

תהליכי קבלת החלטות לבחירת מערכת הגנה אקטיבית לרכב-קרב משוריין

תקציר

הימצאותן של מערכות נשק שנועדו לפגוע ברכב-קרב משוריין ובטנקים (להלן - ר"ק"ם) בידי מדינות אויב ובידי גופי טרור הביאו בעשור האחרון את צה"ל ואת משרד הביטחון (להלן - מערכת הביטחון) לחפש פתרונות הגנה אקטיבית¹ לר"ק"ם, שבשימוש צה"ל: "מעיל רוח" מתוצרת רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל), שנועדה לטנק המרכבה "סימן 4"; ו"חץ דורבן" מתוצרת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תע"ש) (להלן - תע"ש), שנועדה לנושא גייסות משוריין (להלן - נגמ"ש) מרכבה (להלן - נמ"ר).

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2010 עד אפריל 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בתהליכי עבודת המטה (להלן - עמ"ט) בצה"ל ובמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) בנוגע להחלטות לפתח ולהצטייד במערכת "חץ דורבן" לנמ"ר ולהחלטות לפתח מערכת הגנה אקטיבית לר"ק"ם, המשלבת בין היכולות של רפאל ותע"ש (להלן - המערכת המשולבת). הביקורת נערכה בצה"ל, במשהב"ט ובתע"ש.

עיקרי הממצאים

פטור מביצוע מכרז להתקשרות לפיתוח ולהצטיידות במערכת "חץ דורבן"

במועד הדיון בוועדת הפטור במינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות (להלן - מפא"ת) שבמשהב"ט² בעניין "חץ דורבן" בנובמבר 2009 היו קיימים שני ספקים פוטנציאליים - רפאל ותע"ש - שעסקו בפיתוח מערכות הגנה אקטיבית לר"ק"ם; חברות, שיכלו להציע מענה לאופיין המבצעי של צה"ל למערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר. בנסיבות אלו התחייב קיום מכרז בין שני הספקים, דבר שלא נעשה, אף כי נדרש על פי תקנות חובת המכרזים.

המלצת מפא"ת לוועדת הפטור, לאשר את תע"ש כספק יחיד לפיתוח ולהצטיידות במערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, התבססה על קביעה, כי רק מערכת "חץ דורבן" של

1 מבחינים בין הגנה אקטיבית רכה באמצעות שיבוש מערכת ההנחיה של האיום הנורה לכיוון הר"ק"ם כך שיחטיא את המטרה, לבין הגנה אקטיבית קשה באמצעות יירוט האיום בזמן מעופו לר"ק"ם כדי למנוע את פגיעתו בר"ק"ם או להקטין את הנזק מפגיעתו.

2 על פי הוראת משהב"ט בעניין ועדות פטור ממכרז, יפעלו במשהב"ט ועדות פטור שתפקידן, בין היתר, לקבוע אם לאשר או להמליץ לראש אגף או למנכ"ל משהב"ט (בהתאם לסכום ההתקשרות) על פטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

תעש מסוגלת לספק מענה ההולם את הדרישות המבצעיות של צה"ל, אף כי היו קיימים באותו מועד שני ספקים פוטנציאליים. בדיון בוועדה תמכה מנהלת טנק המרכבה שבמשהב"ט (להלן - מנת"ק) בהמלצה זו, וצה"ל לא הסתייג ממנה.

החלטות משהב"ט וצה"ל שלא להמשיך בהתקשרות לפיתוח "חץ דורבן"

ביוני 2010 סיכם ראש מפא"ת, מר אופיר שהם, כי "לא מאושרת כוונת מטה התכנית [במשהב"ט] לפעול לביצוע מו"מ [משא ומתן] והתנעת פרויקט 'חץ דורבן' מהר ככל האפשר". לאחר סיכום זה נעצרה למעשה פעילות משהב"ט מול תעש בעניין "חץ דורבן".

בסיכום דיון בראשות ראש מפא"ת באוגוסט 2010 הוא המליץ למנכ"ל משהב"ט "לא לקדם את תהליך ההתקשרות עם תע"ש ל'חץ דורבן', עקב חוסר בשלות ל-F.S.D. [פיתוח מלא] וחוסר התאמה [של תע"ש] להגדרה של ספק יחיד". המלצה זו ניתנה שעה שמשהב"ט לא מיצה עם תע"ש בדיקה של יכולותיה לתת מענה לטיפול בפערים שנותרו במענה שלה לבקשה להצעת מחיר (להלן - בל"ס).

המלצת ראש מפא"ת שלעיל בנושא אי-התאמת תע"ש להגדרת ספק יחיד אמנם עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, כי היו שני ספקים פוטנציאליים. אולם משרד מבקר המדינה מעיר, כי הבדיקה שערך ראש מפא"ת בנושא חשוב זה, שהשינוי בו - אי-קידום ההתקשרות עם תע"ש - היה מהותי, לא תועדה, לרבות פירוט הכרחי של הנימוקים והשיקולים שבבסיסה; ועל כן בדיקה זו חסרה את השקיפות הנדרשת לפיקוח ולבקרה על תהליך עבודת המטה לעניין זה. הדבר מצופה ונדרש בדיונים בנושאי פרויקטים, ובמיוחד פרויקטים בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח, כמו מערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ולנוכח השינוי המהותי שלעיל.

באוקטובר 2010 הציג ראש מטה (להלן - רמ"ט) זרוע יבשה (להלן - ז"י) לסגן הרמטכ"ל את עמדת ז"י ומפא"ת, כי אין בשלות לקדם את תהליך ההתקשרות עם תע"ש ל'חץ דורבן'. עמדה זו לא נתמכה בעבודת מטה שלמה, שאמורה הייתה לנתח את בשלות מערכת "חץ דורבן". יתר על כן, צה"ל, מנת"ק ומפא"ת לא פרסמו עד מועד סיום הביקורת מסמך מסכם בעניין אי-עמידה של תע"ש בדרישות הבל"ס.

החלטות משהב"ט וצה"ל בעניין המערכת המשולבת

בנובמבר 2010 המליצו סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ³, אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) וז"י לרמטכ"ל על יצירת אינטגרציה "של המערכות הקיימות" - "מעיל רוח" ו"חץ דורבן", בלי שצה"ל ומשהב"ט בדקו את היתכנותה של המערכת המשולבת ואת המשמעויות המבצעיות, הטכנולוגיות, התקציביות והלוגיסטיות של מימושה ברק"ס. בהבאת מידע חלקי ולא ממצה לדיון בראשות הרמטכ"ל היה לכאורה להביא לקבלת החלטה שאינה מיטבית.

החלופות ("מעיל רוח" והמערכת המשולבת) שאג"ת המליץ לבחון בדצמבר 2010 למערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר לא כללו את מערכת "חץ דורבן". זאת, אף כי מפא"ת

3 במועד סיום הביקורת, אפריל 2011, רב-אלוף בני גנץ הוא הרמטכ"ל.

ומנת"ק לא השלימו מול תעש בחינה לגבי אפשרויות לגשר על הפערים שבמענה של תעש לב"ם, וממילא לא פסלו מערכת זו מלשמש כמערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר.

בפברואר 2011 החליט מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אהוד שני, על פיתוח המערכת המשולבת. במועד זה: ההערכה על היכולת לשלב מבחינה טכנולוגית בין מרכיבי המערכת של רפאל לבין מרכיבי המערכת של תעש לא הייתה מבוססת על עבודת מטה; לא היה בידי משהב"ט וצה"ל מידע בדבר הביצועים הצפויים של מערכת כזו; ולא נערכה עבודת מטה על תרומתה של מערכת כזו לצה"ל בהשוואה לחלופות הקיימות, על לוחות הזמנים לפיתוח ולייצור, ועל עלויות הפיתוח והייצור הצפויות.

על פי הוראות משהב"ט, הסמכות לאשר פטור ממכרז נתונה בידי ועדת הפטור שבמשהב"ט⁴. קביעתו של מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2011 את רפאל כקבלן ראשי לפיתוח ולייצור של מערכת ההגנה האקטיבית המשולבת לרק"ם, התקבלה בחריגה מסמכותו.

סיכום והמלצות

הצורך המבצעי במערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר הוגדר בצה"ל כחיוני ומובהק, זאת בין היתר כדי לשפר את שרידות הנגמ"ש, לצמצם את מספר החיילים הנפגעים ולאפשר לכוחות צה"ל למלא את משימותיהם בלחימה בצורה יעילה יותר. למרות זאת, ולמרות קביעת סגן הרמטכ"ל, כי מערכת הגנה אקטיבית היא חלק בלתי נפרד מהנגמ"ר, התנהלות גורמים בצה"ל ובמשהב"ט הביאה לכך שעד למועד סיום הביקורת, אפריל 2011, משהב"ט לא התקשר עם ספק להספקתה של מערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ואף לא הייתה בידי צה"ל ומשהב"ט הערכה מבוססת על המועד שבו יותקן על הנמ"רים מיגון אקטיבי.

הסיבות העיקריות למצב שתואר לעיל, הן ליקויים משמעותיים בתהליכי קבלת ההחלטות במשהב"ט ובצה"ל בעניין ההתקשרות לפיתוח ולייצור של מערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ובכלל זה פגמים בעבודת המטה בגופים אלה, וכן פעילות במשהב"ט שלא בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) ולתקנות חובת המכרזים. לפיכך ראוי, כי מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל יתנו דעתם, כל אחד בתחומו, לליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להפיק את הלקחים הנדרשים בנוגע לתהליכי בחירת ספקים במערכת הביטחון בכלל, ובתהליך בחירת ספק למערכת הגנה אקטיבית לרק"ם בפרט.

משרד מבקר המדינה ער לשאיפה של מערכת הביטחון לבחור בהקדם במערכת מיטבית באמצעות שילוב טכנולוגיות המפותחות בתעשיות השונות. עם זאת, לנוכח ההחלטות בצה"ל ובמשהב"ט להתקין מערכות הגנה אקטיבית על טנקי המרכבה ועל הנמ"רים - החלטות שמשמעותן הצטיידות במערכות בעלות כוללת של מיליארדי שקלים, ונוכח קיום שני ספקים שמציעים לצה"ל את המערכות מתוצרתם, ראוי שצה"ל ומשהב"ט יבצעו בדחיפות בחינה מערכתית סדורה של המשמעות

4 כאמור, על פי הוראת משהב"ט בעניין ועדת פטור ממכרז, יפעלו במשהב"ט ועדות פטור שתפקידן, בין היתר, לקבוע אם לאשר או להמליץ לראש אגף או למנכ"ל משהב"ט (בהתאם לסכום ההתקשרות) על פטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים.

המבצעות, הכלכליות והלוגיסטיות של פיתוח והצטיידות במערכת הגנה אקטיבית עתידית למשק הרק"ם, תוך הקפדה יתרה על חוק חובת המכרזים ועל הוראות משהב"ט.



מבוא

מערכות נשק שנועדו לפגוע ברכב-קרב משוריין ובטנקים (להלן - רק"ם) מאופיינות, בין היתר, בסיכויי פגיעה ובכושר חדירה גבוהים, בטווח שיגור ניכר, ביכולת שיגור ביום ובלילה ובתפוצה רחבה. הימצאותן של מערכות נשק אלו בידי מדינות אויב ובידי גופי טרור והגידול הניכר שחל במספרן הביאו בעשור האחרון את צה"ל ואת משרד הביטחון (להלן - מערכת הביטחון) לחיפוש פתרונות הגנה אקטיבית⁵ לרק"ם, בנוסף למערכות המיגון הפסיביות⁶ והריאקטיביות⁷ שבשימוש צה"ל. רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (להלן - רפאל) והתעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש) (להלן - תעש) עוסקות בקידום פיתוח של מערכות הגנה אקטיבית, כלהלן:

1. "מעיל רוח" היא מערכת הגנה אקטיבית קשה לרק"ם מתוצרת רפאל המיועדת להשלים את המיגון של הכלי ולשפר את יכולת ההתמודדות של צוותו מול איומי הנ"ט⁸. באוגוסט 2007 הזמין משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) מרפאל פיתוח מערכת "מעיל רוח" שיועדה לטנקי המרכבה "סימן 4". בנובמבר 2010 אישר ראש מחלקת אמצעי לחימה (להלן - רמ"ח אמל"ח) בזרוע היבשה (להלן - ז"י) את מבצעות⁹ המערכת, בכפוף למגבלות שקבע.

2. החל מסוף שנות התשעים מפתחת תעש מערכת הגנה אקטיבית קשה ורכה לרק"ם - "חץ דורבן". בתחילת שנת 2009 סיים המינהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות (להלן - מפא"ת) שבמשהב"ט בדיקת היתכנות¹⁰ למערכת, וקבע שהיא "בשלה מאד לכניסה ל-F.S.D.¹¹". בנובמבר 2009 אישר מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, להתקשר עם תעש ללא מכרז לפיתוח ולהצטיידות במערכות "חץ דורבן" שנועדו לנושא גייסות משוריין (להלן - נגמ"ש) מרכבה (להלן - נמ"ר).

בחודשים נובמבר 2010 עד אפריל 2011 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בתהליכי עבודת המטה (להלן - עמ"ט) בצה"ל ובמשהב"ט בנוגע להחלטות לפתח ולהצטייד במערכת "חץ דורבן" לנמ"ר ולהחלטות לפתח מערכת הגנה אקטיבית לרק"ם, המשלבת בין היכולות של רפאל

- 5 מבחינים בין הגנה אקטיבית רכה באמצעות שיבוש מערכת ההנחיה של האיום הנורה לכיוון הרק"ם כך שיחטיא את המטרה, לבין הגנה אקטיבית קשה באמצעות יירוט האיום בזמן מעופו לרק"ם כדי למנוע את פגיעתו ברק"ם או להקטין את הנזק מפגיעתו.
- 6 מיגון באמצעות בניית דופן קשיחה (בדרך כלל פלדה), בעלת עובי גדול יחסית.
- 7 מיגון באמצעות הצמדת לוחות חומר נפץ לדופן הרק"ם שנועד להתפוצץ בעת פגיעת האיום בו ולמנוע את חדירתו לרק"ם.
- 8 על פי המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998, נ"ט הוא כינוי לפעולות, לשיטות ולאמצעים שנועדו להשמיד רק"ם, לעצור או לשבש את תנועתו, או לגרום לו נזק.
- 9 אישור של דרג מאשר הפרויקט לשימוש מבצעי במערכת.
- 10 בהתאם להוראת משהב"ט בעניין "פיתוח אמצעי לחימה", בדיקת היתכנות או בדיקת מערכת נועדה להציג בצורה השוואתית פתרונות אפשריים לצורך מבצעי נתון, להמליץ על הפתרון ולהגדיר את התכונות הדרושות ממנו.
- 11 Full Scale Development - פיתוח מלא לקראת הצטיידות במערכת חדשה או שיפור מערכת קיימת, הכולל, בין היתר, תכן, ייצור דגם וניסויי בחינה.

ותעש (להלן - המערכת המשולבת). הביקורת נערכה בצה"ל - בלשכת סגן הרמטכ"ל, בז"י ובאגף התכנון שבמטה הכללי (להלן - אג"ח); במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל, במפא"ת ובמנהלת טנק המרכבה (להלן - מנת"ק); ובתעש.

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

פטור מביצוע מכרז להתקשרות לפיתוח ולהצטיידות במערכת "חץ דורבן"

בהוראת קבע אג"ת שעניינה "תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל" נקבע, כי הגוף, שנושא באחריות הכוללת לפרויקט בצה"ל¹², יטיל את ביצוע הפרויקט על הגוף הטכנולוגי בצה"ל; הדבר יעשה באמצעות מסמך משימת פרויקט, ובו יוגדרו בין היתר עיקרי הצורך המבצעי, ייעודו העיקרי של האמצעי המבוקש, ייעודים משניים שלו וביצועיו הנדרשים.

בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), נקבע, כי המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים (התקשרויות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות או תקנות חובת המכרזים), נקבעו עילות הפטור שבהתקיימן לא תהיה חובה על משהב"ט לערוך מכרז לגבי עסקאותיו.

במאי 2007 אישר סופית הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף גבי אשכנזי, את הפיתוח וההצטיידות בנמ"רים. בספטמבר 2007 סיכם הרמטכ"ל בדיון בנושא התכנית הרב-שנתית של צה"ל "תפן 2012" לשנים 2008-2012, כי "הנמרים יכללו מערכות הגנה אקטיבית". במרץ 2008 אישרה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי להצטייד בכמות מסוימת של נמ"רים¹³.

במסמך אג"ת מפברואר 2009 בנושא "נמר" - עדכון סטאטוס והמלצה על מערכת הגנה אקטיבית, נכללו סיכום והמלצות של ראש חטיבת (להלן - רח"ט) התכנון באג"ת, לאישור ראש אג"ת ולאישור סגן הרמטכ"ל. במסמך הוצגו שתי חלופות למערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר - "מעיל רוח" ו"חץ דורבן". במסמך נכתב שז"י המליצה להצטייד ב"חץ דורבן" בין היתר מהשיקולים הבאים: הצלחה מלאה בקדם-פיתוח; עלות מחזור חיים צפויה נמוכה יחסית; יכולות מבצעיות חיוניות; ניתן יהיה להתאים את המערכת לסוגי רק"ם נוספים; ואי-תלות במערכת אחת. עוד נקבע במסמך, כי שתי המערכות "רלוונטיות" ולכל חלופה יתרונות וחסרונות. כיוון שכך, ולאור התמיכה של מנת"ק, מפא"ת, מנה"ר¹⁴ ואת"ק¹⁵, נכון יהיה לקבל את המלצת מז"י לבחור ב"חץ דורבן" (ההדגשה במקור).

במאי 2009 סיכם סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף דן הראל, בין היתר, כי "סגן הרמטכ"ל מקבל את ההשוואה בין המערכות [מעיל רוח ו"חץ דורבן"] כפי שהוצגה ע"י ז"י ונתמכה ע"י מנת"ק,

12 בנושא הגנה אקטיבית לרק"ם האחריות מוטלת על ז"י.

13 בינואר 2011 אישרה הממשלה רכש של נמ"רים נוספים וכן התקנת מערכת מיגון אקטיבית על כלל הנמ"רים שיסופקו לצה"ל.

14 מינהל ההרכשה והייצור שבמשהב"ט.

15 אגף התקציבים שבמשהב"ט.

מפא"ת ואג"ת"; "לחץ דורבן" יתרונות מובהקים... ולכן על אף הבשלות הניכרת של מערכת ה"מעיל רוח" סגן הרמטכ"ל מאשר עקרונית יציאה ל-F.S.D לפרויקט ה"חץ דורבן" (ההדגשות במקור). במאי 2009 אישר הרמטכ"ל את המלצת סגן הרמטכ"ל "לרכוש את מערכת 'חץ דורבן' כמערכת ההגנה האקטיבית ל'נמר'".

בספטמבר 2009 העביר ראש מחלקת מערכות חימוש ורק"ם (להלן - מח"ר) שבמפא"ת לוועדת הפטור ממכרז¹⁶ שבמפא"ת (להלן - ועדת הפטור) המלצה לאשר את תעש כספק יחיד למערכת הגנה אקטיבית לנמר. בהמלצה כתב, בין היתר, כי "בנקודת הזמן הזו, רק תעש מסוגלת לספק מענה ההולם את הדרישות המבצעיות בקבועי זמן ועלויות נדרשות ולכן הח"מ [רמ"ח מח"ר] ממליץ על תעש כספק יחיד להעמדת פתרון 'חץ דורבן' כמערכת ההגנה האקטיבית ל'נמר'".

בנובמבר 2009 דנה ועדת הפטור¹⁷ באישור תעש כספק יחיד לפיתוח ולייצור מערכת "חץ דורבן" לנמר. במהלך הדיון הסביר ראש מנת"ק, תא"ל ירון לבנת, כי "מעיל רוח" אומנם קיים אך 'חץ דורבן' הינה המערכת היחידה שעונה למתאר המבצעי, עבור הנמר, הן בהיבט של דרישות מבצעיות והן בהיבט של לוח זמנים מבצעי".

בהקשר זה יצוין, כי ראש מנת"ק מסר במאי 2010 לנציגי משרד מבקר המדינה, שהעמדה שהציג בוועדת הפטור הייתה על דעת מטה משותף לבחירת מערכת הגנה אקטיבית לנמר, שבו שותפים ראש מטה (להלן - רמ"ט) ז"י, ראש מו"פ (מחקר ופיתוח) שבמפא"ת וראש מנת"ק.

בסיכום הדיון המליצה ועדת הפטור למנכ"ל משהב"ט לאשר התקשרות עם תעש בהיקף כספי של 250 מיליון ש"ח לפיתוח ולהצטיידות במערכות "חץ דורבן" לנמר. סיבת הפטור, כפי שנקבעה בסיכום, הייתה: "עסקה לרכוש של טובין... לביצוע עבודה שנעשית עם הספק היחיד בישראל של אותם טובין... או בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית". בנובמבר 2009 אישר מנכ"ל משהב"ט דאז, מר פינחס בוכריס, את ההמלצה שלעיל.

בביקורת עלה, כי במועד הדיון בוועדת הפטור בנובמבר 2009 בעניין "חץ דורבן" היו קיימים שני ספקים פוטנציאליים - רפאל ותעש - שעסקו בפיתוח מערכות הגנה אקטיבית לרק"ם; חברות, שיכלו להציע מענה לאופיין המבצעי של צה"ל למערכת הגנה אקטיבית לנמר. בנסיבות אלו התחייב קיום מכרז בין שני הספקים, דבר שלא נעשה, אף כי הדבר נדרש על פי תקנות חובת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף האמור לעיל, המלצת מפא"ת דלעיל לוועדת הפטור, לאשר את תעש כספק יחיד לפיתוח ולהצטיידות במערכת הגנה אקטיבית לנמר, התבססה על קביעה, כי רק מערכת "חץ דורבן" של תעש מסוגלת לספק מענה ההולם את הדרישות המבצעיות של צה"ל, אף כי כאמור היו קיימים באותו מועד שני ספקים פוטנציאליים. בדיון בוועדה תמכה מנת"ק בהמלצה זו, וצה"ל לא הסתייג ממנה.

רמ"ח מח"ר הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי כל המידע שנמסר לוועדה היה מדויק ומקצועי, ושהתקיים דיון ארוך בוועדת הפטור שבו נסקרו מערכות "מעיל רוח" ו"חץ דורבן".

¹⁶ על פי הוראת משהב"ט בעניין ועדת פטור ממכרז, יפעלו במשהב"ט ועדות פטור שתפקידן, בין היתר, לקבוע אם לאשר או להמליץ לראש אגף או למנכ"ל משהב"ט (בהתאם לסכום ההתקשרות) פטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים.

¹⁷ ועדה בראשות הסגן המדעי של ראש מפא"ת ובהשתתפות נציגים, בין היתר, מאגף הכספים, מאת"ק ומאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

כאמור, ועדת הפטור החליטה להמליץ למנכ"ל משהב"ט לאשר את תעש כספק יחיד. יצוין, כי המלצה זו ניתנה בין היתר לאחר שמפא"ת ומנת"ק הציגו לוועדה כאמור, כי רק מערכת "חץ דורבן" מסוגלת לספק מענה ההולם את הדרישות המבצעיות של צה"ל, אף כי היו קיימים באותו מועד שני ספקים פוטנציאליים, דבר שהיה בו כדי לפגוע בתהליך בחירת המערכת לנמ"ר. מנכ"ל משהב"ט אישר את המלצת הוועדה.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר, כי בנסיבות שתוארו לעיל התחייב קיום מכרז בין הספקים, דבר שהיה מאפשר לשקלל את מכלול היתרונות והחסרונות של כל אחת מהמערכות, ובכלל זה את בשלותן, הביצועים החזויים שלהן, עלותן ולוחות הזמנים להספקתן.

החלטות משהב"ט וצה"ל שלא להמשיך בהתקשרות לפיתוח "חץ דורבן"

1. בינואר 2010 העביר מפא"ת לתעש בקשה להצעת מחיר (להלן - בל"ם) לפיתוח ולייצור מערכות "חץ דורבן" לנמ"ר. במענה לבל"ם, העבירה תעש למפא"ת במאי 2010 הצעת מחיר לפיתוח ולייצור "חץ דורבן" לנמ"ר. בתחילת יוני 2010 העביר ראש מטה תכנית¹⁸ "חץ דורבן" שבמפא"ת (להלן - מטה תכנית)¹⁹ לתעש (ולידיעת הגורמים הנוגעים במערכת הביטחון) סיכום התייחסות לפערים העיקריים בין ההצעה הטכנית של תעש לבין דרישות האופייין הטכני של מפא"ת, וביקש את התייחסותה לפערים כפי שסיכמו מפא"ת, מנת"ק וז"י. בסיכום נכתב, כי "ככלל ניתן לומר שההצעה הטכנית של תעש נותנת מענה טוב לדרישות האפיון [אופייין] להוציא מס' פערים... רוב הפערים הקיימים בהצעה למול דרישות האפיון הנם פערים הנדסיים ולא התכנותיים הניתנים לסגירה טרם כניסה ל-FSD ולא אמורים להוות מגבלה על כניסה ל-FSD". ישנם מספר פערים בתחום של אחת מתתי-המערכות (להלן - המכלול) "שמהווים סיכון התכנותי ונדרש לתת להם מענה כתנאי לכניסה ל-FSD".

ביולי 2010 העבירה תעש לראש מטה התכנית את הצעותיה לטיפול בפערים וכתבה, שהיא מצפה לקיים משא ומתן עם מפא"ת לפיתוח ולייצור "חץ דורבן".

2. ממסמכי משהב"ט עולה, כי כבר בטרם קבלת המענה של תעש לבל"ם, ולאחריו, החלו גורמים במשהב"ט לבחון אפשרויות שלא להמשיך את תהליך ההתקשרות לפיתוח ולהצטיידות ב"חץ דורבן", כלהלן:

א. בתחילת מרץ 2010, בטרם התקבל מענה תעש לבל"ם, ביקר מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אהוד שני, ברפאל. בסיכום הביקור כתב עוזר המנכ"ל, כי בנושא "חץ דורבן" ו"מעיל רוח" "המנכ"ל מנחה לבחון שוב את ההחלטות בנושא. אפשר ויהיה נכון לשלב בין שתי היכולות [חץ דורבן ו"מעיל רוח"] האם יש לכך משפט קיום".

ב. באמצע יוני 2010 כתב ראש מנת"ק למנכ"ל משהב"ט כ"רקע לקיומו של שיח" במערכת הביטחון בנושא מערכות הגנה אקטיבית לרק"ם, כי "קבלת החלטה באשר לאימוצה האפשרי של

18 מטה תכנית הוא גוף מטה במשהב"ט, האחראי לפיתוח או לייצור של אמצעי ייחודי או קבוצת אמצעי לחימה השייכים לתכנית אחת.

19 במטה התכנית חברים נציגים ממפא"ת וממנת"ק.

מעיל רוח (דור א' או ב')²⁰ לטובת הנמר, החלטה הנוגדת את הכיוון שהוגדר לפני חצי שנה (חץ דורבן). בשבועות הקרובים תפיץ מנת"ק ניתוח המפרט את משמעויות השילוב של מערכת 'מעיל רוח' מהדור הנוכחי בנמר".

ג. בסוף יוני 2010 קיים ראש מפא"ת, מר אופיר שהם, דיון שבו הוצגו "משמעויות מוערכות להתקנת 'מעיל רוח' (הנוכחי) על 'נמר', סטטוס מענה תעש ל-RFP [בל"ם] חץ דורבן, עיקרי ההצעה החדשה של רפאל ואלת"א למעיל רוח דור ב'²¹". ראש מפא"ת סיכם, בין היתר, כי "משמעויות התקנת 'מעיל רוח' בגרסה הנוכחית על 'נמר' מוצגות על ידי מנת"ק כמשמעויות כבדות, ולפיכך לא מומלצות על ידה למימוש". עוד סיכם, כי: **"התמונה המסתמנת ב'חץ דורבן' שונה מאד ביחס למה שהוצג בזמנו"** (ההדגשה במקור); "לכך יש להוסיף סימני שאלה משמעותיים (שעלו כאמור כבר במרץ) לגבי אופן קביעת הנחות היסוד והנתונים כפי שהוצגו למקבלי ההחלטות בעבר (עד כדי השפעה על ההחלטות בדבר ספק יחיד)"; "מתחזקת גם התחושה שבדרך זו לא נתקדם ליעד שהוצהר בעבר ע"י רבים ממקבלי ההחלטות - להגיע למערכת הגנה אקטיבית אחת", המשלבת בין היכולות הטכנולוגיות של רפאל, תעש ואלתא.

ראש מפא"ת סיכם בדיון, כי **"לא מאושרת כוונת מטה התכנית [במשהב"ט] לפעול לביצוע מו"מ [משא ומתן] והתנעת פרויקט 'חץ דורבן' מהר ככל האפשר. כל מהלך שיוצר מחוייבות נוספת כלשהיא מול התעשיות מחייב אישור ר' מפא"ת"**; "במחצית יולי תתקיים התייעצות נוספת, לאחר השלמת מירב הנתונים שהיו חסרים בדיון, ולקראת גיבוש המלצות למנכ"ל ולצה"ל"; ו"מומלץ למז"י לשקול להנחות את מנת"ק לגבש תכנית של שנה לכל היותר להתקנות של 'מעיל רוח' (מתוך המערכות שמיצרות בחוזה הקיים) על 'נמרים'" (ההדגשות במקור).

בביקורת עלה, כי לאחר סיכום זה נעצרה למעשה פעילות משהב"ט מול תעש בעניין 'חץ דורבן'.

יצוין, כי ראש מטה התכנית במשהב"ט מסר ביוני 2011 למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי "בפועל פקודה זו [סיכום ראש מפא"ת מיוני 2010] עצרה את הפעילות שלנו מול החברה [תעש] לחלוטין", וזאת גם הסיבה לכך "שהחברה לא קיבלה התייחסות למכתב שהעבירה" [מיוני 2010]. עוד מסר, כי למרות זאת, נמשך ניתוח פנימי של החומר על מנת להציג את "כלל המשמעויות בדיון המסכם שהיה באוגוסט בראשות ר' מפא"ת".

3. באמצע אוגוסט 2010 התקיים דיון נוסף בראשות ראש מפא"ת²², ובו הוא סיכם את המלצותיו שיציג למנכ"ל משהב"ט, וביניהן: **"לא לקדם את תהליך ההתקשרות עם תע"ש ל'חץ דורבן', עקב חוסר בשלות ל-FSD וחוסר התאמה [של תעש] להגדרה של ספק יחיד"** (בנושא זה ראו בהמשך); ו"להחליט ולהודיע על פיתוח חדש רק בפרויקט משותף של התעשיות (רפא"ל+תע"ש, בשילוב עם אלתא), המתבסס על אבני בניין משמעותיים/יחודיים של כל תעשיה, ולהבהיר שעד שלא יסוכם שת"פ [שיתוף פעולה] כזה לא נצא לשום פיתוח חדש" (ההדגשות במקור). בתחילת אוקטובר 2010 אישר המנכ"ל המלצות אלו (ראו בהמשך).

ראש מפא"ת הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2011 בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הוא קיים מספר דיונים בנושא, וכי "ההחלטה המעשית התקבלה רק בדיון באוגוסט 2010 ... עקב המתנה

20 "מעיל רוח" דור א' - מערכת הגנה אקטיבית של רפאל המותקנת על טנק המרכבה. "מעיל רוח" דור ב' - הצעת רפאל ואלתא מערכות בע"מ (להלן - אלתא) למערכת הגנה אקטיבית.

21 במסמך סיכום הדיון נכתב, כי מערכת דור ב' המוצעת שונה כמעט בכל מרכיביה מ"מעיל רוח" דור א' הקיים, ושההצעה של רפאל ואלתא אינה שלמה ואף לא מכילה משמעויות תקציביות.

22 בהשתתפות ראש מנת"ק, רמ"ח אמל"ח מז"י ונציגים בכירים נוספים ממנת"ק וממפא"ת. בדיון הוצג, בין היתר, סטטוס "מענה תעש לבל"ם".

להשלמות חומר נוסף מהתע"ש ומיצוי התהליך איתה, לצד ניתוח נתונים נוספים שאינם קשורים בתע"ש". עוד הודיע, כי בין דיון לדיון בוצעה עבודת מטה יסודית של צוותים ממנת"ק ממפא"ת ומז"י, וכי בדיון מאוגוסט 2010 הוצג ניתוח משותף של גופים אלה, בסיומו ניתן לומר, בין היתר, כי "לכל הדעות אין בשלות לכניסה ל-FSD לחץ דורבן" (ההדגשה במקור); והדיון שהתקיים באמצע התהליך, ביוני 2010, איננו הדיון המסכם שבו גובשה ההמלצה, אלא רק שלב בתהליך.

בביקורת עלה, כי משהב"ט לא מיצה עם תעש בדיקה של יכולותיה לתת מענה לטיפול בפערים שנותרו במענה שלה לבל"ם ובהצעתה מיולי 2010 לפתור אותם.

אשר לדיון שקיים ראש מפא"ת באוגוסט 2010, מהניתוח שהוצג במצגת של מפא"ת, מנת"ק וז"י עולה, כי המענה של תעש, כפי שהתקבל, אינו עומד בדרישות הבל"ם נוכח הפער במכלול, אשר פועל בתצורה שאינה מאושרת; שעה שבשאר התחומים הצעת תעש מאפשרת מעבר סף טכני וכניסה לשלב F.S.D.

יודגש, כי במצגת שהציגו מנת"ק ומפא"ת למנכ"ל משהב"ט באוקטובר 2010 נכתב, כי ההצעה הטכנית של התעש, גם אם מספקת מענה למרבית דרישות הבל"ם, מבוססת על מכלול אשר אינו מאפשר כניסה ל-F.S.D (ערכון ההצעה עשוי להביא למעבר סף טכני)²³. בהקשר זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי בחינת הפער במכלול לא מוצתה מול תעש ואף לא נדונה אתה, כדי לבחון את יכולתה לסגור את הפער ולערוך את הצעתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל ראוי היה, כי מפא"ת יפעל למיצוי פתרונות בנושא המכלול מול תעש בטרם המליץ למנכ"ל משהב"ט שלא להמשיך את תהליך ההתקשרות עמה עקב חוסר בשלות ל-F.S.D.

יצוין, כי כבר בטרם התקבלה במשהב"ט התייחסות תעש מיולי 2010 לפערים במענה שלה בבל"ם ולאחר קבלתה, קבעו חלק מהגורמים המקצועיים הבכירים במנת"ק ובמפא"ת, כי מערכת "חץ דורבן" בשלה מבחינה טכנולוגית ומתאימה לכניסה לפיתוח מלא: באמצע יוני 2010 כתב ראש ענף (להלן - רע"ן) מיגון שבמנת"ק לראש היחידה לפיתוח טנקים (להלן - רפ"ט)²⁴, כי "הבשלות [של "חץ דורבן"] גבוהה מאוד יחסית לכל פרויקט הפיתוח בהם הייתי מעורב. מעולם לא התחלתי פרויקט עם דגמים עובדים ומוצלחים במגוון גדול של ניסוי שדה". באמצע יולי 2010 כתב ראש מטה תכנית "חץ דורבן" שבמפא"ת לראש מו"פ²⁵ שבמפא"ת, כי בשלות המערכת נמצאת ברמה גבוהה מאוד יחסית להרבה מערכות בהם הוחלט להיכנס לפיתוח מלא, כולל מערכת הגנה אקטיבית אחרת שמפתחת רפאל. עוד כתב, כי מבחינה שעשו הצוותים הטכניים (של מנת"ק ושל מפא"ת) עולה, "שהמענה הטכני של התעש לחץ דורבן לא הוא צפוי למנוע כניסה למו"מ לקראת פיתוח מלא" (ההדגשה במקור).

4. בעניין ההחלטה לבחור בתעש כספק יחיד למערכת "חץ דורבן" הודיע ביוני 2011 ראש מפא"ת למשרד מבקר המדינה, כי התברר שההחלטה "לא הייתה מוצדקת". בדצמבר 2011 הוא הוסיף, כי "הגעתי למסקנה זו על בסיס אותו חומר שעמד לרשותכם [לרשות נציגי משרד מבקר המדינה], וכן על בסיס שיחות עם הגורמים הרלוונטים, תוך העמקה בנושא מדיון לדיון" (ההדגשה במקור).

23 קביעה זו הוצגה גם בדיון שקיים ראש מפא"ת באוגוסט 2010.

24 רפ"ט הוא קצין בדרגת אל"ם, המהווה סמכות מקצועית לפלטפורמות המרכבה במנת"ק, ומרכז את הנושאים ההנדסיים במנת"ק בתחום זה. רפ"ט כפוף לראש מנת"ק.

25 קצין בדרגת תא"ל, העומד בראש היחידה למחקר ולפיתוח אמל"ח במפא"ת.

המלצת ראש מפא"ת שלעיל בנושא אי-התאמת תעש להגדרת ספק יחיד אמנם עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, כי היו שני ספקים פוטנציאליים. אולם משרד מבקר המדינה מעיר, כי הבדיקה שערך ראש מפא"ת בנושא חשוב זה, שהשינוי בו - אי-קידום ההתקשרות עם תעש - היה מהותי, לא תועדה, לרבות פירוט הכרחי של הנימוקים והשיקולים שבבסיסה; ועל כן בדיקה זו חסרה את השקיפות הנדרשת לפיקוח ולבקרה על תהליך עבודת מטה לעניין זה. הדבר מצופה ונדרש בדיונים בנושאי פרויקטים, ובמיוחד פרויקטים בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח, כמו מערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ולנוכח השינוי המהותי שלעיל.

5. בתחילת אוגוסט 2010 התקיים דיון בנושא "חץ דורבן" בראשות רמ"ט ז"י, תא"ל יואב הר-אבן, ובהשתתפות נציגי מנת"ק, מפא"ת וז"י, ש"נועד לבחון האם המענה לבל"מ [של תעש]... מתכנס להנחות האישור העקרוני של הפרויקט". בדיון הוצג, כי ההצעה הטכנית של התעש נותנת מענה טוב לדרישות האופייני, להוציא פער מרכזי במכלול. רוב הפערים הינם הנדסיים ולא היתכנותיים, הניתנים לסגירה ואינם מהווים מגבלה לכניסה ל-F.S.D. כמו כן, הוצגו פערים בתחום המכלול אשר יש לטפל בהם כתנאי לכניסה ל-F.S.D. רמ"ט ז"י סיכם, כי התקנת "מעיל רוח" על נמ"ר אינה ישימה בעלות הנוכחית של המערכת, וגם ש"אנו לא בשלים בנקודת הזמן הנוכחית לקבל החלטה על עצירת פרויקט 'חץ דורבן'". עוד סיכם רמ"ט ז"י, כי "אין בשלות ליציאה ל-F.S.D. לפרויקט 'חץ דורבן'", וכי "יש להשלים את בדיקת ההיתכנות ל'חץ דורבן'" (ההדגשות במקור).

בתחילת אוקטובר 2010 הציג רמ"ט ז"י לסגן הרמטכ"ל דאז, אלוף בני גנץ²⁶, כי "עמדת הזרוע ועמדת מפא"ת הינה כי אין בשלות לקדם את תהליך ההתקשרות עם תעש ל'חץ דורבן'". סגן הרמטכ"ל קיבל עמדה זו, והנחה "לחזור שוב למטה הכללי (אג"ת, סגן הרמטכ"ל) לסיכום אופן ההתקדמות וסיכום מערכת הגנה אקטיבית לרק"ם בצה"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עמדת ז"י ומפא"ת שהציג רמ"ט ז"י לסגן הרמטכ"ל בתחילת אוקטובר 2010, כי אין בשלות לקדם את תהליך ההתקשרות עם תעש ל'חץ דורבן', לא נתמכה בעבודת מטה שלמה, שאמורה הייתה לנתח את בשלות מערכת "חץ דורבן". יתר על כן, צה"ל, מנת"ק ומפא"ת לא פרסמו עד מועד סיום הביקורת מסמך מסכם בעניין אי-עמידה של תעש בדרישות הבל"מ.

החלטות משהב"ט וצה"ל בעניין המערכת המשולבת

1. באוקטובר 2010 קיים מנכ"ל משהב"ט, אלוף (מיל') אהוד שני, דיון בעניין מערכות הגנה אקטיבית לרק"ם, בהשתתפות נציגים ממפא"ת, ממנת"ק ומז"י. בדיון הוצגו בין היתר המלצות ראש מפא"ת מאוגוסט 2010. בסיכום המנכ"ל נכתב, בין היתר, כי "בעת הזאת לא יהיה פיתוח דור נוסף [של מערכת הגנה אקטיבית] של מערכת הביטחון. המנכ"ל הדגיש כי אין מחויבות חוזית ל'חץ דורבן', ולא רואה את המערכת משולבת כמו שהיא בפלטפורמה של צה"ל". המנכ"ל הנחה "לבדוק היתכנות לפרויקט משותף של רפאל ושל תע"ש יחדיו" (ההדגשות במקור).

יום לאחר דיון המנכ"ל באוקטובר 2010 עדכן ראש מפא"ת את מנכ"ל רפאל ואת מנכ"ל תעשי בעמדת מערכת הביטחון. ראש מפא"ת סיכם, כי בראיית מערכת הביטחון קיימות שתי חלופות להגנה אקטיבית לרק"ם: "מעיל רוח" או פיתוח מערכת חדשה. עוד מסר, כי מנכ"ל משהב"ט סיכם, כי "לא ניכנס לשום פיתוח של מערכת חדשה ללא בשלות של כל מרכיביה, ולכן לא יותנע F.S.D לא ב'חץ דורבן' ולא ב'מעיל רוח' דור ב'... לפיכך נכון להשקיע מאמץ בגיבוש שת"פ [שיתוף פעולה] בין התעשיות בהתבסס על המרכיבים הבשלים והיחודיים של כל אחת מהן. עד שלא יסוכם שת"פ בין התעשיות לא נצא לשום פיתוח חדש" (ההדגשות במקור).

2. בנובמבר 2010 סיכם הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף גבי אשכנזי, בין היתר, כי הצורך המבצעי להגנה אקטיבית לרק"ם שריר ותקף, כפי שסוכם בעבר ולאור הערכת האיום הקיים והעתידי. המענה המבצעי חיוני ועלינו לעשות כל מאמץ להצטייד בו ובהקדם. מקבל את המלצת סגן הרמטכ"ל, מז"י ואג"ת ליצירת אינטגרציה (מערכת חדשה משותפת לרפאל, לתעשי ולאלתא) של המערכות הקיימות ("מעיל רוח" ו"חץ דורבן"). נדרש לפעול בתיאום עם משרד הביטחון למימוש יכולת אינטגרציה שכזו למול התעשיות, בל"ז הקצר האפשרי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי סגן הרמטכ"ל, אג"ת וז"י המליצו לרמטכ"ל בנובמבר 2010 על יצירת אינטגרציה של "המערכות הקיימות" בלי שצה"ל ומשהב"ט בדקו²⁷ את היתכנותה של המערכת המשולבת ואת המשמעות המבצעית, הטכנולוגיות, התקציביות והלוגיסטיות של מימושה ברק"ם.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2011 בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי "סגן הרמטכ"ל הנחה פיקודית לבחון ביצוע אינטגרציה מתוך ראייה לאומית כוללת, לפיה לא נכון שבמזוקות המשאבים תתחרינה שתי תעשיות ביטחוניות ישראליות בפיתוח מערכת עתירת ממון. לאור ההנחיה, נדרשו הגופים לבצע השלמה לעמ"ט".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בחירת ספקים לפיתוח ולייצור מערכת, לרבות חלוקת העבודה ביניהם, נמצאת באחריותו של משהב"ט, ואמורה להתבצע על ידיו בהתאם לחוק חובת המכרזים ולהוראות משהב"ט.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ככלל ראוי היה שמנת"ק, מפא"ת וז"י יסיימו את עבודת המטה לבחינת כלל החלופות לפני שסגן הרמטכ"ל הביא את הנושא להחלטת הרמטכ"ל, ובפרט נוכח החשיבות המבצעית הגבוהה והחיוניות של מערכת הגנה אקטיבית לשרידותו של הרק"ם. בהבאת מידע חלקי ולא ממצה לדיון בראשות הרמטכ"ל היה לכאורה כדי להביא לקבלת החלטה שאינה מיטבית. בהקשר זה ראוי לציין לגבי פרויקט נמ"ר, כי בדצמבר 2010, כחודש לאחר שהרמטכ"ל אישר לבצע אינטגרציה של המערכות הקיימות כמתואר לעיל, הכין אג"ת המלצה (לסגן הרמטכ"ל) לאישור סופי של הפרויקט, ובה נכתב, כי על ז"י ומנת"ק לגבש המלצה בהקדם לחלופה מועדפת להגנה אקטיבית לנמ"ר מבין שתי חלופות: "מעיל רוח" והמערכת המשולבת.

27 יצוין בהקשר זה, כי בהוראת קבע אג"ת שעניינה "תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעים ומערכות בצה"ל" נקבעו כללים בנוגע לעבודת מטה שיש לבצע בצה"ל לקראת הבאת פרויקט פיתוח מערכת נשק לאישור עקרוני של הרמטכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלופות²⁸ שלעיל ("מעיל רוח" והמערכת המשולבת) שאג"ת המליץ לבחון בדצמבר 2010 לא כללו את מערכת "חץ דורבן". זאת אף כי מפא"ת ומנת"ק לא השלימו מול תעש בחינה לגבי אפשרויות לגשר על הפערים שבמענה של תעש לבל"ם, וממילא לא פסלו מערכת זו מלשמש כמערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר.

3. בפברואר 2011 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט שמטרתו: קבלת החלטה אודות המתכונת לשט"פ בין רפאל לבין תעש בנוגע לפיתוח מערכת להגנה אקטיבית לרק"ם. מנכ"ל תעש ציין בדיון, כי העבודה בתעש בעניין "חץ דורבן" נמשכת, ולדעתו "ניתן יהיה להציג מערכת בשלה עד סוף שנת 2011". מנכ"ל תעש הדגיש בעניין המערכת המשולבת, כי תעש צריכה להיות קבלן ראשי לפעילות זו. מנכ"ל רפאל ציין בדיון, כי רפאל צריכה להיות קבלן ראשי ולהוביל את הפעילות. מנכ"ל משהב"ט סיכם, כי רפאל תוביל את הפעילות ותעש תשמש קבלן משנה לרפאל, ואם "קיימת הסתייגות של החברות יש להביאן למשהב"ט".

כשבוע לאחר מכן, בסוף פברואר 2011, שלח עוזר מנכ"ל משהב"ט מכתב לרפאל, לתעש, לסגן הרמטכ"ל ולגופים נוספים ובו נכתב, כי "לאור בקשות יו"ר [יושב ראש] ארגון ועד העובדים [של תעש] החליט המנכ"ל על דעת סגן הרמטכ"ל, מנכ"ל רפאל, מנכ"ל תעש, ור' מפא"ת לדחות את הפעילות בנושא מערכת הגנה אקטיבית לרק"ם עד להתבהרות ההחלטה בעניין עתיד התעש"²⁹, וכי "ביוני 2011 הנושא יבחן שוב מחדש ע"י מנכ"ל משהב"ט".

בהקשר לכך ראוי לציין, כי ממסמכי משהב"ט עולה, שהיזמה לפתח מערכת הגנה אקטיבית לרק"ם, משותפת לרפאל ולתעש, הועלתה בעבר מספר פעמים על ידי משהב"ט, אך לא יצאה אל הפועל בעיקר בגלל מחלוקות בין התעשיות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במועד קבלת ההחלטה בפברואר 2011 של מנכ"ל משהב"ט על המערכת המשולבת: ההערכה על היכולת לשלב מבחינה טכנולוגית בין מרכיבי המערכת של רפאל לבין מרכיבי המערכת של תעש לא הייתה מבוססת על עבודת מטה; לא היה בידי משהב"ט וצה"ל מידע על הביצועים הצפויים של מערכת כזו; לא הייתה במשהב"ט הערכה על מוכנות התעשיות לשותף פעולה בפיתוח ובייצור המערכת המשותפת, נוכח התנגדות מהעבר; ולא נערכה עבודת מטה על תרומתה של מערכת כזו לצה"ל בהשוואה לחלופות הקיימות, על לוחות הזמנים לפיתוח ולייצור, לרבות האפשרות של עיכוב בהצטיידות במערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ועל עלויות הפיתוח והייצור הצפויות.

על פי הוראת משהב"ט, הסמכות לאשר פטור ממכרז נתונה בידי ועדת הפטור שבמשהב"ט³⁰. משרד מבקר המדינה מעיר, כי קביעתו של מנכ"ל משהב"ט בפברואר 2011 את רפאל כקבלן ראשי לפיתוח ולייצור של מערכת ההגנה האקטיבית המשולבת לרק"ם, התקבלה בחריגה מסמכותו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי גם במקרה זה, שבו קיימים שני ספקים פוטנציאליים שביכולתם להציע למערכת הביטחון מערכת הגנה אקטיבית לרק"ם, נדרש היה לקיים מכרז ביניהם, ועל משהב"ט לפעול בהקדם לקיומו.

28 עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2011, ז"י ומנת"ק טרם סיימו את בדיקת החלופות.

29 בעניין פעילות תעש ראו בדוח שנתי זה בפרק בנושא "הדוחות הכספיים של תעש לשנים 2003-2009 - מעקב".

30 כאמור, על פי הוראת משהב"ט בעניין ועדת פטור ממכרז, יפעלו במשהב"ט ועדות פטור שתפקידן, בין היתר, לקבוע אם לאשר או להמליץ לראש אגף או למנכ"ל משהב"ט (בהתאם לסכום ההתקשרות) על פטור ממכרז על פי תקנות חובת המכרזים.

זאת ועוד, משרד מבקר המדינה מעיר, כי אחת המשמערות העיקריות של ההתנהלות הלא תקינה שתוארה בדוח זה בנוגע לתהליך קביעת הספק שיפתח וייצר את מערכת ההגנה האקטיבית לנמ"ר, היא עיכוב בהצטיידות צה"ל במערכת זו; מערכת, שכאמור נכללה בדרישה המבצעית של ז"י כבר במרס 2009, והוגדרה במאי 2009 על ידי סגן הרמטכ"ל כחלק בלתי נפרד מהנמ"ר.

עיכוב זה מקבל משנה חשיבות נוכח קביעת סגן הרמטכ"ל, האלוף דן הראל, כבר במאי 2009, כי "הצורך המבצעי במערכת הגנה אקטיבית הוא מתן מיגון היקפי לרק"ם ולרכב כנגד עיקר איום הנ"ט הקיימים והצפויים בזירה... על מנת לאפשר לכלי ולמסגרת למלא את משימתם ברמת שרידות משופרת" (ההדגשה במקור), ונוכח קביעת רח"ט תכנון באג"ת בסוף ינואר 2010, כי "הצורך המבצעי במערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר הינו חיוני ומוכח" (ההדגשה במקור).

מנכ"ל משהב"ט הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 בהתייחסותו לממצאי הביקורת, בין היתר, כי הוא "כמנכ"ל משהב"ט קובע כי לצה"ל תהיה מערכת אחת ולא שתיים ... זאת בהובלה של קבלן ראשי וקבלן משני - צורך הבולט במיוחד על רקע מצבה ואיתנות הפיננסית של התע"ש לצד חוסר בשלמות המערכת שלה, כמערכת מוכללת העומדת בפני עצמה כחלופה קבילה להתמודדות בעת הזאת" (ההדגשה במקור). עוד הודיע, כי מתוקף סמכותו הנחה "על חידוש היוזמה להיערכות ליצור ולהצטיידות במערכת אחודה ואינטגרטיבית, בה רפאל מהווה קבלן ראשי ועמה משתתפים בפרויקט זה, כקבלני משנה החברות תעש ואלתא" (ההדגשה במקור).

נוכח תשובת המנכ"ל, פנה מבקר המדינה בספטמבר 2011 לשר הביטחון, רב-אלוף (מיל') אהוד ברק. במכתב קבע המבקר, כי הוא סבור שלנוכח ההחלטות בצה"ל ובמשהב"ט להתקין מערכות הגנה אקטיבית על טנקי המרכבה ועל הנמ"רים - החלטות, שמשמעותן הצטיידות במאות מערכות בעלות כוללת של מיליארדי שקלים, ונוכח קיום שני ספקים המציעים לצה"ל את המערכות מתוצרתן, ראוי שצה"ל ומשהב"ט יקיימו בדחיפות בחינה מערכתית של המשמערות המבצעיות, הכלכליות והלוגיסטיות של פיתוח והצטיידות במערכת הגנה אקטיבית עתידית למשק הרק"ם; הכל, במסגרת עבודת מטה סדורה, בהתאם לכל דין ולהוראות משהב"ט. מבקר המדינה הדגיש, כי במצב הנתון, קיום מכרז מתחייב על פי חוק חובת המכרזים.

בסיכום דבריו קבע מבקר המדינה, כי מן הראוי ששר הביטחון יבדוק עניין זה בדחיפות בטרם יעשו פעולות שיקשו על האפשרויות לשנות את פני הדברים או לתקן את הטעון תיקון.

בהתייחסותו לפניית מבקר המדינה מסר שר הביטחון בנובמבר 2011, בין היתר, כי מערכת הביטחון "פועלת לקידום פיתוח והצטיידות בדור מתקדם יותר של מערכת הגנה אקטיבית... וכי מסוכם על ידי ועל דעת, ואחר שהדברים הוצגו בפני בפרוטרוט, כי קבלת ההחלטה על ידי צה"ל ומנכ"ל משרד הביטחון בגין מערכת אחת אחידה לטנקים ונגמ"שים הינה החלטה נכונה, כלכלית ואפקטיבית בהקשר האופרטיבי"; עוד מסר השר, כי "אנו פועלים להשגת הסכמה ושיתוף פעולה בין התעשיות המעורבות בתחום [רפאל, תעש אלתא]... מתוך הבנה שזהו הפתרון העתידי הטוב ביותר... אם לא נצליח לגבש הסכמה שכזאת, הרי שכל האפשרויות תהיינה על הפרק - החל כמובן ממכרז חדש, וכלה בויתור על פיתוח מערכת חדשה (לפחות בשנים הקרובות), והמשך השימוש במערכת הקיימת ["מעיל רוח"] על כל המשתמע מכך". כן מסר השר, כי שוכנע "כי עבודת המטה, המתקיימת מאז שהנחה מנכ"ל משהב"ט במרץ 2011 על בדיקה חוזרת של הסוגיה, היא עבודה רצינית וסדורה, בהתאם לכל דין, ואנו מוודאים שלא תהיה חריגה מהוראות החוק באשר הוא".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בביקורת עלו ליקויים בעבודת המטה של צה"ל ושל משהב"ט בעניין הגדרת דור מתקדם של מערכת הגנה אקטיבית לכלל משק הרק"ם של צה"ל, לרבות ביצועיה הצפויים, עלותה ולוח הזמנים להספקתה. אשר לבחירת ספק לפיתוחה, שעה שרפאל פיתחה מערכת "מעיל רוח" שהוכרזה כמבצעת והותקנה על טנקי "מרכבה סימן 4", עסקה תעש בפיתוח מערכת "חץ דורבן", שעברה שורה של ניסויים מוצלחים, והיא בעלת טכנולוגיות ומאפיינים שונים מהמערכת של רפאל. נוכח זאת חוזר ומעיר משרד מבקר המדינה, כי במצב של קיום שני ספקים בעלי יכולת טכנולוגית לפתח מערכת הגנה עתידית לרק"ם נדרש לקיים מכרז ביניהם; זאת, בהתאם לחוק חובת המכרזים, דבר שיאפשר לשקלל את מכלול היתרונות והחסרונות של המערכות השונות.

סיכום והמלצות

הצורך המבצעי במערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר הוגדר בצה"ל כחיוני ומובהק, זאת בין היתר כדי לשפר את שרידות הנגמ"ש, לצמצם את מספר החיילים הנפגעים ולאפשר לכוחות צה"ל למלא את משימותיהם בלחימה בצורה יעילה יותר. למרות זאת, ולמרות קביעת סגן הרמטכ"ל, כי מערכת הגנה אקטיבית היא חלק בלתי נפרד מהנגמ"ר, התנהלות גורמים בצה"ל ובמשהב"ט הביאה לכך שעד למועד סיום הביקורת, אפריל 2011, משהב"ט לא התקשר עם ספק להספקתה של מערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ואף לא הייתה בידי צה"ל ומשהב"ט הערכה מבוססת על המועד שבו יותקן על הנמ"רים מיגון אקטיבי.

הסיבות העיקריות למצב שתואר לעיל, הן ליקויים משמעותיים בתהליכי קבלת ההחלטות במשהב"ט ובצה"ל בעניין ההתקשרות לפיתוח ולייצור של מערכת הגנה אקטיבית לנמ"ר, ובכלל זה פגמים בעבודת המטה בגופים אלה וכן פעילות משהב"ט שלא בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים. לפיכך ראוי, כי מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל יתנו דעתם, כל אחד בתחומו, לליקויים שהועלו בדוח זה, כדי להפיק את הלקחים הנדרשים בנוגע לתהליכי בחירת ספקים במערכת הביטחון בכלל, ובתהליך בחירת ספק למערכת הגנה אקטיבית לרק"ם בפרט.

משרד מבקר המדינה ער לשאיפה של מערכת הביטחון לבחור בהקדם במערכת מיטבית באמצעות שילוב טכנולוגיות המפותחות בתעשיות השונות. עם זאת, לנוכח ההחלטות בצה"ל ובמשהב"ט להתקין מערכות הגנה אקטיבית על טנקי המרכבה ועל הנמ"רים - החלטות שמשמעותן הצטיידות במערכות בעלות כוללת של מיליארדי שקלים, ונוכח קיום שני ספקים שמציעים לצה"ל את המערכות מתוצרתם, ראוי שצה"ל ומשהב"ט יבצעו בדחיפות בחינה מערכתית סדורה של המשמעות המבצעית, הכלכלית והלוגיסטית של פיתוח והצטיידות במערכת הגנה אקטיבית עתידית למשק הרק"ם, תוך הקפדה יתרה על חוק חובת המכרזים ועל הוראות משהב"ט.