

דוח מבקר המדינה | אדר התשפ"ג | פברואר 2023



משרד הביטחון

# תוכנית מסוימת לבניין הכוח





## תוכנית מסוימת לבניין הכוח

### רקע

התוכנית המסוימת לבניין הכוח היא תוכנית שהוביל הרמטכ"ל ה-22 של צה"ל עם כניסתו לתפקיד בינואר 2019. התוכנית נועדה לשפר את האפקטיביות המבצעית של הכוח הלוחם כמענה לשינויים שהתרחשו בשנים האחרונות בשדה הקרב ובאופי הלחימה של האויב. בסוף שנת 2020 פרסם צה"ל את תפיסת ההפעלה לניצחון, שנתנה משנה תוקף לעקרונות שבבסיס התוכנית, וכן פרסם את התוכנית הרב-שנתית תנופה (לשנים 2020 עד 2024), שהרחיבה את המאמץ להגברת יכולות מסוימות של צה"ל.

### נתוני מפתח

## מאות מיליוני ש"ח

סך התקציב שהוקצה לתוכנית המסוימת לבניין הכוח, מתוכו 85% לחלק הראשון של התוכנית.

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2021 עד יוני 2022 בדק משרד מבקר המדינה את מימוש התוכנית המסוימת לבניין הכוח. נבחנו תהליכי העבודה של צה"ל ושל משרד הביטחון בנוגע למימושה והיבטים באפקטיביות של התוכנית. הביקורת נעשתה בצה"ל ובמשרד הביטחון. בדיקות השלמה נעשו בתעשייה ביטחונית א'.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**מימוש התוכנית המסוימת לבניין הכוח אל מול התכנון** - בביקורת עלה כי ככלל, צה"ל מימש את התוכנית בתחומים מסוימים. עם זאת, עלה כי נכון ליוני 2022, יותר משלוש שנים מאז יצאה לדרך התוכנית, עלו פערים מסוימים במימושה אל מול התכנון.



**סדרי העבודה בשלב הייזום וההתארגנות למימוש של פרויקט אמל"ח א' - צה"ל** ומשרד הביטחון פעלו שלא בהתאם לסדרי העבודה הנדרשים בשלב הייזום וההתארגנות למימוש של הפרויקט לפיתוח אמל"ח א' ולהצטיידות בו: האגף לתכנון ולבניין כוח רב-זרועי בצה"ל (אג"ת) נתן במרץ 2019 "אור ירוק" לקיים משא ומתן עם יצרנית אמל"ח א', ובאפריל 2019 המינהל לפיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית במשרד הביטחון (מפא"ת) אישר פטור ממכרז להתקשרות עם אותה יצרנית. זאת עוד לפני שהדרגים המאשרים בצה"ל אישרו את פיתוח אמל"ח א' ואת ההצטיידות בו כחליף לאמל"ח ב', אמל"ח קיים שנמצא בשימוש (אישוריהם ניתנו באפריל ובמאי 2019, בהתאמה), ועוד לפני שאושרו מסמכי ההתקשרות לפרויקט (במאי 2019), ובכלל זה המאפיינים הטכניים ותכולות העבודה הנדרשות, שעל בסיסם מתנהל המשא ומתן.



**ניהול ובקרה של מטה התוכנית בשלב הפיתוח של אמל"ח א' - מטה תוכנית אמל"ח א'**, האמון על הניהול האינטגרטיבי של הפרויקט ונושא באחריות הכוללת להתנתות ולפיתוח מרכיביו ובין תפקידיו לוודא כי קיים תיאום בין הגורמים השונים הקשורים בפיתוח ובניסויים, זימן את יצרנית אמל"ח א' לדיונים בראשותו אך לא זימן את יצרנית אמל"ח ג' (הנדרש לפיתוח אמל"ח א'), לצורך הידוק שיתוף הפעולה בינה ובין יצרנית אמל"ח א' ויצירת שיח שוטף ביניהן, אף על פי שלכל אורכו של תהליך הפיתוח של אמל"ח א' עלו סוגיות הנוגעות לממשק שבין אמל"ח ג' לאמל"ח א'.




**ניהול ובקרה של מטה התוכנית בשלב הפיתוח של אמל"ח ד' - בסיכומי דיוני מטה** תוכנית אמל"ח ד' מיולי 2021 ומפברואר 2022 הוצג מידע שלא שיקף את לוח הזמנים המקורי של מועדי האספקה ואת העיכוב המצטבר בביצוע הפרויקט. בסיכום דיוני מטה התוכנית מאוקטובר 2020 ומיולי 2021 הציג יו"ר המטה את העיכוב בלוחות הזמנים באמירות כלליות. בפועל, היה עיכוב של כשנה וחצי לעומת אבני הדרך שנקבעו בהזמנה. אי-שיקוף המצב לאשורו בסיכום דיוני מטה תוכנית עלול להוביל להסקת מסקנות שאינן תואמות את המתרחש במציאות בנוגע לפיתוח האמל"ח. כמו כן, מטה התוכנית, אשר בין תפקידיו לאתר חריגות בפרויקט ולהתריע עליהן, קיים את המפגש השני בינואר 2020, כשנה וחצי לאחר המפגש הראשון; זאת שלא בהתאם להוראת משרד הביטחון כי מטה תוכנית יתכנס אחת לחצי שנה ובניגוד לסיכום יו"ר המטה. זאת ועוד, מאז ינואר 2020 התכנס המטה עוד שלוש פעמים בתדירות ממוצעת של פעם בכשמונה חודשים. אי-התכנסות המטה בתדירות הנדרשת לפי הוראת משרד הביטחון עלולה לפגוע בתהליך הפיתוח, בדגש על העמידה בלוח הזמנים של הפרויקט, בתקציבו ובתכולות שנקבעו לו.





**תתי-התוכניות בתחום מערך מסוים ובתחום התקשוב** - ככלל, תתי-התוכניות בתחומים אלה מומשו בהתאם לתכנון שבפקודת התוכנית מינואר 2019, למעט תכולות מסוימות בתחום התקשוב שמומשו במהלך השנים 2020 ו-2021.

**מימוש התכנון של רכש אמצעי לחימה אחרים** - הכמות שנרכשה בתחומים אלו תאמה במידה רבה את התכנון. כל האמצעים סופקו במועד שתוכנן למעט שני אמצעים מסוימים.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי צה"ל ומשרד הביטחון יקיימו תחקיר שיבחן מה היו הליקויים שהובילו לכך שרכיבים בתת-תוכנית מסוימת לא נקלטו בחלוף שלוש שנים מאז יצאה התוכנית לדרך, ויפיקו מכך לקחים בשים לב לצורך להתאים את משך תהליכי הפיתוח והרכש לסביבה שבה מתפתחות טכנולוגיות בקצב מהיר. 

על צה"ל ומשרד הביטחון לפעול בהתאם לסדרי העבודה הנדרשים בשלב הייזום וההתארגנות למימושם של פרויקטים על פי ההוראות הרלוונטיות. דרך המלך היא שפרויקטים יוצגו לדרג המאשר בצה"ל, יידונו ויאושרו על ידו; ייקבעו האופיון הטכני ומסמך תכולת עבודה; ורק לאחר מכן ייקבעו זהות הספק ודרכי ההתקשרות עמו, ויתקיים משא ומתן. כמו כן, מומלץ כי צה"ל יפעל לקדם את אישור הוראת קבע 10/1 של אג"ת בנושא תהליך ייזום, פיתוח, הצטיידות וקליטה של אמצעי לחימה בצה"ל בנוסח המעודכן ויפרסם את ההוראה העדכנית. 

מומלץ כי בתהליכי פיתוח הכרוכים באתגרים טכנולוגיים, בסיכונים ובשינויים שמנהל מטה תוכנית במשרד הביטחון, יתכנס המטה לפחות בתדירות המינימלית הנדרשת, אחת לחצי שנה, ובמידת הצורך בתדירות גבוהה יותר. הדבר נדרש כדי לעמוד על פערים וחסמים ולדון בהם, לאתר פתרונות לטיפול בהם ולהבטיח עמידה בתכולות ובלוחות הזמנים. עוד מומלץ כי סיכומי הדיונים של מטה תוכנית יציגו באופן מדויק את סטוס הפרויקט לרבות העיכוב המצטבר אם קיים, כדי להציג לגורמים הנוגעים בדבר בצה"ל ובמשרד הביטחון תמונת מצב נכונה ועדכנית. בפרויקטים שהיתכנותם תלויה במוצר של ספק שהוא צד שלישי לפרויקט, מומלץ כי מטה תוכנית יוודא כי מתחילת שלב הפיתוח קיים תיאום מיטבי בין הספקים ושיתוף פעולה הדוק ביניהם במטרה להגביר את הוודאות שהפרויקט יתקדם כנדרש. 



---

---

## סיכום

בשני העשורים האחרונים שדה הקרב השתנה באופן הדרגתי אך מהותי.

הביקורת העלתה כי יותר משלוש שנים מאז יצאה לדרך התוכנית המסוימת לבניין הכוח שנועדה לשפר יכולות מסוימות - עלו פערים במימושה. זאת ועוד, בביקורת נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה של צה"ל ושל משרד הביטחון בייזום פרויקטים מסוימים ובבקרה עליהם.

נוכח זאת, מומלץ כי צה"ל ומשרד הביטחון יקיימו תחקיר שיבחן מה היו הליקויים שהובילו לכך שלא נקלטו רכיבים בתוכנית.