ורכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) בעיתות שגרה כדי להגביר את הייצור בעת מלחמה, ועל תלות ביכולת השינוע לארץ במהלך המלחמה. עוד מעיד התחקיר על עלויות גבוהות של אמל"ח שנרכש.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל לגבי היעדרה של התוכנית להצטיידות באמל"ח במצבי חירום כי "בימים אלה" מתקיים תהליך תכנון והכנה של תוכנית כאמור. נוסף על כך מסר צה"ל כי ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל מלאי האמל"ח אצל גורם מסוים היה קטן מזה שהוגדר ביעדי ההצטיידות טרום המלחמה, ולפיכך נוכח אילוצי התקציב כל המשאבים הכספיים שימשו לרכש אמל"ח ולא לרכש של חומרי גלם ורכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI).

עוד עלה בביקורת כי 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) ושל רכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) הנדרשים להאצת הייצור. כמו כן עלה בביקורת כי 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-לבן משנת 2007 ולפיהן יש להעמיד תקציב מרכזי לצורך רכש כאמור.

כמו כן עלה בביקורת כי משהב"ט וצה"ל גם לא הפיקו את הלקחים הנדרשים מעיכובים באספקות של חומרי גלם ורכיבים בעקבות התפרצות מגפת הקורונה, כפי שעולה מסיכומו של מנכ"ל משהב"ט לשעבר ממרץ 2022 בעניין זה. 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 עלה בביקורת כי רק בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולאחר קבלת תקציב להצטיידות אישר שר הביטחון לשעבר בדצמבר 2023 להצטייד ברכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) לייצור של כמות מסוימת של אמל"ח מסוים וכן לרכוש רכיבי חומרה עבור כמות נוספת. זאת כדי להגביר את קצב הייצור והאספקות של האמל"ח עבור צה"ל ולהזיל את מחירם. כמו כן, רק במהלך המלחמה פעל צה"ל להוצאת הזמנה לייצור אמל"ח מסוים, המאפשרת הגברה באופן ניכר של קצב הייצור במצבי חירום.

בדצמבר 2024 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל התקשר משהב"ט עם חברה מחו"ל לרכש רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) הנדרשים לייצור אמל"ח מסוימים, וכי ההתקשרות איפשרה לקבל אמל"ח אלו תוך כמה חודשים ממועד הזמנתם, וזאת במקום תקופה ארוכה יותר בהזמנות רכש אחרות. עוד מסר צה"ל כי לא ניתן להתקשר בשיטה זו לרכש כל סוגי האמל"ח, אלא לרכש של חלקם בלבד.

בינואר 2025 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי גורם מסוים נערך מראש לייצור אמל"ח מסוים באמצעות רכש של רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI), רכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) וחומרי גלם הנדרשים לייצור האמור, וכי הוא לא נדרש להיערך

לייצור מוגבר של אמל"ח באמצעות רכש רכיבים וחומרי גלם מכיוון שמלאי האמל"ח של הגורם האמור היה בהתאם לתרחיש הייחוס למלחמה שקבע צה"ל.

ביוני 2025 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שצה"ל אינו קובע אם לייצר אמל"ח כחול-לבן הרי שאין לגורם מסוים מדיניות לעניין התקצוב בעיתות שגרה של רכש מלאי חומרי גלם ומלאי רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI), וכי הגורם האמור נערך בעיתות שגרה עם מלאי חומרי גלם ורכיבי LLI עבור תחזוקת אמל"ח מסוים ועבור ייצור, שימור ותחזוקה של חלקים שונים עבור האמל"ח.

בפברואר 2025 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי גורם מסוים פעל ויזם במהלך מלחמת חרבות ברזל לבצע הזמנות כחול-לבן לשימור קווי ייצור מסוימים, ובכלל זאת גם הגברת קצב הייצור במצבי חירום. יצוין כי מדובר בהזמנה לייצור כמות מסוימת של אמל"ח בקצב מסוים, המאפשרת להגדיל באופן ניכר את קצב הייצור במצבי חירום.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי נכון לפרוץ מלחמת חרבות ברזל היו הזמנות לייצור כמות מסוימת של אמל"ח מסוים, וכי לאחר פרוץ המלחמה אושר בנובמבר 2023 לרכוש את הרכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) הנדרשים לייצור של כמות מסוימת של האמל"ח וכן לרכוש רכיבי חומרה הנדרשים לייצור כמות נוספת. זאת כדי להשלים את מלאי האמל"ח שנצרך במהלך המלחמה ועבור צריכה של כמות מסוימת בשנה.

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 ייושמו הלקחים ממלחמת לבנון השנייה שאף עלו בדוחות מבקר המדינה, וכן לקחים ממלחמת חרבות ברזל, ותגבר מוכנות צה"ל לקראת מלחמות בעתיד.

מעורבות ראש הממשלה ושר הביטחון בקביעת מדיניות בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח בישראל (כחול-לבן) לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

דיונים שקיים שר הביטחון לשעבר בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח (כחול-לבן) לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל: בנובמבר 2023 קיים שהב"ט דאז פגישות עם מנכ"לים של תעשיות מסוימות בהשתתפות מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים. בפגישות ציין השר את הצורך בעצמאות הייצור של מערכות ושל חומרי גלם ורכיבים קריטיים הנדרשים לייצור וכן את החשיבות שבשימור קווי הייצור בתעשיות מסוימות. בכלל זאת ציין השר את הצורך בעצמאות הייצור העצמי של חומרי גלם ואמל"ח מסוימים ואת הצורך בהגברת קצב הייצור של אמל"ח מסוים.

כשבוע לאחר מכן, בנובמבר 2023, קיים שהב"ט דאז דיון בנושא תוכנית בנין הכוח במלחמת חרבות ברזל בהשתתפות הרמטכ"ל דאז, סגן הרמטכ"ל דאז, מנכ"ל משהב"ט דאז וגורמים נוספים. השר ציין את הצורך בייצור אמל"ח כחול-לבן בגלל המשמעותיות הנובעות מכך על חיזוק הביטחון והכלכלה, בדגש על היכולות לצמצם את צוואר הבקבוק באספקת אמל"ח מסוימים במהלך הלחימה כלקח מהמלחמה.

בדצמבר 2023 קיים שהב"ט דאז פגישת עבודה בהשתתפות מנכ"ל משהב"ט דאז, רמ"ט (ראש מטה) שהב"ט, עוזר מנכ"ל משהב"ט ועוזר רמ"ט שהב"ט. בפגישה הנחה השר את מנכ"ל משהב"ט להמשיך בהכנת עמ"ט בכל הנוגע ליכולות ייצור של אמל"ח מסוים ולהציג לשר בהמשך את המשמעותיות הנוגעות לקו הייצור.

אשר לקו הייצור של אמל"ח מסוים, בנובמבר 2023 ציינה תעשייה מסוימת למנכ"ל משהב"ט דאז כי ההשקעה הנדרשת בנושא מסתכמת בעשרות מיליוני דולרים. יצוין כי בדיון שקיים מנכ"ל

משהב"ט לשעבר בינואר 2024 בהשתתפות מנכ"ל אותה תעשייה וגורמים נוספים ממהב"ט, אשר עסק בנושא אספקת אמל"ח וכן בקווי ייצור, הנחה המנכ"ל הנחיות מסוימות לגבי קו ייצור מסוים. עוד יצוין כי ביולי 2024 הזמין משהב"ט מתעשייה זו ייצור של אמל"ח מסוים בסכום של כמה מיליארדי ש"ח, וזאת כדי להבטיח עצמאות כחול-לבן בייצור.

אשר להגברת הייצור של אמל"ח מסוימים בנובמבר 2023 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון, בהשתתפות מנכ"ל תעשייה זו וגורמים נוספים, בנושא קווי ייצור בתעשייה. בדיון הציג מנכ"ל התעשייה את יכולות הייצור של אמל"ח מסוימים. מנכ"ל משהב"ט הנחה לגבש תוכנית עבודה, בשיתוף צה"ל, לרכש אמל"ח לפי כושר הייצור המרבי שלהם ולהציגה בדיון נוסף.

בינואר 2024, קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון נוסף, בהשתתפות מנכ"ל תעשייה זו וגורמים נוספים ממהב"ט, בנושא אספקת אמל"ח וקווי ייצור. בדיון הוצגה תוכנית העבודה של התעשייה שסוכמה בנושא אספקת האמל"ח שלעיל לשנים 2024 - 2025. המנכ"ל הנחה מהן הכמויות שיסופקו מכל אמל"ח.

עלה כי לפי המתוכנן, בשנת 2025 קצב הייצור של אמל"ח מסוימים יגבר באופן ניכר לעומת קצב הייצור בשנת 2024.

נוסף על הדיונים שקיים שהב"ט לשעבר לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוא כתב בינואר 2024 לראש הממשלה את עיקרי התוכנית לבניין הכוח של צה"ל בחמש השנים הקרובות בסכום של כמה מאות מיליארדי ש"ח, שנועדו לתת מענה על צורכי צה"ל. התוכנית עוסקת בין היתר בחיזוק העצמאות הביטחונית והתשתיתית וכן בחיזוק עצמאות הייצור של ישראל. זאת בין היתר באמצעות הגברת כושר הייצור של אמל"ח מסוימים בתעשיות הביטחוניות, וכן היבטים הנוגעים ליכולות ייצור בישראל בתחומים שונים.

ארבעה ימים לאחר מכן, בינואר 2024 שב וכתב שהב"ט דאז לראש הממשלה כי לנוכח המורכבות של המערכת הבין-לאומית, מחויבת ישראל לחזק את עצמאותה התפקודית בכל הנוגע לצורכי המלחמה, וכי תוכנית בניין הכוח שלעיל כוללת היבטים הנוגעים ליכולות ייצור מסוימות של אמל"ח בישראל.

בביקור שקיים שהב"ט לשעבר בתעשייה מסוימת בשנת 2024 הוא הדגיש את החשיבות של הפעלת קווי הייצור החיוניים בשעת המלחמה, בדגש על ייצור אמל"ח מסוימים, ואת החשיבות של קידום הייצור כחול-לבן. השר ציין כי נדרש לקדם את הרחבת סוגי האמל"ח בייצור כחול-לבן. גם בביקור שקיים שהב"ט לשעבר בתעשייה נוספת בשנת 2024 הוא הדגיש את החשיבות של ייצור כחול-לבן והנחה להאיץ את קצב הייצור והאספקות, בדגש על אמל"ח מסוימים. בביקור שקיים שהב"ט לשעבר בתעשייה אחרת בשנת 2024 הוא ציין כי הדירקטיבה שלו היא שצה"ל נדרש לפעול ככל הניתן כדי להרחיב את ייצור חומרי הגלם ולרכוש יכולות ומוצרים ביטחוניים כחול-לבן. זאת כדי להפחית את התלות ברכש ממדינות זרות וכדי לחזק את המדינה. עוד הנחה השר לשעבר את מנכ"ל משהב"ט לשעבר לרכז מאמצים, בשיתוף תעשייה מסוימת, כדי להגדיל משמעותית את קצב הייצור והאספקות.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי בהתאם להנחיות שהב"ט ומתוך הבנה של חשיבות הרחבתה של יכולת הייצור בישראל של אמל"ח מסוימים הוגדל במהלך מלחמת חרבות ברזל קצב הייצור בתעשייה מסוימת של אמל"ח מסוימים, וזאת כחלק מהזמנת רכש.

בינואר 2025 מסר גורם בצה"ל למשרד מבקר המדינה כי אילו היה לצה"ל "אורך נשימה" רב יותר, דהיינו מלאי אמל"ח גדול יותר, יכולת ייצור אמל"ח גבוהה יותר, וכדומה, הרי שניתן היה להאיץ את קצב המבצעים במהלך מלחמת חרבות ברזל.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי בדברי הגורם לא הובהר אם "אורך הנשימה" הוא השיקול הבלעדי שלפיו נקבע קצב המבצעים, וכי דבריו לא נגעו למבצע מסוים. עוד

מסר צה"ל כי במהלך מלחמת חרבות ברזל ננקטו צעדים רבים כדי לספק מענה על פערים ב"אורז הנשימה".

בביקורת עלה כי 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 מסויים ולבחון את נושא עצמאות הייצור של חומרי גלם מסוימים ואת הרכיבים הדרושים לכך. עוד עלה כי בנובמבר 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 מסוימים בארץ. כמו כן עלה כי בינואר 2024 הוא פנה לראש הממשלה בנושא חיזוק עצמאותה של מדינת ישראל מבחינת ייצור אמל"ח מסויים שונים.

נוסף על כך, 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. כך נמצא כי בעקבות החלטות אלו סופקה לצה"ל כמות מסוימת של אמל"ח מסויים לאחר פרוץ המלחמה עד למרץ 2024.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי לאחר מיפוי קווי הייצור החיוניים וסיכום צורכי צה"ל במלחמה נחתמה בשנת 2024 עסקה עם תעשייה מסוימת בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח לאספקת אמל"ח מסוימים, לרבות הרחבת קווי הייצור, הגברת קצב הייצור ושימור הקווים.

הנחיית ראש הממשלה בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח (כחול-לבן)
לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל: בנובמבר 2023 סיכם ראש הממשלה המכהן בישיבה של קבינט המלחמה בנושא ההשפעות הכלכליות והביטחוניות של המלחמה כי נלמד ממנה שנדרשות כמויות גדולות בהרבה של אמל"ח לצורכי התקפה והגנה בהשוואה לכל הנחות העבודה, וכי אחד העקרונות לבניין הכוח של צה"ל בעקבות המלחמה הוא כי יש לבסס יכולות פיתוח וייצור עצמאיות של אמל"ח בהיקפים גדולים ומגוונים ולצבור מלאים גדולים כדי לצמצם את התלות בסיוע חיצוני.

במאי 2025 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי בסיכום הדיון של קבינט המלחמה מנובמבר 2023 לא הטיל ראש הממשלה את האחריות להגברת עצמאות הייצור על אף גוף, וכי סיכומו בנושא הוא בגדר דירקטיבת "מצפן", אשר לפיה ובהתאם להחלטות נוספות שהתקבלו בהמשך התקיימו עמ"ט במשהב"ט ובמל"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הממשלה ולשרי הביטחון שניהנו בתקופה שנבדקה בביקורת מפברואר 2019 עד מאי 2025 כי היעדרה של דירקטיבה מדינית בכל הנוגע לעצמאות ייצור אמל"ח כחול-לבן לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, העצמאות החלקית בנושא וכושר ייצור מוגבל פגעו ביכולתו של צה"ל להצטייד בכמויות האמל"ח הנדרשות לו במהלך מלחמת חרבות ברזל, והדבר ייכב את צה"ל בביצוע משימות מבצעיות.

בדצמבר 2023 קיים הקבינט המדיני-ביטחוני דיון בנושא הערכת מצב זירתית במלחמת חרבות ברזל. בסיכום הדיון הדגיש ראש הממשלה 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.

בדיון שקיים באפריל 2024 המל"ל בהשתתפות נציגי משהב"ט, נציגי משרד האוצר וגורמים נוספים, הציג משהב"ט מיפוי של קווי הייצור החיוניים ושל היכולות שלגביהם נדרשת עצמאות ייצור בישראל, בין היתר בתחום אמל"ח מסוימים. בדיון סיכם המל"ל כי על משהב"ט להשלים את העמ"ט בנושא עצמאות ישראלית של קווי ייצור חיוניים לייצור אמל"ח מסוימים ולכלול בה

"צורך מבצעי מנומק בפריטים השונים", לרבות כמויות הייצור וקצב הייצור; וכל המשתמע לגבי הקווים, פיתוחם, שימורם והחזקת מלאים, לרבות עלויות, כוח האדם הנדרש, ועלויות הייצור המינימליות להחזקת הקווים.

עוד סיכם המל"ל בדיון שלעיל כי לאחר שמהב"ט ישלים את העמ"ט וכן לאחר שהמל"ל יתייעץ עם משהב"ט ובהתאם להחלטת ראש הממשלה, המל"ל יביא את העמ"ט לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני או לאישור ועדת השרים להצטיידות, זאת נוכח חשיבות נושא קווי הייצור החיוניים בתחום המדיני-ביטחוני כמאפשר עצמאות ישראלית, ונוכח ההשקעות התקציביות הנדרשות בכל הנוגע לקווי ייצור ולתחזוקתם.

במאי 2025 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי לצורך מימוש דירקטיבת ראש הממשלה מדצמבר 2023 להאצת העצמאות בבניין הכוח הישראלי קיים המל"ל בפברואר 2024 דיון נוסף עם משהב"ט. בדיון זה סיכם המל"ל כי נוכח חשיבות נושא עצמאות הייצור כחול-לבן בתחום המדיני-ביטחוני כמאפשר עצמאות ישראלית ונוכח התקציב הניכר הנדרש ליישום הדירקטיבה, נדרש להעלות את הנושא בפני ועדת השרים להצטיידות בתיאום עם המל"ל, וזאת לאחר שמהב"ט יסיים את העמ"ט שהוא עורך בנושא.

עוד מסר המל"ל כי בעקבות הדירקטיבה של ראש הממשלה מדצמבר 2023 קיימו משהב"ט ומשרד האוצר בינואר 2024 ובאפריל עד מאי 2024 דיונים לגבי הקמתה של ועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח של צה"ל (ועדת נגל), וכי בדיונים אלו הוחלט כי חלק מהליכי ההצטיידות של מעהב"ט, לרבות הצטיידות כחול-לבן, יוקפאו עד לסיום עבודתה של הוועדה האמורה. לפיכך השהה המל"ל את המשך העמ"ט המשותפת עם משהב"ט בנושא כחול-לבן.

נוסף על כך מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2025 כדלקמן: בישיבת ועדת השרים להצטיידות שהתקיימה בנובמבר 2024 הנחה ראש הממשלה את משהב"ט לבחון חלופות בתפיסת בניין הכוח, ובכלל זה ייצור פריטים זולים בהיקפים נרחבים; ביוני 2024 התכנסה ועדת השרים להצטיידות בכל הנוגע להצטיידות באמל"ח מסוגים שונים. בסיכום הדיון הדגיש ראש הממשלה, כדירקטיבה, את הצורך להתעצם במהירות רבה, גם נוכח "מה שמסתמן" כאמברגו על ישראל, וכי הדבר מחדד את החשיבות בקידום הייצור העצמאי של אמל"ח כחול-לבן מסוגים שונים.

נכון לאוגוסט 2025 המל"ל טרם סיכם את המלצותיו בכל הנוגע ליישום המלצות ועדת נגל, לרבות לגבי עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן. 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 ותקצובן. לפיכך, הדירקטיבות שקבע ראש הממשלה בנושא בנובמבר 2023 ובדצמבר 2023 טרם התגבשו לכדי תוכנית פעולה מלאה ומתוקצבת. עם זאת יצוין שכבר בינואר 2024 סיכם ראש הממשלה כי יש לאשר למשהב"ט תקציב רב-שנתי לבניין הכוח בהיקף כספי של עשרות מיליארדי ש"ח, ומשהב"ט הציג בדיון כי כמה מיליארדי ש"ח מתקציב זה מיועדים לתשתיות לייצור אמל"ח כחול-לבן.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר המל"ל כי לאחר הגשת המלצות ועדת נגל לראש הממשלה בינואר 2025 חודשה העמ"ט המשותפת עם מעהב"ט בכל הנוגע ליישום המלצות הוועדה, לרבות לגבי עצמאות הייצור כחול-לבן; כי במסגרת העמ"ט קיימו משהב"ט והמל"ל כמה פגישות עבודה, למשל ביוני 2025 לגבי הצגת פעילות משהב"ט בנושא כחול-לבן; וכי בסיכום הדיון נכתב כי לאחר שיוסדר התקציב לנושא כחול-לבן ותגובש תפיסה לאומית בנושא ימליץ המל"ל לקיים דיון בראשות ראש הממשלה בנושא או לעגנה בהחלטת ממשלה.

על המל"ל לסיים בהקדם את עבודת המטה לבחינת יישום המלצות ועדת נגל, לרבות לגבי עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, ולהביאה לפני ראש הממשלה. כמו כן על המל"ל לקיים בקרה ומעקב בנושא יישום החלטת ראש הממשלה לייעד כמה מיליארדי ש"ח לתשתיות לייצור אמל"ח כחול-לבן.

עבודת המטה במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח (כחול-לבן) לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

בנובמבר 2023 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בהשתתפות נציגי אגפים במשהב"ט בנושא חומרי גלם ורכיבים קריטיים. המנכ"ל הדגיש כי "אורך הנשימה" של צה"ל במלחמה מתבסס בין היתר על כושר הייצור בארץ ועל רכש מחו"ל, וכן הדגיש את חשיבותה של יכולת ייצור כחול-לבן. המנכ"ל הנחה את משהב"ט לגבש תוכנית עבודה בנושא ולהגדיר קווי ייצור וחומרי גלם לייצור בישראל.

בדיונים ובפגישות שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר עם תעשיות מסוימות ועם גורמים נוספים מנובמבר 2023 עד ינואר 2024 הדגיש המנכ"ל כי לקח מרכזי ממלחמת חרבות ברזל הוא הצורך בחיזוק עצמאות הייצור כחול-לבן ובהעדפת רכש כחול-לבן כדי לאפשר את הגברת הייצור ואת "אורך הנשימה" של צה"ל בעת המלחמה וכדי להפחית את התלות ברכש של אמל"ח וחומרי גלם קריטיים ממדינות שונות.

בינואר 2024 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בהשתתפות ראשי אגפים במשהב"ט לגבי העמ"ט שהכין משהב"ט בנושא גיבוש תוכנית לייצור כחול-לבן של רכיבים, מוצרים וחומרי גלם קריטיים למדינת ישראל כדי להקנות למדינה זמינות, גמישות ועצמאות בעקבות הנחיותו שלעיל מנובמבר 2023. המנכ"ל הדגיש כי יש חשיבות, ואף צורך לאומי, לקיים בארץ תשתיות ויכולות ייצור עצמאיות כחול-לבן של אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים קריטיים, וזאת ללא תלות במדינות העולם.

מהמצגת לדיון עולה כי יכולת הייצור בישראל לצורכי מלחמת חרבות ברזל ולהשלמת מלאים פחותה מהנדרש, וכי ככלל משהב"ט פועל בכמה דרכים להשגת עצמאות ייצור ועצמאות טכנולוגית. בין הדרכים הללו: רכש רב-שנתי של אמל"ח, הסכמי מוקדי ידע שונים, וכן מתן מענה "נקודתי", לעיתים בעקבות משבר, "אך לא בהסתכלות מערכתית בהתאם לסדרי עדיפויות".

עוד עולה מהמצגת כי העמ"ט התייחסה לנושאי קידום יכולות כחול-לבן לפיתוח ולייצור של חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח, וכן התייחסה ליכולות ייצור לשם הגברת קצב הייצור. בעמ"ט נכתב כי האומדן הראשוני של התקציב הנדרש בכול הנגוע לתשתיות הייצור כחול-לבן הוא כמה מיליארדי ש"ח.

עלה כי האומדן הראשוני של משרד הביטחון בדבר ההשקעה הכספית הנדרשת בכול הנוגע לתשתיות לייצור אמל"ח כחול-לבן הוא כמה מיליארדי ש"ח וכי חלק ניכר מההשקעה הכספית האמורה מיועד לתשתיות כחול-לבן לייצור אמל"ח מסוים ולייצור האמל"ח עצמו בסכום של כמה מיליארדי ש"ח.

בסיכום הדיון שלעיל מינואר 2024 הדגיש מנכ"ל משהב"ט דאז את הצורך הלאומי והאסטרטגי לקיים תשתיות ויכולות ייצור עצמאיות כחול-לבן של מוצרים, חומרי גלם ורכיבים קריטיים. המנכ"ל הנחה להקים בארץ תשתית ייצור של חומרי גלם, להאיץ את שדרוג קווי הייצור של אמל"ח מסוימים, להשלים את העמ"ט בנושאים שונים, כגון בנושא תשתיות מסוימות, ולקבל את עמדת צה"ל בכל הנוגע להצטיידות הנדרשת באמל"ח מסוימים.

בינואר 2024 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון נוסף בהשתתפות נציגי משהב"ט ונציג מצה"ל בנושא ייצור כחול-לבן, שהתמקד בקווי ייצור חיוניים מסוימים וכן ברכיבים ובתתי-מערכות מסוימות. המנכ"ל סיכם כי על צה"ל לסכם בהקדם את המתאר הרב-שנתי של בניין הכוח בנושאים מסוימים, וכי בהתאם לכך יידרש להרחיב את כושר הייצור כחול-לבן, וכי על גורמים במשהב"ט לגבש תוכנית שתרכז את פיתוח עצמאות הייצור בהתאם לצרכים שיקבע צה"ל. לגבי הרכיבים הנדרשים לייצור מסוים הנחה המנכ"ל כי יש לבצע רכש מלאי של חומרי גלם מסוימים שהם רכיב קריטי, כדי שלא לפגוע ביכולת הייצור של אמל"ח מסוים בשנים הקרובות. כמו כן המנכ"ל הנחה להתחיל בפיתוח מסוים.

באפריל 2024 קיים המל"ל דיון, בהשתתפות נציגי משהב"ט וגורמים נוספים בנושא פיתוח עצמאות ייצור אמל"ח מסוימים. זאת בעקבות הנחיית ראש הממשלה מדצמבר 2023 ונוכח המגבלות על אספקת אמל"ח לישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. במצגת של משהב"ט לדיון צוין כי התקציב הנדרש להקמת תשתיות הייצור כחול-לבן הוא כמה מיליארדי ש"ח. זאת לעומת התקציב בסכום אחר שהוצג למנכ"ל משהב"ט לשעבר בינואר 2024. המל"ל סיכם כי על משהב"ט להשלים את העמ"ט, בשיתוף צה"ל, בין היתר בנושא הצורך המבצעי בפריטים השונים, עלויות החזקת קווי הייצור והמלאים לאורך שנים. עוד סיכם המל"ל כי לאחר השלמת העמ"ט יקיים המל"ל דיון נוסף לקראת הצגת הנושא לוועדת השרים לענייני הצטיידות.

עלה כי יש פער של כמה מיליארדי ש"ח בין נתוני התקציב הנדרש בכול הנוגע לתשתיות הייצור כחול-לבן שהוצגו למנכ"ל משהב"ט לשעבר בינואר 2024 לבין הנתונים שהוצגו למל"ל באפריל 2024 בתחומים מסוימים. פערים אלו מדגישים את הצורך בהשלמתה של העמ"ט במעלהב"ט לקביעת היכולות שנדרשות כדי להשיג עצמאות כחול-לבן וכן לקביעת הסכומים הנדרשים לכך.

לאחר הדיון במל"ל באפריל 2024 קיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר דיונים נוספים בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן. למשל, ביולי 2024, קיים המנכ"ל דיון בהשתתפות גורמים ממשהב"ט ומצה"ל. הדיון התמקד בייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוימים.

בדיון הוצגו עיקרי תוכנית העצמאות כחול-לבן המתגבשת במעלהב"ט. במצגת לדיון צוינה בין היתר רשימה של נושאים שנדונו בעבר הנוגעים לעצמאות הייצור בסכום מוערך של כמה מיליארדי ש"ח, כמחצית מכך עבור הזמנות שהוצאו או שהחל משא ומתן עם התעשיות בנושא. בין הנושאים - הרחבה של קווי הייצור לאמל"ח מסוימים וכן לגבי קו לייצור חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח. נוסף על כך צוינו במצגת נושאים הנוגעים לייצור כחול-לבן שטרם נידונו במעלהב"ט עד ליולי 2024. כמו כן צוין במצגת כי נדרש לקבל את התייחסות צה"ל בכל הנוגע להאצת יכולת הייצור של אמל"ח מסוגים שונים.

מנכ"ל משהב"ט סיכם בדיון כי המסקנה המרכזית שעולה ממלחמת חרבות ברזל היא שישראל אינה יכולה להיות תלויה בייצור אמל"ח במדינות רבות בעולם נוכח סירובן לייצא לישראל במהלך המלחמה. המנכ"ל הנחה לבצע ניתוח כלכלי לעניין כדאיות העצמאות של ייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוימים. כמו כן הוא הנחה על המשך בדיקה בכל הנוגע לתשתיות לייצור בתעשיות מסוימות ועוד.

בדיון לגבי אספקות של אמל"ח מסוימים שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר בנובמבר 2024 הוא הנחה לבחון את הצורך בעצמאות בכל הנוגע לייצור כחול-לבן של אמל"ח מסוימים.

בדצמבר 2024 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט טרם סיכם את העמ"ט בכל הנוגע לרשימת קווי הייצור כחול-לבן ולהשקעה הכספית הנדרשת לכך, וכי לאחר סיום העמ"ט יכן צה"ל את עמדתו לגבי העמ"ט ואת התייחסותו לכך.



במאי 2021 ובספטמבר 2022 אישר מנכ"ל משהב"ט דאז את העמ"ט שביצע משהב"ט בשנים 2019 - 2021 בלי שמשלהב"ט שיתף את צה"ל במיפוי היכולות כחול-לבן. העמ"ט כללה מיפוי של אמל"ח, מערכות שונות ושירותי תחזוקה על בסיס הניסיון במשהב"ט, ולפיו נדרש שהייצור יהיה כחול-לבן, וכן כללה מיפוי יכולות פיתוח, ייצור ותשתיות שביצע משהב"ט, בשיתוף התעשיות הביטחוניות. אולם המיפוי לא כלל התייחסות לרכיבים, לחומרי גלם ולטכנולוגיות ייצור הדרושים לייצור אמל"ח כחול-לבן. עם זאת בביקורת עלה כי משהב"ט לא הקצה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל את התקציב הנדרש לשמירת כלל יכולות הייצור כחול-לבן שאישר המנכ"ל.

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, כדי לקדם את עצמאות הייצור בישראל. עד ינואר 2025 המיפוי טרם הושלם, וההחלטות שהתקבלו במעלהב"ט (משהב"ט וצה"ל) לגבי תקצוב היכולות הנדרשות לשימורה 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.

עוד עלה כי 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. עם זאת יצוין כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל התקבלו במעלהב"ט (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.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כדלקמן: מלחמת חרבות ברזל הדגישה את הדחופות לגבש תוכנית כחול-לבן; שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט אישרו את התוכנית שגיבש משהב"ט עבור מעלהב"ט בכמה דיונים שקיימו בשנים 2024 - 2025; התוכנית דינמית וכן מתעדכנת בהתאם לצרכי מעלהב"ט וכוללת, כחלק מהפקת הלקחים הנדרשת בנושא, מחויבות להעצמת התעשייה הישראלית, ובכלל זה פיתוח וייצור של אמל"ח "מקצה לקצה"; בעקבות אישור התוכנית נקט משהב"ט כמה צעדים, ובכלל זאת עיגון התשתית הנורמטיבית בנושא כחול-לבן, קביעת מנגנוני בקרה בנושא שישולבו בתהליך אישור תוכניות העבודה של אגפי משהב"ט הרלוונטיים; מיפוי צרכי צה"ל והעצמת התעשייה הביטחונית הישראלית. עוד מסר משהב"ט כי הוא מתקן את הליקויים באופן העולה בקנה אחד עם המלצות מבקר המדינה.

נוסף על כך מסר משהב"ט כי על אף היעדרה של היערכות מוקדמת מספקת לאספקת אמל"ח כחול-לבן לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, כלל הגורמים הרלוונטיים "שילבו כוחות", התגברו על פערים רבים ופעלו בקצב מהיר לייצר את המענים הנדרשים כדי להבטיח את רציפות הלחימה ואת היכולת להגן על ישראל. כמו כן בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי הואץ שדרוג הקווים לייצור אמל"ח מסוימים.

נוסף על כך מסר משהב"ט כי כדי לתקן את כל הליקויים שעלו בביקורת ו"לתרגם" למדיניות לאומית מתמשכת וממומשת המבטיחה את חוסנה של ישראל וביטחונה נדרשים מעורבות של משרד האוצר, המל"ל וגורמים נוספים ותיאום מתמשך איתם. כמו כן יש להקצות לכך את התקציב הנדרש לשימור היכולות כחול-לבן. זאת ועוד, בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי נדרש להמשיך להשקיע משאבים כדי להגביר את קצב הייצור ואת יכולות הייצור בכל התעשיות בישראל כדי לאפשר בעתיד הצטיידות מהירה באמל"ח, לרבות בעיתות חירום.

על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, לוודא מפעם לפעם את תקפותה של העמ"ט במעלהב"ט לגבי מיפוי יכולות הייצור כחול-לבן, לקבוע את סדרי העדיפויות הנדרשים בנושא ואת התקצוב לכך. זאת בעיקר נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים לייצור, שהושתו על מדינת ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ונוכח הפגיעה ביכולותיו המבצעיות של צה"ל בעטיים ובהשגת מטרות המלחמה.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי משהב"ט אחראי להוביל את עבודת המטה וכי צה"ל יהיה שותף מלא בהגדרת הצורך המבצעי וסדרי העדיפויות בהתאם לבקשות שיפנה אליו משהב"ט בנושא.

יצוין כי משהב"ט החליט לאשר תוכנית דינמית ומתעדכנת המחויבת להעצמת התעשייה הישראלית, הכוללת פיתוח וייצור של אמל"ח "מקצה לקצה". מודגשות פעולות מעלהב"ט בנושא במהלך המלחמה וכן חשיבות הבקרה והמעקב בנושא.

המלצות ועדת נגל לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מינואר 2025 : באוגוסט 2024 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית, בראשותו של תא"ל (במיל') פרופ' יעקב נגל, לבחינת צורכי בניין הכוח ותקציב הביטחון נוכח אירועי 7.10.23 ומלחמת חרבות ברזל (ועדת נגל). בפגישת הפתיחה לפעילות הוועדה הדגיש ראש הממשלה את הצורך לייצר בישראל בסיס תעשייתי ביטחוני נרחב לייצור אמל"ח. באוקטובר 2024 הגישו חברי הוועדה לראש הממשלה, לשר האוצר ולשהב"ט דאז דוח ביניים בנושא. בדוח הביניים המליצה הוועדה בין היתר לאשר הצטיידות בכמה סוגי אמל"ח.

בעקבות דוח הביניים הכין המל"ל הצעה להחלטת ועדת שרים להצטיידות באמל"ח. בנובמבר 2024 אישרה ועדת השרים להצטיידות בראשות ראש הממשלה למשהב"ט את הרכש של כמה סוגי אמל"ח. בכלל זה אמל"ח כחול-לבן. נוסף על כך החליטה ועדת השרים להצטיידות במועדים שונים, לאחר דירקטיבת ראש הממשלה מדצמבר 2023, על הצטיידות באמל"ח כחול-לבן מסוגים מסוימים.

במאי 2025 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי בדוח שיופץ לוועדת השרים להצטיידות לגבי ההחלטות שאישרה הוועדה ייכלל פירוט לגבי האצת ייצור האמל"ח כחול-לבן.

בתחילת ינואר 2025 הגישו חברי הוועדה לראש הממשלה, לשר האוצר ולשהב"ט דאז את הדוח שהכינה הוועדה. עם קבלת הדוח הודיע ראש הממשלה לציבור כי "נלמד [את הדוח]... ונביא אותו להחלטות". כמו כן קיים ראש הממשלה באותו מועד דיון ובו הנחה את המל"ל לרכז את יישום המלצות ועדת נגל וכן מנגנון בקרה לגבי מימוש ההמלצות.

בדוח ועדת נגל המליצה הוועדה על השיטה והעקרונות להכנת תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית למימוש הדיקטיבה המדינית על ידי "הדרג הביטחוני", וזאת לפני הגדרת תוכנית עבודה והצבעה פרטנית על מקורות תקציביים והשימוש בהם. הוועדה המליצה על כמה נושאים חיוניים ביותר לקידום, שיש לתת להם את עיקר תשומת הלב והמשאבים, ובהם חיזוק עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, בניית תשתיות קריטיות וחיזוק העליונות הטכנולוגית.

ועדת נגל ציינה בדוח כי היא התרשמה שעצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים במספר מרכיבים קריטיים חיונית לביסוס עצמאותה ועוצמתה של ישראל, וכי הדבר קיבל משנה תוקף בעקבות לקחי מלחמת חרבות ברזל ונוכח אירועים שונים, כגון הטלת אמברגו, מחסור באמל"ח מסוגים שונים, ותחרות עולמית עזה על משאבים.

הוועדה פירטה מספר מסוים של סוגי אמל"ח, רכיבים וחומרי גלם קריטיים המשמשים לייצור אמל"ח שחשוב שישראל תשמור על עצמאות כחול-לבן בייצורם ותחזק את יכולת הייצור של התעשייה בארץ. כמו כן הוועדה פירטה תוכנית פעולה הכוללת הכפלה של קווי ייצור בהתאם לצורך, יצירת יתירות בייצור במקרים חריגים, רכישת מלאים, ויצירת עצמאות בייצור רכיבים וחומרי גלם קריטיים. כל זאת לצורך שמירה על רציפות תפקודית.

עוד המליצה ועדת נגל בכל הנוגע לחיזוק עצמאות הייצור והעליונות הטכנולוגית של ישראל להגדיל את תקציב המו"פ המרכזי ב-20%, להקים מנגנון חדש ויעיל לרכש של המרכיבים הקריטיים, הכולל התחייבות במשך עשר שנים; לפעול בשיתוף התעשיות הביטחוניות להכנת תוכנית לפיתוח ולהשרדה של מערכי הייצור העיקריים; ולהקים במשהב"ט מינהלה לרכש כחול-לבן שתהיה אחראית בין היתר לגבש תוכנית בכל הנוגע להקמה או להרחבה של קווי ייצור של אמל"ח מסוימים.

עלה כי ועדת נגל המליצה להקציב כמה מיליארדי ש"ח להגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים כחול-לבן, להרחבת תשתיות הייצור ועוד.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כי מתוך הסכום שהמליצה ועדת נגל לתקצב לשם הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים והרחבת תשתיות הייצור, אושרה עד לאוגוסט 2025 הקצאה מזערית בלבד.

עוד עלה בביקורת כי עד ליולי 2024 התקבלו במעב"ט (משהב"ט וצה"ל) החלטות לגבי תקצוב היכולות הנדרשות לשימורה של עצמאות הייצור כחול-לבן ולהגברתה שהסתכמו בסך של כמה מיליארדי ש"ח, כי בסוף ינואר 2024 סיכם בדיון ראש הממשלה כי יש לאשר למשהב"ט תקציב רב- שנתי לבניין הכוח בהיקף כספי של כמה עשרות מיליארדי ש"ח, וכי משהב"ט הציג בדיון כי כמה מיליארדי ש"ח מתקציב זה מיועדים לתשתיות ייצור אמל"ח כחול-לבן.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הנחיית ראש הממשלה מינואר 2025 הוא בוחן את המלצות ועדת נגל מינואר 2025 ומקיים עמ"ט בנושא, לרבות לגבי סוגיית עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, שהיא אחד מנדבכי הדוח. עוד מסר המל"ל כי העמ"ט טרם בשלה להצגה לדרג המדיני נוכח ההתפתחויות הביטחוניות שאירעו לאחר הגשת דוח הוועדה, ובעיקר נוכח מבצעי "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא" ונוכח המשתמע מהם מהבחינה התקציבית.

בתשובה על ממצאי הביקורת מדצמבר 2025 מסר צה"ל כי התוכנית להגברת עצמאות הייצור בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח שהוחל ביישומה בשנת 2024 כוללת בין היתר רכש של חומרי גלם ורכיבים לייצור אמל"ח כחול-לבן.

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-לבן.³⁶

על המל"ל ומשהב"ט, בשיתוף צה"ל, להסדיר את אופן ההצגה של ביצוע תוכניות העבודה האמורות 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 העמ"ט לבחינת המלצות ועדת נגל, לרבות לעניין בחינת עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, ולהביאה לפני ראש הממשלה בנושא לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, וזאת על בסיס העמ"ט המשותפת שמקיימים המל"ל ומשהב"ט בנושא כחול-לבן, לשם קביעת סדרי העדיפויות והתקציב לכך.

מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יבחן את המלצות ועדת נגל מינואר 2025, לרבות בנושא הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, הרחבת תשתיות הייצור וחיזוק העלינויות הטכנולוגיות של מדינת ישראל. זאת בהתאם לסיכום העמ"ט המשותפת שמבצעים המל"ל ומשהב"ט ועל בסיס נתוני מעב"ט. עוד מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יקבל את החלטות 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, ונוכח העובדה כי זה כעשרים שנים לא טיפלה מעב"ט (משהב"ט וצה"ל) בנושא כחול-לבן כנדרש, ובהתחשב בצורך בקידומו בראייה צופה פני עתיד, לרבות באמצעות קבלת החלטות וקביעת תוכנית עבודה סדורה ומתוקצבת בנושא חשוב זה.

³⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 72ב (2021), עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה", עמ' 23.

היבטים נוספים הנוגעים לעצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן

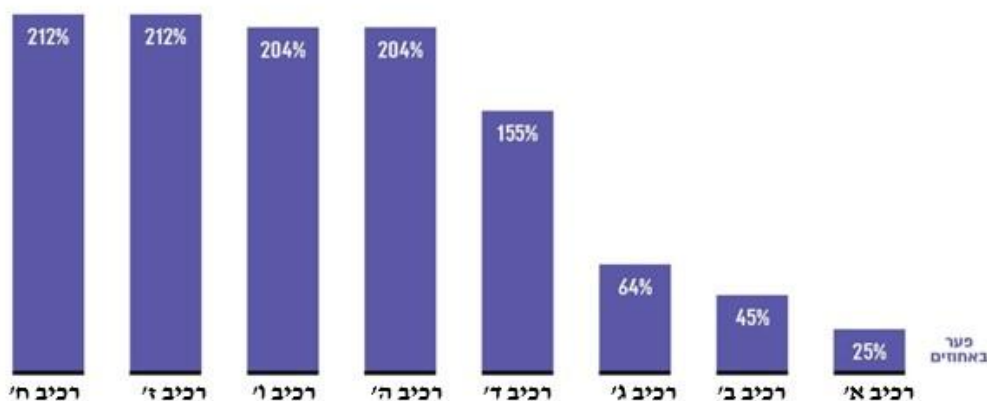
עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים תעשיות מסוימות לייצור אמל"ח³⁷: הזינוק שנוצר בביקוש העולמי לאמל"ח בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022 והתגברות הביקושים בצה"ל לאספקת אמל"ח מסוגים שונים מהתעשיות הביטחוניות בארץ ומחול"ל בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 תרמו לעליית מחירים של פריטים שונים שנרכשו מחול"ל המשמשים לייצור אמל"ח.

במאי 2024 מסרה תעשייה מסוימת למשרד מבקר המדינה כי מלחמת חרבות ברזל גרמה לעלייה משמעותית של מחירים, וכי גם מלחמת רוסיה-אוקראינה גרמה לעליית מחירים ולהארכת זמני האספקה של פריטים שונים בעקבות גידול בביקוש העולמי להצטיידות באמל"ח. לפיכך קשה ליחד את עליות המחירים לפריט מסוים בגין מלחמת חרבות ברזל או בגין מלחמת רוסיה-אוקראינה.

עוד מסרה התעשייה כי נגרמו עליות מחיר של פריטים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עקב סיבות שונות. דהיינו עולה כי עליות מחיר לא נגרמו בהכרח בגלל מלחמת חרבות ברזל או מלחמת רוסיה-אוקראינה.

להלן דוגמאות לעליית מחירים של פריטים שהזמינה התעשייה מספקים בחול"ל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל המשמשים לייצור מערכות נשק ואמל"ח מסוגים שונים יחסית למחירם לפני פרוץ המלחמה.

תרשים 1: עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים את תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח



על פי נתונים שמסרה התעשייה למשרד מבקר המדינה במאי 2024³⁸, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שמונה פריטים המשמשים את התעשייה לייצור מערכות נשק ואמל"ח התייקרו בכ-25% עד 212% לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. למשל מחירים של רכיבים ה' וז' עלה ב-204% וב-212%, בהתאמה.

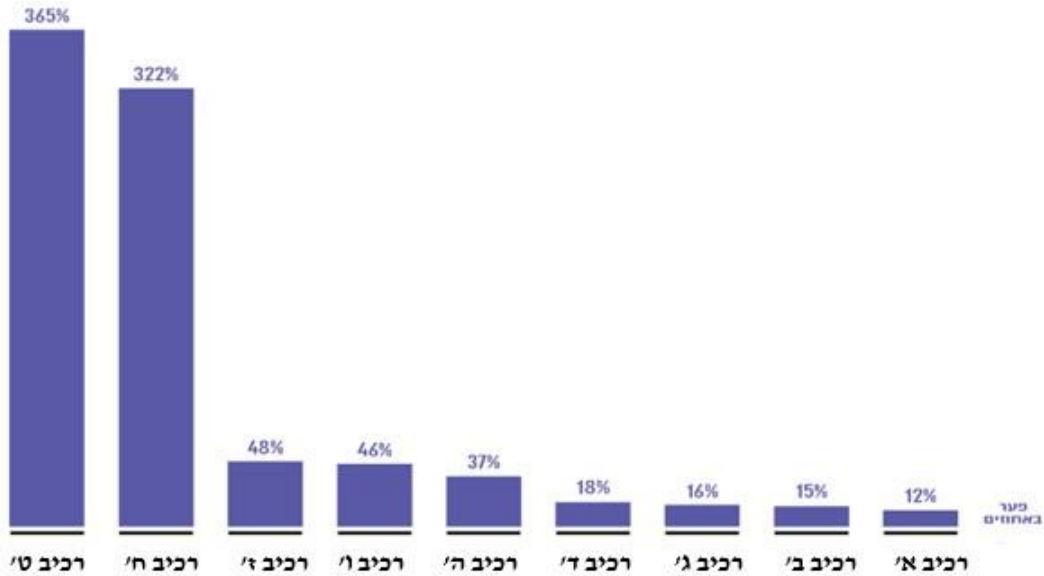
בפברואר 2024 מסרה תעשייה נוספת למשרד מבקר המדינה כי היא לא זיהתה עליית מחיר של פריטים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, אולם עלויות ההובלה התייקרו במידה ניכרת לאחר פרוץ המלחמה.

³⁷ עליית מחיר, לרבות עליית מחיר הובלה.

³⁸ נכון לספטמבר 2024 התעשייה לא אישרה לספק של פריט מסוים להעלות את המחיר.

להלן דוגמאות לעליית מחירים של רכיבים שהזמינה תעשייה מסוימת מספקים בחו"ל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל לייצור מערכות נשק ואמל"ח יחסית למחירם לפני פרוץ המלחמה.

תרשים 2: עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים את תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח



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

מהתרשים עולה כי תשעה פריטים המשמשים את התעשייה לייצור מערכות נשק ואמל"ח התייקרו בכ-12% עד 365% לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. לדוגמה, מחירם של רכיבים ח' וט' עלה ב-322% ו-365%, בהתאמה.

מהמתואר לעיל עולה כי בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022 חל במדינות בעולם גידול בביקוש להצטיידות במערכות נשק ובאמל"ח, והדבר גרם לעליית מחירם של פריטים שונים המשמשים לייצורם. גם בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה עלייה במחיר פריטים כאמור, לרבות במחירי ההובלה. אולם, 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.

המתח המובנה בפעילות החברות הממשלתיות הביטחוניות בשעת מלחמה: בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, נקבע כי חובה על הדירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה את תקציבה השנתי של החברה, את דרך ביצועו, את השימוש במקורות העומדים לרשותה, את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תוכניתה לטווח הארוך. לשם כך דירקטוריון החברה והוועדות שהקים מקיימים ישיבות לפי צורכי החברה. למשל, דירקטוריון רפאל אישר בישיבה בדצמבר 2022 את תקציב החברה לשנת 2023 ואת התכנון לשנים 2024 - 2025, ודירקטוריון התע"א אישר בישיבה בדצמבר 2023 את תקציב החברה לשנת 2024 ואת התוכנית העסקית שלה לשנים 2025 - 2028 לפי התקציב האמור. התקציב והתוכנית שלפיו כוללים את הפעילויות הנדרשות לאספקת אמל"ח למשהב"ט עבור צה"ל ולקוחות בחו"ל.

עוד נקבע בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, כי 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. הממשלה לא קבעה כי רפאל והתע"א יפעלו בהתאם לשיקולי פעולה אחרים שאינם עסקיים.

בחזון רפאל נקבע כי היא תהווה נדבך משמעותי בביטחון מדינת ישראל, כחברה גלובלית, חדשנית, צומחת ורווחית, המפתחת, מייצרת ותומכת מערכות לחימה שבחזית הצורך המבצעי ובקדמת הטכנולוגיה. נוסף על כך קבעה רפאל כי ייעודה הוא להוביל בפיתוח מערכות מתקדמות ופורצות דרך בתחום הביטחוני בארץ ובעולם וכן להמשיך להיות מרכז לאומי למחקר ולפיתוח ביטחוני ונדבך מרכזי בבניין יכולת ההרתעה, המגן וההכרעה של מדינת ישראל.

בחזון התע"א נקבע כי היא תעמוד בחוד החנית של הטכנולוגיה העולמית כדי להבטיח את עתיד עובדיה, שותפיה ומדינת ישראל. נוסף על כך קבעה התע"א כי אחד מערכיה הוא לפעול ללא פשרות כדי להמשיך מורשת מפוארת של מצוינות וחדשנות טכנולוגית למען ביטחון ישראל, וכי היא שותפה חיונית לשמירה על חירותם וביטחונם של אזרחי ישראל ולצמיחת כלכלת המדינה.

בינואר 2025 קיים דירקטוריון רפאל שתי ישיבות בכמה נושאים ובכלל זה בנושא עסקאות שמבצעת רפאל. באחת הישיבות ציין הסמנכ"ל לשיווק ולפיתוח עסקי כי לעתים רחוקות מחליט הדירקטוריון כי רפאל תבצע פרויקט בהפסד כספי. זאת בין היתר כדי להעניק יתרון מבצעי וטכנולוגי לצה"ל מטעמי ציונות ומימוש של חזון רפאל. עם זאת הסמנכ"ל הוסיף כי בכל המקרים של קבלת החלטה כאמור קיימת תוכנית עסקית ארוכת-טווח לכיסוי ההשקעה הראשונית שמבצעת רפאל באמצעות קבלת הזמנות נוספות.

נוסף על כך ציין יו"ר הדירקטוריון בישיבה נוספת של הדירקטוריון בינואר 2025 כי בפועל בחלק מהמקרים רפאל מפסידה, וזאת כי היא רואה בראש ובראשונה את ביטחון המדינה, אולם גם במקרה כזה רפאל אינה צריכה להפסיד. עוד ציין יו"ר הדירקטוריון כי ה"מוטו" של רפאל הוא דאגה לביטחון המדינה, כחברה עסקית, בריאה וצומחת, וכי אין ניגוד עניינים בין הגשמת המניעים העסקיים לבין הגשמת חזון החברה וכי יש הלימה בין שתי מטרות אלה.

בדצמבר 2024 מסר מנכ"ל אחת מהתעשיות למשרד מבקר המדינה כי התעשייה השקיעה ממשאביה "הון עתק" כדי להגדיל את כושר הייצור של אמל"ח מסוים במהלך מלחמת חרבות ברזל אך לא קיבלה ממשבה"ט החזר על כך.

בפועל רפאל והתע"א מפתחות מערכות ואמל"ח הדרושים לצה"ל, וזאת במימון עצמי ובמסגרת מו"פ מוזמן ממשבה"ט, וכן הן מייצרות אותם לאחר קבלת הזמנות ממשבה"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 ממשבה"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.

בביקורת עלה כי 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.

בביקורת עלה כי 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 שבעטייה הן מוכנות לעתים לספוג הפסדים. פעילותן של רפאל והתע"א לעתים "על חשבונן" במהלך מלחמת חרבות ברזל בהתאם לחזון ולערכים שלהן ראויה לציון. אולם, הסתמכותה של מערכת הביטחון על כך אינה תקינה ואינה מוסדרת במלואה אלא נסמכת לעתים על רצונן של החברות הממשלתיות הביטחוניות. על מערכת הביטחון להסדיר סוגיה זו כדי לאפשר לרפאל ולתע"א לפעול כנדרש כחברות עסקיות מחד, ומאידך לתמוך במערכת הביטחון כחברות ממשלתיות ביטחוניות. מצב דברים זה, שבו מערכת הביטחון (ממשבה"ט וצה"ל) לא

קבעה לתעשיות הביטחוניות בבירור מהן הדרישות לייצור אמל"ח כחול-לבן, ממחיש את הצורך המיידי בסיום עבודות המטה במשהב"ט, בשיתוף צה"ל, ובמל"ל.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לעדכן מפעם לפעם את עבודת המטה שהוא מבצע, ועל המל"ל להשלים את עבודת המטה המשותפת שהוא מבצע עם מערכת הביטחון בכל הנוגע ליישום המלצות ועדת נגל, לרבות לגבי עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, לצורך הצגתה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני ולתקצוב בהתאם, ובכלל זה בכל הנוגע להיקפי הייצור ולשימור הקווים החיוניים בהתאם לצרכים המבצעיים של צה"ל ובהתאם לדירקטיבה שיקבע הקבינט המדיני-ביטחוני לגבי עצמאות המדינה בייצור אמל"ח כחול-לבן. מומלץ כי בעבודת המטה שמבצעת מערכת הביטחון ייבחנו חלופות לאופן ההסדרה הנדרש לפעילותן של החברות הממשלתיות הביטחוניות בעיתות מלחמה, לרבות באמצעות הוצאת צו, כריתת הסכם, ובחינת מנגנון למתן פיצוי לחברות אלו ככל שיידרש.

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

בהקשר זה יצוין כי בביקור שקיים שהב"ט לשעבר בתע"א בפברואר 2024 הביע השר את הערכתו הרבה לתע"א על פעילותה הענפה וביצוע עבודה "24/7" במהלך המלחמה, וכן ציין כי הוא התרשם מהיכולות הטכנולוגיות שהוצגו לפניו והדגיש כי הן מובילות לעליונות של צה"ל במלחמה. גם בביקור שקיים שהב"ט לשעבר ברפאל באפריל 2024 שיבח השר את הירתמותה של רפאל למאמצי הלחימה בין היתר בכל הנוגע לתגבור קווי הייצור ולביצוע עבודה "24/7", וכן שיבח את יכולותיה הטכנולוגיות המובילות לעליונות מבצעית-טכנולוגית. נוסף על כך, צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי לתעשיות הביטחוניות מגיע ציון לשבח על הירתמותן הרבה לסייע לצה"ל במהלך המלחמה.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר השר לשיתוף פעולה אזורי והשר הממונה על רשות החברות הממשלתיות כי אחד מלקחי מלחמת חרבות ברזל הוא הצורך לייצר מגוון רחב ככל האפשר של אמל"ח כחול-לבן; וכי החברות הממשלתיות הביטחוניות אמורות לפעול לפי שיקולים עסקיים בלבד. עוד מסר השר כי הוא פועל להפרטת התע"א ורפאל משום שהדבר ימקסם את רווחיהן, דבר שיגביר את ביטחון המדינה; וכי ניתן לעגן ב"צו אינטרסים חיוניים" את האינטרסים הביטחוניים של המדינה בחברות ביטחוניות - ממשלתיות או ציבוריות.

תפקידי מנה"ר בנושא הכוונה ופיתוח של תשתית תעשייתית - ביטחוניית לייצור: בהוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) לגבי ארגון מנה"ר מדצמבר 2020 נקבע כי בין תפקידי מנה"ר ליזום פעילות לעידוד ולהרחבה של הייצור המקומי בארץ ולפעול לשם הקמת תשתית תעשייתית-ביטחוניית ולשם הסבת היבוא לייצור מקומי.

בביקור שקיים מנכ"ל משהב"ט לשעבר במנה"ר בינואר 2024 בהשתתפות ראש מנה"ר, סגני ראש מנה"ר ונציגים נוספים ממנה"ר סיכם המנכ"ל כי תפקיד עיקרי של מנה"ר הוא להעצים חברות ישראליות.

בפברואר 2024 מסר ראש מנה"ר למשרד מבקר המדינה כי רק במסגרת המטה שבמשהב"ט המשמש להקמה ולשדרוג של תשתיות ייצור לרכיבים קריטיים (מר"ק) מנה"ר מופקד על פיתוח תשתית תעשייתית-ביטחוניית לייצור ועליו ליזום פעילות לעידוד ולהרחבה של הייצור המקומי, וזאת בהתאם לתקציב שהוא מקבל לכך.

בביקורת עלה כי תשובתו של ראש מנה"ר מפברואר 2024 ולפיה רק במסגרת המטה לתשתיות ייצור רכיבים קריטיים (מר"ק) מופקד מנה"ר על פיתוח תשתית תעשייתית - ביטחוניית לייצור אינה עולה בקנה אחד עם תפקידי מנה"ר שנקבעו בהוראת משהב"ט בנושא ארגון מנה"ר

מדצמבר 2020, ולפיה מנה"ר מופקד על פיתוח והקמה של תשתית תעשייתית - ביטחונית. זאת ועוד, התשובה גם אינה עולה בקנה אחד עם הסיכום של מנכ"ל משהב"ט לשעבר, מינואר 2024, ולפיו תפקיד עיקרי של מנה"ר הוא להעצים חברות ישראליות כדי לאפשר זמינות של מלאים אסטרטגיים ולשמור על יכולות ייצור לאומיות.

על מנה"ר ליישם את תפקידיו שנקבעו בהוראת משהב"ט בנושא ארגון מנה"ר מדצמבר 2020 בכל הנוגע לפיתוח ולהקמת התשתית התעשייתית-ביטחונית הנדרשת, לרבות תשתית לייצור אמל"ח. על מנכ"ל משהב"ט להעמיד לרשות מנה"ר את התקציב הנדרש לשמירה על יכולות ייצור אמל"ח כחול-לבן בהתאם לסדרי העדיפויות שיקבע בשיתוף עם צה"ל.

הוראת משהב"ט לגבי כחול-לבן: במאי 2021 הנחה מנכ"ל משהב"ט דאז את משהב"ט להכין בתוך שלושה חודשים הוראת משהב"ט שתקבע תהליך עיתי, מובנה ומוגדר לבחינה שוטפת של "נקודת העבודה" לגבי "העוגן" התעשייתי והטכנולוגי כחול-לבן, וכי על צה"ל להשתתף בתהליך יישומה ולהציג את עמדתו המבצעית של צה"ל. בספטמבר 2022 הנחה מנכ"ל משהב"ט לשעבר את משהב"ט לגבש את ההוראה עד לסוף שנת 2022.

בינואר 2024 גיבש משהב"ט טיוטת הוראה בנושא שימור של עצמאות ייצור ועצמאות טכנולוגית בתעשיות כחול-לבן. בטייטה נכתב כי מטרת ההוראה היא להגדיר את תהליכי העבודה לקביעת תחומי הפעילות בתעשייה אשר לגביהם נדרשת עצמאות ייצור ועצמאות טכנולוגית ואת המנגנונים הנדרשים להבטחת יכולות אלו, וכי על משהב"ט לתאם עם צה"ל את מימוש תוכניות הרכש ותקצובן כדי ליישם את ההוראה.

בביקורת עלה כי רק בנובמבר 2025, כשלוש שנים לאחר סוף שנת 2022 - המועד המעודכן שקבע מנכ"ל משהב"ט לשעבר כי משהב"ט יגבש הוראה בנושא שימור עצמאות ייצור ועצמאות טכנולוגית בתעשיות כחול-לבן, פרסם משהב"ט את ההוראה. מאחר שהוראות משהב"ט מתוות את דרכי הפעילות התקינה של המשרד, משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי התמשכות ההליך לגיבוש ההוראה עלול היה לפגוע בתהליכי העבודה התקינים הנדרשים לקביעת תחומי הפעילות שלגביהם נדרשות עצמאות ייצור ועצמאות טכנולוגית.

בדצמבר 2024 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי אם ההמ"ב בנושא שימור עצמאות הייצור והעצמאות הטכנולוגית בתעשיות כחול-לבן תכלול "נגזרות" הדורשות לעגן תהליכים בצה"ל, הרי שלאחר שמשלהב"ט ישלים את הכנת ההמ"ב ויעבירה להתייחסות צה"ל, יכין צה"ל פקודה בנושא בתיאום עם משהב"ט.

על צה"ל להכין פקודה או הוראה בנושא שימור של עצמאות הייצור והעצמאות הטכנולוגית בתעשיות כחול-לבן, ככל הנדרש, לצורך יישום הוראת משהב"ט בנושא.

הפצת מידע על תשתיות ורכיבים קריטיים על ידי המטה לתשתיות ייצור לרכיבים קריטיים (מר"ק): בהוראת משהב"ט (המ"ב) לגבי המטה לתשתיות ייצור לרכיבים קריטיים (מר"ק) מאוגוסט 2019 נקבע כי מנה"ר נושא באחריות המטה להוראה. עוד נקבע בהמ"ב כי המר"ק יפיץ מדי שנה לתעשיות הביטחוניות, לתעשיות רלוונטיות נוספות ולגופים רלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט דפי מידע לגבי רכיבים קריטיים המיוצרים בארץ וזמינים לייצור אמל"ח ולגבי זמינות תשתיות לייצור רכיבים קריטיים. דפי המידע חיוניים להעלאת מודעותם של הגופים האמורים לדבר קיומם של רכיבים קריטיים ושל תשתיות חדשות או משודרגות לייצורם.

בפברואר 2024 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי המר"ק אינו מפיץ את דפי המידע לתעשיות הביטחוניות כנדרש בהמ"ב בנושא המר"ק, וכי המידע מופץ בעל פה. ביוני 2024 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט החליט לבטל עד לסוף פברואר 2021 את ההנחיה שבהמ"ב לגבי הפצת דפי המידע ובמקומה להוסיף הערה, ולפיה ספק של משהב"ט יתחייב

להשתמש ברכיבים מייצור מקומי במקום לרכוש רכיבים בחו"ל. דהיינו הספק יפנה למר"ק לשם קבלת מידע על אודות הרכיבים הקריטיים הזמינים.

בביקורת עלה כי בניגוד לנדרש בהוראת משהב"ט בנושא המטה לתשתיות ייצור לרכיבים קריטיים (מר"ק) מאוגוסט 2019, המר"ק אינו מפיץ מדי שנה לתעשיות הביטחוניות, לתעשיות רלוונטיות נוספות ולגופים רלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט דפי מידע לגבי רכיבים קריטיים המיוצרים בארץ וזמינים לייצור אמל"ח ולגבי זמינות התשתיות לייצור רכיבים קריטיים. אי-הפצת דפי המידע עלולה לפגוע במידע שבידי הגופים האמורים לגבי זמינותם של הרכיבים הקריטיים ושל תשתיות הייצור של רכיבים אלו, אשר את חלקם מימן משהב"ט, ובכך לפגוע בשימוש באופן המיטבי של גופים אלה ברכיבים הקריטיים כחול-לבן בעת ייצור אמל"ח בארץ, וכן בשימוש בתשתיות כחול-לבן לייצורם. עוד עלה בביקורת כי עד לאוגוסט 2024 משהב"ט לא תיקן את הוראתו בנושא המר"ק, אף שתאריך היעד שקבע לכך היה סוף פברואר 2021. אי-הסדרת נושא זה פוגעת במהות הרעיון שבבסיס המר"ק בכל הנוגע לייצור מיטבי של רכיבים קריטיים הנדרשים למשהב"ט ולשיתוף יכולות אלו עם התעשיות השונות ועם הגופים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט.

על משהב"ט להסדיר את אופן העברת המידע הנדרש לתעשיות הביטחוניות, לתעשיות רלוונטיות נוספות ולגופים רלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט בכל הנוגע לזמינות הרכיבים הקריטיים והתשתיות לייצור רכיבים אלו. זאת כדי להעלות את מודעות הגופים האמורים למידע הנדרש, ובכך לאפשר להם לעשות את השימוש המיטבי ברכיבים הקריטיים ובתשתיות הייצור כחול-לבן. בהתאמה, על משהב"ט לתקן את הוראתו בנושא המטה לרכיבים קריטיים (מר"ק) לגבי הפצת המידע.

בתשובה על ממצאי הביקורת מאוגוסט 2025 מסר משהב"ט כי לנוכח הצורך, שהתעצם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הוכפל תקציבו של המטה לרכיבים קריטיים (מר"ק).

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. החברות הממשלתיות הביטחוניות - התע"א ורפאל - פועלות משיקולים עסקיים ולמען ביטחון המדינה. הדבר מעוגן בחזון ובערכים שלהן. 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 עמ"ט 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.

סוגיית שימור תשתיות הייצור מקבלת חשיבות יתרה במקרים שבהם אין לתעשיות הביטחוניות מניע עסקי לשימורן, בהיעדר הזמנות רכש. במקרים אלו קיים חשש להזנחת התשתיות, סגירתן ואף לאבדן יכולות הייצור. יודגש כי במקרה הצורך, הקמתן מחדש של תשתיות שאבדו תהיה כרוכה בהשקעת משאבים גדולים, ותימשך זמן רב.

בביקורת זו עלו ליקויים הנוגעים בעיקר לנושאים האלה: הקבינט המדיני-ביטחוני בראשות ראשי הממשלה לשעבר בתקופת כהונתו שנבדקו בביקורת - פברואר 2019 עד 13.6.21 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 שניהנו 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 בנושא כלל היכולות הנדרשות כחול-לבן³⁹ וממילא לא קבעו מדיניות בנושא, סדרי עדיפויות ותוכנית מתקצבת ליישום. עם זאת, שר הביטחון לשעבר שניהן ב-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 ממעשהב"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 ומתקצבת שבמסגרתה נקבע אילו חומרי גלם, רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) ורכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) נדרש לרכוש בעיתות שגרה לצורך האצת ייצור אמל"ח במצבי חירום; מיפויי היכולות כחול-לבן שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 בוצעו בלי שמשב"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 גלם המשמשים לייצור אמל"ח כחול-לבן ואת הדרכים לצמצומם.

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 במעשהב"ט מדוחות מבקר המדינה וכן ממלחמות וממבצעים צבאיים קודמים, כגון מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הביטחון ולצה"ל, כל אחד בתחום אחריותו, על אי-תיקון ליקויים מתמשך משנת 2007 בנושא ייצור אמל"ח כחול-לבן.

עם זאת, רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל קבע ראש הממשלה 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 במעשהב"ט 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 ולהגברה של תשתיות הייצור כחול-לבן

³⁹ התקיימו דיונים בנושא אמל"ח כחול-לבן מסוים.

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; עוד מומלץ כי משהב"ט, בשיתוף צה"ל, יכלול בתוכניות העבודה הרב-שנתיות שהוא מגבש התייחסות לעצמאות הייצור כחול-לבן, לרבות התקציב שייעד 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 הביטחוניות בעיתות מלחמה כך שיינתן מענה למתח המובנה בין פעילותן העסקית של חברות אלו לשם השאת רווח לבין הצורך לתמוך בצורכי מערכת הביטחון.

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

נוסף על כך מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יבחן את המלצות ועדת נגל מיואר 2025, לרבות בנושא הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, הרחבת תשתיות הייצור וחיזוק 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 המלצות של ועדת נגל ושל מעהב"ט 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 שהושתו 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"לי 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 406.2.25.
 אמיר ברעם מ-24.3.25.

