



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

החלטה

הקדמה

1. ממשלת ישראל החליטה ביום 23.1.2022 להקים ועדת חקירה ממלכתית לבחינת תהליכי רכש כלי השיט (ועדת הצוללות), בהתאם לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968 (להלן – **החוק**). חברי הוועדה מונו ביום 20.2.2022 על ידי נשיאת בית המשפט העליון (הרכב הוועדה השתנה ביום 21.6.2022). ביום 4.5.2022 תיקנה הממשלה את החלטתה בעניינים הנוגעים לסודיות עבודתה של הוועדה. הממשלה קבעה כי על הוועדה לחקור את תהליכי רכש כלי שיט ועסקאות הנוגעות לכך בשנים 2009-2016:

א. רכש ספינות המגן "סער 6";

ב. רכש צוללות;

ג. רכש ספינות נגד צוללות;

ד. הפרטת מספנות חיל הים;

ה. הסכמה למכר צוללות לצד ג'.

2. הממשלה הטילה על הוועדה לחקור את תהליכי העבודה המקצועיים ואת תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנושאים האמורים, לרבות החלטות מדיניות שנלוו לתהליכים אלה והתנהלות אל מול גורמי חוץ. עוד קבעה הממשלה כי הוועדה לא תחקור את התנהלותם של נאשמים בהליכים פליליים. בכך יצרה הממשלה, הלכה למעשה, הבחנה בין תפקידה של ועדת החקירה הממלכתית לעסוק בתהליכי עבודה וקבלת החלטות לבין ההיבטים הפליליים של רכש כלי השיט. זאת, מבלי לשלול את סמכות הוועדה לקבוע שיש חשש שנעברה עבירה על ידי אחרים אם מצאה שהדבר עולה מהחומר שבפניה.

3. בחודש אפריל 2022 החלה הוועדה באיסוף חומרי החקירה. הוועדה אספה מסמכים מגופים רלוונטיים, ניתחה ועיבדה את החומרים וקיימה ראיונות רקע עם אישים רלוונטיים. בחודש ינואר 2023 החלה הוועדה בגביית עדויות מאישים שהיו מעורבים במישרין בנושאי החקירה. הוועדה שמעה 41 עדים ו-124 מרואיינים, כאשר חלק מהמרואיינים זומנו גם לעדות.

4. בחוק ובהחלטת הממשלה שהקימה את הוועדה נקבעו, כאמור, הסדרים בנוגע לסודיות עבודתה של הוועדה וחומריה. כך, בסעיף 6 להחלטת הממשלה מיום 4.5.2022 נקבע כי –

"נוכח הרגישות הביטחונית הנוגעת לנושא היכולות וההיבטים המבצעיים של צוללות AIP ולנושא מכר הצוללות לצד ג', לקבוע, בהתאם לסעיף 23 לחוק כי נושאים אלה מחייבים סודיות..."



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

5. בהתאם להוראות אלה ולסעיף 18 לחוק, דיוניה של הוועדה התנהלו בדלתיים סגורות לנוכח החשש מפני פגיעה בביטחון המדינה וביחסי החוץ לאור מהות הנושאים בהם עוסקת הוועדה והחומרים שהיו בפניה. תמלילי העדויות שנשמעו בפני הוועדה פורסמו לציבור לאחר השמטת חלקים סודיים.
6. ביום 24.6.2024 שלחה הוועדה הודעות אזהרה, בהתאם לסעיף 15 לחוק, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו; לשר הביטחון לשעבר, מר משה (בוגי) יעלון; לראש המל"ל והיועץ לביטחון לאומי לשעבר, מר יוסי כהן; למפקד חיל הים לשעבר, האלוף רם רוטברג; ולעובד המל"ל, מר אבנר שמחוני. זאת, במטרה לאפשר להם לשטוח את טענותיהם בפני הוועדה טרם גיבוש מסקנותיה הסופיות, אם ירצו בכך. בהחלטת הוועדה מיום 24.6.2024 נכלל תיאור תמציתי של הנושאים שהטילה עליה הממשלה לחקור וכן פירוט הודעות האזהרה לגבי כל מוזהר. במסגרת זו הבהירה הוועדה כי הדברים מתבססים על תמונת המצב שהצטיירה בפניה על יסוד החומר שבפניה וכי הממצאים והליקויים עשויים להשתנות לאחר השלמת התהליך.
7. בהתאם לסעיף 15 לחוק, למוזהרים עומדת זכות לעיין בחומר הרלוונטי לפגיעה המצוי בידי הוועדה, לשטוח את טענותיהם ולהביא ראיות בפני הוועדה, אם בעצמם ואם על ידי עורך דין. בשל סודיות החומרים בהם עוסקת הוועדה ובהתאם להחלטות הממשלה שמכוחן הוקמה, באי הכוח נזקקים לאישורים שונים על מנת שיהיו רשאים לייצג את המוזהרים ולעיין בחומר הרלוונטי. הוועדה ערכה התייעצות עם גורמי הביטחון בנוגע להסדרים הביטחוניים הנדרשים. בנוסף, שמעה הוועדה את טיעוניהם בכתב ובעל פה של עורכי דינם של המוזהרים בנושאים הנוגעים לדרכי העיון. בפגישות אלה טענו באי כוחם של המוזהרים כי הודעות האזהרה נוסחו "באופן עמום" וכי הדבר מקשה עליהם.
8. ביום 29.8.2024, לאחר ששמעה את כל הגורמים הרלוונטיים, קבעה הוועדה את ההסדרים הביטחוניים לעיון בחומרים שבידיה, ובכלל זה כי רק שני עורכי דין מטעם כל אחד מהמוזהרים יהיו רשאים להיחשף לחומרים. בהתאם לכך, נערכה הוועדה להעמדת החומרים לעיון של המוזהרים ובאי כוחם. כך, פעלה הוועדה לזירוז התהליכים הביטחוניים המורכבים שעל עורכי דינם של המוזהרים לעבור. בנוסף, הכשירה הוועדה מתקן ייעודי שבו ניתן לעיין בחומרים והמצוייד באמצעים הטכנולוגיים הנדרשים.
9. באי כוחם של המוזהרים ביקשו להשיג על החלטת הוועדה בעניין ההסדרים הביטחוניים לעיון בחומרים ובפרט לעניין מספר עורכי הדין מטעם כל אחד מהמוזהרים, שיוכלו לעיין בחומרי הוועדה. מחודש ספטמבר 2024 ועד חודש מאי 2025 התקבלו בוועדה מכתבים מבאי כוחם של המוזהרים וכן התאפשר להם לשטוח את טענותיהם בעל פה. לצד בחינת טענותיהם של עורכי הדין, הודיעה להם הוועדה כי עליהם להשלים את הליכי הסיווג הנדרשים המאפשרים את העיון



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

בחומרים. באי כוחם של מרבית המוזהרים עשו כן. ביום 11.3.2025 הודיעה הוועדה כי הישיבה המקדמית הראשונה לפי סעיף 15 לחוק (לעניין האזהרות) תיערך ביום 21.5.2025.

10. ביני לביני, בחודש פברואר 2025 העלו המוזהרים טענות בדבר השלכות עדותם הצפויה בהליך פלילי המתנהל בבית המשפט המחוזי (ת"פ 18778-05-21 מדינת ישראל נ' גנור ואח') על קביעות הוועדה בעניינם. ביום 25.3.2025 הגישו המוזהרים עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק שבה העלו טענות בנוגע ליחס בין ההליך הפלילי לבין עבודת הוועדה וביקשו לדחות את זימונם לעדות בהליך הפלילי עד לאחר סיום עבודת הוועדה (בג"ץ 65630-03-25 שמחוני ואח' נ' היועצת המשפטית לממשלה). בסמוך לאחר מכן, ביום 10.4.2025, הגיש אחד הנאשמים בהליך הפלילי עתירה לבג"ץ, שבה ביקש סעד הפוך – להורות על השהיית עבודת הוועדה עד לסיום שלב ההוכחות בהליך הפלילי (בג"ץ 25837-04-25 בר יוסף נ' ממשלת ישראל). הדיון בשתי העתירות נקבע ליום 8.9.2025.

בעקבות עתירת המוזהרים דחה בית המשפט המחוזי את עדותם בהליך הפלילי המתברר בפניו עד לבירור העתירות בבג"ץ. משכך, ובמסגרת מנגנון התיאום שנקבע בהחלטת הממשלה שהקימה את הוועדה, התבקשה הוועדה על ידי התביעה בהליך הפלילי, שלא להעמיד את החומר שבידיה לעיון המוזהרים טרם עדותם שם. עד כה נענתה הוועדה לבקשה זו.

11. בו ביום שבו הוגשה עתירת בר יוסף (10.4.2025), הגישו המוזהרים עתירה נוספת לבג"ץ בה העלו טענות נגד החלטת הוועדה בעניין ההסדרים הביטחוניים הנדרשים לעיון בחומרים שבפני הוועדה, לרבות באשר למספר עורכי הדין שרשאים להיחשף לחומרים (בג"ץ 26835-04-25 נתניהו ואח' נ' ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט). בשתי העתירות מטעמם העלו המוזהרים טענות ביחס לנוסח הודעות האזהרה שנשלחו אליהם על ידי הוועדה ביום 24.6.2024. כך, הם טענו כי על מנת לאפשר להם "ייצוג משפטי הולם ואפקטיבי" על הודעות האזהרה לכלול (ההדגשות במקור) –

"סעיפי אישום מפורטים" אשר 'תולים בפלוגי מחדלים או מעשים ספציפיים שהוא נמצא אחראי להם לכאורה באותו שלב'. זאת ועוד, 'ככל שניתן באותו שלב, ראוי לנסח 'סעיפי אישום' אלה בפירוט מרבי, כזה שיאפשר למקבלי ההודעות לעמוד על הפגיעה הצפויה להם. הודעות האזהרה בענייננו רחוקות מרחק רב מכך. הודעות האזהרה נוסחו באופן כוללני, שאינו מאפשר לעותרים ולבאי כוחם להבין מהן הפעולות המיוחסות לעותרים ומהם הפגמים שהוועדה מוצאת בהן" (פיסקה 88 לעתירת נתניהו ואח' ופיסקה 96 לעתירת שמחוני ואח').

ביום 10.4.2025 נתן בית המשפט העליון צו ארעי בעתירת נתניהו ואח' "המעכב את דיוניה של ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי שיט בשלב האזהרות וזאת, עד למתן החלטה אחרת". הדיון בעתירה נקבע ליום 11.9.2025.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

12. ביום 10.6.2025 הודיעה הוועדה, במסגרת תגובתה המקדמית לעתירה האמורה, כי –
- ”[הוועדה] סבורה כי אין ממש בטענות העותרים באשר לנוסח האזהרות. ואולם, על מנת להקל על העותרים ובאי-כוחם, [הוועדה] שוקלת להעביר לידיהם פירוט נוסף של הודעות האזהרה שיכלול בין היתר הפניה לחומרים הרלוונטיים בחומרי הוועדה” (פיסקה 102 לתגובה המקדמית).
13. בהמשך לכך, שקלה הוועדה את בקשת המוזהרים והחליטה להיענות לה וליתן תיאור מפורט של הממצאים והליקויים לכאורה העומדים ביסוד החלטתה מיום 24.6.2024. מטרת המסמך שלהלן לסייע למוזהרים להתגונן, להציג את טענותיהם בדיונים באזהרות ולהביא עדים ומסמכים וכן לייעל את ההליך בפני הוועדה. על מנת לסייע למוזהרים, ולאור הקשר בין מספר מוזהרים לעניין מעשים ומחדלים שנתגלו לכאורה, המסמך מתייחס לכל חמשת המוזהרים. בנוסף, המסמך כולל מאות הערות שוליים, בהן קיימת הפניה לחומר שבידי הוועדה.*
14. יובהר, כי אין בתיאור המפורט כדי לשנות את האמור בהודעות האזהרה שנשלחו ביום 24.6.2024, אלא אך להציג תמונה רחבה יותר מזו שתוארה שם ולהקל על המוזהרים במסגרת ההליך לפי סעיף 15 לחוק.
15. עוד יודגש, כי תיאור הממצאים והליקויים משקף את תמונת המציאות כפי שהיא מצטיירת בפני הוועדה על בסיס החומר שבפניה בשלב זה. הוועדה אינה שוללת את האפשרות כי יחולו שינויים לאחר שיושלם ההליך לפי סעיף 15 לחוק.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הנושאים שהוטל על הוועדה לחקור

16. בפתח הדברים יצוין כי בהתאם להחלטת הממשלה, חקירת הוועדה התמקדה בתהליכי העבודה וקבלת ההחלטות בנושאים שהוטל עליה לחקור. בכלל הנושאים הנחקרים על ידי הוועדה אינה מביעה עמדה באשר לצדקתן או לגופן של ההחלטות שהתקבלו. כך, למשל, הוועדה אינה מביעה עמדה בשאלת מספר הצוללות הנחוץ למדינת ישראל. מאחר שהוועדה עוסקת ברכש כלי שיט שרובם ככולם נרכשו בסיוע ממשלת גרמניה, ראוי לעמוד על היחסים המיוחדים בין ישראל לגרמניה. במסגרת יחסים אלה, התייצבה גרמניה לצד ישראל במשך שנים ארוכות והייתה נכונה לסייע לה באמצעות אספקת פלטפורמות ימיות ואף להשתתף במימון.

א. רכש צוללות

הקדמה

מערך הצוללות – רקע כללי

17. צוללת היא אחת מפלטפורמות הלחימה המשמעותיות ביותר בצה"ל. זאת, בשל השילוב בין חשאיות פעילותה – המניבה לה יתרון ייחודי מבחינת המשימות שניתן להטיל עליה בעיתות שלום ומלחמה – לבין שרידות גבוהה ביחס לפלטפורמות אחרות, הניתנות לגילוי ביתר קלות ולכן חשופות יותר לפגיעה.¹ צוללת היא גם הפלטפורמה היקרה ביותר המצויה בידי צה"ל ועלותה הכוללת מסתכמת במיליארדי ש"ח, הכוללים הן את עלות רכישתה והן את עלות התחזוקה השוטפת לאורך שנים ארוכות.²

18. החל משנות ה-90 של המאה הקודמת מדינת ישראל רוכשת צוללות מגרמניה. בשנת 1990 נכנס לתוקף חוזה בין ישראל לגרמניה לרכישת שתי צוללות ובשנת 1991 התחייבה ממשלת גרמניה לממן את בנייתן.³ בחוזה נכללה אופציה לרכש צוללת שלישית, שמומשה בשנת 1994, בימי הקנצלר הלמוט קוהל. מימון בנייתה של הצוללת השלישית התחלק באופן שווה (50%) בין ישראל לגרמניה.⁴ צוללות 1-3 נכנסו לשירות בסוף המאה הקודמת. בדומה לכל תהליכי הרכש עבור צה"ל, גם רכש הצוללות נעשה על ידי משרד הביטחון, שהוא הגורם האמון על רכש ביטחוני ולו משלחת רכש קבועה בגרמניה.

בחינת גודל צי הצוללות

19. בדומה לפלטפורמות אחרות, גודלו של צי הצוללות אמור להיקבע בראש ובראשונה בהתאם להישג הנדרש אותו מגדיר הדרג המדיני. כדי לעמוד בהישג הנדרש ממערך הצוללות קבע הדרג המדיני את משימות המערך.⁵ הקביעה מהו מספר הצוללות הנחוץ כדי לעמוד במשימות המערך עוברת דרך שורה של שיקולים מבצעיים וטכנו-לוגיסטיים, שבהם עוסקים דרגי המקצוע, לרבות



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

מידת זמינותן של הצוללות, מגבלות על משך הזמן שבו הצוללות והצוותים שבה יכולים להימצא בים, ועוד.

20. בסוף שנות ה-90 נערכה בחינה באשר להרחבת מערך הצוללות כמענה למשימות שעליהן לבצע.⁶ כך, בשנת 1998 מינה ראש אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) ועדה לבחינת משמעויות הנוגעות למערך הצוללות, לרבות גודל צי הצוללות הנחוץ. בראש הוועדה עמד עוזר ראש אג"ת לתכנון, תא"ל עיבל גלעדי, וחבריה היו אנשי מקצוע מהתחומים הרלוונטיים, כולל נציג בכיר מחיל הים (להלן – ועדת עיבל). עבודת הוועדה נשענה על הנחות יסוד נהוגות בנוגע לאיומי הייחוס, המענה והמשימות שנקבעו על ידי הדרג המדיני עבור מערך הצוללות. כמו כן הוועדה התבססה על עבודת מטה שנערכה בחיל הים בשנת 1999 לניתוח משמעויות הגדלת הצי לארבע או לחמש צוללות. בהמלצות ועדת עיבל, שהוגשו בשנת 1999, נקבע כי על מנת לעמוד בהישג הנדרש שקבע הדרג המדיני נחוץ צי של חמש צוללות.⁷

רכש צוללות 4-5

21. בשנת 2002 אושרו העקרונות שהציעה ועדת עיבל, לאחר דיון בראשות ראש הממשלה, אריאל שרון, ובהשתתפות שרי האוצר, החוץ, הביטחון וגורמים נוספים. ראש הממשלה ציין בדיון כי הוא רואה צורך חיוני ברכש שתי צוללות נוספות (צוללות 4-5) וסוכם לדון ברכש לאחר שיאושרו צוללות מתאימות.⁸ בשנת 2005 אישרה ועדת שרים את הרכש והסמיכה את משרד הביטחון לנהל משא ומתן ולחתום על מזכר הבנות (להלן גם – MOU) עם ממשלת גרמניה בדבר תמיכתה בפרויקט, וכן לנהל משא ומתן עם המספנות הגרמניות המייצרות את הצוללות.⁹ בחודש נובמבר 2005 נחתם MOU בין ממשלות ישראל וגרמניה, שבו נקבע כי גרמניה תיתן מענק בשיעור שליש מעלות הרכש של צוללות 4-5. בשנת 2006 נחתם חוזה לרכש הצוללות ממספנת טיסנקרופ הגרמנית.¹⁰ הצוללות הגיעו לישראל בשנים 2014 ו-2016.¹¹ ההחלטה כי צי הצוללות יעמוד על חמש צוללות באה לידי ביטוי גם בתוכנית הרב שנתית של צה"ל (תר"ש), שאושרה בשנת 2008 על ידי הדרג הצבאי והמדיני (תר"ש "תפן").¹²

רכש צוללת 6

היוזמה לרכש צוללת שישית

22. הדרג המדיני וצה"ל קבעו, אפוא, כי לצורך מימוש משימות מערך הצוללות נדרש צי של חמש צוללות ותכנון בניין הכוח הרב שנתי של צה"ל נעשה בהתאם לכך. למרות זאת, בחוזה לרכש צוללות 4-5 נכללה אופציה תחומה בזמן לרכש צוללת נוספת (להלן – צוללת 6 או הצוללת השישית),¹³ וחיל הים פעל למימושה ולהגדלת הצי לשש צוללות.¹⁴ כך, בשנים 2008-2009, דן חיל הים עם טיסנקרופ במחיר הצוללת השישית, בתנאי התשלום, באפשרות לקבל מענק



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

מהממשל הגרמני וכן סיכם עימה על הארכת התקופה למימוש האופציה.¹⁵

23. לאחר הבחירות לכנסת והשבעת הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו, בחודש מרץ 2009, סבר חיל הים שקיימת הזדמנות לקידום בניין הכוח הימי. זאת, לאור ההבנה כי בממשלה החדשה ובקרב דרגי המקצוע המקיפים את ראש הממשלה הנבחר ישנם גורמים בעלי אהדה לנושא. משכך, פעל חיל הים כדי לייצר לעצמו ערוץ קשר ישיר עם הדרג המדיני והמל"ל, שלא דרך צה"ל ומשרד הביטחון.¹⁶ באותה תקופה, הגיעה הצעה ממספנת טיסנקרופ ומנציגי הממשל הגרמני ל"עסקת חבילה" בתחום הימי, שכללה מענק גרמני לרכש צוללת שישית בתמורה לכך שישראל תיתן את הסכמתה לכך שגרמניה תמכור צוללות לצד ג' (לעניין הצורך בהסכמה ראו פסקאות 96-97). הגרמנים פנו בעניין בעת ובעונה אחת לחיל הים, למשרד הביטחון, למשרד החוץ וכן פנו לראש הממשלה, באמצעות המל"ל.¹⁷

24. תכליתה של הצטיידות באמצעי לחימה היא לסייע לעמוד בהישג הנדרש, בהתחשב באיומי ובתרחישי הייחוס, בשים לב לסדרי העדיפויות הנקבעים בהתאם למגבלות המשאבים. באותן שנים מערכת הביטחון הייתה מצויה במצוקה תקציבית חריפה על רקע קיצוצים נרחבים שנעשו בצבא – עד כדי פגיעה במערכים שונים – כחלק מיישום המלצות דו"ח ועדת ברודט.¹⁸ למרות זאת, מערכת הביטחון נדרשה לבחון את רכישתה של צוללת שישית, שעלותה הכוללת הוערכה ב-3 מיליארד ש"ח.¹⁹ זאת, לקראת פגישה של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, עם קנצלרית גרמניה, אנגלה מרקל.²⁰

גיבוש עמדה לקראת מפגשי המנהיגים (אוגוסט 2009-ינואר 2010)

25. ראש הממשלה ביקש לרכוש את הצוללת השישית עוד לפני שהושלמה עבודת המטה שנועדה לבחון אם יש צורך מבצעי בצוללת ואת משמעויות הרכש.²¹ יוזכר, כי לפי קביעתה של ועדת עיבל, לשם עמידה בהישג הנדרש, שהגדיר הדרג המדיני, די בחמש צוללות (ראו פסקה 20). ראש הממשלה לא הביא לדיון מחודש את נושא ההישג הנדרש ממערך הצוללות והדרג המדיני לא שינה אותו. כמו כן, לא נעשתה עבודה מקצועית שבחנה מחדש את גודלו הראוי של צי הצוללות ואת מסקנתה של ועדת עיבל, שאומצה על ידי הדרג המדיני, לפיה די בחמש צוללות כדי לעמוד בהישג הנדרש.²²

26. חיל הים, שביקש להביא לרכישתה של צוללת שישית, סיפק בשנת 2009 שורה של חוות דעת שכללו עובדות בלתי מדויקות ומידע מטעה, במטרה להבליט את היתרונות הגלומים בצוללת ולגמד את עלויות אחזקתה.²³ חיל הים הדגיש את תרומתה של צוללת שישית למימוש המשימות שהיו חשובות לראש הממשלה. זאת, אף על פי שמסמכים פנימיים של חיל הים עולה כי למעשה צוללת שישית לא תביא למימוש משימות אלה.²⁴ משכך, הסיט חיל הים את הדיון לנתוני זמינות בלתי רלוונטיים שהוצגו באופן שנועד לשכנע לרכוש את הצוללת. ובמילותיו של קצין חיל הים



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

בראיון בפני הוועדה:

"זה קונץ פטנט. כי זה לא נובע מהצורך ולא מתאים לדרישה. [זה] נולד להצדיק הדרישה מלמעלה. מחלקת צוללות רצתה להביא צוללת שישית".²⁵

27. לאחר שבחנו את עמדת חיל הים, קבעו אג"ת והרמטכ"ל, האמונים על בניין הכוח בצה"ל, כי לא הוכח צורך מבצעי המצדיק רכש של צוללת שישית.²⁶ התנגדות צה"ל לרכש הצוללת הובעה בנחרצות בדיונים שיזמו ראש הממשלה והמל"ל בנושא. הרמטכ"ל, גבי אשכנזי, הבהיר כי הרכש היקר יחייב שינוי עמוק בסדר העדיפויות של בניין הכוח ויתור על יכולות נחוצות ואף הזהיר כי הדבר יוביל לפגיעה במוכנותו של הצבא בטווח הזמן הקצר והארך. לדבריו –

"כמו שאני רואה את המקורות עכשיו... אנחנו בהתמדה מחלישים ומקטינים את צה"ל... באופן קבוע במלאים, בסד"כ. זאת עובדה. אנחנו בנקודה הכי נמוכה מאז יום כיפור בגודל צה"ל, מספר הכי נמוך במטוסים, עם מספר הכי קטן באוגדות... עם מספר הכי קטן בספינות השטח בחיל הים".²⁷

הרמטכ"ל סבר כי גם התועלת המבצעית שתניב צוללת שישית אינה מצדיקה רכש –

"אני לא חושב שהתוספת היא כזאת גדולה... בסוף איך שאתה לא הופך את זה מדובר פה בסכום ענק... אני ממש לא חושב שמבחינת Value for money שזה הדבר הכי טוב שאנחנו יכולים לעשות עם תוספת הכסף הזה".²⁸

28. אשר לתועלת המבצעית, לפי הניתוח שערך אג"ת, צוללת נוספת, שעלותה הכוללת היא מיליארדי ש"ח, תייצר תוספת זמינות מצומצמת מאוד.²⁹ נתונים אלה הוצגו לדרג המדיני על ידי אג"ת, שהוא הגורם המקצועי האחראי על כך. לעומת זאת, גורמים אחרים, שאינם אמונים על הנושא, הציגו נתון גבוה יותר.³⁰ ראש הממשלה, שביקש לרכוש צוללת שישית, בחר להסתמך דווקא על עמדתם של הגורמים שאינם מומחים בנושא זמינות מערך הצוללות. כך, קבע שיש לרכוש צוללת שישית בנימוק שהיא תגדיל משמעותית את זמינות המערך.³¹ זאת, למרות שמעולם לא נקבע צורך בכך וממילא שש צוללות אינן מאפשרות למלא צורך זה (ראו פסקה 26). בהמשך ולנוכח עמדת דרגי המקצוע בדבר העדר צורך מבצעי, עמדו ראש הממשלה והמל"ל על נימוקים אחרים לרכש הצוללת – החשש מפני שינוי פוליטי בגרמניה שלא יאפשר להצטייד בצוללות בעתיד והמענק הצפוי.³² זאת ועוד, לשם קידום הרכש וקבלת המענק, ראש הממשלה אף היה נכון להסיר את התנגדותה של ישראל למכירת צוללות גרמניות לצד ג' (ראו פסקאות 99-111).

29. בחודש אוגוסט 2009 נערך מפגש בין ראש הממשלה לקנצלרית ובחודש ינואר 2010 נערך מפגש נוסף של ראשי המדינות בהשתתפות שרי הביטחון וההגנה. במפגשים סוכם כי ישראל תרכוש צוללת שישית בסיוע מענק כספי מגרמניה, בתמורה לנכונות להסרת התנגדותה של ישראל למכירת צוללות גרמניות לצד ג' (ראו פסקה 99). עוד סוכם כי משרד הביטחון ילבן בהמשך את פרטי ההבנות.³³



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

משא ומתן עם גרמניה

30. בהמשך לכך, בראשית שנת 2010 הוקם צוות עבודה בהובלת משרד הביטחון, שלפי הסיכום במפגש בחודש ינואר 2010 אמור היה לדון עם גרמניה בנושא המענק לרכש צוללת 6 ובסוגיית מכירת הצוללות לצד ג' (ראו פסקה 100).³⁴ בפועל, המשא והמתן בין הצדדים בעניין המענק לרכש צוללת 6 לא נשא פרי במשך חודשים ארוכים.³⁵

31. ראש הממשלה והמל"ל ביקשו ליטול מידי משרד הביטחון את הובלת המגעים עם גרמניה. זאת, אף שרכש ביטחוני מצוי בסמכותו ובאחריותו של משרד הביטחון ולמרות שתפקיד המל"ל הוא לשמש גוף מטה בלבד. כך, לצד המגעים שהוביל משרד הביטחון עם גרמניה נוצר ערוץ פעולה נוסף ובלתי מתואם, בהובלת ראש הממשלה והמל"ל.³⁶ ריבוי הערוצים וחילוקי הדעות בישראל לא נעלמו מעיניי הגרמנים ופגעו בעמדתה של מדינת ישראל במשא והמתן. גורמים במשלחת הרכש של משרד הביטחון בגרמניה אף הזהירו בזמן אמת כי –

”א. יותר מדי גורמים ישראלים בוחשים.

ב. יש ככל הנראה יותר מדי ערוצי תקשורת לא מסונכרנים שיוצרים תמונת מצב לא ברורה על הכוונות שלנו והיכולות שלנו והגרמנים מקבלים תמונה מעוותת.”³⁷

גם המל"ל עצמו הצביע על כך, בציינו כי –

”הגרמנים שבים ומעירים על המאבקים וחילוקי הדעות בתוך [המערכת] הישראלית בעניין רכש הצוללות.”³⁸

אלא שמסקנתו של המל"ל הייתה כי יש להעמיק את מעורבותו שלו בטיפול בנושא.

אישור רכש הצוללת השישית

32. בשלהי שנת 2010 ביקש ראש הממשלה לאשר את רכישת הצוללת השישית. בתום דיון שנערך בחודש אוקטובר 2010 בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שרי הביטחון והאוצר ונציגי מערכת הביטחון והמל"ל סוכם כי ”ראש הממשלה רואה צורך ברכש צוללת שישית על אף האילוצים התקציביים” ואף שהמענק הגרמני שעמד על הפרק – שכזכור היווה בתחילה אחד הנימוקים לרכש – היה קטן בהרבה מהצפוי. ראש הממשלה סרב לשקול מחדש את העסקה בשל שינוי התנאים הכלכליים והבהיר כי יש לרכוש את הצוללת בהקדם בשל החשש כי בגרמניה יחול שינוי פוליטי שלא יאפשר להצטייד בצוללות בעתיד.³⁹

33. בחודש אפריל 2011 הובאה לאישורה של ועדת השרים להצטיידות ההחלטה לרכוש את צוללת 6. זאת, למעלה משנה לאחר שהנושא סוכם בין ראש הממשלה לקנצלרית.⁴⁰ למעשה כבר בחודש מרץ 2010 הבהיר שר הביטחון, אהוד ברק, לרמטכ"ל כי –

”באופן מעשי אנחנו צריכים לדעת שבנעצם יש החלטה על צוללת שישית.”⁴¹



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

34. במסמך שהכין המל"ל לקראת הדיון בוועדת השרים להצטיידות נמסר כי החזקת צי של שש צוללות "תגדיל את הזמינות המבצעית [בשיעור ניכר]". זאת, אף שהמל"ל ידע שנתון זה אינו נכון וכי לאמיתו של דבר תוספת הזמינות מצוללות שישית היא מצומצמת מאוד (ראו פסקה 28).⁴²

35. ביום 3.4.2011 החליטה ועדת השרים להצטיידות "לאשר הצטיידות בצוללת נוספת"; "לאשר למשרד הביטחון לנהל משא ומתן עם ממשלת גרמניה, לשם חתימה על מזכר הבנות (MOU), שיאפשר לבצע את הפרויקט"; וכן לנהל משא ומתן עם מספנת טיסנקרופ הגרמנית ולחתום על חוזה לרכישת הצוללת.⁴³ ועדת השרים נמנעה מלהכריע בנושא מקור המימון של עלויות התפעול והתחזוקה של הצוללת (שיטילו נטל תקציבי למשך עשרות שנים) ודחתה את הדיון בנושא לשנת 2015.⁴⁴ בשום שלב לא נשקלה השפעת הרכש על סדרי העדיפויות בבניין הכוח, לרבות מחירו האלטרנטיבי (כלומר, אילו דרישות באותו תחום או בתחום אחר לא ימומשו בשל רכישת הצוללת היקרה).⁴⁵ "מחיר" המענק הגרמני, בדמות הסרת ההתנגדות הישראלית למכירת צוללות לצד ג', לא הוצג לוועדת השרים להצטיידות ולא נשקל על ידה (ראו פסקאות 98-106).⁴⁶

סיכום עם גרמניה – MOU וחווה מסחרי

36. משלהי שנת 2010, המל"ל הוא שהוביל בפועל את המגעים עם גרמניה בעניין מימוש ההסכמות בלא עדכון או תיאום עם משרד הביטחון.⁴⁷ כך, המל"ל ניסח MOU בין המדינות בנושא רכש צוללת 6 ללא מעורבות גורם משפטי כלשהו, והעבירו לידי הגרמנים, בלא תיאום עם משרד הביטחון.⁴⁸ משנודע הדבר למשרד הביטחון ולנוכח התרעומת שהביע, ערך מנכ"ל משרד ראש הממשלה ברור וקבע כי מדובר בהתנהלות בלתי תקינה של המל"ל וכי משרד הביטחון אחראי על העיסוק בנושא.⁴⁹ למרות זאת, התנהלות זו נמשכה.

37. בשנת 2011 חל קיפאון במשא והמתן למימוש ההבנות שהושגו בעניין המענק לתמיכה ברכש צוללת 6 על רקע משבר מדיני בין ישראל לגרמניה.⁵⁰ בקיץ 2011 חלה לפתע פריצת דרך במגעים וגרמניה ניאותה לתת את המענק.⁵¹ במקביל חלה התקדמות גם בעסקת הצוללות בין גרמניה לצד ג' ובשלהי אותה שנה נחתמו הן MOU בין ישראל לגרמניה, שעיגן את המענק הגרמני בגין צוללת 6⁵² והן ההסכם בין גרמניה לצד ג' (ראו פסקאות 104-106). בחודש מרץ 2012 נחתם חוזה מסחרי עם מספנת טיסנקרופ לרכש צוללת 6. בחוזה עם טיסנקרופ נכללה גם אופציה לרכש צוללת נוספת – שביעית (צוללת 7).⁵³

38. ראש הממשלה ביקש לרכוש את צוללת 6 מתוך מטרה להגדיל את צי הצוללות לשש, ולא לשם החלפת צוללת ישנה שתצא משירות (כך שהצי יכול ללכוד חמש צוללות בלבד).⁵⁴ אף על פי כן, הוא נמנע מלהביא לקבלת החלטה מפורשת בנושא. למעשה, בכל התקופה שבה עוסקת חקירת



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הוועדה ואף שראש הממשלה ביטא עמדתו כי נדרשות שש צוללות, הוא נמנע מקבלת החלטה בעניין גודלו של צי הצוללות והותיר עמימות בנושא. זאת, בשונה מתהליך הגדלתו של צי הצוללות משלוש לחמש בראשית שנות ה-2000, שקדמה לו החלטה של הדרג המדיני בדבר גודל הצי (ראו פסקה 21). העמימות שנותרה משך שנים ארוכות בשאלת גודלו של הצי הובילה לחוסר ודאות בהיבטי תכנון בניין הכוח (למשל, בנוגע לשאלת הוצאתה משירות של צוללת ישנה או לעיתוי הנכון לחידוש משק הצוללות).⁵⁵ זאת, עד אשר בחודש אוגוסט 2021, החליטה הממשלה כי גודל הצי יעמוד על שש צוללות.⁵⁶

הגדלה נוספת של צי הצוללות (צוללת 7)

39. כאמור, בחוזה שנחתם בחודש מרץ 2012 לרכש צוללת 6 נכללה אופציה לרכישת צוללת נוספת, שמשמעותה הייתה הגדלת הצי לשבע צוללות. היוזמה לרכש צוללת שביעית הגיעה מראש הממשלה ומהמל"ל.⁵⁷ כך, בשנת 2010, במסגרת השיח על צוללת 6 (ראו פסקה 29), ביקש ראש הממשלה מהקנצלרית לכלול בהסכם אופציה לרכש צוללת שביעית.⁵⁸ זאת, למרות שבאותה תקופה הייתה מחלוקת עמוקה בשאלה האם נדרשת צוללת שישית, שחרגה גם היא מהצורך המבצעי שאושר באותה עת (ראו פסקאות 22, 25-28, 38). בשלהי שנת 2010 המל"ל אף ניסח בעצמו והעביר לגרמניה MOU שכלל את האופציה.⁵⁹

40. ראש הממשלה והמל"ל פעלו בהמשך גם למימוש האופציה ולהגדלת הצי לשבע צוללות. בעדותו בפני הוועדה מסר מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר, דן הראל, כי ראש הממשלה דרש ממנו בתקיפות לרכוש צוללת שביעית, אך הוא סרב בנימוק שהרכש היקר איננו נדרש –

"זה נראה לי כאילו מישחו ירד ממאדים, לא היה לנו כסף, אנחנו עוצרים במהלך אותה שנה את האימונים, השבתנו את חזיל האוויר, לא היה לנו כסף למזון... אימוני היבשה הופסקו... נגמר לנו הכסף אחרי הרבעון הראשון, והוא נותן בומבה על השולחן ואומר לי 'דן, למה אתה לא קונה עוד צוללת?'".⁶⁰

בשנת 2015, לקראת נסיעה צפויה של ראש הממשלה לגרמניה, התבקשה מערכת הביטחון להעביר עמדתה ביחס לאפשרות שראש הממשלה יבקש מהקנצלרית לרכוש צוללת שביעית.⁶¹ ראש הממשלה והמל"ל אף ניסו להגדיל את הצי לתשע צוללות הגם שהגדלה כאמור סוטה באופן קיצוני מהצרכים המבצעיים.⁶²

41. לפעולות שנקטו ראש הממשלה והמל"ל במטרה להביא להגדלות נוספות של צי הצוללות, לא קדמה ולו ראשית עבודת מטה מקצועית. כך, לא נבחן קיומו של צורך מבצעי לאור ההישג הנדרש; לא נבחנו המשמעויות הכלכליות; ולא נבחנה ההיתכנות המעשית להחזקה ותפעול של צי כה גדול.⁶³

42. בתגובה ליוזמת ראש הממשלה והמל"ל הביעה מערכת הביטחון עמדתה כי די בצי של חמש



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

צוללות כדי לעמוד בהישג הנדרש וכי אין צורך בהגדלת הצי בכלל (מחמש צוללות לשש), לא כל שכן לשבע צוללות.⁶⁴ תחת רכישת צוללות שביעית, הציעה מערכת הביטחון להגיע להבנות מדיניות עם גרמניה שיבטיחו את שימור צי הצוללות בהיקפו הקיים, למשך עשרות שנים קדימה. כלומר, לפעול לקבלת התחייבות מדינית-עקרונית לאספקה רציפה של צוללות, שיחליפו בעתיד את הצוללות המתיישנות.⁶⁵ בדרך זו נמנעה הגדלת הצי לשבע צוללות.

חידוש משק הצוללות (רכש צוללות 9-7 במקום צוללות 3-1 המתיישנות)

הערוץ המקצועי

43. צוללות 9-7 נועדו להחליף את הצוללות המתיישנות 3-1. החלפת פלטפורמות שעתידות לצאת משירות בשל התיישנות, תקלה וכו', מכונה "חידוש משק". חידוש משק הוא תהליך מקצועי מובנה וצפוי בבניין הכוח, הכולל שלושה מרכיבים עיקריים:

א. בחינת העיתוי המיטבי להחלפת האמצעי הישן בהתחשב בשיקולים הנדסיים, כלכליים, מבצעיים וכו';

ב. הגדרת המאפיינים של הדגם המתאים להחליף את האמצעי שיצא משירות;

ג. הערכת מחירו הצפוי של האמצעי החדש.

44. חיל הים, הגורם המקצועי האמון על חידוש משק הצוללות, ניהל תהליך כזה לאורך השנים. כאמור, העיתוי להחלפת הצוללות הישנות בצוללות חדשות נגזר מהיבטים טכניים, הנדסיים ואחרים שעניינם בין השאר "אורך החיים" של הצוללות ומדיניות תחזוקתן. מדיניות התחזוקה של הצוללות נבדקה מעת לעת על ידי ועדות מקצועיות של חיל הים שבחנו גם אפשרות להאריך את "חיי" הצוללות – הליך הנדסי שגרתי בפלטפורמות לחימה – כך שניתן יהיה לדחות את הוצאתן משירות ואת החלפתן בצוללות חדשות.⁶⁶ מאפייניו ומחירו של דגם הצוללות החדש שיחליף את הצוללות המתיישנות אמורים היו להתברר במסגרת תהליך מקצועי שיכונה, לשם הנוחות – בדיקת היתכנות. כבר בתחילת שנת 2012, לצד העסקה לרכישת צוללת 6 נערכה עסקה נוספת עם מספנת טיסנקרופ, שעניינה בדיקת היתכנות לדגם הצוללות העתידי של ישראל.⁶⁷ בדיקה זו תוכננה להתחיל בשנת 2014 ולהימשך כשלוש שנים וחצי.⁶⁸ כלומר, חיל הים תכנן כי הנתונים בדבר המאפיינים, ההיתכנות הטכנית והמחיר המשוער של הצוללות החדשות יהיו בידו לכל המוקדם בשנת 2017, ועל בסיסם ניתן יהיה להניע תהליך הצטיידות. במקביל ובהתאם לכך באמצע שנת 2015 החל חיל הים בתהליך שנועד, בין היתר, לקבוע את המועד להחלפת צוללות 3-1 המתיישנות ("מפת דרכים לצוללת עתידית").⁶⁹



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הערוץ הנוסף

45. זמן רב לפני שהחל התהליך המקצועי הנחוץ לחידוש משק הצוללות, בחודש אפריל 2011, המל"ל כבר ביקש להגיע לסיכום עם גרמניה על רכישתן של שלוש צוללות חדשות ומשודרגות (צוללות 7-9). המל"ל ביקש באותה העת לעגן הסכמות בנושא בין ראש הממשלה לקנצלרית ולקבוע כי לאחריהן המל"ל יגבש MOU, שיושלם עוד בשנת 2011. המל"ל נימק את המהלך בחשש כי יחול בגרמניה שינוי פוליטי שלא יאפשר לרכוש צוללות בעתיד וכן בצפי ליציאתן של צוללות 1-3 משירות "בעשור הבא".⁷⁰ מעבר לעובדה שבאותה עת טרם הוחלט מתי צוללות 3-1 ייצאו משירות, הרי שגם לפי התרחיש המחמיר ביותר יהיה צורך בצוללות החדשות (צוללות 7-9) במועד מאוחר בהרבה מהרושם שיצר המל"ל.⁷¹ יוזמה זו של המל"ל לא הגיעה לכלל מימוש באותו שלב.

46. ואולם, ראש הממשלה והמל"ל העלו נושא זה שוב בשנת 2015, עם תום העיסוק ברכש ספינות השטח "סער 6" (ראו פסקה 81). זאת, מתוך כוונה שראש הממשלה יסכם עם הקנצלרית כי ישראל תרכוש שלוש צוללות חדשות מגרמניה.⁷² גם הפעם הנימוק לקידום המהלך שלא בעיתו ובמנותק מהתהליכים המקצועיים שהוביל חיל הים לקראת חידוש משק הצוללות, היה החשש כי בגרמניה יחול שינוי פוליטי שכתוצאה ממנו לא ניתן יהיה לרכוש צוללות.⁷³ כאמור, באותה עת ראש הממשלה והמל"ל הציגו למערכת הביטחון יוזמה להגדלת הצי מעבר לשש צוללות (ראו פסקאות 40-42). מערכת הביטחון, שביקשה לבלום את הגדלת הצי, הציעה – כחלופה – לפעול לקבלת התחייבות מדינית-עקרונית מגרמניה לאספקה רציפה של צוללות, שיחליפו צוללות שיצאו משירות בעתיד. זאת, כדי להתמודד עם החשש, שהביעו ראש הממשלה והמל"ל, מפני השפעתם של שינויים פוליטיים בגרמניה על רצף האספקה של הצוללות בטווח הזמן הארוך.⁷⁴ ואולם, מערכת הביטחון הדגישה כי אין להשקיע כספים ברכש במהלך שנות תר"ש "גדעון" (2016-2020) שגובשה באותה עת.⁷⁵ במילים אחרות, מערכת הביטחון ביקשה לקבל מגרמניה "אישור מדיני, בלי להתעסק בצד הכלכלי".⁷⁶ ואכן, סוכם כי לקראת המפגשים עם הגרמנים, המל"ל ומערכת הביטחון יגבשו הצעה בנושא "האפשרות לקבלת מחויבות מדינית גרמנית לאספקת צוללות לטווח ארוך".⁷⁷

ניסיון לקידום עסקת רכש קונקרטית

47. בניגוד לסיכום, ראש הממשלה והמל"ל קידמו עסקת רכש קונקרטית של שלוש צוללות חדשות (צוללות 7-9).⁷⁸ עסקה זו נדונה בפגישת ראש הממשלה עם הקנצלרית, בהשתתפות ראש המל"ל, יוסי כהן, בחודש אוקטובר 2015.⁷⁹ במפגש זה אף הועברה לגרמנים הצעת רכש עם לוחות הזמנים לאספקה.⁸⁰ ההצעה הוכנה על בסיס טבלה שמסרה מערכת הביטחון למל"ל כחלק מהדיונים על קידום אישור מדיני גרמני לאספקת צוללות לטווח ארוך.⁸¹ ראש הממשלה והמל"ל



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

גם הגיעו לסיכום עם הגרמנים על היקפה הכספי של עסקת הרכש (1.8 מיליארד יורו).⁸² לאחר מפגש המנהיגים יזם ראש הממשלה פגישה עם שר הכלכלה הגרמני במטרה להבטיח את קבלת המענק.⁸³ עובד המל"ל, אבנר שמחוני, גיבש נוסח MOU, שענין רכש של שלוש צוללות בעלות של 1.8 מיליארד יורו, לשם העברתו לגרמנים במפגש מנהיגים נוסף שנקבע לחודש פברואר 2016.⁸⁴ גם הפעם ניסוח ה-MOU נעשה בלא מעורבות גורמי מקצוע.⁸⁵

48. המל"ל, שהיה מודע לכך שמערכת הביטחון מתנגדת לקידום עסקת רכש קונקרטי,⁸⁶ יצר את הרושם כי הוא פועל אך לקבלת התחייבות מדינית-עקרונית מגרמניה לאספקה רציפה של צוללות לטווח הזמן הארוך.⁸⁷ כך, המל"ל לא תיעד את פגישותיהם של ראש הממשלה וראש המל"ל עם צמרת הממשל הגרמני⁸⁸ והסתיר את העובדה שהוא העביר לגרמנים הצעת רכש קונקרטי.⁸⁹ בנוסף, ראש המל"ל, יוסי כהן, יצר את הרושם כי בפגישת המנהיגים בחודש אוקטובר 2015 דובר על התחייבות גרמנית ארוכת טווח ודיווח למנכ"ל משרד הביטחון כי –

"מקל הבטיחה כי יימצא פתרון לנושא הצוללות והדגישה את מחויבותה ארוכת השנים של גרמניה כלפי ישראל... כך שהחל מהרגע בו ישראל תקבל את הצוללות השישית תהינה תמיד 6 צוללות ברשותה".⁹⁰

בדיון פנימי שנערך בשלהי שנת 2015 ועסק בפגישת ראש הממשלה והקנצלרית הלן מנכ"ל משרד הביטחון בפני שר הביטחון –

"אני באמת-באמת לא יודע מה הם [ראש המל"ל והגרמנים] סיכמו, כי הם לא מוציאים דיווחים, אי אפשר לדעת... ואני לא יודע מה הם סיכמו על הצוללות. אני לא חושב שזה כזה תמים שרק להבטיח לנו בעוד 10 שנים צוללת הבאה".⁹¹

49. רק בחודש פברואר 2016 נודע למערכת הביטחון כי ראש הממשלה והמל"ל פועלים לקידום רכש של שלוש צוללות (להבדיל מאישור מדיני לאספקת צוללות לטווח ארוך). זאת, כאשר לפתע התבקשה מערכת הביטחון על ידי ממלא מקום ראש המל"ל, שאך נכנס לתפקידו, למהר ולהעיר על ההסכם המתגבש עם גרמניה ערב מפגש מנהיגים נוסף בנושא.⁹² מתרשומות בזמן אמת עולה הפתעתו של שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון –

"ידעתי על כוונה לקבל התחייבות מהקנצלרית להמשך רכש צוללות לצורך החלפת הישנות לקראת סוף העשור הבא. לא התקשרות עכשיו".⁹³

50. בתגובה לטיוטת ההסכם שהועברה לה, שבה והבהירה מערכת הביטחון כי אין צורך לנהל משא ומתן בעל אופי מסחרי בשלב כה מוקדם ושבה ודרשה להסתפק ב"הסכמה עקרונית בין-מדינית (ללא כל התחייבות) לצורך יכולת לממש התקשרות עתידית".⁹⁴ בעקבות הדרישה של מערכת הביטחון נעשו שינויים משמעותיים ב-MOU שגיבש המל"ל ונמחקו ממנו הסממנים בעלי האופי המסחרי המחייב, לרבות מועדי אספקת הצוללות, המחיר ותנאי התשלום.⁹⁵ ה-MOU העדכני נמסר לגרמנים בפגישת ראש הממשלה והקנצלרית בחודש פברואר 2016. בפגישה סוכם כי הדיון



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

בנושא יימשך כדי שניתן יהיה לחתום על מזכר הבנות כבר באותה שנה או בשנה שלאחריה. גם בשלב זה המל"ל הוא שניהל את המגעים עם הגרמנים, ולא משרד הביטחון.⁹⁶

עסקת רכש

51. לאחר המפגש בפברואר 2016, ביקשו ראש הממשלה והמל"ל להאיץ את ההתקשרות עם גרמניה והורו על "התנעת תהליך רכש", שלא לפי התהליך המקצועי של חידוש משק, שכאמור היה בעיצומו (ראו פסקה 44).⁹⁷ גם הפעם נומק הדבר בחשש כי יחול בגרמניה שינוי פוליטי שימנע הצטיידות בצוללות בעתיד.⁹⁸ המל"ל ביקש ממערכת הביטחון להעביר פרטים קונקרטיים לצורך מזכר ההבנות המתגבש עם גרמניה, לרבות לוחות זמנים לאספקה ותקרת מחיר לעסקת הרכש.⁹⁹ מערכת הביטחון נותרה איתנה מצידה בהתנגדותה להאצת התהליך והזהירה כי לחץ הזמן אינו מאפשר למצות את תהליך איפיון הצוללות בהתאם לצרכים המבצעיים ועלול לפגוע באיכותן.¹⁰⁰ במילותיו של מנכ"ל משרד הביטחון בזמן אמת –

"אמרתי [ל-מ"מ ראש המל"ל]... מאיפה הבאת את 7-8-9? את הצוללות. מה נפל עליך? 'לא. אני רק... זה הבוס רוצה'... אמרתי לו... הצוללת הראשונה שאנחנו צריכים בכלל זה ב-[עוד שנים רבות]... מה אתה רוצה ממני עכשיו? למה אתה רוצה לעשות את הדיון? הוא אומר לי: 'לא, אנחנו רק רוצים לדבר'... אמרתי לו: 'תקשיב, בפעם האחרונה שהלכתם רק זה, רק זה, אנחנו סיימנו עם שלוש צוללות, ובעוד שינינו ניצלנו משתי ספינות נצ"ל, שזה גם כן מיליארד יורו'... המסקנה שלי, שראה"מ רוצה לחייב אותנו על צוללות. זה הוא רוצה לחתום. אנחנו לא צריכים לחתום עכשיו. ישבתי עם... הוא לא צריך עכשיו את החתימה. ישבתי עם חיל-הים, הם לא צריכים עכשיו את החתימה. זה רק מפריע לנו".¹⁰¹

52. בקיץ 2016, לאחר חילופי גברי בראשות משרד הביטחון, קידם המל"ל – והפעם על דעת משרד הביטחון – עסקה לרכש צוללות 7-9 וגובשה טיוטת MOU.¹⁰² הנוסח כלל את אותם פרטים מסחריים שהיו בטיטת ה-MOU שהכין המל"ל בשעתו ואשר הוסרו מהמסמך לפי דרישת משרד הביטחון אך בחודש פברואר 2016 (ראו פסקה 50).¹⁰³ יצוין, כי בדיונים שקדמו לגיבוש ההסכם ביקש משרד הביטחון לבחון רכישה של שתי צוללות ולא שלוש (ראו פסקה 55). אפשרות זו נזנחה בנימוק שלא ניתן לסטות מהעסקה שסוכמה בין ראש הממשלה לקנצלרית לרכש שלוש צוללות, שכן הדבר יפגע ביחסים עם גרמניה ובסיכוי לקבל מענק.¹⁰⁴ כך, אותם סיכומים מוקדמים, שלא קדמה להם עבודת מטה מקצועית, אילצו את מדינת ישראל לרכוש שלוש צוללות ולא הותירו לה גמישות.¹⁰⁵

53. בחודש אוקטובר 2016 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט) לרכוש את צוללות 7-9 בעלות מוערכת של 1.8 מיליארד יורו (עלות הרכש, לא כולל עלות האחזקה לאורך שנים), שימומנו בחלקם על ידי מענק גרמני בשיעור של 30% ועד לתקרה של 540 מיליון יורו.¹⁰⁶ בחודש אוקטובר 2017 נחתם מזכר הבנות בין ישראל לגרמניה שעיגן את המענק.¹⁰⁷



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

מחיר העסקה

54. כאמור, לקבינט הוצג שמחיר הצוללות יעמוד על 1.8 מיליארד יורו – מחיר לא ריאלי לצוללות 7-108 קביעת המחיר בעסקאות שכאלה אמורה להיעשות בתהליך מקצועי ומורכב המשותף לצה"ל, משרד הביטחון והספק. מורכבות התהליך נובעת, בין השאר, מכך שמערכת הביטחון נדרשת לוודא כי יתקבלו כל הרכיבים שיש בהם צורך ושהמחיר יתכנס לתקציב הפרויקט. לעומת זאת, בענייננו, המל"ל הוא זה שנקב בסכום 1.8 מיליארד יורו באופן שרירותי וללא בסיס.¹⁰⁹ כזכור, בדיקת ההיתכנות המקצועית שבסופה ניתן היה לגבש הצעת מחיר לא הושלמה ובידי הוועדה אין עדות לתהליך מקצועי אחר שעל בסיסו נקבע הסכום 1.8 מיליארד יורו. סכום זה הוצג במסמכי המל"ל, שהוכנו בשלהי שנת 2015 ובראשית שנת 2016, לקראת פגישותיו של ראש הממשלה עם הקנצלרית ושבהן סוכמה העסקה בעלות זו.¹¹⁰

55. לימים התברר כי עלות רכישתן של הצוללות הייתה כ-3 מיליארד יורו (לא כולל עלויות האחזקה לאורך שנים).¹¹¹ היועץ הכלכלי לרמטכ"ל, ששון חדר, מסר בראיון בפני הוועדה –

"המספרים בצוללות ובמים הכלכליים לא היו ב-Scope שלנו אלא הגיעו מחיל הים או המל"ל... זה היה מאוד חריג אין דברים כאלה... זה [היוזמה] הגיע ישירות מהמל"ל ולא עבר כלל באג"ת... הסכומים בהחלטת הממשלה לא עברו דרך היועכ"ל ואג"ת...".¹¹²

גורמי המקצוע בחיל הים ידעו כי מדובר בסכום שאיננו ריאלי לצוללות 7-113 בראיון בפני הוועדה מסר קצין בחיל הים שעסק בפרויקט –

"היה ברור לי שהסכום 1.8 לא מתכתב עם כלום".¹¹⁴

מאחר שהתקציב שאושר לא היה ריאלי נאלצה מערכת הביטחון לבחון דרכים שונות לממש את הפרויקט, לרבות רכישה של שתי צוללות בלבד בתקציב שאושר לרכש שלוש הצוללות.¹¹⁵ מפקד חיל הים בעת אישור הרכש בקבינט, אליהו שרביט, התייחס לכך בעדותו בפני הוועדה –

"הוועדה: איך הגיעו למחיר [1.8 מיליארד יורו]? אליהו שרביט: אין לי מושג... ניסיתי קדנציה שלמה לגרד בראש ולהבין... בסוף אתה רוצה להוציא את הפרויקט לדרך ואתה מגלה שהפער הוא פער גדול... אני ממש לא יודע להסביר את זה... ניסיתי להבריג את זה לתוך עד שלא יכולתי, ואגב עם כל מיני רעיונות יצירתיים כמו למשל בכסף הזה נכנסות שתיים, אז בוא נלך על שתיים... לא הסכמתי".¹¹⁶

56. בחודש אוגוסט 2021, לאחר שלא עלה בידי חיל הים לממש את הפרויקט בתקציב שאושר, הובא הנושא מחדש לממשלה. בנסיבות אלה החליטה הממשלה לאשר את העסקה ובשנת 2022 נחתם חוזה לרכש צוללות 7-9 בעלות של כ-3 מיליארד יורו (לא כולל עלויות האחזקה).¹¹⁷ כך, הסיכומים של ראש הממשלה והמל"ל עם הגרמנים, בשלהי שנת 2015 ובראשית שנת 2016, שנעשו ללא תשתית מקצועית, ללא מעורבות מערכת הביטחון ובטרם עת, פגעו ביכולת המיקוח



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

של ישראל ובתנאי העסקה.¹¹⁸ למעשה, הצגת עלות חסר של העסקה (1.8 מיליארד יורו) שללה מהקבינט בשנת 2016 את האפשרות לשקול את מחירה האמיתי ואת השלכותיה על צרכים ביטחוניים אחרים. יתרה מכך, במצב שנוצר נאלצה הממשלה בשנת 2021 להוסיף כ-1.2 מיליארד יורו כדי שניתן יהיה לממש את הפרויקט. בסופו של דבר, עלות רכישתן של צוללות 7-9, אחרי המענק הגרמני, עמדה על כ-2.46 מיליארד יורו, ולא 1.26 מיליארד יורו כפי שאישר הקבינט בשנת 2016.¹¹⁹ כמו כן, בשיח המוקדם הוגבל המענק הגרמני ל-540 מיליון יורו – 30% מ-1.8 מיליארד יורו. בפועל, המענק היווה רק כ-18% מעלות הרכש (כ-3 מיליארד יורו). שיבושו של התהליך המקצועי הוביל גם לכך שההחלטה על רכש צוללות 7-9 התקבלה בטרם מוצו הבדיקות באשר לאפשרות "הארכת החיים" של הצוללות הישנות ודחיית המועד שבו יש לרכוש את צוללות 7-9.¹²⁰



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ב. רכש ספינות המגן סער 6

הצורך בארבע ספינות שטח להגנת המים כלכליים

ספינות לצורך חידוש הצי וספינות להגנת המים הכלכליים

57. מראשית שנות ה-2000 ניסה חיל הים לרכוש ספינות שטח לחידוש הצי המתיישן. רכישת הספינות לא התממשה משום שהספינות שאותן ביקש חיל הים לרכוש חרגו מהתקציב שהוקצה לכך.¹²¹ לאחר כעשור, החליט חיל הים להסתפק בארבע ספינות זולות יותר כדי לאפשר את הרכש, שבו ראה דחיפות.¹²² כך, בשלהי שנת 2011 הופץ על ידי משרד הביטחון "קול קורא" לרכש ארבע ספינות בסטנדרט אזרחי (Offshore Patrol Vessel – OPV) עם יכולות מצומצמות מאלה שהתבקשו בעבר, וחיל הים החל לבחון הצעות שהתקבלו ממספנות ברחבי העולם.¹²³

58. באותה תקופה, ובמנותק מהעיסוק בחידוש הצי, עסקה מערכת הביטחון בגיבוש תפיסת הגנה על המים הכלכליים לאור תגליות הגז בים התיכון. לשם כך ביקש חיל הים להצטייד בכלי שיט קטנים.¹²⁴ אג"ת, שנדרש לאשר את הרכש, לא שוכנע בצורך בכלי שיט חדשים והורה לבחון אפשרות להשתמש בצי הקיים.¹²⁵ אגף המבצעים בצה"ל (אמ"ץ) אף הוא ביקש לבחון חלופות להצטיידות והדגיש כי לפני שפונים לבניין כוח יש לגבש את תפיסת ההגנה, שכן "בניין הכוח נגזר מהתפיסה, ולא להפך".¹²⁶ גם שר הביטחון הטיל ספק בצורך בבניין הכוח שהציג חיל הים והנחה לבחון חלופות זולות יותר.¹²⁷

ניצול משימת המים הכלכליים לטובת חידוש הצי

59. עד חודש מרץ 2012 דרש חיל הים, אפוא, הצטיידות לשתי מטרות נפרדות – ארבע ספינות שטח לחידוש הצי המתיישן; וכלי שיט קטנים, שרכישתם לא אושרה, להגנתם של המים הכלכליים.¹²⁸ לאחר שהתגבשה במערכת הביטחון התובנה כי ישנה הזדמנות לקבל מימון חיצוני לפרויקט ההגנה על המים הכלכליים, שלא מתקציב הביטחון (קופסה חיצונית) – השתנתה הדרישה. מנקודה זו ואילך נזנחה הבקשה לרכש כלי שיט קטנים להגנת המים הכלכליים, וארבע ספינות השטח – שנועדו מלכתחילה לחידוש הצי ולמילוי כלל משימותיו – מותגו מחדש כ"ספינות מגן" ייעודיות להגנת המים הכלכליים.¹²⁹ כך, בדיון בחודש מרץ 2012 במשרד הביטחון סוכם –

"...הגדרת זירה חדשה מייצרת הזדמנות להתחדשות בצה"ל, אך אין זה השיקול המוביל ויש להקפיד ולהימנע מלהציג כי צה"ל נבנה על האירוע. המצב התקציבי והתכנוני אינו מאפשר בטווח הקרוב התעצמות משמעותית בים ולכן המהלך אינו פשוט. יחד עם זאת, קבלת סיוע מתקבולי המים הכלכליים מייצר הזדמנות למימון כלי שיט..."¹³⁰

60. משרד הביטחון הנחה את חיל הים להכין חוות דעת שתספק הצדקה מקצועית לרכש ארבעה כלי



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

שיט להגנה על המים הכלכליים בנוסף לצי הקיים.¹³¹ זאת, אף שבאותה עת טרם גובש מתווה הגנה למים הכלכליים, שממנו אמור היה להיגזר הרכש.¹³² ואכן, חיל הים סיפק חוות דעת שקבעה את אשר ביקש משרד הביטחון בציינה כי – "הניתוח שבוצע בחיל הים מראה שנדרשים לכל הפחות ארבעה כלי שיט נוספים לשם ביצוע המשימה החדשה" (ההדגשה במקור).¹³³ חיל הים הדגיש כי כלי שיט קטנים אינם מתאימים למשימה, אף שזמן קצר קודם לכן ביקש לרכוש את אותם כלי שיט קטנים למטרה זו.¹³⁴ למעשה, אותם מאפיינים ממש שחיל הים הציג בשלב זה כחסרונות של כלי השיט הקטנים הוצגו על ידו כיתרונות כשנה קודם לכן.¹³⁵

61. מערכת הביטחון קידמה את רכש ארבע הספינות למרות שהצורך בהן לא נבחן על ידי אג"ת. זאת, בשונה מההתנהלות לפני שהתחוויר כי ניתן יהיה לקבל מימון חיצוני (ראו פסקה 58).¹³⁶ רק שנה וחצי מאוחר יותר, ולאחר שכבר התקבלה החלטה בקבינט לרכוש את ארבע הספינות, התבקש חיל הים על ידי סגן הרמטכ"ל "להציג תפיסה מבצעית בין זרועית מתוקפת, ממנה יגזרו הנהלים, כללי בניין הכוח והפעלתו ותכנית ההצטיידות".¹³⁷ למעשה, אג"ת, האמון על בניין הכוח מטעם המטכ"ל, נדרש לעיצוב התפיסה המבצעית ולפרטי הרכש ולעלויותיו רק בשנת 2014, כשנתיים לאחר שמערכת הביטחון גיבשה את דרישת בניין הכוח ולאחר שזו אושרה בקבינט.¹³⁸

62. החל מחודש מרץ 2012 הציגה מערכת הביטחון לדרג המדיני את ארבע ספינות השטח, שאופיינו בעבר כמענה לצורך הכללי של חידוש הצי, כ"מענה המבצעי המינימלי" לצורך הגנת המים הכלכליים וכ"צי ייעודי ספציפי" למשימה זו.¹³⁹ שר הביטחון – שכאמור פקפק בעבר בצורך בהצטיידות מצומצמת יותר – אישר את התוכנית שהוצעה, לרכוש ארבע ספינות השטח, תוך שהדגיש כי יש להבטיח שכלל הפרויקט ימומן מ"קופסה חיצונית" ולא מתקציב הביטחון.¹⁴⁰ כך, בדיון שנערך במשרד הביטחון צוין –

"[סגן הרמטכ"ל]: עכשיו, השאלה ששואלים כל הזמן – האם אנחנו פה לא בונים במחותרת צי שלנו?... האם אנחנו פה לא בעצם בדלת אחורית מגדילים את צי הסטי"לים..."

[שר הביטחון]: לא, לא, זה דווקא נראה פתרון מאוד מהודק.

[סגן הרמטכ"ל]: ... זה צי ייעודי ספציפי Oriented לזה".¹⁴¹

63. המל"ל, שנדרש לבחון את הנושא לקראת הבאתו בפני הקבינט, תמך ללא סייג בצורך ברכש ארבע הספינות שהתבקשו והבהיר כי מדובר ב"מענה המינימלי" לאיום על המים הכלכליים ובהוצאה המינימלית.¹⁴² זאת, אף על פי שלא בחן את דרישות מערכת הביטחון ואת הצורך ברכש, אלא הסתפק באימוץ עמדתה.¹⁴³ למעשה, המל"ל לא מימש את יתרונו כגורם מתכלל, החשוף לתמונה הרחבה בנושא תשתיות הגז, כדי לאתגר את הנחות היסוד של מערכת הביטחון. אדרבה, הוא נמנע במודע מלבחון חלופות שהיה בהן כדי לצמצם את בניין הכוח שהתבקש, למשל באמצעות מיקום



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

אסדות הגז בקרבת החוף או יצירת יתירות בתשתיות הגז.¹⁴⁴ המל"ל גם לא בחן את השלכות הרכש על תקציב הביטחון ועל צרכים אחרים.¹⁴⁵ למרות זאת, במענה לחשש שהועלה לימים על ידי שרים בקבינט, כי דרישת הרכש הינה מופרזת טען המל"ל כי הוא ערך בקרה לפני שהביא את ההצטיידות לאישור הקבינט.¹⁴⁶

ערוצי הרכש

הערוץ המקצועי

64. בשנת 2012 פעל משרד הביטחון לאיתור מספנות לבניית הספינות, ובחן שתי חלופות –

א. קיום הליך תחרותי בינלאומי, בהמשך ל"קול הקורא" שהפיץ בשנת 2011 ולהצעות הספקים שהתקבלו (ראו פסקה 57);

ב. רכש מדרום קוריאה במסגרת עסקת ממשלה-לממשלה (G to G – Government to Government), הכוללת רכש גומלין קוריאני מהתעשייה הישראלית.¹⁴⁷

65. על רקע נטייתו של משרד הביטחון לעסקת G to G עם דרום קוריאה,¹⁴⁸ סיפק חיל הים באמצע שנת 2012 חוות דעת שלפיה מספנה מדרום קוריאה היא "היחידה" שביכולתה לספק את המענה המיטבי לדרישותיו. חיל הים גם עמד על היתרון של מספנה זו לאור הדחיפות בהצטיידות וציין כי "כל תהליך אחר" יעכב את היכולת לספק מענה לאיומים על המים הכלכליים.¹⁴⁹ עמדת חיל הים הייתה כי –

"הזמן הוא משמעותי מאד, המענה חייב להיות עד שנת 2014. לאור הניסיון ההנדסי והיכולת של המספנה הקוריאנית (במיוחד כאשר רוצים לרכוש מוצר מדף עם התאמות)... היא המתאימה ביותר לביצוע. גם אם נצא למכרז נגיע למסקנה כי היינו צריכים לאשר את [המספנה הדרום-קוריאנית] כספק יחיד מכיוון שהיא היחידה העונה על כל הדרישות".¹⁵⁰

הערוץ הנוסף

66. בעוד שמשרד הביטחון, האמון על רכש אמצעי לחימה, עסק באיתור מספנה, ביקש המל"ל לרכוש את הספינות דווקא ממספנת טיסנקרופ הגרמנית, שלא השיבה בתחילה לקול הקורא משנת 2011 ולכן לא נשקלה על ידי משרד הביטחון.¹⁵¹ המל"ל וטיסנקרופ הבינו שקבלת מענק ממשלת גרמניה לא רק תוזיל את עלות הרכש מטיסנקרופ, אלא גם תקנה לה יתרון על פני חלופות הרכש האחרות.¹⁵² במילותיו של נציג המספנה –

"הדרך היחידה של המספנה הגרמנית להיכנס לעסקה היא רק בעזרת מענק גרמני".¹⁵³



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

67. המל"ל וטיסנקרופ ביקשו לשכנע את גרמניה לתת מענק לישראל בתמורה להסרת התנגדותה של ישראל למכר צוללות גרמניות לצד ג' (ראו פסקה 110).¹⁵⁴ מפקד חיל הים, רם רוטברג, נרתם אף הוא למהלך וסיפק חוות דעת התומכת בהסרת ההתנגדות לעסקת הצוללות עם צד ג' בתמורה למענק גרמני לרכש הספינות.¹⁵⁵ עמדה זו הייתה מנוגדת לחלוטין לעמדת מערכת הביטחון באותה עת, ולעמדתו של חיל הים עצמו זמן קצר קודם לכן (ראו פסקה 110), בפרט לנוכח הנסיבות הגיאופוליטיות באותה העת. חוות הדעת של מפקד חיל הים הופצה במישרין למל"ל,¹⁵⁶ ותוכנה היה ידוע לטיסנקרופ עוד לפני שנשלחה למערכת הביטחון.¹⁵⁷

68. במקביל למאמצים לקידום המענק, בשנים 2012-2013 פעלה טיסנקרופ – שבאותה עת לא הייתה בעלת יכולת לייצר בעצמה ספינות מתאימות¹⁵⁸ – לגבש הצעת מכר שתענה על צרכי חיל הים ותעמוד במגבלות התקציב.¹⁵⁹ לשם כך, נערך שיח בין נציגי חיל הים למספנה בלא נוכחות משרד הביטחון בניגוד לנהלים.¹⁶⁰ הצעת הרכש של טיסנקרופ הוכנה כשבידיה מידע מפורט הן לגבי ההצעות המתחרות, שהוגשו במסגרת הקול הקורא, לרבות עמדת חיל הים ביחס אליהן, והן לגבי השיח שנוהל בערוץ ה-G to G עם דרום קוריאא.¹⁶¹ בראשית שנת 2013 הגישה טיסנקרופ הצעה למכר ספינות שטח לחיל הים (בסך של כ-360 מיליון יורו) והתחייבה לסייע בקבלת מענק מממשלת גרמניה.¹⁶² המל"ל וחיל הים פעלו לקדם הצעה זו.¹⁶³ כך, מפקד חיל הים, רם רוטברג, סיפק חוות דעת, שנשלחה במישרין למל"ל, בה קבע כי הצעת טיסנקרופ היא "ההצעה הטובה והמתאימה ביותר" והמליץ לקדם את הרכש באמצעות פניה לגרמניה בעניין המענק וקידום החלטת קבינט בנושא.¹⁶⁴ ויוזכר, אך שנה קודם לכן קבע חיל הים שמספנה דרום קוריאנית "היא המתאימה ביותר... היא היחידה העונה על כל הדרישות" (ראו פסקה 65).

החלטת הקבינט

69. ההצטיידות בספינות השטח וביתר רכיבי ההגנה על המים הכלכליים חייבה אישור של הקבינט שדן בהצעת ההחלטה פעמיים – בחודש ספטמבר ובחודש נובמבר 2013. ערב החלטת הקבינט, עמדו, אפוא, על הפרק שלוש חלופות לרכש: הסכם עם ממשלת דרום קוריאא (G to G), אפשרות שכבר לא הייתה לה היתכנות מעשית באותה עת; הסכם עם ממשלת גרמניה (G to G); ומכרז בינלאומי.¹⁶⁵ המל"ל, שריכוז את הכנתה של החלטת הקבינט, ביקש לנתב את הרכש לטיסנקרופ. כך, ערב דיון הקבינט השני, בחודש נובמבר 2013, ערך עובד המל"ל, אבנר שמחוני, שני שינויי נוסח בהצעת ההחלטה שהקנו עדיפות לחלופה הגרמנית ואשר לא הובהרו לחברי הקבינט.¹⁶⁶ השינוי הראשון העביר את השליטה בבחירת חלופת הרכש ובניהולה ממשרד הביטחון לידי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, והמל"ל.¹⁶⁷ עם זאת, מפרוטוקול הדיון עולה כי חברי הקבינט סברו שמשרד הביטחון הוא הגורם שיוביל את הרכש כפי שנכתב בנוסח המקורי של הצעת ההחלטה¹⁶⁸



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

"[השר י. לפיד]: צריך להחליט מי מנהל את המו"מ.
[השר מ. יעלון]: אני מציע שזה יהיה משרד הביטחון.
[ראש הממשלה ב. נתניהו]: אתה לא צריך להציע, כי זה הנתיב, זה הנתיב... שר הביטחון, תשלים את המו"מ, תגיד לנו מה התוצאה ונראה".¹⁶⁹

למרות זאת, בסופו של הדיון ולאחר ההצבעה, החליט ראש הממשלה להיענות לבקשתו של ראש המל"ל, יוסי כהן, ולהטיל עליו את ניהול המגעים עם גרמניה.¹⁷⁰ שינוי נוסף שערך המל"ל בהצעת ההחלטה עסק בחלוקת המענק הגרמני בין משרדי האוצר והביטחון באופן שהעניק תמריץ למשרד האוצר לתמוך ברכש מטיסנקרופ. פרוטוקול הדיון מלמד כי המל"ל לא הביא לידיעת חברי הקבינט גם את השינוי הזה שערך בהחלטה.¹⁷¹

70. גם לגבי דרישת ההצטיידות הוצגה לקבינט תמונה מטעה. כך, מערכת הביטחון הציגה את תכנית ההגנה על המים הכלכליים כ"מענה מינימלי" לאיומים והדגישה כי הספינות ישמשו למטרה זו בלבד.¹⁷² זאת, אף שלמעשה הן נועדו גם לחידוש הצי כאמור. בנוסף, הדיון בקבינט עסק בלוח הזמנים להצטיידות, בין השאר, על רקע ביקורת חריפה שמתח מבקר המדינה על העיכוב בהקמת מערך ההגנה על תשתיות הגז במים הכלכליים, שהיו חשופות לאיומים.¹⁷³ שיקול זה אף שימש כהצדקה להעדיף את ערוץ הרכש הגרמני.¹⁷⁴ בהחלטת הקבינט נקבע, כי אספקת "ספינות המגן" תחל בשנת 2016 ותסתיים בשנת 2018 וכי הספינות יהיו מבצעות תוך חצי שנה ממועד אספקתן. זאת, אף שחיל הים היה מודע בזמן אמת לכך שלוח זמנים זה אינו ריאלי וכי ההצטיידות תימשך זמן רב יותר.¹⁷⁵ (בפועל, הספינות הפכו מבצעות רק בשנת 2023).¹⁷⁶ המל"ל, שהיה בקיא בפרטים, לא העמיד את הדברים על דיוקם והניח לחברי הקבינט להסתמך על התמונה המטעה שהוצגה להם.¹⁷⁷ גם בנוגע למאפייני הספינות הוצגה לקבינט תמונה מטעה. כך, ועל מנת לשכנע את חברי הקבינט לאשר את הרכש ציין מפקד חיל הים, רם רוטברג, כי הספינות יצוידו ביכולות נגד צוללות,¹⁷⁸ אף שלא הייתה כוונה לעשות כן.¹⁷⁹

71. בתום הדיון, בחודש נובמבר 2013, אישר הקבינט את תוכנית ההגנה על המים הכלכליים, לרבות "רכש 4 ספינות מגן (OPV)", היינו, ספינות בסטנדרט אזורי. הקבינט הקצה כ-3 מיליארד ש"ח להקמתו של מערך ההגנה, מתוכם כ-1.8 מיליארד ש"ח (כ-360 מיליון יורו; ראו פסקה 68) לרכש ארבע הספינות. תקציב נוסף הוקצה להפעלת המערך, במובחן מהקמתו. עלויות אלה אמורות היו להתחלק בין משרד האוצר למשרד הביטחון.¹⁸⁰

יישום החלטת הקבינט

קידום הרכש ממספנת טיסנקרופ

72. מיד לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט פנה ראש המל"ל, יוסי כהן, לממשל הגרמני בבקשת סיוע של כשליש מעלות הרכש של ארבע ספינות בסטנדרט צבאי (Corvette). זאת, אף שהקבינט אישר



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

רכש של ספינות בסטנדרט אזרחי (OPV).¹⁸¹ בנוסף, ביקש ראש המל"ל כי הרכש ייעשה ממספנת טיסנקרופ,¹⁸² למרות שהחלטת הקבינט הטילה על המל"ל לעסוק בהסכם בין הממשלות (G to G) ולא בצד המסחרי, וודאי לא בבחירת מספנה מסוימת.¹⁸³ כדי למנוע אפשרות שמספנה גרמנית המתחרה בטיסנקרופ תזכה בחוזה הרכש,¹⁸⁴ סיפק חיל הים למל"ל חוות דעת שבה קבע כי טיסנקרופ היא הספק היחיד הרלוונטי מבין המספנות הגרמניות.¹⁸⁵

73. לצד המאמצים לקידום רכש הספינות דווקא מטיסנקרופ, ובשלב שנראה היה שלא יתקבל מענק מהממשל הגרמני, פנה ראש המל"ל, יוסי כהן, למדינות נוספות בניסיון לעניין אותן בייצור ואספקת הספינות.¹⁸⁶ גם זאת, בסטייה מהחלטת הקבינט ומסמכויות המל"ל. גורמים במל"ל, שחששו שפעילותו של ראש המל"ל תפגע בעסקה עם גרמניה, ניסו להניאו מכך בתואנה כי (ההדגשות במקור) –

“על-פי כללי עבודת הממשלה, רכש ביטחוני מבוצע על-ידי משרד הביטחון, באמצעות מנה"ר. הגוף הדורש הוא פנים-צה"ל, והגוף המאשר הוא אג"ת/מטכ"ל... תפקידו של המל"ל הוא בריכוז עבודת המטה עבור הדרג המדיני לצורך החלטה ובפיקוח על יישומה... פניית המל"ל לקבלת הצעות מחיר ממדינות שונות, שלא על בסיס דרישה מאושרת של הגופים המוסמכים במשהב"ט ובצה"ל, מנוגדת לתהליכי הרכש הנהוגים בישראל, והיא עלולה לעכב את העמדת המענה האופרטיבי והתאמתו לגורם המבצעי.”¹⁸⁷

74. משך תקופה ארוכה ניסו ראש הממשלה והמל"ל לרתום את הממשל הגרמני לתת מענק לרכש.¹⁸⁸ אף שהמשא והמתן לא הבשיל, המל"ל בלם ניסיונות לקידום הרכש בדרך אחרת, תוך התעלמות מהתראות מערכת הביטחון – שהיא הגורם הנושא באחריות להגנת המים הכלכליים – כי העיכוב בהקמת מערך ההגנה כרוך בסיכונים כבדים.¹⁸⁹

75. בחודש מאי 2014, לאחר שהגרמנים הודיעו כי לא יתנו מענק לרכש הספינות,¹⁹⁰ הורה ראש הממשלה לראש המל"ל להנחות את משרד הביטחון לצאת למכרז בינלאומי לרכש הספינות.¹⁹¹ עובד המל"ל, אבנר שמחוני, היה מעורב במהלך שנועד לסכל את הוראת ראש הממשלה ואת הנחיית ראש המל"ל. כך, המל"ל לא הנחה את משרד הביטחון לצאת למכרז, אלא ביקש ממשרד החוץ לפנות לראש המל"ל ולראש הממשלה ולהזהירם כי יציאה למכרז תפגע ב"קשרים האישיים" בין ראש הממשלה לקנצלרית.¹⁹² ואכן, שר החוץ שכנע את ראש הממשלה להשהות את ההוראה על יציאה למכרז.¹⁹³ המל"ל המשיך במאמצים לרתום את גרמניה¹⁹⁴ ולבלום חלופות אחרות¹⁹⁵ עד אשר בקיץ שנת 2014 הגיעו ישראל וגרמניה להסכמות בנוגע למענק לרכש הספינות.¹⁹⁶

76. את המגעים עם הגרמנים – שנמשכו עד לחתימה על ההסכם בחודש דצמבר 2014 – הוביל המל"ל תוך הדרתו של משרד הביטחון. כך, למשל, המל"ל נפגש עם נציגי משרד ההגנה הגרמני ללא



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ידיעת משרד הביטחון, והעביר להם טיוטות הסכם, שהוסתרו בכוון משרד הביטחון.¹⁹⁷ ממערכת הביטחון גם הוסתר שראש הממשלה והמל"ל ניאותו להסיר את ההתנגדות למכר צוללות לצד ג' בתמורה לקבלת מענק לספינות (ראו פסקאות 112-117).

77. בחודש יולי 2014, לאחר שחלה פריצת דרך במגעים עם גרמניה, אך טרם נודע מחיר הספינות שממנו ייגזר המענק, הורה שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, לפרסם מכרז בינלאומי לרכש הספינות. זאת, בניגוד להחלטת הקבינט ובלא שהדבר אושר על ידי ראש הממשלה ושר האוצר, כפי שקבעה החלטת הקבינט.¹⁹⁸ משרד הביטחון סרב לסגת מהמכרז,¹⁹⁹ עד חודש אוקטובר שאז התברר מחיר הספינות.²⁰⁰

78. מפקד חיל הים, רם רוטברג, פעל בתיאום עם המל"ל²⁰¹ וסיפק חוות דעת שכללו ביקורת חריפה על משרד הביטחון והדגישו את היתרונות של רכש הספינות מגרמניה, על פני מכרז. חוות הדעת הציגו עדיפות לרכש מטיסנקרופ הן בהיבטים מבצעיים והן מבחינת מועד ההצטיידות והמחיר.²⁰² גם חוות דעת אלה של מפקד חיל הים הופצו במישרין למל"ל. להיטותם של חיל הים ושל המל"ל לקדם את הרכש במסלול הגרמני דווקא עוררו את חשדו של משרד הביטחון.²⁰³ כך, ראש מינהל הרכש הביטחוני (מנה"ר) במשרד הביטחון, שמואל צוקר, העיר בזמן אמת כי –

"[נציגי חיל הים] הצהירו בעבר שהמספנה היחידה אשר מסוגלת לייצר את הכלים היא המספנה הקוריאנית. כעת, האמירות של חיל הים שונות לחלוטין. חיל הים חורג מסמכות ונראה כי מקיים מגעים ישירות מול סוכנים. יתרה מזאת, זה"י מצהיר שהוא מוכן לרדד את המפרט הטכני שנקבע במכרז כדי להתאימו להצעה הגרמנית..."²⁰⁴

ובאותו דיון סיכם מנכ"ל משרד הביטחון כי –

"העיסוק בפרשיה הזו חורג מכל נוהל סביר ומקשה עלינו להתקדם עם צורך מבצעי דחוף".²⁰⁵

סיכום עם גרמניה – MOU וחווה מסחרי

79. כאמור, בעת החלטת הקבינט בשנת 2013 עמדה על הפרק הצעת טיסנקרופ, שלגביה קבע מפקד חיל הים, רם רוטברג, כי היא "ההצעה הטובה והמתאימה ביותר" (ראו פסקה 68). עם זאת, לאחר שהתקבלה החלטת הקבינט ביקש חיל הים לערוך שינויים משמעותיים בספינות שטיסנקרופ הציעה. שינויים אלה הובילו להגדלה ניכרת של הספינות, להתייקרות משמעותית ולדחייה של מועד ההצטיידות.²⁰⁶ משרד הביטחון אישר את השינויים אף שידע כי התייקרות הספינות תהיה על חשבון רכיבים אחרים שהקבינט אישר לרכוש להגנת המים הכלכליים.²⁰⁷ למעשה, העסקה שגובשה עם טיסנקרופ לפי דרישות חיל הים ובאישור שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, הייתה שונה באופן מהותי מעסקת הרכש שהציג משרד הביטחון לקבינט ושאושרה על ידו.²⁰⁸ כפי שציין ראש מטה שר הביטחון בדיון שנערך בחודש אוקטובר 2014 בהשתתפות שר



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הביטחון ומפקד חיל הים –

”כשבאנו לקבינט, שאלו אותנו: תגידו, יש ספינות בסכום הזה שאתם מדברים, שעושות את מה שאתם רוצים?... אמרנו: ודאי... ואין שום בעיה. שאלו אותנו. שאלו אותנו ב... את השאלה הזאת. יש קונץ פטנט כזה? אתם מכירים? ב-400 מיליון יעשו לכם כזה דבר שאתם מבקשים? אמרנו: כן. עכשיו אנחנו כבר מתחילים לשאול את עצמנו אם באמת יש כזה דבר, כן... אומרים: תשמע, אנחנו שמנו מחיר, בכלל לא היה לנו ברור שאפשר לתת לנו ספינות שעונות לצורך המבצעי במחיר הזה, זה אמירה שלא מתיישבת עם האמירה שאמרנו לעצמנו, לך ולועדת שרים להצטיידות כשבאנו לאשר את הדבר הזה.”²⁰⁹

משרד הביטחון והמל”ל לא דיווחו לקבינט על החריגה מהחלטתו, כפי שהיה עליהם לעשות.²¹⁰ כך, לא דווח לקבינט על העיכוב הצפוי בהצטיידות ובהקמת מערך ההגנה על מתקני הגז ועל החריגה מהתקציב שהוקצה לרכש הספינות.²¹¹

80. בחודש דצמבר 2014 נחתם מזכר הבנות בין הממשלות, בו עוגן מענק גרמני בסך 115 מיליון יורו לרכש ארבע ספינות מטיסנקרופ, שעלות רכישתן הוערכה ב-420 מיליון יורו (כולל המענק).²¹² יוזכר כי הקבינט אישר את רכישת הספינות בעלות של כ-360 מיליון יורו (כולל המענק; ראו פסקה 71).²¹³ בד בבד עם חתימת מזכר ההבנות עם ישראל נחתם גם הסכם בין גרמניה לצד ג’ למכר צוללות (ראו פסקה 116).

81. בחודש מאי 2015 נחתם חוזה בין משרד הביטחון למספנת טיסנקרופ לרכש ארבע ספינות “סער 6” בעלות של 431 מיליון יורו (חריגה נוספת של 11 מיליון יורו).²¹⁴ משרד הביטחון התקשר בחוזה לאחר שחיל הים התחייב שיעמוד בתקציב העדכני ולא יחרוג ממנו.²¹⁵ עמד על כך מנכ”ל משרד הביטחון, דן הראל, בעדותו בפני הוועדה –

”הם [חיל הים] נשבעו לי בנקיטת חפץ שיש להם את הכסף הזה והם רק רוצים להוסיף עוד משהו ועוד כזה ושאחרת הספינות הן בעייתיות למרות שהם נשבעו לי לפני זה שלא, אישרתי להם...”²¹⁶

בניגוד להתחייבות זו, מיד לאחר שנחתם החוזה עם טיסנקרופ, ביקש מפקד חיל הים, רם רוטברג, להוסיף לספינות רכיבים עליהם “ויתר” ערב החתימה על החוזה כאשר התחייב לעמוד בתקציב.²¹⁷ עלות השינויים הסתכמה בכ-52 מיליון יורו נוספים.²¹⁸ שינויים אלה הובילו לדחייה נוספת במועד ההצטיידות בספינות ובהגנה על המים הכלכליים.²¹⁹ כך למעשה אילץ חיל הים, גם הפעם, את משרד הביטחון להוציא מאות מיליוני ש”ח נוספים, מעבר לתקציב שאושר. משרד הביטחון אישר גם חריגה זו מהתקציב, תוך שמתח ביקורת חריפה על חיל הים. כך, ציין בזמן אמת ראש מנה”ר (ההדגשות במקור) –

”[חיל הים] קבע בשעתו – המספנה הקוריאנית – ‘זה הכי טוב לנו’. בהמשך הפיץ מנה”ר מכרז בינ”ל... המכרז הבינ”ל בוטל... וכעת טרם יבשה הדיו על החוזה וכבר מציגים רשימת שינויים ותוספות – הליך לא תקין בהתנהלות [חיל הים].



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

[...]יצאנו לדרך מול [טיסנקרופ] באנייה מעל ל-2,000 ט' עם התחייבות שלא פורצים את המסגרת של ה-430 מ' יורו. בשלהי המו"מ עת נדרשנו להתכנס לתקציב האמור, הורדו תכולות ונאמר ברורות ע"י [חיל הים] שהספינה מצוינת ועונה [על] הדרישות – וכעת רוצים לעשות שינויים ותוספות...

– **...היכן כאן תהליך קבלת החלטות?**

– ...וכי מה כל זה לא היה ידוע מראש?

...כל התהליך של התכנסות ל-430 מיליון אירו במהלך המו"מ... לכאורה היה מקסם שוא, שכן היה ידוע וברור [לחיל הים] שיידרשו שינויים ויידרשו תוספות... כל התהליך כאן ממש לא תקין ומעיר באופן הנוקב ביותר [לחיל הים] על התנהלותו... מעיר לחה"י שהמספרים שניתנו במצגת שלהם מופיעים גם במצגת של המספנה הגרמנית. כך שההגעה למנה"ר לאחר השיחות עם המספנה בנושא עלויות, איננה תקינה לשלב שמנה"ר צריך לבצע מו"מ".²²⁰

וכפי שסיכם מנכ"ל משרד הביטחון –

"בתחילת הדרך, לאור בקשות חה"י, בוצע מו"מ אינטנסיבי וארוך מול המספנה שבסיומו הצלחנו לכנס את כלל הדרישות לתקציב הנתון וחיינו בתחושה שהצלחנו להביא לחה"י את מבוקשו וכעת לאור הבקשות העדכניות של חה"י נוצרה תחושה של טעם לפגם בתהליך שבוצע בעבר... מתוך התהליך הנוכחי עלולות שלוש בעיות מרכזיות:

- 1) חוסר בהירות בנוגע לגבולות הגזרה של נציגי חה"י במספנה והתנהלותם מול ספקים.
- 2) סגירות של מקורות תקציביים.
- 3) שקיפות מול משהב"ט והמעורבים בעמ"ט [עבודת מטה] לרכש הספינות באשר לכוונות שבקצה".²²¹

82. התייקרות הספינות הובילה לכך שלא נותר די תקציב למערכות הלחימה ויתר רכיבי מערך ההגנה על המים הכלכליים, שהקבינט החליט לרכוש.²²² כמו כן, ההצטיידות בספינות הגדולות חייבה שדרוג – בעלות של מאות מיליוני ש"ח נוספים – של תשתיות התחזוקה של חיל הים. חיל הים הסתיר ממשרד הביטחון ומהדרג המדיני את הצורך בשדרוג התשתיות (המספנות), והציג את הצורך בתקציב נוסף לשם כך רק לאחר שנחתם החוזה לרכש הספינות.²²³ כפועל יוצא מרכש הספינות היקרות ובשל עלויות נוספות שלא הוצגו לקבינט, נוצרה חריגה של כ-2 מיליארד ש"ח מעבר לתקציב בסך של כ-3 מיליארד ש"ח, שהקצה הקבינט להקמת מערך ההגנה על המים הכלכליים.

83. מימון החריגות שתוארו לעיל נעשה, בין היתר, מהמקורות הבאים –

- א. **כספי המענק הגרמני.** זאת, אף שלפי החלטת הקבינט המענק אמור היה להוזיל את עלות מערך ההגנה על המים הכלכליים ולהקל על הקופה הציבורית, ולא לממן שדרוג של הספינות.²²⁴
- ב. **תקציב שהקצה הקבינט להפעלה השוטפת של הספינות** ושלא מומש בשל העיכוב בהצטיידות שנבע, בין השאר, מהשינויים שנערכו בספינות. במילים אחרות, לא זו בלבד שהגדלת הספינות



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

עיכבה את הגעתן לישראל וחשפה את מתקני הגז לאיומים, אלא שהעיכוב נוצל כדי לאפשר את מימון השדרוג.²²⁵

ג. תקציב שייעד הקבינט לרכיבים אחרים של תכנית ההגנה על המים הכלכליים.²²⁶

84. הצורך לממן את שדרוג תשתיות התחזוקה של חיל הים כך שיתאימו לספינות הגדולות – צורך שכאמור לא הוצג לקבינט – הוביל לבחינת עסקה נוספת עם טיסנקרופ (ראו פסקאות 91-94).



ג. רכש ספינות נגד צוללות

85. בשנת 2015, עם השלמת העסקה לרכש ארבע ספינות "סער 6" (ראו פסקה 81), קידמו ראש הממשלה, בנימין נתניהו, והמל"ל רכש של שתי ספינות "סער 6" נוספות ממספנת טיסנקרופ הגרמנית בעלות של למעלה ממיליארד ש"ח.²²⁷ בפגישה עם הקנצלרית, בהשתתפות ראש המל"ל, יוסי כהן, בחודש אוקטובר 2015, ביקש ראש הממשלה לקדם את עסקת הרכש.²²⁸ עובד המל"ל, אבנר שמחוני, שהוביל את היוזמה לרכש הספינות עוד מראשיתה, המשיך בקידום העסקה גם לאחר הפגישה ואף הכין מזכר הבנות בנושא (ובנושא צוללות 7-9; ראו פסקאות 50-47).²²⁹

86. הספינות הוצגו בשנת 2015 על ידי ראש הממשלה והמל"ל כמענה לאיום שלא נכלל באיומים שהגדיר הדרג המדיני ושעל בסיסם נעשה בניין הכוח הצבאי (איומי הייחוס).²³⁰ יתרה מכך, רכש הספינות קודם בלא בחינה של הצורך המבצעי בהן, תוך דילוג על כל שלבי בניין הכוח וללא מעורבות הגורמים האמונים על כך בצה"ל ובמשרד הביטחון. כך, החלטתם של ראש הממשלה והמל"ל להצטייד בספינות התקבלה בלא שנבחנו המענה הנדרש לאיום (אם קיים) והחלופות האפשריות בהתאם לסדרי העדיפויות ולמגבלת המשאבים.²³¹ הבחירה דווקא בטיסנקרופ נעשתה מבלי שנערך תהליך לאיתור ספקים.²³² יודגש, כי באותם הימים ממש עסקו מערכת הביטחון והממשלה בגיבוש סדרי העדיפויות לבניין הכוח, כחלק מהכנת תר"ש "גדעון". מערכת הביטחון לא הציגה דרישה להצטייד בספינות נגד צוללות (נצ"ל)²³³ וגם ראש הממשלה והמל"ל לא הצביעו, במסגרת הדיונים בנושא התר"ש, על צורך לרכוש ספינות. גם היום – כעשור לאחר הניסיון האמור לרכוש ספינות נצ"ל – למיטב ידיעת הוועדה אין דרישה לספינה ייעודית נגד צוללות.²³⁴

87. המהלכים לקידום הרכש שהובילו ראש הממשלה והמל"ל הוסתרו במכוון ממערכת הביטחון. כך, המל"ל לא תיעד את פגישת ראש הממשלה עם הקנצלרית. ראש המל"ל, יוסי כהן, הסתיר ממנכ"ל משרד הביטחון כי הפגישה עסקה ברכש ספינות²³⁵ והעיסוק המתמשך של המל"ל בספינות הנצ"ל לא הופיע במסמכים רלוונטיים שהעביר עובד המל"ל, אבנר שמחוני, למערכת הביטחון.²³⁶ ראש הממשלה הזכיר את בקשתו מהקנצלרית לרכוש שתי ספינות נצ"ל לאחר מעשה ובאופן אגבי בדיון קבינט שעסק בנושאים אחרים והערה זו הושמטה מסיכום הדיון.²³⁷

88. למערכת הביטחון נודע על ההסכם המתגבש עם גרמניה לרכש ספינות נצ"ל רק בחודש פברואר 2016, ימים אחדים לפני פגישה נוספת של ראש הממשלה עם הקנצלרית בנושא. זאת, כאשר התבקשה על ידי ממלא מקום ראש המל"ל, שאך נכנס לתפקידו, למהר ולהעיר על ההסכם המתגבש עם גרמניה.²³⁸ מערכת הביטחון הופתעה לגלות כי ההסכם עוסק ברכש ספינות נצ"ל.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

היא עמדה על כך שאין צורך בספינות ודרשה לבלום את יוזמת הרכש.²³⁹ על כך העיד מנכ"ל משרד הביטחון, דן הראל, בפני הוועדה –

"מאיפה זה בא? זה אפילו לא בסדר עדיפות שלושים ושמונה, אחרי שאנחנו גומרים... את התקציב, מה אנחנו צריכים נצ"ל?... מאיפה הגיע הנצ"ל הזה?... למה אני צריך לקנות למשל ספינות נצ"ל דווקא מטיסנקרופ? ספינות נצ"ל כולם מייצרים".²⁴⁰

בעקבות התנגדותה של מערכת הביטחון, משכה ישראל את בקשתה והנושא ירד מסדר היום.²⁴¹

89. חריגותם של האירועים הובילה את ראשי מערכת הביטחון להתחקות אחר מקור הדרישה לרכש ספינות נצ"ל. כך מסר לוועדה הרמטכ"ל, גדי איזנקוט –

"[מנכ"ל משרד הביטחון] אשר לא הבין לדבריו, כיצד נולדה לפתע גם דרישה לשתי ספינות נגד צוללות, ביקש ממני לבדוק במידי האם יתכן שמפקד חיל הים באותה עת, אלוף רם רוטברג, פעל בנושא זה מבלי לדווח למערכת הביטחון? והאם ייתכן כי הוא קידם רכש להגדלת הסד"כ של חיל הים ישירות מול משרד ראש הממשלה, וזאת מבלי לעדכן את צה"ל ומשרד הביטחון?... מיד לאחר מכן, יצרתי קשר עם האלוף רוטברג והוריתי לו להתייצב מיידית בלשכתי. ואכן לאחר מספר שעות, האלוף רם רוטברג הגיע ללשכתי לשיחת הבהרה. בפגישה זו סיפרתי לו על הפנייה מהמל"ל וממשרד ראש הממשלה בנושא רכישת שלוש הצוללות הנוספות ושתי ספינות הנצ"ל – שעד אותו בוקר לא ידענו על קיומן במערכת הביטחון – ושאלתי אותו האם הוא מכיר את הנושא או לחילופין, האם הוא מעורב בדרישה להצטיידות בכלים הללו? האלוף רוטברג השיב לי בשלילה הן לגבי המעורבות שלו בהצפת הדרישה, והן לגבי השאלה האם התקיים קשר ישיר בינו לגורם כלשהו במשרד ראש הממשלה, ללא ידיעת צה"ל ומשרד הביטחון".²⁴²

דברים דומים מסר מפקד חיל הים, רם רוטברג בעדותו בפני הוועדה.²⁴³ זאת, למרות שבמסגרת הקשר הישיר שניהל עם המל"ל, הייתה לו מעורבות בנושא רכש ספינות הנצ"ל.²⁴⁴

90. אף שיוזמת הרכש נבלמה, התנהלותם של ראש הממשלה והמל"ל פגעה בתהליכי העבודה ובאמון בינם לבין מערכת הביטחון בכל הנוגע לרכש מגרמניה ומטיסנקרופ.²⁴⁵ בנוסף, העמדה שהציגו ראש הממשלה וראש המל"ל, יוסי כהן, למקביליהם בגרמניה בנושא הנצ"ל יצרה סיכון ביטחוני.²⁴⁶ משרד הביטחון, למד על כך רק מפי הגרמנים.²⁴⁷



ד. הפרטת מספנות חיל הים

91. תחזוקת כלי השיט של חיל הים נעשית במספנת חיל הים, שבה משרתים אנשי צבא ואזרחים עובדי צה"ל.²⁴⁸ בשנת 2015 גילתה מספנת טיסנקרופ הגרמנית עניין בהשתלבות בתחזוקה של כלי השיט, לרבות הצוללות, תוך מינוף יתרונה כיצרנית של צי הצוללות ו"ספינות המגן".²⁴⁹
92. בקיץ שנת 2015 ביקש עובד המל"ל, אבנר שמחוני – שפעל באותה עת להגדלת צי הצוללות – "לבחון את שדרוג תשתית אחזקת הצוללות בשת"פ עם המספנה הגרמנית" ולדון בנושא עם גרמניה.²⁵⁰ בחודש נובמבר 2015 ביקש המל"ל לעגן במזכר הבנות עם ממשלת גרמניה "שת"פ בתחום התחזוקה למערך הצוללות והספינות העתידי של ישראל" (לצד רכש שלוש צוללות חדשות ושתי ספינות נצ"ל; ראו פסקאות 47, 85).²⁵¹ זאת, אף על פי שלא נערכה ולו ראשית בחינה מקצועית או עבודת מטה לגבי ההיתכנות לשיתוף פעולה עם חברה זרה בנושא תחזוקת צוללות, הכרוכה בסיכונים ביטחוניים.²⁵² המל"ל, שניהל שיח בנושא עם מפקד חיל הים, רם רוטברג,²⁵³ הסתיר את העיסוק בהפרטת המספנה מפני מערכת הביטחון אף שמדובר בסוגיה המצויה בליבת תחומי אחריותה, סמכותה ומומחיותה.²⁵⁴
93. למען שלמות התמונה יצוין, כי באותה התקופה החלה מערכת הביטחון לבחון אפשרות למיקור חוץ של תחומים מסוימים של תחזוקת כלי שיט קטנים.²⁵⁵ כמו כן נבחנו פתרונות להחזקתן של ספינות "סער 6" לאחר שהגדלת הספינות הובילה לחוסר התאמתן של התשתיות הקיימות לכך (ראו פסקאות 82-83).²⁵⁶ במסגרת זו, משרד הביטחון וחיל הים היו נכונים לבחון הצעות של טיסנקרופ להשתלב בתחזוקת הספינות.²⁵⁷ ואולם, האפשרויות שנבחנו על ידי מערכת הביטחון היו שונות בתכלית מההצעות שקידמו המל"ל וטיסנקרופ וכלל לא עסקו בתחזוקת צוללות או בהפרטה מלאה של מספנות חיל הים. זאת, בין היתר, משום שחיל הים התריע כי צעד כזה עלול לפגוע במענה המבצעי בעת חירום.²⁵⁸
94. על רקע תגובות קשות שגרר השיח בנושא מיקור חוץ, שהיה אחד הטעמים לסכסוך עבודה שהתגלע בשנת 2016 במספנת חיל הים, שיתוף הפעולה עם טיסנקרופ בנושאי תחזוקה לא התממש.²⁵⁹



ה. הסכמה למכר צוללות לצד ג'

הקדמה

95. בפתח הדברים יצוין שוב כי בהתאם להחלטת הממשלה, חקירת הוועדה התמקדה בתהליכי העבודה וקבלת ההחלטות בנושאים שהוטל עליה לחקור. הוועדה לא בחנה את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות ולא את צדקת ההחלטות שהתקבלו. בהתאם, הוועדה אינה מביעה עמדה לגופה של ההחלטה בדבר הסרת ההתנגדות למכר צוללות לצד ג', שהיא עניין הנתון להכרעתם של מקבלי ההחלטות.

96. ביחסים הבינלאומיים מקובל לעיתים כי מדינות בעלות ברית מתייעצות זו עם זו באשר לאפשרות שאחת מהן תספק אמצעי לחימה לצדדים שלישיים. בישראל, הטיפול בנושאים אלה מרוכז במשרד הביטחון.

97. במשך העשור הראשון של שנות ה-2000 ביקשה גרמניה את הסכמת ישראל למכירת צוללות לצד ג' ומערכת הביטחון הביעה התנגדות מנומקת לכך. בהתאם לעמדה זו, דרגי המקצוע ודרגים מדיניים הביעו בפני מקביליהם בגרמניה התנגדות למכירת צוללות לצד ג'.²⁶⁰ במסגרת היחסים המיוחדים שבין גרמניה לישראל, גרמניה התחשבה בעמדת ישראל.

עסקת החבילה: צוללות לצד ג' תמורת מענק לצי הימי (2009-2010)

98. בראשית שנת 2009, לאחר חילופי הממשלות בישראל, ביקשה מספנת טיסנקרופ הגרמנית לקדם את מכירתן של צוללות לצד ג' (ראו פסקה 23).²⁶¹ הממשל הגרמני הציע "עסקת חבילה" בתחום הימי, שכללה מענק גרמני לרכש צוללת שישית בתמורה לכך שישראל תיתן את הסכמתה לכך שגרמניה תמכור צוללות לצד ג'. הגרמנים פנו בעניין בעת ובעונה אחת לחיל הים, למשרד הביטחון, למשרד החוץ וכן לראש הממשלה באמצעות המל"ל. מערכת הביטחון ריכזה עבודת מטה לניתוח משמעויות ההצעה.²⁶² חיל הים סיפק חוות דעת התומכת בהסרת ההתנגדות למכירת צוללות גרמניות לצד ג', בניגוד לחוות דעת קודמת שלו.²⁶³ עם זאת, באותו שלב, טרם השלמת הבחינה המקצועית, משרד הביטחון ביקש להותיר גמישות בנושא מול הגרמנים.²⁶⁴

99. במקביל, ראש הממשלה, בנימין נתניהו, והמל"ל עסקו אף הם בסוגיה זו ולמעשה נטלו לידיהם את הובלת הנושא תחת מערכת הביטחון, האמונה על הטיפול בו. כבר באותו שלב, בחודש אוגוסט 2009 – בטרם הושלמו עבודת המטה והערכת הסיכונים – ראש הממשלה והמל"ל היו נכונים להסיר את ההתנגדות למכר צוללות לצד ג' בתמורה למענק גרמני לרכש צוללת.²⁶⁵ כך, בפגישה של ראש הממשלה עם הקנצלרית, שנערכה בחודש אוגוסט 2009, הביע ראש הממשלה נכונות להסיר את ההתנגדות למכר צוללות גרמניות לצד ג' בתמורה לקבלת מענק מגרמניה לרכש צוללת.²⁶⁶ בחודש ינואר 2010 נערכה פגישה נוספת בדרג ראשי מדינות ובהשתתפות שרי



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הביטחון וההגנה. בפגישה הוסכם כי ישראל תהיה נכונה להסיר את התנגדותה למכירת צוללות לצד ג' ונקבע כי דרגי המקצוע במשרד הביטחון ילבנו את פרטי ההבנות בעניין (ראו פסקה 267).²⁶⁷

100. ואולם, ההבנות של ראש הממשלה עם הקנצלרית,²⁶⁸ לא הועברו באופן סדור ומלא למערכת הביטחון ולגורמי המקצוע האמונים על הטיפול בנושא.²⁶⁹ יתרה מכך, על אף השינוי המהותי במדיניות הישראלית בנושא בעל חשיבות לביטחון המדינה לא ננקטו צעדים שיבטיחו תיאום, בקרה ומעקב. צוות העבודה בהובלת משרד הביטחון, שהוקם בהתאם לסיכום עם הקנצלרית ושלאמור היה לפעול עם הגרמנים בנושא רכש צוללות 6 ובנושא מכירת הצוללות לצד ג', עסק רק בנושא רכש צוללות.²⁷⁰ כפועל יוצא מהתנהלות זו לא ננקטו צעדים למימוש ההבנות.

101. בשלהי שנת 2010 התערבו ראש הממשלה והמל"ל במשא והמתן שניהל משרד הביטחון בעניין צוללות 6 (ראו פסקאות 31, 36).²⁷¹ המל"ל ביקש להוביל גם את השיח הביטחוני בנוגע למכר צוללות לצד ג' על אף שהטיפול בנושאים אלה מרוכז במשרד הביטחון שלו המומחיות והניסיון בכך.²⁷²

מימוש עסקת החבילה: צוללות לצד ג' תמורת מענק לצוללות 6 (2011-2012)

102. במחצית הראשונה של שנת 2011 חלו התפתחויות גיאופוליטיות משמעותיות. בעקבות שינויים אלה דנו ראש הממשלה והקנצלרית, בשורה של פגישות ושיחות, בעסקת הצוללות עם צד ג'. בשיח זה סוכם כי הצוללות – שעדיין לא נבנו – לא יסופקו בשלב זה.²⁷³ כלומר, **לא סוכם כי גרמניה תימנע מהתקשרות עם צד ג' ומייצור צוללות עבורה (רישיון ייצור)**, אלא רק כי ההחלטה בדבר אספקתן (רישיון ייצור) תתקבל רק בעתיד. במקביל ביקש ראש הממשלה מהקנצלרית להמשיך ולקדם את העסקה לרכש צוללות 6²⁷⁴ ואף להוסיף אופציה לרכישת צוללות שביעית²⁷⁵ (ראו פסקאות 37, 39).

103. לשיח שניהל ראש הממשלה עם הקנצלרית לא נערך תיעוד.²⁷⁶ למערכת הביטחון נמסרו עדכונים שיצרו תמונת מציאות שגויה לפיה גרמניה הסכימה לחזור בה מכוונתה למכור את הצוללות לצד ג'.²⁷⁷

104. בקיץ שנת 2011 דיווחו גורמים בגרמניה למערכת הביטחון כי חלה התקדמות בעסקה עם צד ג'.²⁷⁸ מערכת הביטחון, שכאמור לא הייתה מודעת לכלל ההתרחשויות, התקשתה לפרש את ההתפתחויות.²⁷⁹ כך, גורמי ביטחון ישראליים, שלא ידעו על השיח של ראש הממשלה והמל"ל עם גרמניה, זיהו כי גורם ישראלי כלשהו פועל בעניין אך לא העלו בדעתם כי מדובר במשרד ראש הממשלה –

”ישנה אפשרות שמתקיימת כאן עסקה סיבובית, קרי, התנהלות בין גורם ישראלי...”



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

וגרמני שלא בידיעתנו, למשל אם המטרה היא אישור המכירה ל[צד ג'] ע"ח רכישה נוספת של ישראל".²⁸⁰

מערכת הביטחון עדכנה את ראש הממשלה כי גרמניה ממשיכה לקדם את מכירת הצוללות לצד ג' למרות שלהבנתה התחייבה שלא לעשות כן וביקשה ממנו לוודא שההבנות שהושגו (לתפיסתה) בדבר עצירת העסקה עומדות בתוקפן.²⁸¹ ראש הממשלה מצידו לא העמיד את מערכת הביטחון על טעותה בהבנת הדברים והמסר מטעמו היה "להתנגד בצורה גורפת לקיום העסקה בין גרמניה ל[צד ג']".²⁸² כך, ראש הממשלה הותיר את הרושם השגוי כי הקידום של עסקת הצוללות עם צד ג' סותר את ההבנות שהושגו בין ישראל לגרמניה. באותה העת ממש המשיך המל"ל לקדם את "עסקת החבילה" – מענק לרכש צוללת 6 תמורת הסכמה למכר צוללות לצד ג'.²⁸³

105. לפער שנוצר בין ראש הממשלה והמל"ל למערכת הביטחון היו השלכות מעשיות. כך, במהלך שנת 2011 בכירים במערכת הביטחון הביעו התנגדות נחרצת למכירת צוללות לצד ג' בפני מקביליהם בגרמניה.²⁸⁴ יתרה מכך, העובדה שגרמניה המשיכה בייצור הצוללות נתפסה – בטעות – על ידי מערכת הביטחון כהתנערות ממחויבותה כלפי ישראל ומהבטחותיה לראש הממשלה.²⁸⁵ התמונה החלקית שעמדה בפני מערכת הביטחון שיבשה את היערכותה לאפשרות כי בידי צד ג' יהיו צוללות גרמניות.²⁸⁶

לאחר השלמת עסקת צוללת 6

106. בהתאם לשיח שהובילו ראש הממשלה והמל"ל עם מקביליהם בגרמניה, תוך מידורה של מערכת הביטחון, נחתמו בשלהי שנת 2011 מזכר הבנות בין ישראל לגרמניה בעניין הסיוע לרכש צוללת 6 וההסכם בין צד ג' לגרמניה בדבר מכר צוללות.²⁸⁷ מערכת הביטחון מצידה ראתה בהשלמת ההסכם עם צד ג' עליית מדרגה בהפרת ההבנות של גרמניה עם ישראל.²⁸⁸ רק בחודש פברואר 2012 נודע למערכת הביטחון ממשרד ההגנה הגרמני כי מכירת הצוללות לצד ג' נעשתה בהסכמת ראש הממשלה.²⁸⁹ מערכת הביטחון, שהתקשתה להאמין לכך, דחתה את טענות הגרמנים וביקשה את התערבותו של ראש הממשלה מול גרמניה.²⁹⁰

107. גם בשלב זה לא הודו ראש הממשלה והמל"ל כי יש צדק בדברי הגרמנים וכי לאמיתו של דבר לא סוכם בין ישראל לגרמניה על עצירת העסקה עם צד ג'. אדרבה, ראש הממשלה והמל"ל יצרו את הרושם כי הם מתנגדים לעסקה וכי קידומה אינו מתיישב עם הבטחות שגרמניה נתנה לישראל.²⁹¹ בעניין זה העיד שגריר ישראל בגרמניה, יעקב הדס, בפני הוועדה –

"אותי שלחו להסתובב במעגלים בשעה שהיו אנשים שידעו בדיוק מה קרה שם... חלק מהאנשים שבאו ואמרו... שאמרו 'תילחם תילחם תילחם' כנראה ידעו..."²⁹²

108. במסמכים מטעם המל"ל הודגש שראש הממשלה מעולם לא נתן את הסכמתו למכר צוללות על



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ידי גרמניה לצד ג' וכי ישראל מתנגדת לכך בתוקף. במסמכים אף צוין שבכירים גרמניים הבטיחו שלא יימכרו צוללות לצד ג'.²⁹³ בנוסף, בחודש אוגוסט 2012, לאחר שכבר נחתם מזכר ההבנות לרכש צוללת 6, ביקש ראש הממשלה מהקנצלרית לשקול מחדש את מכר הצוללות לצד ג'. בשונה מהשיחות והמפגשים בין ראש הממשלה לקנצלרית שצוינו לעיל ואשר לא תועדו, לשיחה זו, בה הובעה התנגדות למכר הצוללות לצד ג', נערך תיעוד מלא ומפורט ותוכנה אף מצא דרכו לעיתון Bild-ה הגרמני.²⁹⁴

109. גרמניה לא ראתה בעין יפה את התנגדותה של ישראל לעסקת הצוללות עם צד ג' לאחר שישראל כבר קיבלה את התמורה בדמות סיוע לרכש צוללת 6, שכן "אספקת הצוללות [לצד ג'] הייתה חלק מהעסקה".²⁹⁵ ראש המל"ל, יעקב עמידרור, דיווח בזמן אמת שעמיתו הגרמני האשים כי –

"לאחר שהרווחנו הסבסוד הגרמני בסך 160 מיליון דולר, חזרנו בנו מההסכמה לעסקה".²⁹⁶

בנוסף, גרמניה התרעמה על ההדלפות לתקשורת בנושא, שנתפסו כהפעלת לחץ פסולה, והזהירה כי אם יימשכו ההדלפות הישראליות תיחשף ההסכמה שניתנה על ידי ראש הממשלה.²⁹⁷ התנהלות זו פגעה ביחסי האמון ובקשרים בין המדינות.²⁹⁸ כפי שלימים ציין נציג משרד החוץ –

"מחאותינו בתחילת 2012 כנגד מתן אישור הבנייה לצוללות נענו כי הייתה הסכמה ישראלית רשמית. הוויכוחים בנושא... עלו לטונים גבוהים ביותר ואף העיבו על היחסים בדרג המדיני. בסופו של דבר התברר גם עם מי הצדק".²⁹⁹

הפגיעה לא התמצתה בכך וזלגה גם למישור הביטחוני.³⁰⁰

110. במקביל, ולצד המסרים של ראש הממשלה והמל"ל לפיהם לא ניתנה הסכמה למכר הצוללות לצד ג', פעלו גורמים במל"ל להרחיב את "עסקת החבילה" ולקבל תמורות נוספות בגין אישור מכר הצוללות לצד ג'. כך, בקיץ שנת 2012 קידם המל"ל רכש של ספינות שטח עבור חיל הים כפיצוי נוסף בגין עסקת הצוללות עם צד ג' (ראו פסקה 67). סוגיה זו עמדה על סדר היום של פגישת ראש הממשלה והקנצלרית בחודש דצמבר 2012.³⁰¹ גם לפגישה זו לא נערך תיעוד. מפקד חיל הים, רם רוטברג, נרתם אף הוא להרחבת "עסקת החבילה" וסיפק חוות דעת התומכת בבקשת מענק מגרמניה לרכש ספינות שטח שיהוו "מעין איזון מבצעי ופיצוי" בגין מכירת הצוללות לצד ג'.³⁰² עמדת מפקד חיל הים לא התבססה על עבודת מטה ולא קדמה לה בחינה מושכלת של חלופות. יתרה מכך, העמדה הייתה מנוגדת לקו שהובילה מערכת הביטחון, וביתר שאת מאז שהוחמרו הנסיבות הגיאופוליטיות.³⁰³ העמדה אף הייתה מנוגדת לחוות דעת קודמות של חיל הים עצמו, שהופצו זמן קצר קודם לכן, שבהן התנגד בתוקף למכר הצוללות לצד ג'.³⁰⁴ העמדה של מפקד חיל הים הועברה במישרין למל"ל ותוכנה היה ידוע לטיסנקרופ לפני שנשלחה למערכת הביטחון.³⁰⁵ יוזמה זו להרחבת "עסקת החבילה" לא הבשילה באותה עת.³⁰⁶ אולם, היא שבה



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ועלתה בשנת 2014, בתצורה מעט שונה.

111. כבר בזמן אמת העוסקים בנושא, שלא ידעו על כלל מהלכיהם של ראש הממשלה והמל"ל, הצביעו על כך שסוגיה רגישה זו – במישור הביטחוני ובמישור יחסי החוץ – מטופלת באופן לא מסודר ולא מאורגן, בערוצים סותרים ובלתי מתואמים. כך למשל, במסמך פנימי שהכין גורם במל"ל עבור ממוניו, בשלהי שנת 2012, התריע כי –

"חסרים סיכומים ברורים של פגישות ושיחות ראה"מ-מרקל בפרשה... היו... בעיות תיאום וסנכרון בקרב הגורמים השונים בישראל (מל"ל, משהב"ט, צה"ל, משה"ח)".³⁰⁷

גם השגריר הישראלי בגרמניה כתב בזמן אמת כי –

"רשויות ישראליות שונות ממשיכות לפנות באופן עצמאי לשלטונות גרמניה עם הצעות שונות ללא תאום וקו מדיני מוגדר כמתבקש... נראה אם כן ששוב אנו פועלים במקביל ובסתירה בסוגיות אסטרטגיות הוות גורל לגבי עתידנו. במידה וכך הם אכן פני הדברים, למותר להתריע על החומרה הרבה בה יש לראות התנהלות זו בכלל, בעיתוי הנוכחי בפרט".³⁰⁸

העוסקים בנושא, שנחשפו לתמונה חלקית ואקראית בלבד, סברו כי נושאים אסטרטגיים רגישים מנוהלים בחוסר סדר קיצוני. עם זאת, לא מדובר רק בחוסר סדר, אלא בתולדה של ערוץ חשאי שהובילו ראש הממשלה והמל"ל במקביל ובסתירה לפעילות של מערכת הביטחון.

עסקת הצוללות השנייה: צוללות נוספות לצד ג' תמורת מענק לספינות (2015-2014)

112. בראשית שנת 2014, לאחר שחל שינוי גיאופוליטי נוסף, ביקשה גרמניה למכור עוד צוללות לצד ג'.³⁰⁹ היא פנתה למל"ל וביקשה את הסכמת ישראל לכך.³¹⁰ תחת עדכונה של מערכת הביטחון, האמונה על הטיפול בעניינים אלה, ראש הממשלה וראש המל"ל, יוסי כהן, טיפלו בכך בעצמם.³¹¹

113. בשיח שהתקיים לאורך שנת 2014 בין ראש הממשלה וראש המל"ל עם מקביליהם הגרמנים ניתנה הסכמה לאספקתן של כל הצוללות לצד ג' (הצוללות הראשונות, שהיו עדיין בשלבי ייצור וטרם סופקו, וצוללות נוספות). זאת, בתמורה לסיוע ברכש ספינות השטח ולכינון שיח ביטחוני בין ישראל לגרמניה (ראו גם פסקאות 76, 80).³¹² בחודש פברואר 2014 נערכה פגישה בין ראש הממשלה לקנצלרית, בהשתתפות ראש המל"ל, יוסי כהן. בפגישה נכרך המענק הגרמני לרכש "ספינות המגן" בהסכמת ישראל למכירת צוללות נוספות לצד ג'.³¹³ בהמשך לכך, קידם המל"ל "עסקת חבילה" חדשה במסגרתה תיתן גרמניה מענק לרכש הספינות וישראל תסכים לאספקת הצוללות לצד ג'. לעסקה זו לא קדמה ולו ראשית עבודת מטה, לא נבחנו הסיכונים הכרוכים בה וגם לא המענה הנדרש לאיומים שייווצרו בעקבותיה. כך למשל, כלל לא נבחנה השאלה האם המענק הגרמני לרכש הספינות הוא תמורה נחוצה – לא כל שכן מיטבית – למכר הצוללות לצד



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ג'. זאת ועוד, שאלה זו מעולם לא הובאה לפתחו של הקבינט, שלא ידע שהמענק, שבגינו הוחלט לרכוש ספינות דווקא מגרמניה, כרוך בהסרת התנגדותה של ישראל לאספקת הצוללות לצד ג' (ראו פסקאות 69-70, 74-80).³¹⁴

114. ראש הממשלה וראש המל"ל, יוסי כהן, הסתירו ממערכת הביטחון וממשרד החוץ את השיח שניהלו עם הגרמנים, אשר לא תועד, ובפרט את כריכת ההסכמה למכר הצוללות לצד ג' במענק לרכש ספינות השטח.³¹⁵ תחת זאת הם הותירו – גם הפעם – את הרושם כי הם מתנגדים למכירת הצוללות הנוספות.³¹⁶ כפועל יוצא מכך עמדה בפני מערכת הביטחון תמונת מציאות חלקית ושגויה, הן בנושא מכירת הצוללות לצד ג' והן בסוגיית המענק לרכש ספינות השטח.

115. חוסר המודעות של מערכת הביטחון להסכמות עם גרמניה שיבש עוד יותר את היערכותה לאפשרות שיהיו צוללות גרמניות בידי מדינה שלישית (ראו פסקה 105).³¹⁷ ראש הממשלה – שבשל התנהלותו היה היחיד שהכיר את תמונת המצב המלאה – לא דאג לכך שיתקיים סנכרון בין המהלכים השונים אף שהובהר לו שהדבר נחוץ.³¹⁸ יתרה מכך, גם כשנאמר לראש הממשלה שלשיח אפשרי עם גרמניה יהיו השלכות ביטחוניות, הוא המשיך להסתיר את הסיכום שלו עם הקנצלרית.³¹⁹

116. בעקבות השיח בין ראש הממשלה והמל"ל למקביליהם בגרמניה, בחודש אוגוסט 2014 חלה התקדמות בשני מרכיבי "עסקת החבילה" – עסקת הצוללות עם צד ג' והמענק לרכש הספינות.³²⁰ במקביל, פנתה גרמניה באופן רשמי למשרד הביטחון וביקשה את התייחסותו למכירת צוללות נוספות לצד ג'.³²¹ פניה דומה נעשתה מצד נציגי מספנת טיסנקרופ (המייצרת את הצוללות לצד ג' ואת ספינות השטח לישראל) לשגריר ישראל בגרמניה,³²² שלדבריו –

"הפגישה איתי היתה לתת גושפנקא רשמית למשהו שסוכם קודם, מתוך תקווה שאם נמליץ – יודקו הכל בסוף על משרד החוץ".³²³

בה בעת ראש הממשלה והמל"ל המשיכו בשיח עם גרמניה בשני הנושאים. אולם, ראש המל"ל, יוסי כהן, עדכן את מערכת הביטחון ואת משרד החוץ רק לגבי ההתפתחויות בעניין המענק לספינות השטח.³²⁴ בסוף שנת 2014 נחתמו מזכר ההבנות בין ישראל לגרמניה בעניין ספינות השטח וההסכם בין צד ג' לגרמניה למכר הצוללות הנוספות.³²⁵

117. בשולי טקס החתימה על מזכר ההבנות נערכה פגישה בין מנכ"ל משרד הביטחון למקבילתו הגרמנית. לפגישה הצטרפו ראש המל"ל, יוסי כהן, ומקבילו הגרמני, שהציג במהלכה במפתיע את הכוונה למכור צוללות לצד ג'. כך תיאר את הדברים בזמן אמת מנכ"ל משרד הביטחון –

"מופיע שם פתאום יוסי כהן עם בן שיחו... התלבשו לנו על הפגישה... [בן שיחו] מוציא נייר ואומר: אנחנו רוצים להגיד לכם, שאנחנו הולכים למכור אמל"ח... לזה, לזה... ויוסי – תראו, זה, זה אפשרי וזה".³²⁶



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

למעשה ה"אישור" למכר הצוללות לצד ג' שנתן ראש המל"ל, יוסי כהן, בנוכחות מנכ"ל משרד הביטחון נועד לתת גושפנקא בפני הצד הגרמני להסכמה שניתנה זה מכבר והוסתרה ממערכת הביטחון.³²⁷ בשל אופן ההתנהלות, גם בשלב זה משרד הביטחון לא הבין כי ניתנה הסכמה למכר צוללות לצד ג'.

118. רק בחודש מרץ 2015 נודע למשרד הביטחון – גם הפעם מפי הגרמנים – כי הרחבת העסקה ואספקת הצוללות לצד ג' נעשתה בהסכמת ישראל.³²⁸ גם שגריר ישראל בגרמניה למד על כך מהגרמנים והלין כי –

"[הרי שזו דוגמא נוספת ומצערת לדרך קבלת החלטות אסטרטגיות ועם שותף אסטרטגי כגרמניה. ולמותר להרחיב הדיבור על דרך ההתנהלות בשעה שאנו מקבלים המידע מ[גרמניה] בשעה שאנו ממודרים על ידי 'כוחותינו'. זו אינה הפעם הראשונה (ומניח שלא האחרונה) להתנהלות קלוקלת שכזו, אך גם אם ההחלטה מוצדקת (ולבטח לגיטימית), לא ניתן להחשות על הדרך שבה נעשים דברים ותוך מידורנו. להזכירכם הנזק שנגרם ליחסים (ולדעתי גם מעיב עדיין על יחסי קנצלרית-רוח"מ) כתוצאה מהתנהלותינו מול הגרמנים בשאלה האם להסכים שגרמניה תייצר... צוללות עבור [צד ג']".³²⁹

119. על אף קבלת הדיווח מגרמניה לפיו "ישראל כבר נתנה את הסכמתה לעסקה עם [צד ג' במסגרת פגישה שהתקיימה] בדצמבר 2014, בתמורה להנחה בעסקת ספינות השטח"³³⁰ ביקש שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, לברר את הסוגיה אצל הקנצלרית באמצעות נשיא המדינה. הקנצלרית הבהירה לנשיא המדינה כי העסקה נעשתה בהסכמת ישראל.³³¹

120. לאחר שמשרד הביטחון חזר להוביל את הטיפול בסוגיות שבתחום אחריותו נמסר למשרד החוץ מפי הגרמנים כי ראש המל"ל, יוסי כהן, הוסיף ועסק בנושאים אלה, שלהם השלכות ביטחוניות ללא ידיעת מערכת הביטחון.³³²



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ליקויים עיקריים

121. התיאור המפורט לעיל מעלה לכאורה דפוסי פעולה, שחזרו על עצמם באופן שיטתי לאורך השנים במגוון הנושאים שבהם עסקה הוועדה ואשר הובילו לשיבוש עמוק של תהליכי העבודה ומנגנוני קבלת החלטות בסוגיות ביטחוניות ומדיניות רגישות.

122. **ראש הממשלה, בנימין נתניהו**, פעל בתחומי האחריות של מערכת הביטחון באמצעות המל"ל אותו הפך לזרוע ביצועית שלו בתחומים אלה. כך, יצר ערוץ מקביל בענייני החוץ והביטחון שבו קודמו מהלכים סותרים לאלה שהובילה מערכת הביטחון. למהלכים של ראש הממשלה והמל"ל לא קדם תהליך קבלת החלטות סדור והם נעשו במנותק מצורכי הביטחון ומסדרי העדיפויות שקבעה הממשלה. ראש הממשלה והמל"ל נמנעו מלתעד שיחות ופגישות שערכו. לשרים ולראשי מערכת הביטחון נמסרו דיווחים סלקטיביים שהובילו לכך שהם פעלו על בסיס תמונה חלקית ובלתי מדויקת. למעשה, ראש הממשלה מידר את הממשלה ואת הקבינט וניטרל את יכולתם להשפיע על סוגיות הנוגעות לליבת הביטחון הלאומי ועל בניין הכוח הצבאי של מדינת ישראל. על יסוד התיאור המפורט לעיל, בהודעת האזהרה שנמסרה לו צוין כי מר נתניהו סיכן את ביטחון המדינה ופגע ביחסי החוץ ובאינטרסים כלכליים של מדינת ישראל.

123. המל"ל חרג מתפקידו וקידם עסקאות רכש ועסק ביטחוניות רגישות בלא סמכות. בה בעת, המל"ל כשל במילוי תפקידיו על פי דין "לרכז את עבודת המטה של הממשלה... בענייני החוץ והביטחון". **ראש המל"ל, יוסי כהן**, עסק בעצמו, באופן בלתי זהיר ובלא הניסיון והמומחיות הנדרשים, בסוגיות מקצועיות מורכבות שהיו בטיפולם של משרד הביטחון ומשרד החוץ. הוא הסתיר את פעילותו ממערכת הביטחון, יצר מצגי שווא ומסר דיווחים מטעים, שהושמט מהם מידע חיוני. ראש המל"ל קידם עסקאות רכש בניגוד להחלטות הממשלה ולתהליכי בניין הכוח הסדורים וללא עבודת מטה לבחינת הצורך ברכש ומשמעויותיו. על יסוד התיאור המפורט לעיל, בהודעת האזהרה שנמסרה לו צוין כי מר כהן סיכן את ביטחון המדינה ופגע ביחסי החוץ ובאינטרסים כלכליים של מדינת ישראל. עובד המל"ל, אבנר שמחוני, פעל באופן אינטנסיבי עם חיל הים לקדם עסקאות רכש תוך עקיפה של תהליכי בניין הכוח וללא עבודת מטה חיונית. כך, הציג ניתוחים והמלצות בלא בסיס מקצועי, מבלי שהציג כנדרש את עמדות מערכת הביטחון וניסח בעצמו הסכמים בינלאומיים ללא מעורבות גורמי מקצוע. על יסוד התיאור המפורט לעיל, בהודעת האזהרה שנמסרה לו צוין כי מר שמחוני פגע בתהליכי קבלת החלטות בסוגיות מרכזיות לביטחון המדינה, ליחסי החוץ ולאינטרסים כלכליים של מדינת ישראל.

124. חיל הים פעל לאורך שנים במגוון דרכים כדי להגדיל את הצי הימי בניגוד לסדרי העדיפויות לבניין הכוח בצה"ל. לשם כך מפקד חיל הים, האלוף רם רוטברג, עקף את מפקדיו בצה"ל וניהל קשר ישיר עם הדרג המדיני והמל"ל. חיל הים, תחת מפקדיו, התאים ושינה חוות דעת, סילף



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

נתונים, הציג ניתוחים מטעים ומגמתיים וכן תיאם עמדות עם מספנת טיסנקרופ. מפקד חיל הים הציג למקבלי החלטות מצגי שווא כדי שיאשרו הצטיידות ורק בדיעבד חשף את התמונה המלאה, באופן שאילץ אותם להקצות מיליארדי ש"ח נוספים לפרויקט שאושר. על יסוד התיאור המפורט לעיל, בהודעת האזהרה שנמסרה לו צוין כי האלוף רוטברג הוביל לפגיעה בתהליכי עבודה ובניין הכוח ויצר אפשרות לסיכון ביטחון המדינה ולפגיעה ביחסי החוץ ובאינטרסים כלכליים של מדינת ישראל.*

125. משרד הביטחון הביא לאישור הקבינט תכנית הצטיידות שלא נבחנה בצה"ל כמקובל בתהליך סדור של בניין כוח. זאת, מאחר שהמימון לא הגיע מתקציב הביטחון. לאחר שהתכנית אושרה בקבינט פעל שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, בניגוד להחלטה ומערכת הביטחון בהובלתו קידמה תכנית הצטיידות שונה באופן מהותי מזו שאושרה.

ניתנה היום, י"ד באלול התשפ"ה (7.9.2025)

אשר גרוניס צבי זילברטל קרנית פלוג גדעון פרנק קובי בודטמן
י"ר חבר חבר חבר חבר חבר

* בפירוט האזהרות אין הוועדה עוסקת בתרבות הארגונית בחיל הים לאורך השנים, שבמסגרתה פעל האלוף רוטברג. מספרנו: 4700-1049-2025-000186