

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017

הצטיידות באמ"ח עיקרי

תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא ההצטיידות בתותח חדש





תהליכי קבלת החלטות במערכת הביטחון בנושא הצטיידות בתוח חדש

רקע

מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסדר כוחות הארטילריה בצה"ל, ותפקידו המרכזי הוא לסייע לכוחות המתמרנים. בשנת 2009 החלה מערכת הביטחון (מע"ב"ט) בעבודת מטה שנמשכה קרוב לעשור לבחינת הצטיידות במערך של תותחים חדשים במקום המערך הקיים (הפרויקט). עבודת המטה העלתה כי קיימות כמה חלופות, ובהן הצטיידות במערכת תוחת AGM מתוצרת גרמניה והצטיידות במערכת תוחת מתוצרת חברת אלביט מערכות בע"מ (אלביט).

בשנת 2017 אישרו הרמטכ"ל ושר הביטחון את הפרויקט, ובמרץ 2018 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) הצטיידות בתותחים מתוצרת אלביט.

נתוני מפתח

28%

שיעור עלות שימור מערך התותחים הקיימים במשך 13 שנים מעלות התותחים החדשים, על פי נתוני צה"ל, 28%.

2% - 2.5%

שיעור החיסכון השנתי הצפוי בכל הנוגע להפעלת מערך התותחים החדשים ולתחזוקתו, מעלות התותחים החדשים, על פי נתוני צה"ל.

כמה מיליארדי ש"ח

עלות התותחים החדשים שנרכשו, כפי שאושרה בקבינט המדיני-ביטחוני

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה בין היתר את הנושאים האלה: בחינת נושאים מהותיים על ידי צה"ל בתהליך האישור העקרוני של הפרויקט; התנהלות צה"ל ומשב"ט לקראת מימוש הפרויקט; והצגת הפרויקט לקבינט המדיני-ביטחוני לשם קבלת אישורו. הביקורת נעשתה בצה"ל, במשב"ט, במטה לביטחון לאומי (המל"ל) ובתעשייה האווירית לישראל בע"מ.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חסיון חלקים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

זרוע היבשה (ז"י) לא בחנה במסגרת עבודת המטה לקידום ההצטיידות במערך של תותחים חדשים, מערך שהוא בעל משמעויות מבצעיות ארוכות טווח ומושקעים בו סכומים כספיים גבוהים, נושאים מהותיים שהיו אמורים לתמוך בקבלת ההחלטות בנוגע ליציאה לפרויקט, למשל, מקומה של האש הארטילרית בתמרון הצבאי כיום, ההישג המערכתי הנדרש ממערך התותחים ואפקטיביות הפעולה שלו. גם בדיונים שהתקיימו בראשות הרמטכ"ל ושר הביטחון לשם אישור עקרוני של הפרויקט לא הציגו ז"י ואגף התכנון בצה"ל (אג"ת) נושאים אלה.

הוועדה המטכ"לית¹ שאמורה הייתה להציג לסגן הרמטכ"ל ולרמטכ"ל תמונה מלאה לא הציגה להם היבטים מבצעיים שצוינו בעבודת המרכז לניתוח מערכות באג"ת בין היתר בנוגע לערך התרומה המבצעית שתופק מהחלפת מערך התותחים.

ההחלטה של המינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) וז"י במרץ 2014 על ביטול ההדגמה של תותח AGM בישראל התקבלה בלי שהתקיים דיון בנושא שבו נשקלו המשמעויות של קיום ההדגמה לעומת ביטולה. החלטה זו הותירה לכאורה את הסיכון המרכזי בחלופה זו הנוגע להיבט מסוים ללא מענה.

מנובמבר 2016 עד מרץ 2017 הציגו מפא"ת, ז"י ואג"ת לוועדה לבחירת מפתחים ואישורם הפועלת במפא"ת (ועדת המפתחים) דרישות מהותיות הנוגעות להיבטים מסוימים, זאת אף שדרישות אלה לא נדונו ולא אושרו בתהליך האישור העקרוני באג"ת ועל ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון.

הגם שהשימוש של ועדת המפתחים בתקנה 3(2) לתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, לצורך מתן פטור ממכרז לאלביט היה מספק, הנימוקים שלה ושל מפא"ת למתן פטור ממכרז על בסיס תקנה 3(5)² לתקנות האמורות, כפי שצוינו במסמכים, בנוגע לשיקולים מסחריים ובנוגע לאינטרס ביטחוני שאינו מובהק, לא היו מבוססים דיים. כמו כן, ועדת המפתחים לא הציגה לאשורם את כל השיקולים בעד קיום מכרז בין-לאומי.

צה"ל הציג לקבינט המדיני-ביטחוני כי אחת משלוש הסיבות העיקריות ליציאה לפרויקט היא היבט מבצעי מסוים. עם זאת, קיים חוסר בהירות באשר לטענה זו; המל"ל לא הציג לקבינט ניתוח לגבי חלופות שאינן תותחים, תוך הצגת היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן, הדגשת ההבדלים ביניהן ומשמעויותיהן; ומפא"ת הציג למל"ל ולקבינט הערכת מחיר של תותח AGM שהייתה כפולה מזו שהייתה בידיו.

1. ועדה שמיינה במאי 2017 סגן הרמטכ"ל דאז, בהתאם להנחיית שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז שמטרתה לבחון את ההחלטה שהתקבלה בצה"ל כמה חודשים לפני כן לאשר את הצטיידות ז"י במערך של תותחים חדשים.

2. על פי התקנה ייתן פטור מחובת מכרז ל"עסקה שביצועה כרוך בשימוש בקו ייצור, שמשקולים בטוחניים יש עניין לקיימו באופן רצוף, כאשר יש מקום להניח שקיום מכרז לגבי עסקאות כאמור יגרום לסגירתו של הקו".



במשך כעשור עשתה ז"י עבודת מטה לקראת קבלת החלטה בנוגע לפרויקט. העבודה כללה בין היתר בחינת חלופות ומשמעויותיהן (בדיקת מערכת), ועדכון של תפיסות לוחמה שנועדו לשמש מצפן לבניין הכוח העתידי. בשנת 2017 הוקמה ועדה מטכ"לית לבחינת ההחלטה להצטייד בתותחים חדשים. הוועדה בדקה היבטים מהותיים מ"ראשית הצירים", ובהם מקומה של האש הארטילרית והחלופות שייתנו את המענה האפקטיבי והמיטבי לצורך בה.

ועדת המפתחים דנה באופן מימוש הפרויקט במשך חודשים אחדים. בין היתר קראה הוועדה וניתחה עשרות רבות של מסמכים, סקרה פרויקטים של תותחים בחו"ל, קיימה פגישות והתייעצה עם גורמים מקצועיים.

עיקרי המלצות הביקורת

על צה"ל לבחון מה צריכה לכלול עבודת המטה לקראת הצטיידות במערך עיקרי של אמצעי לחימה (אמל"ח) חדשים ולעדכן את נהליו בהתאם, בייחוד כאשר מדובר במערך משמעותי ועתיר תקציבים שאמור לשרת את צה"ל במשך עשרות שנים. כמו כן, עליו להקפיד כי לפני קבלת החלטות בנוגע לקידום פרויקטים כאמור יוצגו לרמטכ"ל ולשר הביטחון כלל הנושאים שנדרשים כדי לתמוך בקבלת ההחלטות, וכי הבחינות הנדרשות יבוצעו מראש, לפני מתן אישור עקרוני לביצוע הפרויקטים.

ראוי שמשהב"ט יקבע בהוראותיו, במקרים שבהם הדבר נדרש, כללים לביצוע הדגמות לפני התקשרות עם ספקים פונטציאליים בנוגע למערכות אמל"ח שמהווים חלופות.

על צה"ל ומשהב"ט להציג לקבינט המדיני-ביטחוני את כל המידע הרלוונטי לקבלת החלטות ולהקפיד על כך שהמידע המוצג יהיה מדויק; על משהב"ט לבחון את נושא הצגת מחירי חלופות למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני, כדי שהמחירים יוצגו על פי אומדנים שבוצעו בהתאם לבסיס השוואתי אחיד; ועל המל"ל להקפיד על הצגת ניתוח חלופות רלוונטיות ומשמעויותיהן.

סיכום

בשנים האחרונות חלו שינויים בשדה הקרב. בשל כך ונוכח הליקויים העולים מביקורת זו, על מעהב"ט להקפיד על ביצוע עבודת מטה סדורה ויסודית בעת בחינת הצטיידות באמל"ח משמעותיים ועתירי תקציבים ועל הצגת מידע מדויק ומלא למקבלי החלטות. זאת כדי לסייע לקבלת החלטות מיטביות וכדי לוודא שצה"ל מצטייד באמל"ח שיביאו להישגים הנדרשים בלחימה ומנצל באופן מיטבי את משאביה המוגבלים של מעהב"ט.

בעקבות טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת ללמוד את הדוח, לקיים דיון במשמעויותיו ולהפיק את הלקחים הנדרשים.

ציר הזמן - אירועים מרכזיים בפרויקט

