

יקר, גדול ומוכן באיחור רב: דוח הביקורת על מטוס ראשי המדינה

מבקר המדינה פרסם דוח על עבודת המטה, תקצוב והסבת מטוס "כנף ציון" המיועד לשרת את הנשיא וראש הממשלה: לא נבחנו חלופות, גורמי הביטחון נכנסו לתמונה באיחור והעבודה בוצעה בחוסר יעילות

אריק בנדר 09/03/2022 10:59 7 **מעריב**

מטוס ראשי המדינה, "כנף ציון", סופג כבר שנים ביקורת רבה, עד כדי כך שאפילו עכשיו, אחרי שהפך למבצעי וקיבל רישוי מרשות התעופה האזרחית, הוא [מושבת מפעילות ועומד בחניון התעשייה האווירית](#) משום שהממשלה מסרבת לעשות בו שימוש. מבקר המדינה, מתניהו אנגלמן, פרסם היום דוח ביקורת על ההחלטה לרכוש מטוס ייעודי לראשי המדינה - הנשיא וראש הממשלה, אישורה בקבינט ובממשלה, קביעת התקציב לפרויקט והשינויים הרבים שהיו צריכים להיעשות במטוס כדי להתאימו להטסת הבכירים.

אחת הביקורת של המבקר היא שבמשרד ראש הממשלה לא נמצא תיעוד לעבודת המטה שנעשתה בשנת 2010 לצורך קביעת הדרישות המרכזיות בפרויקט כגון טווח הטיסה הישירה, דגם המטוס וגילו וכן דרישה שהמטוס יכיל כ-100-120 נוסעים, כמות גבוהה בהרבה ממספר הנוסעים שהצטרפו בפועל לטיסות ראש הממשלה. בהמשך המטה לביטחון לאומי אף הציב דרישה למספר גבוה יותר של נוסעים - 150-200, אך לא הסביר לוועדת גולדברג, שהמליצה לרכוש את המטוס, את הסיבות לפער.

בנוסף, קובע המבקר, כי משרד ראש הממשלה 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.

ביקורת 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, המשמעויות של רכש מטוס בן 20 שנים לעומת מטוס חדש יותר, החלופות האפשריות הנוגעות לבעלות על המטוס, לגורם שיטיס אותו ולאתר חניית הקבע שלו, משמעויותיהן ועלותן.

ביקורת נמתחה גם על מעורבות גורמי הביטחון בהליך המכרז להסבת המטוס. על פי הדוח, אגף הביטחון במשרד רה"מ והחטיבה לאבטחת אישים בשב"כ הגדירו חלק ניכר מהדרישות הביטחוניות - שהוערך בכ-92 מיליון ש"ח - רק לאחר אישור הפרויקט בקבינט, סמוך לפרסום המכרז ואף במהלך השלב המכרזי (לפני הגשת ההצעות). כמו כן הקביעה במכרז כי בשלב ההסבה הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב) ינחה את החברה שתזכה בהיבטי הביטחון התקבלה ללא שהגופים הרלוונטיים לרבות מלמ"ב, השב"כ ואגף הביטחון במשרד רה"מ, בחנו בראייה מערכתית את השיקולים הנוגעים למידת התאמתו של

מלמ"ב למימוש האחריות. נוסף על כך גורמים אלה לא אפיינו תהליך למימוש היבט ביטחוני מסוים לפני פרסום המכרז ואף לא במהלך השלב המכרזי.

בנוגע להגדרת המענה לאיומי סייבר לקראת אישור הפרויקט ובשלב המכרזי - השב"כ הגדיר מענה ראשוני וכללי בלבד בתחום ההגנה מפני איומי סייבר, וזאת שבועיים לפני אישור הפרויקט בקבינט. כמו כן, נציגי חטיבה טכנולוגית בשב"כ, שהם בעלי הידע בתחום זה, לא היו מעורבים בפרויקט לפני אישורו בקבינט, ומעורבותם החלה לאחר השלב המכרזי - בתחילת 2017. נוסף על כך, המכרז כלל דרישות כלליות בלבד בתחום זה.

גם קביעת תקציב ההפעלה של המטוס הייתה בעייתית. המבקר קובע כי הקבינט אישר בתחילה סכום גובה מזה שעליו המליצה ועדת גולדברג - 729 מיליון ש"ח לעומת כ-592 מיליון ש"ח, אולם לבסוף הממשלה התיישרה עם התקציב הנמוך יותר בהתבסס על תוצאות המכרז, הערכת עלויות חה"א וסיכום רה"מ מהחודשים יוני-יולי 2016. אלא שהליך אישור התקציב לא נעשה בתהליך מובנה וסדור: משרד רה"מ לא הגדיר באופן מפורט את השינויים בתצורת המטוס ובעיצוב הפנים ולא בחן את עלותם לעומת תועלתם ונחיצותם.

חוסר יעילות בעבודה על המטוס

המבקר גם המציין כי העבודה על הסבת המטוס התנהלה בחוסר יעילות. כך, נמצא כי רוב השינויים שנכללו בבלוק השינויים הראשון, שעלותו כ-47 מיליון ש"ח היו בהיבטים של תצורה ועיצוב, זאת על אף שהיבטים אלה הוגדרו במסגרת המכרז. נוסף על כך, לאחר שסוכם הבלוק הראשון הוסיפו השב"כ ומשרד רה"מ שינויים נוספים בבלוק השני שעלותו כ-13 מיליון ש"ח, שאת חלקם ניתן היה לשלב כבר במהלך גיבוש הבלוק הראשון, דבר שהביא לחוסר יעילות שהיה כרוך בין היתר בתכנון מחדש ובתהליכי משא ומתן, ולעיצוב נוסף בלוח הזמנים.

המטוס נמסר למשרד ראש הממשלה באיחור ניכר של כמעט שלוש שנים, והמבקר מפרט את הסיבות לכך: 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; התחייבות תע"א ללוחות זמנים קצרים מדי למסירת המטוס, הן בהסכם והן בעדכנו בעקבות בלוק השינויים הראשון והשני; הערכות חסר של תע"א להתקנת ציוד במטוס ועיכובים שלה בהעברת חומרים ודוחות לרת"א לצורך רישוי ואי-עמידתה בצמצום הפערים בלוחות הזמנים; מימוש דרישות ביטחון מחמירות עקב העברת האחריות לאבטחת המטוס וסביבתו לאגף הביטחון במשרד רה"מ; וכן השפעותיה של מגפת הקורונה.

עוד קובע המבקר, כי עלות טיסה ממוצעת במטוס ראשי המדינה (ובכלל זה עלות ההקמה, ההסבה, ההפעלה ועלות ההון) צפויה להיות גבוהה בכ-108% מהעלות של טיסה ממוצעת במצב הקיים של חכירת מטוס אזרחי (כ-5.2 מיליון ש"ח לעומת כ-2.5 מיליון ש"ח). עם זאת, עלות ההפעלה בלבד גבוהה ב-10% מעלות טיסה ממוצעת בשנים 2015 עד 2019.

הכיסוי הביטחוני המתכונן עבור המטוס נמוך מעלות הקמתו. הכיסוי הביטחוני הינו על סך של עד 60 מיליון דולר, דהיינו כ-204 מיליון ש"ח, בעוד שעלות המטוס הכוללת את עלות ההקמה ע"י תע"א ואת עלות המערכות השונות מוערכת בכ-382 מיליון ש"ח.

נכון ליוני 2020, עוד לפני סיום שלב ההסבה, נותר בפרויקט, בהתחשב בהערכות של מנה"ר להוצאות צפויות נוספות, תקציב של כ-2.4 מיליון ש"ח בלבד עבור הוצאות בלתי צפויות להפעלת המטוס במשך חמש שנים. נוסף על כך, בהתחשב בהערכות ובאומדנים של הוצאות נוספות מתקציב חיצוני לפרויקט, מסתמן כי עלות הפרויקט תהיה גבוהה בכ-7.7 מיליון ש"ח מהתקציב שאישרה הממשלה - 590 מיליון ש"ח, וכן קיים פוטנציאל לעלות נוספת עקב תביעה כספית של תע"א בעקבות הקפאת הפרויקט בשל מגפת הקורונה מאמצע מרץ 2020 ועד סוף אוגוסט 2020.

לצד זאת, צוין כי 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.

וכן כי בפרויקט זה באו לידי ביטוי יתרונותיו של ההליך המרכזי כהליך תחרותי שמטרתו להביא להוזלת עלויות ולשימוש יעיל במשאבי ציבור - הוא ביטא הפחתה של כ-268 מיליון ש"ח בחלקו של הספק (תע"א) בפרויקט בהשוואה להערכת התקציב שאושרה לכך בקבינט (379 מיליון ש"ח לעומת 657 מיליון ש"ח). התקציב הכולל שנקבע לפרויקט ביולי 2016 (550 מיליון ש"ח), ביטא הפחתה של כ-180 מיליון ש"ח בהשוואה להערכת התקציב שאישר הקבינט (729 מיליון ש"ח), בין היתר בעקבות תוצאות ההליך המרכזי.

הלקחים לפרויקטים עתידיים

מבקר המדינה אנגלמן ממליץ, בין היתר, כי משרד רה"מ, המל"ל ומשהב"ט יפיקו לקחים מפרויקט שנמשך יותר מעשור מעת ייזומו וכחמש וחצי שנים משלב היציאה למכרז ויודאו כי פרויקטים עתידיים בעלי חשיבות ציבורית וביטחונית ימומשו בזמן הקצר האפשרי. עוד מומלץ כי הגופים האמורים יודאו כי לפרויקטים עתידיים ייקבע לוח זמנים ריאלי לביצועם שמביא בחשבון את מורכבות הפרויקט, את השפעותיהם של שינויים בפרויקט ואת דעתם של גורמי המקצוע המתאימים, וכי לוח זמנים זה יאפשר בקרה מיטבית אחר התקדמותו של הפרויקט. מומלץ כי נוכח הליקויים שהעלה דוח זה, המל"ל, משרד רה"מ, השב"כ ומשהב"ט יפיקו לקחים כל אחד בתחומו לשם טיוב פעילותם לקראת קבלת החלטות והיערכות למימושם של פרויקטים עתידיים.

כמו כן, צוין בדוח הביקורת כי ההחלטות המובאות בפני הקבינט המדיני-ביטחוני, דוגמת ההחלטה על פרויקט הטסת ראשי המדינה הן בעלות משמעות לאומית-ביטחונית וכרוכות בהיקף כספי נרחב ומשכך, מן הראוי כי חברי הקבינט יקבלו את החלטותיהם בהסתמך על בחינה מעמיקה של מידע שלם ונתונים מלאים אשר יובאו בפניהם.

תגובות

ממשרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי (מל"ל) נמסר בגובה לדוח המבקר, כי הוא "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 הדו"ח הושלמה בשנת 2021 והוא מתייחס לתהליכים ולהחלטות שהתקבלו ע"י ממשלות קודמות והחלו לפני עשר שנים ויותר, כמו גם ע"י 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 בדו"ח המבקר."

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 רה"מ."