

העלויות תפחו ללא בקרה, הפרויקט התעכב בגלל דרישות לעיצוב פנים: מבקר המדינה בביקורת על מטוס רה"מ

מבקר המדינה מפרט על הסיבות לכך שההשקעה במטוס "כנף ציון" האמירה לכ-600 מיליון שקל: תהליכי קבלת החלטות פגומים, עבודת מטה ומחקר לקויה וחסרה, הצגות חסר של עלויות, שינויים תכופים שנעשו לאחר אישור המכרז לרבות בתחומים שוליים כמו עיצוב פנים • משרד רה"מ: מטוס "כנף ציון" השלים באחרונה את הליכי הרישוי; נבצע הפקת לקחים

[דני זקנמיכל רז-חיימוביץ](#) 09.03.2022 | **גלובס**

נשיא המדינה יצחק הרצוג המריא היום לביקור היסטורי בטורקיה. הנשיא יצא מישראל במטוס מסחרי של [ישראיר](#) ולא במטוס שאמור לשרת את ראשי המדינה, [כנף ציון](#). למעשה הטיסה היום לביקור ההיסטורי יכלה להיות טיסת הבכורה של המטוס הממשלתי ולהוציא מהפלונטר את הסוגיה שמתחוללת מאחורי הקלעים והיא מי יחנוך את המטוס שעומד בחניון תע"א מזה שנים וצובר לעצמו יחסי ציבור גרועים - האם הזכות תיפול בידי [ראש הממשלה בנט](#) או הנשיא [הרצוג](#). בינתיים דוחים את הקץ אם כי צילום של המטוס הזה בנמל התעופה באיסטנבול יכול היה להיכנס לספרי ההיסטוריה - אבל זה לא יקרה. לפחות מטוס ישראיר קושט לרגל המאורע והוא יכבב בתמונות.

בתזמון מקרי מתפרסם היום (ד') [דוח מבקר המדינה](#) המתייחס לסאגת מטוס ראשי המדינה והוא מעלה תהליכי קבלת החלטות פגומים, עבודת מטה ומחקר לקויה וחסרה, הצגות חסר של עלויות, שינויים תכופים שנעשו לאחר אישור המכרז לרבות בתחומים שוליים כמו עיצוב פנים, ועוד. חלק מליקויים היוו את הסיבות לכך שההשקעה במטוס ראש הממשלה "כנף ציון" האמירה לכ-600 מיליון שקל, כך קובע הדוח שמציין כי עלות כל טיסה בו גבוהה מהחכרת מטוס אזרחי כש"כנף ציון" שוכב בחוסר מעש בהאגה של התעשייה האווירית במקום להטיס את ראשי המדינה לרחבי העולם.

מבקר המדינה [מתניהו אנגלמן](#) קובע כי תהליך קבלת ההחלטות על רכישת מטוס להטסת ראשי המדינה התאפיין בהצגת מידע חסר על-ידי כמה מהגורמים המעורבים, ובהם המועצה לביטחון לאומי, משרד הביטחון וגם השב"כ; וכי הסכומים והנתונים שהוצגו לוועדת גולדברג שהמליצה על רכישת המטוס, לא היו מדויקים ובהפרשים של מאות מיליוני שקלים.

הקבינט אישר ב-2015 תקציב של 729 מיליון שקל, אף שלוועדת גולדברג הוצגה עלות של 590 מיליון בלבד, וגם היא בהמלצתה קבעה כי יש לפעול לצמצום התקציב הזה. המבקר קובע כי לא ברור מדוע נקבע סכום התוספת הזה, וכי לא הייתה להחלטה בסיס נתונים ומידע. המצגת של המל"ל לקבינט לקתה בחסר ונמנעה מלהראות את הפער הזה בין הסכום שאישרה ועדת גולדברג לסכום שהוא לאישור הקבינט. זאת ועוד, מסירת המטוס התעכבה בכמעט שלוש שנים, זאת בין השאר בשל שינוי אפיונים של עיצוב פנים של המטוס שהגיעו ממשרד ראש הממשלה ועיכובים בקבלת החלטות במשרד ראש הממשלה, לרבות בנוגע לחומרי הגימור והגוונים במטוס.

בנוסף, העיכוב נגרם בשל התחייבות התעשייה האווירית, שזכתה במכרז ללוחות זמנים קצרים מדי למסירת המטוס, הערכות חסר של תע"א להתקנת ציוד במטוס ועיכובים שלה בהעברת חומרים ודוחות לצורך רישוי ואי-עמידתה בצמצום הפערים בלוחות הזמנים. עוד סיבה לעיכוב היא מימוש דרישות ביטחון מחמירות עקב העברת האחריות לאבטחת המטוס וסביבתו לאגף הביטחון במשרד ראש הממשלה. הדרישות הללו, כך נודע לגלובס, מולאו רק לאחרונה ובטיסה שהתקיימה בשבועות האחרונים אושרו על-ידי אגף הביטחון. עוד עיכוב נגרם בשל השלכות מגפת הקורונה.

כיום, כשראש הממשלה או נשיא המדינה טסים לביקור רשמי בחו"ל, סוכנות הנסיעות הממשלתית ענבל מוציאה מכרז בין החברות הישראליות לטובת הפעלת הטיסה. במכרז מוצגים התנאים שנדרשים ובכללם מערכת המיגון שהמטוס מצויד בה, דרישה לתצורת מושבים מסוימת והמחיר שהחברות יגבו עבור הטיסות. האפשרות שכנף ציון יבצע את הטיסה אפילו לא מוזכרת ב"תחרות" שטומן בחובו המכרז. העובדה שראשי המדינה טסים במטוסים מסחריים חוסכת לכיס הציבורי: הדוח מתייחס לעלות הטיסה הממוצעת במטוס ראשי המדינה (ובכלל זה עלות ההקמה, ההסבה, ההפעלה ועלות ההון) שצפויה להיות גבוהה בכ-108% מהעלות של טיסה ממוצעת במצב הקיים של חכירת מטוס אזרחי (כ-5.2 מיליון שקל לעומת כ-2.5 מיליון שקל). יצוין כי אומדן העלות הממוצעת של טיסה במטוס ראשי המדינה בהתחשב בעלויות ההפעלה בלבד העלה כי העלות תסתכם בכ-2.74 מיליון שקל, עלות הגבוהה בכ-10% מעלות טיסה ממוצעת בשנים 2015 עד 2019. אך אין השוואה לטיסות של ראשי המדינה בשנתיים האחרונות.

איך הכול התחיל:

הרעיון לרכישת מטוס נהגה ב-2014, על פי המלצת ועדת גולדברג לרכישת מטוס ייעודי להטסת נשיא המדינה ורה"מ (ראשי המדינה) במסגרת תפקידם. המלצתה אומצה בהחלטת ממשלה. באוגוסט 2015 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני כי לאחר אפיון המטוס הנדרש, הוא ירכש במכרז באמצעות משרד הביטחון. עוד אושרה הערכת התקציב עבור רכש המטוס, הסבתו, תחזוקתו והפעלתו למשך חמש שנים. ההחלטה קבעה כי הבעלות על המטוס תהיה של משרד רה"מ וכי חיל האוויר יטיס אותו. לימים גם נבנה האנגר מיוחד שאמור לקלוט את המטוס שבינתיים מאוחסן בתעשייה אווירית עימה חתם משהב"ט הסכם ב-2016, לרכש מטוס, ביצוע התקנות בו, תפעולו ותחזוקתו.

מהביקורת המצוינת בדוח המתפרסם היום עולה כי במשרד רה"מ לא נמצא תיעוד לעבודת המטה שנעשתה בשנת 2010 לצורך קביעת הדרישות המרכזיות בפרויקט כגון טווח הטיסה הישירה, דגם המטוס וגילו. בין השאר נמתחת ביקורת על הצורך בכמות המושבים שיכיל המטוס הגבוה פי כמה מהצורך בפועל על פי מספר הנוסעים המרבי שהצטרפו לטיסות רה"ב בין השנים 2010 ל-2013 ושמשפרם עמד על 61 נוסעים בממוצע. הצורך שהעלה המל"ל בפני ועדת גולדברג כיוון ל-200-150 נוסעים "זאת מבלי להבהיר לוועדה את הסיבות לפערים האמורים", כך הביקורת שלא נעצרת פה. משרד רה"מ לא ביצע בחינה של החלופות האפשריות בנוגע לבעלות על המטוס ולגורם שיטיס אותו לפני קביעתו משנת 2012 כי המטוס יהיה בבעלות המדינה ויוטס על ידי טייסי חה"א.

אחת מנקודות התורפה של המטוס מתייחסת ולא במקרה לעלותו הגבוהה משמעותית בפועל מזו שהוערכה מראש: על פי הדוח, משהב"ט הציג בפני ועדת גולדברג הערכת עלות רכש המטוס והסבתו (ללא עלויות הפעלה) בהיקף של כ-70 מיליון דולר. הערכה זו לא כללה את רכיב מע"מ ואת עלות ההשקעה הראשונית הנדרשת אם המטוס יופעל על ידי חה"א והיקפה כ-6.5 מיליון דולר. "נמצא כי אף שוועדת גולדברג המליצה על רכש של מטוס ייעודי להטסת ראשי המדינה, תוך המלצה לצמצום העלויות שהוצגו בסיכום צוות משהב"ט, העלויות שאישר הקבינט בסופו של דבר, כ-729 מיליון שקל, היו גבוהות בכ-137 מיליון שקל מהעלויות של צוות משהב"ט שהוצגו לוועדה. המל"ל לא הדגיש עובדה זו בפני הקבינט."

הביקורת על המידע שהציג המל"ל לקבינט ממשיכה גם בנושא הערכת העלות הכוללת של המטוס "הנתונים שצינו בה ובהצעת ההחלטה שהעביר המל"ל לקבינט עבור רכש המטוס לא היו על אותו בסיס השוואתי - במצגת העלויות הוצגו בדולרים ולא כללו מע"מ, ואילו בהצעת ההחלטה העלויות הוצגו בשקלים וכללו מע"מ."

בביקורת עלה כי המל"ל הציג לקבינט המדיני-ביטחוני בעיקר את החשיבות הביטחונית שברכש מטוס ייעודי עבור ראשי המדינה, הן מבחינת הצורך בהגנה על המטוס והן מבחינת הצורך בקשר לווייני מאובטח ורצוף במהלך הטיסות, נושאים שבהם דנה ועדת גולדברג והצביעה על פערים מסוימים שהצדיקו את הרכש של מטוס ייעודי.

"עם זאת, המל"ל לא פירט בקבינט לגבי כמה היבטים ביטחוניים מהותיים, וחברי הקבינט לא דנו בהיבטים אלו: המענה שניתן לאיומים הביטחוניים שהיו ידועים באותה עת, פערים ויכולות בהיבט ביטחוני מסוים והאחריות הביטחונית לשלב ההסבה בפרויקט. כמו כן לא הוצגו בקבינט נושאים נוספים, כגון תצורת המטוס, המשמעות של רכש מטוס בן 20 שנים לעומת מטוס חדש יותר, החלופות האפשריות הנוגעות לבעלות על המטוס, לגורם שיטיס אותו ולאחר חניית הקבע שלו, משמעותיותהן ועלותן."

וכך העלות של המטוס תפחה: חלק מהדרישות הביטחוניות הוערך בכ-92 מיליון שקל בשלב שבו ההליך המכרזי כבר החל. דרישות נוספות לאמצעי הגנה שנדרשו למטוס כללו למשל את תחום ההגנה מפני איומי סייבר וזאת אף מבלי שנציגי חטיבת הטכנולוגיות בשב"כ "שהם בעלי הידע בתחום זה, לא היו מעורבים בפרויקט לפני אישורו בקבינט, ומעורבותם החלה לאחר השלב המכרזי, בתחילת 2017."

הערכת העלויות שהוצגה בוועדת גולדברג בשנת 2014 בחישוב לחמש שנות הפעלה הייתה כ-592 מיליון שקל אולם באוגוסט 2015 אושרה עלות של כ-729 מיליון שקל ובהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016 אושרה עלות בסך של 590 מיליון שקל "משרד רה"מ לא הגדיר באופן מפורט את השינויים בתצורת המטוס ובעיצוב הפנים ולא בחן את עלותם לעומת תועלתם ונחיצותם."

שינויים בעלות של 47 מיליון שקל, כך לפי הדוח "היו בהיבטים של תצורה ועיצוב, זאת על אף שהיבטים אלה הוגדרו במסגרת המכרז, שינויים נוספים בעלות של 13 מיליון שקל שולבו בהמשך למרות שניתן היה לשלבם בתחילה ולייעל את התהליך.

במרץ 2021, יותר מעשור לאחר שעלתה היוזמה לרכש מטוס לראשי מדינה ויותר מחמש שנים לאחר שהמטוס נרכש, כידוע עדיין לא בוצעו בו טיסות. גם פיגור במסירת המטוס לחיל

האוויר נכלל בדוח והוא נגרם בין היתר "שינויים רבים בעיצוב הפנים של המטוס ועיכובים בקבלת החלטות במשרד רה"מ לרבות בנוגע לחומרי הגימור והגוונים במטוס, נושאים שהיו בנתיב הקריטי של הפרויקט וגררו עיכובים בתכנון, בייצור ובאספקת פריטי ציוד."

התייחסות כלכלית אחרת מתייחסת לכיסוי הביטוחי של המטוס שעל פי הדוח הכיסוי הזה נמוך מעלות הקמת המטוס: הכיסוי הביטוחי עומד על כ-200 מיליון שקל, בעוד שעלות המטוס הכוללת את עלות ההקמה ע"י תע"א ואת עלות המערכות השונות מוערכת בכ-382 מיליון שקל.

עלויות נוספות שניצבות בקנה כוללות תקציב של כ-2.4 מיליון שקל עבור הוצאות בלתי צפויות להפעלת המטוס במשך חמש שנים, תוספת של כ-8 מיליון שקל להוצאות נוספות מעבר "וכן קיים פוטנציאל לעלות נוספת עקב תביעה כספית של תע"א בעקבות הקפאת הפרויקט בשל מגפת הקורונה מאמצע מרץ 2020 ועד סוף אוגוסט 2020".

ויש נקודת אור: "במטוס ראשי המדינה קיים שיפור ניכר לעומת המצב הקיים (חכירה של מטוסים אזרחיים) ברמת הביטחון, לרבות בהיבטים של ההגנה על המטוס ואבטחת המידע בו, התקשורת, השליטה, התנאים במטוס, השירות שניתן בו וכן הזמינות שלו."

נקודה אחרת מתייחסת להליך המכרזי כהליך תחרותי שביטא

הפחתה של כ-268 מיליון שקל בחלק של תע"א בפרויקט (ספק) "התקציב הכולל שנקבע לפרויקט ביולי 2016 (550 מיליון שקל), ביטא הפחתה של כ-180 מיליון שקל בהשוואה להערכת התקציב שאישר הקבינט (729 מיליון שקל), בין היתר בעקבות תוצאות ההליך המכרזי."

המלצות מבקר המדינה אנגלמן הן כי משרד רה"מ, המל"ל ומשהב"ט יפיקו לקחים מפרויקט שנמשך יותר מעשור מעת ייזומו וכחמש וחצי שנים משלב היציאה למכרז ויוודאו כי פרויקטים עתידיים בעלי חשיבות ציבורית וביטחונית ימומשו בזמן הקצר האפשרי. עוד מומלץ כי הגופים האמורים יוודאו כי לפרויקטים עתידיים ייקבע לוח זמנים ריאלי לביצועם.

ממשרד הביטחון נמסר בתגובה כי "בפרויקט 'מטוס ראשי המדינה' משרד הביטחון פעל ופועל כקבלן ביצוע של משרד ראש הממשלה, בהתאם לדרישותיו, לאפיון שקבע ולתקציב שהעמיד לביצוע המשימה. חלקו של צה"ל בפרויקט נקבע גם הוא בהתאם לדרישות משרד ראש הממשלה."

משרד ראש הממשלה: נבצע הפקת לקחים

רמז מלשכת ראש הממשלה נפתלי בנט כי אולי כן ייעשה שימוש במטוס ראשי המדינה "כנף ציון": בתגובת המשרד לדוח מבקר המדינה בנושא נאמר כי "דוח המבקר מאיר היבטים שונים בתהליכי קבלת ההחלטות בפרויקט 'מטוס ראשי המדינה', אשר מצריכים תיקון והתייעלות. הדברים יילמדו ביסודיות, ויתבצע תהליך הפקת לקחים בהתאם.

"יצוין כי כתיבת הדוח הושלמה בשנת 2021, והוא מתייחס לתהליכים ולהחלטות שהתקבלו על-ידי ממשלות קודמות והחלו לפני עשר שנים ויותר, כמו גם על-ידי נושאי משרות אשר רובם אינם מכהנים בתפקידם כיום.

"מטוס 'כנף ציון' השלים בעת האחרונה את הליכי הרישוי, לאחר שהותקנו בו מערכות ייחודיות ברמות סיווג שונות שהותאמו לחפ"ק האווירי של ראשי הממשלות והנשיאים. לצד זה, מתבצעת במשרד ראש הממשלה עבודת מטה בנושא שבוחנת את כלל היבטי הפרויקט, וזו תביא בחשבון גם את הנאמר בדוח המבקר.