

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 מהבחינה הכלכלית, בין היתר על ידי ביצוע מיקורי חוץ. מספטמבר 2015 צוות אזרח מטכ"ל לי 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

<b>2</b>	<b>19</b>	<b>30</b>	<b>55</b>
מיקורי חוץ בוצעו בזרוע הים (חרי"י) בלא שהיא העלתה אותם לבחינת צוות האזרח 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 האזרח המטכ"לי בשנים 2016 – 2019
<b>0.25%</b>	<b>17.2</b> מיליון ש"ח	<b>147.5</b> מיליון ש"ח	<b>7</b> מיליארד ש"ח
שיעור החיסכון המתוכנן מהתקציב לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל" מביצוע מיקורי החוץ: ז"י - 0.28% חרי"א - 0.07% חרי"י - 1.21%	סכום החיסכון השנתי המתוכנן מביצוע מיקורי החוץ: ז"י - 8.8 חרי"א - 2.3 חרי"י - 6.1	עלות שנתית מתוכננת של 19 מיקורי חוץ: ז"י (9) - 93.8 חרי"א (9) - 31.3 חרי"י (1) - 22.4	התקציב לשנת 2019 לתחומי "שוטף ואחזקה תפעול ומינהל": זרוע היבשה (ז"י) - 3.1 זרוע האוויר והחלל (חרי"א) - 3.4 חרי"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 "שוטף 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 במשהב"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 הפנים<sup>1</sup> 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.

**בחנית 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 מיקור החוץ של הטיפול באחזקת כלי שיט קטן<sup>2</sup> 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 (רמצ"ד) כי יש להעלותם לבחינת הצוות ולקבל את אישור מנכ"ל משהב"ט לביצוע.**

**מיקורי חוץ של פעילויות בהח"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 מיקור 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 אישורו 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 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.

מומלץ כי משהב"ט וצה"ל יגדירו כנדרש בהמ"ב ובפקודת מטכ"ל (פ"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.

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 מיקור 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 במעבה"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 מעבה"ט בשנים הקרובות.

