

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 בתותח 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 תותח AGM מתוצרת גרמניה והצטיידות במערכת תותח 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, 17 צה"ל לא היה מצטייד בהם.

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 שמינה 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 בטחוניים 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





תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון בנושא הצטיידות בתותח חדש

מבוא

מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסדר כוחות (להלן - סד"כ) הארטילריה בצה"ל, ותפקידו המרכזי הוא לסייע לכוחות המתמרנים במילוי משימותיהם. מרבית האש הארטילרית, לרבות אש התותחים, היא אש סטטיסטית.

בשנת 2009 החלה מערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט) בעבודת מטה שנמשכה קרוב לעשור לבחינת הצטיידות במערך של תותחים מתנייעים³ (תומ"טים) חדשים (להלן - פרויקט התותח החדש) עבור זרוע היבשה בצה"ל (להלן - ז"ז או הזרוע). בנובמבר 2012 פרסמה ז"ז מסמך דרישה מבצעית⁴ (להלן - דמ"ץ) למערך. במסמך סיכום בדיקת מערכת⁵ של ז"ז מדצמבר 2013 צוין בין היתר כי ניתוח החלופות הניתנות למימוש עבור צה"ל, לפי קריטריונים של מענה לצורך מבצעי, לוח זמנים ושימוות של הרכש, העלה כי קיימות שתי חלופות בנוגע למערכת של תותח חדש - הצטיידות במערכת תותח AGM מתוצרת חברת Krauss-Maffei Wegmann GmbH & Co. KG (להלן - KMW) הגרמנית והצטיידות במערכת תותח מתוצרת חברת אלביט מערכות בע"מ (להלן - אלביט).

בשנת 2014 הציגה ז"ז לאגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) את פרויקט התותח החדש, כחלק מתהליך קבלת אישור עקרוני⁶ של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון לפרויקט. בנובמבר 2014 החליט אג"ת כי הדיון בפרויקט התותח החדש יידחה, וכי הפרויקט יידון במסגרת דיוני התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "גדעון" של צה"ל לשנים 2016 - 2020. בתר"ש "גדעון" שוריין תקציב ראשוני לפרויקט התותח החדש שהסתכם בעשרות רבות של מיליוני ש"ח.

- 1 כוחות שתפקידם לבצע לחימת מגע, לכבוש קרקע ולהחזיק בה באמצעות תנועה ואש.
- 2 בדוח זה הכוונה לצה"ל ולמשרד הביטחון.
- 3 תותח מתנייע - מערכת תותח שכוללת צריח ומותקנת על תובה שמאפשרת תנועה מהירה ופריסה מהירה וכן תזוזה מיידית לאחר ירי.
- 4 על פי הוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה, מסמך דרישה מבצעית הוא מסמך יסוד שמטרתו להצביע על קיומה של בעיה מבצעית ללא פתרון קיים ולאתר את הדרישות המבצעיות ממערכת אמצעי הלחימה שאמורה לתת מענה לבעיה.
- 5 על פי הוראת קבע 10/1 של אגף התכנון בצה"ל בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל, בדיקת מערכת היא בחינה של החלופות האפשריות שעונות על הצורך המבצעי ומשמעותיותיהן, והיא נועדה לצמצם את פערי הידע לקראת קבלת החלטה על יציאה לפרויקט.
- 6 על פי ההוראה האמורה אישור עקרוני של פרויקט כולל את אישור הפרויקט, לרבות הצורך המבצעי בו, תכולתיו ועלויותיו לקראת ניהול משא ומתן של הגוף הרלוונטי במשרד הביטחון עם הספק הרלוונטי. לקראת סיום המשא ומתן ולפני חתימה על חוזה, יש להציג את הפרויקט לאישור סופי.
- 7 על פי ההוראה האמורה, הדרג שמאשר פרויקטים שעלותם הכוללת היא יותר מ-200 מיליון ש"ח, לרבות פרויקט התותח החדש, הוא הרמטכ"ל ושר הביטחון.



בשנת 2016 הציגה ז"י לאג"ת בשנית את פרויקט התותח החדש כחלק מתהליך האישור העקרוני. בספטמבר 2016 המליץ ראש אג"ת דאז לרמטכ"ל דאז ולשר הביטחון דאז לאשר עקרונית את הפרויקט, ובנואר 2017 הם אישרו אותו עקרונית.

במרץ 2017 המליצה הוועדה לבחירת מפתחים ואישורם (להלן - ועדת המפתחים)⁸ שבמינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) למנכ"ל משהב"ט להתקשר עם אלביט בפטור ממכרז לצורך פיתוח תותחים חדשים והצטיידות בהם. באפריל 2017 אישר מנכ"ל משהב"ט את המלצת ועדת המפתחים.

במאי 2017 מינה סגן הרמטכ"ל דאז, בהתאם להנחיית שר הביטחון דאז והרמטכ"ל דאז, ועדה מטכ"לית בראשות מפקד מפקדת העומק (להלן - הוועדה המטכ"לית), שמטרתה לבחון את ההחלטה שהתקבלה בצה"ל בינואר אותה שנה לאשר את הצטיידות ז"י במערך של תותחים חדשים. ביולי 2017 הגישה הוועדה המטכ"לית את המלצותיה וקבעה כי נדרש מערך תותחים כמערך עיקרי של האש היבשתית, וכי בראייה ארוכת טווח קיים יתרון מבצעי וכלכלי להצטיידות במערך של תותחים חדשים.

ביולי 2017 קיבלו הרמטכ"ל ושר הביטחון את המלצת הוועדה המטכ"לית ואישור פעם נוספת את הצורך המבצעי בתותח חדש לצה"ל.

במרץ 2018 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני)⁹ הצטיידות (פיתוח ורכש) בתותחים מתוצרת אלביט בעלות כוללת של כמה מיליארדי ש"ח. לאחר סיום מועד הביקורת, במרץ 2019, חתם משהב"ט על הסכם עם אלביט לפיתוח מערך של תותחים מתנייעים והצטיידות בהם.

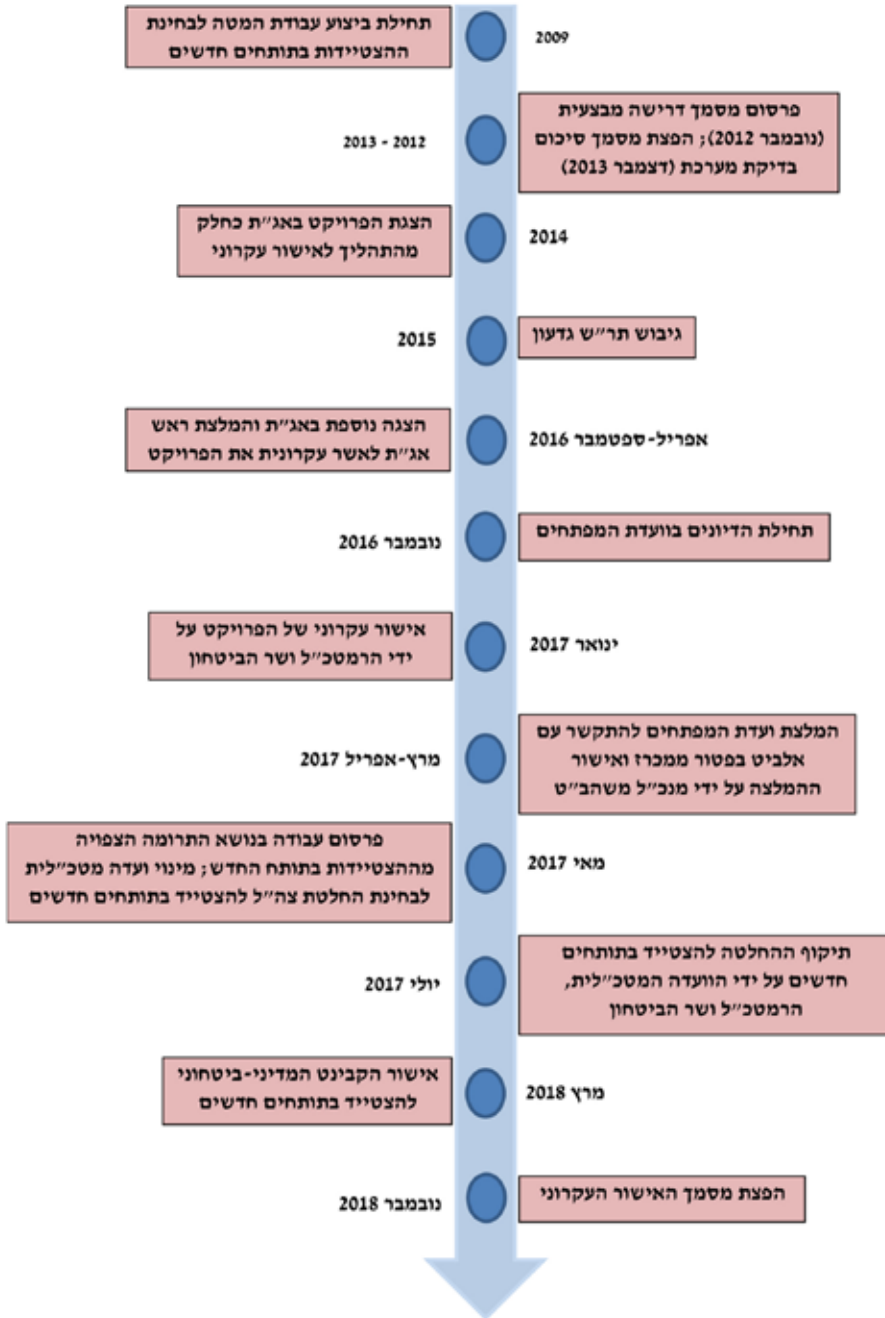
להלן בתרשים 1 האירועים המרכזיים בפרויקט התותח החדש עד למועד סיום הביקורת:

8 ועדה שתפקידה לקבוע את זהות המפתחים ואת דרכי ההתקשרות עימם.

9 על פי החלטת ממשלה 4088 (8.1.12), כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק, מערכת תומכת לחימה וכו' בסכום של יותר מ-500 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי או 200 מיליון ש"ח בתקציב שנתי יהיו טעונים אישור של ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. החלטת ממשלה 41 (31.5.15) קבעה כי אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי מודיעין הוא בסמכות הקבינט המדיני-ביטחוני.



תרשים 1: האירועים המרכזיים בפרויקט התותח החדש עד למועד סיום הביקורת



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד דצמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את הנושאים האלה: בחינת נושאים מהותיים על ידי צה"ל במסגרת תהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש; התנהלות צה"ל ומשהב"ט לקראת שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט¹⁰, כגון ביטול הדגמת ירי בארץ, קביעת דרישות מהותיות בנוגע לפרויקט והצגתן לגורמים הרלוונטיים; והצגת הפרויקט לקבינט המדיני-ביטחוני לשם קבלת אישורו. הביקורת נעשתה בצה"ל - בלשכת סגן הרמטכ"ל, בז"י, באג"ת ובלשכת מפקד מפקדת העומק; במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל ובמינהל לפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית; בתעשייה האווירית לישראל בע"מ; ובמטה לביטחון לאומי. בדיקות השלמה נעשו עם חלק מהגורמים מחוץ למעהב"ט שהופיעו לפני הוועדה המטכ"לית ובאגף הביטחוני-מדיני שבמשהב"ט.

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.

בחינת נושאים מהותיים על ידי צה"ל

הוראה 10/1 של אג"ת בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל¹¹ (להלן הוראה 10/1) קובעת כי שלב הייזום של פרויקט של פיתוח אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) והצטיידות בהם מתחיל בהגדרתו של צורך מבצעי הנחוץ כדי לעמוד בהישג הנדרש בלחימה ואישורו. בפרויקטים שבהם הדרג המאשר במעהב"ט הוא סגן הרמטכ"ל, הרמטכ"ל או שר הביטחון, על הגוף האמל"חי¹² להציג תחילה את הפרויקט לאג"ת לצורך גיבוש המלצה לדרג המאשר על אישור עקרוני ובהמשך להציגו לדרג המאשר. הצגת פרויקט לשם אישור עקרוני תכלול בין היתר את המרכיבים האלה: עיקרי הצורך המבצעי, המענה הקיים בצה"ל לצורך המבצעי המוצג, הפער המבצעי שבו נדרש לטפל, החלופות שנבחנו לטיפול בפער זה והמענה המועדף.

10 על פי הוראת קבע 10/1 של אג"ת בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל, לאחר מתן אישור עקרוני לפרויקט יחל שלב ההתארגנות למימוש, שכולל בין היתר הכנת מסמכי התקשורת, העברת בקשה לתעשיות לקבלת הצעות, בחינת ההצעות ובחירת מפתח או יצרן.

11 הוראה זו מסדירה את שלבי העבודה בתהליך האמור בצה"ל וקובעת את תחומי האחריות והסמכות של הגורמים בצה"ל המעורבים בתהליך. מאז החלה עבודת המטה בנוגע לפרויקט התותח החדש עודכנה ההוראה פעמיים - במאי 2013 ובמאי 2017 - אולם לא חל שינוי מהותי בנושאים האמורים.

12 הגוף האמל"חי הוא הגוף הנושא באחריות הכוללת לפרויקט. בדוח זה נתייחס באופן כללי לאחריותה של ז"י.



בחינת נושאים אלה, טרם מתן אישור עקרוני לפרויקט התותח החדש, נדרשת נוכח הצורך לספק לצה"ל אמל"ח שיענו על צורך מבצעי מובהק וייתנו מענה אפקטיבי ומיטבי שיאפשר לו לעמוד בהישגים הנדרשים בלחימה, וכן נוכח מגבלת המקורות התקציביים העומדים לרשות מעהב"ט; מגבלה המחייבת את צה"ל לקבוע סדרי עדיפויות בין כלל צרכיו באופן שייתן מענה ביטחוני הולם לאתגרים הרבים שלפניהם ניצבת מדינת ישראל.

צה"ל הצטייד בתותח הקיים לפני כארבעה עשורים - תקופה שבמהלכה השתנו מאפייני שדה הקרב ופותרו טכנולוגיות ואמל"ח ארטילריים מתקדמים. מערך התותחים החדשים צפוי לשמש את צה"ל שנים רבות ופרויקט התותח החדש הוא פרויקט עתיר תקציבים המסתכם כאמור בכמה מיליארדי ש"ח. משכך הייתה חשיבות יתרה לכך שז"י ושאג"ת יבחנו מהיסוד נושאים מהותיים במסגרת תהליך האישור העקרוני לפרויקט, ובכלל זה את מאפייניו של שדה הקרב המודרני; את ההישג המערכתי הנדרש מכוחות היבשה בשדה הקרב המודרני; ואת היכולות והאמצעים הנחוצים לכוחות הלוחמים כדי לעמוד בהישג הנדרש בלחימה.

עבודת המטה של ז"י

תפיסות לוחמת היבשה והאש היבשתית

במסמך הדמ"ץ שפרסמה ז"י בנובמבר 2012 היא תיארה פערים מבצעיים הרלוונטיים למערך התותחים הקיימים ופערים בתחום המשקי, וכן הגדירה דרישות טכניות-מבצעיות מתותח חדש. במסמך צוין כי המענה המומלץ הוא הצטיידות במערך של תותחים חדשים, שייתן מענה מלא לדרישות אלה.

בשנים 2014 - 2016, במקביל להצגת פרויקט התותח החדש לאג"ת לצורך המלצה על אישור עקרוני, עדכנה ז"י את תפיסות לוחמת היבשה והאש היבשתית. תפיסות אלה נועדו "לשמש כמצפן לעבודת התכנון של בניין הכוח" לקראת שנת 2025, שמהן תגזור הזרוע את תוכניות ההתעצמות, האימונים, ההכשרות ועוד וכן תגדיר את הפעלת האש היבשתית.

בביקורת עלה כי במסגרת גיבוש התפיסות האמורות לא תיעדפה ז"י את כלל הצרכים בנוגע לאש היבשתית ולמערכי הסיוע לכוחות המתמרנים. לדוגמה, ז"י לא בחנה מה חלקן של משימות מערך התותחים בכלל משימות האש היבשתית בשדה הקרב המודרני ובתרחישי לחימה רלוונטיים.



בתגובתו על ממצאי הביקורת מספטמבר 2019 ציין צה"ל (להלן - תגובת צה"ל) בין היתר כי בראייה מערכתית, שנבחנה גם במסגרת תפיסת לוחמת היבשה, יש למערך התותחים בז"י חשיבות רבה כחלק מאש הסיוע. עוד ציין צה"ל כי פרויקט התותח החדש אינו נדרש לגשר על כל הפערים בתפיסת לוחמת היבשה.

משרד מבקר המדינה מציין כי היה ראוי שבחינה כאמור תתקיים, כדי לבחון את הצורך המבצעי במערך התותחים ואת היכולות והביצועים הנדרשים ממנו, המשפיעים על תפיסת ההפעלה. זאת, בין היתר כדי שההחלטה על עתיד מערך התותחים תתקבל מתוך ראיית התמונה הכוללת של תפיסת ההפעלה ומשימות האש היבשתית.

ההישג המערכתי הנדרש ממערך התותחים וההישג הצפוי

על פי פקודת הארגון של אג"ת, תפקידו של המרכז לניתוח מערכות באג"ת (להלן - מנת"ם) הוא בין היתר לתמוך את תהליכי קבלת ההחלטות המרכזיים במטה הכללי בכלים של ניתוח מערכות וחקר ביצועים, לרבות ניתוח של סוגיות מרכזיות בבניין הכוח. בשנים 2013 - 2016 עשה מנת"ם בשיתוף ז"י מחקרים שנועדו לתמוך בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להצטיידות בתותח החדש.

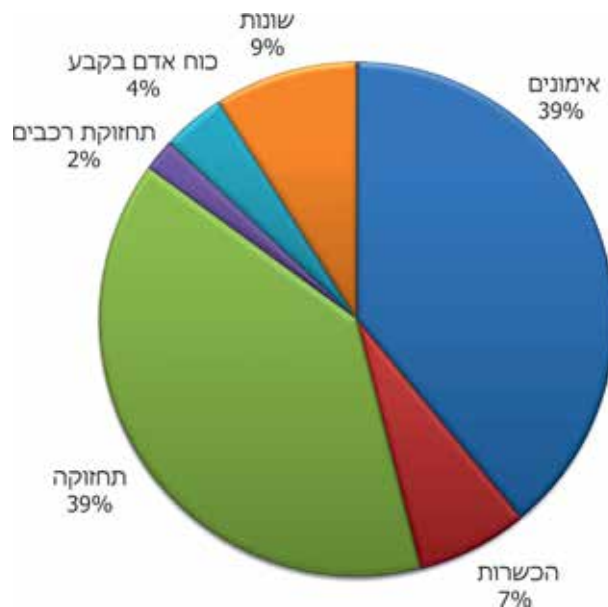
בינואר 2016 הפיץ מנת"ם לרמטכ"ל, לסגן הרמטכ"ל, לראש אג"ת, למפקד ז"י ולגורמים אחרים סקירה בנושא פרויקטי אמל"ח, שמטרתה להציף נקודות למחשבה לקראת דיונים פרויקטליים שעתידיים להתקיים ולהביא לשינוי האופן שבו זרועות צה"ל מציגות את תהליכי בניין הכוח ומנהלות אותם. בסקירה צוינו נקודות כשל נפוצות בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לבניין הכוח. להלן דוגמה שצוינה בסקירה בנוגע לכשל הנובע מאי-הגדרת ההישג הנדרש בשפה מערכתית בפרויקט התותח החדש:

1. ההישג הנדרש מהפרויקט לא הוגדר בשפה מערכתית: בסקירה הובא פרויקט התותח החדש כדוגמה למצב שבו ההישג הנדרש מהפרויקט לא הוגדר בשפה מערכתית, ועקב כך הדיון על הפרויקט אינו מתמקד בהישגים המערכתיים הנדרשים, אלא ביכולות טקטיות של פריט האמל"ח הבודד, אשר אינן מהותיות ברמה המטכ"לית. למשל, צוין כי הדרישות המבצעיות שהוגדרו במסמך הדמ"ץ בנוגע לתותחים החדשים התמקדו ביכולות הטכניות של התותח הבודד, ואילו הדרישות המערכתיות ממערך התותחים לא הוגדרו במסמך.
2. מתקבלות החלטות שנשענות על היסק אינטואיטיבי של מפקדים: בסקירה צוין כי ללא דיון מפורש בקשר, שאינו מובן מאליו, בין הדרישות המבצעיות מהאמל"ח ובין ההישגים המערכתיים, מתקבלות החלטות הנשענות על היסק אינטואיטיבי של מפקדים, אשר עשוי להיות שגוי.



על פי עבודת מנת"ם ממאי 2017 בנושא התרומה הצפויה מהצטיידות בתותח החדש, החלפת התותחים הקיימים בתותחים חדשים תביא להתייעלות בהיקף כוח האדם ולחיסכון שנתי של עשרות מיליוני ש"ח בכל הנוגע להפעלת המערך ולתחזוקתו. להלן בתרשים 2 יפורט שיעור החיסכון השנתי בתחומים השונים בעקבות החלפת התותחים הקיימים בתותחים חדשים מכלל החיסכון השנתי:

תרשים 2: שיעור החיסכון השנתי בתחומים השונים בעקבות החלפת התותחים הקיימים בתותחים חדשים מכלל החיסכון השנתי (באחוזים)



על פי נתוני עבודת מנת"ם ממאי 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בעבודת המטה קבעה ז"י את הדרישות הטכניות-מבצעיות בנוגע למערך התותחים ברמה של התותח הבודד, אולם לא קבעה מהו ההישג המערכתי הנדרש.

תמונת המצב מצביעה על כך שבעבודת המטה שבוצעה בשלב ייזום הפרויקט להצטיידות במערך של תותחים חדשים, כפי שבאה לידי ביטוי במסמך הדמ"ץ ובתפיסות לוחמת היבשה והאש היבשתית (שהם הבסיס לבניית תוכניות ההצטיידות של ז"י), לא בחנה ז"י נושאים מהותיים שהיו אמורים לתמוך בקבלת ההחלטות בנוגע ליציאה לפרויקט. זאת אף שלמערך יש משמעויות מבצעיות ארוכות טווח, ואף שלהקמת המערך נדרשת השקעה של סכומים כספיים גבוהים.

על צה"ל להקפיד על כך שהחלטות הנוגעות לקידום פרויקטים או מערכים חדשים שיש להם משמעויות מבצעיות ארוכות טווח ושמושקעים בהם סכומים כספיים גבוהים יתקבלו לאחר בחינת כלל הנושאים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה, לרבות תפיסת ההפעלה.

תהליך ההמלצה לאישור עקרוני של פרויקט התותח החדש באג"ת

בדיונים שונים שקיים אג"ת במסגרת תהליך ההמלצה לאישור העקרוני של פרויקט התותח החדש ובמסגרת תר"ש "גדעון" בשנים 2014 - 2016 עלה הצורך בבחינתם של שני נושאים מבצעיים מהותיים - מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי בשדה הקרב המודרני, והאפקטיביות המבצעית של מערך התותחים החדשים.

במרץ 2014 קיים ראש אג"ת דאז דיון שמטרתו קידום תהליכי אישורם של פרויקטים לבניין הכוח, ובכלל זה פרויקט התותח החדש. בדיון הציגה ז"י בין השאר את "משפט הקיום" שצוין במסמך הדמ"ץ, את הפערים המבצעיים והמשקיים של מערך התותחים הקיימים וכן חלופות מרכזיות של תותחים. בסיכום הדיון ציין ראש אג"ת בין השאר כי נוכח ההשקעה הכספית הגבוהה הצפויה בתר"שים הקרובות עקב ההחלטה על החלפת מערך התותחים הקיימים, קיים צורך בדיון תפיסתי מעמיק בנושא האש הארטילרית בצה"ל.

במסמך של אג"ת מנובמבר 2014 בנושא "תותח חדש - עמדת אג"ת" צוין כי בשנת 2014 התקיימו באג"ת דיוני העמקה בנושא פרויקט התותח החדש שמטרתם הייתה לגבש המלצה סופית בנושא למטכ"ל, אולם "עדיין נדרשות העמקות" בכמה נושאים ובהם האש הארטילרית בצה"ל, ויש להציג סיכום דיון תפיסתי מעמיק בנושא זה. כן צוין במסמך כי הדיון בפרויקט יידחה, וכי הוא יידון במסגרת דיוני תר"ש "גדעון", זאת בין היתר בשל היקפו הכספי הגבוה ומשמעותיותו ארוכות הטווח, ומאחר שקדימותו בסדר העדיפויות המטכ"לי שנויה במחלוקת.

בפקודת העבודה לתר"ש "גדעון" של אג"ת מפברואר 2016 צוין כי בשנת 2016 תציג ז"י בין היתר את תפיסת האש הארטילרית בראייה ארוכת טווח ובכלל זה משמעויות מבצעיות, ביצועים ותקציב, ובכפוף לכך תביא את הפרויקט לקבלת אישור עקרוני.

באפריל 2016 קיים ראש אג"ת דאז דיון עם נציגי ז"י בנושא פרויקט התותח החדש. בדיון הציגה ז"י בין היתר כי על פי תפיסת האש ביבשה קיים צורך באש ארטילרית מגוונת וזמינה, מבוזרת ואמינה, מרחבית ואורגנית, וכי "למימוש עקרונות אלה נדרש מערך ארטילריה קניית [מערך תותחים] בזמינות גבוהה ובאפקטיביות משופרת". בסיכום הדיון ציין ראש אג"ת כי ניתוח הפרויקט "נדרש להישען... על הצורך והתפיסה המבצעית... ואלו חסרים בניתוח שהוצג" (ההדגשות במקור).



ראש אג"ת דרש מז"י בשיתוף מנת"ם להשלים עד תחילת יולי 2016 בין השאר ניתוח תפיסתי-מבצעי "שיצביע על מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום" בדגש על כמויות התותחים הנדרשות ביחס לתוכניות האופרטיביות, וכן בחינה של "אפקטיביות הפעולה של האש הארטילרית כיום".

בדיון שהתקיים בספטמבר 2016 בראשות רח"ט התכנון באג"ת בנושא הצגת הפרויקט לאישור עקרוני הציגה ז"י את עיקרי "תפיסת האש" שלה. לפי תפיסה זו האתגר המבצעי מורכב, בין היתר מכיוון שהאויב הוא נעלם, מפוזר בתאי שטח גדולים, מעכב ושוחק את התמרון ומושך לקרבות ב"שטחים מורכבים". לפי תפיסת ז"י, התמרון צריך להיות מהיר, קטלני, אפקטיבי ושריד. כמו כן, הציגה ז"י ניתוח תמציתי של המצב הקיים בתחום יכולות האש, את עיקרי הדרישות המבצעיות מהתותח החדש ואת הביצועים המשופרים הצפויים שלו.

בספטמבר 2016, יום למחרת הדיון האמור בראשות רח"ט התכנון, קיים ראש אג"ת דאז דיון נוסף עם נציגי ז"י. במצגת שהציגה הזרוע צוין כי הצורך ביציאה לפרויקט התותח החדש מורכב משלושה היבטים - צורך מבצעי, צורך משקי שעניינו מתן מענה למשק התותחים המתיישן וצורך בהתייעלות שעניינו חיסכון בעלויות שוטפות ובכוח אדם לוחם. כמו כן הציגה ז"י את אתגרי הפעלת האש, המצב הקיים והמענה, כפי שהוצגו במצגת לרח"ט התכנון, וכן את דרישותיה הטכניות-מבצעיות בנוגע לתותחים החדשים.

בסיכום הדיון ציין ראש אג"ת כי ניתוח הפרויקט "נדרש להישען... על הצורך והתפיסה המבצעית... ואלו חסרים היו גם בדיון הקודם [מאפריל 2016] וגם בדיון נוכחי זה" (ההדגשות במקור). ראש אג"ת המליץ באותו הדיון לאשר עקרונית את הפרויקט.

מהמתואר לעיל עולה כי במסגרת תהליך ההמלצה לאישור עקרוני של פרויקט התותח החדש התריע אג"ת פעם אחר פעם לפני ז"י כי עליה לבחון את מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום ולהציג לו את הצורך המבצעי בה. עוד התריע אג"ת לפני ז"י כי עליה לבחון את האפקטיביות של מערך התותחים ואת מספר התותחים הנדרש ביחס לתוכניות האופרטיביות. לבחינת נושאים אלה יש חשיבות רבה בין היתר מהסיבות האלה: הצורך לוודא כי מערך ארטילרי המבוסס על תותחים חדשים ייתן את המענה האפקטיבי והמיטבי ויאפשר לצה"ל לעמוד בהישגים הנדרשים בשדה הקרב המודרני, והצורך לוודא כי השקעה של מיליארדי ש"ח בתותחים חדשים אכן נדרשת. למרות האמור לעיל, בביקורת נמצא כי ז"י לא בחנה נושאים אלה ולא הציגה אותם לאג"ת במועד ההמלצה לאישור עקרוני של אג"ת.

משרד מבקר המדינה מציין כי המלצת אג"ת לאשר עקרונית את הפרויקט, אף שז"י לא הציגה לפניו את הנושאים האמורים, אשר הוא עצמו דרש שיוצגו לפניו, אינה עולה בקנה אחד עם הנדרש בתהליך קבלת החלטות סדור, ובכלל זה הצגת מידע מלא לפני מקבלי ההחלטות.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי בפרויקטים עתידיים על אג"ת להקפיד שהמלצתו לרמטכ"ל בנוגע לפרויקטים תתבסס על תשתית עובדתית מקיפה ומלאה, וכי כלל השיקולים הרלוונטיים יובאו בחשבון.

בהקשר זה יצוין כי ראש מנת"ם מסר למשרד מבקר המדינה ביוני ובספטמבר 2018 כי במסגרת תהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש לא בחן המטה הכללי את מקומה של האש הארטילרית בשדה הקרב הנוכחי, אלא הניח שיש בה צורך. עוד מסר ראש מנת"ם כי גם העבודות שביצעו ז"י ומנת"ם בשלב האישור העקרוני הניחו שנדרשת אש ארטילרית כחלק מהסיוע קרבי לכוחות המתמרנים.

צה"ל ציין בתגובתו כי נוכח הפער המשקי שהלך והתעצם הייתה חשיבות רבה בראייה של כמה שנים קדימה לקבל החלטה בזמן לצאת לרכש תותחים חדשים. דחיית ההחלטה בנושא עד לתר"ש הבאה הייתה מפחיתה במידה ניכרת את ההישג המערכתי הצפוי, עם דעיכתו של המערך הקיים.

עוד ציין צה"ל בתגובתו כי ההחלטה על היקף הכלים להצטיידות התקבלה בהחלטה ניהולית. החלטה זו לא הוסברה ונתמכה באופן מספק. כן צוין בתגובה כי "האישור העקרוני נועד לקדם את העמ"ט [עבודת המטה] ו[ניתן] להתבסס על מחקר מנת"ם [בנושא התרומה הצפויה מהצטיידות בתותח חדש שפורסמה במאי 2017] באישור הסופי. יש לבחון את התהליך כולו ולא את חלקו".

משרד מבקר המדינה מציין כי להצטיידות בתותחים חדשים יש השפעה על עתיד מערך התותחים לשנים רבות, ולכן נדרש היה להביא בחשבון את כל הנושאים הרלוונטיים לקבלת החלטה בעניין. כמו כן מציין משרד מבקר המדינה כי על פי הוראה 10/1, בשלב האישור העקרוני יש להציג לדרג המאשר את כל הנושאים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה. שלב זה הוא משמעותי, מאחר שנקבעים בו מאפייני הפרויקט, האמורים לבוא לידי ביטוי במסמך משימת הפרויקט, באפיון הטכני שלו ובמסמך תכולת העבודה הנדרשת ליישומו. בשלב האישור הסופי, שניתן על פי ההוראה רק לקראת סיום המשא ומתן והחתימה על חוזה עם הספק, כבר מאוחר מדי לדון בשאלות הבסיס הנוגעות לפרויקט.



יודגש כי בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת להקפיד על יישום הוראה 10/1. בספטמבר 2019 שלח סגן הרמטכ"ל לראש אג"ת ולמפקד ז"י מכתב (להלן - מכתב סגן הרמטכ"ל בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת) ובו הנחה את אג"ת ללמוד את הדוח, לדון במשמעויותיו ולהפיק את הלקחים הנדרשים, בין היתר בדגש על "הקפדה יתרה על נוהל 10/1 ותהליכי הבקרה בניהול פרויקטים"; המכתב הובא גם לידיעת מבקר המדינה.

אישור עקרוני של פרויקט התותח החדש על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון

בינואר 2017 הביאו ז"י ואג"ת את פרויקט התותח החדש לאישור עקרוני של הרמטכ"ל. המצגת שהציגה ז"י התבססה על המצגות לרח"ט התכנון באג"ת ולראש אג"ת, כמתואר לעיל. באותו הדיון אישר עקרונית הרמטכ"ל דאז את הפרויקט. יום למחרת הציג אג"ת את הפרויקט לשר הביטחון דאז ובאותו הדיון אישר עקרונית שר הביטחון דאז את הפרויקט.

בביקורת עלה כי גם בדיונים בנוגע לאישור העקרוני שהתקיימו בראשות הרמטכ"ל ושר הביטחון, לא הציגו ז"י ואג"ת ניתוח בנוגע למקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום ואת הצורך המבצעי בה.

משרד מבקר המדינה מעיר לז"י ולאג"ת כי הצגת הפרויקט לרמטכ"ל ולשר הביטחון על בסיס תשתית עובדתית חסרה כמפורט לעיל, היא ליקוי בתהליך אישורו העקרוני של הפרויקט. הצגה חסרה זו הביאה לכך שהרמטכ"ל ובעקבותיו שר הביטחון אישרו עקרונית את הפרויקט ללא שנושאים מהותיים העומדים בבסיס ההחלטה להצטייד במערך של תותחים חדשים, שלהם בין היתר משמעויות מבצעיות וארגוניות, נדונו ונבחנו קודם לכן בצה"ל לעומק, כפי שנדרש בתהליך קבלת החלטות סדור, וכפי שאף דרש ראש אג"ת. עמידה על ביצוע בחינות אלה ועל הצגת תוצאותיהן הייתה מאפשרת לרמטכ"ל ולשר הביטחון לקבל החלטה המבוססת על תשתית עובדתית מקיפה יותר בנוגע למכלול השיקולים הרלוונטיים, ולוודא כי מערך ארטילרי המבוסס על תותחים חדשים ייתן את המענה האפקטיבי והמיטבי ויאפשר לצה"ל לעמוד בהישגים הנדרשים בשדה הקרב המודרני, וכי השקעה בו היא כדאית לעומת ההשקעה בצרכים אחרים. בייחוד נוכח העובדה כי מדובר במערך עתיר תקציבים, אשר עתיד לשמש את צה"ל במשך עשרות שנים.



נושאים שנבחנו בצה"ל לאחר האישור העקרוני

לאחר שהרמטכ"ל ושר הביטחון אישרו עקרונית את הפרויקט בחן צה"ל בדיעבד נושאים שנדרש היה לבחון אותם לפני מתן האישור: התרומה הצפויה מהצטיידות בתותח החדש שנבחנה במסגרת עבודה שפרסם מנת"ם במאי 2017; והצורך המבצעי באש ארטילרית ביבשה, שנבחן לראשונה רק בוועדה המטכ"לית שהציגה את המלצותיה לסגן הרמטכ"ל ביולי 2017.

עבודת מנת"ם בנושא התרומה הצפויה מההצטיידות בתותח החדש

בעבודת מנת"ם ממאי 2017 בנושא התרומה הצפויה מההצטיידות בתותח החדש צוינו התובנות שעלו מעבודה שעשה מנת"ם, בשיתוף ז"י, בשנים 2013 - 2016. כאמור, באפריל 2016 הנחה ראש אג"ת את ז"י לבצע, בשיתוף מנת"ם, ניתוח תפיסתי-מבצעי שיבחן את מקומה של הארטילריה בתמרון הצבאי כיום בדגש על אפקטיביות הפעולה של האש. בעבודה האמורה צוין כי לאחר שתגבש ז"י תפיסת הפעלה למערך החדש, חובתה של הזרוע להוכיח כי תפיסת ההפעלה מאפשרת עמידה במתאר המבצעי.

בעבודת מנת"ם שפורסמה לאחר האישור העקרוני של הפרויקט עלו נושאים מבצעיים מהותיים שהיה ראוי לבחון אותם לפני המלצתו של אג"ת לאשר עקרונית את הפרויקט, כדי להבין לאשורן את המשמעויות המבצעיות הכוללות של ההצטיידות במערך התותחים החדשים. ייתכן כי בהבנת המשמעויות מהנושאים האמורים היה כדי להשפיע על סדר העדיפויות בהשקעה במערך זה לעומת השקעות אחרות בתחום האש היבשתית.

יודגש כי במכתבו בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת להפיק את הלקחים הנדרשים מהדוח, בין היתר בדגש על שילוב מנת"ם בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לפרויקטים משמעותיים.

משרד מבקר המדינה מציין כי על צה"ל לעדכן את נהליו לאחר שיבצע הפקת הלקחים שעליה הנחה סגן הרמטכ"ל, כמתואר לעיל.

עבודת הוועדה המטכ"לית

באופן חריג, במאי 2017, ארבעה חודשים לאחר שאישרו עקרונית הרמטכ"ל ושר הביטחון את הפרויקט, הנחה שר הביטחון דאז בהתייעצות עם הרמטכ"ל דאז להקים צוות אשר יגבש המלצות לשר הביטחון לתיקוף ההחלטה להצטייד במערך של תותחים חדשים. זאת על רקע ספקות שהעלו גורמים שונים, חלקם יוצאי מעהב"ט, בנוגע לצורך בתותחים חדשים, נוכח חלופות חדשות וזמינות של אש



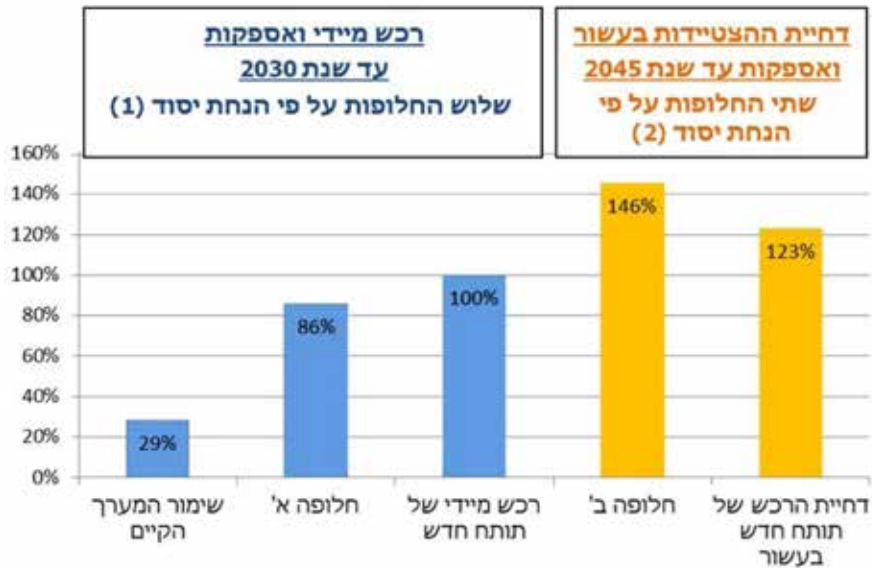
מדויקת. בעקבות כך הנחה הרמטכ"ל דאז את סגן הרמטכ"ל דאז להקים צוות "שיבחן את עבודת המטה שנעשתה בנושא רכישת התותח בצה"ל". כמה ימים לאחר מכן הנחה סגן הרמטכ"ל להקים ועדה מטכ"לית לבחינת ההחלטה לאשר את הצטיידות ז"י במערך של תותחים חדשים¹³. בכתב המינוי של סגן הרמטכ"ל לוועדה צוין כי תפקידה הם בין היתר לבחון את הדרישה המבצעית לאש יבשתית שהגדירה ז"י, את החלופות לאש יבשתית ואת כדאיות הצטיידות.

בסיכום עבודתה קבעה הוועדה כי מערך התותחים הוא האפקטיבי ביותר בנוגע לסיוע קרבי.

הוועדה בחנה דרכי פעולה אפשריות לפתרון מצבו של משק התותחים בצה"ל על פי שתי הנחות יסוד: (1) רכש מייד וספקות עד שנת 2030; (2) דחיית הצטיידות בעשור וספקות עד שנת 2045. על פי הנחת יסוד (1) נבחנו שלוש דרכי פעולה אפשריות: שימור המערך הקיים, רכש מייד של תותח חדש וחלופה א'. על פי הנחת יסוד (2) נבחנו שתי דרכי פעולה אפשריות: דחיית רכש התותח בעשור וחלופה ב'. להלן בתרשים 3 יוצג שיעור העלות של כל אחת מדרכי הפעולה האפשריות לפתרון מצבו של משק התותחים מהעלות של רכש מייד של תותח חדש.

13 בראש הוועדה עמד כאמור מפקד מפקדת העומק, והיו חברים בה בין היתר נציגים מז"י, מאג"ת וממפא"ת.

תרשים 3: שיעור העלות של כל אחת מדרכי הפעולה האפשריות לפתרון מצבו של משק התוחחים מהעלות של רכש מיידני של תותח חדש (באחוזים)



על פי נתוני הוועדה המטכ"לית מיולי 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מסקנות הוועדה המטכ"לית היו כי שימור המערך הקיים הוא חלופה אפשרית, אולם הדבר כרוך בסיכון. במבט לעתיד, אל העשורים הבאים, יש יתרון, מבצעי וכלכלי כאחד, להקדמת ההצטיידות בתותח חדש על פני כל החלופות האחרות.

ביולי 2017 קיבלו הרמטכ"ל ושר הביטחון את המלצת הוועדה המטכ"לית, ואישרו פעם נוספת את הצורך המבצעי בתותח חדש לצה"ל.

משרד מבקר המדינה מצייין כי היה מקום לבצע את הבחינות שעשתה הוועדה המטכ"לית באופן חריג ובדיעבד, לפני מתן ההמלצה של אג"ת לרמטכ"ל ולשר הביטחון לאשר עקרונית את פרויקט התותח החדש, וכחלק בלתי נפרד מתהליך סדור לבחינת הצורך במערך של תותחים חדשים. זאת כדי לסייע לרמטכ"ל ולשר הביטחון לקבל החלטה מושכלת על בסיס תשתית עובדתית מקיפה ומלאה בנוגע לנחיצותו של מערך ארטילרי המבוסס על תותחים חדשים, ולאפשר להם להיחשף לפני אישור הפרויקט למגוון השיקולים הרלוונטיים.



עם זאת, משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הקמת הוועדה המטכ"לית ואת העובדה שהיא בדקה היבטים מבצעיים מהותיים מ"ראשית הצירים". בין היתר בדקה הוועדה איזה סוג של אש נחוץ לכוחות המתמרנים בשדה הקרב המודרני; מהו מקומה של האש הארטילרית, ובכלל זה מהו הצורך המבצעי בה, מה חלקן של המשימות שנדרשת להן אש ארטילרית בכלל משימות האש היבשתית; ומהן החלופות שייטנו את המענה האפקטיבי והמיטבי.

בתגובתו ציין צה"ל כי "החלטת הרמטכ"ל באופן חריג להקמת ועדה מטכ"לית לבחינת הצטיידות בתותח חדש, הינה נכונה ובוצעה טרום הבאת הפרויקט לאישור הקבינט המדיני ביטחוני. זרוע היבשה מאמצת את הפרקטיקה של שילוב צוותים אדומים במסגרת עמ"ט לאישור פרויקטים".

עוד ציין צה"ל בתגובתו כי ז"י ביצעה עבודת מטה מקיפה במשך כמה שנים לקראת אישור ומימוש פרויקט התותח החדש, וכי הפרויקט נבחן בכל הכלים האפשריים במסגרת הזרוע כמתחייב בהוראה 10/1. המסקנה שהגיעה אליה הזרוע כתוצאה מעבודת המטה היא כי מערך התותחים הוא מערך ישן שהרלוונטיות שלו הולכת ופוחתת. ההבנה הייתה שנדרש לקבל החלטה לחידוש מערך התותחים בהקדם בשל תהליך הצטיידות ארוך. חידוש המערך אף תועדף בסדר עדיפות גבוה ביחס ליכולות ז"י במסגרת תר"ש "גדעון". כן צוין בתגובת צה"ל כי המערך הארטילרי נדרש גם בעתיד כמערך עיקרי לסיוע האש היבשתית ואין חלופות רלוונטיות למערך הארטילרי מבחינת אפקטיביות, רלוונטיות ועלויות, ולכן נכון היה לצאת לפרויקט. מאחר שנדרש להחליף את המערך הקיים מהר ככל הניתן, נדרש היה לצאת לפרויקט מיידית.

משרד מבקר המדינה מציין כי בחינות כמו אלה שנעשו בוועדה המטכ"לית בדיעבד, לאחר האישור העקרוני של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון, היה ראוי לעשותן בכל מקרה לפני קבלת האישור העקרוני, גם אם הצורך הדחוף בהחלפת המערך בשל התיישנותו היה מוצדק. בחינה בשלב האישור העקרוני הייתה חוסכת את המשאבים הניהוליים שהשקיעה הוועדה המטכ"לית, וייתכן שהייתה מאפשרת לקצר את משך הזמן עד ליציאת הפרויקט לדרך.



על צה"ל לבחון אילו בחינות מהותיות צריכה לכלול עבודת המטה שלו, המשמשת תשתית לקבלת החלטה לאישור עקרוני על ידי הדרג המאשר בצה"ל של פרויקטים הנוגעים למערך שלם ומשמעותי שאמור לשרת את צה"ל לטווח ארוך. תשתית זו תשמש בהמשך גם בסיס להצגת הפרויקט לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני על ידי המטה לביטחון לאומי. בהתאם לכך על צה"ל לעדכן את נהליו. זאת ועוד, על צה"ל להקפיד לבצע מראש בחינות מהותיות אלה לפני קבלת החלטות ומתן אישורים בנוגע לפרויקטים.

הצגת אפקטיביות המערך על ידי הוועדה המטכ"לית

גורמים במעבה"ט ומחוצה לה הצביעו לא אחת כי בצה"ל קיימת נטייה לקבוע דרישות מבצעיות מחמירות מדי. למשל, בסקירת מנת"ם בנושא פרויקטי אמל"ח מינואר 2016 הומלץ כי המטה הכללי יאתגר את ההגדרות המופיעות במסמך הדמ"ץ, "כיוון שלזרועות ישנה נטייה ארגונית להחמיר בדרישות המבצעיות". כמו כן, בדוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר, שמינה ראש הממשלה במאי 2014 ואשר בחנה את היקפו הרצוי של תקציב הביטחון נוכח צורכי המשק והחברה בישראל¹⁴, צוין כי בצה"ל קיימת תופעה ולפיה דרישות מבצעיות מאופיינות באפיוני יתר, "כאשר כבר כיום בחלק מהמערכים בצה"ל אין יכולת למצות את הטכנולוגיות הקיימות".

כאמור, בכתב המינוי של סגן הרמטכ"ל לוועדה צוין כי תפקידיה הם בין היתר לבחון את הדרישה המבצעית לאש יבשתית שהגדירה ז"י. במסמכי הוועדה המטכ"לית נכתב כי באחד ממפגשיה היא תעסוק בדרישות המבצעיות של התותח החדש, וכי למידה שלהן ותיקופן יהיו אחד מההישגים הנדרשים של המפגש. בסיכום הוועדה המטכ"לית צוין כי במסגרת עבודתה היא בחנה את הדרישות המבצעיות מהתותח החדש.

בסיכום הוועדה המטכ"לית פורטו הדרישות המבצעיות שהוגדרו במסמך הדמ"ץ משנת 2012, וכן הוצגו המשמעויות של דרישות אלה, ובכלל זה היכולות שהן מקנות ומרכיבי מערכת התותח הנגזרים מהן.

לפני הוועדה המטכ"לית הונחה עבודת מנת"ם בנושא התרומה הצפויה מההצטיידות בתותח החדש. כאמור, מנת"ם הוא גוף מטכ"לי שתפקידו לתמוך את תהליכי קבלת ההחלטות.

בעבודת מנת"ם האמורה נכלל מידע משמעותי בהיבטים מבצעיים. כמו כן צוין

14 דוח הוועדה פורסם ביוני 2015.



בעבודה כי בראיית מנת"ם, השיקול המוביל בנוגע ליציאה לפרויקט הוא הצורך המשקי הנובע מהתיישנות מערך התותחים הקיימים. עם זאת הודגש בעבודה כי "נכון לבחון בראיה ביקורתית את הדרישות מתוח חדש" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה כי הוועדה המטכ"לית אמנם פירטה בסיכום עבודתה, שאותו הציגה לסגן הרמטכ"ל ולרמטכ"ל, את הבעיות הקיימות במשק התותחים בצה"ל, את החלופות לפתרון מצבו של המשק ואת מסקנותיה בעניין, ואולם היה ראוי שהוועדה תציג תמונה מלאה יותר הכוללת גם היבטים מבצעיים נוספים שצוינו בעבודת מנת"ם, שעמדה בפניה, בין היתר בנוגע לערך התרומה המבצעית שתופק מהחלפת המערך. הצגת תמונה כאמור נדרשת, כדי שמקבלי ההחלטות ייחשפו גם לעבודה המקצועית של מנת"ם לצורך הרחבת מרחב השיקולים שלהם.

בתגובתו ציין צה"ל כי הוועדה המטכ"לית גיבשה את מסקנותיה על בסיס כלל עבודות המטה שהוצגו לה, כולל עבודת מנת"ם, וכי המפקדים רשאים, במסגרת אחריותם ובמסגרת ראיית התמונה הרחבה, להחליט שלא לקבל את מסקנות עבודת מנת"ם.

יודגש כי במכתבו בעקבות ממצאי טיוטת דוח הביקורת הנחה סגן הרמטכ"ל להפיק את הלקחים הנדרשים בדגש על אופן הצגת הנתונים למקבלי ההחלטות בצבא, וכאמור על שילוב מנת"ם בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לפרויקטים משמעותיים.



נוכח הממצאים המתוארים לעיל, על צה"ל לבחון מה צריכה לכלול עבודת המטה הנעשית לקראת הצטיידות במערך עיקרי של אמ"ח חדש, ובייחוד כאשר מדובר במערך משמעותי ועתיר תקציבים שאמור לשרת את צה"ל במשך עשרות שנים ולעדכן את נהליו בהתאם. עבודת מטה מובנית כאמור תסייע למקבלי ההחלטות לקבל החלטות על בסיס מידע מבוסס ומקיף ולאשר פרויקטים מסוג זה רק לאחר בחינה וניתוח מלאים של נושאים מהותיים הקשורים לפרויקטים, תוך דיון בהם בעיתוי המאפשר השפעה על קבלת ההחלטות, ולא בדיעבד.

התנהלות צה"ל ומשהב"ט לקראת שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט

לצד אי-בחינה של נושאים מהותיים על ידי צה"ל במסגרת עבודת המטה לקראת מתן אישור עקרוני לפרויקט ובמסגרת תהליך האישור העקרוני, עלו בביקורת ליקויים בהתנהלותם של ז"י, אג"ת ומפא"ת שהשפיעו על שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט¹⁵, כפי שיתואר להלן.

ביטול הדגמה לתוח AGM

במסגרת עבודת המטה של ז"י לבחינת ההצטיידות במערך של תותחים חדשים בחנה מעהב"ט חלופות, ובהן שתיים מרכזיות - מערכת תוחת AGM מתוצרת חברת KMW הגרמנית (להלן - תוחת AGM) ומערכת תוחת מתוצרת אלביט (להלן - תוחת מתוצרת אלביט). בשנת 2010 שלח מפא"ת בקשה לקבלת מידע (להלן - RFI)¹⁶ לחברות KMW ואלביט. מענה החברות התקבל בתחילת שנת 2011 ונבחן על ידי ז"י ומפא"ת.

ביוני 2011 ביקרו נציגי ז"י ומפא"ת בגרמניה לצורך לימוד של מאפייני התוחת וביצועיו, והדגמה של יכולותיו. במסמך סיכום הנסיעה של נציגי ז"י נכתב כי אנשי הצוות הישראלי "התרשמו בצורה חיובית מאוד ממערכת התוחת ומהחברה הגרמנית. מערכת התוחת קיימת כאב טיפוס, פועלת ויורה ונראה כי היא מתאימה היטב לדרישות המבצעיות של חת"ם [חיל התותחנים]". במסמך צוין כי בשל המגבלות הקשורות לשטחי האש לא הוצגו יכולות מסוימות של התוחת, וכי בהמשך תהליך ההתקשרות מול החברה ולפני חתימה על החוזה עם החברה הגרמנית מומלץ לדרוש, כתנאי סף, ביצוע של ניסוי הדגמה והוכחת יכולות בארץ.

בהמשך, נוכח דרישת מעהב"ט כי פרויקט התוחת החדש ינוהל על ידי חברה ישראלית, קברה KMW הגרמנית לתעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - תע"א) כדי שזו תוביל את הפרויקט כקבלנית ראשית ישראלית. בהמשך קברה להצעה המשותפת של KMW ותע"א גם תעש מערכות בע"מ (להלן - תעש).

בתהליך בדיקת המערכת מצאה ז"י כי בחלופה של תוחת AGM קיים סיכון ניכר בנוגע להיבט מסוים. ואולם, מעהב"ט המשיכה לראות בתוחת AGM אחת החלופות המובילות לתוחת חדש.

15 כאמור, על פי הוראה 10/1 לאחר מתן אישור עקרוני לפרויקט יחל שלב ההתארגנות למימוש, שכולל בין היתר הכנת מסמכי התקשרות, העברת בקשה לקבלת הצעות מהתעשיות, בחינת ההצעות ובחירת מפתח או יצרן.

16 RFI - Request For Information. בקשה לקבלת מידע מספקים אפשריים, הדרוש למעהב"ט לקראת תהליך הרכש.



כדי להקטין את הסיכון הגלום בבחירה בחלופה של תותח AGM וכמבחן בהיבט המסוים, החליטו ז"י ומפא"ת על ביצוע הדגמה של תותח AGM בישראל. בסיכום דיון שהתקיים בז"י ביולי 2012 בראשות ראש מחלקת (להלן - רמ"ח) אמל"ח דאז בז"י ובהשתתפות נציג מפא"ת ציין רמ"ח אמל"ח כי הסיכון המשמעותי ביותר בפרויקט הוא בנוגע להיבט המסוים. רמ"ח אמל"ח הוסיף כי סיכון זה הוא בעל סבירות גבוהה למימוש, ומשמעותו היא פסילת החלופה הגרמנית, וכי "יש לבחון כיצד ניתן להוריד את הסיכון ע"י מהלך מקדים למכרז או כל דרך אחרת".

בדיון שקיים בפברואר 2013 מפקד ז"י דאז עם גורמים בזרוע הוא ציין כי "יש לראות את התותח [AGM] בהדגמה בארץ" והזמין את התע"א לבצע הדגמת ירי. בסוף החודש פנתה התע"א לרמ"ח מערכות חימוש ורק"ם¹⁷ (להלן - רמ"ח מח"ר) במפא"ת דאז בבקשה להביא להדגמה בישראל דגם שני של תותח AGM. היא ציינה כי על מנת להתניע תהליך בנוגע להיבט המסוים, היא מבקשת ממפא"ת להוציא בהקדם האפשרי מכתב הזמנה לחברת KMW. באפריל 2013 הזמין משהב"ט את KMW להדגמה של התותח בישראל. במכתב של רמ"ח מח"ר במפא"ת לחברה שמייצגת את KMW בישראל הוא הדגיש את אחריותה הבלעדית של התעשייה לכל ההוצאות וכן הדגיש אי-יצירת מחויבות כשלהי בעצם קיום ההדגמה.

באוגוסט 2013 פנתה החברה שמייצגת את KMW בישראל לרמ"ח מח"ר במפא"ת וציינה כי בקשות לביצוע הדגמה בישראל נדרש לאשר בגרמניה בוועדה הפרלמנטרית העליונה לביטחון, וכי הוועדה תכונס רק לאחר הבחירות בגרמניה, הצפויות להתקיים בספטמבר אותה השנה. לפיכך ביקשה החברה להזמין את מעהב"ט לניסוי ירי והדגמה של תותח AGM בגרמניה בספטמבר 2013 ולבצע את ההדגמה בישראל בשנת 2014, לאחר קבלת האישור האמור.

בספטמבר 2013 שוב ביקרו נציגי מעהב"ט במתקני חברת KMW בגרמניה. במסמך של תע"א המסכם את הביקור צוין כי התקימה שיחה על מטרות ההדגמה המתוכננת להתבצע בארץ, כפי שהוגדרו על ידי צה"ל, ובהן הדגמת יכולות בתנאים אופייניים לישראל ו"הוכחה (חלקית)" של היכולת בנוגע להיבט המסוים. בביקור צפו הנציגים בהדגמה נוספת של ירי מהתותח.

בנובמבר 2013 שלח רמ"ח מח"ר במפא"ת דאז מכתב הזמנה נוסף לחברת KMW להדגמת ירי של תותח AGM בישראל. גם בהזמנתו זו הדגיש מפא"ת כי משהב"ט לא ישתתף בעלויות ההדגמה וכי ההיענות לבקשה להדגמה אינה יוצרת למשהב"ט התחייבות מכל סוג שהוא לרכוש מחברת KMW את תותח AGM או כל תותח אחר.

17 רכבי קרב משוריינים.

בדיון שהתקיים ב-10.3.14 הנחה מפקד ז"י דאז להגדיר יעדים ברורים להדגמה של תותח AGM בארץ, אשר תוכננה למאי 2014. יומיים לאחר מכן, במצגת שהציגה ז"י בדיון שהתקיים בראשות רח"ט התכנון באג"ת דאז, צוין בין היתר כי אחד הסיכונים המרכזיים בפרויקט הוא ההיבט המסוים, וכי יש לבצע כמה צעדים לצמצום סיכון זה, ובהם "הדגמה בארץ כמבחן חשוב... ואבן דרך חשובה להסרת הסיכון בהמשך". עוד צוין במצגת כי על מנת לוודא הצטיידות בתותח העונה באופן מיטבי על הדרישות המבצעיות הוגדרו ארבעה תנאי סף ניהוליים בפרויקט, ובהם "מבחן מעשי" שעניינו הדגמת היכולת של התותח בארץ.

יום לאחר מכן, ב-13.3.14, פנה ראש ענף נשק ותחמושת במחלקת מח"ר במפא"ת ל-KMW וציין כי הדגמת תותח AGM בישראל נקבעה ל-25.5.14 ופירט את תוכנית ההדגמה הרצויה.

ב-23.3.14, ארבעה חודשים לאחר שהזמין מפא"ת את חברת KMW לבצע הדגמת ירי של תותח AGM בישראל וכמה ימים לאחר ששלח לחברה את תוכנית ההדגמה, ביטלו מפא"ת וז"י את ההדגמה המתוכננת.

בביקורת עלה כי מפא"ת וז"י ביטלו את ההדגמה המתוכננת של תותח AGM בארץ אף שז"י הגדירה שהדגמה כאמור היא תנאי סף ניהולי בפרויקט התותח החדש; למרות החשיבות שראו ז"י ומפא"ת בביצוע ההדגמה של תותח זה בישראל כמבחן בנוגע להיבט המסוים; ואף שבארבעת החודשים שחלפו ממועד הזמנת KMW לבצע את ההדגמה בארץ בפעם השנייה ועד למועד ביטול ההדגמה לא התקבל מידע חדש בנוגע לתותח AGM שהיה בו כדי להביא לביטול ההדגמה. להלן הפרטים:

במכתב ששלח רמ"ח מח"ר במפא"ת ל-KMW ב-23.3.14 הוא הודיע על ביטול ההדגמה בישראל. רמ"ח מח"ר ציין כי לאחר בחינת המידע שכבר מצוי במפא"ת וקבלת עדכון בנוגע להדגמה בגרמניה יש בידי מפא"ת את כל המידע הנדרש להמשך, וכי הדגמה בישראל אינה נדרשת לצורך קבלת החלטה בנוגע להמשך התהליך.

בתגובה על ביטול ההדגמה כתבה KMW ב-3.4.14 לרמ"ח מח"ר במפא"ת כי היא הופתעה לקבל את המכתב האמור, וכי היא מבקשת לדעת אם יש סיבות נוספות לביטול ההזמנה להדגמה, מכיוון שכל המידע הרלוונטי הועבר למפא"ת עוד בטרם הוזמנה KMW להציג את התותח בישראל בנובמבר 2013. עוד ציינה KMW כי הבהרות אלה יאפשרו לה להעריך את המשך מעורבותה בתהליך. רמ"ח מח"ר במפא"ת השיב ל-KMW כי לא קיימות סיבות נוספות לביטול ההדגמה בישראל והבהיר כי לא מדובר בחוסר עניין בביצוע ההדגמה, אלא בכך שההדגמה אינה חיונית.



באותו החודש קיים מפקד ז"י דאז דיון בהשתתפות נציגי מפא"ת בנושא סטטוס פרויקט התותח החדש. בדיון ציין מפקד ז"י כי ההחלטה על ביטול ההדגמה שתוכננה למאי 2014 "נבעה מהצורך להשאיר את כל האפשרויות פתוחות".

במאי 2015 כתב ראש מפא"ת לשעבר למנכ"ל תע"א ולמנכ"ל תעש בין היתר כי מערכת התותח המוצעת על ידם הוצגה בגרמניה ויכולותיה ובשלותה מוכרות. עוד כתב ראש מפא"ת לשעבר כי "משהב"ט פעל, פועל וימשיך לפעול בהתאם לכללי מנהל תקין, שקיפות ושוויון, וגם מן הטעם הזה, בכוונתנו לבחון מערכת נוספת שהוצעה (במסגרת המענה ל-RFI)". ראש מפא"ת ציין כי בכל הבחינות וההדגמות שמבצעת מעהב"ט עליה לוודא עמידה בשתי דרישות מהותיות: א) הדגמת היכולת והפוטנציאל לעמוד בדרישה המבצעית; ב) הבטחת היכולת לספק מערכת ישראלית, שמאפשרת "עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים. ראש מפא"ת לשעבר המליץ לתע"א ולתעש לרכז מאמץ בגיבוש מענה לדרישה השנייה, וציין כי את הדרישה הראשונה החברות כבר הדגימו.

יצוין כי באפריל 2016, כשנתיים לאחר ביטול ההדגמה של תותח AGM, הוציא מפא"ת הזמנה על סך של כמה מיליוני ש"ח לאלביט לפיתוח של מדגים לתותח והדגמת יכולת מערכת התותח זה במטרה לקדם את הבשלות הטכנולוגית והמבצעית של מערכת התותח.

בתגובתו של משהב"ט לממצאי הביקורת מיולי 2019 (להלן - תגובת משהב"ט) וכן בתגובת צה"ל צוין כי לפי התרשמותה של מעהב"ט משתי ההדגמות בגרמניה, תותח AGM הוא בעל פוטנציאל לענות על הדרישות המבצעיות של צה"ל, ולכן הוא חלופה רלוונטית. עוד צוין כי לאחר ההדגמה השנייה בוצעה במעהב"ט מחשבה מחודשת ובעקבותיה הגיעו למסקנה כי הדגמה נוספת (שלישית) בארץ של התותח הייתה מיותרת ולא נדרשה כדי להבין את יכולותיו הטכניות של התותח ו/או את בשלותו וכדי לקבוע שהתותח נותן מענה מלא לדרישות שצוינו בדמ"ץ. עוד צוין כי כך הוצג בכל הדיונים בז"י, במטכ"ל ובמשהב"ט.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההחלטה על ביטול ההדגמה במרץ 2014 התקבלה כמה ימים לאחר שמפא"ת שלח לחברה הגרמנית תוכנית להדגמת התותח בישראל ולא מיד לאחר ההדגמה השנייה שהתקיימה בספטמבר 2013. זאת, ללא שהתקיים תהליך סדור שבו נשקלו המשמעויות של קיום ההדגמה אל מול ביטולה.

עוד צוין בתגובת משהב"ט ובתגובת צה"ל כי ביטול ההדגמה בארץ לא השפיע על יכולתו של תותח AGM להיות חלופה רלוונטית הנותנת מענה לדרישות המבצעיות שהוגדרו, ולהתמודד במכרז, אילו היה מתקיים. בנוגע להיבט מסוים ציין משהב"ט



בתגובתו כי תע"א מסרה לוועדת המפתחים¹⁸ חוות דעת משפטית מ-28.12.16, שבה נאמר כי ניתן לפנות לגורם הרלוונטי לשם טיפול בהיבט האמור, וכי תגובתו תצביע על כוונתו בהקשר לכך; עוד נאמר בחוות הדעה כי נדרש לצרף לפנייה לגורם הרלוונטי הוכחה ל"רצינות הכוונות" של הלקוח לרכוש את המערכת, למשל מסמך RFI או RFP. משהב"ט הוסיף כי בידי KMW היה מצוי מסמך RFI רשמי מספטמבר 2010 שפורטו בו כל הנתונים הנדרשים בחוות הדעת, וכי תע"א לא פעלה בנוגע להיבט המסוים. גם לאחר מכתבו של ראש מפא"ת למנכ"ל התע"א מ-3.5.15 לא פעלה תע"א בעניין זה. עיקרי הדברים בנוגע לאופן פעולתה של תע"א צוינו גם בתגובת צה"ל.

יצוין בהקשר זה כי בינואר 2017 החליטה ועדת המפתחים לשלוח מסמך RFI רשמי לתע"א שיכלול פירוט תמציתי של הדרישות הטכניות והניהוליות בפרויקט התותח החדש, זאת כדי שתע"א תידרש לענות עליו באופן רשמי, לרבות הטיפול בהיבטים שונים הנוגעים ל"עצמאות כחול-לבן". ואולם בסופו של דבר קבעה ועדת המפתחים במרץ 2017 כי לא יישלח מסמך RFI לתע"א, מכיוון שהתברר לוועדה כי אין סיכוי שהטיפול בהיבטים אלה יסתיים בהצלחה.

כאמור, בתגובה על ביטול ההדגמה במרץ 2014 פנתה החברה הגרמנית למפא"ת וביקשה לדעת אם יש סיבות נוספות לביטול ההדגמה וזאת כדי להעריך את המשך מעורבותה בתהליך. על פי חוות הדעת המשפטית שהעבירה תע"א למשהב"ט בדצמבר 2016, לצורך טיפול בהיבט מסוים נדרשת הוכחה ל"רצינות הכוונות" של משהב"ט לרכוש התותח דוגמת מסמך RFI או RFP. כלומר, בשל ביטול ההדגמה ואי-קבלת מסמך כאמור לאחר מכן, נפגעה יכולתה של התע"א לקדם את הטיפול בהיבט האמור, ולכאורה מצב זה הותיר את הסיכון המרכזי בחלופה זו ללא מענה וללא בירור מספק.

ראוי שמשב"ט יקבע בהוראותיו, במקרים שבהם הדבר נדרש, כללים לביצוע הדגמות לפני התקשרות עם ספקים פוטנציאליים בנוגע למערכות אמל"ח שמהוות חלופות, לרבות בנוגע למועד הביצוע של ההדגמות, מקום הביצוע והגורם שיישא במימון הביצוע. בנוגע להחלטות על ביטול הדגמה, ראוי שהן יתקבלו בתהליך סדור של קבלת החלטות, לאחר שיתקיים דיון שבו יישקלו המשמעויות של קיום ההדגמה לעומת ביטולה.

18 יצוין כי ועדת המפתחים דנה באופן מימוש פרויקט התותח החדש במשך חודשים אחדים החל מנובמבר 2016, ובמרץ 2017 המליצה למנכ"ל משהב"ט להתקשר עם אלביט בפטור מעריכת מרכז לצורך פיתוח והצטיידות בתותחים חדשים (בנושא זה ראו בהמשך).



קביעת דרישות מהותיות בפרויקט

תהליך אישור הדרישות בצה"ל

על פי הוראה 10/1, על ז"י להציג לאג"ת לקראת המלצה על אישור עקרוני, ובהמשך להציג לרמטכ"ל ולשר הביטחון לצורך אישור עקרוני, מרכיבים שונים בפרויקט, ובהם עיקרי הצורך המבצעי בו; המענה הקיים בצה"ל; הפער המבצעי שבו נדרש לטפל; החלופות שנבחנו לטיפול בפער זה והמענה המועדף; אפשרויות מימוש הפרויקט בתוך צה"ל ובתעשייה והמלצות בעניין לרבות השיקולים שהובילו להמלצות אלו; אפשרויות מימוש הפרויקט בארץ ובחו"ל והמלצות בעניין לרבות השיקולים להמלצות אלו.

בהמשך לדרישה של מפקד ז"י לשעבר, קבעו באפריל 2015 מנכ"ל משהב"ט לשעבר וראש מפא"ת לשעבר דרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, והציגו אותה חודש לאחר מכן לתע"א ולתעש כדרישה מהותית בפרויקט התותח החדש.

כאמור, במאי 2015 כתב ראש מפא"ת לשעבר למנכ"ל תע"א ולמנכ"ל תעש כי בכל הבחינות וההדגמות שמבצעת מעהב"ט עליה לוודא עמידה בשתי דרישות מהותיות: (א) הדגמת היכולת והפוטנציאל לעמוד בדרישה המבצעית; (ב) הבטחת היכולת לספק מערכת ישראלית, שמאפשרת "עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים.

בביקורת נמצא כי באפריל 2016 קיים ראש אג"ת דאז דיון במסגרת השלב המקדים לאישור העקרוני¹⁹ של הפרויקט, ובמצגת שהציגה ז"י בדיון לא צוינה הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים.

ראש אג"ת קבע בדיון האמור: "בנקודת הזמן הנוכחית אין חסמים בבחירת החברה. לפיכך נדרש לבחון את כלל האפשרויות העומדות בפנינו על מנת ליצור תחרות אמיתית שתביא למיקסום הפתרונות האפשריים".

משרד מבקר המדינה מעיר לז"י כי שלא בהתאם לנדרש בהוראה 10/1, בתהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש היא לא הציגה לגורמים הבכירים באג"ת ולאחר מכן לרמטכ"ל את המלצותיה בעניין אפשרויות מימוש הפרויקט בארץ ובחו"ל ואת הנימוקים להמלצות, ובכלל זה לא הציגה היבט מסוים הנוגע ל"עצמאות כחול-לבן" כדרישה מהותית בפרויקט שיש לה השפעות על אפשרויות מימושו. הצגה כזו הייתה מאפשרת לדון בה ולאשרה כתנאי סף.

19 השלב נקרא "אישור רעיון מרכזי", והוא התווסף לעדכון האחרון של הוראת פיתוח והצטיידות באמל"ח שטרם נכנס לתוקף במועד הדיון. בשלב זה ניתן אישור ראשוני למרכיבים העיקריים בפרויקט, ומטרתו העיקרית היא לכוון את הגוף בונה הכוח בשלב מוקדם ככל שניתן של הפרויקט.

רח"ט התכנון באג"ת מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי דן בדרישה של ז"י בנוגע להיבט האמור וקיבל אותה.

בביקורת עלה כי לא נמצאו אסמכתאות לכך שהתקיים דיון באג"ת בנושא הדרישה הנוגעת להיבט זה. כמו כן עלה בביקורת כי הדרישה האמורה לא צוינה במפורש במסמך האישור העקרוני שהפיצה חטיבת התכנון באג"ת בנובמבר 2018, המסכם את עיקרי הפרויקט כפי שהוצגו לדרג מאשר הפרויקט. נמצא כי רק בנספח למסמך האישור העקרוני, שכלל השוואה תמציתית של ארבע חלופות שנבחנו צוין ורק כבדרך אגב כי תותח AGM אינו עומד בקריטריון הנוגע לדרישה האמורה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אם בראיית אג"ת הדרישה האמורה היא אחת מהדרישות המהותיות בנוגע לתותח החדש, היה עליו לוודא כי היא כתובה באופן מפורש בהמלצתו לאישור עקרוני של הפרויקט; כי היא מוצגת לרמטכ"ל בתהליך האישור העקרוני, וכי מתקבל אישורו לכך; וכי היא מצוינת במפורש במסמך האישור העקרוני עם יתר הדרישות הטכניות-מבצעיות מהפרויקט.

הצגת דרישות מהותיות לוועדת המפתחים

ועדת המפתחים במפא"ת פועלת על פי הסמכות המוקנית לה מתוקף תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים של מעהב"ט), ועל פי הוראת משהב"ט בנושא בחירת מפתחים ואישורם לביצוע עבודות למפא"ת. ועדת המפתחים מוסמכת לקבוע אם שיטת ההתקשרות עם מפתח תהיה במכרז או בפטור ממכרז. במקרים מסוימים, בהתאם לסכום ההתקשרות, היא מוסמכת להמליץ לראש אגף או למנכ"ל משהב"ט על פטור ממכרז. כמו כן, היא מוסמכת לקבוע אמות מידה לעריכת מכרז, לרבות תנאי סף להשתתפות במכרז בהתאם לקבוע בתקנות חובת המכרזים של מעהב"ט, דוגמת תנאים בדבר ניסיונו של המעוניין להשתתף במכרז, כושרו, כישוריו, היקף פעילותו וחשיבות המקום שבו מתנהלים עסקיו.

בנובמבר 2016, לאחר שראש אג"ת המליץ לאשר עקרונית את הפרויקט, אולם טרם מתן האישור העקרוני של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון, הגיש רמ"ח מח"ר במפא"ת דאז לוועדת המפתחים מסמך בקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם חברת אלביט לצורך פיתוח מלא של תותח מתוצרת ישראל והצטיידות בו. במסמך צוין כי קיימים שלושה ספקים ישראלים אפשריים לביצוע פרויקט התותח החדש, ובהם תע"א ותעש, אך צוין כי הן אינן מתאימות לביצוע הפרויקט מכיוון שהן אינן מתבססות על מערכת שמאפשרת "עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים.



בהנמקתו של רמ"ח מח"ר צוטט בשינויים קלים קטע ממכתבו של ראש מפא"ת לתע"א ולתעש ממאי 2015, שצוין לעיל, ולפיו הדרישה לתותח כחול-לבן היא דרישה מהותית של מעהב"ט כמערכת נשק עיקרית והיא כוללת היבטים שונים. עוד צוין בהנמקתו של רמ"ח מח"ר כי מאחר שאלביט היא ספקית יחידה של תותחים ארטילריים במדינת ישראל, ועל מנת לוודא עמידה בדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, הוא ממליץ על אלביט כספקית יחידה בפרויקט זה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי ועדת המפתחים דנה באופן המימוש של פרויקט התותח החדש במשך חודשים אחדים. במסגרת עבודתה קראה וניתחה הוועדה עשרות רבות של מסמכים הנוגעים לכל שלבי הפרויקט מאז שהחל; סקרה פרויקטים של תותחים בחו"ל מתחילת המאה העשרים ואחת; קיימה פגישות והתייעצה עם גורמים מקצועיים רבים בצה"ל ובמשהב"ט, לרבות פנייה לגורמים בכירים במשהב"ט לקבלת אישורים לחוות הדעת שנתנו גורמים מקצועיים במשהב"ט; התכתבה רבות עם התעשיות הרלוונטיות; ביקרה במפעל התותחים של אלביט; ונפגשה עם נציגי תע"א.

בדיון הראשון שקיימה הוועדה ב-21.11.16, לפני שניתן האישור העקרוני לפרויקט, הציג רמ"ח מח"ר במפא"ת בין היתר את עיקרי הדרישות המבצעיות והטכניות-ניהוליות מהפרויקט, לרבות הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, את החלופות האפשריות והריאליות למימוש הפרויקט ואת המלצתו לממש את הפרויקט בפטור ממכרז. רמ"ח מח"ר במפא"ת ציין כי תכולת הפרויקט כוללת הצטיידות ראשונית בתותחים במסגרת תר"ש "גדעון" לשנים 2016 - 2020. במצגת של מפא"ת שצורפה לסיכום הדיון צוין כי הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" כאמור היא דרישה שהציג צה"ל לאחר ביצוע בדיקת מערכת מקיפה.

בדיון שקיימה הוועדה ב-19.12.16 היא המליצה כי במסגרת תהליך האישור העקרוני של פרויקט התותח החדש בצה"ל תינתן התייחסות ברורה לסוגיית ה"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים, שנדרשת מספק התומ"ת (כמערכת נשק עיקרית), וכי מחלקת מח"ר במפא"ת "תוודא כי הנושא משולב בדיוני אישור הפרויקט במטה הכללי"²⁰. בדיון שקיימה הוועדה ב-2.1.17 הציגה ז"י דרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת את ההיבטים האמורים.

יצוין כי במצגות שהציגה ז"י במסגרת תהליך האישור העקרוני באג"ת בספטמבר 2016 ואצל הרמטכ"ל ושר הביטחון בינואר 2017 לא עלתה דרישה לאספקה של תותחים בלוח זמנים מסוים ובכמות מסוימת, אלא הוצגו אפשרויות שונות של לוח זמנים לפרויקט התותח החדש. גם בסיכומי הדיונים האמורים לא נמצא אזכור לכך

20 יצוין כי הדיון התקיים לאחר שראש אג"ת המליץ לאשר עקרונית את פרויקט התותח החדש ולפני דיוני האישור העקרוני בראשות הרמטכ"ל ובראשות שר הביטחון.



שצה"ל דרש עמידה בלוח זמנים מסוים למימוש הפרויקט. עוד יצוין כי גם אילוץ תקציב השפיעו על לוח הזמנים המשוער של הפרויקט.

בדיון שקיימה ועדת המפתחים ב-2.3.17 ציין רח"ט התכנון באג"ת בין היתר כי אין לצה"ל עניין בהכרח בתוחמת מתוצרת ישראל, אבל קיים הכרח בהיבט אחר הנוגע ל"עצמאות כחול-לבן".

במסמך סיכום שהגישה ועדת המפתחים למנכ"ל משהב"ט במרץ 2017 צוין כי הצטיידות ראשונית בתותחים כבר במסגרת תר"ש "גדעון" ו"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים הן דרישות עיקריות של צה"ל מהתוחמת החדש. עוד ציינה הוועדה כי כדי למצות את בדיקת האפשרות לעריכת מכרז ולתת הזדמנות שווה למתמודדים פוטנציאליים, היא החליטה להתמקד "אך ורק בשתי דרישות מהותיות" למימוש הפרויקט ולהגדיר עבורן שני תנאי סף למכרז, אם יתקיים. תנאי הסף שנקבעו הם: יכולת לאספקת תומ"תים בלוח הזמנים הנדרש לצה"ל ו"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים. זאת כדי להקטין את המאמץ הרב הנדרש מהתעשיות להכנת הצעה מלאה, שירד לטמיון אם ההצעה לא תעמוד באחד מתנאי הסף, וכדי לקצר ככל האפשר את תהליך קבלת ההחלטות במשהב"ט.

כמו כן צוין במסמך הסיכום כי מלבד הצעת אלביט אין בנמצא הצעות אחרות למימוש פרויקט התוחמת החדש המגלמות יכולות טכנולוגיות מספקות למימוש דרישות צה"ל ואשר מגלמות סיכון סביר לעמידה בשני תנאי הסף שהגדירה הוועדה. על כן מסקנת הוועדה הייתה כי חלופה של עריכת מכרז בישראל אינה ישימה. נוסף על כך, בנוגע לחלופה של מתן פטור ממכרז לאלביט קבעה הוועדה כי היא עומדת בתנאי הסף האמורים, וכי "היא בעלת סיכויי ישימות גבוהים מאוד, בהתאם לדרישות צה"ל". באפריל 2017 אישר מנכ"ל משהב"ט את המלצת ועדת המפתחים.

מפאת הציג לוועדת המפתחים את הדרישה ל"עצמאות כחול-לבן" הכוללת היבטים שונים כנימוק עיקרי לבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם אלביט, אף שבמסמך ההמלצה לאישור עקרוני של ראש אג"ת, שהיה המסמך הרלוונטי בעת הגשת הבקשה לפטור, דרישה מהותית זו לא צוינה כלל. כמו כן, ז"י הציגה לוועדה דרישות הנוגעות למועדי האספקה של התותחים ואג"ת ז"י הציגו לוועדה דרישות הנוגעות להיבטים שונים של "עצמאות כחול-לבן", זאת אף שכאמור, דרישות מהותיות אלה לא נדונו ולא אושרו בתהליך האישור העקרוני באג"ת ואצל הרמטכ"ל ושר הביטחון.

יצוין כי בנובמבר 2017, במסגרת תהליך ההכנה לקראת דיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בפרויקט התוחמת החדש, ציין מפא"ת לפני נציגי המטה לביטחון לאומי (להלן - המ"ל) כי חריגה בלוח הזמנים היא אחד הסיכונים העיקריים בפרויקט



התותח החדש, וכי דרגת חומרתו היא ברמה של שלוש מתוך חמש. כלומר, חריגה בלוח הזמנים היא סיכון ברמת חומרה בינונית. מכאן, שגם אם ביקש צה"ל לקבל את התותחים בהקדם, הרי שבפועל לוח הזמנים לאספקת התותחים לא היה בין הנושאים שלגביהם הוא העלה דרישות מהותיות בפרויקט.

החלטותיה של ועדת המפתחים במפא"ת והמלצותיה נסמכות בעיקר על המידע שמציגים לה הגורמים המקצועיים במעב"ט. על מפא"ת, ז"י ואג"ת לוודא שהם מציגים לוועדת המפתחים מידע מלא, המבוסס על דרישות צה"ל שנדונו ואושרו בתהליך האישור העקרוני. על משהב"ט להקפיד שהדיון באופן מימוש של פרויקטים בכלל ושל פרויקטים עתירי תקציבים בפרט יתקיים רק לאחר שיינתן אישור עקרוני לפרויקטים ובכלל זה אישור הדרישות המהותיות מהם, ושהמידע שבעלי התפקידים השונים יציגו בהקשר זה יהיה מלא ומאושר. בדרך פעולה כזו יש כדי לסייע לכך שהחלטות ועדת המפתחים והמלצותיה על אופן מימושו של פרויקט (במכרז או בפטור ממכרז) יתקבלו על בסיס דרישות צה"ל שנדונו ואושרו בתהליך האישור העקרוני.

הפצת מסמכים מסכמים לפרויקט על ידי צה"ל

על פי הוראה 10/1, על הגוף הרלוונטי בצה"ל להציג לאג"ת לקראת המלצה על אישור עקרוני ובהמשך להציג לדרג המאשר לצורך האישור העקרוני מרכיבים עיקריים בפרויקט כמפורט לעיל, ונוסף על כך להציג הערכה של לוח זמנים לפיתוח, הצטיידות וקליטה, לרבות קצב ההצטיידות ומועדיה בראייה רב-שנתית. עם מתן האישור העקרוני לפרויקט יפיץ הדרג המאשר²¹ מסמך המסכם את עיקרי הפרויקט כפי שהוצגו לו ואת אישורו העקרוני, לרבות הנחיות מיוחדות מטעמו, ככל שקיימות.

עוד קובעת ההוראה כי על בסיס האישור העקרוני יכינו הגורמים הרלוונטיים בצה"ל את מסמך משימת הפרויקט, שיכלול בין השאר את כלל המרכיבים שהוצגו במסגרת הצגת הפרויקט, את עיקרי האפיון המבצעי ואת מעטפת הדרישות מהאמל"ח. לאחר מכן, על בסיס מסמך משימת הפרויקט, יכתבו הגורמים הרלוונטיים בין היתר את האפיון הטכני של האמל"ח ואת מסמך תכולת העבודה הנדרשת לפרויקט. על בסיס האפיון הטכני ומסמך תכולת העבודה יגבש הגוף הרוכש הרלוונטי במשהב"ט בקשה לקבלת הצעות מהתעשייה. גם על פי הוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה²², המפרטת בין היתר את השלבים השונים בתהליך הפיתוח, יכינו הגורמים

21 בפועל, מפיץ אג"ת את המסמך בשמו של הדרג המאשר.

22 הוראה 20.02.



הרלוונטיים בצה"ל מסמך משימת פיתוח (מונח המקביל למסמך משימת פרויקט) שיכלול בין היתר את עיקרי הצורך המבצעי, את הביצועים הנדרשים (אפיון מבצעי) ונתונים תקציביים וכלכליים. עוד קובעת ההוראה כי על בסיס האפיון המבצעי המפורט במסמך משימת הפיתוח (מונח המקביל למסמך משימת הפרויקט) יוכן אפיון טכני.

בדיון בנושא המלצה לאישור עקרוני שקיים רח"ט התכנון באג"ת בספטמבר 2016 הוא הנחה את ענף אמ"ח ופרויקטים בחטיבתו להשלים בשיתוף ז"י את כתיבת מסמך ההמלצה לאישור עקרוני, בכפוף להנחיותיו ולהתניותיו שצינו במסמך סיכום הדיון.

רק בנובמבר 2018 הפיץ אג"ת את מסמך האישור העקרוני, שכלל בין היתר את המרכיבים העיקריים של פרויקט התותח החדש, לרבות הדרישות המבצעיות מהפרויקט, את תכולתו ואת קצב האספקות המשוער של התותחים בהתייחס לפריסת התקציב על פני שנות הפרויקט.

הפצת מסמך האישור העקרוני נעשתה כמעט שנתיים לאחר האישור העקרוני של הרמטכ"ל ושר הביטחון מינואר 2017; יותר משנה לאחר האישור הנוסף של הרמטכ"ל ושר הביטחון מיולי אותה שנה, לאחר הצגת המסקנות של הוועדה המטכ"לית; ויותר מחצי שנה לאחר שהפרויקט אושר על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני. זאת שלא בהתאם להוראה 10/1 ולמרות חשיבותו של מסמך האישור העקרוני ככלי להעברת הנחיות מיוחדות של הדרג מאשר הפרויקט וכבסיס לשלב ההתארגנות למימוש.

בתגובתו ציין צה"ל כי היה צורך להמתין לקבלת אישור הקבינט המדיני-ביטחוני כדי להפיץ את מסמך האישור העקרוני. לאחר מכן נדרש אג"ת לבצע, בשיתוף ז"י ומפא"ת, תיקונים בהתאם לדגשים שהתקבלו מהקבינט וראש הממשלה, דבר שנמשך כמה חודשים.

משרד מבקר המדינה מציין כי הגיבוש וההפצה של מסמך האישור העקרוני בנובמבר 2018 ייתרו אותו למעשה ופגעו ביכולת של הדרג המאשר לכוון את משהב"ט בהמשך התהליך למימוש הפרויקט. כמו כן, אי-הפצת המסמך מייד לאחר מתן האישור העקרוני במעהב"ט גרמה לכך שוועדת המפתחים הסתמכה על מידע שאינו מלא ושאינו מבוסס על דרישות צה"ל שנודונו ואושרו בתהליך האישור העקרוני.



בביקורת עלה כי בניגוד לנדרש בהוראה 10/1 ובהוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה, לאחר אישורו העקרוני של הפרויקט לא פרסמה ז"י מסמך משימת פרויקט, ומפא"ת צירף לבקשה להצעת מחיר²³ את מסמך האפיון הטכני ואת מסמך תכולת העבודה, שנכתבו על בסיס טיוטת מסמך משימת הפיתוח ולא על בסיס המסמך הסופי.

צה"ל ציין בתגובתו כי אכן מסמך משימת הפרויקט הופץ רק במאי 2019 לאחר האישור הסופי בצה"ל²⁴, משום שהיו שינויים בתכולות הפרויקט לאחר מתן האישור העקרוני. כן ציין צה"ל בתגובתו כי היה נכון שז"י תפרסם גרסה ראשונה של מסמך משימת הפרויקט לאחר האישור העקרוני ועדכון לאחר האישור הסופי, בהתאם לשינויים שחלו לאחר מתן האישור העקרוני.

על צה"ל להקפיד על קיומם של תהליכי עבודה סדורים, בייחוד כאשר מדובר בפיתוח ובהצטיידות באמל"ח שיש להם משמעויות מבצעיות ארוכות טווח ועלותם הכספית גבוהה.

בקשה לדון באופן מימוש הפרויקט טרם מתן אישור עקרוני

בדצמבר 2017 מסר מפא"ת לוועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מסמך במענה לשאלותיה בנושא הליכי רכש ביטחוני. המסמך פירט את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע למימוש רכש באמצעות מפא"ת בפרויקט שאותו יוזמת זרוע בצה"ל ולפיו "רק לאחר אישור עקרוני של הפרויקט תפנה הזרוע באופן פורמלי למשהב"ט... כדי לממשו". כמו כן, על פי הוראת משהב"ט בנושא פיתוח אמצעי לחימה, ועדת המפתחים במפא"ת תקבע את המפתח ואת דרכי ההתקשרות עימו בין היתר לאחר שיוכן אפיון טכני הנגזר ממשימת הפיתוח. כאמור, על פי הוראה 10/1, מסמכים אלה יוכנו לאחר מתן האישור העקרוני.

23 ביולי 2018 העביר מפא"ת לאלביט בקשה להצעת מחיר.

24 כאמור, על פי הוראה 10/1, לקראת סיום המשא ומתן ולפני חתימה על חוזה, יש להביא את הפרויקט לאישור סופי של הדרג המאשר בצה"ל.

בביקורת עלה כי התהליך שהתבצע בפועל לא תאם את התהליך שתואר במסמך האמור ואת העקרונות העולים מהוראת משהב"ט. להלן פירוט: בנובמבר 2016 ביקש מפא"ת ממנכ"ל משהב"ט אישור להביא את פרויקט התותח החדש לדיון בוועדת המפתחים במפא"ת לצורך מתן המלצה על אופן מימוש הפרויקט, ומנכ"ל משהב"ט אישר זאת. עקב כך פנה באותו חודש רמ"ח מח"ר דאז במפא"ת לוועדת המפתחים במפא"ת בבקשה לפטור ממכרז את ההתקשרות עם אלביט לפיתוח מלא של התותח ולהצטיידות בו. זאת אף שבמועד זה, ואף במועד תחילת דיוני ועדת המפתחים על מתן פטור ממכרז לאלביט, טרם אישרו הרמטכ"ל ושר הביטחון עקרונית את הפרויקט, ובכלל זה את הדרישות המהותיות ממנו, תכולתו, ולוח הזמנים המשוער, וממילא טרם הופצו המסמכים המסכמים של האישור העקרוני.

רמ"ח מח"ר במפא"ת²⁵ מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי להבנתו, מפא"ת ביקש "להריץ במקביל את הפרויקט" כדי לחסוך זמן, ומאחר שראש אג"ת המליץ לאשר את הפרויקט, הניח מפא"ת שיש סבירות גבוהה שהפרויקט יאושר ופעל במקביל לתהליך האישור עקרוני בצה"ל תוך לקיחת סיכונים סבירים. רמ"ח מח"ר הוסיף כי לעיתים ועדת המפתחים מציפה נקודות למחשבה²⁶ שיכולות להשפיע על אופן הצגת הפרויקט לאישור עקרוני.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם הייתה סבירות גבוהה לכך שפרויקט התותח החדש יאושר עקרונית וגם אם יש סוגיות שוועדת המפתחים יכולה להציף ואשר יכולות להשפיע על אופן הצגת הפרויקט לאישור, הבאתו לדיון בוועדת המפתחים בטרם הועלו על הכתב הדרישות המהותיות ממנו כפי שאושרו באישור העקרוני אינה תקינה.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי כאמור, בדיעבד התברר שהנימוק העיקרי לעילת פטור ממכרז, שהציג מפא"ת לוועדת המפתחים למעשה כלל לא נדון ולא אושר בתהליך האישור העקרוני, גם לא בסופו של התהליך.

בתגובתו ציין משהב"ט כי הוראת משהב"ט לפיתוח אמל"ח אינה מחייבת את הימצאותו של אישור עקרוני לפרויקט כדי לפתוח בתהליכי פיתוח ורכש. עוד ציין משהב"ט כי הביקורת חידדה עבורו כי עליו להימנע מפנייה אל גורמים חיצוניים, בדגש על ספקים מעורבים, בלי שהתקבל אישור עקרוני לפרויקט, זאת בשל רגישות העניין והחשש מהעברת מידע או הנחיות שאינם סופיים.

25 רמ"ח מח"ר זה נכנס לתפקידו במאי 2017.

26 בתגובת משהב"ט צוין שמדובר למשל בסוגיות הנוגעות לקבלני משנה מוכתבים, לתשתיות הכרחיות לפרויקט ולמחויבויות של המזמין לרבות בהקשר לציוד, שירותים ומידע.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשהב"ט לקבוע, בשיתוף צה"ל, באופן ברור בהוראות משהב"ט את העיתוי שבו יפנה צה"ל באופן רשמי למפא"ת לצורך מימוש פרויקטי פיתוח. כמו כן, על משהב"ט לקבוע בהוראותיו את העיתוי שבו יפנה מפא"ת לוועדת המפתחים לצורך קביעת המפתח ודרכי ההתקשרות עימו, ואת פנייתו של משהב"ט לגורמים חיצוניים לפני קבלת אישור עקרוני לפרויקט בצה"ל.

הנמקות לעילות הפטור ממכרז

על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים של מעהב"ט, קיימת עדיפות לקיום התקשרויות בדרך של מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. עם זאת, תקנות חובת המכרזים של מעהב"ט מאפשרות למשהב"ט לבצע התקשרות בפטור ממכרז בהתאם לעילות פטור שונות. בתקנות האמורות נקבע כי החלטה לבצע התקשרות שלא במכרז תתקבל לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין.

במסמך סיכום ועדת המפתחים ממרץ 2017 צוין כי לצורך בחינת החלופה של מתן פטור ממכרז לאלביט בעילת ספק יחיד היא שמעה את חוות הדעת המקצועיות של רמ"ח מערכות מתמרנות בז"י ושל רמ"ח מח"ר במפא"ת בנוגע ליכולותיה המקצועיות של אלביט בתחום התותחים, ביקרה במפעל התותחים של החברה והתרשמה שבאלביט נצברו תשתיות וידע שניתן להשתמש בהם בפרויקט התותח החדש, חלקם מבוססים על תותחי ה-ATMOS שמוכרת אלביט בעולם. הוועדה קבעה כאמור שהצעת אלביט עומדת בשני תנאי הסף שקבעה הוועדה, וכי היא בעלת סיכויי ישימות גבוהים מאוד, בהתאם לדרישות צה"ל מפרויקט התותח החדש.

נוכח האמור המליצה הוועדה במרץ 2017 לפטור את ההתקשרות עם אלביט למימוש פרויקט התותח החדש מחובת עריכת מכרז. הוועדה ציינה כי המלצתה מתבססת על שתי עילות פטור מחובת מכרז על פי תקנות חובת המכרזים של מעהב"ט הרלוונטיות לפרויקט זה: מתן פטור לפי תקנה 3(2) לתקנות אלו, ולפיו "עסקה לרכש של טובין או שירותים או לביצוע עבודה שנעשית עם הספק היחיד בישראל של אותם טובין או שירותים או עם בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית או התשתית היחיד בישראל לביצוע אותה עבודה או אותו שירות, והכל אם ניתנה חוות דעת בכתב של גורם מקצועי במשרד הביטחון שנקבע לכך על היות אותו ספק יחיד בישראל וכאשר אין מקום לעריכת מכרז בהשתתפות מציעים ממדינת חוץ"; ומתן פטור לפי תקנה 3(5) לתקנות האמורות, ולפיו "ניתן פטור ל"עסקה שביצועה כרוך בשימוש בקו ייצור, שמשיקולים בטחוניים יש עניין לקיימו באופן רצוף, כאשר יש מקום להניח שקיום מכרז לגבי עסקאות כאמור יגרום לסגירתו של הקו".

יצוין כי במסמך שמסר ממלא מקום יו"ר ועדת המפתחים במפא"ת למל"ל בספטמבר 2017, כחלק מתהליך ההכנה לקראת דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, צוין כי הפטור מעריכת מכרז מבוסס על שתי העילות האמורות, "כאשר כל אחת מהן הינה מספקת".

בנוגע לעילת הפטור השנייה ציינה הוועדה כי התוחח החדש עתיד לשרת את צה"ל במשך כארבעה עשורים לפחות, ובתקופה זו צפוי כי יבוצעו במערכת שינויים ושיפורים רבים, ולכן קיים אינטרס ברור של מעהב"ט לשמור על כשירותו של קו הייצור של התוחח החדש באופן רציף למשך שנים רבות. עוד ציינה הוועדה כי אף שקו הייצור הקיים באלביט אינו מייצר באותו זמן את מערכות התוחח במלואן, מדובר בקו ייצור דומה מאוד, שמייצר מכלולי נשק לתוחח ATMOS, הנמכר על ידי אלביט בעולם, וכי קו זה עתיד לשמש לייצור כלל מכלולי הנשק של התוחח החדש "וקיום מכרז עלול להביא לסגירתו". בסיכום הוועדה נכתב כי "בשולי הדברים נעיר, כי הגם שמדינת ישראל איננה רוכשת תוחחים מסוג ATMOS, הרי שמדובר בקו ייצור המשמש לצורך ייצוא. אי רכישת תומ"ת המיוצר בישראל ע"י מעהב"ט, משמעותה פגיעה בייצוא בכלל, ובייצוא הביטחוני בפרט".

כמו כן, במצגת שהציג מפא"ת למל"ל בספטמבר 2017 צוין בנוגע לעילת הפטור האמורה כי הקו ישמש לייצור כלל מכלולי הנשק של התוחח החדש; כי "קיים אינטרס ברור לשימור כשירות קו הייצור למשך שנים ארוכות"; וכי "קיום מכרז עלול להביא לסגירתו (בעיקר משיקולי פגיעה באפשרות לייצוא)".

משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שהשימוש של ועדת המפתחים בתקנה 3(2) למתן פטור ממכרז לאלביט היה מספק, משבחרה הוועדה לעשות שימוש גם בתקנה 3(5), היה עליה להציג נימוקים מבוססים; שכן האינטרס הביטחוני לקיומו של קו ייצור זה, שעליו היא ביססה את נימוקה, לא היה מובהק, וזאת מאחר שצה"ל אינו רוכש תוחחי ATMOS של אלביט.

בתגובתו ציין משהב"ט כי מפעל התוחחים של אלביט הוא ספק יחיד של צה"ל זה כמה עשורים בכל הנוגע לרכש פצצות מרגמה, מרעומים לפצצות מרגמה ומרגמות 60 מ"מ לטנק המרכבה, וכי חלק ניכר מהמכונות המשמשות בקו הייצור של אמצעי לחימה אלה משמשות גם לייצור תוחח ATMOS, שלא נרכש על ידי צה"ל. עוד ציין משהב"ט כי הוא השקיע במשך השנים, בשיתוף אלביט, תקציבים גדולים בשיקום ובשדרוג של קווי הייצור של אמצעי הלחימה שרוכש צה"ל, ויש יכולת וכוונה לעשות שימוש נרחב בתשתיות אלה גם לשם ייצור התוחח החדש לצה"ל.

כמו כן ציין משהב"ט בתגובתו כי אילו היה מתקיים מכרז לפיתוח ולאספקה של תוחח חדש לצה"ל ואלביט לא הייתה זוכה בו "אין כל צל של ספק כי מכירות התוחחים של אלביט בעולם היו נפגעות בצורה קשה ואף חמור מכך, ולו בשל העובדה שלמעשה"ט



היה קושי להמליץ על מערכת שהיא עצמה אינה מצטיידת בה". עקב כך היה נפגע גם קו הייצור של התותחים המשותף לקו הייצור של שלושת סוגי האמל"ח שצה"ל רוכש מהחברה, והיה מתהווה קושי בשימורו במשך השנים הרבות שבהן התותח החדש יימצא בשירות מבצעי בצה"ל. נוכח הדואליות של קווי הייצור היה לדעת ועדת המפתחים עניין לקיימם באופן רציף, "כאשר יש מקום להניח שאי זכייה של חברת אלביט בעסקת התותח החדש לצה"ל עלולה להביא לאורך עשרות השנים הבאות לסגירת קווי הייצור של... [אמצעי הלחימה], בהם צה"ל מצטייד". משהב"ט הוסיף כי "לנגד עיני ועדת המפתחים לא עמדה שאלת יכולת היצוא של היצרנים וזה מעולם לא היה הטעם של ההחלטה... לכל היותר תוצאת לוואי".

משרד מבקר המדינה מציין כי בבואו לאשר לחברה פטור ממכרז ולהציג מידע הנוגע לפטור לגורמים נוספים רלוונטיים אחרים, על משהב"ט להקפיד על הצגת הנימוקים המבססים עילה לפטור. כמו כן בביסוס הנימוקים לעילת פטור, מומלץ להימנע משימוש בשיקולים מסחריים של ספקים ולבססה על נימוקים ענייניים, בהתאם לתקנות המכרזים של מעהב"ט.

אשר לעילת הפטור הראשונה שנוגעת לפטור לספק יחיד בישראל כאשר אין מקום לקיום מכרז בהשתתפות מציעים ממדינת חוץ, עלה בביקורת כי ועדת המפתחים לא דייקה בהצגת המשמעות של הוראת משהב"ט בעניין, לצורך ביסוס אחד מנימוקיה לאי-קיום מכרז בין-לאומי:

בהוראת משהב"ט בנושא תהליכי הוצאת בקשה להצעת מחיר ובחירת ספקים לרכש מוצרים, שירותים ועבודות תחזוקה, שעוסקת בין היתר בבחירת ספקים במכרז בין-לאומי, נקבעו קריטריונים שלפיהם יישקל קיום מכרז בין-לאומי, כדלהלן: (א) כאשר קיים ספק יחיד בארץ וקיימים ספקים פוטנציאליים בחו"ל, או כאשר אין כלל ספקים מתאימים בארץ; (ב) בהתקשרויות בסכום של יותר ממיליון דולר כאשר יש יתרון פוטנציאלי משמעותי בתחום המחיר או בתחום הטכני למוצרים מחו"ל לעומת מוצרים מהארץ, יישקל קיום מכרז בין-לאומי גם כאשר יש בארץ יותר מספק אחד. עוד צוינו בהוראה קריטריונים לאי-עריכת מכרז בין-לאומי, כדלהלן: (א) שיקול אסטרטגי - כאשר הפריט הוא קריטי להפעלת מערכת נשק חיונית ורכישתו מחו"ל עלולה לפגוע בסודיות וכאשר רצף האספקה מחו"ל מוטל בספק; (ב) שיקול תעשייתי - כאשר הזמנה מקומית עשויה למנוע סגירת קווי ייצור שהפעלתם מחדש כרוכה בהשקעות ובזמן ממושך ואשר למעהב"ט יש עניין בקיומם בהתחשב בצורכי הביטחון; (ג) שיקול טכנולוגי - כאשר הזמנה מקומית היא תנאי לאפשרות לשמור על רמה טכנולוגית מתקדמת ובסיס לפיתוח ולקליטתן של טכנולוגיות חדשניות שיש בהן שימוש בייצור ביטחוני; (ד) אזורי עדיפות לאומית של היצרנים המקומיים.



במסמך סיכום ועדת המפתחים ממרץ 2017 צוינה הוראת משהב"ט האמורה, וצוין כי לפי ההוראה יש מקרים שבהם יש מקום לפרסום מכרז בין-לאומי והשיקולים לבצע מכרז כזה הם בין היתר קיומם של ספקים פוטנציאליים בחו"ל שלהם יתרון משמעותי "בהיבטי המחיר ו/או איכות המוצר"; מנגד צוינו השיקולים להימנעות מקיום מכרז בין-לאומי, וצוין כי כולם מתקיימים בפרויקט התותח החדש. למעשה, ועדת המפתחים פירטה באריכות את השיקולים נגד מכרז בין-לאומי וציינה לגבי כל אחד מהם כי הוא מתקיים במקרה זה, ואולם לגבי השיקול האחד (מבין שניים) שהיא הציגה בעד קיום מכרז בין-לאומי (יתרון משמעותי לספקים פוטנציאליים בחו"ל בהיבטי מחיר או איכות), היא לא ציינה כיצד הוא בא לידי ביטוי והאם הוא מתקיים במקרה זה. יתרה מכך, הוועדה לא ציינה שיקול נוסף בעד קיום מכרז בין-לאומי המצוין בהוראה, אף שהוא התקיים במקרה זה והיה רלוונטי להחלטה (קיום ספק יחיד בארץ וספקים פוטנציאליים בחו"ל, או אי-קיום של ספקים מתאימים בארץ).

משהב"ט ציין בתגובתו כי הוועדה כתבה במפורש את המילים "בין היתר" כדי לציין כי בהוראה קיימים עוד שיקולים בעד קיום מכרז בין-לאומי, שיקולים שהם רלוונטיים פחות לפרויקט.

משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת המפתחים לציין להבא את מכלול השיקולים בעד ונגד קיום מכרז בין-לאומי על מנת לשקף בצורה מלאה את כלל ההיבטים.

הצגת פרויקט התותח החדש בתהליך האישור של הקבינט המדיני-ביטחוני

כאמור, בהחלטת ממשלה מ-8.1.12 נקבע כי כל תוכנית פיתוח או הצטיידות חדשה במערכת נשק בסכום של יותר מ-500 מיליון ש"ח בתקציב רב-שנתי או 200 מיליון ש"ח בתקציב שנתי תהיה טעונה אישור של ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי תנאי מקדים להעלאת פרויקט פיתוח או הצטיידות לדיון בוועדת השרים האמורה הוא כי ראש המל"ל יקים צוות בראשותו אשר יקיים דיונים מקדמיים שבהם יבחן בין היתר הצורך בביצוע הפרויקט בהתחשב בחלופות השונות. כמו כן נקבע כי במסגרת הדיון יוצגו לפני ועדת השרים האמורה נושאים שונים הנוגעים לפרויקט, ובהם הצורך בביצועו וחלופות אפשריות לו. כאמור, החלטת ממשלה מ-31.5.15 קבעה כי אחת מסמכויותיו של הקבינט המדיני-ביטחוני היא לאשר תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין.



על מנת שהקבינט המדיני-ביטחוני יוכל לקבל החלטות מיטביות באופן יעיל נדרש לקיים תהליך קבלת החלטות מובנה וסדור. ועדת וינוגרד²⁷ קבעה כי "תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות... אמצעים להבניה ובקרה של שיקול דעת", וכי "סביר שהחלטה לפעול בצורה מסוימת תהיה טובה יותר... אם יתקיימו בה תנאים עיקריים, כגון... ההחלטה מתקבלת על סמך תשתית עובדתית והערכות אמינות, מפורטות ומנומקות... ההחלטה מתקבלת על סמך שקילה זהירה של חלופות". עוד קבעה ועדת וינוגרד כי "מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש, כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנסקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים".

הצגת היבט מבצעי מסוים כאחת הסיבות ליציאה לפרויקט

במסגרת עבודת מטה שעסקה בהכנה לקראת אישור הפרויקט על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני קיים המל"ל בספטמבר 2017 דיון עם נציגי אג"ת, ז"ל, מפא"ת, היועץ המשפטי למעלה²⁸ ונציג משרד האוצר. במצגת שהציג אג"ת בדיון האמור צוין כי "הצורך ביציאה לדרך" בפרויקט נובע משלוש סיבות: סיבה משקית - מתן מענה למערך התותחים המתיישן; צורך מבצעי - ההיבט המבצעי המסוים; והתייעלות - חיסכון בעלויות השוטפות ובכוח האדם הלווחם.

במרץ 2018 קיים הקבינט המדיני-ביטחוני דיון בנוגע לפרויקט התותח החדש, בהשתתפות נציגי המל"ל, צה"ל ומשהב"ט.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצגת ששימשה את צה"ל בהצגתו לקבינט המדיני-ביטחוני צוין במפורש כי אחת משלוש הסיבות העיקריות ליציאה לפרויקט²⁸ היא ההיבט המבצעי המסוים, ועם זאת ציין אג"ת בדיון זה טענה שיצרה חוסר בהירות בנוגע להיבט האמור.

27 ועדת וינוגרד נדרשה בין היתר לסוגיית תהליך קבלת ההחלטות בתקופת מלחמת לבנון השנייה והיא פרסמה דוח חלקי באפריל 2007. ראו גם מבקר המדינה, מבצע "צוק איתן": תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו (2017), עמ' 24.

28 שתי הסיבות העיקריות האחרות הן הסיבה המשקית; וההתייעלות הנובעת מהקטנת כוח האדם הלווחם והחיסכון בעלויות שוטפות.

הצגת הערכת מחיר של תותח AGM

בתגובה על בקשת משהב"ט לקבל מידע על תותח AGM, העבירו בשנת 2011 חברת KMW ונציגתה בישראל הצעה מסחרית-תקציבית, שבה צוינו הערכות מחירים הנוגעות לתותח זה, לרבות הערכת מחיר של מערכת התותח, של חלקי חילוף ושל ציוד בדיקה. ההצעה כללה שלוש אפשרויות של תמחור בהתאם למספר תותחים שיירכשו.

בשנים 2013 - 2016 הציגה מעהב"ט בהזדמנויות שונות את הערכת העלות של תותח AGM הגרמני על סמך הצעת המחיר שהתקבלה בשנת 2011.

ואולם ביולי 2017, בסיכום הוועדה המטכ"לית, צוין בנוגע לחלופת תותח AGM כי המחיר המשוער של תותח אחד הוא כפול הן מהמחיר על פי ההערכה שהציגה מעהב"ט בשנים 2013 - 2016 והן ממחירו המשוער של התותח מתוצרת אלביט.

מפקד מפקדת העומק, שעמד כאמור בראש הוועדה המטכ"לית לבחינת ההצטיידות בתותח חדש, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי ההשוואה בין חלופות התותחים, ובהן התותח הגרמני והצעת אלביט, שצוינה בסיכום עבודת הוועדה, התבססה על מידע שהציג לה מפא"ת, וכי ההשוואה כללה את המאפיינים המרכזיים של כל אחת מהחלופות, ובכלל זה הערכות של מחיריהן, זאת במטרה להראות כיוונים כלליים בהבדלים בין התותחים.

באוקטובר 2017, במסגרת דיונים שקיים המל"ל עם מעהב"ט, כהכנה לקראת אישור הפרויקט בקבינט המדיני-ביטחוני, ביקש המל"ל הבהרות בנוגע להשוואה בין העלויות של החלופות השונות של התותחים, ובכלל זה של תותח AGM. במענה לבקשת המל"ל פירט מפא"ת בנובמבר 2017 את הערכות המחירים של התותחים מתוך סיכום הוועדה המטכ"לית, וציין כי הערכות אלה מסתמכות על פרסומים זרים של עסקאות שבוצעו בעבר על ידי גורמים שונים. מפא"ת הדגיש כי בשנה האחרונה לא נדרשו נציגי התעשיות לספק למשהב"ט מחירים של תותחים. עלות תותח AGM שצוינה במסמך הייתה כפולה מהעלות על פי ההערכה שהציגה מעהב"ט בשנים 2013 - 2016, ובנוסף צוין כי מדובר בעלות תותח מדגם אחר.

במצגת המשותפת לצה"ל ולמשהב"ט שהוצגה לקבינט המדיני-ביטחוני במרץ 2018 הוצגה השוואה בין ארבע החלופות לתותח חדש, על פי חמישה קריטריונים שאחד מהם היה הערכת העלות של התותח. גם במצגת זו צוין כי העלות המשוערת של תותח AGM כפולה הן מהעלות על פי ההערכה שהציגה מעהב"ט בשנים 2013 - 2016 והן מהעלות המשוערת של התותח של אלביט.



משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי אף שהייתה בידי מפא"ת הערכת מחיר של תותח AGM שהעבירה לו חברת KMW עוד בשנת 2011, ואף שהערכה זו הזכרה בדיונים ובמסמכים שונים מהשנים 2013 - 2016, הציג משהב"ט למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני הערכת מחיר כפולה שהתבססה על פרסומים זרים בנוגע לעסקאות שביצעו בעבר גורמים שונים והתייחסה לדגם שונה מתותח AGM. יתר על כן, מפא"ת הציג למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני כי הערכות המחירים של התותחים לקוחות מסיכום הוועדה המטכ"לית, אף שלמעשה מפא"ת הוא שמסר מידע זה לוועדה.

משהב"ט ציין בתגובתו כי מחיר תותח AGM לא היה כלל פרמטר בקבלת ההחלטה והוא לא השפיע כהוא זה על המלצת המל"ל ועל ההחלטה בקבינט בנוגע למימוש פרויקט התותח או לאופן המימוש באמצעות החלופה היחידה האפשרית בחברת אלביט.

עוד ציין משהב"ט בתגובתו כי אומדן המחיר של תותח AGM שהיה בידי מעהב"ט משנת 2011 נגע לתותח שלא שולבו בו כל דרישות צה"ל. משהב"ט הוסיף כי החברה ביצעה בשנתיים שלאחר מכן שיפורים שונים במערכת כדי להתאימה לדרישות צה"ל, והאופיין הטכני המלא שגובש בצה"ל עד 2017 כלל דרישות רבות נוספות. משהב"ט ציין כי מאחר שוועדת המפתחים שוכנעה כי אין טעם להפיץ מסמך RFI נוסף בשל היבטים שונים, לא התקבלו במשהב"ט הערכות מחיר עדכניות לתותח AGM.

כן ציין משהב"ט בתגובתו כי מעהב"ט ביצעה אומדן לגבי מחירו הצפוי של תותח AGM בהתייחס לכמה משתנים: מדרגת הצטיידות שעליה הוחלט בצה"ל ביחס להצעה של חברת KMW לתותח משנת 2011, הביאה לכך שמחיר ההצטיידות המעודכן גבוה יותר מהמחיר שהציעה החברה בשנת 2011; העמסת עלויות הפיתוח של היכולות הנוספות שנדרשו לצה"ל בנוגע לתותח AGM לעומת גרסת התותח משנת 2011; הוספת מחיר הפלטפורמה שעליה יותקן התותח; העמסת של תע"א ושותפיה בארץ²⁹; התאמת שערי החליפין של האירו לעומת הדולר; וכן סקירת עסקאות ומחירים של תותחים ארטילריים בשוק העולמי.

29 משהב"ט ציטט דברים שאמר מנכ"ל תע"א בהקשר לכך בקיץ 2017 במגזין IsraelDefense: "הבנתי שהארוע הזה דורש השקעה אדירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט בנוגע לאומדן של מחירו הצפוי של תותח AGM:

1. מערכת מסוימת של התותח: כבר ב-RFI משנת 2011 צוינה במפורש הדרישה למערכת זאת והערכת העלויות של החברה הגרמנית כללה אותה.
2. מדרגת ההצטיידות: מדרגת ההצטיידות של זה"ל כפי שאושרה בקבינט המדיני-ביטחוני גבוהה מהמדרגה הנמוכה ביותר שהציעה החברה הגרמנית. לפיכך המחיר שהציג מפא"ת למל"ל ולקבינט במרץ 2018 לא היה אמור לכאורה להיות גבוה מהמחיר שהציעה החברה הגרמנית למדרגה זו בשנת 2011.
3. הוספת מחיר הפלטפורמה: ממסמך האישור העקרוני של אג"ת מנובמבר 2019 עולה כי עלות הצריח של אלביט (ללא הפלטפורמה) זהה לעלות שהציגו זה"ל ומשהב"ט לגורמים בקבינט המדיני-ביטחוני. כלומר, גם עלות התותח של אלביט שהוצגה לקבינט לא כללה את הפלטפורמה, ולכן לא היה נכון לכלול אותה באומדן העלות של תותח AGM.
4. העמסות של תע"א ושותפיה בארץ: כאמור, ועדת המפתחים החליטה במרץ 2017 שלא לשלוח RFI נוסף לתע"א. לפיכך לא היו למשהב"ט נתונים שאיפשרו לו לכמת את ההעמסות של תע"א ולהעריך את השפעתן על מחיר התותח.
5. התאמת שערי חליפין של האירו ביחס לדולר: משנת 2011 נחלש שער האירו לעומת הדולר³⁰. מכאן שככל שמפא"ת התאים את העלות של תותח AGM באירו לערך דולרי, היה הערך הדולרי צריך לקטון (ירידה של כ-15% עד 20%).

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי בפגישה שקיימו נציגי המשרד באוקטובר 2018 עם רמ"ח מח"ר במפא"ת ועם נציגים אחרים ממחלקת מח"ר נדון בין היתר המקור לנתונים שעליהם התבססו הערכות מחירי התותחים שהוצגו למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני. נציגי מפא"ת מסרו למשרד מבקר המדינה כי "מפא"ת בדק את מחירי התותחים בעולם על בסיס נתוני עסקאות שפורסמו באינטרנט ומצא כי תותח "כחול לבן" של אלביט יהיה זול יותר". זאת גם התשובה שמסר מפא"ת למל"ל באוקטובר 2017 במענה לבקשתו לקבל השוואת עלויות בין התותח של אלביט לתותח הגרמני. כלומר, מפא"ת לא הזכיר כל אומדן שהכין באשר למחירו הצפוי של תותח AGM.

30 משער חליפין ממוצע של 1.39 דולר לאירו בשנת 2011 לשער חליפין ממוצע של 1.13 דולר לאירו בשנת 2017 ו-1.18 דולר לאירו בשנת 2018.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשהב"ט לבחון את תהליך הצגת מחירים למל"ל ולקבינט המדיני-ביטחוני ולהפיק לקחים, על מנת שמחירים יוצגו על פי אומדנים שבוצעו בהתאם לבסיס השוואתי אחיד. ככלל, הצגת מחירים בצורה מיטבית חשובה, וראוי לשקול אותם במכלול השיקולים גם אם הם אינם המרכיב העיקרי בקבלת החלטה.

הצגת חלופות לקבינט המדיני-ביטחוני על ידי המל"ל

על פי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, תפקידי המל"ל הם בין היתר לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני חוץ וביטחון; להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, ובכלל זה להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידו, וכן את המלצתו המנומקת לבחור בחלופה מסוימת; לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו לפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת.

עבודת המטה שביצע המל"ל בנוגע לפרויקט התותח החדש כללה בין היתר קיום דיוני הכנה לקבינט, השתתפות בדיונים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביקור במפעל של אלביט ופגישות עם ראש הוועדה המטכ"לית וחבריה.

ממסמכי צה"ל עולה כי למערך התותחים הקיים קיימות חלופות נוספות. ממסמכים שונים עולה כי במסגרת עבודת המטה שעשה המל"ל כהכנה לקראת אישור פרויקט התותח החדש על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני נדונו החלופות ברמת המערך, בעיקר בנוגע לספק התותחים.

ממלא מקום ראש האגף למדיניות ביטחונית ואסטרטגית במל"ל לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי המל"ל בחן את הצורך המבצעי בתותחים, וכי נציגיו נפגשו עם מפקד מפקדת העומק שעמד בראש הוועדה המטכ"לית לבחינת ההחלטה על הצטיידות בתותח חדש. המל"ל התרשם שלא ניתן לפסול את הצורך בכוחות מתמרנים ביבשה ואת הצורך שלהם באש מסייעת. עוד מסר ממלא המקום כי לאחר שהוצגו למל"ל חלופות לאש הסיוע (מרגמות ורקטות), בחן המל"ל אילו חלופות משמשות צבאות אחרים, ומצא כי בכל העולם עדיין משתמשים בתותחים. לכן הגיע המל"ל למסקנה שלא ניתן לומר שתם עידן התותחים כאש מסייעת לתמרון היבשתי, ובהינתן הצורך בתותחים ובהינתן העובדה שמשק התותחים מתיישן, התרשם המל"ל כי "זו לא טעות גדולה להצטייד בתותח חדש".

לקראת הדיון בקבינט המדיני-ביטחוני יזם המל"ל במרץ 2018 דיון העמקת ידע עבור שרי הקבינט בנושא פרויקט התותח החדש. את העמקת הידע ביצעו נציגי צה"ל ומשהב"ט, והיא כללה בין היתר הצגה של הצורך המבצעי בתותח חדש, הדרישות המבצעיות ברמת התותח, והחלופות שנבחנו ברמת התותחים השונים. עם זאת, דיון העמקת הידע לא כלל התייחסות לחלופות נוספות. במסמך סיכום הדיון צוין בין היתר כי שר שנכח בדיון הדגיש כי אף שהוא מבין את הצורך לחידוש משק התותחים נדרש להראות את כל החלופות האפשריות.

במצגת של המל"ל לקבינט המדיני-ביטחוני מ-11.3.18 צוין בין היתר כי יש צורך בתותח חדש כמענה להתיישנות מערך התותחים הקיימים, ופורטו בקצרה תכולות הפרויקט והסיכונים שבו. עוד צוין במצגת כי לפי בחינה שעשה המל"ל "נראה כי הבחירה באלביט כספק יחיד נכונה", וכי המל"ל ממליץ לאשר את הפרויקט. הצעת ההחלטה שהביא המל"ל בפני הקבינט כללה פירוט של החלופות שנבחנו ברמת המערך עצמו. ואולם במצגת ובהצעת ההחלטה לא צוינו חלופות שאינן תותחים, דוגמת רקטות, וממילא לא הוצג ניתוח של ההבדלים בין החלופות ושל משמעותם, ולא צוינו והמסקנות העולות מהניתוח.

יצוין כי בדיון בקבינט העלה שר האנרגיה דאז את נושא החלופות למערך של תותחים חדשים וציין כי יש לו ספקות בנוגע להחלטה להצטייד בתותחים ולא ברקטות. השר ציין כי "השאלה הבסיסית פה" היא למה תותח ולא רקטות. בהמשך הדיון העלו חברי הקבינט שאלות נוספות הנוגעות לרקטות לרבות עלותן וטווח פעולתן ושאלות הנוגעות למאפייני התותחים, ונציגי מעהב"ט ענו לשאלות אלה. לקראת תום הדיון ציין שר האנרגיה דאז: "אני מוכרח להגיד שאני בקושי אבל איך שהוא אני השתכנעתי. אין לי זמן פשוט לבדוק את כל זה לעומק כי יש לי עדיין ספקות". השר הצביע בעד אישור הפרויקט.

בתגובתו של המל"ל לממצאי הביקורת מאוגוסט 2019 ציין המל"ל כי אכן, מצגת צה"ל לקבינט לא כללה שקף שעניינו חלופות שאינן תותחים. עם זאת, החלופה של מערך רקטות עלתה בדיון בקבינט פעמים רבות והייתה מוכרת היטב לשרים, והובהר להם שמדובר בחלופה טובה פחות הן בנוגע לעלות והן בנוגע לחלק מהביצועים. עוד ציין המל"ל בתגובתו כי כל שאלותיהם של חברי הקבינט בדיון נענו, וכי הם לא ביקשו הסבר נוסף בנוגע לחלופות לפני שקיבלו החלטה פה אחד. המל"ל הוסיף כי הפרויקט היה מוכר לחברי הקבינט שנים לפני הדיון האמור מאחר שרכש התותח נכלל בתר"ש "גדעון".



מתפקידו של המל"ל לוודא ששרי הקבינט המדיני-ביטחוני מקבלים את מלוא המידע הנדרש להם לקבלת החלטות ובחירה בחלופה המועדפת, בייחוד כשמדובר בפרויקטים רב-שנתיים בסכום כספי גבוה. על המל"ל להקפיד כי הצגת פרויקט לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני תכלול ניתוח חלופות תוך הצגת היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן, הדגשת ההבדלים ביניהן ומשמעויותיהן, גם אם הפרויקט מוכר לחברי הקבינט באופן כללי מדיונים אחרים. למידע זה חשיבות רבה כדי שלשרי הקבינט המדיני-ביטחוני יהיה מידע רחב ומלא שיאפשר תהליך סדור של קבלת החלטות.



קריטריונים חשובים בתהליך בחינת פרויקט התותח החדש ובתהליך קבלת ההחלטות לאישורו ולאופן מימושו הם בין היתר היבט מבצעי מסוים, חלופות למערך זה והמחיר של כל חלופה. על המל"ל, צה"ל ומשהב"ט היה להציג לקבינט המדיני-ביטחוני את כל המידע הרלוונטי בנושאים מהותיים אלה, כפי שתואר לעיל.

הצגת המידע הרלוונטי חשוב על מנת שמקבלי ההחלטות יראו את תמונת המצב לאשורה ויקיימו דיון יסודי בנוגע לתועלתו של פרויקט ולכדאיות ההשקעה בו, לעומת ההשקעה בחלופות וביתר הצרכים העומדים לפתחה של המדינה.

סיכום

מערך התותחים הוא חלק עיקרי מסד"כ הארטילריה בצה"ל. בשנת 2009 החלה מעהב"ט בביצוע עבודת מטה שנמשכה קרוב לעשור לבחינת הצטיידות במערך של תותחים חדשים.

ביקורת זו העלתה ליקויים בעבודת המטה של ז"י ואג"ת בנוגע לבחינת ההצטיידות במערך של תותחים חדשים לקראת אישור עקרוני, וכן ליקויים בהצגת המידע לרמטכ"ל ולשר הביטחון, דבר שהביא לקבלת החלטות בצה"ל על בסיס תשתית עובדתית חסרה. רק לאחר האישור העקרוני עשה צה"ל בחינות שנדרש לעשותן קודם לכן. עוד העלתה ביקורת זו ליקויים בהתנהלות ז"י, אג"ת ומשהב"ט, אשר השפיעו על שלב ההתארגנות למימוש הפרויקט ועל בחינת החלופות האפשריות. כמו כן העלתה הביקורת ליקויים באופן שבו הציגו אג"ת ומפא"ת את הפרויקט לפני הקבינט המדיני-ביטחוני, בהיבטים הנוגעים לביצועי מערך התותחים ולמחירי התותחים, ולאופן שבו הציג המל"ל חלופות.

נוכח השתנות שדה הקרב והצורך גם בעתיד לתת מענה לצרכי צה"ל באמצעות רכש אמל"ח חדש, ונוכח המקורות התקציביים המוגבלים העומדים לרשות מעהב"ט, הליקויים העולים מביקורת זו מצביעים על הצורך שמעהב"ט בכלל וצה"ל בפרט יקפידו על ביצוע עבודת מטה סדורה ויסודית בעת בחינת הצטיידות באמל"ח, ובייחוד כשמדובר במערך של אמל"ח משמעותי ועתיר תקציבים שאמור לשרת את צה"ל במשך עשרות שנים. כמו כן, על מעהב"ט להקפיד על קיומם של תהליכי עבודה תקינים וסדורים ועל הצגת מידע מדויק ומלא למקבלי ההחלטות. זאת כדי לסייע למקבלי ההחלטות לקבל החלטות מיטביות וכדי לוודא שצה"ל מצטייד באמל"ח שיענו על צרכיו המבצעיים ויביאו להישגים הנדרשים בלחימה, תוך קביעת סדרי עדיפויות בין כלל צרכיו של צה"ל באופן שייתן מענה ביטחוני הולם לאתגרים הרבים שלפניהם ניצבת מדינת ישראל ותוך ניצול מיטבי של משאבי מעהב"ט.