

דוח מבקר המדינה | אדר ב' התשפ"ב | מרץ 2022



צבא ההגנה לישראל

מיקורי חוץ בצה"ל



מיקורי חוץ בצה"ל

רקע

מיקור חוץ של תחומי פעילות בצה"ל משמעו העברת תחומים אלו לביצועם של גורמים אזרחיים. מיקור חוץ משמש לצה"ל כלי לביצוע מדיניות שמקטינה את מידת מעורבותו בניהול הפעילות הכלכלית, כדי להגביר את יעילות פעילותו, ואין הוא מיועד לליבת עיסוקיו. מראשית שנות התשעים של המאה העשרים בוחן צה"ל את האפשרויות להתייעל מהבחנה הכלכלית, בין היתר על ידי ביצוע מיקורי חוץ. מספטמבר 2015 צוות אזורי מטכ"ל בוחן ומלווה תהליכים אלו. מספטמבר 2017 עומדת בראש הצוות ראשת אגף התקציבים (את"ק) במשרד הביטחון (משהב"ט) והיועצת הכספית לרמטכ"ל (היועכ"ל).

נתוני מפתח

2	19	30	55
מיקורי חוץ בוצעו בזרוע הים (חה"י) בלא שהיא העלתה אותם לבחינת צוות האזורי המטכ"לי וללא אישורו של מנכ"ל משהב"ט	מיקורי חוץ בזרועות צה"ל החלו בשנים 2016 – 2020 (מבין 30 הנושאים שאישר מנכ"ל משהב"ט)	נושאים לביצוע במיקור חוץ אישר מנכ"ל משהב"ט בשנים 2016 – 2019	נושאים לביצוע במיקור חוץ העלו זרועות צה"ל לבחינת צוות האזורי המטכ"לי בשנים 2016 – 2019
0.25%	17.2 מיליון ש"ח	147.5 מיליון ש"ח	7 מיליארד ש"ח
שיעור החיסכון המתוכנן מהתקציב לתחומי "שוטף" ואחזקה תפעול ומינהל"ל מביצוע מיקורי החוץ: ז"י - 0.28% חה"א - 0.07% חה"י - 1.21%	סכום החיסכון השנתי המתוכנן מביצוע מיקורי החוץ: ז"י - 8.8 חה"א - 2.3 חה"י - 6.1	עלות שנתיית מתוכננת של 19 מיקורי חוץ: ז"י (9) - 93.8 חה"א (9) - 31.3 חה"י (1) - 22.4	התקציב לשנת 2019 לתחומי "שוטף" ואחזקה תפעול ומינהל"ל: זרוע היבשה (ז"י) - 3.1 זרוע האוויר והחלל (חה"א) - 3.4 חה"י - 0.5



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני 2019 עד נובמבר 2020, לסירוגין, תהליכים הנוגעים לביצוע מיקורי חוץ של פעילויות מסוימות בצה"ל. במסגרת זו נבדקו בעיקר המסד הנורמטיבי הנוגע למיקורי חוץ, הבחינה של מיקורי חוץ לאחזקת כלי שיט בצוות האזרח המטכ"לי, תהליכי מיקור חוץ של פעילויות לאחזקת שתי ספינות בחה"י והבקרה של מינהל ההרכשה והייצור במשהב"ט (מנה"ר) וגורמי את"ק בחה"י בנושא. הביקורת נעשתה במשהב"ט ובצה"ל.

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 15.2.21 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



עלויות ביצוע מיקורי חוץ בזרועות צה"ל - התקציב של ז"י לתחומי "שטף ואחזקה תפעול ומינהל" לשנת 2019 הסתכם בכ-3.1 מיליארד ש"ח, והחיסכון המשוער מביצוע מיקורי החוץ הסתכם בכ-8.8 מיליון ש"ח לשנה מתוך כ-103 מיליון ש"ח לשנה - עלות מוערכת לביצוע בצה"ל; התקציב של חה"א - כ-3.4 מיליארד ש"ח, והחיסכון - כ-2.3 מיליון ש"ח מתוך כ-34 מיליון ש"ח; והתקציב של חה"י - כ-0.5 מיליארד ש"ח, והחיסכון - כ-6.1 מיליון ש"ח מתוך כ-29 מיליון ש"ח.

פקודות והוראות במעהב"ט - פקודת הקבע (פק"ע) של ז"י והנוהל של חה"א אינם דנים בתהליך הבחינה באת"ק ובאישור מנכ"ל משהב"ט לבצע מיקור חוץ. בחה"י לא נקבעו פקודה או נוהל בנושא דין. הזנה שגויה של רכיבי ענישה משמעותה פגיעה ביישום של החלטות שיפוטיות ובאכיפתן.

תכלול בחינת מיקורי הפנים והחוץ - אין למטה הכללי בצה"ל (המטכ"ל) ראייה שלמה של בחינת נושאי ההתייעלות בתחומי מיקורי הפנים¹ והחוץ גם יחד. למעט בחינה כלכלית שמבצע את"ק בעת חידוש הסכמי התקשרות עם חברות, אין במטכ"ל גורם המבצע בחינה

1 בדוח זה מיקור פנים משמעו העברת פעילות שמבצעים גורמים אזרחיים לצה"ל.



עיתית של הפעילויות שחברות אזרחיות החלו לבצע עבור צה"ל לפני הקמת צוות האזרח המטכ"לי.

בחינת מיקורי חוץ של אחזקת כלי שיט בצוות האזרח המטכ"לי - צוות האזרח המטכ"לי לא השלים את הבחינה של ביצוע מיקורי חוץ לטיפול אחזקה של כלי שיט קטנים וגדולים בכלל דרגי האחזקה בצה"ל, לרבות צביעת כלי השיט, שהיא פעילות רחבת היקף יחסית לכלל תכולות האחזקה בצה"ל. זאת שלא על פי סיכומו של ראש אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) לשעבר מנובמבר 2015 כי יש לבצע את הבחינה האמורה. כמו כן, במועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, חה"י ומנה"ר עדיין לא הציגו "תובנות ומסקנות" מביצוע מיקורי החוץ של הטיפול באחזקת כלי שיט קטן² לפני צוות האזרח המטכ"לי.

מיקורי חוץ של פעילויות בצה"י בשנים 2016 - 2019 - חה"י לא העלה את מיקורי החוץ בנושאי טיפולי אחזקה לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב' לבחינת צוות האזרח המטכ"לי ולא קיבל את אישורו של מנכ"ל משהב"ט לבצעם. אף על פי כן מנה"ר, שנציגו חבר בצוות, פעל למימוש דרישות הרכש של חה"י לביצועם והתקשר עם גורמים אזרחיים. נמצא כי גורמי מחלקת תקציבים וכלכלה בצה"י (תו"כ) ומנה"ר לא התריעו לפני צוות האזרח המטכ"לי וראש מספן ציוד (רמצי"ד) כי יש להעלותם לבחינת הצוות ולקבל את אישור מנכ"ל משהב"ט לביצוע.

מיקורי חוץ של פעילויות בצה"א בשנים 2016 - 2019 - חה"א לא העלה לבחינת צוות האזרח המטכ"לי שני מיקורי חוץ בנושא חלקי חילוף למטוסים ובנושא תחזוקה ותמיכה למערכות תקשוב. הדבר ממחיש אי-בהירות לגבי תכולת הוראת משהב"ט (המ"ב) במקרים של חידוש התקשרות הכולל שינוי תכולת מהותי.



הנחיית ראשת את"ק והיועכ"ל - ראשת את"ק והיועכ"ל הנחתה את הזרועות להציג לצוות האזרח המטכ"לי תחקירים על ביצוע מיקורי החוץ.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יבחנו את האפשרות לקבוע יעדים שנתיים לגבי היקף החיסכון שיושג באמצעות מיקורי חוץ, והיקפי התכנון והביצוע הכספיים של מיקורי החוץ ולשיפור במבצעות או במתן השירות בכל אחת מהזרועות, יעקבו אחר העמידה ביעדים אלו ובהתאם לתוצאות המעקב יבחנו את הכדאיות של המשך ביצוע מיקורי חוץ אלו בצה"ל.

מומלץ כי אג"ת ואת"ק יבחנו מדי שנה בשנה מהם הסכומים שהזרועות חוסכות בעקבות ביצוע מיקורי חוץ ויקבעו אמות מידה במונחים כספיים לתקצובן של הזרועות, אם אלו הצליחו להתייעל, וכן ישקלו להעניק פרס מטכ"לי גם עבור התייעלות בעקבות ביצוע מיקורי חוץ. זאת כדי להניע ביתר שאת את הזרועות לזיום ולקיים תהליכי מיקורי חוץ וכדי

2 למעט בנושא שהעלה בדצמבר 2019 משרד מבקר המדינה לפני את"ק לגבי ביצוע מיקורי חוץ ל שני כלי שיט קטנים א' ו-ב' ללא אישור של הצוות.



להגביר את ההתייעלות בצה"ל. עוד מומלץ כי את"ק יקבע כללים שלפיהם הזרועות ידווחו לצוות האזרח המטכ"לי באופן סדור ועיתי על עלויות הביצוע של מיקורי החוץ, ובכלל זה יקבע מדרג סכומים לגביהם יש לדווח על פערים ניכרים בין העלויות המתוכננות ובין העלויות בפועל.

מומלץ כי צוות האזרח המטכ"לי יקבע מתכונת לבחינת שביעות הרצון בזרועות ממיקורי החוץ, לרבות באמצעות ביצוע סקרים, ניתוחם והפקת מסקנות ולקחים ככלל ובין-זרועיים בפרט, וכי הזרועות יעלו לפניו לדיון באופן עיתי את ממצאי הבחינה האמורה, וזאת בין היתר לצורך מעקב ובקרה בראיית המטכ"ל בעניין התפוקות שהתקבלו וטיבו של המענה המבצעי.

מומלץ כי צוות האזרח המטכ"לי יפעל לכך שהזרועות יציגו לפניו באופן עיתי תחקירים לגבי מיקורי החוץ שבוצעו, וזאת לצורך טיוב הפקת הלקחים ויישומם במסגרת מיקורי חוץ בעתיד, ובכך הגברת ההתייעלות הכלכלית ומתן המענה המבצעי באמצעותם. עוד מומלץ כי התחקירים יופצו לצורך למידה הדדית בין כל הזרועות.

מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט, ראשת את"ק והיועכ"ל צוות האזרח המטכ"לי יגבשו מודל מדורג לפי סכומי התקשרות ומהות השינויים בתפיסת הניהול או בתכולות העבודה במיקורי חוץ קיימים. לגבי סכומים נמוכים או פחות מהותיים מומלץ כי תיבחן האפשרות להסמך את הזרועות להמשיך בביצוע מיקורי החוץ ולבחון מנגנון חלופי של דיווח לצוות על מיקורי חוץ אלו. זאת לשם הקניית גמישות ניהולית ועידוד הזרועות להשתמש בכלי של התייעלות באמצעות מיקורי חוץ.

מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יגדירו כנדרש בהמ"ב ובפקודת מטכ"ל (פ"מ) את פעילות מיקורי החוץ, לרבות התייחסות לגבי פעילויות חדשות שלא בוצעו עד כה בצה"ל ולגבי ההבחנה בין פעילות מיקורי חוץ לפעילות סיוע, ככל שקיימת.

מומלץ כי צה"ל יבחן את נושא הבקרה המטכ"לית לגבי מתן המענה הנדרש לו וההתייעלות הכלכלית בתחומי מיקורי הפנים והחוץ גם יחד, ובכלל זה את הצורך בקביעת גורם שיתכלל שני תחומים אלה; ויפעל לכך שתתבצע בחינה עיתית בראיית המטכ"ל של כדאיות מיקורי החוץ שהחלו עוד לפני הקמת צוות האזרח המטכ"לי.

מומלץ כי זרועות צה"ל ואגפי המטכ"ל, בתיאום עם צוות האזרח המטכ"לי, ימפו את הפעילויות המבוצעות באמצעות גורמים אזרחיים ויבחנו אילו פעילויות הן בגדר מיקורי חוץ ונדרש כי הצוות ידון בהן ויעבירן למנכ"ל משהב"ט לשם קבלת אישורו. כמו כן מומלץ כי משהב"ט יבחן את דרכי הבקרה המיטביות, לרבות אלו הנדרשות במערכת הרכש הממוחשבת, לזיהוי כל סוגי הפעילויות שהן מיקורי חוץ.



תהליך לביצוע מיקור חוץ



מצגת את"ק בנושא בחינה וליווי של מהלכי הפרטה בצה"ל ממרץ 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

נוכח החשיבות שבביצוע התייעלות בצה"ל בכלל ובאמצעות מיקורי חוץ בפרט, וכדי לייעל את תהליכי הייזום, הבחינה והליווי של מיקורי החוץ במעב"ט, על משהב"ט וצה"ל לפעול יחדיו לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, ובכלל זה לגבש מסגרת נורמטיבית שלמה ומתואמת לפעילות זו, ולחזק ולייעל את מנגנוני הבקרה על יישומה. לכך אף נודע משנה תוקף בעת התייעלות כלכלית אשר צפויה ללוות את מעב"ט בשנים הקרובות.



מיקורי חוץ בצה"ל

מבוא

הפרטת תחומי פעילות של צה"ל משמעה העברת תחומים אלו לידי גורמים אזרחיים שהם ספקים של משרד הביטחון (להלן - משהב"ט). ההפרטה משמשת לצה"ל כלי לביצוע מדיניות שמקטינה את מידת מעורבותו בניהול הפעילות הכלכלית, כדי להגביר את יעילות פעילותו. יצוין כי היא אינה מיועדת לליבת עיסוקיו. מראשית שנות התשעים של המאה העשרים בוחן צה"ל את האפשרויות להתייעל כלכלית באמצעות הפחתת עלויות הקיום שלו, בין היתר על ידי ביצוע מיקור חוץ³. מיקור חוץ הוא הפרטה חלקית של תחומי הפעילות, באופן שנותרת בידי צה"ל האחריות לפעילות אך הביצוע מועבר לגורם אזרחי.

הוראת משהב"ט: בהוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) מפברואר 2018 בנושא העקרונות והמדדים⁴ לביצוע מיקור חוץ למשימות של צה"ל ושל משהב"ט נקבע כי מיקור חוץ או אזור הוא העברת פעילות שמבצע צה"ל לגורמים אזרחיים באמצעות שיטות התקשרות שונות (להלן - מיקור חוץ). מטרתה של המ"ב היא להגדיר את תהליכי העבודה הנדרשים במערכת הביטחון⁵ (להלן - מעהב"ט) לביצוע מיקור חוץ למשימה של צה"ל ואת הכללים והמדדים הנדרשים לצורך קבלת החלטות בנושא. בהמ"ב נקבע בין היתר כי אגף התקציבים (להלן - את"ק) שבמשהב"ט יתכלל את בחינת החלופות לביצוע מיקור חוץ לעומת ביצוע עצמי, וכי בחינת החלופות תוצג למנכ"ל משהב"ט לצורך קבלת אישורו לבצע את מיקור החוץ. פעילותו של את"ק בעניין זה מבוצעת באמצעות צוות אזורי מטכ"ל שמינה סגן הרמטכ"ל לשעבר באוגוסט 2015 (להלן - צוות האזורי המטכ"ל).

ועדת ברודט: בנובמבר 2006 מינה ראש הממשלה דאז ועדה בראשות מר דוד ברודט לבחינת היבטים שונים הנוגעים לתקציב הביטחון ובהם גודל התקציב והמענה הביטחוני הנקבע בהתאם לכך (להלן - ועדת ברודט). הוועדה המליצה לממשלה במאי 2007 בין היתר על הנהגת תקציב רב-שנתי למעהב"ט ועל תוכנית התייעלות בצה"ל בהיקף כספי של 30 מיליארד ש"ח בשנים 2008 - 2017 שנועדה להביא לחיסכון בתחומים שונים, כגון עלויות פרישת כוח אדם ופנסיה, וכן באמצעות ביצוע מיקור חוץ ואזורי. ביולי 2007 אישרה הממשלה את ההמלצות.

דוח נוה: נוכח היקפו הכספי של תקציב הביטחון שנקבע בעקבות המלצותיה של ועדת ברודט ונוכח הצורך למצות את כלל אפיקי התייעלות בצה"ל, סיכם באפריל 2014 סגן הרמטכ"ל לשעבר⁶ דוח של צוות בנושא בחינת הפרטתם של משקים ומערכים בצה"ל (להלן - דוח נוה). בדוח הומלץ בין היתר לבצע מיקור חוץ של משקים שונים בשלוש הזרעות ובאגפי המטה הכללי (להלן - המטכ"ל). באפריל 2014 התקיימה פגישת עבודה בין הרמטכ"ל

3 דוח זה עוסק במיקור חוץ למשימות של צה"ל בלבד.

4 קריטריונים בלשון המ"ב.

5 בדוח זה - צה"ל ומשהב"ט.

6 סגן הרמטכ"ל לשעבר סיים את תפקידו בינואר 2013 אך נותר בצה"ל עד סוף שנת 2014.



דאז לסגן הרמטכ"ל דאז בנושא הדוח, ובה אישר הרמטכ"ל דאז את ההמלצות, לרבות את ההמלצה להמשיך בעבודת מטה (להלן - עמ"ט) לגבי יישומן.

ועדת לוקר: במאי 2014, בעקבות קבלתה של החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), מינה ראש הממשלה ועדה בראשות האלוף (במיל') יוחנן לוקר שתפקידה היה, בין היתר, לבחון את ההקצאה התקציבית הרב-שנתית לחומש הקרוב של תקציב הביטחון (להלן - ועדת לוקר). הוועדה הגישה לראש הממשלה את המלצותיה ביוני 2015. בין היתר המליצה הוועדה כי על מעהב"ט להגביר את תהליך ההתייעלות כדי לפנות מקורות תקציביים להגברת המוכנות וההתעצמות. זאת בין היתר באמצעות ביצוע מיקורי חוץ.

הנחיות לתכנון התוכנית הרב-שנתית "גדעון": ביולי 2015 סיכם הרמטכ"ל דאז את שלב העיצוב וההנחיות לתכנון מפורט של התוכנית הרב-שנתית (להלן - תר"ש) "גדעון" לשנים 2016 - 2020. הרמטכ"ל קבע כי נדרש לבצע שינוי ניכר במבנה ובארגון של צה"ל כדי שייטיב להתמודד עם אתגרי העתיד ועם האיומים המתפתחים, וכדי להתייעל ו"לפנות משאבים" של כוח אדם ותקציב.

צוות האזרוח המטכ"לי: בהמשך לדוח נוח מאפריל 2014 ובעקבות סיכום הרמטכ"ל לשעבר מיולי 2015 מינה סגן הרמטכ"ל דאז באוגוסט 2015 את ראשת מחלקת (להלן - רמ"ח) תקציבי יבשה דאז באת"ק לראשת צוות האזרוח המטכ"לי לבחינה ולליווי של מהלכי הפרטה וחילול בצה"ל בעלי פוטנציאל כלכלי, נוספים על אלו שהוזכרו בדוח נוח. מספטמבר 2017 עומדת בראש הצוות ראשת את"ק, המשמשת גם בתפקיד היועצת הכספית לרמטכ"ל⁷ (להלן - היועכ"ל).

בכתב המינוי של צוות האזרוח המטכ"לי נקבע כי הצוות יגבש רשימה של פעילויות המיועדות למיקור חוץ, יבחן, ילווה ויבקר אותן במהלך תר"ש "גדעון". בצוות חברים, בין היתר, נציג מינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) במשהב"ט וכן נציגי את"ק בשלוש זרועות צה"ל - זרוע היבשה (להלן - ז"י) זרוע האוויר והחלל (להלן - חה"א) וזרוע הים (להלן - חה"י). נציגי את"ק בזרועות כפופים מהבחינה הארגונית למפקדיהן ופועלים מהבחינה המקצועית לפי הנחיות היועכ"ל. עם נציגי את"ק נמנים, בין היתר, נציגי מחלקת תקציבים וכלכלה (להלן - תו"כ) בחה"י ונציגי מחלקת תקציבים ובקרה (מת"ב) בחה"א.

7 חיל - העברת פעילות שמבצעים גורמים אזרחיים לצה"ל. השימוש בהקשר זה בדוח נעשה באמצעות המילים מיקור פנים.

8 רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק בתפקידה הקודם. ראשת את"ק היא קצינה בצה"ל בדרגת תא"ל המשמשת גם בתפקיד היועכ"ל. כראשת את"ק היא כפופה למנכ"ל משהב"ט, וכיועכ"ל היא כפופה לרמטכ"ל.



תרשים 1: התהליך לביצוע מיקור חוץ



מצגת את"ק בנושא בחינה וליווי של מהלכי הפרטה בצה"ל ממרץ 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני 2019 עד נובמבר 2020, לסירוגין, תהליכים הנוגעים לביצוע מיקורי חוץ של פעילויות מסוימות בצה"ל. במסגרת זו נבדקו המסד הנורמטיבי הנוגע למיקורי חוץ, ובכללו ההוראות והפקודות במשהב"ט ובצה"ל, לרבות בזרועות, התיאום בין משהב"ט וצה"ל לגבי הוראת משהב"ט בנושא מיקור חוץ, וההגדרות של מיקור חוץ בהוראת משהב"ט. כמו כן הביקורת התמקדה במספר מצומצם של דוגמאות לבחינת ההתנהלות הכוללת במערהב"ט בנושא מיקורי החוץ, ובכלל זה התמקדה בסוגיית הבחינה של מיקורי חוץ לאחזקת כלי שיט בצוות האזרח המטכ"לי, בתהליכי מיקור חוץ של פעילויות לאחזקת שני כלי שיט קטנים (להלן - כלי שיט קטנים א' ו-ב') בחה"י, בבקרה של מנה"ר וגורמי את"ק בחה"י על ביצוע מיקורי חוץ אלו, ובתחקירים שביצעו את"ק, חה"י ומנה"ר בנושא. הביקורת נעשתה במשהב"ט: בלשכת המנכ"ל, באת"ק ובמנה"ר; ובצה"ל: בלשכת סגן הרמטכ"ל, בז"י, בחה"א ובחה"י.

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 15.2.21 והוטל עליו חיסיון עד לדיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת המשנה האמורה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

היבטים הנוגעים לביצוע מיקורי חוץ

תמריץ להתייעלות באמצעות מיקורי חוץ במערהב"ט: כפי שעולה מהמ"ב בנושא מיקורי חוץ ובהתאם להנחיות ראשת את"ק והיועכ"ל, זרועות צה"ל אמורות להעלות לבחינת צוות האזרח המטכ"לי פעילויות שלהן יש פוטנציאל להתייעלות כלכלית באמצעות ביצוע מיקור חוץ. קיימים בצה"ל מנגנונים המתמריצים את הזרועות לפעול כאמור. בפקודת העבודה של צה"ל לשנת 2017,



הקובעת את תוכנית העבודה שלו לאותה שנה, נקבע כי החיסכון שיושג מתוכנית ההתייעלות של צה"ל הוא חלק בלתי נפרד מהמקורות התקציביים של הגופים המתייעלים, וכי בשנת 2017 החיסכון שיושג "יישאר לשימוש הגוף החוסך". בפקודת העבודה לשנת 2018 נקבע כי בכל שנה תקיים תחרות בין גופי צה"ל בתחום ההתייעלות כתמריץ לעידוד ולהרחבה של העיסוק בתחום, ויינתן לגוף המצטיין פרס היוע"ל להתייעלות.

באוקטובר 2020 מסרה לשכת ראשת את"ק והיוע"ל למשרד מבקר המדינה כי פרס היוע"ל להתייעלות מוענק בכל שנה כדי לעודד התייעלות וחיסכון בתקציב מעהב"ט, וכי בשנים 2016 - 2019 הפרס ניתן בנושאים שונים, ולא ניתן לנושאים הנוגעים למיקורי חוץ.

ביוני וביוולי 2020 מסרו ז"י, חה"א וחה"י למשרד מבקר המדינה לגבי התמריץ להתייעלות באמצעות מיקור חוץ כדלקמן: חה"י וחה"א מסרו כי החיסכון המושג בזכות מיקור חוץ מאפשר מיצוי משימות נוספות של החיל בתקציב נתון. עם זאת חה"י הוסיף כי "הכסף הנחסך אינו צבוע". דהיינו, החיסכון האמור אינו מתווסף למקורות התקציביים של החיל מדי שנה בשנה בעת קביעת התקציב. ז"י מסרה כי היא אינה מתוגמלת באופן ישיר מביצוע מיקורי חוץ, כיוון שהסכומים שנחסכו באמצעותם נצברים בידי המטכ"ל, והוא מתעדף מחדש את חלוקת התקציב בין כל גופי צה"ל.

בינואר 2021 הודיעו צה"ל ולשכת ראשת את"ק והיוע"ל למשרד מבקר המדינה כי כל שנה נקבעים יעדי התייעלות לכלל גופי צה"ל הניתנים למימוש בין היתר באמצעות מיקורי חוץ, כי גופי צה"ל קובעים את הדרכים למימוש היעדים, כי החיסכון בזכות פעילויות התייעלות שמבצעים גופי צה"ל, לרבות באמצעות מיקורי חוץ, נותר בידי הגופים; כי גופי צה"ל פונים לאת"ק לאימות החסכונות ואת"ק מאשר את הסכומים; וכי תוכנית העבודה המאושרת לגופים נובעת ממצרף של שיקולים רבים ובהם גם תוספות וקיצוצים בתכולות העבודה של הגופים.

מהאמור לעיל עולה פער בין תפיסת הזרועות לבין תפיסת את"ק והיוע"ל בכל הנוגע לחיסכון הנותר בידי הזרועות מביצוע מיקורי חוץ.

מומלץ כי המטכ"ל יקבע אמות מידה במונחים כספיים לתקצובן של הזרועות מהתייעלות באמצעות מיקורי חוץ.

מומלץ כי את"ק ואגף התכנון (להלן - אג"ת) במטכ"ל יבחנו מדי שנה בשנה מהם הסכומים שהזרועות חוסכות בעקבות ביצוע מיקורי חוץ ויקבעו אמות מידה במונחים כספיים לתקצובן של הזרועות, אם אלו הצליחו להתייעל, וכן ישקלו להעניק פרס מטכ"לי גם עבור התייעלות בעקבות ביצוע מיקורי חוץ. זאת כדי להניע ביתר שאת את הזרועות ליזום ולקיים תהליכי מיקור חוץ וכדי להגביר את ההתייעלות בצה"ל.

תמריץ להתייעלות באמצעות מיקורי חוץ במשרדי ממשלה: לגבי החיסכון המושג מהתייעלות באמצעות מיקורי חוץ במשרדי ממשלה נוספים יצוין כי בנובמבר 2020 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי אגף התקציבים אחראי לעידוד ולליווי של משרדי הממשלה ויחידות הסמך בהם בנושא התייעלות תקציבית במגוון דרכים, כגון קידום תוכניות פרישה של עובדים בשיתוף עם נציבות שירות המדינה, ושינויים מבניים ביחידות שונות במשרדי הממשלה, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה ונציבות שירות המדינה, למשל שינוי מבנה יחידות הרכש הממשלתיות. עוד מסר משרד האוצר כי אגף התקציבים אינו מעורב בתחום מיקורי החוץ של



משרדי הממשלה ומאפשר להם לפעול בנושא בהתאם לצורכיהם ולדין, ולפיכך המשרדים האמורים נהנים מהחיסכון התקציבי הנובע ממיקורי החוץ שביצעו.

מדדים לביצוע מיקורי חוץ: במסמך של רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק לשעבר מספטמבר 2015 בנושא פעילות צוות האזרוח המטכ"לי פורטו מדדי הסף שעל הצוות לבחון כדי לקבל החלטות הנוגעות לביצוע מיקור חוץ לפעילויות של צה"ל. דהיינו, אי-עמידה באחד ממדדי הסף משמעה כי יוחלט שלא לבצע מיקור חוץ. כמו כן פורטו במסמך מדדים נוספים שעל הצוות לבחון לצורך קבלת ההחלטה. בין היתר על בסיס תוצרים של צוותי עבודה במעב"ט ועל בסיס מסמך הרמ"ח נקבעו בהמ"ב בנושא מיקורי חוץ מדדי הסף ומדדים נוספים שיש לבחון במסגרת ההחלטה אם לבצע מיקור חוץ. כמו כן נקבע בהמ"ב כי השיקול המוביל לצורך קבלת החלטה אם לבצע מיקור חוץ הוא הכדאיות הכלכלית. להלן בתרשימים 2 ו-3 פירוט המדדים.

תרשים 2: מדדי הסף שלפיהם יחליט צוות האזרוח המטכ"לי אם לבצע מיקור חוץ



מסמכי צוות האזרוח המטכ"לי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 3: מדדים נוספים לבחינה בצוות האזרח המטכ"לי



מסמכי צוות האזרח המטכ"לי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * "חזרה לאחור" - החזרת הפעילות שבוצעה במיקור חוץ לביצוע עצמי בצה"ל.

ריתוק משקי: אחד ממדדי הסף שעל צוות האזרח המטכ"לי לבחון כדי להחליט אם לבצע מיקור חוץ לפעילויות של צה"ל הוא מתן מענה מבצעי בעיתות שגרה ובמצבי חירום. חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, מגדיר מפעל חיוני כמפעל או חלק ממנו הפועל או שאפשר להפעילו בין היתר לצורכי הגנת המדינה או לקיום שירותים חיוניים ושאושר לעניין זה בצו של השר המוסמך. אחת הדרכים לתת מענה לצורכי מעהב"ט לקבל שירותים וטובין במצבי חירום כדי לאפשר את המשך פעילותה (רציפות תפקודית) היא באמצעות המפעלים החיוניים והריתוק המשקי, וזאת בהתאם לדרישות של צה"ל. כדי לאפשר עבודה במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים קיומיים במצבי חירום נדרש לבצע ריתוק משקי של כוח אדם ולשחרר אמצעים שונים, כגון כלי רכב ומלגזות מחובת הגיוס לצה"ל במצבי חירום. כדי לתת את המענה הנדרש מחויבת מעהב"ט להיערך להמשך פעילותם של כלל הספקים החיוניים לה גם במצבי חירום, לרבות במסגרת מיקורי חוץ, ככל הנדרש.

9 קריאת העובדים במפעל חיוני או במפעל למתן שירותים קיומיים לשירות עבודה באותו מפעל בצו לשירות עבודה בחירום לפי החוק.



המ"ב בנושא הרייתוק המשקי¹⁰ עוסקת בין היתר ביחסי הגומלין בין גופים שונים במשהב"ט ומול כל הגופים הדורשים¹¹ במעהב"ט. בהמ"ב נקבעו הוראות והנחיות מקצועיות לטיפול במפעלים החיוניים וברייתוק המשקי. אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשהב"ט (להלן - אמו"ן) באמצעות היחידה לשעת חירום ומבצעים באמו"ן מרכז את העמ"ט במעהב"ט בתחום הרייתוק המשקי.

במסגרת פעילותו של משהב"ט בנושא הרייתוק המשקי הוא הקים מערכת מידע ייעודית וייחודית במדינה, התומכת בכלל הפעילות של מעהב"ט ובניהול הנתונים על המפעלים החיוניים כאמצעי לקבלת החלטות בעיתות שגרה ובמצבי חירום לגבי היערכותם והפעלתם של המפעלים הללו, בהתאמה; ממפה את התפוקות הנדרשות מהמפעלים החיוניים ואת תקן העובדים והאמצעים הנדרשים כדי לספק את התפוקות שהוגדרו; מבצע לפי תוכנית עבודה בקרה על המוכנות והכשירות של המפעלים החיוניים וכן מבצע תרגילים בעניין זה במשולב עם צה"ל; מכין אישורי מעבר במצבי חירום לעובדים הנדרשים ועוד.

נוסף על האמור לעיל מנה"ר מעגן במידת הצורך בהסכמי התקשרות עם ספקים סעיף העוסק במצבי חירום וברייתוק משקי, ולפיו הספק מתחייב למלא את התחייבויותיו גם במצבי חירום ונדרש לוודא כי הוא ערוך למלאן במצבי חירום. עוד נקבע בהסכמים כי אם הספק או קבלני משנה שלו אינם מוגדרים כמפעלים חיוניים ומשהב"ט יבקש להכריז עליהם ככאלו, אזי הספק מתחייב לשתף פעולה עם משהב"ט ועם כל רשויות המדינה הרלוונטיות לצורך ההכרה האמורה.

בנובמבר 2020 מסר חה"י למשרד מבקר המדינה כי ריתוק משקי מבוצע למפעלים ולא לפעילויות מיקורי חוץ. כך למשל בוצע ריתוק משקי לחברה א' ככלל. יצוין שהחברה ביצעה פעילויות אחזקה במיקור חוץ לכלי שיט.

באוקטובר 2020 מסר אמו"ן למשרד מבקר המדינה כי לא נדרש בהכרח לבצע ריתוק משקי לכל הפעילויות שבמיקורי החוץ. כמו כן מסר אמו"ן לגבי 28 מיקורי החוץ שנבדקו¹² כי צה"ל דרש לבצע ריתוק משקי לעשרה מהם (36%), וכי הפעילויות המבוצעות במיקורי חוץ לגבי חמישה (50%) מעשרת מיקורי החוץ האמורים מוגדרות חלקית בלבד במסגרת הרייתוק המשקי. באותו החודש מסר חה"א למשרד מבקר המדינה כי בהסכמי ההתקשרות עם הספקים ניתן מענה למצבי חירום, וכי לגבי שניים מבין 12 מיקורי החוץ שנבדקו בחה"א לא נדרש לבצע ריתוק משקי. נוסף על כך, לגבי פעילות שירותי גרירה וחילוץ של כלי רכב מינהלתיים במיקור חוץ בז"י מסר אמו"ן כי הפעילות לא הוגדרה לביצוע בעת ריתוק משקי ואילו ז"י מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020 כי הפעילות הוגדרה. להלן בלוח 1 יפורט מידע - לפי תשובות אמו"ן, ז"י וחה"א על מיקורי החוץ לגביהם דרש צה"ל לבצע ריתוק משקי וכן על הפער בין התפוקות שנדרשו למצבי חירום לבין כלל הפעילות המבוצעת במיקור חוץ.

10 אשר לנושא הרייתוק המשקי יש גם פקודת קבע של אגף המודיעין בצה"ל (אמ"ן) והוראה של אגף התקשוב בצה"ל.

11 גוף במעהב"ט שהועמדה לרשותו מסגרת תקציבית, והוא רשאי להגיש דרישות לרכש במסגרת זו. אג"ם-תוה"ד, המילון למונחי צה"ל (1988).

12 19 מיקורי חוץ שהחלו בשנים 2016 - 2020 לאחר בחינת צוות האזרח המטכ"לי ותשעה מיקורי חוץ נוספים בחה"י ובחה"א שנבדקו בביקורת.



לוח 1: מיקורי חוץ לגביהם דרשו זרועות צה"ל לבצע ריתוק משקי

מס'	פעילות	ז"י וחה"א דרשו לבצע ריתוק משקי (תשובת אמו"ן)	ז"י דרשה לבצע ריתוק משקי (תשובת ז"י)	חה"א דרש לבצע ריתוק משקי בהסכמי ההתקשרות (תשובת חה"א)	הפעילויות שבמיקור חוץ מוגדרות במסגרת הריתוק המשקי (תשובת אמו"ן)
דרישת ז"י לבצע ריתוק משקי - התאמה לתשובת אמו"ן					
1	אחזקת משק של מערכות מסוימות	כן	כן	-	כן
2	אחזקת מזגנים לרק"ם*	כן	כן	-	חלקית
3	אחזקת מערכות "תומכות חיים" לרק"ם	כן	כן	-	חלקית
4	אחזקת מטעני עזר לרק"ם	כן	כן	-	חלקית
5	תיקון והחלפה של צמיגים לכלי רכב מינהלתיים	כן	כן	-	כן
6	מחסן חברה לחלפי רכב	כן	כן	-	כן
דרישת חה"א לבצע ריתוק משקי - התאמה לתשובת אמו"ן					
1	שירותי תדלוק תעופתי	כן	-	כן	חלקית
2	הרחבת שירותי תדלוק תעופתי בבסיס א'	כן	-	כן	חלקית
3	אחזקה ותמיכה למערכות תקשוב	כן	-	כן	כן
דרישת ז"י לבצע ריתוק משקי - אין התאמה לתשובת אמו"ן					
1	שירותי גרירה וחילוץ לכלי רכב מינהלתיים	לא	כן	-	לא
דרישת חה"א לבצע ריתוק משקי - אין התאמה לתשובת אמו"ן					



מס'	פעילות	ז"י וחה"א דרשו לבצע ריתוק משקי (תשובת אמו"ן)	ז"י דרשה לבצע ריתוק משקי (תשובת ז"י)	חה"א דרש לבצע ריתוק משקי בהסכמי ההתקשרות (תשובת חה"א)	הפעילויות שבמיקור חוץ מוגדרות במסגרת הריתוק המשקי (תשובת אמו"ן)
1	ליין מסוק מסוים	כן	-	לא	כן
2	הסעדה ותפעול של מטבחים בחה"א	לא	-	כן	לא
3	מטבחוני טייסת	לא	-	כן	לא
4	שירותי אחסנה עבור גף אחסנה מסוים	לא	-	כן	לא

תשובות אמו"ן וחה"א מאוקטובר 2020, ותשובת ז"י מנובמבר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* רכב קרבי משוריין.

מלוח 1 עולה כי בארבעה מהנושאים - ליין מסוק מסוים, הסעדה ותפעול של מטבחים בחה"א, מטבחוני טייסת ושירותי אחסנה עבור גף החסנה מסוים - אין התאמה בין הנתונים שבמערכת המידע של משהב"ט לפי תשובת אמו"ן לבין הסכמי ההתקשרות לפי תשובת חה"א בכל הנוגע לדרישות של החיל לבצע ריתוק משקי למיקורי חוץ מסוימים, וכי בנושא נוסף - שירותי גרירה וחילוץ לכלי רכב מינהלתיים אין התאמה בין תשובות אמו"ן וז"י.

מומלץ כי אמו"ן, חה"א וז"י יתאמו ביניהם את הדרישות לביצוע ריתוק משקי למיקורי חוץ, וכי הזרועות יפעלו ככל הנדרש באמצעות מנה"ר להגדרת התפוקות הנדרשות לחירום בהסכמים עם הספקים השונים.

בדצמבר 2020 מסר אמו"ן למשרד מבקר המדינה כי יבחן מול הזרועות את הסיבות לא-ההתאמה בין התשובות שלעיל.

יכולת "חזרה לאחור": מדד נוסף שצוות האזרח המטכ"לי בוחן כדי להחליט אם לבצע מיקור חוץ הוא היכולת לשמור על הידע בצה"ל, היכולת של "חזרה לאחור" והעלויות הנדרשות לכך. יכולת ה"חזרה לאחור" נדרשת בין היתר במקרה של כישלון מיקור החוץ, למשל כשהספק אינו עומד בהתחייבויותיו לבצע את תכולות העבודה ולספקן בלוחות הזמנים הנדרשים. במקרים כאלה רשאי משהב"ט לבטל את הסכמי ההתקשרות עם הספקים נוכח הפרתם (בנושא זה ראו בהמשך). יצוין כי, קיימים גם מיקורי חוץ שבמסגרתם מתבצע רכש מערכות חדשות שצה"ל לא תחזק בעבר, ומתקבלים שירותי אחזקה עבורן במשך שנים, כגון בנושא משק של מערכות מסוימות בז"י. במקרים כאלה אין בידי צה"ל היכולת לבצע אחזקה של המערכות החדשות. לפיכך, אם צה"ל יחליט כי ברצונו לבצע את פעילות האחזקה אזי יהיה עליו להקים את התשתיות

הנדרשות לשם כך, להכשיר כוח אדם ייעודי לביצוע המשימה, וכן לרכוש את הידע הנדרש לביצוע העבודה, אם הדבר אפשרי.

ביוני וביוולי 2020 מסרו ז"י, חה"א וחה"י למשרד מבקר המדינה לגבי יכולת ה"חזרה לאחור" כדלקמן: חה"י מסר כי הנושא אינו רלוונטי לגבי מיקורי חוץ של פעילויות מספנת חה"י (להלן - המספנה) כיוון שמערך האחזקה נותר בידי המספנה ובוצע מספר מועט של מיקורי חוץ שנגעו לאחזקת כלי שיט. חה"א מסר כי בנהלים שלו מודגש שלא יבוצעו מיקורי חוץ לפעילויות "ליבה" מבצעיות, וכי הוא שומר על מוקדי הידע, על אנשי מילואים ועל הבעלות על התשתיות והציוד בפעילויות המבוצעות במיקורי חוץ. עם זאת החיל מסר כי אם תידרש "חזרה לאחור" לאחר ביצוע מיקורי חוץ במשך שנים רבות, יידרש מאמץ רב יותר נוכח אובדן כשירויות של כוח האדם והשינוי במערכים שבוצע לגביהם מיקורי חוץ. ז"י מסרה כי ככלל היא שומרת על היכולת, בין היתר באמצעות תגבור יכולת האחזקה בדרגי האחזקה¹³ בשדה וניהול מלאי החלפים, או באמצעות גיוס כוח אדם ורכש ציוד וחלפים. בינואר 2021 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי לא מבוצע מיקורי חוץ לפעילויות "ליבה" או לתכולות מלאות של פעילויות ותמיד נותרת יכולת "חזרה לאחור".

גיבוי להתקשרויות מעהב"ט באמצעות ספקים חלופיים או צה"ל למקרים של כישלון מיקורי החוץ: אחת הדרכים האפשריות לכאורה למניעה של כישלון מיקורי החוץ ופגיעה עקב כך באספקת טובין ושירותים לצה"ל, היא קיומו של מנגנון גיבוי באמצעות ספק חלופי בישראל או באמצעות צה"ל.

קיימות ארבע אפשרויות בסיסיות למתן גיבוי להתקשרויות מעהב"ט עם ספק שמבצע את מיקורי החוץ:

1. קיימת תחרות בין ספקים בישראל, כגון בתחום האחזקה של כלי שיט קטנים. אם נבחר ספק אחד לבצע את מיקורי החוץ והוא נכשל בביצוע העבודה הנדרשת, יכול משהב"ט להזמין את ביצוע העבודה מספק אחר, ובכך יש לכאורה גיבוי להתקשרות. אולם ביצוע העבודה באמצעות ספק חלופי יהיה כרוך בביטול ההתקשרות עם הספק המקורי ובפרסום מכרז חדש ככל הנדרש, ויהיו לכך השפעות על לוחות הזמנים ועל עלויות הביצוע.
2. במקרים מסוימים שבהם קיימת תחרות בין ספקים בישראל ניתן לפצל את ביצוע העבודה בין כמה מהם בהתאם לנקבע במסמכי המכרז, כדי לשמור על יכולת גיבוי מסוימת, כגון בתחום אספקת מזון.
3. יש בישראל ספק יחיד המבצע את מיקורי החוץ, וכן נשמרת בצה"ל יכולת הביצוע, כגון בתחום האחזקה של כלי שיט גדולים על ידי חברה א' ומספנת חה"י. במקרה כזה קיים גיבוי לביצוע עבודת הספק באמצעות צה"ל. אולם העברת הפעילות למספנה כרוכה בהתארגנותה, ובכלל זה בהקצאת כוח אדם ותשתיות, והדבר ישפיע על לוחות הזמנים ועל העלויות, וכן יפגע בביצוע משימות אחרות של המספנה.

13 דרג אחזקה - גוף האחראי לביצוע פעולות אחזקה מסוימות בציוד. בצה"ל יש ארבעה דרגי אחזקה. דרג א' - ביצוע פעולות אחזקה באחריות הגוף המשתמש, כגון צוות כלי שיט; דרג ב' - באחריות גוף תמיכה עורפי (לאמצעי לחימה בלבד), כגון בסיס חה"י; דרגים ג' וד' - באחריות בית מלאכה, כגון במספנה, או באחריות היצרן. אג"ם-תוה"ד, **המילון למונחי צה"ל** (1988).



4. התשתיות והידע לביצוע עבודות מסוימות, כגון בתחום האחזקה של מטוסי תובלה של חה"א בתעשייה האווירית לישראל בע"מ, נמצאות רק ברשותו של ספק אחד בישראל. במקרה זה אין יכולות דומות בצה"ל נוכח עלויות הקמה גבוהות של תשתיות, היעדר ידע בצה"ל ועוד. במקרה זה אין גיבוי לשירותי הספק שזכה. אם צה"ל יחליט כי ברצונו לבצע את העבודה בעצמו, יהיה עליו להקים את התשתיות הנדרשות, להכשיר כוח אדם ייעודי, וכן לרכוש את הידע הנדרש לביצוע העבודה אם הדבר אפשרי.

ביוני 2020 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה כי לא קיים מנגנון גיבוי מובנה באמצעות ספק נוסף אם הספק שמבצע את מיקור החוץ לא עמד בהתחייבויותיו, וכי במרבית המקרים אין כדאיות כלכלית לשלם עבור כפל תשתיות ויכולות. עם זאת, לדבריו, במקרים מסוימים ובהתאם לדרישה מבצעית של צה"ל תפוצל העבודה בין כמה ספקים, באופן שתישמר יכולת גיבוי מסוימת, וכן קיימות התקשרויות ייעודיות בתחומים מסוימים שאישרה ועדת המכרזים, כגון עבור ייצור ואספקה של מנות מזון מוכנות במצבי חירום או השבתת מטבחים בבסיסי צה"ל. מנה"ר הוסיף כי כאשר קיימת תחרות בין ספקים ומשהב"ט נאלץ לבטל את ההתקשרות עם הספק שזכה במכרז, אזי ניתן עקרונית לפנות לספק השני ברשימת הספקים, אולם הסיכוי שהוא יאות לבצע את העבודה ככל שחולף הזמן מאז ההתקשרות עם הספק שזכה במכרז "קלוש מאוד". יצוין בהקשר זה כי במקרה של ביטול התקשרות כאמור יכול משהב"ט לקבל פיצוי כספי מהספק כמפורט בהמשך.

באוקטובר 2020 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה לגבי 25 מבין 28 מיקורי החוץ שנבדקו כי לא היו התקשרויות ייעודיות לייצור ולאספקה של טובין או שירותים באמצעות ספק נוסף או מקרים של פיצול העבודה בין כמה ספקים. עם זאת, מנה"ר הוסיף כי במסגרת ההתקשרויות לצביעת כלי שיט מתקיים מעין פיצול העבודה בין הספקים לצביעת פנים כלי השיט או לצביעת החלק החיצוני שלהם. בינואר 2021 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי פיצול עבודת הצביעה מבוצע בצוללות בלבד נוכח תכולות עבודה גדולות מאוד והיעדר יכולת של מרבית הספקים לבצען.

יכולת משהב"ט לבטל הסכמי התקשרות עם ספקים: מנה"ר מעגן בהסכמי ההתקשרות¹⁴ עם הספקים את האפשרות לבטלם או לבטל את חלקם בתנאים מסוימים, כגון בכל מקרה שהספק הפר הפרה יסודית של התחייבות המוטלת עליו לפי ההסכם, ובהם פיגור באספקות, וכן נקבע בהם שהספק ישלם למשהב"ט פיצויים בהתאם לקבוע בהסכם.

נוסף על כך נקבע בהסכם ההתקשרות כי משהב"ט רשאי - בהתאם לשיקול דעתו - לבטל את ההסכם בכל עת שימצא לנכון, וכי הספק לא יהיה זכאי לכל פיצוי עקב הביטול, למעט תשלומים בעד עבודה או שירות שביצע והחזר עלויות בתוספת רווח עבור עבודה או שירות שטרם סיפק למשהב"ט.

ביוני 2020 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה כי הוא מקיים, באמצעות מערכת לניהול חוזים, מעקב אחר ההתקשרויות עם הספקים כדי לאפשר במידת הצורך את ביטול ההסכמים עימם.

14. בהסכם ההתקשרות בין משהב"ט לגורם האזרחי נכללים מסמכים שונים, כגון הזמנת הרכש, המפרט ונספחים שונים. בדוח זה הזמנת הרכש משמעה הסכם ההתקשרות.



באוקטובר 2020 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה לגבי 25 מ-28 מיקורי החוץ שנבדקו כי בשלושה מהם היו הפרות של הסכמי ההתקשרות, שבעטיין בוטלו שני הסכמים.

שביעות רצון של זרועות צה"ל ממיקורי החוץ: מיקורי החוץ נועדו לאפשר לצה"ל להתייעל מהבחינה הכלכלית ובד בבד לספק לו את המענה הנדרש לפעילותו השוטפת ובמצבי חירום. בין מדדי הסף שעל צוות האזרח המטכ"לי לבחון כדי להחליט אם לבצע מיקור חוץ - קיומם של הגדרת התפוקות וטיב השירות המתקבלים, והיכולת של הזרוע לבצע מעקב ובקרה בעניינם. בעקבות ביצוע המעקב והבקרה יוכלו הזרועות לבטא בין היתר את שביעות רצון ממיקור החוץ.

ביוני וביוולי 2020 מסרו ז"י, חה"א וחה"י למשרד מבקר המדינה, לגבי בחינת שביעות הרצון ממיקורי החוץ שבוצעו, כדלקמן: חה"י מסר כי הוא אינו מבצע סקר שביעות רצון, אולם הוא מנהל מעקב אחר פעילויות מיקורי החוץ בתחום אחזקת כלי שיט וסבבי תיקונים על סמך הערותיהם של בוחני איכות וצוות כלי השיט. בינואר 2021 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתשובתו לטיטת ממצאי הביקורת כי חה"י מבצע סקרי שביעות רצון במסגרת הבקרה ושיפור התהליכים, וכי בחיל מיושמים באופן שוטף מסקנות ולקחים מהסכמי ההתקשרות להסכמים עתידיים.

חה"א מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל בהתאם לנוהלי בקרה המפרטים את התנהלותו בעת ביצוע מיקור החוץ. לפי נהלים אלו מתבצעת בקרה בהתאם לקבוע בהסכמי ההתקשרות עם הספקים. בהסכמים נקבעו מדדים כמותיים ברורים וכן לוחות זמנים מוגדרים לבחינתם. עוד מסר חה"א כי לגבי מיקורי חוץ מסוימים, כגון בנושאי תזונה, הוא מבצע סקר שביעות רצון תקופתי בקרב כל הסועדים. נוסף על כך מסר חה"א כי במסגרת תהליכי הבקרה על מימוש הסכמי ההתקשרות הוא מבצע דיוני סטטוס עיתיים, מפיק מסקנות ולקחים ומיישם במסגרת הסכמי התקשרות עתידיים. בינואר 2021 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי פועלות ועדות תזונה לשיפור השירות ואיכות המזון.

ז"י מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא מבצעת הליך של בחינת שביעות רצון מהספקים המבצעים את מיקורי החוץ. במסגרת זו, ובהתאם למאפייני מיקור החוץ, ז"י מבצעת סקרי ניהול פרויקט ותחקירים, מקיימת דו-שיח שבועי עם הספק, בוחנת את מידת שביעות הרצון של יחידות השדה מהספקים ומקיימת קשר שוטף איתן, מבצעת סקרי שביעות רצון בקרב "לקוחות הקצה", מודדת את רמות השירות לבחינת העמידה בדרישות, מבצעת בקרה שוטפת על הזמינות¹⁵ והכשירות, מטמיעה שיפורים בביצועים בהסכמי התקשרות עתידיים, מבצעת פיקוח ובקרה על איכות העבודה של הספק, מבצעת תהליכי הפקת לקחים ועוד. לדוגמה, ז"י מסרה כי שביעות הרצון מאיכות השירות שניתן במסגרת מיקור חוץ מסוים הייתה נמוכה בהרבה מהאיכות הנדרשת, ולפיכך סוכם עם מנה"ר כי יש לבצע מכרז חדש ולקיים הליכי בירור והגשת תביעת פיצוי מהספק. בינואר 2021 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה כי הוא קיים דיוני מעקב עם הספק לשם שיפור השירות, הפיק לקחים ועדכן את תנאי המכרז החדש.

15 זמינות - הימצאות בהישג יד, מוכנות בהתאם ליעדי הכשירות שקבעה הזרוע.



מהמתואר לעיל עולה כי לא נקבעה בצה"ל מתכונת לבחינת שביעות הרצון מביצוע מיקורי חוץ.

מומלץ כי צוות האזרח המטכ"לי יקבע מתכונת לבחינת שביעות הרצון בזרועות ממיקורי החוץ, לרבות באמצעות ביצוע סקרים, ניתוחם והפקת מסקנות ולקחים ככלל ובין-זרועיים בפרט, וכי הזרועות יעלו לפניו לדיון באופן עיתי את ממצאי הבחינה האמורה, וזאת בין היתר לצורך מעקב ובקרה בראיית המטכ"ל בעניין התפוקות שהתקבלו וטיבו של המענה המבצעי.

הפקת לקחים מביצוע מיקורי חוץ: ביצוע תחקירים לגבי מיקורי החוץ - אם הצליחו ואם נכשלו, וכן לגבי נושאים שיועדו לביצוע במיקור חוץ אך הוחלט שלא לבצעם - נועד לאפשר ללמוד ולהפיק את הלקחים הנדרשים וליישם במסגרת מיקורי חוץ עתידיים, ובכך להגביר את ההתייעלות שבביצועם.

בינואר 2019 התקיים דיון של צוות האזרח המטכ"לי בראשות ראשת את"ק והיועכ"ל בנושא תוכנית העבודה של ז"י בשנת 2019 בתחום מיקורי חוץ. בדיון ציינה ז"י כי בכוונתה להמשיך ולתחקר מיקורי חוץ שבוצעו, בדגש על מתן המענה למצבי חירום ועמידה ביעדי הזמינות. ראשת את"ק והיועכ"ל סיכמה כי על ז"י להציג לצוות את תוצאות התחקירים של מיקורי חוץ שבוצעו וכן תובנות לקראת ביצוע מיקורי חוץ נוספים בצה"ל בכלל ובז"י בפרט.

במאי 2019 קיימה ראשת את"ק והיועכ"ל דיון נוסף בנושא תוכנית העבודה האמורה, ובו הציגה ז"י תחקירים של מיקורי חוץ שביצעה בדגשים שתוארו לעיל. בסיכום הדיון ציינה ראשת את"ק והיועכ"ל כי נראה שז"י מסיקה מסקנות ומפיקה לקחים גם לגבי נושאים שהוחלט שלא לבצעם במיקור חוץ, והנחתה את ז"י להמשיך ולהציג ממצאים של תחקירים נוספים ואת התובנות העולות מהם.

בדצמבר 2019 התקיים דיון נוסף של צוות האזרח המטכ"לי בראשות ראשת את"ק והיועכ"ל ובהשתתפות נציגי שלוש הזרועות לגבי סיכום שנת 2019 ותוכנית העבודה שלהן בשנת 2020 בנושא מיקורי חוץ, שמטרתו הכנה לקראת דיון מנכ"ל משהב"ט בנושא. בסיכום הדיון הדגישה ראשת את"ק והיועכ"ל את חשיבות הלמידה והפקת הלקחים ממיקורי החוץ, בדגש על למידה הדדית בין הזרועות; כמו כן ציינה כי בדיון שיקיים מנכ"ל משהב"ט תידרש כל זרוע להציג תחקיר אחד וכן לקחים לגבי גיבוש המענה למצבי חירום במסגרת מיקורי החוץ. כמו כן הדגישה כי על הזרועות לפרט תחומים שבחנו את האפשרות לבצעם במסגרת מיקור חוץ ולבסוף החליטו שלא לבצעם בפועל במיקור חוץ.

נוסף על האמור לעיל מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי בשנים 2017 - 2020 ביצעו הזרועות עשרה תחקירים בנושא מיקור חוץ (ראו פירוט בלוח 2). נוסף על כך, כפי שעלה בביקורת, חה"י ביצע תחקירים בנושאים מסוימים בכל הנוגע למיקורי החוץ שבוצעו בתחומי האחזקה של שני כלי שיט קטנים א' ו-ב' בשנת 2017. (בנושא זה ראו בהמשך).



לוח 2: תחקירים שביצעו זרועות צה"ל

שנה	נושאי התחקירים	סה"כ
2017	שירותי תדלוק תעופתי בצה"א גף תזונה בבסיס ב' חה"א	2
2018	שירותי חילוץ וגרירה לרכב מינהלתי בז"י	1
2019	צמיגיות בז"י "מחסן חברה" לחלפי רכב בז"י אחזקת כלי נשק מסוים במל"י* בז"י אחסון והפצת תרופות בז"י אחזקת משק של מערכות מסוימות בז"י אחזקת מערכות תומכות לרק"ם בז"י	6
2020	טיפול אחזקה והסבת מערכות לחימה לאח"י** מסוימת בצה"י	1

תשובת לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל מאוקטובר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מל"י - המרכז הלאומי לאימונים ביבשה.

** אח"י - אנית חה"י.

יש לציין את הנחיותיה של ראשת את"ק והיועכ"ל לזרועות להציג לצוות האזרח המטכ"לי תחקירים על ביצוע מיקורי החוץ. מומלץ כי הצוות יפעל לכך שהזרועות יציגו לפניו באופן עיתי תחקירים לגבי מיקורי החוץ שבוצעו, וזאת לצורך טיוב הפקת הלקחים ויישומם במסגרת מיקורי חוץ בעתיד, ובכך הגברת ההתייעלות הכלכלית ומתן המענה המבצעי באמצעותם. עוד מומלץ כי התחקירים יופצו לצורך למידה הדדית בין כל הזרועות.

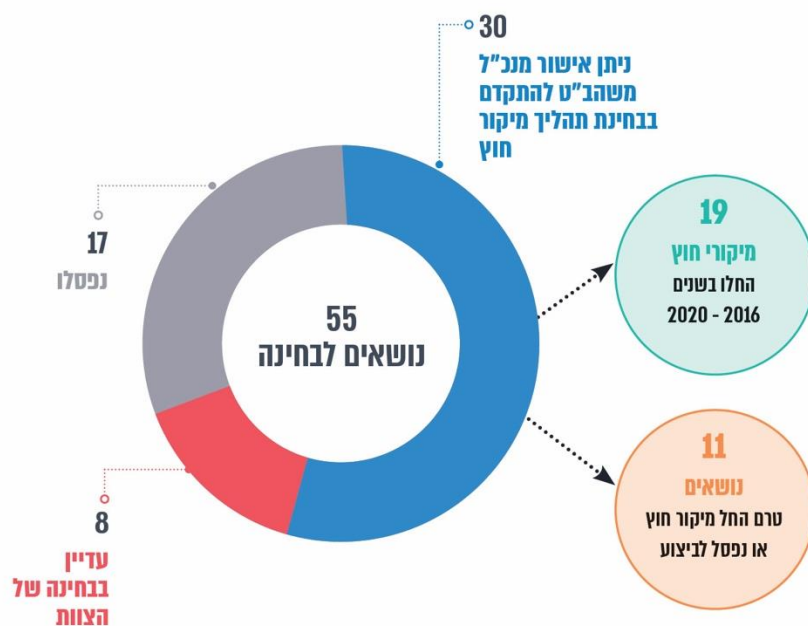
בינואר 2021 מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי תמסד מתכונת אחידה לבחינת שביעות הרצון של הזרועות מביצוע מיקורי החוץ, וכי הנושא יוטמע בתחקירים שמבצעות הזרועות ויופץ "במסגרת רחבה" כדי לאפשר למידה והפרייה הדדית בין חברי צוות האזרח המטכ"לי.

מיקורי חוץ שזרועות צה"ל העלו לבחינת צוות האזרח המטכ"לי בשנים 2016 - 2019:
להלן בתרשים 4 יוצגו נתונים על 55 נושאים למיקורי חוץ שהעלו שלוש זרועות צה"ל לבחינת צוות האזרח המטכ"לי בשנים 2016 - 2019. מהתנשים ניתן ללמוד כמה מהנושאים קיבלו ממנכ"ל משהב"ט אישור להתקדם בבחינת תהליך מיקורי החוץ, כמה מיקורי חוץ מהם החלו בשנים



2016 - 2020 וטרם הסתיימו במועד סיום הביקורת (נובמבר 2020), וכמה מיקורי חוץ טרם החלו או נפסלו להמשך ביצוע, כגון נוכח צפי להיעדר כדאיות כלכלית.

תרשים 4: נושאים למיקור חוץ שהזרועות העלו לבחינה של צוות האזרח המטכ"לי, 2016 - 2019



מסמכי צוות האזרח המטכ"לי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן שלושה לוחות ובהם נתונים לגבי 19 מיקורי החוץ לפעילויות של זרועות צה"ל שנבחנו בצוות האזרח המטכ"לי והוחל בביצועם בשנים 2016 - 2020. הנתונים עוסקים בעלויות המוערכות לביצוע של הפעילויות בצה"ל לעומת העלויות המתוכננות של ביצוע מיקורי החוץ באמצעות ספקים של משהב"ט, וכן בשיפור המתוכנן בזמינות המבצעית. כל זאת כפי שהציגו זרועות צה"ל לצוות האזרח המטכ"לי לצורך קבלת האישור להמשיך בתהליך מיקור החוץ.



לוח 3: ביצוע מיקורי חוץ בז"י (במיליוני ש"ח)

תחום פעילות	עלות מוערכת לביצוע בצה"ל	עלות מתוכננת לביצוע במיקורי חוץ	שיפור מתוכנן בזמינות המבצעת / בשירות	סטטוס מיקורי החוץ
1. אחזקת משק של מערכות מסוימות	461 ל-20 שנים	388 ל-20 שנים*	כן	בביצוע
2. אחזקת מזגנים לרק"ם	45.6 ל-10 שנים	37.7 ל-10 שנים	כן	בביצוע
3. אחזקת מערכות "תומכות חיים" לרק"ם	52.9 ל-10 שנים	43 ל-10 שנים	כן	בביצוע
4. אחזקת מטעני עזר לרק"ם	153 ל-10 שנים	139 ל-10 שנים	כן	בביצוע
5. אחזקת כלי נשק מסוים	1.65 ל-5 שנים	0.8 ל-5 שנים	כן	בביצוע
6. תיקון והחלפה של צמיגים לרכב מינהלתי	5.8 לשנה	5.6 לשנה	כן	בביצוע
7. שירותי חילוץ וגרירה לרכב מינהלתי	2.6 לשנה	2.6 לשנה	כן	בביצוע
8. מחסן חברה לחלפי רכב	32 לשנה	32 לשנה	ללא שינוי	בביצוע
9. משק קסדות שריונאי	13.7 לשנה	12 לשנה	כן	בביצוע
סה"כ	102.6 לשנה	93.8 לשנה	-	-
תקציב ז"י לשנת 2019	7,415			
תקציב הזרוע - תחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל" לשנת 2019	**3,125			

מסמכי צוות האזרח המטכ"לי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נבחרה חלופה משולבת של ביצוע האחזקה בתעשייה האווירית ישראל בע"מ, ומרכז שיקום ואחזקה בז"י (מש"א) הוא קבלן משנה של החברה.

** כולל תחום פעילות "שוטף ואחזקה - חימושים ופלטפורמות".



מהלוח עולה כי ההיקף הכספי השנתי לביצוע בצה"ל של תשע פעילויות של ז"י הוערך בכ-102.6 מיליון ש"ח מתוך התקציב של הזרוע לשנת 2019 שהסתכם בכ-7.4 מיליארדי ש"ח ומתוך התקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל" שהסתכם בכ-3.1 מיליארדי ש"ח, וכי החיסכון השנתי המשוער מביצוען באמצעות מיקורי חוץ 16 הוערך בכ-8.8 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-0.12% מתקציבה של הזרוע, כ-0.28% מהתקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל", וכ-8.5% מהעלות המוערכת לביצוע בצה"ל של פעילויות אלה.

16 לצורך ההצגה ההיקף הכספי השנתי המתוכנן לביצוע מיקורי החוץ חושב לפי חלוקה של סך העלות של מיקורי החוץ במספר השנים המתוכנן לביצועם.



לוח 4: ביצוע מיקורי חוץ בצה"א (במיליוני ש"ח)

תחום פעילות	עלות שנתית מוערכת לביצוע בצה"ל	עלות שנתית מתוכננת לביצוע במיקור חוץ	שיפור מתוכנן בזמינות המבצעית / בשירות	סטטוס מיקור החוץ
1. שירותי תדלוק תעופתי	10.76	*6.3	שימור איכות השירות	בביצוע
2. הרחבת שירותי תדלוק תעופתי בבסיס א'	1.3	1.5	שימור איכות השירות	בביצוע
3. בישול בגף תזונה בבסיס א' (חלקי)	2.06	**2.3	שימור איכות השירות	בביצוע
4. בישול בבסיס ג'	2.7	**3	שימור איכות השירות	בביצוע
5. בישול ותפעול בגף תזונה בבסיס א' (מלא)***	1.2	**1.5	שימור איכות השירות	בביצוע
6. שירותי אחסנה עבור גף אחסנה מסוים	1.8	**2	שימור איכות השירות	בביצוע
7. הסעדה במטבחוני טייסות	5.2	4.4	שימור איכות השירות	בביצוע
8. גף תזונה בבסיס ד'	3.3	5	שימור איכות השירות	בביצוע
9. גף תזונה בבסיס ב'	5.3	****5.3	שימור איכות השירות	בביצוע
סה"כ	33.6	31.3	-	-
תקציב חה"א לשנת 2019	11,606			
תקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומנהל" לשנת 2019	3,373			

מסמכי צוות האזרח המטכ"לי, תחקיר חה"א ממרץ 2017 ותשובת את"ק מאוקטובר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הפער בין עלות הביצוע בצה"ל לבין העלות המתוכננת לביצוע במיקור חוץ נבע מרידוד תכולות ונוכח עלויות התקשרות נמוכות מאשר לפי האומדן שהוצג לפני צוות האזרח המטכ"לי.

** במסמכים של צוות האזרח המטכ"לי נכתב כי בראיית צה"ל ביצוע מיקור החוץ מאוץ כלכלית בטווח של עד תוספת של 10% לעלויות הביצוע בצה"ל.

*** תוספת עלות בגין הרחבת מיקור החוץ משירותי בישול לשירותי בישול ותפעול.

**** הנתון מובא מתחקיר חה"א לתהליך אירוח מטבח בבסיס ב' ממרץ 2017.



מהלוח עולה כי ההיקף הכספי השנתי לביצוע בצה"ל של תשע פעילויות של חה"א הוערך בכ-33.6 מיליון ש"ח מתוך התקציב של החיל לשנת 2019 שהסתכם ב-11.6 מיליארדי ש"ח ומתוך התקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל" שהסתכם בכ-3.4 מיליארדי ש"ח, וכי החיסכון השנתי המשוער מביצוע באמצעות מיקורי חוץ הוערך בכ-2.3 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-0.02% מתקציבה של הזרוע, כ-0.07% מהתקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל", וכ-6.8% מהעלות המוערכת לביצוע בצה"ל של פעילויות אלה.

לוח 5: ביצוע מיקור חוץ בצה"י (במיליוני ש"ח)

תחום פעילות	עלות מוערכת לביצוע בצה"ל	עלות מתוכננת לביצוע במיקור חוץ	שיפור בזמינות המבצעית	סטטוס מיקור החוץ
טיפול אחזקה והסבת מערכות לחימה לאח"י מסוימת	28.5	22.4	כן	בביצוע
תקציב חה"י לשנת 2019	2,104			
תקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל" לשנת 2019	505			

מסמכי צוות האזרח המטכ"לי, אישור מנכ"ל משהב"ט מ-4.9.19, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ההיקף הכספי השנתי לביצוע בצה"ל של פעילות של חה"י הוערך בכ-28.5 מיליון ש"ח מתוך התקציב של החיל לשנת 2019 שהסתכם ב-2.1 מיליארדי ש"ח ומתוך התקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל" שהסתכם בכ-0.5 מיליארדי ש"ח, וכי החיסכון מביצוע באמצעות מיקור חוץ הוערך בכ-6.1 מיליון ש"ח, ששיעורם כ-0.29% מתקציבה של הזרוע, כ-1.21% מהתקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל", וכ-21.4% מעלות המוערכת לביצוע בצה"ל של פעילויות אלה.



לוח 6: ריכוז ביצוע מיקורי חוץ בזרועות צה"ל (במיליוני ש"ח)

זרוע	עלות שנתית מוערכת לביצוע בצה"ל	עלות שנתית מתוכננת לביצוע במיקור חוץ	הפרש	שיעור החיסכון מהעלות השנתית המוערכת לביצוע בצה"ל	תקציב הזרוע* תקציב	שיעור החיסכון המתוכנן מהתקציב	תקציב הזרוע לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל"	שיעור החיסכון המתוכנן מהתקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל"
ז"י	102.6	93.8	8.8	8.5%	7,415	0.12%	3,125	0.28%
חה"א	33.6	31.3	2.3	6.8%	11,606	0.02%	3,373	0.07%
חה"י	28.5	22.4	6.1	21.4%	2,104	0.29%	505	1.21%
סה"כ	164.7	147.5	17.2	10.4%	21,125	0.081%	7,003	0.25%

מסמכי צוות האזרח המטכ"לי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* תקציב מייצג (שנת 2019)

מהלוח עולה כי שיעור החיסכון השנתי המשוער מביצוע פעילויות מיקורי חוץ לעומת עלות מוערכת לביצועם בצה"ל הוא כ-10.4% (עלות מתוכננת בסך 147.5 מיליון ש"ח במיקורי חוץ לעומת עלות מוערכת בסך 164.7 מיליון ש"ח לביצוע בצה"ל). סכום החיסכון (כ-17 מיליון ש"ח) הוא כ-0.1% מתקציבי הזרועות.

מיקורי חוץ מהווים את אחת הדרכים להתייעל ולחסוך במשאבים בצה"ל. מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יבחנו את האפשרות לקבוע יעדים שנתיים לגבי היקף החיסכון שיושג באמצעות מיקורי חוץ, והיקפי התכנון והביצוע הכספיים של מיקורי החוץ ולשיפור במבצעות או במתן השירות בכל אחת מהזרועות, יעקבו אחר העמידה ביעדים אלו ובהתאם לתוצאות המעקב יבחנו את הכדאיות של המשך ביצוע מיקורי חוץ אלו בצה"ל.

להלן יוצגו בלוח 7 נתונים שמסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה ובהם פירוט סך העלויות המתוכננות לביצוע מיקורי החוץ האמורים ועלויות הביצוע בפועל בשנים 2016 - 2019.



לוח 7: עלויות הביצוע של מיקורי החוץ (במיליוני ש"ח)

מס'	זרוע	מיקור החוץ	עלות שנתית מתוכננת לביצוע במיקור חוץ	2016	2017	2018	2019	הערות
1	ז"י	אחזקת משק של מערכות מסוימות	388 ל-20 שנים	-	-	-	4.1	פרויקט רב-שנתי שמתפתח מול קליטת המערכות
2	ז"י	אחזקת מזגנים לרק"ם	219.7 ל-10 שנים*	0.2	3.5	5.6	49.8 **	פרויקט רב-שנתי שמתפתח מול קליטת כלי הרק"ם
3	ז"י	אחזקת מערכות "תומכות חיים" לרק"ם						
4	ז"י	אחזקת מטעני עזר לרק"ם						
5	ז"י	אחזקת כלי נשק מסוים	0.2	-	-	-	-	הפעילות החלה בסוף שנת 2019. חשבונית לתשלום הוגשו החל משנת 2020
6	ז"י	תיקון והחלפה של צמיגים לרכב מינהלתי	5.6	-	-	0.6	0.4	הצריכה בפועל נמוכה מהתחזית
7	ז"י	שירותי גרירה וחילוץ לרכב מינהלתי	2.6	-	-	1.9	1.4	הצריכה בפועל נמוכה מהתחזית
8	ז"י	מחסן חברה לחלפי רכב	32	-	-	-	11.2	הפעילות החלה במהלך שנת 2019
9	ז"י	משק קסדות שריונאי	12	9.1	7.8	6.3	7.5	עלות הביצוע השנתית נמוכה מהעלות המתוכננת עקב שינוי צורכי הזרוע ודחייה של פעילויות אחזקה מסוימות
10	חה"א	שירותי תדלוק תעופתי	6.3	-	5.8	6.3	5.9	-



מס'	זרוע	מיקור החוץ	עלות שנתית מתוכננת לביצוע במיקור חוץ	2016	2017	2018	2019	הערות
11	חה"א	הרחבת שירותי תדלוק תעופתי בבסיס א'	1.5	-	-	-	0.5	הפעילות החלה במהלך שנת 2019.
12	חה"א	בישול בגף תזונה בבסיס א' חלקי	3.8***	-	3.7	3.7	6.5	הצריכה בפועל גבוהה מהתחזית, חלו התייקרויות בתחום ההסעדה ונוספו תכולות
13	חה"א	בישול ותפעול בבסיס א'						
14	חה"א	בישול בבסיס ג'	3	-	4.6	5.5	8.2	הצריכה בפועל גבוהה מהתחזית, חלו התייקרויות בתחום ההסעדה ונוספו תכולות
15	חה"א	שירותי אחסנה עבור גף אחסנה מסוים	2	-	-	-	1.5	הפעילות החלה במהלך שנת 2019.
16	חה"א	הסעדה במטבחוני טייסות	4.4	-	-	-	-	הפעילות החלה בסוף שנת 2019
17	חה"א	גף תזונה בבסיס ד'	5	-	0.5	6.3	6.5	הפעילות החלה במהלך שנת 2017
18	חה"א	גף תזונה בבסיס ב'	5.3	-	4.6	6.5	11.2	הצריכה בפועל גבוהה מהתחזית, חלו התייקרויות בתחום ההסעדה ונוספו תכולות
19	חרי"י	טיפול אחזקה והסבת מערכות לחימה לאח"י מסוימת	22.4	-	-	-	-	הפעילות החלה בסוף שנת 2019. חשבונות לתשלום הוגשו החל משנת 2020.

מסמכי צוות האזרח המטכ"לי ותשובת את"ק מאוקטובר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סך העלות של מיקורי החוץ - אחזקת מזגנים לרק"ם, אחזקת מערכות "תומכות חיים" לרק"ם ואחזקת מטעני עזר לרק"ם.

** ההיקף הכספי המשמעותי נובע בעיקר מתשלום מקדמה עבור רכש חומרי גלם לביצוע האחזקה.

*** סך העלות של מיקורי החוץ - בישול ותפעול בגף תזונה בבסיס א' בחה"א (חלקי ומלא).



בנוסף לאמור בלוח 7 מסרו בינואר 2021 צה"ל ולשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה בין היתר כי בכל מיקורי החוץ חלים שינויים ושיפורים במהלך השנים כתלות בהתפתחותו ובביצועו, המשפיעים על הנתונים הכספיים, וכן מתקיים הליך של היוון חוזר בין הזרועות, גופי הרכש והמטכ"ל לגבי התמחור ורמת השירות המתקבלת, וזאת לפני שניתן אישור צוות האזרח המטכ"לי לביצוע מיקור החוץ ולאחריו.

מהלוח עולה לגבי שמונת מיקורי החוץ שהתקיימו בשנת 2019 לאורך כל השנה כי ארבעה¹⁷ מהם בוצעו בהיקף כספי של 130% - 18273% לעומת העלות המתוכננת (לרבות בגין התייקרות והוספת תכולות), וארבעה¹⁹ בוצעו בהיקף כספי של כ-7% - 94% מהעלות המתוכננת (לרבות בגין צריכה בפועל נמוכה מהתחזית).

מומלץ כי את"ק יקבע כללים שלפיהם הזרועות ידווחו לצוות האזרח המטכ"לי באופן סדור ועיתי על עלויות הביצוע של מיקורי החוץ, ובכלל זה יקבע מדרג סכומים לגביהם יש לדווח על פערים ניכרים בין העלויות המתוכננות ובין העלויות בפועל.

מיקורי חוץ שצה"ל לא העלה לבחינת צוות האזרח המטכ"לי: בביקורת נמצא כי חה"י לא העלה לבחינת צוות האזרח המטכ"לי שני מיקורי חוץ שבוצעו בשנת 2017 לאחר זמן שני כלי שיט קטנים א' ו-ב' (ראו פירוט בפרק בנושא מיקור חוץ של פעילויות אחזקה בצה"י).

הוראות ופקודות במשהב"ט ובצה"ל בנושא מיקור חוץ

הוראת משרד הביטחון: בסיכום הרמטכ"ל מיוני 2015 נקבע כי נדרש לבצע שינוי ניכר במבנה ובארגון של צה"ל. זאת כדי לאפשר, בין היתר, התייעלות ו"פינוי משאבים" של כוח אדם ותקציב הנדרשים לצורך התעצמות צה"ל.

בכתב המינוי של צוות האזרח המטכ"לי נקבע, בין היתר, כי הצוות ילווה ויבקר מהלכים למיקור חוץ במהלך תר"ש "גדעון". במסמך של רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק לשעבר מספטמבר 2015 בנושא תוכנית הפעולה של הצוות פורטו חברי הצוות, ובהם נציג מנה"ר וכן נציגי את"ק בשלושת זרועות צה"ל - ז"י, חה"א וחה"י, הכפופים מהבחינה הארגונית למפקדיהן ופועלים מהבחינה המקצועית לפי הנחיות ראשת את"ק והיועכ"ל. עם נציגים אלה נמנים גורמים ממחלקת תקציבים ובקרה בצה"א וגורמים ממחלקת תו"כ בצה"י. מספטמבר 2017 עומדת בראש הצוות ראשת את"ק המשמשת גם בתפקיד היועכ"ל.

בדצמבר 2015 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז פגישת עבודה ובה השתתפו, בין היתר, המשנה למנכ"ל ורמ"ח תקציבי יבשה באת"ק דאז. בסיכום הפגישה הנחה המנכ"ל את המשנה לו להכין מיד, בתיאום עם את"ק המ"ב המפרטת את השלבים השונים בתהליך הפרטה. בינואר 2016 קיים המנכ"ל דאז פגישת עבודה עם הסמנכ"ל וראש מנה"ר דאז. בסיכום הפגישה ביקש המנכ"ל

17 מיקורי חוץ מס' 13-14 ו-18.

18 חישוב האחוזים נעשה לפי חלוקה של עלות הביצוע בשנת 2019 בעלות השנתית המתוכננת לביצוע במיקור חוץ.

19 מיקורי חוץ מס' 6-7 ו-10.



שאג"ת יכין פקודה בנושא אזרח משימות (בנושא הפקודה ראו בהמשך) והטיל על מנה"ר לפעול בעניין זה.

בעקבות הנחיית המנכ"ל לשעבר מדצמבר 2015 פרסם משהב"ט בפברואר 2018 את המ"ב בנושא מיקורי חוץ. בהמ"ב נקבע כי מיקור חוץ או אזרח הוא העברת פעילות שמבצע צה"ל לגורמים אזרחיים באמצעות שיטות התקשרות שונות. עוד נקבע בהמ"ב כי היא חלה על כל הפעילויות שמעלה"ט שוקלת לבצע באמצעות מיקור חוץ במקום לבצע בעצמה. המ"ב זו החליפה את המ"ב ממאי 1997 בנושא "ביצוע עבודות על ידי צה"ל בתחרות עם מפעלים אזרחיים".

בהמ"ב בנושא מיקורי חוץ נכתב כי בתהליך בחינת החלופות שאת"ק יתכלל ישולבו הגופים הרלוונטיים במשהב"ט, כגון גופים הרוכשים טובין ושירותים²⁰, ובהם מנה"ר; וכי בחינת החלופות תוצג למנכ"ל משהב"ט לצורך קבלת אישורו לבצע את מיקור החוץ, וזאת לפני שהגופים הרלוונטיים בצה"ל (הגופים הדורשים) יעבירו דרישת רכש²¹ לגופים הרוכשים במשהב"ט; עוד נקבע בהמ"ב כי הגופים הדורשים בצה"ל, הגופים הרוכשים במשהב"ט ואת"ק אחראים לביצוע הוראה זו, כל אחד בתחומו.

הגדרת מיקור חוץ בהוראת משרד הביטחון (המ"ב) ובפקודת מטכ"ל (פ"מ) בצה"ל:
כאמור בהמ"ב שפורסמה בפברואר 2018²² הוגדר מיקור חוץ כהעברת פעילות שמבצע צה"ל לגורמים אזרחיים באמצעות שיטות התקשרות שונות. בהמ"ב נקבע כי אם יהיה שינוי במהלך תהליך ההתקשרות שיכול להשפיע על ההחלטה לבצע את מיקור החוץ אז יש לחזור לגורם המתכלל את בחינת החלופות לביצוע.

במאי 2019 שלחה ראשת את"ק והיועכ"ל לגורמי את"ק, לרבות בזרועות, מסמך ובו נכתב כי מטרתו היא לרענן הנחיה קודמת של את"ק לגבי התהליך הנדרש לתקצוב התקשרויות המתבצעות במיקור חוץ. במסמך נכתב כי התקשרות באמצעות מיקור חוץ היא עבור כל פעילות שצה"ל מבצע, ושמהב"ט שוקלת להעביר לגורם אזרחי את ביצועה, או כל "משימה חדשה שיש לה חלופת מימוש אזרחית או צבאית".

בפברואר 2020 מסרה ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה את ההנחיות לגבי פעילויות שהזרועות נדרשות להעלות לבחינה לפני צוות האזרח המטכ"לי בהתאם להנחיותיה ממאי 2019 ולאמור בהמ"ב. בהנחיות שנמסרו נכתב בין היתר כי על הזרועות להעלות לבחינה צוות האזרח המטכ"לי מיקורי חוץ בעת חידוש התקשרות לביצועם הכולל שינוי תכולות מהותי או שינוי בתפיסת הניהול לביצועו.

בהוראת קבע אג"ת (להלן - הק"א) מנובמבר 2009 בנושא תיאום פקודות בין צה"ל למשהב"ט נקבע כי המ"ב אינן חלות על צה"ל, למעט בין היתר אם האמור בהמ"ב עוגן בפקודות הצבא באמצעות הפניה מהפקודות להמ"ב הרלוונטיות.

20 גוף רכש - יחידה במשהב"ט המבצעת בשם המדינה התקשרויות להספקת טובין או שירותים.

21 מסמך שגוף דורש מגיש לגוף רכש כבקשה שיבצע התקשרות להספקת טובין או שירותים.

22 המ"ב 40.069 - "הוראות כלכליות להתקשרויות מעלה"ט - עקרונות לבחינת מיקור חוץ".



במהלך הביקורת בספטמבר 2020 פרסם צה"ל פ"מ²³ בנושא הטיפול בצה"ל בהתקשרויות של משהב"ט המפנה להמ"ב בנושא מיקורי חוץ בכל הנוגע לפעילויות המבוצעות בצה"ל.

במסגרת פ"מ זו הוגדר בפרק "עקרונות להוצאה לפועל של התקשרות - לפני פנייה לגוף הרוכש" כי אם מדובר בהתקשרות שמהותה מיקור חוץ של פעולה שעד כה התבצעה על ידי צה"ל, מהות הפעילות תיבחן בהתאם להנחיות מספר גופים רלוונטיים.

בביקורת עלו אי-התאמות בין המ"ב ובין הפ"מ המפנה אליה, לבין הנחיות ראשת את"ק והיועכ"ל בכל הנוגע לביצוע מיקור חוץ עבור פעילות שטרם בוצעה בצה"ל. בעוד שהמ"ב, ובהתאם הפ"מ, התייחסו בהגדרתן לפעילות שהתבצעה בצה"ל, הנחיות ראשת את"ק והיועכ"ל כללו גם התייחסות לפעילות חדשה שלא בוצעה עד כה בצה"ל.

בינואר 2021 מסר הכלכלן הראשי למעהב"ט למשרד מבקר המדינה כי מיקור חוץ מתייחס לפעילויות שמבצע צה"ל בלבד ויש כוונה להפעיל באמצעות גורמים אחרים. מנה"ר הוסיף לכך כי להבנתו מיקור חוץ משמעו העברת פעילויות שמבצע צה"ל לגורמים אחרים תוך ביטול היכולות בצה"ל, כי הגדרה רחבה של מיקור חוץ כוללת כל עבודה באמצעות גורמים אחרים, כגון סיוע לפעילויות שוטפות שלכאורה ניתן לבצע בצה"ל אך אין מנוס מלבצע באמצעות הגורמים האחרים בגלל אילוצים שונים, וכי לפי תפיסת הסמנכ"ל וראש מנה"ר סיוע מקומי באמצעות גורמים אחרים אינו מהווה מיקור חוץ, אלא זו פעילות המהווה במהותה סיוע.

בינואר 2021 מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי כלל ההנחיות האמורות הוצגו לזרועות, למנכ"ל משהב"ט ולחברי צוות האזרח המטכ"לי גם ביוני 2020. כמו כן, בינואר 2021 מסרו צה"ל ולשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי פ"מ שלעיל פורסמה לאחר ביצוע עמ"ט משותפת עם משהב"ט במשך יותר משנה.

עולה מתשובת מנה"ר לעיל כי לא הובהרה בהמ"ב ההגדרה מהו מיקור חוץ בכל הנוגע ל"פעילות סיוע".

אי-הבהירות לעיל מחדדת את הצורך בהגדרה אחידה של מיקור חוץ בהמ"ב, בפ"מ ובהנחיות ראשת את"ק והיועכ"ל. מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יגדירו כנדרש בהמ"ב ובפ"מ את פעילות מיקור החוץ, לרבות התייחסות לגבי פעילויות חדשות שלא בוצעו עד כה בצה"ל ולגבי ההבחנה בין פעילות מיקור חוץ לפעילות סיוע, ככל שקיימת.

חידוש התקשרות לביצוע מיקור חוץ: בהמ"ב בנושא מיקורי חוץ נכתב כי אם במהלך תהליך ההתקשרות לביצוע מיקור החוץ לפעילות של צה"ל חל שינוי שייתכן שישפיע על ההחלטה המקורית שבעטייה הוחלט לבצע את מיקור החוץ, יש לשוב לאת"ק - הגורם המתכלל את בחינת החלופות, כדי שיבחן אם יש בשינוי המבוקש כדי להשפיע על ההחלטה לביצוע הפעילות במיקור חוץ.

23 פ"מ 01-2.01 - "הטיפול בצה"ל בהתקשרויות משרד הביטחון".



באוקטובר ובנובמבר 2020 מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה לגבי תהליך ההתקשרות כי האמור בהמ"ב נוגע גם לחידוש התקשרות²⁴ לביצוע מיקור חוץ הכולל שינוי תכולות מהותי או שינוי תפיסת הניהול. לעומת זאת, באוקטובר 2020 מסר ראש היחידה להוראות במשהב"ט למשרד מבקר המדינה כי "מהלך תהליך ההתקשרות" כאמור בהמ"ב משמעו התהליך מקבלת ההחלטה לבצע את מיקור החוץ ועד למועד הוצאת ההזמנה הראשונה לספק. בינואר 2021 הוסיף הכלכלן הראשי למעהב"ט כי תנאי הסף לביצוע מיקורי החוץ נבחנו (על ידי צוות האזרח המטכ"לי), ואילו התקשרויות המשך אינן מהוות פעילות צה"לית ואין לחרוג לגביהן מהליך רכש רגיל שמבצע משהב"ט.

מהאמור לעיל עולה אי-בהירות לגבי תכולת המ"ב במקרים של חידוש התקשרות הכולל שינוי תכולות מהותי או שינוי תפיסת הניהול. נוסף על כך, בהמ"ב אין אזכור מצב של חידוש התקשרות כאמור בלא שצוות האזרח המטכ"לי בחן את סוגיית מיקור החוץ המקורי, ולא נקבע בה מה ייחשב שינוי שבעטיו יש לשוב לצוות כדי שיבחן את מיקור החוץ.

להלן כמה דוגמאות של מיקורי חוץ שחה"א וחה"י לא העלו לבחינת צוות האזרח המטכ"לי, הממחישות את אי-הבהירות שעלתה בביקורת לגבי המ"ב בכל הנוגע לסוגיות אלה: מהו שינוי תכולות שבעטיו יש לשוב לבחינת צוות האזרח המטכ"לי והאם על הצוות לבחון שינויים כאלו כאשר הוחלט על ביצוע מיקור החוץ המקורי לפני הקמתו של הצוות. להלן פירוט:

שינוי תכולות מהותי במיקורי חוץ לפעילויות של חה"א בשנים 2016 - 2019: משרד מבקר המדינה קיבל במהלך הביקורת מחה"א נתונים על 48 פעילויות המבוצעות באמצעות חברות: 27 פעילויות מתוך מצגת של ראשת את"ק והיועכ"ל לוועדת חוץ וביטחון מפברואר 2017 - שקף בנושא "אזרח משימות בחה"א", ו-19 פעילויות אחזקה שונות, ובהן "תחזוקה ותמיכה למערכות תקשוב". נוסף על כך, בספטמבר 2019 מסרה רמ"ח תיאום בלהק ציוד (לצ"ד) בחה"א למשרד מבקר המדינה פרטים לגבי שתי פעילויות נוספות המבוצעות באמצעות חברות, ובהן חלקי חילוף למטוסים מנתוני חה"א עלה כי ביצוען של 42 מ-48 הפעילויות דלעיל החל עוד לפני הקמת צוות האזרח המטכ"לי, לפעילות נוספת לא קיימת חלופת ביצוע בצה"ל, וכי חה"א העלה לבחינת צוות האזרח המטכ"לי שלוש מבין הפעילויות. להלן מוצגות בלוח 8 שתי פעילויות נוספות שהחלו לפני הקמת הצוות ושחה"א לא העלה אותן לבחינת שינויים בתכולות הפעילות על ידי הצוות.

24 חידוש התקשרות - ביצוע התקשרות חדשה לאחר סיום ההתקשרות הראשונה.



לוח 8: מיקורי חוץ שחה"א לא העלה לבחינת צוות האזרח המטכ"לי,
2016 - 2019

נושא	שנת השינוי במיקור החוץ	פעילות קיימת או פעילות חדשה	קיימת חלופה צבאית
חלקי חילוף למטוסים - שינוי תכולות מהותי	2018	קיימת	כן*
תחזוקה ותמיכה למערכות תקשוב** - שינוי תכולות מהותי	2019	קיימת	כן

דיון של רמ"ח תיאום בלהק ציוד (לצ"ד) בצה"א עם נציגי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2019; מכרז לביצוע החלפת חלקי חילוף למטוסים; רשימת תיקי אחזקה של חה"א - מסמך רמ"ד בקרה במחלקת תיאום מינואר 2020; הזמנות רכש של מנה"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בוצע בצה"א עד שנת 2016. לפי הזמנה מאוקטובר 2018. בשנת 2018 בוצעה תוספת תכולות אחזקה מהותית.

** מהזמנת מנה"ר מספטמבר 2017 בסך 3.2 מיליון ש"ח, מסמך אפיון ותכולת עבודה של חה"א מיוני 2018 והזמנת מנה"ר מפברואר 2019 בסך 8.5 מיליון ש"ח עולה כי בוצע "שינוי תכולות מהותי" בפעילות.

בנובמבר 2020 מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי מיקורי החוץ בשני הנשאים שלעיל בצה"א החלו לפני הקמת צוות האזרח המטכ"לי, ולפיכך חה"א לא נדרש היה להעלות לפני הצוות את שינויי התכולות המתוארים.

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובה זו מחדדת את הצורך בהבהרת המ"ב כך שתתייחס לשינויים מהותיים, לרבות במקרים בהם ההתקשרות המקורית לא נידונה בפני צוות האזרח המטכ"לי.

שינוי שיטת הניהול לצביעת כלי שיט בשנת 2019: צביעת כלי שיט מתבצעת בעשור האחרון באמצעות ספקים חיצוניים. בהתקשרויות שביצע מנה"ר בשנת 2019 לצביעת כלי שיט חל שינוי בשיטת הניהול של כוח האדם לעומת התקשרויות שבוצעו בשנים 2017 ו-2018. גם מקרה זה מחדד את הצורך להבהיר את המ"ב בנושא מיקורי חוץ כמתואר לעיל. להלן פירוט:

1. במפרט של המספנה מספטמבר 2017 בנושא התקשרות עם גורם אורחי לאספקת עובדים שביצעו עבודות צבע במספנה צוינו הדרישות של המספנה לביצוע ההתקשרות. בשנים 2017 ו-2018 הוציא מנה"ר שבע הזמנות לחברות בהיקף כספי של כ-8.6 מיליון ש"ח לאספקת "שעות עבודה" למספנה לצורך צביעת כלי שיט. בהזמנות נכתב כי הן יבוצעו בהתאם לאמור במפרט. במפרט נכתב בין היתר כי המספנה רשאית לקבוע בתיאום עם הגורם האורחי, על פי צורכי העבודה של חה"י, את מספר העובדים; וכי גורם מסוים מהמספנה או מי שמינה מטעמו ינחה מהבחינה המקצועית את העובדים האמורים.



2. לפי המ"ב מדצמבר 2017 בנושא העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני עבור משהב"ט וצה"ל ופ"מ מדצמבר 1998 בנושא העסקת יועצים אזרחיים וכוח עזר אזרחי²⁵ בצה"ל, לפני ביצוע מכרז לקבלת שירותי כוח אדם על הגוף הדורש בצה"ל לקבל אישור לביצועו מוועדת יועצים וכוח אדם חיצוני במרכז תעסוקת עובדי צה"ל (להלן - מרכז תע"ץ). בינואר 2019 ביקשה המספנה ממרכז תע"ץ אישור לפרסום מכרז לרכישת שירותי צביעה של כלי שיט קטנים במספנה באמצעות כוח אדם חיצוני. בבקשה כתבה המספנה כי הפיקוח השוטף על תהליך העבודה האמור (ולא על התוצר הסופי) יהיה באחריות מנהל עבודה של הגורם האזרחי שיכסה במכרז; וכי הגורם שייתן את ההוראות וההנחיות השוטפות לביצוע העבודה לא יהיה צה"ל אלא החברה. במענה על הבקשה ובעקבות המלצת מרכז תע"ץ החליטה ועדת היועצים שבמרכז באותו החודש כי רכש שירותי הצביעה האמורים הוא מיקור חוץ, וכי עובדי המספנה ועובדי הגורם האזרחי לא יעבדו במשותף על אותם כלי שיט.

במפרט של המספנה מינואר 2019 לאספקת שירותי צביעה על ידי ספק של משהב"ט בבסיסי חה"י לכלי שיט קטנים ולמתקנים²⁶ של החיל נכתבו הדרישות של המספנה לביצוע ההתקשרות. במרץ 2019 הוציא מנה"ר הזמנה לספק בסך 800,000 ש"ח לאספקת השירותים האמורים. בהזמנה נכתב כי היא תבוצע בהתאם למפרט האמור. במפרט נכתב בין היתר כי הספק אחראי לבצע את כל תכולת העבודה שנכללה במפרט באמצעות כוח אדם לפי שיקול דעתו והערכתו, וכן הוא אחראי לניהול העבודה; כי הספק ימנה מנהל עבודה ואחראי איכות מטעמו לכל עבודה שמסר לו חה"י; וכי רק נציג שימנה הספק לבחינת עבודות הצבע שיבוצעו יהיה רשאי למסור את העבודה שיבצעו עובדי הספק לבוחן צבע של חה"י לקבלת אישורו, ולא יהיה "שום קשר" בין בוחן הצבע של חה"י לבין עובדי הספק.

ביוני 2020 כתבה המספנה למשרד מבקר המדינה לגבי ההתקשרויות שבוצעו למתן שירותי צביעה על ידי גורם אזרחי למספנה כי עובדי הגורם האזרחי הופעלו במשותף - "כתף אל כתף" - עם עובדי המספנה בצביעת אותם כלי שיט עד 2019; וכי בעקבות זאת משהב"ט דרש ליצור הפרדה ברורה בין כלי השיט שיצבע הגורם האזרחי לבין אלו שתצבע המספנה. להלן בלוח 9 פירוט השינויים בשיטות הניהול לביצוע צביעת כלי שיט בין השנים 2017 ו-2018 לשנת 2019.

25 כוח אדם המועסק באמצעות חברות כוח אדם, כמשמען בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

26 מבנה או אתר או ציוד המותקן על כלי שיט.



לוח 9: שינוי שיטת הניהול לביצוע עבודות צבע באמצעות חברות

ביצוע עבודות צבע באמצעות חברות בשנת 2019	ביצוע עבודות צבע באמצעות חברות בשנים 2018 - 2017
החברה רשאית לקבוע את מספר העובדים בהתאם לשיקול דעתה ולהערכתה	המספנה רשאית לקבוע בתיאום עם החברה את מספר העובדים.
עובדי המספנה ועובדי החברה אינם עובדים במשותף על אותם כלי שיט	עובדי החברה פועלים במשותף - "כתף אל כתף" - עם עובדי המספנה בצביעת אותם כלי שיט
החברה אחראית לניהול העבודה, גורם מהחברה ייתן את ההוראות וההנחיות לביצוע העבודה, ומנהל עבודה מטעמה יפקח על הביצוע השוטף	גורם מסוים מהמספנה או מי שמינה מטעמו ינחה מהבחינה המקצועית את עובדי החברה

מפרט של המספנה מספטמבר 2017 בנושא התקשרות עם גורם אזורי לאספקת עובדים שיבצעו עבודות צבע במספנה, החלטת ועדת יועצים במרכז תע"ץ מינואר 2019, מפרט של המספנה מינואר 2019 לאספקת שירותי צביעה על ידי ספק של משהב"ט בבסיסי חה"י לכלי שיט קטנים ולמתקנים של החיל, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מלוח 9 עולה כי האופן שניהלה המספנה את ההתקשרויות לצביעת כלי שיט באמצעות כוח אדם חיצוני בשנים 2017 ו-2018 שונה מהאופן שבו ניהלה אותו בשנת 2019 - בשנים 2017 ו-2018 ניהלה המספנה במישרין את עובדי הספק וקבעה את מספרם בהתאם לצרכיה, ואילו בשנת 2019 הספק ניהל אותם והמספנה בדקה את איכות עבודתו.

גם דוגמא זו של צביעת כלי השיט מחדדת את הצורך בהבהרת המ"ב.

מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יבהירו במסגרת המ"ב ופ"מ, בהתאמה, את הסוגיות שלעיל. עוד מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט, ראשת את"ק והיועכ"ל וצוות האזרח המטכ"לי יגבשו מודל מדורג לפי סכומי התקשרות ומהות השינויים בתפיסת הניהול או בתכולות העבודה במיקורי חוץ קיימים. לגבי סכומים נמוכים או פחות מהותיים מומלץ כי תיבחן האפשרות להסמיך את הזרועות להמשיך בביצוע מיקור החוץ ולבחון מנגנון חלופי של דיווח לצוות על מיקורי חוץ אלו. זאת לשם הקניית גמישות ניהולית ועידוד הזרועות להשתמש בכלי של התייעלות באמצעות מיקור חוץ.

בינואר 2021 מסר ראש היחידה להוראות משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט מתכנן לעדכן את המ"ב בשנת 2021, לרבות בהקשר לממצאי הביקורת. נוסף על כך מסר הכלכלן הראשי למעהב"ט כי ככל שנדרשת הבהרה בנושא ההוראה הוא יפעל לעדכונה.

פקודות ונהלים בזרועות צה"ל: בהוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע) מדצמבר 1997 בנושא פקודות הצבא, פקודות כלליות אחרות, פקודות קבע ופקודות שגרה נקבע כי אגפי המטכ"ל רשאים להכין הוראות קבע שיפרטו את העקרונות שנקבעו בהפ"ע ובפ"מ, וכי דרגי פיקוד שונים, כגון מפקדי חילות, רשאים להכין נוהלי שגרה המפרטים בין היתר את המטלות



שעל יחידה מסוימת לבצע. עוד נקבע בהפ"ע כי מפקדי חה"א וחה"י מוציאים פקודות המגדירות את הנוהל והנהוג בחילות וכי מפקד ז"י מוציא הוראות שונות.

בז"י נקבעה פקודת קבע (להלן - פק"ע) ממאי 2013, החלה על מערך אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל), בנושא מיקור חוץ ואזרוח. בפק"ע נכתב כי מטרתה להגדיר את המדדים שלפיהם יש לבחון את מיקורי החוץ והאזרוחים לפעילויות קיימות וחדשות, את נקודות ההחלטה ואת אופן בחינת הצלחתם. בפק"ע הוגדר מיקור חוץ כהעברת פעילות שביצע צה"ל באמצעות משאבי כוח האדם והתשתיות שלו לידי גורם אזרחי שיבצע עבור צה"ל במסגרת התקשרות חוזית. הגדרה זו תואמת את האמור בהמ"ב בנושא מיקורי חוץ. עוד נקבע בפק"ע כי אזרוח הוא איש תפקידים מסווגים בצה"ל בכוח אדם אזרחי או שכירת כוח אדם אזרחי ושילובו בצה"ל. הגדרה זו אינה תואמת להגדרת אזרוח בהמ"ב, ולפיה אזרוח משמעו מיקור חוץ של פעילויות שמבצע צה"ל.

בחה"א קיים נוהל בנושא אזרוח וחילול של משימות שעודכן בנובמבר 2019, במהלך הביקורת. בנוהל נכתב כי מטרתו להגדיר את בקרת ההתקשרויות עם גורמים אזרחיים על ידי מחלקת תקציבים ובקרה בחה"א. בנוהל לא הוגדר מהם אזרוח או מיקור חוץ, אך הוא עוסק בין היתר בהתקשרות באמצעות משהב"ט עם גורם אזרחי לביצוע אזרוח משימות של חה"א. דהיינו מהנוהל עולה כי אזרוח או מיקור חוץ משמעם העברת משימות צבאיות לגורמים אזרחיים. זאת בדומה לאמור בהמ"ב בנושא מיקורי חוץ.

בדצמבר 2015 הכין חה"י מסמך בנושא העקרונות וההדגשים לקבלת ההחלטות בחה"י לביצוע מיקור חוץ. במסמך, שנשלח בין היתר ללשכת מפקד חה"י, נקבע התהליך הנדרש לביצוע מיקור חוץ, ובכלל זה קבלת החלטה לגבי התחום לביצוע מיקור החוץ; הכנת דרישה מבצעית²⁷; הכנת בקשה לקבלת מידע²⁸ מגורמים אזרחיים וקבלת מענה על הבקשה; ומתן אישור חה"י לבקשה להצעת מחיר²⁹ (להלן - בל"ם) מהחברות והוצאתה לחברות בהתאם להוראות משהב"ט.

נמצא כי הפק"ע של ז"י והנוהל של חה"א העוסקים בנושא אינם דנים בתהליך הבחינה באת"ק ובאישור מנכ"ל משהב"ט לבצע מיקור חוץ. זאת ועוד, בחה"י לא נקבעו פקודה או נוהל בנושא, וגם במסמך של חה"י מדצמבר 2015 לא נכללו תהליכי הבחינה והאישור האמורים.

יצוין כי בעקבות הביקורת שביצע משרד מבקר המדינה ובמהלכה, בוצעו בפברואר 2020 שני תחקירים בנושא מיקורי חוץ של אחזקת שני כלי שיט קטנים א' ו-ב'. האחד על ידי מחלקת תו"כ בחה"י, והשני על ידי את"ק בהשתתפות מחלקת תו"כ ומנה"ר. תחקיר את"ק אימץ את ממצאי התחקיר של מחלקת תו"כ, שבו נכתב בין היתר כי החיל יכין נוהל שיפרט את התהליך התקין

27 דרישה שמגיש גוף צבאי מוסמך לגוף צבאי אחר כדי לפתור בעיה מבצעית (מתן מענה לצורך מבצעי). אג"ם-תוה"ד, **המילון למונחי צה"ל** (1988).

28 RFI - Request For Information. מסמך שמוציא הגוף הרוכש במשהב"ט לספקים רלוונטיים. תכליתו היא להשיג מידע כתוב על יכולות הספקים לבצע תכולות עבודה ולספק טובין.

29 RFP - Request For Proposal. מסמך שמוציא הגוף הרוכש במשהב"ט לספקים רלוונטיים. במסמך מפורטים השירותים והמוצרים הנדרשים, המפרט הטכני שלהם, מועדי האספקה הנדרשים ועוד. זאת כדי לאפשר לספק להגיש הצעת מחיר בנושא.



הנדרש לביצוע מיקור חוץ בהתאם לאמור בהמ"ב ולהנחיות המטכ"ל (בנושא התחקירים ראו בהמשך).

בינואר 2021 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי לחה"א יש נהלים המפרטים את כל ההיבטים הנוגעים למיקור החוץ, לרבות לגבי תהליכים מרכזיים המפורטים בהמ"ב, וכי החיל פועל כדי לעגן נהלים אלו כהוראות מחייבות. עוד מסר צה"ל כי חה"י פועל להכנת נוהל סדור בנושא.

תכלול בחינת מיקורי הפנים והחוץ: כאמור לעיל, בכתב המינוי של צוות האזרח המטכ"ל כתב כי הצוות הוקם לבחינה ולליווי של מהלכי הפרטה וחילול בצה"ל. אולם בכתב המינוי פורטו המשימות שהוטלו על הצוות הנוגעות למיקורי חוץ בלבד. מהגדרת מיקור חוץ בהמ"ב עולה שמיקור פנים או חיל משמעם כי פעילות שמבצעים גורמים אזרחיים עבור צה"ל תועבר לידי צה"ל.

בספטמבר 2015 כתבה רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק דאז, בין היתר לחברי צוות האזרח המטכ"ל, ובהם גורמי את"ק בזרועות צה"ל, מהם הנושאים שיבחן צוות האזרח המטכ"ל. הרוב המוחלט של הנושאים שציינה נגע למיקור חוץ. אולם במכתבה נכללו גם נושאים הנוגעים למיקור פנים. בכלל זה בחינת המעבר לניהול אחד - צבאי או אזרחי - של משקים בז"י שבהם מתקיים ניהול משולב צבאי ואזרחי, ובחינת האפשרויות לבצע מיקור פנים או מיקור חוץ של משימות שיקום תחמושת המתבצעות במרכז מסוים ובמכוני שיקום שונים. אף על פי כן, כאמור לעיל בפברואר 2020 מסרה ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הזרועות אינן נדרשות להעלות לפני צוות האזרח המטכ"ל נושאי מיקור פנים.

בביקורת עלה כי למעט בחינה כלכלית שמבצע את"ק בעת חידוש הסכמי התקשרות עם חברות, אין במטכ"ל גורם המבצע בחינה עיתית של הפעילויות שחברות אזרחיות החלו לבצע לפני הקמת צוות האזרח המטכ"ל, שבחה"א למשל הן מרבית הפעילויות המבוצעות כיום באמצעות חברות ובמיקור חוץ; זאת מבחינת מתן המענה הנדרש לצה"ל וכדאיות המשך ביצוע הפעילויות בחברות האמורות לעומת החלופה של ביצוע בצה"ל. עוד עלה כי למטכ"ל אין ראייה שלמה של בחינת נושאי ההתייעלות בתחומי מיקורי הפנים והחוץ גם יחד. בכך נפגעת הבקרה של המטכ"ל בנושאים אלו.

מומלץ כי צה"ל יבחן את נושא הבקרה המטכ"לית לגבי מתן המענה הנדרש לו וההתייעלות הכלכלית בתחומי מיקורי הפנים והחוץ גם יחד, ובכלל זה את הצורך בקביעת גורם שיתכלל שני תחומים אלה; ויפעל לכך שתבצע בחינה עיתית בראיית המטכ"ל של כדאיות מיקורי חוץ שהחלו עוד לפני הקמת צוות האזרח המטכ"ל.

התיאום לגבי המ"ב בנושא מיקורי חוץ בין משהב"ט לצה"ל: בהק"א בנושא תיאום פקודות בין צה"ל למשהב"ט שלעיל נקבע בין היתר לגבי המ"ב העוסקות בנושאים משותפים לכמה זרועות או אגפים בצה"ל כי יש לתאמן בין צה"ל ומשהב"ט, וכי אג"ת יתכלל את כלל תגובותיהם של הגופים בצה"ל לכדי עמדה אחת ויביא אותה לאישורו של ראש אג"ת.

בהמ"ב מאוקטובר 2017 בנושא תיאום הדדי בין משהב"ט לצה"ל בכתובת הוראות ופרסומן נקבעו כללי התיאום בין משהב"ט לצה"ל הנוגעים להמ"ב ולפקודות שיש לתאם, כשהן כוללות חביות המוטלות על הגוף האחר, כדי להבטיח ששני הגופים אוכפים את החביות. בין היתר



נקבע כי היחידה להוראות משהב"ט בגוף הייעודי לתכנון משולב לשעבר³⁰ (להלן - גית"ם) במשהב"ט תעביר לאג"ת טיוטה של ההוראות שיש לתאמן לשם קבלת תגובה.

באוקטובר 2017 ביקש גית"ם מאג"ת לקבל את תגובת צה"ל על טיוטה של המ"ב בנושא מיקורי חוץ. בדצמבר 2017 ביקשה מחלקת ארגון באג"ת מכמה גופים וגורמים בצה"ל ובהם ז"י, את תגובותיהם על הטיוטה. במענה לבקשה התקבלו תגובות מארבעה גופים ובהם אחד הגורמים באג"ת³¹. למשל, בטיטת המ"ב נכתב כי יש לבחון את כל העלויות של ביצוע הפעילות במיקור חוץ לפי אומדן המחיר או לפי הצעת המחיר שיגיש הגורם האזרחי, ואילו בתגובת ז"י נכתב כי בשלב של הצעת המחיר מאוחר מדי לבחון את הכדאיות הכלכלית; עוד נכתב בטיטת כי אחד ממדדי הסף לקבלת החלטה בדבר ביצוע מיקור חוץ הוא מתן מענה מבצעי בעיתות שגרה ובמצבי חירום, ואילו בתגובות של מפקדת הפרקליטות הצבאית וז"י נכתב כי הטיוטה אינה עוסקת במצבים שטרם הוכרז בהם מצב חירום. בדצמבר 2017 ובינואר 2018 שלח אג"ת למשהב"ט בדואר האלקטרוני שלוש מבין ארבע התגובות. בביקורת לא נמצא כי תגובת אג"ת נסו"ם נשלחה אף היא למשהב"ט.

בפברואר 2018 אישר המשנה למנכ"ל וראש גית"ם דאז את המ"ב בנושא מיקורי חוץ. במסמך האישור צוינו הגופים שמהם התקבלו תגובות על טיוטת ההוראה. גופי צה"ל לא נכללו ביניהם. בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה ממשהב"ט לקבל את התגובות שצה"ל שלח אליו מסר משהב"ט כי הוא לא קיבל את התגובות.

בביקורת עלה כי אג"ת לא ביקש את תגובותיהם של חה"י ושל חה"א על טיוטת המ"ב בנושא מיקורי חוץ, שלא בהתאם לנדרש בהק"א בנושא תיאום פקודות בין צה"ל למשהב"ט, ואף ששתי הזרועות מבצעות מדי שנה בשנה פעילויות בהיקף כספי של עשרות מיליון ש"ח באמצעות חברות ובמיקורי חוץ. כמו כן, אג"ת לא תכלל את כלל התגובות שקיבל מגופי צה"ל השונים לכדי עמדה אחת של צה"ל שאישר ראש אג"ת לשם מסירתה למשהב"ט.

במצב הדברים שעלה בביקורת, ובו משהב"ט לא קיבל מאג"ת את עמדת צה"ל ואת תגובתם של גופי צה"ל שלעיל על טיוטת המ"ב בנושא מיקורי חוץ, הוא אישר את המ"ב בפברואר 2018 בלי שהטמיע בה את התגובות האמורות, החשובות לצורך הגדרה מיטבית של תהליך מיקור החוץ בצה"ל.

מומלץ כי אג"ת יפיק את הלקחים המתאימים מאי-משלוח טיוטת המ"ב לקבלת תגובות חה"י וחה"א כנדרש בהק"א בנושא תיאום פקודות בין צה"ל למשהב"ט, וכי צה"ל ומשהב"ט יפעלו לתאם ביניהם כנדרש את המ"ב בנושא מיקורי חוץ ולעדכנה ככל הנדרש.

כאמור, בינואר 2021 מסר ראש היחידה להוראות משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי משהב"ט מתכנן לעדכן את המ"ב בשנת 2021, לרבות בהקשר של ממצאי הביקורת.

התיאום בין הוראות משהב"ט לפקודות צה"ל: בהק"א בנושא תיאום פקודות בין צה"ל למשהב"ט שלעיל נקבע כי פקודות הצבא הרלוונטיות לתיאום הן ההפ"עות, הפ"מ והוראות

30 אגף התכנון במשהב"ט החל מדצמבר 2020.

31 אג"ת נסו"ם (נשק, סד"כ ומסגרות).



הקבע של אגפי המטכ"ל וכן נקבעו כללי התיאום בין צה"ל למשהב"ט הנוגעים להמ"ב ולפקודות שיש לתאמן כיוון שהן עוסקות בנושאים ששני הגופים מקיימים בעניינם פעילות משותפת, לרבות הטלת חבויות הדדיות. בהמ"ב בנושא תיאום הדדי בין משהב"ט לצה"ל בכתיבת הוראות ופרסומן שלעיל נקבע כי כל המ"ב ופקודות הצבא, כפי שהוגדרו בהפ"ע בנושא פקודות הצבא שלעיל, העוסקות בנושאים הנוגעים לשני הגופים, מחייבות קיום עמ"ט משותפת שבמהלכה הם יתאמו את ההוראות והפקודות.

בביקורת עלה כי אין התאמה בין האמור בשתי הוראות היסוד העוסקות בתיאום הוראות משהב"ט ופקודות צה"ל - המ"ב בנושא תיאום הדדי בין משהב"ט לצה"ל בכתיבת הוראות ופרסומן והוראות קבע אג"ת (הק"א) בנושא תיאום פקודות בין צה"ל למשהב"ט: בהק"א נקבע כי על צה"ל ומשהב"ט לתאם את הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע), פקודות המטכ"ל (פ"מ) והוראות הקבע של אגפי המטכ"ל בלבד עם המ"ב הרלוונטיות, ואילו בהמ"ב נקבע כי יש לתאם את כל סוגי הפקודות בצה"ל שנקבעו בהפ"ע בנושא פקודות הצבא, לרבות אלה של הזרועות, עם המ"ב הרלוונטיות.

על משהב"ט וצה"ל לתאם ביניהם את שתי הוראות היסוד האמורות בעניין זה.

מיקור חוץ של פעילויות אחזקה בצה"י

בפקודת הארגון (פק"א) של המספנה מנובמבר 2018 נכתב בין היתר כי ייעודה הוא לספק יכולת אחזקה ברמת "דרג על" לכלי שיט, וכי אחד מתפקידיה הוא לבצע עבודות אחזקה בכלי שיט. חה"י הגדיר לכל סוג של כלי שיט תוכנית טיפולי אחזקה, הכוללת בין היתר את מרווח הזמן שבין טיפול לטיפול ואת סוגי הטיפול וההתקנות הנדרשים, כדי להתאימם לאיומים הקיימים ולייעודם של כלי השיט. עד שנת 2017 ביצעה המספנה טיפולי אחזקה בכלי שיט (לא כולל צביעתם), ומשנת 2017 החל חה"י לבצע טיפולים גם באמצעות מיקור חוץ.

באוקטובר 2015 התקיים דיון בראשות רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק דאז ובו השתתפו, בין היתר, נציגי צוות האזרח המטכ"לי בצה"י - מחלקת תו"כ - בנושא תחילת פעילות הצוות והקמת תתי-צוותים, כגון תת-צוות שיעסוק בפעילויות חה"י. בדיון נקבע כי ראש מספן ציוד (להלן - רמצי"ד) יוביל את נושאי מיקור החוץ בצה"י.

במסמך בנושא מיקור חוץ בצה"י מדצמבר 2015 נכתב בין היתר כי נדרש להיערך כדי ליישם בחיל בהצלחה את ההחלטה להפחית במהלך תר"ש "גדעון" כ-200 "שיאי" כוח אדם³² ונוכח זאת לבצע מיקור חוץ; כי כוח האדם במספנה הולך וקטן באופן מתמשך בעשור האחרון בניגוד למגמה של הגדלת מספר כלי השיט; וכי החיל אינו עומד בתוכנית טיפולי האחזקה של כלי שיט מסוגים מסוימים.

בחינת מיקורי חוץ של אחזקת כלי שיט בצוות האזרח המטכ"לי: בכתב המינוי של צוות האזרח המטכ"לי מאוגוסט 2015 נקבע כי הצוות יבצע עמ"ט שתקבע את הפעילויות המיועדות למיקור חוץ, ועליו לבחון, ללוות ולבקר אותן במהלך תר"ש "גדעון". אחזקת ספינות נכללה בין

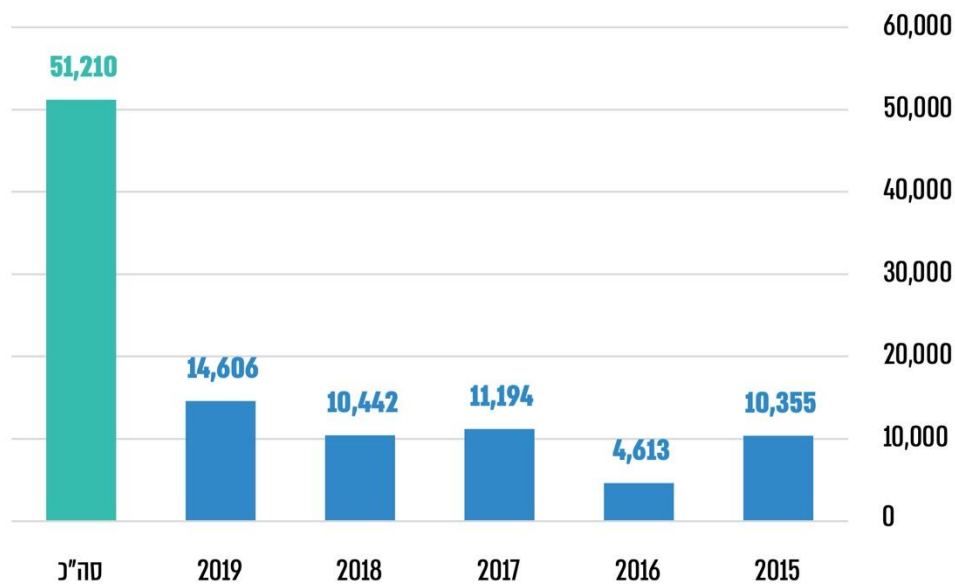
32 "שיא כוח אדם" - מספר האנשים המרבי שניתן להעסיק באוכלוסייה המוגדרת לפי מאפיינים, כגון זרוע. הק"א מפברואר 2010 בנושא סמכויות ארגון ותקינת כוח אדם בצה"ל.



הפעילויות שהיה על הצוות לעסוק בהן. במסמכים שונים של חה"י, כגון מצגת שהוצגה למשרד מבקר המדינה בנושא מיקורי חוץ ביוני 2019, נכתב כי צביעת כלי שיט היא חלק ניכר מטיפול אחזקה לסוגים שונים של כלי שיט.

בשנים 2015 - 2019, בעקבות דרישות רכש של חה"י, הוציא מנה"ר לגורמים אזוריים עשרות הזמנות לצביעת כלי שיט במיקור חוץ בהיקף כספי של כ-51 מיליון ש"ח, וכן הוציא בשנים 2017 ו-2019 שלוש הזמנות לביצוע אחזקה של כלי שיט בהיקף כספי של כ-21 מיליון ש"ח. אחת משלוש ההזמנות, שהיקפה הכספי 17.6 מיליון ש"ח, כוללת גם התקנות של מערכות שונות וכן עבודות צביעה. להלן ריכוז הנתונים בתרשימים 5 ו-6.

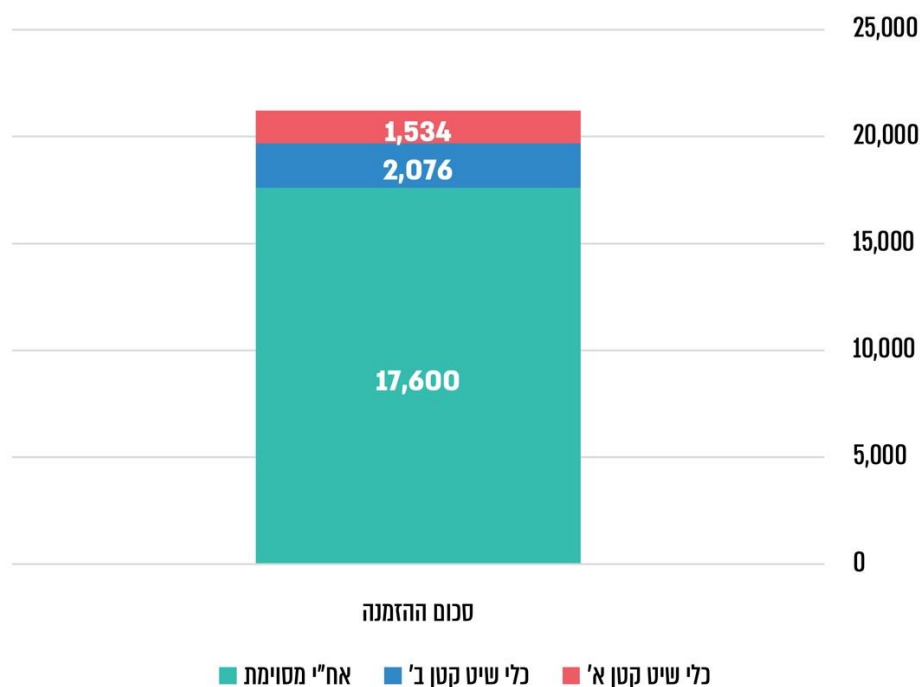
תרשים 5: עבודות לצביעת כלי שיט במיקור חוץ, 2015 - 2019 (באלפי ש"ח)



הזמנות מנה"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 6: אחזקת כלי שיט במיקור חוץ, 2017 - 2019 (באלפי ש"ח)



הזמנות מנה"ר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בספטמבר 2015 כתבה רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק דאז, בין היתר לחברי צוות האזרח המטכ"לי ממנה"ר וממחלקת תו"כ בצה"י, מהם הנושאים המיועדים לבחינה מעמיקה על ידי צוות האזרח המטכ"לי. אחד הנושאים האמורים היה מיקור חוץ של אחזקת ספינות בדרגי האחזקה השונים על ידי בסיסי חה"י ועל ידי המספנה.

בנובמבר 2015 התקיים דיון בראשות ראש אג"ת דאז, ובו השתתפה, בין היתר, רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק דאז בנושא בחינת מיקורי החוץ בתר"ש "גדעון". בדיון הציגה הרמ"ח את סטטוס העמ"ט שביצע צוות האזרח המטכ"לי ואת פעילות הצוות. במצגת לדיון שהכין את"ק פורטה העמ"ט שבוצעה לגבי מיקורי חוץ אפשריים בזרועות צה"ל ובתחומים חוצי ארגון, כגון הכשרות של חיילים. לגבי אחזקת כלי שיט צוינה עמדת חה"י, ולפיה מיקור חוץ של פעילויות האחזקה שמבצעים צוות כלי השיט ובסיסי חה"י (דרגי אחזקה א' ו-ב') יפגע במענה המבצעי, ומיקור חוץ של פעילויות האחזקה שמבצעת המספנה (דרגי אחזקה ג' וד') אינו עומד בתנאי הסף לבחינת מיקור חוץ. דהיינו, לפי עמדת חה"י לא ניתן היה לבצע מיקור חוץ לפעילויות האחזקה שמבצעת המספנה. זאת בין היתר נוכח קיומו של ידע ייחודי במספנה. לעומת זאת נכתבה במצגת המלצת רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק לשעבר לבצע בחינת היתכנות מעמיקה לגבי כל דרגי האחזקה האמורים. דהיינו, לבחון לעומק לגבי אילו דרגי אחזקה ניתן לבצע מיקור חוץ.



ראש אג"ת סיכם בדיון כי הוא מאשר את העמ"ט שביצע צוות האזור המטכ"לי; כי יש לבחון לעומק את כלל מיקורי החוץ שהציג הצוות מול הזרועות ויתר גופי צה"ל; וכי על הצוות לאתר פעילויות נוספות שניתן לבצע לגביהן מיקור חוץ ולהרחיב ככל שניתן את העמ"ט.

במאי 2016 התקיים דיון של צוות האזור המטכ"לי בנושא מיקור חוץ של פעילויות חה"י. בדיון הציג חה"י את העמ"ט שביצע לגבי מיקור חוץ של בית מלאכה מסוים במספנה. בדצמבר 2016 דיווחה הרמ"ח למנכ"ל משהב"ט דאז בין היתר על סטטוס מיקור החוץ בבית המלאכה האמור, וציינה כי שאר הפעילויות שנועדו לבחינה בחה"י מושהות עקב "סוגיית המספנה".

באוקטובר 2020 מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי ההשגה הייתה ייעודית לנושאים הנוגעים להעסקת אזרחים עובדי צה"ל (אע"צים), וכי היא עדיין בתוקף. הלשכה הוסיפה כי ההשגה נוגעת לתחומים משמעותיים בחה"י שבהם מועסקים אע"צים. דהיינו, צוות האזור המטכ"לי לא יבחן נושאים לביצוע מיקור חוץ המתבססים על צמצום מספר האזרחים עובדי צה"ל.

הדיון הבא של צוות האזור המטכ"לי שהתקיים בפברואר 2017 עסק במיקור חוץ של שלושה תחומים בחה"י הנוגעים לאחזקה, להפעלה, לאבטחה ולשירותי הסעדה, לרבות לגבי בית המלאכה שבמספנה שלעיל. בדיון הציג חה"י סטטוס של פעילויותיו בתחומים האמורים, לרבות תוצאות של בקשות לקבלת מידע מחברות. אחזקת כלי שיט לא נכללה בין הפעילויות שהוצגו. מאז דיון זה ועד ינואר 2019 נושא מיקורי החוץ בחה"י לא נדון בצוות האזור המטכ"לי.

בינואר 2019 התקיים הדיון הבא של צוות האזור המטכ"לי בנושא תוכנית העבודה לביצוע מיקורי חוץ בחה"י לשנת 2019. הדיון התקיים כהכנה לקראת דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט לשעבר, שהתקיים באותו היום. בדיון ציינה ראשת את"ק והיועכ"ל כי חה"י הציג את התוכנית לאחר כמה שנים שבהן בדיקותיו של החיל בנושא לא העלו כי כדאי לבצע מיקורי חוץ. בדיון הציגו נציגי חה"י בין היתר את סיכום שנת 2018 בנושא מיקורי החוץ, ואת מיקורי החוץ שייבחנו בשנת 2019, ובהם טיפולי אחזקה לכלי שיט קטנים וכן טיפול ו"הסבה" של אח"י מסוימת. ראשת את"ק והיועכ"ל סיכמה בדיון כי על חה"י להציג בבהירות לפני המנכ"ל את הנושאים שיובאו לאישור צוות האזור המטכ"לי והמנכ"ל. עוד סיכמה בדיון כי לפני שהצוות יבחן את נושא מיקור החוץ של אחזקת כלי שיט קטנים יש להציג "תובנות ומסקנות" מביצוע מיקור החוץ של אחזקת כלי שיט קטן ב' בשנת 2017 (בנושא מיקור החוץ האמור ראו בהמשך).

בביקורת עלה כי אף שראשת את"ק והיועכ"ל סיכמה בדיון בינואר 2019 שיש להציג "תובנות ומסקנות" מביצוע מיקור החוץ של הטיפול באחזקת כלי שיט קטן ב', הרי שבמועד סיום הביקורת, נובמבר 2020, חה"י ומנה"ר עדיין לא הציגו אותן לפני צוות האזור המטכ"לי. זאת למעט בנושאי התחקיר שלעיל שביצעו את"ק, מחלקת תו"כ בחה"י ומנה"ר בעקבות ממצאי הביקורת לגבי ביצוע מיקורי חוץ לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב' ללא אישור של הצוות³³.

33 בדצמבר 2019 התקיים דיון בהשתתפות ראשת את"ק והיועכ"ל, גורמי את"ק ונציגי משרד מבקר המדינה. בדיון ביקשו נציגי משרד מבקר המדינה לברר אם צוות האזור המטכ"לי בחן את ביצוע טיפולי האחזקה לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב' באמצעות מיקור חוץ.



בדצמבר 2019 דן צוות האזרח המטכ"לי בנושא תוכנית העבודה של מיקורי חוץ המיועדים לבחינה בזרועות בשנת 2020. ראשת את"ק והיועכ"ל סיכמה בדיון בין היתר כי על חה"י לגבש "הסכם מחירים"³⁴ לביצוע טיפולי אחזקה במיקור חוץ של כלי שיט נוכח מגבלות היכולות של המספנה לבצע את הטיפולים במועד הנדרש, כגון עבור אח"י מסוימת.

בביקורת עלה כי צוות האזרח המטכ"לי לא השלים את הבחינה של ביצוע מיקורי חוץ לטיפול אחזקה של כלי שיט קטנים וגדולים בכלל דרגי האחזקה בחיל, לרבות צביעת כלי השיט, שהיא פעילות רחבת היקף יחסית לכלל תכולות עבודת האחזקה בחה"י. זאת שלא על פי סיכומו של ראש אג"ת לשעבר מנובמבר 2015 כי יש לבחון לעומק את כל התחומים שהציג לפניו הצוות, ושלא על פי הנחייתו לצוות להרחיב ככל שניתן את העמ"ט שהוא מבצע.

מיקורי חוץ של פעילויות בחה"י בשנים 2016 - 2019: בינואר 2019 התקיים דיון בנושא תוכנית העבודה של מיקורי החוץ של זרועות צה"ל לשנת 2019. הדיון התקיים בראשות מנכ"ל משהב"ט דאז, והשתתפו בו, בין היתר, ראשת את"ק והיועכ"ל, נציגי מחלקת תו"כ בחה"י ונציגי מנה"ר. נציגי חה"י הציגו בדיון, על בסיס מצגת שהכין החיל, בין היתר את סיכום שנת 2018 בנושא. במצגת צוין כי חה"י בחן בשנים 2016 - 2018 תשעה נושאים לביצוע במיקור חוץ, וכי חמישה מהם בוצעו. כמו כן הציג חה"י תשעה נושאים נוספים שבכוונתו לבחון בשנת 2019, אשר צוות האזרח המטכ"לי דן בשלושה מהם באותה שנה³⁵. להלן בלוח 10 יפורטו הנושאים שבחן חה"י בשנים 2016 - 2019, בחלוקה לאלה שהועלו לבחינת צוות האזרח המטכ"לי ולא להם, שלא, וכן פרטים בנוגע לביצוע במיקורי חוץ כפי שעלה בביקורת:

34 הסכם מסגרת להתקשרות עם גורם אזרחי לאספקת שירותים לפרק זמן ארוך לפי מחיר ידוע.

35 לפי הנתונים המעודכנים לדצמבר 2019, חה"י עדיין בוחן שישה מתשעת הנושאים.



לוח 10: מיקורי חוץ בצה"ל, 2016 - 2019

מס'	נושא	תחילת מיקורי החוץ / הבחינה *	העלאה לבחינת צוות האזרח המטכ"לי	ביצוע מיקורי חוץ
1	הפעלת מתקן ואבטחתו	2016-2017*	✓	לא מומש - חוסר כדאיות כלכלית
2	קבלן מזון במטבח ובקמפוס מסוים	2016-2017*	לא נדרשה העלאה לבחינת הצוות**	לא מומש - חוסר כדאיות כלכלית
3	בית מלאכה מסוים - אחזקה והפעלה	2017*	✓	לא מומש - חוסר כדאיות כלכלית***
4	אחזקה במספנה מסוימת	2017*	לא נדרשה העלאה לבחינת הצוות**	לא מומש - חוסר כדאיות כלכלית
5	טיפול אחזקה והסבה לאח"י מסוימת****	2019	✓	בוצע
6	שירותים עבור כלי שיט	2019*	✓	בבחינה*****
7	אחזקת מבנים ב"קמפוס" מסוים	2019*	✓	בבחינה*****
8	הפעלת מוקד תמיכה לשלוש מערכות תקשוב*****	2016	לא נדרשה העלאה לבחינת הצוות*****	בוצע
9	שירותי הסעדה במחנות בצפון המדינה	2017	✗	בוצע
10	אחזקות בינוי במחנות בצפון המדינה	2017	✗	בוצע
11	טיפול אחזקה לכלי שיט קטן א'	2017	✗	בוצע
12	טיפול אחזקה לכלי שיט קטן ב'	2017	✗	בוצע
13	צביעת כלי שיט - שינוי שיטת הניהול	2019	✗	בוצע

מצגת חה"י מינואר 2019 בנושא בחינה וליווי של מהלכי הפרטה בצה"ל בשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



* מועד תחילת הבחינה בצה"ל.	
** בבחינה שביצע חה"י נמצא כי קיימת חוסר כדאיות כלכלית לבצע מיקור חוץ. בנסיבות אלה הוא לא נדרש להעלות את הנושא לבחינת צוות האזרח המטכ"ל.	
*** בפועל האחזקה בוצעה בבית המלאכה במספנה על ידי אזרחים עובדי צה"ל במקום אנשי קבע.	
**** הסבה למערכת נשק מתקדמת.	
***** בדצמבר 2019 הבחינה בצוות האזרח המטכ"ל לי טרם הסתיימה.	
***** מוקד אחזקת מעטפת תקשובית לכלי שיט.	
***** מיקור החוץ החל לפני תחילת פעילותו של צוות האזרח המטכ"ל.	

באוקטובר 2020 מסר חה"י למשרד מבקר המדינה בין היתר כי ההתקשרויות לביצוע מיקורי החוץ של שירותי ההסעדה ואחזקות הבינוי במחנות שבצפון המדינה בוצעו בשנת 2017. יצוין כי בנובמבר 2020 מסרה לשכת ראשת את"ק והיועכ"ל למשרד מבקר המדינה כי הוחל בבחינת נושא שירותי ההסעדה עוד לפני הקמת צוות האזרח המטכ"ל, ומיקור החוץ בנושא אחזקות הבינוי החל לפני הקמת הצוות. בינואר 2021 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה כי הסכם ההסעדה נערך לפני הקמת צוות האזרח המטכ"ל.

מהאמור לעיל עולה כי אין בהירות מתי החלו מיקורי החוץ בנושאי שירותי הסעדה ואחזקות בינוי במחנות בצפון המדינה³⁶, ולפיכך האם היה על חה"י להעלותם לבחינת צוות האזרח המטכ"ל.

מלוח 10 עולה כי חה"י לא העלה את מיקורי החוץ בנושאי טיפולי אחזקה לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב' לבחינת צוות האזרח המטכ"ל ולא קיבל את אישורו של מנכ"ל משהב"ט לבצעם. אף על פי כן מנה"ר, שנציגו כאמור חבר בצוות, פעל למימוש דרישות הרכש של חה"י לביצוע מיקורי החוץ האמורים והתקשר עם גורמים אזרחיים בעניין זה בשנת 2017. לפיכך צוות האזרח המטכ"ל לא בחן מיקורי חוץ אלו - בניגוד לייעודו - ולא ביצע "הסתכלות שלמה", כהגדרתו, על תהליכים אלו, לרבות בכל הנוגע לבחינת יעילותם הכלכלית.

בינואר 2021 מסר מנה"ר למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את ממצאי הביקורת.

בביקורת נבדקו תהליכי ביצוע מיקורי החוץ של שני נושאים שחה"י לא העלה לבחינת צוות האזרח המטכ"ל - טיפולי אחזקה (לא כולל צביעת כלי השיט) לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב'.

חה"י ביצע טיפולי אחזקה במיקור חוץ לכלי שיט קטן א' ולכלי שיט קטן ב' בעקבות תוכניות העבודה של החיל לשנים 2016 ו-2017, בהתאמה. זאת נוכח עיכוב ניכר, של כשנתיים, ביישום תוכנית טיפולי האחזקה של כלי שיט קטן א' וכשבעה חודשים של כלי שיט קטן ב' בשל עומס העבודה במספנה, וכדי לאפשר לגורמים אזרחיים לבצע את טיפולי האחזקה ובכך להשלים את תוכנית הטיפול של החיל בשנים שבהן עקב עומס העבודה במספנה נבצר מחה"י לבצע את האחזקה בעצמו.

36 ראו פירוט לעיל לגבי ההתקשרות לצביעת כלי שיט בשנת 2019.



לוח 11: מיקורי החוץ בתחום טיפולי אחזקה לכלי שיט קטנים א' ו-ב' - נתונים עיקריים

מיקורי חוץ לאחזקת כלי שיט קטן ב'	מיקורי חוץ לאחזקת כלי שיט קטן א'	
אפריל 2016	אפריל 2016	דיון רמצי"ד בטיטות בקשה לקבלת מידע על אחזקת כלי שיט קטנים
מאי 2016	מאי 2016	הוצאת בקשה על ידי מנה"ר לקבלת מידע מגורמים אזרחיים
יוני 2017	ספטמבר 2016	העברת דרישת רכש של חהי למנה"ר
יולי 2017	אוקטובר 2016	הכנת מפרט תכולות בחה"י
אוגוסט 2017	דצמבר 2016	הוצאת בקשה על ידי מנה"ר להצעת מחיר לגורמים אזרחיים
ספטמבר 2017	ינואר 2017	ועדת מכרזים במנה"ר לבחירת החברה הזוכה
חברה ב'	חברה א'	חברה זוכה
אוקטובר 2017	ינואר 2017	הוצאת הזמנת רכש על ידי מנה"ר לחברה הזוכה
אוקטובר - דצמבר 2017	מרץ - יוני 2017	המועדים המתוכננים של טיפולי האחזקה
אוקטובר 2017 - פברואר 2018	מרץ - יוני 2017	המועדים של טיפולי אחזקה
10 שבועות	13 שבועות	משך הטיפול המתוכנן
17 שבועות	14 שבועות	משך הטיפול בפועל

מסמכים שונים של מנה"ר וחה"י; תחקיר של מספן ציוד מאוגוסט 2017 בנושא מיקורי חוץ של אחזקת כלי שיט א'; תחקיר של המספנה ממרץ 2018 בנושא מיקורי החוץ של אחזקת כלי שיט ב', בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בלוח 12 שלהלן יוצגו ממצאי השוואה בין עלויות הביצוע של טיפולי אחזקה לכלי שיט קטנים א' ו-ב' במספנה ובין עלויות מיקורי חוץ.



לוח 12: עלויות טיפולי אחזקה לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב' (הנתונים באלפי ש"ח, כולל מע"ם - ביצוע במספנה לעומת מיקור חוץ)

אחזקת כלי שיט קטן ב'		אחזקת כלי שיט קטן א'		הגורם המבצע
חברה ב'	מספנת חה"י	חברה א'	מספנת חה"י	
	1,652		1,093	הערכת עלות הביצוע במספנה*
1,584		1,279		עלות ביצוע מתוכננת ללא מע"ם
269		218		מע"ם
1,853		1,497		סך עלות הביצוע המתוכננת - הזמנת הרכש
201		404		הפרש בין הערכת עלות הביצוע במספנה לעומת ביצוע במיקור חוץ
***123		**37		תשלומים נוספים
****100		---		עלויות חלפים נוספות
2,076		1,534		סה"כ עלות מיקור החוץ בפועל
424		441		סה"כ ההפרש
מנהל פרויקט מטעם המספנה ועלויות הדרכה לעובדי חברה ב'		מנהל פרויקט מטעם המספנה		עלויות נוספות ללא כימות כספי

תחקיר מחלקת תו"כ בצה"י בנושא מיקור חוץ של כלי שיט מפברואר 2020; תחקיר של המספנה בנושא מיקור החוץ של אחזקת כלי שיט קטן ב' ממרץ 2018; הזמנות רכש שהוציא מנה"ר; סיכום דיון בין המספנה לחברה ב' מאפריל 2018 בנושא "גמר חשבון".

* חה"י העריך את עלות הביצוע של טיפול האחזקה במספנה לפי מכפלה של שעות העבודה הנדרשות לביצוע הטיפול במספנה בהתאם לניסיון העבר, בתעריף שעת עבודה במספנה. הנתונים אינם כוללים מע"ם.

** תכולות נוספות שביצעה חברה א' בהזמנת מנה"ר.

*** במהלך טיפול האחזקה נפגע מדחף של כלי שיט קטן ב'. עלות מדחף חלופי הייתה כ-123,000 ש"ח. סכום זה קוזז מהתשלום לחברה ב' בעד תכולות נוספות שביצעה החברה עבור חה"י.

**** בנושא עלויות החלפים הנוספות ראו בהמשך.

מלוח 12 עולה כי לפי נתוני חה"י ביצוע מיקורי החוץ של טיפולי האחזקה לכלי שיט קטנים א' ו-ב' היו יקרים יותר מהערכת עלות הביצוע של הטיפולים במספנה בכ-404,000 ש"ח וכ-201,000 ש"ח, בהתאמה, כולל תשלומי מע"ם. ולאחר תשלומים ועלויות נוספות הפערים גדלו לכ-441,000 ש"ח ולכ-424,000 ש"ח, בהתאמה.



בתחקיר שביצע את"ק בשיתוף בין היתר עם מחלקת תו"כ בצה"י³⁷ ומנה"ר בפברואר 2020 בעקבות הביקורת שביצע משרד מבקר המדינה אכן אוששו ממצאיה שלעיל כי חה"י לא העלה לפני צוות האזרח המטכ"ל את נושא ביצוע מיקורי החוץ של טיפולי האחזקה לשני כלי השיט הקטנים א' ו-ב'. בתחקיר נכתב בין היתר כי חה"י פעל שלא בהתאם לאמור בהמ"ב בנושא מיקורי חוץ בגלל "פער תהליכי" בחיל בנושא מיקורי חוץ; וכי פער זה נבע מהנחה שגויה של חה"י כי יש להעלות לפני הצוות רק פעילויות שיבוצע לגביהן מיקור חוץ לצמיתות ואין להעלות לפניו מיקורי חוץ "נקודתיים".

נוכח ממצאי הביקורת מומלץ כי הזרועות ואגפי המטכ"ל, בתיאום עם צוות האזרח המטכ"ל, ימפו את הפעילויות המבוצעות באמצעות גורמים אזרחיים ויבחנו אילו פעילויות הן בגדר מיקור חוץ ונדרש כי הצוות ידון בהן ויעבירן למנכ"ל משהב"ט לשם קבלת אישור. ריכוז ומיפוי של כלל הפעילויות יאפשר בחינה כוללת של עמידת מיקורי החוץ במדדי הסף המפורטים לעיל, ובכלל זה בפרמטר הכדאיות הכלכלית ובפרמטר המענה המבצעי לצה"ל בעיתות שגרה ובמצבי חירום.

הבקרה של גורמי מחלקת תו"כ בצה"י ושל מנה"ר על מיקורי חוץ בתחום האחזקה של שני כלי שיט קטנים א' ו-ב' בשנת 2017

בקרת מחלקת תו"כ בצה"י: בהפ"ע בנושא ראש המערך הכלכלי והיועץ הכספי לרמטכ"ל (היוע"כ"ל), שעודכנה בדצמבר 2017, נכתב כי אחד מתפקידי היוע"כ"ל הוא לפקח על הניהול השוטף של התקציב על ידי גופי התקציב בצה"ל, ולבצע בקרה ומעקב בנושא מימוש תוכניות ההתקשרויות של גופי התקציב בצה"ל.

באפריל 2016 התקיים דיון בנושא טיוטת בקשה לקבלת מידע לביצוע טיפולי אחזקה לכלי שיט קטנים במיקור חוץ. הדיון התקיים בראשות רמז"ד דאז, והשתתפו בו בין היתר נציגי מחלקת תו"כ ומנה"ר. בנובמבר 2016 התקיים דיון בנושא תוכנית העבודה של מספן ציוד בצה"י (להלן - מצ"ד). הדיון התקיים בראשות ראש מטה (להלן - רמ"ט) חה"י דאז, והשתתפו בו בין היתר נציגי מחלקת תו"כ. בסיכום הדיון ציין הרמ"ט בין היתר כי בשנת 2017 יבוצע לראשונה טיפול אחזקה של כלי בט"ש במיקור חוץ, זאת כדי להתייעל ולהפנות כוח אדם לטיפול בכלי שיט אחרים במספנה. במרץ 2017 אישר רמז"ד דאז את "היציאה לדרך" לבצע לראשונה טיפול אחזקה מלא לכלי שיט קטן א' באמצעות מיקור חוץ.

מלוח 11 עולה כי מנה"ר היה מעורב בכל שלבי התהליך לביצוע מיקור חוץ לטיפול אחזקה לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב', כגון הוצאת הבקשות לקבלת מידע ולקבלת הצעת מחיר מגורמים אזרחיים. עוד עולה מהלוח כי בספטמבר 2016 וביוני 2017 העבירה מחלקת תו"כ בצה"י במערכת הרכש הממוחשבת של משהב"ט דרישת רכש למנה"ר בנושא טיפולי אחזקה לכלי שיט קטנים א' ו-ב', בהתאמה.

37 התחקיר של את"ק מתבסס על התחקיר לעיל שביצעה מחלקת תו"כ בצה"י באותו מועד. בדוח זה תחקיר משמעו שני התחקירים יחדיו.



בספטמבר 2015 כתבה רמ"ח תקציבי יבשה באת"ק דאז, בין היתר, לחברי צוות האזרוח המטכ"ל ממנה"ר וממחלקת תו"כ בצה"י בנושא הבחינה והליווי של מיקורי החוץ בצה"ל כי צוות האזרוח המטכ"ל לי הוקם לצורך "הסתכלות שלמה" על תהליכי מיקור החוץ, וכי הוא יבחן לעומק את נושא מיקור החוץ של אחזקת כלי שיט. נוסף על כך, כאמור לעיל, במאי 2019 הנחתה ראשת את"ק והיועכ"ל את גורמי את"ק בזרועות, לרבות מחלקת תו"כ, לגבי התהליך הנדרש בנושא תקצוב התקשרויות במיקור חוץ. במסמך נכתב כי מטרתו ריענון הנחיית את"ק קודמת, וכי בין היתר התקשרות כאמור מיועדת לכל פעילות שמבצע צה"ל ושוקל להעבירה לביצועו של גורם אזורי; כי נדרש מכל בעלי התפקידים באת"ק לוודא כי גופי צה"ל ומשהב"ט אינם מתקשרים לביצוע מיקורי חוץ ללא אישורים של צוות האזרוח המטכ"ל ושל מנכ"ל משהב"ט; וכי אין לתקצב מיקור חוץ ללא אישור של ראשת את"ק והיועכ"ל באמצעות הצוות.

בביקורת עלה כי גורמי מחלקת תו"כ בצה"י לא התריעו לפני רמצ"ד וצוות האזרוח המטכ"ל כי יש להעלות לבחינת הצוות את סוגיית מיקורי החוץ של טיפולי אחזקת שני כלי השיט הקטנים א' ו-ב' ולקבל את אישור מנכ"ל משהב"ט לביצוע, והם אף העבירו למנה"ר דרישת רכש לביצוע טיפולי האחזקה האמורים ללא אישורם של צוות האזרוח המטכ"ל והמנכ"ל.

בקרת מנה"ר: בהמ"ב בנושא הוראת ארגון של מנה"ר שעודכנה בנובמבר 2017 נכתב כי אחד מתפקידיו הוא להשתלב בפעילות צה"ל המתבצעת לפני ביצוע רכש החל ממועד אישור הצורך המבצעי. פעילויות כאלו כוללות הכנת בקשה לקבלת מידע מחברות אזוריות ובקשה לקבל הצעת מחיר מהן. ואכן כפי שעולה מסיכום דיון של רמצ"ד מאפריל 2016 שלעיל, מנה"ר היה מעורב בהכנת הבקשה לקבלת מידע לביצוע טיפולי אחזקה לכלי שיט קטנים במיקור חוץ.

בעקבות דרישות הרכש של מחלקת תו"כ ממנה"ר לביצוע טיפולי אחזקה לשני כלי שיט קטנים א' ו-ב' כמתואר לעיל, הכין מנה"ר בדצמבר 2016 ובאוגוסט 2017 מסמכי בל"ם לביצוע טיפולי האחזקה האמורים. מסמכים אלה הופנו לכל ספקי משהב"ט המתאימים לביצוע העבודה. לאחר קבלת מענים למסמכי הבל"ם כינס מנה"ר ועדות מכריזים לבחירת החברות לביצוע האחזקה בינואר 2017 ובספטמבר 2017, בהתאמה, והוציא הזמנות רכש לחברות שזכו בינואר 2017 ובאוקטובר 2017, בהתאמה (ראו גם בלוח 11).

בביקורת עלה כי מנה"ר ביצע את מיקורי החוץ ובכלל זה מימש תקציב לכך ללא בחינת צוות האזרוח המטכ"ל ואישור מנכ"ל משהב"ט כנדרש.

מומלץ כי משהב"ט יבחן את דרכי הבקרה המיטביות, לרבות אלו הנדרשות במערכת הרכש הממוחשבת, לזיהוי כל סוגי הפעילויות שהן מיקורי חוץ לפי הנחיותיה של ראשת את"ק והיועכ"ל, שמורות להביאן לבחינת צוות האזרוח המטכ"ל ולקבל את אישורו של מנכ"ל משהב"ט לביצוע. זאת כדי שלא יישנו מקרים כמתואר לעיל שבהם מנה"ר מקיים פעילויות טרום-הרכשתיות והרכשתיות ללא הבקרות והאישורים הנדרשים.

יצוין כי בתחקיר שלעיל שביצע את"ק בשיתוף מחלקת תו"כ בצה"י ומנה"ר בפברואר 2020 בעקבות ממצאי הביקורת אכן אוששו הממצאים ולפיהם גורמי מחלקת תו"כ ומנה"ר לא התריעו לפני צוות האזרוח המטכ"ל על ביצוע מיקורי החוץ לטיפול אחזקה של שני כלי השיט הקטנים

א' ו-ב'. מהתחקיר עלה גם כי מחלקת תו"כ לא הייתה שותפה להליך התמחור והבדיקה הכלכלית שביצעה המספנה לגבי ביצוע מיקורי החוץ האמורים לעומת חלופות ביצוע האחזקה במספנה, וכי המחלקה לא אישרה אותם. עוד נכתב בתחקיר כי החל משנת 2018 חה"י פועל בהתאם "לנהלים ונל"הוראות משהב"ט בנושא".

תחקיר המספנה בנושא מיקור חוץ לכלי שיט קטן ב': במצע לדיון שהכניסה פלגת תכנון משאבים בצה"י בדצמבר 2017 בנושא טיפול אחזקה בכלי שיט קטן ב' ובסיכום תחקיר בנושא ממרץ 2018 שערך מפקד הפלגה (המפל"ג) עלה נושא התארכות משך הטיפול. חברה ב' מסרה בדצמבר 2021 למשרד מבקר המדינה כי מרבית העיכובים בטיפול נבעו מעיכובים שלא בתחום אחריותה.

עוד נכתב בתחקיר כי לפי דיווחי בסיס ציוד ותובלה בצה"י (להלן - בצ"ת), עלות ערכת החלפים לטיפול עבור כלי שיט קטן ב' הייתה גבוהה ב-100,000 ש"ח מעלות הערכה ששימשה לטיפולים דומים בעבר; כי על בצ"ת והמספנה לבצע ולהציג תחקיר מעמיק ובו יפורטו הפריטים שנוצלו בערכה והפריטים שנוספו לה; וכי על בצ"ת להגדיר במפורט את אופן ניהול המלאי על ידי החברה האזרחית. לגבי מעורבות המספנה בתהליך מיקור החוץ נכתב בתחקיר כי עליה להתחשב בעלויות שמקורן בזמן הנסיעה של גורמי המספנה לאתר של החברה האזרחית. לגבי נושאי איכות נכתב בתחקיר כי על המספנה להכין נוהל שייכלל בהסכם ההתקשרות עם החברה האזרחית לגבי שיטת הפיקוח על חומרים שבהם משתמשים בעת הטיפול; ולגבי נושאי בטיחות בעבודה נכתב בתחקיר כי על המספנה להגדיר ביקורת בטיחות באתר של החברה האזרחית. יצוין בהקשר לעלות ערכת החלפים שלעיל כי במכתב של מנכ"ל חברה ב' למנה"ר ולחה"י מדצמבר 2017 נכתב כי בערכה יש מחד גיסא פריטים שאינם נדרשים לטיפול, ומאידך גיסא מחסור בפריטים נדרשים.

בנוסף לאמור בתחקיר מסרו נציגי בצ"ת למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי לבצ"ת יש עלויות ניהול גבוהות מאוד הנוגעות לביצוע מיקורי חוץ, שנועדו לאפשר לחברה המבצעת את טיפול האחזקה להשתמש גם בחלפים שאינם נכללים בערכת חלפי הטיפול שהכין חה"י, כגון עלויות שינוע ועלויות שמקורן בהתחשבנות עם החברה ובמעקב אחר צריכת החלפים. נציגי בצ"ת ציינו גם שאין מערכת מידע משותפת לחה"י ולחברה, מטעמים של ביטחון שדה, כי הבקרה על החלפים מבוצעת ידנית וללא תיעוד מסודר, וכי אם חה"י יבצע יותר מטיפול אחזקה אחד במיקור חוץ בשנה, יידרש גורם ייעודי שיבצע מעקב אחר הציוד המונפק לחברה האזרחית.

בסיכום התחקיר נכתב כי על המספנה להשלים את התחקיר באופן שהוא יכלול את מלוא הנתונים בנושאים השונים שתוארו לעיל, לרבות נתוני עלות טיפול האחזקה לכלי שיט קטן ב' במיקור חוץ, הכוללים את כל עלויות המספנה ולהציגו לפני מפקד המספנה.

בביקורת עלה כי המספנה לא השלימה את התחקיר שביצעה בנושא כלי שיט קטן ב' ולא השלימה הצגת תחקיר מלא למפקד המספנה לגבי כלל הנושאים, ובהם נושאי האיכות והבטיחות, ולגבי סך עלויות מיקור החוץ, כגון עלויות ניהול במספנה ובבצ"ת שלא כומתו בהיבט הכספי ועלויות הדרכה וחלפים.



בינואר 2021 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי אמנם מפקד המספנה לא ביצע תחקיר משלים אולם המסקנות מהתחקיר שביצע מפל"ג תכנון יושמו כראוי במפרט לביצוע מיקור חוץ לאח"י מסוימת.

מומלץ כי המספנה תסכם את התחקיר האמור כדי שישמש להפקת לקחים ולקבלת החלטות לגבי מיקורי חוץ בעתיד. זאת כדי להגביר את היעילות הכלכלית, כדי לעמוד בלוחות הזמנים לביצוע טיפולי אחזקה במיקור חוץ וכדי לאפשר לשמור על רמת הכשירות הנדרשת של כלי השיט בהתאם לתוכניות האחזקה שקבע חה"י.

סיכום

מיקורי חוץ של פעילויות צה"ל משמש למעשה כלי לביצוע מדיניות שמטרתה להפחית את מידת מעורבותו של צה"ל בניהול הפעילות הכלכלית, לייעל את פעילותו ולסייע לו להתמקד בפעילויות הליבה שלו. מאוגוסט 2015 בחן צוות אזורי מטכ"ל בראשות ראשת את"ק והיועץ"ל על פי מדדים שונים 55 נושאים לביצוע מיקורי חוץ בזרועות צה"ל, והוחל בביצוע 19 מהם. שיעור החיסכון הכספי המתוכנן מביצועם מסתכם בפחות מעשירית האחוז מתקציב הזרועות אך בשמונה מהם צפוי שיפור במבצעים.

צה"ל מעודד את ביצוע מיקורי החוץ וקבע כי החיסכון המושג בזכותם יינתן לשימוש של הגוף החוסך. כמו כן מעהב"ט נוקטת במידת הצורך בפעולות לביצוע ריתוק משקי של כוח אדם ומשחררת אמצעים שונים מחובת הגיוס לצה"ל כדי לאפשר פעילות של חברות במצבי חירום, מעגנת בהסכמי ההתקשרות עמן את האפשרות לבטלם בתנאים מסוימים, עוקבת בדרכים שונות אחר שביעות הרצון מיישום מיקורי החוץ ומבצעת לגבי חלקם תחקירים על הביצוע.

עם זאת, עלתה אי-בהירות במסד הנורמטיבי במשהב"ט ובצה"ל הנוגעת להגדרת מיקורי חוץ ולתהליכים הנדרשים לביצועו, וכן עלו ליקויים הנוגעים לתהליכי הבקרה של הגורמים השונים במשהב"ט ובצה"ל. תיקון ליקויים אלה ישפר את יכולתו של צה"ל לבחון את ההתייעלות המושגת באמצעות ביצוע מיקורי פנים וחוץ ולבצע בקרה בנושא.

נוכח החשיבות שבביצוע התייעלות בצה"ל בכלל ובאמצעות מיקורי חוץ בפרט, וכדי לייעל את תהליכי הייזום, הבחינה והליווי של מיקורי החוץ במעהב"ט, על משהב"ט וצה"ל לפעול יחדיו לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, ובכלל זה לגבש מסגרת נורמטיבית שלמה ומתואמת לפעילות זו ולחזק ולייעל את מנגנוני הבקרה על יישומה. לכך אף נודע משנה תוקף בעת התייעלות כלכלית אשר צפויה ללוות את מעהב"ט בשנים הקרובות. לצורך בחינת כדאיותם של מיקורי החוץ מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יבחנו הגדרת יעדים כמותיים לגבי ההיקף הכספי שלהם והיקפי החיסכון הכספי הנובעים מהם ובהתייחס לתקציבי הזרועות.