

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

- טיוטה לדיון -

הפרטת הביטחון

שיר חבר

המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית; חוקר במרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, דוקטורנט באוניברסיטה החופשית של ברלין.
אוקטובר 2013

הקדמה

עד לעלייתה של מדינת הלאום המודרנית היו הצבאות כולם פרטיים. יחידות של שכירי חרב נשכרו על ידי אצילים וסוחרים ולחמו בעד כסף. באימפריה הרומית צבאות של שכירי חרב צברו די כוח לתפיסת השלטון ולהמלכת שליטים, ובימי הביניים ובעת החדשה המוקדמת היו משאביו הכספיים של המלך המדד העיקרי לקביעת גודל כוחותיו הצבאיים. מדינת הלאום והדמוקרטיה שהתפתחו בעת החדשה יצרו שיח פוליטי שבו צבאות פרטיים ושכירי חרב הם דבר פסול, אם כי צבאות של שכירי חרב המשיכו לפעול בעולם המתפתח, לעתים בסיוען של מדינות מפותחות (2005 Minow). אך המגמה במחשבה הכלכלית להעדיף את השוק הפרטי על הממשלה החלה לחלחל גם לתחום הצבאי, ובכך יש משום חזרה לתקופות של צבאות פרטיים (Markusen 2003). עם תום המלחמה הקרה, חלו שינויים מרחיקי לכת בצריכת מוצרי ביטחון ברחבי העולם, והזירות הקונבנציונליות פינו את מקומן לעימותים בעצימות-נמוכה שעיקרם פעילות צבאית-ביטחונית בלב אוכלוסיה אזרחית. בשנות התשעים הופיעו חברות צבאיות פרטיות וחברות אבטחה פרטיות (PMCs – Private Military Companies; PSCs – Private Security Companies) במידה הולכת וגוברת. ארה"ב הובילה השימוש בחברות אלו (Singer, 2003), אם כי גם מדינות רבות באפריקה נסמכו על חברות צבאיות בינלאומיות ושמן נקשר עם מלחמות אזרחים, ממשלות כושלות ועריצים מושחתים (Abdel-Fatau, 2002; Avant, 2004).

הפיכת ההפרטה לכלי מדיניות בשימוש נרחב במדינות רבות בעולם משנות השמונים הובילה לדיון בגבולותיה. אחד הטיעונים שהושמעו תדיר כבר בראשית הדיון היה כי יש לקבוע גבול להפרטה, שאם לא כן "בסוף יפריטו את הצבא" (ניב 2008). הרעיון של הפרטת הביטחון – הצבא והמשטרה – נתפס כאבסורד שממחיש את סכנותיה של ההפרטה, ועל רקע זה מפתיע לראות עד כמה העמיק חדור תהליך ההפרטה של פעילות ביטחונית. ממיקור חוץ של פעילות שלא הייתה פעילות טבעית של הצבא ממילא התפשטה ההפרטה לעוד תחומים, בהם תפקידי שמירה, לוגיסטיקה צבאית, אכיפת חוק, פיקוח על אוכלוסייה, הגנה על גבולות ואף לחימה של ממש. כל אלו הועברו לידי גורמים פרטיים המונעים משיקולים של רווח כספי.

מדיניות הממשלה בישראל עברה שינוי עמוק בשרטוט הקו בין הציבורי והפרטי בכל הנוגע לסקטור הצבאי-ביטחוני. מימיה הראשונים של המדינה שימשו מנגנוני הביטחון כזרוע עיקרית של הממשלה, שבאמצעותה פעלה הממשלה לקידום לאומיים ואזרחיים, ולא רק ביטחוניים. סדרה של אירועים ותהליכים הובילו לנטישת התפיסה הזו. האירועים והתהליכים העיקריים שהשפיעו על עיצוב המדיניות הם הסרת המשטר הצבאי מאזרחי ישראל הפלסטינים ב-1966, כיבוש השטחים הפלסטינים ב-1967 והשליטה הממושכת באוכלוסייה כבושה, הסיוע הצבאי מארה"ב החל מ-1973, המעורבות הצבאית והכיבוש הממושך בלבנון, המשבר הכלכלי של שנות השמונים, סיום המלחמה הקרה, הגלובליזציה הכלכלית והשינוי בהתנהלות הצבאית בארה"ב לאחר ה-11 בספטמבר 2001. התפיסה שהשתרשה בקונצנזוס השלטוני בישראל לאחר אירועים אלו היא ההפרדה בין פעילויות ליבה לפריפריה בפעילות הביטחוניית, והקביעה כי את פעילויות הליבה יש לשמור בתוך גופים ציבוריים ואת הפעילות הפריפריאלית ניתן להפריט. מרבית ההפרטות שיושמו בתחום הביטחון בישראל נעשו באמצעות מיקור חוץ. כך הוקם קו בר-לב באמצעות חברות פרטיות, כך חיזקה הממשלה את אחיזתה בדרום לבנון באמצעות צבא דרום לבנון (צד"ל), כך נסמכה הממשלה על הרשות הפלסטינית כדי לאפשר את המשך השליטה בגדה המערבית וברצועת עזה, כך נסמכה הממשלה על חברות אבטחה פרטיות כדי לספק תחושה של ביטחון לאוכלוסייה וכדי לאייש את מחסומי הקבע בשטחים הכבושים וכך אפשרה הממשלה מעורבות של גורמים פרטיים בפעילות המשטרה באמצעות השיטור העירוני. הפרטה בצורה של מכירת נכסים התבצעה בהיקפים קטנים יותר ובעיקר בתעשייה הצבאית, שחלקים ממנה נמכרו למשקיעים פרטיים.

דן הראל, בעבר סגן הרמטכ"ל, אמר כי "כל פעילות שאינה פוגעת בערכי צה"ל, וניתן להפריט אותה, תעבור לידיים אזרחיות" (מורב 2008). סגן הרמטכ"ל לשעבר עוזי דיין הציג את הצד השני של אותו הטיעון בראיון באותה שנה: "לא הייתי עושה אאוטסורסינג למזל"טים, כי כמו שמירה או מחסום, זה לב העשייה הצבאית. מישהו יכול להגיד שאפשר להפריט טיסות תצפית, אבל התשובה היא לא. ברגע שאתה עושה את זה, אתה פוגע בליבת הביטחון ובשאלת השאלות - מי אחראי על האחריות" (שדה 2008). אף שהקו המנחה הזה של הבחנה בין פעילות הליבה לפעילות משנית מופיע תדיר בהתבטאויות פומביות של ראשי מערכת הביטחון, מציאות ההפרטה בפועל אינה חופפת להבחנה הזו.

ניתן להצביע על הפרטות שיצאו לפועל, בנושאי אספקת מזון לחיילים (ביאור 2010), פעילויות חינוך לחיילים (בלאו 2012), פרויקטים רחבי-היקף של בניה עבור המשטרה (המשרד לביטחון הפנים 2007) והצבא (בר-אלי 2012), הקמה ואיוש מחסומי הקבע והשליטה באזרחים תחת כיבוש בדרום לבנון, בגדה המערבית ובעזה (ראו בהמשך). בירושלים חברות אבטחה פרטיות אף מבצעות חיפושים בבתיים, סיורים, אכיפת חוקי בניה והריסת בתים (אלדר 2010). עם זאת, הקמת בית סוהר פרטי (בג"ץ 2009) והדרכת חיילים בידי גוף עסקי (בסוק 2010) נדחו בדיוק משום שהממשלה או בתי המשפט ראו בהפרטה כזו הפרטה של פעילות ליבה של ארגוני הביטחון.

במאמר זה אסקור כמה מהתחומים שבהם הפרטת הביטחון כבר החלה, בעיקר באמצעות מיקור חוץ. ארבע סוגיות של מיקור חוץ יוצגו ביתר הרחבה. אציע מסגרת לדיון תיאורטי בהפרטת הביטחון בתפיסה כלכלית-פוליטית ואדון ביתרונות ובחסרונות הגלומים בה וכן בסכנות הנשקפות ממנה. המאמר יסקור בקצרה את תהליכי ההפרטה העיקריים במערכת הביטחון שכבר התרחשו בישראל, יציג את הסיבות שהועלו להצדקת ההפרטה, וידון בשיקולים הייחודיים הנוגעים להפרטת הביטחון בהשוואה להפרטות כלליות. עם זאת, המאמר לא ידון

בניתוח כלכלי של החברות הפרטיות העוסקות בביטחון בישראל ואף לא בפעילות הביטחונית עצמה, משום שעניינים אלה חורגים מן השאלות הנדונות כאן, קרי האם הפרטה פוגעת בביטחון או מועילה לו? והאם הפרטת הביטחון נושאת בחובה מחירים חברתיים וכלכליים מיוחדים?

הגדרות

המושג "ביטחון" מכוון לחופש מסכנה ומאיום או לתחושה של חופש מסכנה ומאיום, והוא צורך בסיסי המדורג גבוה בסולם מסלו (צור 2008). המושג "ביטחון אישי" (human security) הפך למושג מפתח בשיח ההומניטרי ובשיח זכויות האדם העולמי, ומתאר את זכותם של בני אדם באשר הם להגנה מפני קשת רחבה של איומים – אסונות טבע, רעב ומחסור, תאונות דרכים, התנכלות של הרשויות, ופשע ואלימות בכלל. המושג "ביטחון אישי" נדרש משום שהמילה "ביטחון" נוכסה בשיח הרחב לשימוש בהיבט צר יותר של תפקודם של המשטרה, הצבא, שירותי הביטחון וחברות האבטחה, כלומר בעיקר לתיאור ביטחון קולקטיבי מפני איומים מחוץ. בהקשר הישראלי המושג "ביטחון" מתקשר כמעט אך ורק למצב של סכסוכים אלימים (טוב 2002). המושג "צבאיות" הוא חלק מן המושג הרחב יותר "ביטחון" ומתאר את הפעילות שמבצע הצבא, אך לא את הפעילות הביטחונית שמבצעת המשטרה, למשל.

אין לקבל כמובן מאליו כי פעולתם של גופי הביטחון – המשטרה, הצבא וחברות אבטחה – מכוונת לספק ביטחון אישי לתושבים. הנחה בסיסית העומדת ביסוד מאמר זה היא שכאשר גופי הביטחון פועלים כדי להשיג מטרות שאינן מקדמות ביטחון אישי (למשל דיכוי מחאה, התפשטות טריטוריאלית, קידום אינטרסים מסחריים, פעולות נקם), יש סיכוי לכשל בפעילותם. מאמר זה אינו דן בכשלים אלו לעצמם אלא בא לבדוק את הקשר שבין הפרטה של גופי הביטחון לבין הסכנה שיהיו כשלים. הדגש הוא על פעילותם של הגופים האמונים על ביטחון במשמעות הקולקטיבית (כלומר הצבא, גורמי הביטחון והמשטרה) דרך ניתוח השפעתם על הביטחון האישי של האזרחים.

הגדרת הביטחון הקולקטיבי במצבי כיבוש, ריבונות שנויה במחלוקת, דיכוי מיעוטים ומלחמות אחים היא מורכבת. גופי ביטחון השואפים לספק ביטחון לקבוצה מסוימת עלולים לפגוע בביטחון של קבוצה אחרת. במובן זה הצבת שיקולי ביטחון לעומת זכויות אדם (כגון חופש הביטוי, פרטיות) היא מטעה, שכן היא מניחה שבמונח ביטחון אנו דנים בכלל האזרחים הכפופים לשלטון מרכזי ובאינטרסים מוגדרים היטב, אף על פי שלעתים גופי הביטחון אינם רואים את עצמם כמפקדים על ביטחון כלל האזרחים במידה שווה. במאמר זה המושגים "שירותי ביטחון" או "גופי ביטחון" מתארים גופים שפעולתם כרוכה בהפעלת כוח גלויה או סמויה, או באיום בשימוש בכוח: משטרה, צבא, שירות בתי הסוהר, שירותי מודיעין צבאי ומאבטחים. כפי שטוען נדיר צור, בהקשר של ישראל המילה "ביטחון" מתקשרת בעיקר לצבא (צור 2008), גם אם מרבית הפגיעות בגוף ובנפש של אזרחי ישראל נגרמות מגורמים שצה"ל אינו מתמודד אתם.

מושג ההפרטה בהקשר של הביטחון משווה את תפקודיו עם השוק הפרטי ועמו שיקולים של רווח והפסד ואינטרסים כלכליים. אחד המושגים השימושיים בדיון בקשר שבין ביטחון לאינטרסים כלכליים הוא ה"קומפלקס הצבאי-תעשייתי". טבע אותו הנשיא אייזנהאואר והוא מתאר הצטברות של אינטרסים בענף הייצור הביטחוני – אינטרסים כלכליים, צבאיים ופוליטיים – שמאיימת על הדמוקרטיה ואף על הביטחון עצמו. זה מושג שימושי בתיאור הסכנות האורבות הן בבעלות ממשלתית על הייצור הצבאי ושירותי הביטחון, והן בהעברה חלקית או מלאה של גורמים אלו לידיים פרטיות (ליפשיץ 2000, ברק ושפר 2008). חברות אבטחה ותעשיות הנשק

הישראליות עושות שימוש במוניטין של הצבא והמשטרה בישראל כדי לקדם את עצמן בשוק העולמי בתחרות מול חברות שמקורן במדינות הנמצאות במצב שלום. כאשר המלחמה הופכת לנכס כלכלי עבור חברות פרטיות, גוברת הסכנה שהן יפעילו את השפעתן כדי לשמר את מצב העימות (Mitnick 2004; Klein 2007a).

ביטחון: מוצר ציבורי

פעמים רבות ביטחון הוא דוגמה פרדיגמטית למוצר ציבורי (Markusen 2003): מוצר שקיומו משרת את הציבור ולא ניתן להדיר ממנו פרטים, ושהכפפתו לשוק הכלכלי העסקי תגרור כשל שוק.¹ בנוגע לביטחון קולקטיבי מפני איומים חיצוניים קל לראות כי גופים מאורגנים מיטיבים לספק הגנה מאוסף של פרטים המנסים להגן כל אחד על עצמו, אך גם בתחום הביטחון האישי התועלת שיפיק כל אזרח מהשקעה פרטית בביטחון הכללי, אם יוכל לבחור כמה לשלם בעדו, היא זעומה. כדי להקים גופים שילכדו פושעים ביעילות וישמרו על סביבה בטוחה ושליטה בסיכונים, נדרש מנגנון שיחייב כל אזרח לשאת בחלקו מן ההוצאות על ביטחון שהוא צורך בעקיפין. לכל אזרח יש עניין להסתמך על האינטרס של כלל הציבור ללכוד את הפושעים ולהפוך ל"נוסע חופשי" – כלומר ליהנות מן הביטחון הכללי מבלי לשאת בעלויות.

בישראל צה"ל והמשטרה מופקדים לא רק על ביטחון האזרחים אלא גם על ביטחון הנתינים הכפופים למדינה. על פי המשפט ההומניטרי הבין-לאומי ולפי אמנת ז'נבה הרביעית ישראל מחויבת להגן על כל בני האדם החיים בשטח שבו היא ריבונית בפועל. לעובדה זו תהיה חשיבות רבה בדיון שלפנינו (ICRC 1950).

נתונים בסיסיים

ביחס לגודל אוכלוסייתה, הקומפלקס הצבאי-תעשייתי בישראל נחשב גדול ורב-עוצמה יותר מבכל מדינה אחרת בעולם מבחינת משקלו בכלכלה (פרי ונויבך 2007, ברק 2009). אפשר להדגים את השפעת הקומפלקס במונחי הוצאה ציבורית על ביטחון ביחס לתוצר המקומי הגולמי, המהווה אומדן לשיעור המאמץ והתפוקה הכלכלית המנותבים לביטחון. שיעור התמ"ג המושקע בהוצאות צבאיות (לא כולל הוצאות משטרתיות והוצאות פרטיות על ביטחון) הוא 8.1%, נתון שממקם את ישראל בשש המדינות המובילות בעולם (ICBS 2007). עם זאת, שימוש בכלים מתודולוגיים המביאים בחשבון את ההכנסות האבודות מקרקע בבעלות מערכת הביטחון ובניהולה ואת ההוצאות של פרטים על ביטחון, מעלה את האומדן ל-12.3% מן התמ"ג (וולפסון 2009). נטל עלויות הביטחון בישראל גבוה מאשר בכל מדינה במזרח התיכון (Abu-Bader & Abu-Qarn 2008; Abu-Bader & Abu-Qarn 2003).

כאמור, בנתונים אלו לא נכללת המשטרה (ובתוכה משמר הגבול. אף על פי שמבחינה ארגונית הוא כפוף למשטרה, למעשה הוא כוח פרה-צבאי), וגם לא שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים – אף על פי שגם מוסדות אלו הם "גופי ביטחון". תקציב המשטרה, משמר הגבול ושירות בתי הסוהר (כולל תקציב הפיתוח) לשנת 2006 היה עוד 1.07% מהתמ"ג.² תקציבי השב"כ והמוסד אינם מתפרסמים, שלא כמו בארצות הברית

¹ ראו הגדרות במבוא לספר זה.

² על בסיס ספר התקציב לשנת 2006, במחירים שוטפים. שנת 2006 נבחרה כדי להתאים לנתוני הלשכה לסטטיסטיקה ולנתונים במחקרו של טל וולפסון (וולפסון 2009).

למשל, שבה מתפרסמים תקציבי סוכנות הביון המרכזית (CIA) ולשכת החקירות הפדרלית (FBI).

חלק הולך וגדל מן הצריכה הביטחונית בישראל נעשה בצריכה פרטית. חברות פרטיות שוכרות חברות אבטחה כדי לאבטח משרדים, מחסנים ומפעלים, שכונות שוכרות כוחות שיטור פרטיים (שדמי 2010) ובתי עסק שוכרים מאבטחים כדי שישמרו בכניסות. בעוד שהממשל מפעיל מאבטחים כדי לשלוט במרחב ולקבוע מי מורשה להיות בכל אזור (מדיניות שמופעלת גם נגד מהגרים), חברות וגופים פרטיים מקבלים על עצמם את נטל מימון האבטחה מפני פשיעה וגנבה ואף מפני טרור. במצב שבו לקוחות מאמינים שיש חשש מתקיפת בתי עסק וששמירה בפתחם עשויה להגן על באי המקום, בתי העסק נתונים ב"מרוץ שמירה": לקוחות יחששו להיכנס לבית עסק ללא אבטחה הממוקם ליד בית עסק שיש בו אבטחה, מתוך שיקול שאם יגיעו מפגעים הם יעדיפו לתקוף את בית העסק הבלתי מאובטח. דינמיקה זו יוצרת לחץ על כל בתי העסק – קטנים וגדולים – לשכור מאבטחים כדי לא לאבד לקוחות. בישראל החוק ומוסכמות ציבוריות מחייבים עסקים פרטיים רבים להעמיד מאבטחים בכניסה אליהם, וסוגיה זו נדונה בהמשך בסעיף "תחרות".

עוד נתון (חשיבותו תתברר בהמשך) הוא הירידה בשיעורי הגיוס לצבא בישראל. נתונים משנות השמונים מעידים שבשנים אלו היו היהודים 82%--83% מכלל האזרחים בישראל, ושיעור הגיוס היה קרוב ל-90% מכלל המתגייסים היהודים בכל מחזור (The Economist 2008). ב-2009 פרסם אגף כוח אדם (אכ"א) של צה"ל כי רק 74.6% מן הגברים היהודיים התגייסו לצבא ו-56% מן הנשים היהודיות התגייסו (פפר 2009). בשנה זו 75.5% מאזרחי ישראל היו יהודים. מכאן אפשר להעריך בהערכה גסה שרק 48% מכלל מחזור של אזרחים מתגייסים לצבא. היום צה"ל מודה ששיעורי הגיוס נמוכים מ-50% (פפר 2010). על סמך זה אפשר לטעון שמשנות השמונים חלה ירידה של שליש בערך בשיעור המתגייסים.

סקירה של הפרטת הביטחון בישראל

הצבא: גוף ממלכתי

מדינת ישראל קמה במלחמה. מאז הקמתה היה לצה"ל ולשירותי הביטחון מעמד בכיר בפוליטיקה הישראלית (שפר ואחרים 2008): רבים מחברי הכנסת, השרים, ראשי הממשלה, ראשי הערים והפקידים הבכירים בשירות הציבורי הגיעו לתפקידם לאחר שירות ממושך בזרועות הביטחון,³ ולגופי הביטחון עצמם הייתה השפעה רבה על המדיניות של רשויות המדינה (ברק ושפר 2008, Ben Meir 1995). יגיל לוי מכנה את הקשר ההדוק בין מנגנוני הצבא למנגנונים האזרחיים "ממלכתיות צבאית" (לוי 2008), משום שהגבול בין תחומי האחריות של הצבא לתחומי האחריות של הרשויות האזרחיות היה מטושטש. ממשלת ישראל עשתה בצבא שימוש לקידום מדיניות שאינה צבאית דווקא (Seidman 2010), לדוגמה צה"ל הקים בסיסים באזורים שנבחרו משיקולים של מדיניות דמוגרפית וטריטוריאלית, וחטיבת הנח"ל הייתה זרוע של ממש להקמת יישובים חדשים (ברק ושפר 2008). בשנים הראשונות לאחר קום המדינה עסק הצבא בהפעלת בתי חולים (לשירות כלל האוכלוסייה), בהוראת השפה העברית ובהכשרה מקצועית, בעבודה חקלאית, בסלילת כבישים, בתפעול המעברות, בחלוקת מצרכים ובבנייה (ליפשיץ 2000).

³ גם למשטרה היה מעמד בכיר, אך נמוך ממעמד שירותי הביטחון האחרים.

לצבא תמיד היו גם סמכויות לנהל את חיי היומיום של האוכלוסייה אזרחית, כגון סמכות להנפיק אישורי יציאה לחו"ל או למנוע אישורים, או סמכות להפקיע כלי רכב לשימוש צבאי. עד שנת 1966 היו אזרחי ישראל הפלסטינים במשטר צבאי, ומשנת 1967 השתמשה הממשלה בצבא בהקמת מנגנוני השלטון האזרחיים ("המינהל האזרחי") בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. המינהל האזרחי מחזיק בסמכות להקצות קרקעות לבנייה ולחקלאות ומספק רישיונות עבודה, רישיונות מעבר, רישיונות למוסדות חינוך ורישיונות מסחר (ברק ושפר 2008). צה"ל מפעיל גם תחנת רדיו ארצית (Ben Meir 1995) ומערך חינוך, התיישבות וסיוע בעיירות פיתוח (טוב 2002). כל אלו תחומים ששמורים לרשויות האזרחיות בדרך כלל. צה"ל ממלא תפקיד פעיל גם ביצוא הצבאי והביטחוני מישראל, שאמור להיות בפיקוח אזרחי. שלא כמו משרדי ממשלה אחרים העוסקים ביבוא וביצוא, לרשות הצבא עומדים מנגנונים נפרדים לקידום מכירות, לניהול משא ומתן עם רוכשים ואף להעברת סחורות במכס (ליפשיץ 2002, Ben Meir 1995).

ניתן לראות סימן לעיקרון ההפרדה בין פעילויות הליבה של ארגוני הביטחון לבין פעילויות משניות שניתן להפריט במגמה לקדם שורה של הפרטות בהיקפים קטנים סביב פעילות הצבא והמשטרה, בעיקר באמצעות מיקור חוץ. הפרטות אלו כוללות למשל את מכירת חברת שקם שהפעילה מזנונים בבסיסי צבא (קורן 2001), מיקור החוץ של המרפאות הצבאיות (פז פוקס ובן-שמחון פלג 2013). הפרטות אלו מדגימות את השורשים שהכתה התפיסה שהפרטה היא גמול בפני עצמה. במיקור החוץ של כלי רכב לשימוש הצבא באמצעות חברות ליסינג התברר כי נגרמו לצבא הפסדים של כ-560 מיליון ש"ח, ואף על פי כן חידש צה"ל את החוזים עם חברות הליסינג (פז פוקס ולשם 2012).

התעשייה הצבאית והפרטתה

תעשייה צבאית מקומית מפותחת נתפסה בראש ובראשונה ככלי שיבטיח למדינה עצמאות מבצעית ללא תלות בייבוא ציוד צבאי מחו"ל, והרווחים ממכירת ציוד צבאי בחו"ל נתפסו רק כמניע משני להקמת התעשייה הצבאית (ליפשיץ 2000). רק בעקבות כיבוש שטחים נרחבים במלחמת 1967 ראו משקיעים פרטיים שהשקעה בתעשייה הביטחונית היא הזדמנות עסקית, והקימו את אלביט מערכות ואת אלישרא. באותה שנה, בעקבות אמברגו הנשק שהטילה צרפת על ישראל, החלה גם הממשלה בהשקעה ניכרת בהרחבת תפוקת הנשק המקומית ומימנה פרויקטים בהיקפים גדולים שנועדו לצייד את הצבא בטנקים, מטוסים וספינות קרב שבעבר היה ניתן לרכוש מצרפת (ליפשיץ, 2011).

לוח 1 מציג ריכוז של חברות נבחרות בתעשייה הצבאית הישראלית.

לוח 1: שנות ההקמה וההפרטה של חברות נבחרות בתעשייה הצבאית הישראלית

חברה	שנת הקמה	ממשלתית או פרטית	מקורות
תעש	1933	הוקמה כיחידת סמך של משרד הביטחון. ב-1990 הפכה לחברה ממשלתית. ב-2005 החליטה הממשלה להפריט את תעש והמפעל הראשון שנמכר	Israel Military 2011 Industries Ltd.

	הוא מפעל הנשק הקל.		
Elbit Systems 2011	הוקמה כחברה פרטית. נרכשה על ידי אלביט מערכות בשנת 2000.	1937	אל-אופ
Soltam Systems 2011	מקימים : שלמה זבלודוביץ', סולל בונה והחברה הפינית "תמפלה". ב-1954 החלה לייצר נשק. ב-1973 עברה לבעלות כור של ההסתדרות. ב-1998 נמכרה למשקיעים פרטיים וב-2010 נמכרה לאלביט מערכות.	1950	סולתם
Israel Aerospace Industries 2011	חברה ממשלתית, הוקמה בשם "בדק" כיחידה לשיפוץ מטוסים ומנועים. בשנים שחלפו מאז הקמתה מכרה כמה חטיבות למשקיעים פרטיים (למשל את חלל תקשורת ליורוקום).	1953	התעשייה האווירית
Rafael Advanced Defense Systems Ltd. 2011	בשנת 2002 הפכה לחברה ממשלתית.	1958	רפאל
אחיקם ומורגנשטרן 2009	מיזוג של שני מפעלים ("תדיר" ו"ראן") בבעלות משותפת של משרד הביטחון וקונצרן כור של ההסתדרות. ב-1969 מכר משרד הביטחון 35% מהבעלות לחברה אמריקנית. ב-2007 רכשה אלביט מערכות את "תדיראן קשר".	1962	תדיראן
Elbit Systems 2011	הוקמה כחברה פרטית, בשנות התשעים החלה לרכוש חברות של תעשייה ביטחונית ובהן חברות ממשלתיות.	1967	אלביט מערכות
Insideview, 2013	נרכשה על ידי אלביט מערכות בשנת 2005.	1967	אלישרא
Securities and Exchange Commission 2010	הוקמה כחברה פרטית בישראל, רשומה למסחר בארצות הברית.	1984	מגל מערכות

החלטתה של ארצות הברית להגיש לישראל סיוע צבאי חוללה מהפך בצה"ל ובתעשיית הנשק. הסיוע השפיע לא רק על העוצמה הצבאית של ישראל ועל היחסים הדיפלומטיים בינה לבין ארצות הברית, הוא גם עודד גישה עסקית בתעשיית הנשק. ארצות הברית הציבה דגם של תעשייה צבאית פרטית לחלוטין, ובעשור הראשון של המאה ה-21 היא האיצה גם את תהליכי ההפרטה של ביטחון הפנים (Markusen 2003). דגם זה השפיע גם על מקבלי ההחלטות בישראל, ובכל צומת החלטה הייתה ההפרטה אחת מן האפשרויות העומדות לדיון. בשל הדרישה שממשלת ישראל תשתמש בסיוע מארצות הברית כדי לרכוש מחברות אמריקניות, מצאו את עצמן חברות הנשק הישראליות בתחרות בתעשייה הצבאית האמריקנית, ולמעשה היא זכתה בסבסוד גדול בדמות הסיוע הצבאי. בסוף שנות השמונים החלה מגמה להפריט את התעשיות הצבאיות בישראל ונעשה הצעד הראשון בהפרטת עוד מרכיבים במערכת הביטחון בישראל.

בשנות השמונים, גרם המשבר הכלכלי בישראל לצמצום הביקוש המקומי לתוצרת של התעשיות הצבאיות, ודחף את החברות להגביר את המאמצים לייצא את תוצרתן מחוץ לישראל (ליפשיץ, 2011). בתקופה ההיא דבק בתעשיות הצבאיות דימוי של תעשיות כושלות ולא רווחיות. חלקן אכן היו כושלות, גם בגלל הירידה העולמית בהוצאות צבאיות בעקבות סיום המלחמה הקרה (ביכלר וניצן 2001), אך ההתנגדות בדעת הקהל הציבורית לפרויקטים ממשלתיים הייתה חשובה יותר משורת הרווח או ההפסד של החברות. ביטול פרויקט ה"לביא" הוא הדוגמה הבולטת לשינוי בדעת הקהל, משום שהביטול זכה לתהודה ציבורית רחבה ונתפס ככישלון חמור של מדיניות ציבורית (שגיא 2002, תורן 2002). אחת הסיבות שהעלו המצדדים בהפרטה לכישלון הייתה שהחברות נוהלו כחברות ממשלתיות, ללא תמריצים מספקים לייצור רווחים (ליפשיץ 2000). סיבות אחרות למיעוט הרווחים של התעשיות הצבאיות היו השינויים בשווקים העולמיים, עליית כוחו של המסחר הבין-לאומי ושל תעשיית ההייטק, והתמקדות המשקיעים בענפים שצמחו במהירות (בעיקר בתקשורת) על חשבון תעשיית הנשק ששגשה בעת המלחמה הקרה (ביכלר וניצן 2001).

מארבע חברות הנשק הגדולות בישראל נותרו שלוש ממשלתיות: רפאל, התעשייה האווירית ותעש. רפאל יצאה מרשות משרד הביטחון והפכה לחברה ממשלתית. רכיבים של התעשייה האווירית הופרטו ובהנהלת החברה יש כוונה להפריט את כולה. תעש היא בתהליכי הפרטה מתקדמים וכמה מפעלים שלה כבר נמכרו. אלביט מערכות הוקמה כחברה פרטית, אך התרחבה באמצעות רכישות של חברות קטנות, בהן חטיבות של תעשיית הנשק שהיו בבעלות ממשלתית. גם חברת מגל היא חברה פרטית. מגל העבירה את מרכז פעילותה לארצות הברית, אך היא עדיין ספקית של משרד הביטחון.

הפרטת התעשייה הצבאית נעשית בתהליך מתמשך והיא דוגמה מעניינת למעורבות של גורמים בשוק הפרטי בהחלטה ממשלתית. חברת תעש, המייצרת מערכות לחימה מגוונות (בעיקר תחמושת, מערכות אלקטרוניות וגשרים צבאיים) ופיתוחים של "הגנת המולדת" (homeland security)⁴ נתונה בתהליכי הפרטה והכנה להפרטה מאז שנות התשעים. לתהליך ההפרטה קדם מסע לפגיעה בשמה ובמעמדה של החברה. דורון כהן, מנהל רשות החברות הממשלתיות, לא הביע

⁴ "הגנת המולדת" הוא ענף של מוצרים להגנה מפני טרור באמצעות מעקב אחר אזרחים, זיהוי ביומטרי של פרטים, סריקה ופיקוח על מרחבים ציבוריים וניתוח דפוסי התנהגות חשודה. גם אמצעי פיזור הפגנות, איזוק וכבילה של אסירים וניהול מתקני כליאה נכללים בקטגוריה הזו. זהו ענף שמייצר מוצרים פיזיים, טכנולוגיות, שיטות והכשרה של מאבטחים לשימוש נגד אזרחים, לעומת תעשייה צבאית מסורתית המיועדת לשימוש נגד צבאות חמושים.

עניין בשיפור ניהולה של החברה הממשלתית אלא פעל למכירתה. לטענתו החברה אינה מנוהלת כראוי, היא גוררת חובות כבדים וגירעון בתזרים המזומנים, ולא ניתן להנפיקה בבורסה (קורן 2010ב, קורן 2010ג). אלא שלמרות הבעיות ראתה בה אלביט מערכות נכס מניב והביעה עניין ברכישתה, ולא בכדי: במצב שבו בעלת החברה (המדינה) מזלזלת בגלוי בערכה והממונה על מכירתה מציג אותה כחברה כושלת, רב הסיכוי שאלביט תוכל לרכוש את תעש במחיר נמוך, ומכיוון שמדובר בחברה צבאית, רק חברות ישראליות מעטות יכולות להתחרות באלביט על רכישתה (קורן 2010ב).

קונצרן תעש כולל מפעלים שונים – חלקם רווחיים וחלקם מפסידים. החברה אינה סוגרת את המפעלים המפסידים הן משום שבהיותה חברה ממשלתית אין לה תמריץ ישיר להגדיל את רווחיה, והן משום שהממשלה רואה בחלק מן המפעלים המפסידים מפעלים חיוניים. עם זאת, אחד המפעלים ("מגן") נמכר ב-2005 לאיש העסקים סמי קצב בעד 1.5 מיליון דולר, אף על פי שערכו נאמד ב-25 מיליון דולר. המכירה עוררה ביקורת בדוח מבקר המדינה ובוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, ואפשר לראות בה חלק מתהליך ריקון תעש מערכה בהכנה להמשך הפרטת החברה (הוועדה לענייני ביקורת המדינה 2008). גם עשות אשקלון היא חברה-בת של תעש שחלק ממנה נמכר, ולאחר מכן רווחיה וערכה עלו במהירות (עמית 2013). משעה שהחברה עוברת לידיים פרטיות הבעלים יכולים לסגור מפעלים מפסידים שלה מבלי להתחשב בשיקולים שנוגעים בחיוניותם (שדה 2008). רווחי הבעלים הפרטיים תלויים גם ביכולתם לקנות את החברה בזול, לאחר שהחברה הוצגה בתקשורת כחברה כושלת השרויה בחובות. בדיון הציבורי מוצג ועד העובדים של תעש כנטל הגדול ביותר הרובץ על החברה. העובדים מתנגדים להפרטה אלא אם כן יפוצו, ורואים בה מכשיר לפיטורים המוניים ולפגיעה בזכויותיהם (קורן 2010ב, קורן 2010ג). מנכ"ל פלסן סאסא דני זיו טען כי מיזוג תעש בחברה ממשלתית אחרת יגרום לפיטורי עובדים, וכך ניסה לשכנע את העובדים להסכים למכירת מפעל סלבין של תעש, המייצר מיגון לנגמ"שים, כיחידה נפרדת לפלסן סאסא (גביזון 2011). בשנת 2013 הואצו המאמצים להפריט את תעש והתרבו אזכורים בתקשורת לחולשתה הפיננסית. עיתונים הדגישו שעל הכנסת לקיים דיונים תכופים כדי להעביר הלוואות חירום לחברה כדי למנוע את קריסתה (עמית 2013).

בדרך דומה משרד האוצר פועל להפריט את התעשייה האווירית, חברת הנשק הגדולה ביותר בישראל, החברה התעשייתית השישית בגודלה – חברה המייצרת בעיקר מטוסים ללא טייס ורכיבים שלהם, מערכות חלל, רכיבים לציי אוויר ולמערכות ימיות וכן עוסקת בתחזוקה של מטוסים (צבאיים ואזרחיים), ועוד. בתהליך ההפרטה, הכרוך בהנפקת מניות לציבור, משרד האוצר מציע להפחית את הפיקוח הציבורי על פעילות החברה בטענה שהצורך לקבל אישור מהממשלה לכל עסקה צבאית פוגע בהכנסותיה (קורן 2010ד). ובהרצאה בכנס "הביטחון והמשק הלאומי בישראל" ב-2001 הודיע הרמטכ"ל משה יעלון כי גם צה"ל מאמץ סממנים של חברה עסקית, ושואב מן המגזר העסקי דרכים לקבלת החלטות ולתכנון. הצהרתו מעידה על חלחולו של ההיגיון העסקי לתוך המגזר הציבורי ועל טשטוש הגבול בין הציבורי לפרטי (יעלון 2002).

חברת אלביט מערכות שהוקמה כחברה פרטית, רכשה חברות נשק רבות והפכה לחברת הנשק השנייה בגודלה בישראל. אף שזו חברה בבעלות פרטית, היא נמצאת בקשר קרוב עם צה"ל, מהווה ספקית עיקרית למשרד הביטחון ושוכרת חיילים וקצינים בצה"ל כעובדים לאחר סיום שירותם. החברה זכתה בחוזה לתחזוקה של מכשירים עבור משרד הביטחון עד שנוצרה תלות של ממש בחברה ולצה"ל אין יותר את היכולת לחזק את המכשירים בלעדיה (פז פוקס ובן-שמחון פלג 2013). חברת אלביט מערכות צברה השפעה רבה על המערכת הפוליטית בישראל. לאחר

התדרדרות היחסים בין ישראל וטורקיה בעקבות רצח תשעה אזרחים טורקים על סיפון המאווי מרמרה ב-2010 שללה ממשלת ישראל מאלבית מערכות את הרישיון למכור מל"טים לטורקיה. חברת אלבית הגישה תביעה על סך 74 מיליון דולר לפיצוי על הנזק שנגרם לה (גביזון 2012). זוהי דוגמה לכך שייצוא צבאי באמצעות חברות פרטיות מצר את הגמישות של הממשלה. על הממשלה לקחת בחשבון לא רק את כל ההשלכות של החלטתה, אלא גם את האפשרות שחברות פרטיות יגישו תביעה לפיצויים בעקבות החלטת ממשלה שמשפיעה על רווחיהן.

המגמה להפריט את ביצוע הפעילות הביטחונית והשפעתה

הפרטה, מיקור חוץ ומכירת נכסים של משרד הביטחון בישראל הם תהליך הדרגתי, המתרחש בחשאי וללא דיון ציבורי (Seidman 2010). החלפה חד-משמעית של שירות ציבורי בשירות שנתנת חברה פרטית היא מקרה מובהק של הפרטה, אך גם במיקור חוץ (הפרטת הביצוע) של פעילות פריפריאלית של משרד הביטחון ושל המשרד לביטחון הפנים אפשר לראות צעד בדרך להפרטה רחבה יותר של תחום הביטחון.

את ההתפתחות ההדרגתית הזאת אפשר לתאר בסקירה של אבני הדרך המרכזיות בהיסטוריה של מדינת ישראל. אחד הגילויים הראשונים של מיקור חוץ של פעילות ביטחונית היה מסירת מבצע הקמתו של קו בר-לב לחברות בנייה פרטיות בעלות שהוערכה בכשני מיליארד לירות במחירי 1968 (אגרנט 1974, ברק ושפר 2008). לאחר שבשנות השמונים ביצעו חברות ממשלתיות את רוב הפרויקטים הביטחוניים, גברו הלחצים בשנות התשעים להפרטה במגזר הביטחון. הלחצים היו חלק מהשינויים במדיניות הכלכלית ובאו על רקע מדיניות של הפרטות במדינות רבות בעולם. בישראל הגורמים לכך היו יישום תוכנית הייצוב הכלכלית בשנת 1985, שינויים במאזן הכוחות בין מעסיקים למועסקים (היחלשות האיגודים המקצועיים והתחזקות התאגידים), ופתיחת הכלכלה הישראלית לשוק הבין-לאומי. הממשלה נדרשה להתחשב במעמדה הכלכלי של ישראל בשוק העולמי וכלכלנים בכירים דרשו להקטין את משקל המגזר הציבורי ואת ההוצאה הציבורית בתמ"ג (חסון 2006). אחת הדרכים לעשות זאת הייתה להעביר חלק מפעילות המגזר הציבורי לגורמים פרטיים.

השיח הכלכלי המחייב את ההפרטה השפיע בהדרגה גם על מעמדה של התעשייה הצבאית. ההפרטה בתעשייה הצבאית נעשתה על רקע טענות כי היא כושלת ואינה רווחית (2010 Ben Meir 1995, Seidman)⁵, גם משום שתהליך השלום עורר תקווה שהצריכה הצבאית תקטן (ביכלר וניצן 2001). אך הטיעון שחברה ממשלתית יעילה פחות מחברה פרטית נותר מרכזי בשיח הציבורי והפוליטי גם לאחר התמוססותו של תהליך השלום.⁶ בתקופה זו נעשתה הפרטה של תעשיות צבאיות גם באירופה, והמגמה נתנה הכשר להפרטה של התעשיות הצבאיות בישראל (ירון 2002). בשנת 1993 התכנסה ועדה ממשלתית בראשות פרופ' ישראל סדן, וכדי להסיר מן הצבא את נטל ביצוען של פעולות רבות היא המליצה על מדיניות של מיקור חוץ של אחסנה, הפצה, רכש לוגיסטי, אחזקת רכב, מטבחים והסעדה, כביסה, תדלוק, הבטחת מחנות והדרכה. בשנת 1997, בעקבות מסקנות הוועדה, הורה משרד הביטחון לצבא ליצור תחרות בין מפעלים פרטיים על

⁵ מכיוון שפרויקט הלבית בוטל בלחץ ארצות הברית מפני שהיא ביקשה לשמר את מעמדה של חברת לוקהיד-מרטין האמריקנית בראש רשימת ספקיות מטוסי הקרב לישראל ולמדינות אחרות, אפשר לראות בביטול הפרויקט חלק מהשפעת הסיוע הצבאי מארצות הברית על תהליכי ההפרטה של הביטחון בישראל (כץ 2002).

⁶ ראו למשל קורין-ליבר 2010.

הספקת שירותים וציוד לצבא (מעוז 2008). אף על פי שהדוח לא פורסם, קוראיו ראו בו קריאה להפרטה של התעשיות הצבאיות ולמיקור חוץ של פעילות צבאית. דוח ברודט משנת 2007 נחשב לממשיכם של עקרונות דוח סדן (Seidman 2010).

ב-1993 קבעה הממשלה שמשרד הביטחון ימכור נכסים ברשותו – בעיקר נכסי נדל"ן – תהליך שאמור להכניס כסף רב לממשלה, אך מתקדם לאט (שם). ביטוי להיקלטות של עיקרון זה גם במערכת הצבאית עצמה הוא קביעתו של אהוד ברק, הרמטכ"ל בתקופה ההיא, כי "מה שלא יורה – יקוצץ", ובה המחיש את השינוי בתפיסת הצבא בנוגע לתחומי הפעילות שהצבא מחויב להם ובנוגע לתחומי הפעילות שהצבא רואה בהם תחומים חיצוניים או משניים. כפי שאטען בהמשך, הקיצוץ שהצבא מקצץ בפעילותו נעשה בדרך כלל באמצעות מיקור חוץ והפרטה, ולא באמצעות ביטול הפעילות. ההנחה שכדי לעשות קיצוץ יש להעביר פעילות לחברות פרטיות משתמעת מדבריו של דן חלוץ, מפקד חיל האוויר ולימים הרמטכ"ל, באומרו כי "העיקרון המנחה את החיל הוא שכל נושא שאינו קשור ישירות למשימות הביטחוניות של חיל האוויר יכול להיות מנוהל על ידי גוף אחר". חלוץ דיווח כי הצבא משתמש בשיטות PFI ו-BOT כדי להכניס חברות פרטיות לפעילות הצבאית (חלוץ, 2002).⁷

ההפרטה מתבטאת הן ב"ביטחון חוץ", כלומר בפעילות הצבא ומנגנוני המודיעין הבין-לאומיים, והן ב"ביטחון פנים", כלומר בפעילות המשטרה ובאכיפת החוק. אלא שבישראל התייחסו בין פנים לחוץ מטושטש מבמדינות אחרות: שירות הביטחון הכללי, למשל, פועל גם בתוך המדינה וגם בשטחים הכבושים, ויחידות של משמר הגבול, הכפופות לכאורה למשרד לביטחון הפנים ולמשטרה, פועלות כיחידות צבא לכל דבר מחוץ לגבולות החוקיים של המדינה. עם זאת, היבטים של פעילות הצבא – בעיקר גלי צה"ל, הנח"ל ומורים חיילים ומורות חיילות – נשארו חלק מפעילות הצבא ולא הועברו למיקור חוץ, אף על פי שאלו תחומים אזרחיים מובהקים (Seidman 2010). חריגים אלו מעידים על חשיבותו התרבותית והפוליטית של הצבא בחברה הישראלית, ובעטיה מתעכבת מגמת ההפרטה שמקדם משרד האוצר.

בהשוואה לתהליכי הפרטה בצבא, תהליכי ההפרטה במשטרה בישראל מוגבלים יותר בהיקפם. ניתן לאתר את נקודת ההתחלה בהקמת המשמר האזרחי ב-1974, שבאמצעותו נקראו אזרחים פרטיים לקחת חלק בעבודת המשטרה. הצמיחה בענף החוקרים הפרטיים (מרביתם קציני משטרה לשעבר) אפשרה ללקוחות לפנות לגופים פרטיים שיבצעו עבורם חקירות במקום, או בנוסף, לחקירות המשטרה. משטרת ישראל אף מאפשרת לגופים פרטיים לשכור שוטרים בתפקיד כדי לאבטח אירועים פרטיים. פרויקט "עיר ללא אלימות" שהחל בשנות ה-2000 יצר כר לשיתוף פעולה בין המשטרה לבין עמותות. משעה שהעמותות השתתפו במימון פרויקטים ביטחוניים, גברה יכולתן להשפיע על המדיניות של המשטרה עצמה (שדמי 2012).

בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000 הואצו תהליכי ההפרטה של הביטחון בישראל. על רקע העימות האלים והנפגעים הרבים ניכר חשש בקרב האזרחים לצאת למרחב הציבורי (גרונאו 2002). אווירת הפחד הקלה את העברת האחריות לשמירה על המרחב הציבורי לחברות אבטחה פרטיות, המציבות מאבטחים במקומות גלויים כדי להשרות תחושה מיידית ומקומית של ביטחון. בשנים אלו רבו חברות האבטחה וגדלו במהירות, וחברות שבתקופת האינתיפאדה הגדילו את מחזור פעילותן בשיעור ניכר פנו לשוק הבין-לאומי בחיפוש אחר לקוחות גם מחוץ לישראל. חברות אבטחה ישראליות המספקות שכירי חרב והדרכה צבאית הפכו לענף

⁷ להרחבה על שיטות אלו ראו שיר חבר, "תיאוריות כלכליות-פוליטיות של ההפרטה", בספר זה.

יצוא ישראלי מרכזי. חברת שכירי החרב הישראלית Silver Shadow, למשל, פעלה ברפובליקה של קונגו, באנגולה ובקולומביה, והחברה הישראלית Levdan אימנה את צבא קונגו-ברזוויל. אלו חברות פרטיות שהקימו אזרחים ישראלים ברישוי של משרד הביטחון הישראלי, והן מדגימות היטב כיצד מיקור חוץ יוצר כר פורה לצמיחת מגזר עסקי פרטי (War on Want 2006).

בעקבות פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארצות הברית הפכו חברות ישראליות ליצואניות מרכזיות בעולם של מוצרי ביטחון. אירועי הטרור היו תמריץ להתפתחות תעשייה עולמית של "הגנת המולדת", ובתחום זה ישראל נחשבת למעצמה עולמית. בשנת 2003 הוערך שוק שירותי הביטחון הפרטי העולמי ב-900 מיליון דולר וב-2004 הוא טיפס ל-1.7 מיליארד דולר.⁸ אף על פי שקשה לבדל חברות שעוסקות ב"הגנת המולדת" (רבות מהן מסווגות כחברות הייטק, חברות כוח אדם וכו'), מעריכים שבישראל יש כ-600 חברות ל"הגנת המולדת" והן מעסיקות כ-25,000 עובדים (Johnston 2009).⁹ עם התחומים שחברות ישראליות מפתחות לממשלה ולצרכנים פרטיים נמנים (גדר) חומת הפרדה,¹⁰ מטוסים ללא טייס (מל"טים), מכונות סריקה, אמצעים לפיזור הפגנות, אמצעים להקמת מתחמים מוגנים וכן הדרכה והכשרה של מאבטחים. ממשלת ישראל היא אחת הלקוחות הגדולות ביותר של תעשייה זו, ומשנת 2006 עד היום הופרטו כל מחסומי הקבע בגדה המערבית וסביב רצועת עזה ותפעולם הועבר לחברות פרטיות בניהול "מינהלת המעברים" (רפפורט 2007).

למעשה המוצר שחברות האבטחה מספקות הוא נתח של ביטחון מוגבל במקום ובזמן שאזרחים פרטיים, חברות פרטיות וגופים ציבוריים יכולים לרכוש במקום להסתמך על אחריותה של הממשלה לביטחון אזרחיה. ריבוי המאבטחים הפרטיים הוא אפוא נקודת מפנה בתפיסת אחריות הממשלה, ולפיה הביטחון השוטף הוא מוצר שאפשר לקנות במנות קטנות, כלומר הוא חדל להיות מוצר ציבורי. דוגמה לכך היא כניסתן של חברות פרטיות לתחומים שבעבר היו נחלתה הבלבדית של המשטרה, למשל הבטחת מוסדות ציבור, הבטחת הפגנות ומרכזי בילוי, איתור נעדרים ורכב גנוב ואף מעקב אחר עבריינים ולכידתם (שדמי 2010).

⁸ על סמך חישובים המבוססים רק על חברות שמספקות שירותי ביטחון במישרין (War on Want 2006). תהליכי ההפרטה של שירותי ביטחון בארצות הברית החלו לצבור תאוצה כבר בשנות התשעים (2003 Markusen), ולאחר 2001 השליט שר ההגנה האמריקני דונלד רמספלד את התפיסה שיש לנהל את משרד ההגנה כתאגיד ולהפריט כמה שיותר תפקידים שהוא ממלא (Minow 2005, Klein 2007b). בד בבד עם צמיחת "הגנת המולדת" נעשתה הפרטה רחבת היקף גם של סדרי הכוח הרגילים של הצבא. במלחמת המפרץ ב-1991 היו 1.7% מן הכוחות האמריקנים בעיראק שכירים של קבלנים פרטיים. בספטמבר 2009 היו 52.5% מן הכוחות האמריקנים בעיראק ובאפגניסטן שכירים של קבלנים פרטיים (Wedel 2010).

⁹ רשימה חלקית של חברות ישראליות המייצאות שירותי אבטחה: Athena GS3, Ballistra, Ben International Security Consultants, Beni Tal, Cosmec Consulting, Coral Integrated Security Systems Ltd., Cortex, Counter-Terrorism Solutions Ltd., DEMCO, EMT Investigations, Energomash International, Golan Group, Global Security, Hashmira, Hawkeye International Security Consultancy (Ephod Magen), ICTS Global, International Krav-Maga Federation, International Security and Defence Systems, International Security and Marketing, International Security Consultancy, International Security Instructors, Israel Security Academy, ISP Ltd., IsraTeam, K-9 Solutions, Levdan, Max Security, Nirtal, Nitzra, Security Hashomrim, Silver Shadow, Spearhead (Hod Hahanit), Spike Security, Tandu and Team 3 (Hillary 2007).

¹⁰ בניית חומת הפרדה משתתפים קבלני בניין פרטיים, חברות נשק ו"הגנת המולדת" המפתחות כלי נשק וציוד מעקב להצבה על החומה, וכן חברות אבטחה פרטיות להבטחת בנייתה.

הפיכת נתח ביטחון ממוצר ציבורי שאפשר לרכוש רק באופן קולקטיבי למוצר פרטי היא מהות ההפרטה של הביטחון. יגיל לוי מציין כי צה"ל התאים את עצמו לפוליטיקה של כלכלת שוק באמצעות "שיווק ישיר" של ביטחון לאזרחים. אימוץ מנגנונים של שיווק הלקוחים מהשוק הפרטי יוצרים צרימה בפעילות הצבא. מצד אחד מדובר במוצר ציבורי פרדיגמטי שמבוסס על קונסנזוס אזרחי, ומצד אחר הצבא מאמץ דפוסי שיווק של חברה פרטית, שפותחו כדי לפנות לאינדיבידואלים (לוי 2008). אלוף משנה גדי אגמון, מפקד היחידה האחראית על קליטת מתגייסים ומיונם, הדגים גישה זו באומרו:

עברנו לתפיסה של שירות לבית הלקוח. עושים הפנינג למתגייסים ברשות המקומית ובחלק מבתי הספר יש צווים ממוקדים לכל הכיתה, שכולם יבואו ביחד לצו הראשון, עם החבר'ה, המנהל והמורים. לפני שנה וחצי פתחנו מרכז מידע שיש בו 45 מוקדנים המטפלים ב-6,000 שיחות טלפוניות ביום של מתגייסים ולאחר שלנו 'עולים על מדים' יש 1.7 מיליון כניסות בשנה. דירוג ההעדפות של המלש"ב [מועמד לשירות ביטחון] נמצא מולנו באינטרנט. 98% מתקשרים אתנו באינטרנט. הזימונים, תהליך הקבלה ליחידות השונות, מיון תעסוקתי שאנחנו עושים למתגייסות, הכול עובר דרך האינטרנט. אנחנו מתכננים בעתיד להקים לשכת גיוס מקוונת" (פפר 2010א).

כדי להצדיק את התקצוב הגבוה של הצבא נטען שהביטחון בישראל לקוי, וכדי למצב את הביטחון בדירוג גבוה בסולם העדיפויות התקציבי צריכים יצרני הביטחון לסרטט תרחישים מאיימים להדגמת הנזק האפשרי העשוי להיגרם מפרצות במערך הביטחון. שיווק ביטחוני פונה אפוא לפחד מפני תקיפה ומעודד אותו. השילוב של השיח המסחרי על הביטחון ושל הפחדת הציבור מפני איומים ביטחוניים הוא קרקע פורייה גם לרכישה פרטית של מוצרי ביטחון, בעיקר של אבטחה פרטית, שכן מאמצי הצבא והחברות הפרטיות להוכיח לממשלה כי האמצעים הביטחוניים העומדים לרשותה אינם מספקים משפיעים גם על הציבור, וחלק ממנו משתכנע שהממשלה אינה עושה די לביטחונו ומבקש לרכוש ביטחון באופן פרטי. אלא שהתפתחות התפיסה שביטחון הוא מוצר שאפשר לרכוש באופן פרטי מעודדת את האבטחה הגלויה על חשבון פעולות ביטחוניות סמויות, שאינן בנות חלוקה כגון מודיעין, חינוך לאי-אלימות ותכנון אסטרטגי. אזרחים וחברות פרטיות יתקשו להקים לעצמם מנגנוני מודיעין עצמאיים או להשפיע על החברה באמצעות חינוך, אך בכוחם לשכור מאבטחים, שעצם נוכחותם עשוי להשרות תחושת ביטחון (ראו "סוגיית ההפרטה בהקשר של הביטחון" להלן).

הסיבות להפרטת הביטחון בישראל

אפשר למיין את הסיבות להאצת ההפרטה של שירותי הביטחון בישראל לשלושה סוגים:

אידיאולוגיה ניאו-ליברלית, חיסכון בעלויות, ומחסור בכוח אדם.¹¹

- אידיאולוגיה ניאו-ליברלית: העדפת השוק הפרטי מן השירות הציבורי מנומקת בחיסכון כספי, אולם ביסודה גם מונחת התפיסה שהשוק הפרטי מספק שירות טוב יותר. אחת ההצדקות להפרטת המחסומים, למשל, היא שהשירות שיספקו

¹¹ סיבה משנית להפרטה היא שהצבא הוא מטרה הן לחצי ביקורת ציבורית הן להתקפות של גורמים שישראל מתעמתת אתם עימות אלים. למשל נמצא ששכירת כלי רכב פרטיים, שאינם מסומנים ככלי רכב צבאיים, ושימוש בשירותי הסעה של חברות פרטיות בטוחים לחיילים יותר מנסיעה בכלי רכב צבאיים מסומנים, ועוזרים לחיילים ולקצינים להתחמק מפעילויות מחאה (Seidman 2010).

מאבטחים פרטיים עשוי להיות טוב מגישתם של החיילים לעוברים במחסום, ולכן השימוש במאבטחים פרטיים ישפר את הדימוי של צה"ל ושל המחסומים בתקשורת ובדעת הקהל.¹² חוקרים ישראלים (לוי 2008, צפדיה 2008) גורסים כי הסיבה להאצה בהפרטת הביטחון בישראל היא עליית הניאו-ליברליזם בעולם, והגברת הלחצים על הממשלה ועל הצבא להכפיף את שיקולי הביטחון לצרכי השוק, לפיקוח על עלויות, ליצירת מקומות עבודה במגזר הפרטי ולשקיפות התקציב. ההנחה היא כי הכפפת פעילות ביטחונית לכללי השוק תשפר את יעילותה ותמזער בזבוז. כלכלנים ישראלים נוטים לראות בהוצאות על ביטחון נטל על המערכת הכלכלית שיש למזער עד כמה שאפשר (דביר ואחרים 1998, זוסמן 2002, שגיא 2002, שדה 2008).

- חיסכון בעלויות: התפיסה בקרב כלכלנים וגם בקרב אנשי צבא היא שהפרטה היא דרך לחסוך כסף. מיקור חוץ של פעילות שאינה קשורה לליבת הפעילות של הצבא נחשב למהלך שיוביל לחיסכון בעלויות (חלוץ 2002, יעקובס 2002, מנחם 2010). ייצוא ציוד צבאי – של עודפים ושל ציוד מיושן – בתיווכן של חברות פרטיות נחשב גם הוא דרך לממן הוצאות ביטחוניות. דרכים אחרות הן הזמנת לקוחות להשתתף במימון המחקר והפיתוח של טכנולוגיות חדשות, הוזלת הרכש המקומי בהגדלת נפחי הייצור, החשבת מלאי המיועד לייצוא למלאי לשעת חירום, שיתוף חברות פרטיות בעלויות השיווק והמינהלה הקשורות בייצוא, וכמובן רווחי היצוא, שמגיעים למשרד האוצר כמס על חברות פרטיות או ישר למשרד הביטחון. עם זאת יעקב ליפשיץ טוען שפעמים רבות הייצוא הצבאי כרוך בסיוע ממשלתי נרחב, העולה בעלותו על רווחי הייצוא (ליפשיץ 2002).
- מחסור בכוח אדם (חיילים): יש סתירה מהותית בין התפיסה הפוליטית המחשיבה גיוס כללי ומדגישה סולידריות לאומית וקולקטיביזם בגיבוי אחריות הדדית בין האזרח לבין המדינה, לבין האינדיבידואליזם הקיצוני שמקדמת המחשבה הניאו-ליברלית. הניאו-ליברליזם מעמיד בראש את הדאגה של כל אדם לעצמו ואת דימוי האזרח כשחקן בשוק, ודוחה גישה של אחדות לאומית והקרבה למען הקולקטיב (Harvey 2005). שחיקת הרווחה מעידה על התנערות המדינה מאחריותה לאזרחיה, ולכן אין לתמוה על ירידה בתחושת האחריות של אזרחים כלפי המדינה. במצב זה ההפרטה משמשת בידי גופי הביטחון כלי לחסוך בכוח אדם. כלים אחרים הם שימוש בכלי רכב בלתי מאוישים והקמת מכשולים פיזיים גדולים, שמאפשרים לקומץ חיילים לחלוש על שטח נרחב, אך מקומה של ההפרטה, ובעיקר של מיקור החוץ, בהפחתת עומס המטלות על הצבא והמטרה הוא מרכזי לעניינו כאן. הסיבה היא שבעוד שבעשורים האחרונים דרישותיה של המערכת הפוליטית מן הצבא לא פחתו, בכוח האדם הזמין לצבא לעמידה בדרישות אלו חלה שחיקה מתמדת: הנסיגה ההדרגתית ממדינת הרווחה ואימוץ העיקרון האינדיבידואליסטי של המחשבה הניאו-ליברלית הפחיתו את הנכונות להקרבה למען מטרות לאומיות, ושיעור המתגייסים לצבא צנח (הראל 2010,

¹² הרצאה של ברוך שפיגל, יועץ למשרד הביטחון, במכון ון ליר בירושלים, 17.2.2006.

(The Economist 2008). נכון ל-2010, ירד שיעור המתגייסים אל מתחת ל-50% מכל מחזור, ושיעור החיילים שמבצעים שירות מילואים ירד אף יותר (דורון, 2010; פפר 2010). לכן אף על פי שריבוי האוכלוסייה בישראל היה אמור להגדיל את מחזורי הגיוס, בשנות השמונים החלה הנהגת הצבא לחוש במחסור בכוח אדם מיומן (ברודט ואחרים 2007),¹³ ומיקור חוץ של חלק מפעילות הצבא הוא דרך לחסוך במשאב זה.

כאמור, הירידה המתמדת בשיעורי הגיוס לצבא גרמה משבר כוח אדם במערכת הצבאית (ברודט ואחרים 2007). בישראל אין דיון ציבורי בירידה החדה בשיעורי הגיוס על סמך נתונים מלאים.¹⁴ יובל בזק טוען כי אחת הדרכים של הצבא לשמור על קצינים מצטיינים היא "אזרוח", קרי העברת פעילויות צבאיות לחברות פרטיות והועדת הקצינים לפעילות צבאית מקצועית בלבד. ברוח זו המליצה ועדת ברודט להפקיע מן הצבא משימות אזרחיות ואף ביטחוניות שאינן קשורות בקשר הדוק ל"מוכנות למלחמה" (ברודט ואחרים 2007), והמליצה למשל להפריט את המרפאות הצבאיות מפני שהן מעסיקות מספר רב של קצינים (בזק 2009).

הכנסת חברות פרטיות לתיווך בין המדינה לבין הפרט יוצרת תרבות שוק ביחסים שבין הפרט למדינה, ולפיה הפרט נדרש לספק תמורה (כספית) בעד שירותים שבעבר ניתנו לו בזכות הצד האחר של המטבע הוא שהפרט מתחיל לדרוש בעצמו תמורה בעד ביצוע חובות אזרחיות ומתקומם כשהוא נדרש לשרת ללא תמורה. כך ההפרטה פותרת לכאורה את בעיית כוח האדם בהכנסת ייצור הביטחון לעולם התמריצים הכלכליים שישראלים צעירים נמלטו אליו מן הצבא.

סוגיית ההפרטה בהקשר של הביטחון

בפרק התיאורטי על הכלכלה הפוליטית של ההפרטה הוצגו 12 פרמטרים לבחינת הטענות בעד ונגד הפרטה. בהקשר של מערכת הביטחון נדון כאן בשישה מהם וכן בנושא תחושת הביטחון, שלא נכלל ב-12 הפרמטרים הכלכליים אך הוא מאפיין במיוחד את שיקולי הפרטת הביטחון.

- יעילות: השאלה העיקרית היא כמה מן התוצאות הכלכליות והחברתיות של ההפרטה יש לכלול בתחשיב הכדאיות נוסף על היעילות. הגישה שלפיה יעילות היא היחס בין תשומות ותפוקות אינה מתמודדת עם המכלול. בהפרטה של גוף ביטחוני, למשל איוש המחסומים בגדה המערבית, שאלת היעילות מעלה עוד סיבוך, שכן מדידת התפוקה של גוף ביטחוני קשה במיוחד. תפוקת המחסומים, למשל, נמדדת אך ורק במספר הפיגועים שהם הצליחו למנוע ולא במדדים אחרים כמו ההשפעות הפוליטיות של המחסום, זמן ההמתנה הממוצע של הפלסטינים במחסום או במספר האנשים שנחסמו ללא הצדקה.

¹³ בצל העימות המתמשך עם האוכלוסייה הפלסטינית הכבושה וההפרה של זכויות האדם בשטחים ושל החוק הבין-לאומי, אי-אפשר להתעלם מתופעה מצומצמת אך לא זניחה של סרבנות מסיבות מצפוניות, ומהיחלשותה של התפיסה שהצבא נועד להגנה ושהגיוס הוא חובה מוסרית (אפשטיין 2007). גם מימין יש סרבנות מצפונית והיא נובעת מביקורת על מדיניות הממשלה ומסירוב לשרת בצבא שעשוי לפנות התנחלויות.

¹⁴ למרות המחסור בכוח אדם החשבת החיילים למשאב "חינם" (משום שאינם מקבלים שכר) יוצרת תופעות מפתיעות של שימוש בחיילים סדירים במקום בשכירים. מבקר המדינה מצא שכ-10,000 חיילים סדירים נשלחו לעבודה במשטרה, ב"נתיב" ובמקומות אחרים. יש שההפרטה נתפסת כדרך לגרום למערכת הציבורית "להפנים" את העלות החלופית של השימוש במשאבים וכך להביא לניצול יעיל יותר שלהם (מגן 2010). העיתונאי נחמיה שטרסלר טען כי תשלום שכר לחיילים ייאלץ את הצבא להשתמש בכוח האדם שלו ביתר יעילות (שטרסלר 2008).

ליפשיץ טוען כי חישוב יחס בין תפוקה לתשומה אינו מתאים למדידת יעילות בייצור הביטחוני, משום שהפיקוח ההדוק עליו מונע ממנו לפעול בתנאי תחרות (ליפשיץ 2000). לדוגמה, בארצות הברית כ-29% מכוח האדם של גופי המודיעין הם עובדי חברות פרטיות, אך תקציב חברות אלו מהווה 49% מתקציב המודיעין (Wilkinson 2010). נתון זה מדגים שהסתמכות על חברות פרטיות עשויה להיות יקרה בשיעור ניכר מהשימוש בכוחות הצבא הרגילים. בארצות הברית מתרחבת תופעה של מחסור כוח אדם: חברות המודיעין הפרטיות משלמות שכר גבוה כדי למשוך אנשים מוכשרים וכישרוניים משורות שירותי המודיעין הצבאיים, ומשכירות אותם לצבא במחיר גבוה יותר. ולצבא לא נותר אלא לשלם משום שחברות המודיעין יצרו מחסור בכוח אדם באיכות גבוהה. בקשר לישראל כבר ציין דן חלוץ את תופעת דילול מאגר הידע והיכולת של הגופים הציבוריים במיקור החוץ של פעילות צבאית (חלוץ 2002; ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים 2009).

במקרים רבים ההשקעה הציבורית בתחום המיועד להפרטה פוחתת ונגרמת פגיעה בתפוקה של השירות הציבורי. במצב זה קל לגייס תמיכה ציבורית להפרטה ולטעון שהממשלה אינה מסוגלת לספק את השירות באיכות מספקת. בהפרטת ביטחון תופעה זו אינה קיימת (בישראל, על כל פנים). הקשר בין השקעה ציבורית בביטחון להפרטת הביטחון הוא קשר חיובי, משום שככל שהצבא והמשטרה גדלים ותקציביהם גדלים, כך גדל מספר קציני הצבא והמשטרה הפורשים ושואפים לנצל את ניסיונם כדי להשתבץ בשוק הפרטי במשרות ששכר נאה בצדן.

- צמיחה: האם הפרטת הביטחון יכולה לתרום לצמיחה? יש המכנים "מיליטריזם קיינסיאני" את המדיניות הכלכלית-צבאית שרווחה במחצית הראשונה של המלחמה הקרה (Nitzan and Bichler 2006), ולשיטתה השקעות גדולות בתחום הצבא מתמרצות את הכלכלה מפני שהן יוצרות מקומות עבודה ומעודדות צמיחה. יש ביקורת רבה על גישה זו. מכיוון שהפרטת הביטחון מעבירה את חברות הביטחון לדגם עסקי המחייב צמיחה מתמדת, היא יוצרת מנגנון להגדלה מתמשכת בהוצאות הביטחון – הן הפרטיות הן הציבוריות. הצלחתם העסקית של בעלי חברות הביטחון תלויה בהגדלת שיעור המשאבים הכלכליים המוקדשים לביטחון מתוך כלל התוצר הלאומי, או למצער בהפחתתו במהירות שלא תשחק את הכנסותיהם.

במציאות כלכלית שבה הוצאות הביטחון הן נתח גדול ואף הולך וגדל מסך התוצר הלאומי, בטווח הארוך מידלדלים המשאבים הפנויים להשקעה בצמיחה, ברווחה ובצרכים האזרחיים של הציבור (Sevastianova 2009).¹⁵ שלא כמו שירותים ציבוריים אחרים, הוצאה על ביטחון אינה מובילה לצמיחה בת קיימא, והשקעה גדולה בביטחון מחוללת אינפלציה משום שממון שמושקע בביטחון לא תורם ליצירת ביקושים אזרחיים שיספגו את הכסף החדש שהוזרם למחזור. תעשייה ביטחונית נוטה להיות דרך ללא מוצא משום שהמוצרים שהיא מפיקה תכליתם הפחדה, הרתעה, פגיעה, הרג והשמדה, ולא תרומה לייצור. עלותו של מטוס קרב גבוהה מעלותו של בית ספר, והגם שבניית מטוס קרב תורמת להעסקת עובדים רבים, המטוס עצמו אינו מייצר

¹⁵ בשל אופן חישוב התוצר, גידול בצריכה הביטחונית גורם דווקא עלייה בצמיחה בטווח הקצר משום שכסף רב מחליף ידיים בזמן קצר. עם זאת, צריכה ביטחונית מואצת מדללת משאבים, פוגעת בהון האנושי ושוחקת את הצריכה הפרטית ובעיקר את הצריכה הציבורית האזרחית, ובטווח הארוך החוסן הכלכלי נפגע.

טובין ואין לו השפעה חיובית על הכלכלה. לעומת זאת בית ספר יוצר מקומות עבודה וגם מייצר
 חינוך – מוצר שתורם לכלכלה תרומה ארוכת טווח גם לאחר שהושלם תהליך ייצורו.
 בתהליך הפיתוח של טכנולוגיה צבאית נוצרים לעתים גם פיתוחים בעלי יישום אזרחי, אך
 יעקב שיינין הראה כי יחסית להשקעה התעשייה הצבאית תורמת לתעשייה האזרחית פחות
 מהשקעה ישירה בה (שיינין 1989). גם צבי זוסמן טוען שהיחס בין הוצאות הביטחון לצמיחה הוא
 יחס שלילי (זוסמן 2002). המצדדים בהוצאות ביטחון רואים בהן את הרע במיעוטו וסבורים
 שללא הוצאה על ביטחון פנים ישתרר כאוס ויפשה פשע וייגרם לכלכלה נזק גדול, וללא הוצאה על
 ביטחון חוץ יקומו אויבים מן החוץ ויפלו וישלשו לשטחי המדינה. אך גם אם מקבלים גישה זו,
 המדיניות הרציונלית היא לצמצם את הוצאות הביטחון למינימום הנדרש כדי להבטיח רמה
 סבירה של ביטחון (כמובן, הדעות חלוקות בשאלה מהו המינימום הנדרש), ולהקדיש את שאר
 התקציב לרווחה ולהשקעות היוצרות צמיחה. המצדדים בגישה שיש להשקיע בחינוך, בתשתיות,
 בתרבות וכדומה לא מסמנים גבול עליון של השקעה רצויה, משום שההנחה היא שכל גידול נוסף
 בהשקעה ימשיך להניב תועלת לכלכלה. עם זאת, מרגע שהושגו ביטחון או רמת ביטחון סבירה, כל
 הוספה להשקעה בביטחון אינה מועילה עוד לכלכלה.
 בישראל התעשייה הצבאית הייתה 3.3% מן התמ"ג בשנת 2000, אך העסיקה רק 1%
 מכוח העבודה (אקרמן 2002), משום שתעשיית הנשק היא תעשייה עתירת הון. הפער בין אחוזי
 התוצר לבין אחוזי התעסוקה מעיד כי בממוצע פיתוח מגזרים אחרים היה יוצר במשק יותר
 תעסוקה בעלות פחותה.

- תעסוקה: ככל שההפרטה שוחקת את מעמדו של המגזר הציבורי, כך מתרחב
 הדיון הציבורי בתנאי ההעסקה של עובדי המגזר הציבורי. בישראל הביטוי לכך
 הוא מאבק ציבורי נגד תנאי ההעסקה של עובדי משרד הביטחון ושל המשרתים
 בצבא בשירות קבע. עם זאת, מכל משרדי הממשלה משרד הביטחון מעניק את
 תנאי ההעסקה הטובים ביותר בשירות הציבורי (שיפר 2008; לוי 2009). הקשר
 בין הדיון בתנאי ההעסקה של עובדי משרד הביטחון לבין הדיון במיקור חוץ הוא
 קשר הדוק: אף על פי שאין דיון בתנאי ההעסקה בחברות ביטחון פרטיות, ככל
 שמתחזק הדימוי שעובדי משרד הביטחון משתכרים שכר מופרז, כך גוברת
 התמיכה במיקור חוץ של פעילות המשרד. מצד שני, קיימים עובדי ציבור שאינם
 נהנים מזכות השביתה (חיילים, שוטרים וכד'). הפרטה שהופכת את העובדים
 האלו למועסקים בחברה פרטית יכולה לאפשר לעובדים להיאבק על תנאי
 העסקה טובים יותר באמצעות שביתות (ביאור 2010).
- חשיבות השיקולים העסקיים: מצדדי ההפרטה טוענים שחברה הפועלת לעשיית
 רווחים (באיום של פשיטת רגל) תהיה יעילה יותר כי האיום על קיומה יעודד
 אותה להשתפר, ואילו חברה ממשלתית, שאינה בסכנת פשיטת רגל, עשויה לנהל
 מדיניות חסרת אחריות בציפייה שהמדינה תציל אותה מקריסה במקרה הצורך.
 עצם הקמתה של חברה ביטחונית ממשלתית הוא איתות שהממשלה רואה בה
 נכס ביטחוני חיוני, והמסר למנהלי החברה הוא שהמדינה תגן על החברה מפני
 התמוטטות.
 מדיניות עסקית למניעת פשיטת רגל של חברה כרוכה בשמירה על הביקוש למוצריה.
 פשיטת רגל של חברה בתחום הביטחון יכולה לקרות בגלל שינוי בביקושים עקב רגיעה והסרת
 איום, לדוגמה, ובמקרה זה עדיפה חברה בבעלות ציבורית, שאינה חוששת מפשיטת רגל. אך

כשהצורך בפעילות ביטחונית דועך, הסכנה הגלומה בחברה ממשלתית היא כי הממשלה תמשיך לממן גוף שאין בו צורך, או שעובדי גוף זה יפעלו לחצים פוליטיים כדי ליצור צרכים ביטחוניים חדשים. גם בחברה פרטית, שבה העובדים (בעיקר ההנהלה) מתוגמלים ביחס לרווחי החברה, גוברת הסכנה שמשיקול עסקי החברה תפעל להנצחת הצורך או ליצירת ביקוש, שכן בעימות צבאי צפויים לה רווחים גבוהים והם יתבטאו בבונוסים כספיים לעובדים (Minow 2005). מסיבה זו חברות פרטיות העוסקות בביטחון עשויות להערים מכשולים לפני תהליכי שלום או תהליכים לפירוק נשק, תלוי כמובן בכוח השפעתם בחברה, בכלכלה ובעיקר בפוליטיקה. ליפשיץ טוען כי בשל רגישותן של תעשיות ביטחוניות נחלצו ממשלות לעתים קרובות להציל חברות צבאיות מפשיטת רגל גם כשהיה טעם כלכלי להניח להן להיסגר. על סמך ניסיונו בתפקידים בכירים בשירות הציבורי טוען ליפשיץ עוד, שיש שהחשש מפשיטת רגל של חברות נשק מעכב משא ומתן לפירוק נשק הדדי במאמץ להביא לשלום (ליפשיץ 2000). זוהי סכנה ברורה במדינות שבהן שדולה חזקה של תעשיית הנשק מייצגת אותה בשלטון (למשל בארצות הברית), אך זו סכנה גם במדינת ישראל, שבה רוב המנהלים בתעשיית הנשק הם קציני צבא בכירים בדימוס ששירתו בצבא עם קציני צבא בכירים בדימוס המכהנים כיום בתפקידים רמי דרג בפוליטיקה. גם בהיעדר הוכחה חד-משמעית שבכירים בתעשיית הנשק מנסים לחבל בתהליך השלום משיקולים עסקיים, קשה להאמין שאנשים שמפעל חייהם הוא לייצר אמצעי לחימה ישנו את דעתם וישימו את מבטחם בהסכמה פוליטית עם אויביהם בעבר. הדעת נותנת שהם ישאפו להמשיך לפתח אמצעי לחימה ויביעו אי-אמון עמוק בסיכוי לפיוס ולפשרה. תהליך זה, שבו משרתי ציבור בכירים בעבר בתעשיית הנשק הופכים לבעלי הון רבי-השפעה ציבורית, מדגים כיצד הפרטה יכולה לשנות את יחסי הכוחות באופן שישיע על תהליך השלום.

בשעת חירום הצורך הביטחוני האמתי או המדומה גובר על שיקולים של מינהל תקין לעתים קרובות. במקרים אלו הפרטה עשויה להיות תוצאה של כשל במערכת הציבורית (למשל כשהמדינה אינה מצליחה לענות על צורך שנתפס כדחוף וחיוני, וחברה פרטית או ארגוני חברה אזרחית מציעים את שירותיהם), ואז יש סכנה שבתהליך הבחירה בחברה פרטית לא תהיה שקיפות, לא תתאפשר תחרות אמיתית, לא ייגבה ממנה מחיר הולם ולא תהיה רגולציה תקינה של פעילותה.¹⁶ כמו כן במצבי חירום גבוהה הסבירות שחברה פרטית ששירותיה או מוצריה חיוניים, תזכה בתמיכה ממשלתית לא פחות מחברה ממשלתית, ובשעת הצורך הממשלה גם תחלץ אותה מפשיטת רגל. דוגמה לכך היא חברה לייצור מסכות אב"כ שנקלעת לקשיים כלכליים בתקופה שבה הממשלה מייצעת לאזרחים להצטייד במסכות. ההבדל העיקרי בין חברה פרטית לחברה ממשלתית הוא שבעוד שלחברה ממשלתית אין עניין כלכלי לזייף פשיטת רגל כדי לזכות בהצלחה, לחברה פרטית עלול להיות עניין בצעד מעין זה.

- תחרות: מוסכמה רווחת היא שלמוצרים ציבוריים יש יתרון לגודל, ומוטב שיספק אותם גוף אחד גדול ולא גופים רבים קטנים. קל להראות שבדרך מחשבה זו העברה של ייצור הביטחון לחברות פרטיות עלולה לקדם כשל שוק שיוצר חסם

¹⁶ דוגמה לנזק שעשוי להיגרם מחוסר השקיפות והרגולציה היא ניצול מנגנוני שכר, המיועדים לשירות הציבורי, בהעסקת קציני צבא פורשים כדי לסבסד את פעילותה של החברה הפרטית באופן סמוי. פרוטוקול ועדה של הכנסת ציין כי בעוד שקצבתם של קציני צבא פורשים המועסקים בחברות ממשלתיות מופחתת באופן אוטומטי, יש קציני צבא פורשים שמועסקים בחברות ביטחון פרטיות ונמנעים מלדווח על כך לרשויות כדי שקצבת הפרישה שלהם לא תופחת. הוועדה ציינה גם מצבים של ניגוד עניינים הנובעים מיכולתן של חברות פרטיות להציע תעסוקה ושכר לקציני צבא לאחר פרישתם (ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים 2009).

בפני חברות קטנות בשלל ענפים במשק. אך תומכי ההפרטה גורסים שלעומת השירות הציבורי, בשוק הפרטי יש מנגנון תחרות שמשפר דווקא את השירות ומייעל את הארגון.

יש שתי שעות כושר לעודד תחרות: בשלב המכרז, ולאחר המכרז.¹⁷ כאשר מנגנוני סינון החברות הרשאיות להשתתף במכרז מתמירים במיוחד, כפי שצפוי שיהיו בסינון חברות ביטחון, סביר שרק חברות מעטות יתמודדו במכרז. בתנאים אלו קשה מאוד ליצור תחרות אמתית שתבטיח חוזים טובים עם המדינה או מחיר טוב במכירת חברה ממשלתית, וקשה גם ליצור תחרות לאחר המכרז – תחרות שאמורה להבטיח שהחברה תתמיד בפעילות תקינה ובהגשת שירות טוב. מרגע שחוזה עם חברה פרטית נכנס לתוקפו, משתרשים יחסי עבודה ומידע רגיש נחשף לעובדי החברה. בשלב זה קשה יותר לחברות חדשות להיכנס לתחום וליצור תחרות.¹⁸ התחרות במשק נפגעת גם בשל הפיכתה של האבטחה לחסם כלכלי בפני עסקים קטנים. על פי חוק רישוי עסקים (התשכ"ח-1968) בתי עסק מחויבים באישור מניעת סכנות לשלום הציבור מן המשטרה. המשטרה רשאית לדרוש מבעל עסק שיעסיק מאבטחים, אך לא תמיד עושה זאת (סחייק 2003). גם כשאינה דורשת זאת, עסקים יכולים להעסיק מאבטחים מיוזמתם כדי להשרות ביטחון. אולם בעסקים שבהם מתח הרווחים נמוך אבטחה עלולה להיות גורם מכביד על איתנותם הכלכלית, וכך לעסקים קטנים היא מעין "סף כניסה" וממילא מעודדת ריכוזיות במשק. בעלי חנויות בקניון, למשל, יוצאים נשכרים מהבטחת המבנה כולו ולכן משקיעים באבטחה פחות מבעלי חנויות קטנות ברחוב. לחברה גדולה יש גם יתרון בכוח המיקוח עם חברות האבטחה, מפני שעל חוזה עם רשת גדולה המעוניינת לשכור אלפי מאבטחים יתחרו ביניהן כמה חברות אבטחה, וכך עסקים קטנים נפגעים בתחרות עם הרשתות הגדולות.

• שירות לציבור: שיפור השירות לציבור הוא שיקול חשוב בשאלת ההפרטה. טענה רווחת היא כי חברה פרטית מיטיבה לספק שירות ללקוחותיה מגוף ציבורי משום שהיא רגישה יותר לשיקולי רווח והפסד, ויש לה תמריץ חזק להיות קשובה לצורכי הלקוחות. אך טענה זו נשענת על ההנחה שללקוחות יש אפשרות לאמוד את איכות השירות שהם מקבלים. לאבטחה יש לעתים קרובות רכיבים שאינם גלויים, וקשה מאוד לצופים מן הצד לאמוד את היחס בין רמת הביטחון לבין מידת האי-נוחות והפגיעה בחופש התנועה שנגרמת לציבור (ראו "בעיית הרגולציה" בהמשך).

עוד בעיה היא זהות הלקוחות של החברה. בדרך כלל הממשלה היא שרוכשת את שירותי החברה. כמובן, חברה פרטית מעוניינת להגדיל את מכירותיה ולכן יש להניח שהיא תשאף לשכנע את הממשלה שהשירות או המוצר שהיא מציעה טוב משל מתחרותיה, אך חברה ממשלתית, המחויבת ממילא למכור לממשלה, דווקא רגישה יותר לביקורת ציבורית מקומית. בניגוד לחברה פרטית, שיכולה לנסות למכור לממשלות אחרות, לחברה ממשלתית יש תמריץ חזק יותר לשכנע את הממשלה שהיא נחוצה ושהיא מספקת שירותים או מוצרים באיכות גבוהה. מכאן ששיקול שיפור השירות מחייב הפרטה בעיקר כאשר מדובר במוצר ביטחוני בעל תפוצת לקוחות רחבה (למשל מכירת נשק אישי), אך כאשר מדובר במוצר בעל תפוצה מצומצמת ואופי מונופוליסטי

¹⁷ ראו גם מאמרם של רונן מנדלקרן ואריק שרמן, "הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ", בספר זה.

¹⁸ ראו גם מאמרו של אמיר פז-פוקס, "הפרטת עובדים", בספר זה.

ממילא (כמו הבטחת מתחמים, הספקת נשק כבד וציוד מעקב וסקירה בשטח ציבורי), לגוף ציבורי שקיומו תלוי בסיפוק הצרכים של לקוח אחד (הממשלה) יש יתרון על גוף פרטי. כמו בכל מקרה שבו נבחנת האפשרות להפרטה, מכלול השיקולים שיש להביא בחשבון מבחינת ההשפעות החברתיות והכלכליות שעשויות להיות להפרטה הוא רחב. בהפרטת הביטחון שיקולים אלו מושפעים מן האופי המיוחד של הביטחון כמוצר ציבורי, מהיעדר השקיפות המהותית לתחום הביטחון ומן הקושי הגלום במדידת ביטחון אמתי.

- תחושת ביטחון: זהו פרמטר נוסף, שאינו בא לידי ביטוי בכל מקרה של הפרטה. מדובר בעניין סובייקטיבי ונתון למניפולציה, כי חברה פרטית יכולה ליצור מראית עין של ביטחון בהדגשה של אמצעי ביטחון גלויים ובולטים (שומרים, נשק, גדרות וחומות, כלי רכב משוריינים וכדומה), ולהזניח אמצעי ביטחון סמויים אך יעילים יותר כמו מודיעין. הפער בין ביטחון אמתי לבין תחושת ביטחון מוטעית מבוסס על הסיכוי הממוצע להיפגע. ביטחון קבוע, שאינו רק תחושה אלא הוא מתבטא בהפחתה ממש של הסיכון להיפגע, נובע מהיעדר דחף של אנשים לעשות פעולות שפוגעות בביטחון. הסיכוי שחברה פרטית תשאף להשקיע ברווחה, בשוויון ובצדק כדי לשחוק את הלגיטימציה של מעשי פשע וטרור בטווח הארוך הוא זעיר, וכך היעדר מנגנוני פיקוח מתוחכמים ורבי-עוצמה ממריץ את חברות האבטחה להתמקד בתחושת הביטחון ולא בביטחון עצמו. כדי להבטיח שחברות פרטיות יפעלו ליצירת ביטחון אמתי וארוך טווח נדרשת עוד השקעה ציבורית לכינון מנגנוני פיקוח לאיזון האינטרס העסקי של החברות להתמקד בתחושת הביטחון בלבד. השקעה זו עשויה להטות את תחשיב הכדאיות הכלכלית של ההפרטה ולהפוך אותה ללא כדאית.

הסיוע מארצות הברית

מאז 1973 העבירה ארצות הברית לישראל 3 מיליארד דולר בממוצע בכל שנה (Clyde 2002). בשנים הראשונות הסיוע נחלק ל-1.2 מיליארד דולר בקירוב לסיוע אזרחי (כ-40% מכלל הסיוע), ול-1.8 מיליארד דולר בקירוב לסיוע צבאי. עד שנת 2006 ירד משקלו של הסיוע האזרחי ל-9.5% בלבד מן הסיוע מארצות הברית.¹⁹

אמנם ארצות הברית העבירה לישראל סיוע (בעיקר אזרחי) גם לפני 1973, אך מאמצע המלחמה נגד מצרים וסוריה גדל הסיוע הצבאי במהירות – מהיקף של כמה מאות מיליוני דולר בשנה לשלושה מיליארד בשנה בממוצע. הסיוע בא לתמוך בישראל, אך גם העיד על חוסר יכולתה של התעשייה הצבאית הישראלית לספק את כל צרכיה הצבאיים של המדינה. בויכוח בין שני קצוות בהערכת תפקידה של התעשייה הצבאית בישראל – בין האגף שדגל באוטרכיה (במיוחד לאחר אמברגו הנשק שהטילה צרפת בעקבות הכיבוש של 1967) ובין האגף שדגל בהתמחות התעשייה הצבאית הישראלית בתחומים שבהם יש לה יתרונות יחסיים, הסיוע מארה"ב הכריע את הכף לטובת הקבוצה השנייה (Sadeh 2001). המסקנה של מקבלי ההחלטות בישראל הייתה שבשעת חירום היא זקוקה לתעשייה הצבאית האמריקנית, ומכאן שהתעשייה הצבאית הישראלית אינה אלא אמצעי אחד מני רבים להשגת יעדים אסטרטגיים, ולכן הפרטת התעשייה הצבאית לא נתפסה עוד כויתור על רכיב חיוני של ריבונות הממשלה (Seidman 2010).

¹⁹ דגוני 2005א, 2005ב; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה 2005.

הסיוע הצבאי מארצות הברית חולל שינויים מרחיקי לכת בתעשייה הצבאית הישראלית. ועדת ברודט ציינה כי התלות בסיוע האמריקני האיצה תהליכי רפורמה בכלכלה הישראלית, שנעשו כדי לעמוד בדרישה של ארצות הברית לצמצם את הגירעון ואת החוב הציבורי, כלומר כדי להקטין את משקל ההוצאה הציבורית בתמ"ג (ברודט ואחרים, 2007). בכספי הסיוע היה על ישראל לרכוש בעיקר ציוד צבאי מחברות מארצות הברית (תורן 2002) והגבלה זו היתה אחד ממנועי השינוי, למשל הוא המריץ חברות ישראליות לעסוק בפיתוח בשיתוף חברות מארצות הברית כדי שישראל תקנה מהן ציוד זה בכספי הסיוע. שיתוף הפעולה השפיע על סדרי העדיפויות של החברות הישראליות: הן החלו לפתח מוצרים שמתאימים גם לשימוש הצבא האמריקני, כללו טכנולוגיה אמריקנית במוצרים שהם מפתחים (צעד שמחייב אותן לקבל אישור מארצות הברית למכור את המוצרים), הקימו חברות-בת בארצות הברית כדי לזכות ביתרון במכרזים שם, ואימצו תרבות עסקית וניהולית דומה לתרבות הנהוגה בחברות אמריקניות (קורן 2009). דוד בועז מצביע על שינוי אחר: הסיוע מארצות הברית נותן למשרד הביטחון תמריץ לנטוש ספקים מקומיים ולהעדיף ספקים בארצות הברית, ובתהליך זה הוא מעודד את הספקים המקומיים למכור את הטכנולוגיה שהם מפתחים מעבר לים ולחזק את קשריהם עם חברות דומות להן (בועז 2002).

אחד מהיבטי הסיוע היה הלחץ האמריקני לבטל את פרויקט הלבאי בישראל. לארצות הברית היה אינטרס עסקי לשמור על המונופול של חברת לוקהיד-מרטין האמריקנית, אך התוצאה הייתה שבישראל התעשייה האווירית (בבעלות ממשלתית) פיטרה אלפי עובדים וספגה נזק תדמיתי, ושני גורמים אלו סייעו בהאצת תהליך ההפרטה. בד בבד התגבשה חלוקת עבודה בין התעשייה הצבאית הישראלית לבין זו בארה"ב, ולפיה בארצות הברית מפתחים ובונים פלטפורמות לחימה (למשל מטוסי קרב), ובישראל מפתחים מערכות ציוד שניתן לשלב בפלטפורמות מתוצרת ארצות הברית (כץ 2002).

בארצות הברית התערבותה של המדינה בבעלות על הייצור הצבאי היא מזערית. שיתוף הפעולה עמה חיזק דגם זה של תעשייה צבאית ודחק הצדה את השיטה הנהוגה בישראל, קרי טווייט קשרי שיתוף פעולה צבאי הדוקים עם מדינות אחרות (ליפשיץ 2000). התמיכה הביטחונית מארה"ב יצרה בישראל מנגנון של צמיחה בתעשיית הנשק המזין את עצמו משום שהיגיון מסחרי, בניגוד להיגיון ממשלתי-ציבורי, בנוי על צמיחה מתמדת במכירות. הצבא משתמש במשאבים רבים כדי לפתח ולייצר כלים להתעצמותו ועושה זאת באמצעות חברות מן התעשייה הצבאית, שקמות כחברות ממשלתיות אך יכולות להפוך לחברות פרטיות. כל עוד הן חברות ממשלתיות אין כורח מהותי להגדיל את המכירות בכל שנה, אך מרגע שחברות הופכות לחברות פרטיות (למשל כדי להיטיב להתאים ליחסים עם חברות פרטיות מארה"ב), הן מאמצות אסטרטגיות של צמיחה ושל צבירת רווחים. חברות אלו מעסיקות כוח אדם ומתקיימות מכוח החוזים עם משרד הביטחון, וחוזים אלו מתחדשים מעת לעת. כאשר כושר הייצור של החברות גדול מהביקוש הממשלתי (תופעה נפוצה בכלכלה תעשייתית בכל המגזר העסקי), הן חותמות על חוזים להספקת ציוד צבאי גם עם חברות ומוסדות בארצות הברית. כאשר יש ירידה ברכש הצבאי (למשל כתוצאה מדעיכה בלחימה), חברות אלו נקלעות לקשיים ומחפשות לקוחות חדשים לתוצרתן.

בשלב זה גובר הלחץ לאזן את שורת הרווח והוא עשוי אף לדחוק את השיקול הקורא להגביל את זמינות הנשק בעולם. נשק זמין מגיע לעתים קרובות לידי כוחות העוינים אלו אלו והתוצאה היא שהיקף העימותים בעולם גדל, תחושת חוסר הביטחון מתפשטת, ומרוץ החימוש מוזן (ליפשיץ 2000). אפשר אפוא לראות בסיוע הצבאי מארצות הברית שסתום שבתקופות של שלום מאפשר לחברות התעשייה הצבאית לשרוד (בהפיכתן מחברות המספקות שירות למוסד

ציבורי לחברות עסקיות השואפות לגרוף רווחים), אלא ששסתום זה הוא חד-כיווני בלבד: כשגוברת האלימות והביקוש הציבורי לתוצרת צבאית גדל, החברות אינן חוזרות להיות חברות ממשלתיות.

הפרטה באמצעות מיקור חוץ: צבא דרום לבנון

לאחר הפלישה של ישראל ללבנון ב-1978 ("מבצע ליטני") בעיצומה של מלחמת האזרחים בלבנון גברה המעורבות הישראלית בלבנון. לאחר הפלישה השנייה ללבנון ב-1982 ("מלחמת לבנון"), החלה תקופה של כיבוש ממושך של חלקה הדרומי של לבנון. מדינת ישראל הגישה סיוע לא-רשמי לכמה ארגונים בלבנון שלקחו חלק במלחמת האזרחים, אך הקמת צבא דרום לבנון (צד"ל) בשנת 1979 היתה צעד גלוי וחסר-תקדים כמיקור חוץ של פעילות צבאית-ביטחונית בדרום לבנון באמצעות גוף נפרד, שאינו מגלם חלק מארגוני הביטחון הישראלים ושחבריו אף אינם אזרחים ישראלים.

אף שלוחמי צד"ל חומשו ע"י ישראל ואומנו (חלקית) בישראל (לשם כך הוציאה ממשלת ישראל בערך 30 מיליון דולר בשנה, Wehrey 2008), צה"ל התכחש לאחריות לפעולות של צד"ל. לוחמי צד"ל נלחמו בארגון לשחרור פלסטין (אש"ף), בתנועת אמל ובחיזבאללה. אף שקיימות עדויות להשתתפות לוחמי צד"ל בטבח בסברא ושתילה (Alakhbar 2012), ולמרות שצד"ל הפעיל את בית המעצר אל-חיאם שבו התבצעו הפרות חמורות של זכויות אדם ואף עינויים (Human Rights Watch 1996; Amnesty International 1992), טען צה"ל בבג"ץ שהוא אינו נושא באחריות משום שבית המעצר שייך לצד"ל ולא לצה"ל (בג"צ 1999).

מיקור החוץ אפשר לצה"ל להקטין את החשיפה שלו לאחריות להפרות של החוק הבינלאומי בלבנון. עם זאת, לאחר שני עשורים התברר כי חוסר התמיכה הציבורית המקומית בצד"ל פגעה אנושות ביכולת שלו לקחת את מקומו של צה"ל ככוח צבאי. צה"ל נסוג בהדרגה מלבנון והטיל על צד"ל אחריות הולכת וגוברת לאיוש המוצבים. כוח האדם בצד"ל החל להתדלדל וירד מאז שנות השמונים (אז מנה כ-5,000 לוחמים) ועד שנת אלפיים למחצית מכוחו. עם נסיגת צה"ל, קרס צד"ל מיד (Norton 2000). כ-6,000 לוחמי צד"ל (בפועל ולשעבר) ובני משפחותיהם נמלטו לישראל, מתוכם נותרו בישראל 2,541 עד 2010. ממשלת ישראל סיפקה תקציבים לקליטת אנשי צד"ל (חינוך, דיור, תעסוקה וכו'). לשם כך הוקצבו בשנת 2003 35.93 מיליון ש"ח (Phares 2001, אגמון 2010). בדיעבד ניתן להגדיר את צד"ל כפרויקט כושל של מיקור חוץ.

הפרטה באמצעות מיקור חוץ: הרשות הפלסטינית

לאור הניסיון שנצבר עם הקמת צד"ל, למדו מקבלי ההחלטות בישראל את החשיבות של הלגיטימיות הציבורית לגופי ביטחון המבצעים שירותי ביטחון עבור הממשלה. הקמת הרשות הפלסטינית מהווה את מיקור החוץ של הביטחון בהיקף הגדול ביותר בהיסטוריה של מדינת ישראל.²⁰

אף על פי שהרשות הפלסטינית כפופה לריבונות ישראל ומפעילה מנגנוני ביטחון על אוכלוסייה בריבונות ישראל, במהותה היא פועלת כארגון חברה אזרחית התלוי בתרומות חיצוניות וחייב באחריות דיווח לתורמים. הקמת הרשות הפלסטינית היא עניין מורכב ויש לו

²⁰ את הרעיון פיתח ניב גורדון (Gordon 2008).

השלכות פוליטיות וכלכליות. הדיון כאן מתמקד בשאלה כיצד מנקודת הראות של גופי הביטחון בישראל משמשת היום הרשות הפלסטינית זרוע מופרטת של פעילות שבעבר ביצעו אותה חיילי צה"ל ושוטרי משמר הגבול. הכרת האסיפה הכללית של האומות המאוחדות במדינת פלסטין בנובמבר 2012 העניקה לרשות הפלסטינית מעמד רשמי של מדינה עצמאית, ללא ריבונות בפועל. אך הקמת הרשות הפלסטינית לא נועדה לשרת את המדיניות הישראלית לבדה, היא זכתה בתמיכה גם של חלק גדול מן הציבור הפלסטיני.²¹

עד לבחירות ברשות הפלסטינית ב-2006, שבעקבותיהן חל פילוג בין הגדה המערבית

לרצועת עזה, הרשות הפלסטינית הפעילה כ-70,000 שוטרים ואנשי כוחות ביטחון (The 2010 Institute for National Security Studies), וכוחות הביטחון של ישראל מנו כ-176,500 חיילים ואנשי משמר הגבול (שם), ו-19,996 שוטרים (הלמ"ס 2007). כלומר, כוחות הרשות הפלסטינית היו כ-26% מכלל כוחות הביטחון שפעלו בשטח, לא כולל מאבטחים של חברות פרטיות. אילו פעלה הרשות הפלסטינית כגוף ריבוני, בוודאי לא הייתה כאן הפרטה, דהיינו הזזת הגבול בין הציבורי לפרטי, כי אם העברה של סמכויות ממדינה למדינה. אולם 20 שנה פעלה הרשות הפלסטינית בשטח שבו שולטת רק מדינה אחת: ישראל, ולכן נכון לעשות השוואה בין 20 השנים האחרונות ל-27 השנים הראשונות של הכיבוש הישראלי ברצועת עזה ובגדה המערבית. בשנים אלו התגבשו בצה"ל דפוסי כיבוש: שליטה על האוכלוסייה ועל תנועתה בשטח, הנפקת אישורים, מעצרים, חקירות, דיכוי הפגנות, הבטחת אישים ומוסדות ומתקנים, ועוד. כשקמה הרשות הפלסטינית עברו חלק מפעילויות אלו לאחריה, אך לא ניתנה לה הריבונות הדרושה להפעלת מנגנוני הביטחון שלה במדיניות עצמאית משלה, ומשום כך בהגדרת החוק הבין-לאומי הרשות הפלסטינית היא "סוכן" של הממשלה הישראלית בשטחים הכבושים (Program on Humanitarian Policy and Conflict Research 2008). אפשר לטעון שבניגוד להפרטת הביטחון בתחומים אחרים, כאן ישראל פעלה במערכת לחצים בין-לאומית והסכמתה לאפשר אוטונומיה פלסטינית מוגבלת היא תוצאה של לחץ בין-לאומי, אך אין זה מעיד על הפרטה בלית בררה. הבחירה בהפרטה הייתה בחירה מדינית, וחלופותיה – סיפוח השטחים הכבושים או נסיגה מלאה מהם – נדחו.

הרעיון שהרשות הפלסטינית היא מיקור חוץ של מערכת הביטחון בישראל אינו מקובל או רווח בשיח הפוליטי והכלכלי בישראל, משום שבשיח זה הכיבוש הוא תופעה זמנית, וזמניותו דוחה את הדיון הציבורי במהות המשטר ההולך ומתגבש בעטיו באזור (אזולאי ואופיר 2008). אם רואים ברשות הפלסטינית שלב ביניים בדרך להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, מדובר במיקור חוץ זמני של הביטחון בשטחים הכבושים לכל היותר, אך מאחר שכרגע אין תאריך יעד לסיום הכיבוש, לפנינו הפרטה בהיקף חסר תקדים – בין זמנית בין קבועה. ההכרה במדינת פלסטין מהווה סדק ביחסי השליטה בין ממשלת ישראל והממשלה ברמאללה ויתכן שהיא מסמלת מרד של הרשות הפלסטינית בתפקידה כסוכנת של ישראל, אם כי עד לכתובת שורות אלו עדיין לא חלו שינויים בפועל במבנה השליטה. הרשות הפלסטינית אינה גוף ריבוני ואינה כפופה לציבור שהיא אמורה לייצג. היא כפופה בראש ובראשונה לתכתיבים של ממשלת ישראל ואחריהם לתכתיבים של המדינות התורמות, ולכן אפשר גם אפשר לראות ברשות הפלסטינית ארגון חברה אזרחית (קרי ארגון לא-ממשלתי או NGO).

²¹ התמיכה ברשות ירדה בהתמדה מאז התפרקות הסכמי אוסלו, ועלתה בעקבות הצלחת הרשות להתקבל לאו"ם במעמד של מדינה.

חשוב לציין שגם אחרי העימותים המזוינים בין צה"ל לכוחות הרשות הפלסטינית ב-1996 ושוב באינתיפאדה השנייה (2000—2004), המשיכו כוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית לשמש כקבלי משנה של צה"ל בשטחים בתחומי השליטה במרחב, תיאום מעצרים והבטחת אישים. הגדרת הרשות הפלסטינית כאויב היא הגדרה של צה"ל, לא של המערכת הפוליטית (מיכאל 2008). הצבא ניצל את סמכותו המקצועית ואת יכולתו לגבש הערכות מודיעין לקעקוע הלגיטימיות של הרשות הפלסטינית בעיני הממשלה הישראלית ואחר כך להצדקת השימוש בכוח קטלני נגד הרשות. עם זאת, המאבק בין כוחות הרשות הפלסטינית לבין צה"ל מעולם לא לבש צורה של מלחמה שבה כל צד מנסה לנטרל את יכולת הלחימה של יריבו. במקומה התחוללו סבבים קצרים של אלימות מוגבלת בזמן ובמקום, בעיקר נגד מטרות סמליות (למשל תחנות של המשטרה הפלסטינית וחיסול בכירים), והכוחות החמושים של הרשות הפלסטינית מעולם לא התארגנו למאמץ לחימה מרוכז לשים קץ לכיבוש. צה"ל גם לא הרחיב את תחומי הסמכות שלו בעקבות העימותים (למרות כוחו העדיף), ואפשר לרשות הפלסטינית לשוב ולהקים מחסומים, לנהל מנגנוני כליאה ולסייר ברחובות.

ממשלת ישראל עודדה גורמים מסוימים ברשות ודיכאה אחרים (גם בכוח קטלני) כדי לעצב את הרשות הפלסטינית בדרך הנוחה לה למימוש מדיניותה. יגיל לוי טוען שהתקפות צה"ל על הרשות הפלסטינית יצרו מעגל דמים, ששירת את האינטרסים של ההנהגה הצבאית של ישראל משום שהצדיקה הזרמה של משאבים לצבא וחיזקה את הלגיטימציה של המנהיגות הצבאית (לוי 2008). תפיסה זו מחזקת את הרושם שהעימותים בין צה"ל לרשות הפלסטינית הם עימותים פנימיים בין גופים הכפופים למדינת ישראל (אף על פי שחלוקת הסמכויות ביניהם אינה ברורה דיה): הרשות רשאית להחליט רק בתחומים שבהם ממשלת ישראל מאפשרת לה להחליט, או ליתר דיוק בתחומים שבהם ממשלת ישראל מעדיפה לא לעסוק; וכמו ארגוני חברה אזרחית רבים, הרשות הפלסטינית פועלת כקבלן משנה של המדינה: היא גובה מסים שהמדינה חדלה לגבות במישרין ומקבלת מסים שהמדינה גובה ובוחרת להעביר לה (מכסות, מע"מ ותשלומים המתווספים לשכר עבודה של העובדים הפלסטינים בישראל). הדוגמה הבולטת ביותר לגבולות הריבונות של הרשות הפלסטינית התבררה בעקבות הבחירות בינואר 2006 בשטחים הכבושים: מכיוון שממשלת ישראל והמדינות התורמות לא היו מרוצות מתוצאות הבחירות, נאלצה הרשות להקים ממשלה אחרת העונה על דרישותיהן.

כאמור, לארצות הברית ולאירופה יש עניין רב ברשות הפלסטינית והן מממנות את פעילותה: אירופה מממנת בעיקר את הפעילות האזרחית של הרשות ואת השירותים שהיא מספקת לפלסטינים בגדה המערבית (European Commission 2010), וארצות הברית מממנת בעיקר את פעילותה הביטחונית של הרשות והפכה אותה לחלק מן הפרויקט להקמת מערכי ביטחון פרטיים. המשתתפים במערכים אלו מקבלים את הכשרתם בירדן ואמורים לקדם את האינטרסים האמריקנים במזרח התיכון במקום חיילים אמריקנים (Elmer 2009).

גם ראש הממשלה יצחק רבין העדיף שצה"ל ומשמר הגבול יתמקדו בפעילות צבאית וישתחררו מן הצורך לדכא את ההתקוממות הפלסטינית העממית, וכשהוקמה הרשות אמר רבין שהיא תוכל לשמור על הביטחון "בלי בג"צ ובלי בצלם". אמרה זו מראה שהוא ראה ברשות הפלסטינית קבלן משנה של ממשלת ישראל, ולא גוף ריבוני (Gordon 2008).

המסקנה שאפשר לגזור מן הקביעה שהרשות הפלסטינית מגלמת הפרטה חלקית של מערכת הביטחון בישראל היא כי תהליך ההפרטה של הביטחון בישראל צבר תאוצה משנות

התשעים, וכי היישום של מדיניות הביטחון של ממשלת ישראל השתנה שינוי רב מיישומה בראשית קיומה של המדינה: התפיסה הממלכתית שלפיה יש לממשלה מונופול מוחלט על הפעלת האלימות באמצעות צבא אחד ומשטרה אחת הוחלפה במערכת מורכבת של כמה גופים העוסקים בביטחון בזיקה הולכת ומתרופפת לממשלה, ולמעשה הממשלה הופכת למעין רגולטור שלהם.

הפרטה באמצעות מיקור חוץ: חברות אבטחה

התרחבות גדולה של פעילותן של חברות אבטחה היא שלב חשוב בתהליך הפרטת הביטחון. התרחבות זו צברה תאוצה בישראל בעקבות האינתיפאדה השנייה, ומעורבותן של חברות האבטחה הפרטיות מתבטאת בשני תחומים עיקריים: באיוש חומת ההפרדה והמעברים בגדה המערבית וסביב רצועת עזה, ובהבטחת עבודות בנייה בשטחים הכבושים (מעוז 2008). אף על פי שחברות האבטחה הפרטיות החליפו גופי ביטחון ממשלתיים, הן עדיין כפופות לממשלה ולסמכויות הציבוריות. עם זאת, כשעובדים של חברה פרטית מבצעים עבודה שבדרך כלל היא באחריותם של שוטרים וחיילים בלבד עולה סוגיה מהותית, והיא הסמכות השלטונית והאחריות המשפטית. האם לעובדי חברה פרטית מותר לבצע מעצרים? מתי מותר להם להשתמש באלימות ועד כמה? עד כמה מותר להם להפעיל שיקול דעת במצבים שבהם יש מתח בין דרישות הביטחון לזכויות אדם? בתהליך ההפרטה על הממשלה לאזן בין הרצון לשמור על ריבונות המדינה ועל הסמכות השלטונית העליונה של הגופים הציבוריים, לבין הרצון לאפשר לחברה הפרטית שזוכה במכרז לפעול ביעילות מבלי לכבול את ידה. אין כל ערובה שאיזון בין השניים אפשרי. ככל שגדל השימוש בחברות אבטחה ככלי להשלטת סדר במצבי עימות, כך ההבדל בין לבין כוחות מזוינים סדירים מיטשטש, הקושי לפקח עליהן ולדרוש את מיצוי הדין עמן מעמיק, והסכנה שיופרו זכויות אדם גדלה (War on Want 2006).

דוגמה מובהקת לבעיה ביצירת האיזון הראוי היא חברת האבטחה הפרטית Blackwater מארה"ב. מספר העובדים בחברות פרטיות שהוצבו בעיראק כדי לסייע לצבא ארצות הברית הגיע כמעט למספר החיילים שהוצבו בה (Seidman 2010), וחברת Blackwater נשלחה לאזורי כיבוש שבהם התרחשו קרבות ונדרשה לבצע שם פעולות אבטחה וגם לחימה ממש. עובדי החברה לא היו כפופים למנגנוני שרשרת הפיקוד של הצבא, ובשיקול הדעת שהפעילו הוטחה ביקורת נוקבת. במקרה אחד שנחשף בתקשורת ירו עובדי החברה למוות ב-17 אזרחים עיראקים ופצעו עשרות. בחקירת הפרשה נחשפו כשלים בהתנהגותם ועלה חשד שבכירים עיראקים שוחדו כדי לעצור את החקירה ולמנוע את שלילת זיכיון החברה לפעול בעיראק. כמו כן התגלו בעיות בהגדרה המשפטית של עובדי חברות אבטחה פרטיות, שהביאו לקשיים בהבאה לדין של עובדי החברה בבתי משפט בארצות הברית ובעיראק. לחברה היה רישיון פעולה מטעם ארצות הברית, אך היא פעלה שנתיים ללא רישיון מהממשלה העיראקית כנדרש (Mazzetti and Risen 2009; 2010). למעשה ערפול גבול האחריות של החברה הפרטית הוא שפיתה בכירים בסוכנות הביון המרכזית (CIA) לבחור בחברת Blackwater לביצוע משימות שנויות במחלוקת שחוקיותן מוטלת בספק (Mazzetti 2009 and Risen). עובדים בסוכנות הביון המרכזית העידו כי לחברת Blackwater הייתה השפעה רבה על פעולות הסוכנות בעיראק, וכך התערבו שיקולים עסקיים בשיקולים צבאיים (שם).

להתפתחויות הסבוכות של חברת Blackwater בעיראק עשויות להיות מקבילות בישראל

בהעסקת חברות אבטחה פרטיות בפעולות בשטחי הגדה המערבית וסביב רצועת עזה. דוגמה בולטת היא התקרית שאירעה סמוך למחסום חיזמה בשנת 2009, ובה מאבטח פרטי במחסום ירה

בנער פלסטיני והרגו. זה מקרה אחד מני רבים של אלימות (לעתים קטלנית) שהפעילו עובדי חברות פרטיות כלפי פלסטינים בשעה שאבטחו את בניית חומת הפרדה, אבטחו אישים, אבטחו מבנים והריסת בתים ואישו מחסומים (Program on Humanitarian Policy and Conflict Research 2008). אחת השאלות העולות מתיאור מקרים אלו היא: מתוקף איזו סמכות משפטית מותר למאבטח פרטי להשתמש בכוח קטלני? (Johnston 2009). עיון בחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור תשס"ה-2005 מעלה כי למאבטחים פרטיים הוענקו אותן זכויות לעכב ולערוך חיפוש המוענקות לשוטרים ולחיילים, ולשם כך זכותם "להשתמש בכוח סביר", כלשון החוק (מדינת ישראל 2005, מעוז 2008). על אישור זה נוסף הנוהל שהנהיגו חברות האבטחה לרכז את האנשים העוברים במחסום בתנאי כליאה בחדרים קטנים ובפיקוח מינימלי בלבד למניעת חנק מצפיפות – וכל זה כדי לצמצם את עלויות תפעול המחסומים (רפפורט 2007).

יש אי-בהירות בנוגע לחוק הבין-לאומי בשאלה אם עובדים בחברות אבטחה פרטיות העוסקים בפעילות המוגדרת צבאית (למשל שמירה על בסיסים או הבטחת חומת הפרדה) צריכים להיחשב לחלק מן הכוח הצבאי הרשמי. משאלה זו נגזרות שאלות רבות, למשל האם עובדי חברות האבטחה הפרטיות זכאים להגנה כשאינם בתפקיד אלא הם אזרחים מן השורה? האם הם זכאים להגנה מפני תביעה כמו חיילים? האם פשעים שמבצעים עובדי חברות פרטיות הם באחריות הממשלה, והאם מנהיגים עשויים לעמוד לדין באשמת פשעי מלחמה בעקבות פעילות של עובדי חברות פרטיות? האם עובדי חברות אבטחה נושאים באחריות פלילית? האם הם צריכים להיחשב לעובדי ציבור? (Program on Humanitarian Policy and Conflict Research 2008).

מלבד הניתוח המשפטי יש לשימוש בחברות אבטחה ובשכירי חרב השפעה גם על הצד המוסרי של המלחמה. שימוש בשכירים במקום בחיילים סדירים מאפשר להפריד בין העימות לבין המחיר האנושי שלו, קרי סיכון חיי אדם. כשהסיכון מועבר לחברה פרטית הוא מופקע מן הדיון הציבורי הדמוקרטי וחדל להיות שיקול מרכזי בשאלת נכונות הציבור לתמוך בעימותים צבאיים או להתנגד להם (War on Want 2006). כמו כן חברות פרטיות שומרות את המידע הנוגע לפעילותן בסוד על פי רוב, ולכן הציבור מקבל פחות מידע על העובדות הנוגעות לעימות (סדרי גודל של הכוחות הלוחמים, אבדות בשני הצדדים, אמצעי האלימות שהצדדים משתמשים בהם, פגיעה באזרחים וכדומה) והדיון הציבורי הדמוקרטי ניזוק עוד (Minow 2005). בארצות הברית הדיווח על אבדות מקרב עובדי החברות הפרטיות הפועלות בעיראק ובאפגניסטן הוא חלקי בלבד (2010 Wedel). עם זאת, מחקר שהתפרסם בספטמבר 2010 חשף לראשונה כי מתוך 7,539 ההרוגים מן הכוחות האמריקנים בין 2001 ליוני 2010, 26.6% היו עובדי קבלן בחברות הפרטיות. באפגניסטן 46% מן ההרוגים ו-73% מן הפצועים היו עובדי קבלן. המחקר הצביע על מגמה ברורה של עלייה בשיעור ההרוגים והפצועים עובדי הקבלן מתוך מספר הנפגעים במלחמות (Schooner and Swan 2010). בישראל לא נערך עד כה מחקר לביורר השאלה אם אבדות מקרב מאבטחים פרטיים גוררות תגובה ציבורית חזקה יותר מאבדות מקרב חיילים ושוטרים.

תהליך ההפרטה לא הסתיים עם הקמת הרשות הפלסטינית. בעקבות האינתיפאדה השנייה התברר כי יש מחסור בכוח אדם בצה"ל, וההפרטה הייתה אחד הכלים שבהם השתמש משרד הביטחון והמשטרה בהתמודדות עמו. הפיגועים הרבים באזרחים בלב הערים בישראל באינתיפאדה השנייה הכשירו את הקרקע להתהוותה של מציאות חדשה של אבטחה בישראל: את

מקומם של גופי המדינה בהספקת שירותי ביטחון מסוימים החלו לתפוס בהדרגה חברות אבטחה פרטיות. מאבטחים פרטיים עמדו בפתחי בתי קפה, מסעדות, קניונים, מרכולים, תחנות מרכזיות, תחנות רכבת, ועוד. מעניין לציין שדוקא המשטרה הרחיבה את אכיפת התקנות הקובעות חובה לבתי-עסק להציב שומרים בכניסה, אף שבכך ביזרה המשטרה את סמכותה שלה להיות הגוף שמספק ביטחון במרחב הציבורי (שדמי 2012). בשנת 2009 היו בישראל 52,500 שומרים ומאבטחים, כ-2% מכלל המועסקים בישראל בשנה זו (הנדלס 2004; הלמ"ס 2009). לאחר תום האינתיפאדה השנייה חלה ירידה הדרגתית במספר המאבטחים, ובשנת 2008 היו 27,900 מאבטחים פרטיים רשומים בישראל (שדמי 2012). לא נערך מחקר כלכלי על העלות הכלכלית של שימוש ב-2% מכוח העבודה במשק בתפקידים שאינם יצרניים.

הנוכחות של חברות האבטחה הפרטיות במרחב הציבורי מייצגת נסיגה מן הרעיון שיצירת סביבה בטוחה בגבולות המדינה היא תפקידם של הצבא והמשטרה. מעתה יצירת מרחב בטוח בתוך גבולות המדינה היא באחריותם של האזרחים כפרטים. המגמה מצביעה על הטשטוש המושגי בין ביטחון פנים לביטחון חוץ בישראל, ומגלמת את מושג ההפרטה של הביטחון בצורה הבוטה ביותר עד כה.

הפרטה באמצעות מיקור חוץ: מחסומי הקבע בשטחים הכבושים

בהמשך למגמה זו החליט משרד הביטחון להפריט גם את מחסומי הקבע בגדה המערבית וסביב רצועת עזה. חברות אבטחה פרטיות התמודדו ביניהן וזכו במכרזים להפעלת המחסומים בפיקוח הצבא, ועובדים שכירים שלהן תפסו את מקומם של חיילים סדירים ושל אנשי קבע בהם. במחסומים המאבטחים הפרטיים לובשים מדים (של החברה), נושאים נשק ועוסקים בפעילות צבאית-משטרתית. זוהי פעילות צבאית משום שהיא מתבצעת בתוך שטח כבוש, וזוהי פעילות משטרתית משום שהיא מדמה הפעלה של מעבר גבול בין מדינות.

ככל שמתמשך הכיבוש כך הופך העימות בעוצמה נמוכה בין צה"ל לאוכלוסייה הפלסטינית למרכז הפעילות הצבאית של ישראל. עם זאת, ההחלטה על הפרטת המחסומים מייצגת תפיסה בצמרת הצבא ובמשרד הביטחון, לפיה השליטה באוכלוסייה הפלסטינית היא בעלת חשיבות משנית, ושניתן להעבירה לחברות פרטיות מבלי לפגוע בריבונות המדינה. האסטרטגיה העיקרית שנוקט הצבא לדיכוי ההתנגדות הפלסטינית היא שליטה מרחבית, הגבלת התנועה ושליטה בה, וביתור השטחים הפלסטיניים לאזורים מוגדרים ומגודרים. שלושה סוגים של מחסומים (המכונים גם "מעברים") הפכו לכלי מרכזי באסטרטגיה הצבאית ואלו הם:

- מעברי גבול קבועים של ישראל שנמל התעופה בן-גוריון, בנמלי הים ובמעברי הגבול היבשתיים עם ירדן ומצרים. חברות פרטיות מסייעות באבטחת מעברי הגבול שנים רבות.
- מחסומים זמניים ובלתי צפויים (flying checkpoints) בצורות שונות: בתחומי הקו הירוק אלו מחסומים משטרתיים. בירושלים (המערבית והמזרחית) מקימים מחסומים של משמר הגבול לשמירה מפני סכנות ביטחוניות, אך גם לגביית חובות מטעם גופים ציבוריים (האגודה לזכויות האזרח בישראל 2008). בשטחים הכבושים הצבא מקים מחסומים ארעיים. חלקם אינם מאוישים אלא משמשים רק לחסימה פיזית.
- מחסומי קו התפר בשטחים, הבנויים כטרמינלים: מחסומים אלו הוקמו בד בבד עם בניית חומת ההפרדה, והם חלק ממדיניות חדשה של הצבא לקבע מערכת

רציפה של חסימות בין השטח הפלסטיני לבין מדינת ישראל וההתנחלויות. (יש גם התנחלויות לא רבות בצד הפלסטיני של המחסומים). בשנים האחרונות הופרטו כל מחסומי קו התפר (בוחבוט, 2008) ולכן יוחד להם כאן דיון מיוחד.

משרד הביטחון טוען שהסיבה העיקרית להפרטת המחסומים היא חיסכון בעלויות (רפפורט 2007). סיבה אחרת היא שאי-גריעת כוח אדם מן הצבא לאיוש מחסומים מגדילה את מספר החיילים הסדירים הזמניים לצבא. עוד סיבה היא שבמשרד הביטחון רווחת תפיסה שהפעילות במחסומים מאיימת על יחסי הציבור של צה"ל ושל מדינת ישראל, ושמאבטחים פרטיים יפעלו לפי הנהלים יותר מחיילים ולכן יקטן מספר האירועים המביכים (צוובר 2005). יתר על כן, קציני צבא דיברו גם על "תודעת שירות" של המאבטחים במחסום – מונח הלקוח היישר מן השיח העסקי (מעוז 2008). אירועים דוגמת החיילים שאילצו פלסטיני לנגן בכינור במחסום עוררו מחאה ציבורית וגרמו מבוכה במערכת הצבאית (לוי 2008). ברוך שפיגל, בעבר יועץ בכיר למשרד הביטחון בנושא "מרקם החיים" של פלסטינים, ציין כי לאירועים שבהם נפגעות זכויות אדם במחסומים יש השלכות מזיקות על יחסי החוץ של מדינת ישראל, וכי חיילים סדירים הם צעירים מכדי שיבינו מהו הנזק שהם גורמים בהתנהגות אלימה במחסומים. הוא טען כי מאבטחים פרטיים יקבלו הכשרה מתאימה כדי שייטיבו לשמור על מראית עין של התחשבות במחסומים בצורכי האוכלוסייה הפלסטינית.²² אולם עורכת הדין נטע פטריק ציינה כי שלא כמו החיילים, המאבטחים הפרטיים אינם מתודרכים בכללי הפתיחה באש (Johnston 2009).

אפשר לשער שהחלטה להפריט את מחסומי קו התפר דווקא נובעת מהיותם תולדה של מדיניות קבועה יחסית, ואילו המחסומים הזמניים משקפים מדיניות משתנה מיום ליום. מחסומים זמניים מסירים לעתים במחוות לפלסטינים במשא ומתן עם הרשות הפלסטינית או מוסיפים משיקולי ביטחון או לענישה. המחסומים הזמניים הם כלי מדיניות, שהגמישות בהפעלתם עשויה לפחות במקרה של הפרטה, משום שחווה עם חברה פרטית מקבע את המחסום, ומאלץ את הממשלה לפצות את החברה אם הוחלט להסיר או להזיז אותו.

מיקור החוץ של הקמת המחסומים והפעלתם התבצע כמעט בבת-אחת, ולא היתה תקופה משמעותית שבה מחסומים פרטיים ומחסומים צבאיים פעלו זה לצד זה, כך שניתן להשוות ביניהם בפרמטרים של קלות המעבר, השמירה על זכויות אדם וההקפדה על הביטחון. החברות הפרטיות שואפות ליצור מחסומים אוטומטיים עד כמה שאפשר כדי למזער את שיקול הדעת של המאבטחים, לצמצם את המפגשים בין העוברים במחסום לבין המאבטחים, ולהשתמש בטכנולוגיה כתחליף לכוח אדם. לא ידוע מה מידת ההשפעה של החברות הפרטיות על תכנון המחסומים ועל התנהלותם, אך בתהליך ההפרטה חל עוד שינוי, שאינו מתחייב מעצם ההפרטה: מעבר ממחסומים ארעיים, המופעלים לפי שיקול דעת של חיילים וקצינים, למחסומים גדולים במבני קבע ובהם מערכות אוטומטיות החוצצות בין המאבטחים לעוברים במחסומים. לפי עדויות של פלסטינים השימוש בטכנולוגיה ובאוטומציה מונע לעתים מן העוברים במחסום מלדבר עם המאבטחים, וכך נשללת האפשרות להחריג נסיבות שאינן כלולות בנהלים שקבעו משרד הביטחון והחברה הפרטית (Program on Humanitarian Policy and Conflict Research 2008). תחקיר בעיתון הארץ העלה שמינהלת המעברים (הוקמה ב-2005 כדי להסדיר את

²² הרצאה של ברוך שפיגל, יועץ למשרד הביטחון, במכון ון ליר בירושלים, 17.2.2006.

פעילות המחסומים המופרטים) לא הצליחה לרכז את מדיניות המחסומים בידי גוף אחד. צה"ל, מינהלת המעברים, המשטרה, משמר הגבול, המטה ללוחמה בטרור, פיקוד מרכז, המשרד לביטחון הפנים, מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) והחברות הפרטיות המפעילות את המעברים – כולם חולקים ביניהם את תכנון המחסומים, את ניהולם ואת הפעלתם. לעתים קרובות לא לעובדים במחסומים ולא לעוברים בהם ברור מי נושא באחריות ולמי יש סמכות לקבוע מדיניות ולקבל החלטות. בדוח מבקר המדינה משנת 2003 נקבע כי על הממשלה לגבש אסטרטגיה כוללת לניהול המחסומים, אך ללא הועיל (לוינסון 2010).

בעיית הרגולציה

בהפרטה של תשתית כלכלית יש סכנה שהחיסכון הכלכלי יקוזז בעלות הרגולציה (אסדרה) המוגברת שתידרש כדי לפקח על התנהלותה של החברה המופרטת. זו בעיה מוכרת בכל תחום שבו תפקוד תקין הוא חיוני ונשקלת הפרטה בו. בהקשר של הפרטה (לא רק בתחום הביטחון) יש להכנסת שיקול כלכלי בהקמת מנגנוני רגולציה השלכות מרחיקות לכת על כדאיותה הכלכלית. ירון יעקובס, בעבר מנהל רשות החברות הממשלתיות, הדגיש שהרגולציה מעכבת את פיתוח החברות הממשלתיות דווקא, ואילו החברות הפרטיות כפופות לרגולציה מוגבלת ולכן נהנות מפוטנציאל צמיחה ורווחים גבוה יותר (יעקובס 2002). יעקובס מדגים גישה רווחת בשירות הציבורי, ולפיה רגולציה היא גורם שלילי ויש לצמצמה ככל האפשר. כלומר, עובדי ציבור המופקדים על רגולציה מביעים אי-אמון במטלה שהוטלה עליהם, והדבר מחזק את הרושם (שממילא מקדמים בעלי עסקים באמצעות התקשורת) כי הממשלה אינה מסוגלת להפעיל פיקוח ראוי על חברות פרטיות.

באומדן כללי ועל סמך התרשמותו מן הפיקוח בישראל ובארצות הברית יעקב ליפשיץ מעריך שהסדרי הפיקוח על חוזים ביטחוניים מוסיפים לעלות הפרויקט 5% עד 10%, ואם מביאים בחשבון את תהליך הרגולציה כולו, לא רק את הפיקוח על החוזה, ההוצאה על הרגולציה בארצות הברית מגיעה ל-40% מתקציב הרכישות של משרד ההגנה (ליפשיץ 2000). ועם זאת, למרות העלות הגבוהה, הרגולציה של הרכש הצבאי נכשלת במשימתה לעתים קרובות, והנה שלוש דוגמאות: במלחמת עיראק התגלה של-43% מהסכום שדרשה חברת הליבורטון על שירותיה לצבא האמריקני לא הייתה הצדקה (Minow 2005); בהפרטה של שירותי מודיעין ובקרה על מידע סודי התגלה שמשרד ההגנה של ארצות הברית לא ידע לאשורו מה היקף המידע שעמד לרשות שירותים אלו, למי הייתה נגישות למידע וכמה אנשים עבדו בחברות שהחזיקו במידע הרגיש (2010 Wedel); ויש חברות ביטחון פרטיות שמספקות שירותי ביטחון מגוונים כגון פיתוח כלים טכנולוגיים חדשים, ובד בבד מפתחות שימוש באותה טכנולוגיה כדי לסכל אלימות. ההיגיון הוא שלידע ולמומחיות בהדרכה צבאית, למשל, יש ערך מוסף בפיתוח ציוד צבאי ולהפך. במצב זה יש ניגוד עניינים מובנה, וקשה מאוד להכפיף חברות אלו לרגולציה יעילה. בארצות הברית סיפקה חברה ביטחונית הדרכה בשימוש בציוד, ומומחים מטעמה יעצו לצבא להצטייד בציוד מתוצרתה. על אף ניגוד העניינים, קשה מאוד לרגולטור חיצוני להתערב בשיקול הדעת של המדריכים הפרטיים (Wedel 2010).

בתחום הביטחון הבעיה הרגולטורית מתחילה לפני ההפרטה, במיוחד בישראל. לגופי הביטחון בישראל עוצמה רבה, ואף על פי שהם ציבוריים הם נהנים מאוטונומיה רבה ומכושר השפעה על השלטון (מיכאל 2008), והרשויות האזרחיות מתקשות מאוד לפקח עליהם. בישראל הגופים המופקדים על הרגולציה של הצבא – מבקר המדינה, ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, רשות

החברות הממשלתיות, היועץ המשפטי לממשלה ואף בתי המשפט – יכולתם להתעמק בשיקולים המקצועיים של אנשי הצבא ולהתערב בהם מוגבלת.

יש פער בין אנשי הצבא, המשטרה והתעשייה הצבאית (רובם קציני צבא בדימוס) לבין בכירי המערכת הפוליטית והשירות הציבורי האמורים לפקח על פעילותם. מקור הפער הוא הידע המקצועי הנרחב של הנמנים עם גופי הביטחון והיכרותם עם שלל הכלים העומדים לרשותם, וכן המוניטין והסמכות שמקנה להם המומחיות המקצועית. למשל לעובדי התעשייה הצבאית יש יתרון בולט בידע, והוא מאפשר להם להגביל את פעולת הרגולטורים (Wedel 2010). פער זה מקשה על הרשויות האזרחיות את הפיקוח על גופי הביטחון. אמנם כשעובדי השירות הציבורי או הפוליטיקאים הם יוצאי צבא בעצמם (ובישראל זוהי תופעה נרחבת) הפער מצטמצם, אך במקרים אלו קשרי חברה ושפה משותפת קושרים את המערכת האזרחית למערכת הצבאית ומתעורר חשש מפני שבי רגולטורי (regulatory capture), המפריע לפיקוח ענייני. משרד הביטחון בישראל מקיים תפקיד כפול – הוא מפעיל חברות נשק ממשלתיות בתור בעלים, ובאותו הזמן משמש כרגולטור על החברות הפרטיות שעומדות בתחרות מול החברות הממשלתיות (קורן 2010א).

לכאורה אפשר לטעון שהפרטה עשויה לשפר את רמת הרגולציה של גופי הביטחון. יש דוגמאות רבות לאנשי צבא, לבכירי מערכת הביטחון ואף לשרי ביטחון שהפעילו את סמכותם המקצועית ועקפו את הסמכות האזרחית (למשל במלחמת לבנון ב-1982, Ben Meir 1995), או הכפיפו את הסמכות האזרחית לסמכות המקצועית (למשל במלחמת לבנון ב-2006, וינוגרד ואחרים 2008). במצב כזה הפרטה עשויה לשפר דווקא את יעילותה של הרגולציה של גופי הביטחון. למשל בתחרות על חוזים עם רשויות המדינה, חברות ביטחון פרטיות עשויות להיזדרש לספק הסברים מפורטים ונהירים על עבודתן, שיהיו ברורים גם למקבלי החלטות ללא רקע צבאי. חברות פרטיות גם מחויבות בדיווח לרשויות המס ולרשות לניירות ערך ולבעלי המניות, וחובות אלו מאפשרות יתר שקיפות. אך גם בהיעדר הפרטה נדרש פיקוח ציבורי אזרחי על הפעילות הביטחונית, על ייצור מוצרי ביטחון ועל מתן שירותי ביטחון, ולפיקוח זה יש עלות. מותר לשער שהעובדים והמנהלים בגוף ציבורי בבעלות ממשלתית, שאינו מונע משיקולי רווח, ייטו לא להסתכן בהתנהגות שאינה אתית או חוקית כדי להגדיל רווחים שאינם מגיעים היישר לכיסם, ולכן הפיקוח עליהם אפשרי בעלות נמוכה יותר. זהו טיעון תיאורטי משום שבפועל בישראל הפיקוח על גופי הביטחון לוקה בחסר.

הקמת מערך רגולציה של גופי ביטחון פרטיים דורשת איזון בין גופים המייצגים אינטרסים אזרחיים, שעיקר מעייניהם הוא תקינות התנהלותן של החברות הפרטיות בהיבט זכויות אדם, לבין בעלי ידע וניסיון צבאי המכירים את פעילותן של החברות הפרטיות ויודעים לאמוד את יעילותה של הרגולציה בבלימת סיכונים. כמו כן יש למנות רגולטורים בעלי הבנה בכלכלה ובעסקים כדי שיוודאו שהחברות הפרטיות מתנהלות בחסכנות ושהוצאות הביטחון הנדרשות מגופי המדינה הן מזעריות. לשיקולים של עלות הרגולציה ואיכותה חשיבות מכרעת לשאלת ההפרטה, במיוחד בגלל העלויות הגבוהות הכרוכות ברגולציה של חוזים ביטחוניים. כל עוד עלות הרגולציה אינה משוקללת בתחשיב ההפרטה, אי-אפשר לטעון שהפרטה ומיקור חוץ הם אמצעי לחסוך כסף.

תופעה נוספת שראויה לבדיקה היא ההפרטה של הרגולציה עצמה. זוהי תופעה שקיימת במשרדי ממשלה בישראל (אמסטרדמסקי 2012). במקרה של הפרטת הביטחון, הדוגמה הבולטת להפרטת הרגולציה היא הזמנת חברת מקינזי, שהיא חברה פרטית, לבצע הערכה של היעילות הכלכלית של הצבא ולגבש תכנית התייעלות, בעקבות מסקנות ועדת וינוגרד. משרד הביטחון חתם

חוזה עם החברה, אך היקף עבודת החברה הורחב מספר פעמים, עד כי התשלום שקיבלה עלה על פי משישה מהסכום המקורי שהוקצה לכתובת מסקנותיה (סיקולר 2011). עצם ההחלטה להוציא את גיבוש תכנית ההתייעלות למיקור-חוץ, מעידה על הכיוון שאליו כיוונו מפקדי הצבא והבכירים במשרד הביטחון. חברת מקינזי קיבלה תשלום נאה (שנועד לא רק לכסות את הוצאותיה אלא גם לספק לה רווח) כדי לבצע את תפקידה. ההנחה שמשמעת מהבחירה בחברה פרטית היא שאיכות העבודה של חברת מקינזי עולה על איכות עבודתם של עובדי משרדי הממשלה עד-כדי כך, שהפער בין השניים גדול מן הרווח של חברת מקינזי מן העסקה. מסקנות ועדת מקינזי לא התפרסמו בציבור, אך מקצתן הוזכרו בתקשורת. המסקנות שהוזכרו מתחלקות לשני חלקים. האחד, צעדי התייעלות פשוטים וכמעט מובנים-מאליהן, כמו למשל שימוש בכלי-רכב קטנים יותר להסעת קבוצות קטנות יותר של חיילים. השני, קריאה להמשך המגמה למיקור חוץ של פעילויות לא-מהותיות של הצבא מתוך ההנחה שמיקור חוץ יוביל לחסכון בעלויות (מנחם 2010).

סיכום והמלצות למדיניות

להפרטה של מנגנוני הביטחון ושל ייצור מוצרי הביטחון בצורותיה השונות יש השלכות מורכבות מאוד, עד השפעה על מהות המדינה עצמה ועל תחומי ריבונותה. ביטחון הוא מושג טעון במשמעויות רבות – ממרכיבים מהותיים עד מרכיבים סובייקטיביים (תחושת ביטחון) – והוא קשור לזכויות אדם ולחופש.²³ לעומת זאת אינטרסים כלכליים של חברות פרטיות הם מורכבים פחות ומתרכזים בצבירה מרבית של רווחים. במיקור חוץ (שמהווה את עיקר ההפרטה בתחום הביטחון) או בסוג אחר של הפרטה של שירותי ביטחון ומוצרי ביטחון טמונה סכנה שחברות פרטיות יכפיפו את הצורך הביטחוני המורכב לצורך עסקי צר, והאיזון בין הצורך בביטחון לזכויות הפרט יתערער. הלקח מהכפפת הביטחון לשיקולים עסקיים בישראל בעבר הוא שכשאינן איזון תיתכן פגיעה בזכויות הפרט או בביטחונו. הפרטה של ביטחון חוץ עשויה להגדיל את הסיכוי לעימותים ולבזבוז של משאבים, והפרטה של ביטחון פנים עשויה לגרום פגיעה בחופש הפרט ושימוש לרעה בכוחם של גורמי הביטחון.

לאור המרכזיות של האינטרסים העסקיים בסוגיית הפרטת הביטחון, מפתיע שהדיונים במערכת הפוליטית בדבר הפרטת הביטחון והדיון הציבורי הנלווה לה מתמקדים בעיקר בשאלה היכן עובר הגבול בין פעילות הליבה של גופי הביטחון לבין פעילויות נלוות שאותן ניתן להפריט. אף שההבחנה הזו שבה וחוזרת בהצהרות של מקבלי החלטות, בפועל מתבצעת ההפרטה (ובעיקר מיקור החוץ) דוקא בפעילות שהיא חוד החנית של הצבא: בשמירה על שטח כבוש בשליטה ישראלית, בשליטה באוכלוסיה הכבושה ושימוש בטכנולוגיה מתקדמת לצרכי איסוף אינפורמציה.

הסכנה הגדולה ביותר הגלומה בהפרטה של הביטחון היא רדוקציה של הפעילות הביטחונית לרמה שטחית של הצבת שומרים חמושים, הקמת מחסומים פיזיים והתקנת אמצעי מעקב. פעילות ביטחונית מעין זו, המכונה "פעילות מסכלת", ממוקדת בעיקר בטווח הקצר, אלא שבטווח הקצר היא אינה נותנת מענה מספק לצרכי הביטחון, ובטווח הבינוני והארוך היא עשויה אף לפגוע בביטחון, משום שזו פעילות שעלולה לפגוע בזכויות אדם, לעורר תחושת עוול ותסכול ולשחוק את הלגיטימיות של מפעיליה. לפיכך בבואם לשקול הפרטה או מיקור חוץ של פעילות ביטחונית נדרשים מקבלי החלטות להקפיד על שקיפות מרבית, לשקלל את עלויות הרגולציה

²³ ראו הגדרה של "טובין ציבוריים ערכיים" במבוא לספר זה.

ולבדוק אם ניתן להבטיח שמפעיל פרטי יונע משיקולים לטווח ארוך ויהיה מחויב לזכויות אדם. כמו כן יש להקפיד שלא יתאפשר לעולם שימוש בארגוני הביטחון כדי להעדיף קבוצה אחת על קבוצה אחרת. אם לגופי הביטחון הפרטיים נתונה רשות לגייס עובדים מקבוצה אחת ולהפעילם כדי לאכוף את החוק על קבוצה אחרת או לשלוט בה, ההפרטה מסכנת את הדמוקרטיה. בכל הפרטה של תעשייה צבאית יש לשאול אם האינטרסים של חברות פרטיות יתנגשו באינטרסים של החברה בכללותה, ובהם רצונה לחיות בשלום. בכל מקרה הסמכות להפעיל כוח בשם החוק חייבת להישאר באחריותה המלאה של המדינה, המופקדת על ביטחון כלל אזרחיה ותושביה.

ביבליוגרפיה

- אגמון, תמיר, 2010. "תקציבים המיועדים לאנשי צבא דרום-לבנון לשעבר", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 12.10.10.
- אגרנט, שמעון, 1974. ד"וח ועדת אגרנט, 10 בינואר, 1974.
- אזולאי, אריאלה, ועדי אופיר, 2008. **משטר זה שאינו אחד: כיבוש ודמוקרטיה בין הים והנהר (1967-)**, תל-אביב: רסלינג.
- אחיקם, משה-דוד, ורונית מורגנשטרן, 2009. "תדיראן מעבירה לסין את מפעל המזגנים, העובדים הולכים הביתה", **מעריב**, 6.8.09.
- אלדר, עקיבא, 2010. "ברקת שוקל לשכור מאבטחים להריסת בתים במזרח ירושלים", **הארץ**, 17.5.10.
- אמסטרדמסקי, שאול, 2012. "מכונת ההפרטה: הפרטת השירותים", **כלכליסט**, 27.9.12.
- אפשטיין, אלק, 2007. "בין הירידה במוטיבציה להתפשטותה של הסרבנות", בנימין נויברגר, אילן בן-עמי ואריאלה גרוס-רופא (עורכים), **דמוקרטיה וביטחון לאומי בישראל**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 319--343.
- אקרמן, יוסי, 2002. "המדיניות בראיית התעשייה בבעלות פרטית-ציבורית", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 127--131.
- בג"ץ, 1999, "בג"ץ 1951/99", 27.4.99.
- בג"ץ, 2009, "בג"ץ 2605/05", 19.11.09.
- בלאו, אורי, 2012, "צבא יהודי לישראל", **הארץ**, 2.5.12.
- בזק, יובל, 2009. "צה"ל – הדרך לצבא מקצועי יותר: כיצד להתאים את צה"ל לאתגרי העתיד", **צבא ואסטרטגיה** (1) 3.
- בוחבוט, אמיר, 2008, "המעברים הגדולים משתחררים מצה"ל", *NRG*, 18 במרץ, 2008.
- בועז, דוד, 2002. "השלכות כלכליות של הגדלת הסיוע הביטחוני לישראל", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 106--107.
- ביאור, חיים, 2010, "עובדי השקמיות בבסיסי צה"ל ישבתו מחר ויפגינו מול הקריה", *TheMarker*, 24 בינואר, 2010.
- ביכלר, שמשון, ויהונתן ניצן, 2001. **מרווחי מלחמה לדיבינדים של שלום**, ירושלים: כרמל.

בסוק, מוטי, 2010. "המרכז הגדול יוצא לדרך: העלות המשוערת של מכרז עיר הבה"דים – 3 מיליארד שקל", *TheMarker*, 17.5.10.

בר-אלי, אבי, 2012, "המכרז הסודי של משרד הביטחון", *TheMarker*, 31.7.12.

ברודט, דוד, אילן בירן, איתן בן-אליהו, אורנה ברי, ניר גלעד, אלי הורוביץ, מנואל טרכטנברג, אילן מזרחי וקניית פלוג, 2007. **דוח הועדה לבחינת תקציב הבטחון**, מדינת ישראל, ירושלים.

ברק, אורן; 2009, "הקדמה", בתוך: שפר, גבריאל; ברק, אורן; אורן, עמירם (עורכים), צבא שיש לו מדינה, תל אביב: כרמל, עמ' 7-15.

ברק, אורן, וגבריאל שפר, 2008. "הרשת הביטחונית בישראל והשפעתה", גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 16-44.

גביזון, יורם, 2011. "מנכ"ל פלסן סאסא: העובדים בתעש יאבדו את מקום עבודתם מהר משחשבים", *TheMarker*, 21.1.11.

גביזון, יורם, 2011. "נזקי המרמרה: אלביט תובעת 74 מיליון דולר מהמדינה", *TheMarker*, 8.11.12.

גרונאו, ראובן, 2002. **איום ביטחוני ומשבר כלכלי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דביר, דב, אהרן האופטמן, צדוק חוגי, אשר טישלר, מרדכי סוקולוב, יאיר שרון ואהרן שנהר, 1998. "אזורי טכנולוגיות צבאיות בישראל", **רבעון לכלכלה**, (45) 2, עמ' 358-370.

דגוני, רן, 2005א. "חשש שהסיוע לישראל יפגע ב-2006-2007 מנזקי קטרינה", **גלובס**, 11-12.9.05.

—, 2005ב. "קרן המטבע צופה צמיחה של 3.9% לישראל ב-2006", **גלובס**, 21.9.05.

דורון, אסף, 2010. "צה"ל: 50% מהאוכלוסייה היהודית בגיל 18 עד 40 אינם משרתים בשום מסגרת", ועדת החוץ והביטחון, **כנסת ישראל**, 9.11.10, <http://portal.knesset.gov.il/Com4bitachon/he-IL/Messages/9.10.10.htm>

האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2008. "שיטות גבייה חדשות ובלתי חוקיות בירושלים המזרחית", ירושלים: האגודה לזכויות האזרח.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 2008. "פרוטוקול מס' 179 משיבת הועדה לענייני ביקורת המדינה", הכנסת השבע-עשרה, מושב שלישי, 6.2.08.

הלמ"ס, 2007. **שנתון סטטיסטי לישראל 2006**, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "סדר ציבורי, לוח 11.2" <http://www1.cbs.gov.il/reader>.

הלמ"ס, 2009. **סקרי כוח אדם**, לוח 2.18: "מועסקים, לפי משלח יד בקבוצות נבחרות", http://www1.cbs.gov.il/publications10/1417/pdf/t02_18.pdf

המשרד לביטחון הפנים, 2007, "פרסום מכרז להקמת מרכז הדרכה לאומי למשטרת ישראל", 1.12.07, http://147.237.72.72/BP/BPNews/Press2007/IPTrainingCenter01_12_07.htm

הנדלס, שוקי, 2004, מאבטחים ושומרים בישראל 1995-2003, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, ירושלים.

הראל, עמוס, 2010. "במוקד הדו"ח: ניהול לקוי ובזבוז משאבים במערכת הביטחון", **הארץ**, 14.1.10.

וולפסון, טל, 2009. "נטל הבטחון והמשק הישראלי; מבט שני על הנתונים הרשמיים, 2009", עבודה שלא פורסמה, דצמבר 2009.

וינוגרד, אליהו, רות גביזון, יחזקאל דרור, חיים נדל ומנחם עינן, 2008. **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006: ועדת וינוגרד, מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון סופי.**

ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין לאומיים, 2009. "פרוטוקול מס' 307", הכנסת השמונה-עשרה, 17.11.09.

ורטר, יוסי, 2008, "נקיפות מצפון", הארץ, 11 באפריל, 2008.

זוסמן, צבי, 2002. "ההוצאה לביטחון כנטל", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 72--77.

חלוץ, דן, 2002, "בניית עוצמה אווירית, שינויים אסטרטגיים ומגבלת המשאבים", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 49--55.

חסון, יעל, 2006. **שלושה עשורים של הפרטה**, תל-אביב: מרכז אדוה.

טוב, אמרי, 2002. "הביטחון והמשק הלאומי – מסגרת מושגית", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 17--26.

יעלון, משה, 2002. "בניין הכוח במגבלות משאבים וזמן", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 94--99.

יעקובס, ירון, 2002. "מבנה ובעלות רצויים לתעשיות הביטחוניות", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 121--124.

ירון, עמוס, 2002. "המדיניות התעשייתית של מערכת הביטחון", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 117--120.

כץ, חיים, 2002. "המדיניות התעשייתית בראיית העובדים", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 125--126.

לוי, טל, 2009, "שכר עובדי משרד הביטחון – יותר מפי שניים מהשכר הממוצע במשק", *TheMarker*, 19 באוקטובר, 2009.

לוי, יגיל, 2008, "תכנית ההתנתקות ככורח השוק", גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 67--91.

לוינסון, חיים, 2010. "גוף אחד אמור לתפעל את המחסומים – אך בפועל לא פחות מתשעה עושים זאת", **הארץ**, 12.11.10.

ליפשיץ, יעקב, 2000. **כלכלת ביטחון, התאוריה הכללית והמקרה הישראלי**, ירושלים: משרד הביטחון והוצאה לאור ומכון ירושלים לחקר ישראל.

—, 2002. "היצוא הביטחוני כמקור מימון", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 61--65.

- , 2011, "התפקיד האסטרטגי והכלכלי של תעשיות הביטחון בישראל, "עיונים בביטחון המזוה"ת מס 92, מרכז בס"א, אוניברסיטת בר-אילן, עמ' 1--51.
- מגן, הדס, 2010. "דו"ח המבקר: ג'ובניקים בסדיר כתחליף כוח-אדם זול באזרחות", **גלובס**, 13.1.10.
- מדינת ישראל, 2005. **חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005**, הכנסת, ירושלים, http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/16/3/3118_3_1.rtf.
- מורב, לוי, 2008. "רגע לפני שנמכור גם את האדמה", **ארץ אחרת** 43, עמ' 60--64.
- מיכאל, קובי, 2008. "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע", גבריאלי שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 121--146.
- מנחם, שרית, 2010. "המפקדת, קדימה קצץ", *TheMarker*, 7.5.10.
- מעוז, אילת, 2008. "הפרטת המחסומים והכיבוש המאוחר", אתר הגדה השמאלית.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2005. "חדשות אפריל", <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/80D8C7C7-04F9-423A-BC51-B4F591AFA101.htm>.
- ניב, קובי, 2008. "צבא הפרטה לישראל", **מעריב, NRG**, 11.2.08, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/695/050.html>.
- סחייק, דפנה, 2003. "מאבטחים במוסדות ציבור ובעסקים פרטיים", **נייד רקע**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- סיקולר, נעמה, 2011. "חשיפת 'כלכליסט': משרד הביטחון שילם למקינזי 100 מיליון שקל, פי 5 מהחווה", **כלכליסט**, 27.12.11.
- עמית, חגי, 2013, "חברה עם הכנסות של 2 מיליארד שקל בשנה מחפשת מושיע", *TheMarker*, 27.9.13.
- פז פוקס; לשם, אלעד, 2012. **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2011**, ירושלים: מכון ון ליר.
- פז פוקס, אמיר; בן שמחון פלג, שרית, 2013. **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל, דוח שנתי 2012**, ירושלים: מכון ון ליר.
- פפר, אנשיל, 2009. "ראש אכ"א, תת-אלוף צבי זמיר: מספר הלא-מתגייסים בעלייה, שירות החובה לא יקוצר", **הארץ**, 1.3.09.
- , 2010, "אלי"מ גדי אגמון, יש עוד דבר כזה 'הלם בקו"ם'?", **הארץ**, 25.7.10.
- , 2010. ב. "צה"ל: מחצית מהגברים היהודים מתחת לגיל 40 לא משרתים בצבא, בתוך עשור הם יהיו 60%", **הארץ**, 19.11.10.
- פרי, יורם, ואמנון נויבך, 2007. "המרקם הצבאי-תעשייתי בישראל", בנימין נויברגר, אילן בן-עמי ואריאלה גרוס-רופא (עורכים), **דמוקרטיה וביטחון לאומי בישראל**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 246--254.
- צובר, שרה, 2005. **מעברי הגבול מעזה ומהגדה המערבית**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- צור, נדיר, 2008. "מי מפחד ממונחי ביטחון", גבריאלי שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 92--120.

- צפדיה, ארז, 2008, "צבא וחברה בראי אידיאולוגיות ופרקטיקות מרחביות", גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 45--66.
- קורין-ליבר, סטלה, 2010. "תעש במצב חירום", **גלובס**, 20-21.1.10.
- קורן, אורה, 2001. "המדינה משלימה הפרטת שקם – תמכור 23% מהחברה", *TheMarker*, 28.3.01.
- קורן, אורה, 2009. "יו"ר התעשייה האווירית: החברות האמריקניות יאכלו אותנו – הנמר התוערר ומנסה למכור כל מה שהוא יכול", *TheMarker*, 21.8.09.
- קורן, אורה, 2010א, "חוסר הפרדה ברורה בין תפקידי השונים של משרד הביטחון פוגע בציבור", *TheMarker*, 13 בינואר, 2010.
- , 2010ב. "שינוי במתווה ההפרטה של תעש: לא תונפק – ותימכר בשלמותה למשקיע ישראלי", *TheMarker*, 17.1.10.
- , 2010ג. "עובדי תעש מסכימים להפרטה – ורוצים בתמורה 2 מיליארד שקל לפיצויים למפוטרים", *TheMarker*, 7.2.10.
- , 2010ד. "משרד האוצר מציע לתעשייה האווירית: חופש פעולה בשכר וברכישות – תמורת הנפקה של 25% מהחברה", *TheMarker*, 23.5.10.
- רפפורט, מירון, 2007. "מחסומים בקבלנות", **הארץ**, 30 בספטמבר, 2007.
- שגיא, אלי, 2002. "המשק הישראלי בתנאי עימות אליים ומתמשך", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 78--83.
- שדה, שוקי, 2008, "כנפיים שבורות", *TheMarker*, 17 באוקטובר, 2008.
- שדמי, אראלה, 2010. "מדינת הפרטה", **הארץ**, 28.2.10.
- שדמי, אראלה, 2012. **ארץ מאובטחת: משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי**, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- שטרסלר, נחמיה, 2008. "מינימום של הגינות", **הארץ**, 3.2.08.
- שיינין, יעקב, 1989. "שנת 1988 – עוד הזדמנות שהוחמצה", **רבעון לכלכלה**, 36 (1), עמ' 1--4.
- שיפר, זלמן, 2008. "הוויכוח על תקציב הביטחון", גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 218--244.
- שפר, גבריאל, אורן ברק ועמירם אורן, 2008. "הקדמה", גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה**, תל אביב: כרמל, עמ' 7--15.
- תורן, יעקב, 2002. "השפעת הסיוע הביטחוני על המדיניות התעשייתית", אמרי טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, עמ' 103--105.

Abdel-Fatau, Musah, 2002, "Privatization of Security, Arms Proliferation and the Process of State Collapse in Africa," *Development and Change*, 33 (5), pp: 911-933.

Abu-Bader, Suleiman, Abu-Qarn Aamer S., 2003, "Government Expenditures, Military Spending and Economic Growth: Causality Evidence from Egypt, Israel and Syria," *Journal of Policy Modeling*, Vol. 25, No. 6-7, pp. 567-583.

Abu-Qarn, Aamer S., Abu-Bader, Suleiman, 2008, "Structural Breaks in Military Expenditures: Evidence for Egypt, Israel, Jordan and Syria," *Public Policy*, Vol. 14, No. 1, 2008.

Alakhbar, 2012, "Sabra and Shatila: Escaping Justice," *Alakhbar English*, September 14th, 2012, <http://english.al-akhbar.com/node/12190>.

Amnesty International, 1992, *The Khiam Detainees: "Torture and Ill-Treatment," Amnesty International*, AI Index: MDE 15/8/92, May 1992.

Avant, Deborah, 2004, "The Privatization of Security and Change in the Control of Force," *International Studies Perspectives* 5, pp: 153-157.

Ben Meir, Yehuda, 1995. *Civil-Military Relations in Israel*, New York: Columbia University Press.

Clyde, R. Mark, 2002, "Israel: U.S. Foreign Assistance," *Issue Brief for Congress*; Received Through the CRS Web, October 17, 2002, Foreign Affairs, Defence and Trade Division.

Elbit Systems website, 2011. <http://www.elbitsystems.com/elbitmain/> (accessed February 2011).

Elmer, Jon, 2009. "The 'Green Zone' Called Jordan," *The Electronic Intifada*, <http://electronicintifada.net/content/green-zone-called-jordan/8540>

European Commission, 2010. "Occupied Palestinian Territory," <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/palestine/>, (accessed May 2010).

Gordon, Neve, 2008. *Israel's Occupation*, Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.

Harvey, David, 2005. *A Brief History of Neoliberalism*, New York: Oxford University Press.

Hillary, John, 2007. "War on Want Letter to the UN on PMSCs," *War on Want*, <http://www.waronwant.org/news/press-releases/15830-war-on-want-appoints-new-leader>

Human Rights Watch, 1996, "Civilian Pawns: Laws of War Violations and the Use of Weapons on the Israel-Lebanon Border," *Human Rights Watch Arms Project, Human Rights Watch/Middle East*.

Insideview, 2013, "Elisra Electronic Systems Ltd.," *Insideview.com*, <http://www.insideview.com/directory/elisra-electronic-systems-ltd>, accessed October 2013.

International Committee of the Red Cross (ICRC), 1950. *Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Geneva, 12.8.49 (entry into force 21.10.50), <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/380?OpenDocument>.

Israel Aerospace Industries website, 2011. <http://www.iai.co.il/22031-en/Homepage.aspx>, (accessed February 2011).

Israeli Central Bureau of Statistics (ICBS), 2007. *Defence Expenditure in Israel 1950-2006*, Current Statistics No. 10/2007, Jerusalem, May 2007.

Israel Military Industries Ltd. website, 2011. <http://www.imi-israel.com/>, (accessed February 2011).

Klein, Naomi, 2007a. "Laboratory for a Fortress World," *The Nation*, July 2nd, 2007.

Klein, Naomi, 2007. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, New York: Metropolitan Books.

Markusen, Ann R., 2003. "The Case Against Privatizing National Security," *Governance* 16, pp. 471--501.

Mazzetti, Mark, and James Risen, 2009. "Blackwater Said to Pursue Bribes to Iraq After 17 Died," *New York Times*, Nov. 10.

—, 2010, "U.S. Examines Whether Blackwater Tried Bribery," *New York Times*, Jan. 31.

Minow, Martha, 2005, "Outsourcing Power: How Privatizing Military Efforts Challenges Accountability, Professionalism, and Democracy," *Boston College Law Review* 46, pp. 989--1026.

Mitnick, Joshua, 2004, "Israel Selling its Warfare Expertise," *Jewish Week*, March 26th, 2004.

Nitzan, Jonathan, and Shimshon Bichler, 2006. "Economy of the Occupation 10: Cheap Wars," The Alternative Information Center, <http://www.alternativenews.org/english/index.php/features/economy-of-the-occupation/625-economy-of-the-occupation-10-cheap-wars-625>

Norton, Richard, 2000, "Hizballah and the Israeli Withdrawal from Southern Lebanon," *Journal of Palestine Studies*, 30 (1), Autumn 2000, pp: 22-35.

Phares, Walid, 2001, "Are Christian Enclaves the Solution? Disappearing Christians of the Middle East," *Middle East Quarterly*, Winter 2001, pp: 61-70.

Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2008. "Private Security Companies in the Occupied Palestinian Territory (OPT): An International

Humanitarian Law Perspective,” *Policy Brief*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University,
<http://www.hpcrresearch.org/sites/default/files/publications/PSCbrief.pdf>.

Rafael Advanced Defense Systems LTD. website, 2011.
<http://www.rafael.co.il/Marketing/203-en/Marketing.aspx>, (accessed February 2011).

Sadeh, Sharon, 2001, “Israel’s Beleaguered Defense Industry,” *Middle East Review of International Affairs Journal*, 5 (1), March 2001, pp. 64-77.

Schooner, Steven L., and Collin D. Swan, 2010. “Contractors and the Ultimate Sacrifice,” *Working Paper No. 512*, The George Washington University Law School, Public Law and Legal Theory.

Securities and Exchange Commission, 2010. *Magal Security Systems LTD.*, Commission file number: 0-21388, Washington D.C.

Seidman, Guy, 2010. “From Nationalization to Privatization: The Case of the IDF,” *Armed Forces & Society* 36 (4), pp. 1--34.

Sevastianova, Daria, 2009. “Impact of War on Country per Capita GDP: A Descriptive Analysis,” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 15 (1), pp. 1--26.

Singer, P. W., 2003, *Corporate Warriors; the Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Soltam Systems website, 2011. <http://www.soltam.com>, (accessed February 2011).

The Economist, 2008. “The Next Generation,” *The Economist* 387 (8574).

The Institute for National Security Studies, 2010. “Middle East Balance Files,” *Military Balance Files*, <http://www.inss.org.il/weapons.php?cat=283>.

War on Want, 2006. *Corporate Mercenaries: The Threat of Private Military and Security Companies*, London: War on Want.

Wedel, Janine R., 2010. “Shadow Elite: Selling Out Uncle Sam & Outsourcing American Power,” *Huffington Post*, July 22, and August 5.

Wehrey, Frederic M., 2008, “A Clash of Wills: Hizballah’s Psychological Campaign Against Israel in South Lebanon,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 13, No. 3, pp: 53-74.

פילמוגרפיה

Johnston, Nicole, 2009. “Israel ‘Outsourcing’ Occupation,” *Al-Jazeera English*,
<http://english.aljazeera.net/news/middleeast/2009/12/2009122213836932226.html>.

Wilkinson, Roger, 2010. “Private Contractors’ Deepening Reach in US Intelligence,” *Al-Jazeera*,

[http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=74&jumival=5407.](http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=74&jumival=5407)