

## צבא והפרטה

גיא ישראל זיידמן\*

למן אמצע שנות השמונים מתנהל בישראל תהליך של הפרטה, ועד לשנים האחרונות התקיים תהליך זה ללא דיון ציבורי של ממש. במהלך מרבית התקופה התקיים תהליך הפרטה גם בצה"ל, וגם בו ללא דיון ציבורי של ממש. הדיון המוצע במאמר זה קושר בין תהליכי ההפרטה המתקיימים בצה"ל לבין התהליכים הרחבים יותר העוברים על כלל המשק הציבורי בישראל. הוא בוחן את שאלת מעמדו ותפקידו הלאומי של צה"ל כיום, במיוחד בהקשר של המשך התבססותם של מקורות כוח-האדם של הצבא על גיוס-חובה נרחב. המאמר מסביר כיצד, בעידן שבו החברה הישראלית מקדשת את האינדיווידואליזם ורוב מנהיגיה מאמצים מדיניות כלכלית ליברלית המקדמת הפרטה, צה"ל שומר על המודל האנכרוניסטי לכאורה של "צבא העם" (בניגוד ל"צבא מקצועי"), ומצב דברים זה זוכה בתמיכה ציבורית רחבה, ואינו צפוי, להערכתו, להשתנות במהרה. המאמר מורכב משלוש חטיבות נרחבות. בראשונה עולות שאלות-המסגרת: מהי הפרטה? מתי ומדוע החל תהליך ההפרטה בישראל? מהן המגבלות המשפטיות החלות על תהליכי הפרטה? השנייה מתארת את התפקידים הלאומיים – שאינם צבאיים-מקצועיים – אשר הוטלו על צה"ל למן קום המדינה, ואת אלה שהוא ממלא עדיין גם כיום. השלישית מתארת את תהליכי ההפרטה שצה"ל עובר למן שנות השמונים ועד ימינו. סיכום המאמר מהווה "הערכת מצב" ביחס לתהליך ההפרטה בישראל בכלל ובצה"ל בפרט.

\* פרופסור-חבר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה. ברשימה זו פרשתי יריעה רחבה מבחינת נושאי הדיון והתקופות הנידונות. אבקש להעיר: ראשית, לא בכל היבט שמועלה במאמר זה יכולתי לדון בעומק ובהיקף הראויים – תוךם של אלה יגיע אולי בעתיד; שנית, כל המקורות – עיתונאיים, ממשלתיים ואקדמיים – שבהם השתמשתי בעת כתיבת מאמר זה הם מקורות גלויים שפורסמו לציבור, ורובם זמינים באינטרנט; שלישית, במקרים אחדים חרגתי מניתוח אקדמי או מתיאור עובדתי, והבעתי במפורש עמדות או הערות אישיות. אלה משלבות את הידע האקדמי והניסיון המעשי שרכשתי בתקופת שירותי בפרקליטות הצבאית; רביעית, העבודה בכללותה מעודכנת למרס 2013, למעט עדכונים אחדים שנעשו במהלך השלמת העריכה.

מבוא

פרק א : על ההפרטה – בחינת שאלות-המסגרת

1. מהי הפרטה?
2. הטעמים להפרטה
  - (א) שני טעמים "היסטוריים" ומגבלותיהם
  - (ב) טעמים כלכליים
  - (ג) טעמים אידיאולוגיים – ראשית-דבר
  - (ד) הערה ראשונה : ריאל-פוליטיק
  - (ה) הערה שנייה : על הצלחתה של האידיאולוגיה התומכת בהפרטה
  - (ו) הערה שלישית : על תיאוריה פוליטית והצורך באיזון
  - (ז) הערה רביעית : על הפרטת בתי-הכלא
3. הרחבת הדיון I : הפרטה, הלאמה וקישור (שונה מהצפוי) לאקטיביזם שיפוטי
  4. שלוש הערות על תיחום הגבולות בין הפרטי לציבורי
    - (א) על ההבחנה בין פרטי לבין ציבורי
    - (ב) "סכסוך הגבולות" של המאה העשרים ואחת?
    - (ג) יישום : על שרטוט קווי הגבול ועל הזתם
    - (ד) דוגמה ראשונה : על מדיניותן של רשויות המדינה (ו"היעלמות המשפטנים")
    - (ה) דוגמה שנייה : יעילות (והעדרה) כעניין של מדיניות מכוונת
    - (ו) דוגמה שלישית : אחריותה של המדינה לביטחון האישי – בין צבא למשטרה
      - (1) ארבעה שלבים של דיון
      - (2) על הסדרת הביטחון האישי
      - (3) הכל אצלנו מסובך קצת יותר – על הביטחון האישי בישראל
      - (4) דיון מסכם
    - (ז) דוגמה רביעית : על ההפרטה בצבא ארצות-הברית
  5. הרחבת הדיון II : ארביטרז' משפטי
  6. לתהליכי ההפרטה בישראל – מבוא
    - (א) פתח-דבר
    - (ב) שני נרטיבים לסיכום רבע מאה
    - (ג) יש גם האומרים : נרטיבים משלימים
    - (ד) האם הציבור הישראלי תומך בתהליכי ההפרטה?
  7. צה"ל, תקציב הביטחון ורעיון ההפרטה : הקרב על תקציב הביטחון – דיון ראשון
  8. על התמיכה הציבורית בהפרטה וקביעת מגבלות לתהליך
    - פרק ב : נקודת המוצא – תפקידו ה"לאומיים" של הצבא
    1. מבוא

2. מהו תפקידו של הצבא בישראל? כך היה בימי הבראשית
- (א) פקודת סדרי השלטון והמשפט – מבט ראשון  
 (ב) טעמים מעשיים ורעיוניים  
 (ג) חוק שירות ביטחון וחובת ההכשרה החקלאית  
 (ד) פקודת סדרי השלטון והמשפט – מבט נוסף
3. יישום – עיקרי הפעילות ה"לא-צבאית" של צה"ל
4. חינוך "טרור-צבאי" לבני-הנוער – הגדני"ע
5. התיישבות וחינוך – הנח"ל
- (א) ראשיתו של הנח"ל  
 (ב) סיכום-ביניים – נח"ל והתיישבות  
 (ג) הנח"ל ומטרות לאומיות נוספות  
 (ד) שילוב הנח"ל במילוי תפקידים לאומיים נכון לעכשיו
6. פעילויות חינוך בצה"ל ומחוץ לו
- (א) מבוא  
 (ב) מערכת ההשכלה הצבאית  
 (ג) מורות-חיילות
7. כלי הסברה ותקשורת
8. הקצאות נוספות של חיילים בשירות-חובה לטובת התרבות והחברה בישראל
- (א) שלוש הקצאות כוח-אדם נוספות של צה"ל לטובת "כלל החברה"  
 (ב) מוסדות תרבות בצה"ל  
 (ג) שירות "חברתי" בצה"ל  
 (ד) שירות של חיילים ביחידות מחוץ לצה"ל
- פרק ג: הפרטה בצה"ל
1. "צבא העם" בעידן ההפרטה – מבוא
2. האם צה"ל עודנו "צבא העם" (ומדוע הוא שומר על מודל זה)?
- (א) אתוס "צבא העם" כיום  
 (ב) הביקורת ה"מקצועית" נגד המודל  
 (ג) התמיכה הציבורית במודל "צבא העם"  
 (ד) נקודת התורפה: האומנם "גיוס אוניוורסלי"? על היקף הגיוס לצה"ל
- (ה) מהו מקור החשש הציבורי מפני קריסתו האפשרית של מודל "צבא העם"?
- (ו) צה"ל: "צבא העם" או "צבא מקצועי" – דיון בצילו של הסדר "תורתו אומנותו"
- (ז) קיצור שירות ושירות מחוץ לסד"כ: מה אמרו הוועדות בנושא?
3. הקרב על תקציב הביטחון – דיון שני
- (א) שלושה אוחזים

- (ב) ראשי הצבא ובעיית "צבא העם": איך מחזיקים את המקל בשני קצותיו?
4. עדיין צבא העם: האם חל שינוי בהגדרת תפקידיו של צה"ל?  
 (א) מעמדו של הצבא מ-1948 ועד 2012  
 (ב) פיקוד צה"ל והשפעת האוצר על יחסו ל"צבא העם"
5. הפרטה בצה"ל – יישום  
 (א) אזרוח והפרטה בצבא – מקורות התהליך ויישומו כיום  
 (ב) דוח ברודט – ההסדר החל כיום (כנראה)
6. הפנמתם של שינויי המגמה בצה"ל  
 (א) צמצום הפעילות האזרחית של צה"ל – חיילים מחוץ לסד"כ  
 (ב) צמצום הקצאת חיילים לשירות מחוץ לסד"כ עקב מצוקת כוח-אדם  
 (ג) המשך הפעלת חיילים מחוץ לסד"כ – האומנם?
7. הפרטה בצה"ל – הלכה למעשה  
 (א) נקודת המוצא – דוח ברודט  
 (ב) ויתורה של מערכת הביטחון על משאבים שהועמדו לרשותה  
 (1) מבוא  
 (2) מקרקעין  
 (3) הערכה כוללת וסיכום-ביניים  
 (4) תדרים  
 (5) אחרית-דבר שהיא מבוא
8. מיקור חוץ ואזרוח  
 (א) ליסינג – רכב וטובין אחרים  
 (ב) בתי-התוכנה הצבאיים
9. לקראת סיכום – על העדר השקיפות בנושא ההפרטה בצה"ל

לפני סיום

## מבוא

למן אמצע שנות השמונים מתנהל בישראל תהליך של הפרטה. בצורה הכללית ביותר ניתן לומר כי מדובר בתהליך של צמצום היקף התפקידים שאותם מילא (או מימן) המגזר הציבורי בישראל על-פי ההסדרים החברתיים שנהגו בארץ עד אותה עת. במקביל אנו רואים הרחבה בתחומי הפעילות ובהיקפי הפעילות של המגזר העסקי (הפועל למטרת רווח) ושל המגזר השלישי (הפועל לא למטרת רווח), וזאת גם בתחומים שמהם נסוג המגזר הציבורי וגם בתחומי פעילות חדשים שאליהם בחר הממשל בישראל לא

להיכנס!<sup>1</sup> במשך כרבע מאה התקיים תהליך זה ללא דיון ציבורי של ממש,<sup>2</sup> וכנראה גם ללא פיקוח ציבורי של ממש ומבלי שהתקיימה הערכה שיטתית של מידת

1 הדברים נאמרים פה כמבוא ובצורה הפשוטה ביותר, וידונו ביתר פירוט בהמשך הרשימה. הדוגמה הברורה ביותר לשינויים האמורים נמצאת אולי בנתונים של מימון הוצאות הבריאות בישראל. ניתן לראות את הירידה ההדרגתית בהיקף המימון הציבורי (מכספי תקציב המדינה וממיסים ייעודיים) ובמקביל את העלייה במימון הפרטי (כלומר, כספי הפרט, לאחר מס, המוצאים למימון ביטוחי בריאות משלימים וכהוצאה ישירה על טיפול רפואי ותרופות) במהלך העשורים האחרונים. זוהי גם דוגמה מובהקת להשלכות הציבוריות, המשפטיות והחברתיות של שינויים כאלה. לנתונים ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שנתון סטטיסטי לישראל 2012 – מספר 63** לוחות 6.3–6.4 (2012) [www.cbs.gov.il/reader/shnaton/shnatonh\\_new.htm?CYear=2012&Vol=63](http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/shnatonh_new.htm?CYear=2012&Vol=63) (להלן: **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**). לתוצאות הציבוריות והמשפטיות ראו רוני לינדר-גנץ "בג"ץ: המדינה ייבשה את קופות החולים; 'הזכות לבריאות מתרוקנת מתוכן' **TheMarker** 24.6.2012 [www.themarker.com/consumer/health/1.1738722](http://www.themarker.com/consumer/health/1.1738722) ("בית המשפט קבע כי במשך שנים נמנעו משרדי האוצר והבריאות מעדכון תקציב קופות החולים" – מדובר בפסק-דינו של השופט ג'ורג'אן בבג"ץ 8730/03, 10778/09 **שירותי בריאות כללית נ' שר האוצר** (פורסם בנוב, 21.6.2012)). לתוצאות החברתיות ראו, למשל, עומרי אפרים "מדינה בקיצוצים: 'מוותרים על תרופות כי אין כסף'" **ynet** 30.7.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4262247,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4262247,00.html). יש להעיר כי אין חפיפה מוחלטת בין היקף נסיגתו של המגזר הציבורי לבין היקף התרחבותו של המגזר הפרטי. אכן, אחת האפשרויות הקיימות לצד הפרטה היא שהמדינה נסוגה מביצוע או ממימון של פעילות כלשהי מבלי שיימצאו עמותה או חברה פרטית שיבקשו להיכנס לתחום.

2 "להפרטה בישראל אין חקיקה מסודרת או נייר ממלכתי כלשהו. כל מה שיש הוא שורה של החלטות ממשלה וכנסת שהתקבלו במשך 22 שנה. לאורך השנים לא התקיים בישראל דיון ציבורי או ממלכתי, ממשלתי או פרלמנטרי, בסוגיות הסבוכות של הפרטת נכסי המדינה והציבור והפרטת השירותים החברתיים." לוי מורב "רגע לפני שנמכור גם את האדמה" **ארץ אחרת** 43, 60 (28.2.2008). להערכתי, הבעיה רחבה יותר: ישראל, כקהילה פוליטית (ולא רק ממשלתה הנבחרת, כנציגתה), נמנעת באופן שיטתי מדיון ציבורי מקיף באשר למדיניותה הלאומית, ובהתאם לכך המדינה (ובמיוחד ממשלתה) בוחרת לא לקבל החלטות, לא לתכנן תוכניות ולא ליישם החלטות שכבר התקבלו במגוון רחב של נושאים עד שמצוקות השעה – אסונות, חקירות ודוחות ביקורת – יחייבו הכרעה. כך בענייני שלום וביטחון, כך בשאלת היחס לעובדים זרים, למהגרים ולפליטים, וכך גם בענייני כלכלה וחברה, כגון הפרטה.

אעיר שתי הערות נוספות: **האחת**, האם קיימים מנגנונים אפקטיביים בישראל לדיון ציבורי? הנה, כאשר עולה דרישה ציבורית לקיים דיון בנושא חשוב, דוגמת השאלה כיצד תתקבל ההחלטה על תקיפה באיראן, הדבר מתקבל בהפתעה מסוימת ונתקל בקושי, בהעדר מנגנון אזרחי שאינו פוליטי לקיום דיון כזה. השוו, למשל, יחזקאל דרור "כך ראוי להחליט על תקיפה" **הארץ** 7.11.2011 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1559918](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1559918); מערכת וואלה! חדשות "פרס: גם אם תהיה תקיפה, אסור לקיים דיון ציבורי בנושא" **וואלה** 9.3.2012 [news.walla.co.il/?w=/15/2515241](http://news.walla.co.il/?w=/15/2515241); אלוף בן "הדמוקרטים" **הארץ** 20.8.2012, 2 ("בנימין נתניהו ואהוד ברק ראויים לצל"ש על תרומתם לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית. בפעם הראשונה מתנהל כאן דיון ציבורי רחב וקולני על יציאה למלחמה, בעידודם ובהשתתפותם של ראש הממשלה ושר הביטחון"). בהקשר זה ראוי להזכיר כנס שנערך באוניברסיטת חיפה בשנת 2008: אוניברסיטת חיפה "סוגיות מרכזיות של ישראל שאינן

הצלחתו.<sup>3</sup> אולי בעייתי מכך, לפחות בעיני המשפטן: התהליך התקיים ללא עיגון והסדרה משפטית הולמת של המדיניות – לא בחוק ולא בפסיקה. בשנים האחרונות ניתן לראות דיון ציבורי רחב יותר – רובו ביקורתי ורובו בקרב חוגי השמאל הכלכלי – וכן

עומדות על סדר יומה" 16.1.2008 [video2.haifa.ac.il/HTML/HTMLEng/HTMLInner/Geo](http://video2.haifa.ac.il/HTML/HTMLEng/HTMLInner/Geo) StrategyConf16012008.html.

**השנייה**, האם דיון ציבורי אכן מתקיים בקרב הציבור הרחב או שמא "מה שמכונה 'שיח ציבורי' מתקיים בישראל בקרב קבוצה קטנה ובלתי מייצגת", כפי שסבור העיתונאי נתן ליפסון "בלוף 'השיח הציבורי' הארץ TheMarker 27.8.2012, 27. ד"ר גל אלון סבור כי "הנתק בין השיח הציבורי לבין השיח המקצועי של קבלת החלטות [בישראל] הוא כה גדול עד כדי היעדר הסכמה על עובדות בסיסיות". גל אלון "פתחתם את ספר התקציב?" הארץ TheMarker 28.8.2011, 23. בפועל, מי שמקדיש זמן ומחשבה לעיסוק בשאלות ציבוריות ומציע ניירות-עמדה והצעות מפורטות הם אנשי אקדמיה, ואף יותר מהם מכוני מחקר שונים, רבים מהם פרטיים (והרי לפנינו סוג נוסף של הפרטה). ראו, בין היתר, מציל"ה – מרכז למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית – [www.metzilah.org.il](http://www.metzilah.org.il); המרכז הבינתחומי – בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המכון למדיניות ואסטרטגיה, כנס הרצליה – [www.herzliyaconference.org](http://www.herzliyaconference.org); מכון ון ליר בירושלים – [www.vanleer.org.il/he](http://www.vanleer.org.il/he); מכון ירושלים לחקר שווקים – [www.jims-israel.org/heb/hebrew.html](http://jims-israel.org/heb/hebrew.html); המכון הישראלי לדמוקרטיה – [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il); מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל – [www.taubcenter.org.il/Index.php/lang/he](http://www.taubcenter.org.il/Index.php/lang/he); המרכז הירושלמי לעניני ציבור ומדינה – [www.jcpa.org.il](http://www.jcpa.org.il); וכן [www.milkeninstitute.org/research/](http://www.milkeninstitute.org/research/) – Milken Institute [www.research.taf?cat=israel](http://www.research.taf?cat=israel). הטענה מתחדדת כאשר המדינה מבקשת מגופים חיצוניים לספק לה חוות-דעת מעמיקות שיהוו בסיס למדיניות. על "הפרטת עיצוב המדיניות" ראו ערן ויגודה-גדות וחיים כהן "הפרטת עיצוב המדיניות: צעד אחד רחוק מדי?" (נייר-עמדה, מכון ון ליר בירושלים, 2011) [www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/niir\\_emda\\_eitzob\\_mdiniot.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/niir_emda_eitzob_mdiniot.pdf); שמחון-פלג "מדינת ישראל במיקור חוץ" [www.themarker.com/](http://www.themarker.com/) 28.4.2011 [www.themarker.com/career/1.632888](http://www.themarker.com/career/1.632888) ("בשבוע שעבר פירסם מינהל הרכש הממשלתי במשרד האוצר מכרז ל'מתן שירותי ייעוץ לגיבוש אסטרטגיה כלכלית-חברתית למדינת ישראל'... האם אנו באמת רוצים להעביר את התוויית החזון והאסטרטגיה לשגשוגה של ישראל לחברות מסחריות בינלאומיות? האם אין גוף מקומי שיכול לעשות זאת? בפעם האחרונה שבדקתי דווקא מצאתי גוף כזה. קוראים לו ממשלת ישראל"). ראו ביתר הרחבה בחוברת שיוחדה לנושא בכתב-העת **ארץ אחרת** – "שלטון היועצים – חברות הייעוץ האסטרטגי מעצבות אותנו מחדש" **ארץ אחרת** 63 (2011) [acheret.co.il/](http://acheret.co.il/) [www.themarker.com/news/protest/1.1524589](http://www.themarker.com/news/protest/1.1524589) (ביקורת של צוות המומחים בתחום המנהל הציבורי שייצע לראשי המחאה החברתית); רוני לינדר-גנץ "הפרטת שירותים ציבוריים נעשית ללא פיקוח ותוך פגיעה בזכויות אדם" [www.themarker.com/consumer/](http://www.themarker.com/consumer/) 13.9.2011 [www.themarker.com/health/1.1471736](http://www.themarker.com/health/1.1471736) (להלן: לינדר-גנץ "הפרטת שירותים ציבוריים") ("האגודה לזכויות האזרח דורשת להסדיר בחקיקה הפרטה של שירותים ציבוריים וטוענת כי 'הפרטת' השירותים הציבוריים משנה את אופייה של מדינת ישראל ומשליכה על יכולתה לממש את חובותיה כלפי תושביה").

3

דיון עיוני ומחקרי גובר בקרב האקדמיה. במסגרת המחאה החברתית של קיץ 2011 עלה לדיון ציבורי גם נושא ההפרטה, אבל להבנתי רק כחלק מהדיון במדיניות הכלכלית הכוללת של הממשלה. כפי שאציין בהמשך, איני סבור שהמחאה החברתית פונונה נגד תהליך זה, וגם איני סבור שהשינויים שאני מזהה בתהליכי ההפרטה בישראל בשנים האחרונות נבעו דווקא מן המחאה החברתית.<sup>4</sup> במהלך רוב התקופה שבה מתקיים בישראל תהליך הפרטה, הוא מתנהל גם בצה"ל, אף אם בצורה איטית ומורכבת יותר.<sup>5</sup> הואיל ועסקינן בצבא, מדובר בתהליך בעל

4 כפי שאציין בהמשך, להלן בה"ש 436, איני סבור שהמחאה החברתית ראתה בתהליך ההפרטה יעד מרכזי לביקורתה. ראו אשר שכטר **רוטשילד – כרוניקה של מחאה** 15–31, 69–101 (דבי אילון עורכת, הקיבוץ המאוחד, 2012). כן ראו דו"ח **הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** 44 (2011) (להלן: **דוח טרכטנברג**); **אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011–2012** 67–78 (יוסי יונה ואביה ספיבק עורכים, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012) (להלן: **אפשר גם אחרת**); **קריאת המחאה – לקסיקון פוליטי [2011–]** 104–110 (אריאל הנדל עורך ראשי, הקיבוץ המאוחד, 2012). להבנתי, מבין התנועות הפוליטיות המרכזיות בישראל, רק מפלגת העבודה – וגם זאת רק לאחרונה, תחת הנהגתה של חברת-הכנסת שלי יחימוביץ' – מביעה עמדה ספקנית כלפי תהליך ההפרטה. ראו "שלי מברכת את סגן שר הבריאות ומנכ"ל משרדו על הוראתם להשיב לבעלות המדינה את בתי החולים הפסיכיאטריים: 'אסור למדינת ישראל להפקיר את חלשיה לאינטרסים פרטיים ושיקולי רווח צרים'" **האתר הרשמי של שלי יחימוביץ'** [www.shelly.org.il/node/7426](http://www.shelly.org.il/node/7426). פרויקט מעניין של מכון ון ליר שהחל בשנת 2012 כולל סדרת ראיונות עם חברי-כנסת בנושא ההפרטה. הפרויקט מיועד להביא לפני הציבור מידע על "תמצית השקפתם של נבחרי כנסת באשר למדיניות ההפרטה הנהוגה בישראל בעשורים האחרונים". המטרה המוצהרת היא "לעורר דיון בנוגע לתוצאותיה והשלכותיה [של מדיניות ההפרטה] על החברה ועל הכלכלה בישראל". לדעתי, מטרה חשובה לא פחות היא לחייב את חברי-הכנסת המתראיינים לגבש מדיניות בנושא ההפרטה ולהצהיר עליה. יש לקוות כי לפחות בחלק מן המפלגות, אלה שיש להן יומרות חברתיות, יצטרכו הנבחרים ליתן דין-וחשבון לגבי מדיניותם בבוא יום הבחור. ראו מכון ון ליר בירושלים "דבר המחוקק: מחשבות על הפרטה" [hazan.kibbutz.org.il/cgi-bin/webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775\\_hazan&act=show&dbid=sections&dataid=64](http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-bin/webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&act=show&dbid=sections&dataid=64).

5 מאמר זה עוסק בתופעות של הפרטה בצה"ל, ומתמקד בעיקר בהפרטת תפקידים שממלאים חיילי השירות הסדיר, במיוחד חיילי שירות-החובה – פעילויות צבאיות ולאומיות אשר במשך רוב שנות המדינה נעשו בצבא ומחוץ לו על-ידי חיילים במדים. אני עוסק במידה פחותה במשרתים בצבא-הקבע, בחיילי המילואים ובאזרחים עובדי צבא. זאת ועוד, הצבא הוא רק חלק ממערכת הביטחון, הכוללת זרועות בטחוניות נוספות וכן מספר רב של יצרני מוצרים וספקי שירותים אשר חלק משמעותי מפעילותם מתקיימת בצבא או תלויה בהזמנות ממנו. יש להדגיש כי מדיניות ארוכת-שנים של "הסתמכות עצמית" וחשש מפני אמברגו של מדינות זרות גרם לכך שלישראל יש מגזר גדול במיוחד של תעשייה בטחונית ביחס להיקף התל"ג או להיקף האוכלוסייה שלה. במקביל, מגבלות לגבי רכש בשקלים וצמצום בתקציבי ביטחון מקשה עליהן לראות רווח בפעילותן ומחייב אותן לפעילות מוטת-ייצוא. חלק מן החברות הללו עברו תהליכים שונים של הפרטה בעצמן. לצערי, אין באפשרותי להיכנס לנושא זה בפירוט הראוי במאמר זה. לדיון נוסף ראו יעקב ליפשיץ **כלכלת ביטחון: התאוריה הכללית והמקרה הישראלי** 263 ואילך (משרד הביטחון, 2000) (להלן: ליפשיץ **כלכלת ביטחון**); יעקב ליפשיץ "התפקיד האסטרטגי והכלכלי של תעשיות הביטחון בישראל" **מרכז**

מורכבות כפולה מבחינה תפיסתית (ובעקבות זאת גם מבחינה משפטית ומעשית). זאת, מכיוון ששאלת הפרטה בצבא היא דו־שלבית, ועניינה הן באזרח (civilianization) והן בהפרטה (privatization). השלב הראשון עוסק בשאלת העברתם של נכסים, שירותים ופעילויות מאחריותה של מערכת הביטחון הממשלתית (לענייננו – צה"ל ומשרד הביטחון) לאחריותה של המערכת הממשלתית האזרחית; והשלב המשלים עניינו בהחלטה אם אותם נכסים, שירותים ופעילויות יעברו ממערכת הביטחון אל מעבר לרשויות האזרחיות הציבוריות – אל העולם האזרחי ה"לא-ממשלתי". פה קיימות שלוש חלופות מרכזיות: העברה למשק הפרטי ("למטרת רווח"), העברה ל"מגזר השלישי" (מוסדות ללא כוונת רווח) או השארת הפעילות לאוטונומיה של הפרט.<sup>6</sup> אפשרות אחרונה זו היא המתרחשת כאשר המגזרים האחרים בוחרים לא להיכנס לתחום ה"מפונה" על-ידי הרשות הציבורית, גם אם הותר להם לעשות כן.<sup>7</sup>

גם בתחום הפרטה בצבא אי־אפשר להצביע על קיומו, בשנים האחרונות, של דיון ציבורי של ממש – דיון אשר יגדיר בצורה מדויקת ועדכנית את תפקידיו של צה"ל כיום, ובמיוחד יבהיר את מידת מחויבותו של הצבא להמשיך לקיים את מודל הגיוס הנרחב לצבא-חובה ולהעמיד מהמשאבים העומדים לרשותו למען מטרות חברתיות שמעבר לביטחון לאומי במונחי הצר. בכל־זאת, גם בהקשר הצבאי – כמו בנוגע לתהליך הפרטה הכולל המתקיים בישראל – הציבור מקבל מפעם לפעם "הצעה" להיבטים שונים של התהליך, במיוחד כאשר מתגלעים משבר או מחלוקת בנושא. המידע מגיע לציבור באמצעות העיתונות, דיונים בכנסת ובוועדותיה, דוחות של מבקר המדינה או של ועדות ציבוריות, ובמקרים רבים גם במישור מנסיונם האישי של חיילים.

**בגין-סאדאט (בס"א) למחקרים אסטרטגיים** (אוניברסיטת בר־אילן, עיונים בביטחון המזה"ת מס' 92, דצמבר 2011) [www.biu.ac.il/Besa/MSPS92.pdf](http://www.biu.ac.il/Besa/MSPS92.pdf); וכן: ILAN AMITZUR, THE ORIGIN OF THE ARAB-ISRAELI ARMS RACE: ARMS, EMBARGO, MILITARY POWER AND DECISION IN THE 1948 PALESTINE WAR (NYU Press 1996); Yoad Shefi & Asher Tishler, *The Effects of the World Defense Industry and US Military Aid to Israel on the Israeli Defense Industry: A Differentiated Products Model*, 16(6) DEFENCE & PEACE ECON. 427 (2005); Alex Mintz, *The Military-Industrial Complex: American Concepts and Israeli Realities*, – J. CONFLICT RESOLUTION 623 (1985) 29(4); יואב אזולאי "היצוא הביטחוני של ישראל – 7.2 מיליארד דולר ב־2010" **גלובס** 16.6.2011 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000654713](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000654713).

6 להבנתו, במשפט הישראלי שוררת עדיין הדיכוטומיה בין הפרטי לציבורי – ראו דיון על כך להלן בפרק־משנה א.4. להגדרת המונח "המגזר השלישי" ראו בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ **המגזר השלישי בישראל – בין מדינת רווחה לחברה אזרחית** 18 (הקיבוץ המאוחד, 2004).

7 כך, למשל, יש מקרים שבהם גופי המשק הפרטי אינם רואים כדאיות כלכלית בכניסה לתחום פעילות מסוים, ולמלכ"רים אין עניין בו. זאת הסיבה לכשלונם של מכרזים ציבוריים מסוימים ולהיוותרותם של מחנות צבא מסוימים נטושים ללא דורש. לדוגמה, נניח שהצבא ייבא לישראל רכב מסחרי מסוים לשימוש צבאי באופן בלעדי. אם הצבא הפסיק את הייבוא, ייתכן שיהיה היתר (ועניין) למלכ"רים או לגופים עסקיים, או לאנשים פרטיים (בייבוא אישי), לייבא את הרכב, אך ייתכן שייבוא סוג זה של רכב לישראל ייפסק כליל.



כך, למן שנות השמונים נחשף הציבור הן לעמדות מוצהרות של ראשי מערכת הביטחון שסברו כי על צה"ל להתמקד בפעילות הליבה שלו (תחת הכותרת הקליטה של יצירת "צבא קטן וחכם") והן לנסיונותיהם לפעול בהתאם בחיי המעשה ולצמצם פעילויות "ציבוריות" של צה"ל. דוגמות לכך הן סגירת ההוצאה לאור של משרד הביטחון והניסיון לסגור את תחנת השידור הצבאית גלי צה"ל (אשר לא יצא לפועל). הציבור גם מודע לתהליכים של "שחרור" משאבים לאומיים לטובת צרכים אזרחיים – למשל, פינוי תדרי שידור לתקשורת אזרחית או פינוי מחנות צבא לטובת בנייה אזרחית. הציבור גם שומע על היקף הולך וגדל של מוצרים ושירותים שהצבא רוכש מספקים אזרחיים. מדובר, בין היתר, בשירותי מזון, תחבורה, מחשוב, תקשורת ורפואה, ואף בבנייה ובתפעול של המחנות החדשים הגדולים הנבנים בדרום הארץ, שאליהם תועבר פעילותן של רבות מהיחידות שבסיסיהן ממונים במרכז הארץ. ושוב: המידע זמין לכל אדם, אבל ההחלטות הספציפיות שבהן מדובר והמדיניות הכוללת העומדת מאחוריהן (ככל שיש כזו) לא הובאו בישראל מעולם לדיון ציבורי ולא עוגנו בחקיקה ראשית.<sup>8</sup>

לנוכח דברים אלה מצאתי טעם לכתוב מאמר נרחב זה בנושא תהליך ההפרטה המתקיים בצה"ל<sup>9</sup> – נושא המרתק אותי זה שנים מספר.<sup>10</sup> הדיון הנרחב המוצע במאמר

8 אפשר במידה מסוימת לראות חריגים לכך בדוחות של הוועדות הציבוריות שעסקו בנושא, ובמיוחד בדוח של ועדת ברודט: **דוח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון** (17.5.2007) [www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/Brodet.pdf](http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/Brodet.pdf) (להלן: **דוח ברודט**). אלא שגם אלה שיקפו כנראה ניסיון להגיע לפשרה בין משרדי האוצר והביטחון יותר מאשר ניסיון לקדם דיון ציבורי. ההערכה שלי היא שהציבור הישראלי מסכים להפרטות בכלל וגם בצה"ל. הציבור מבין את הצורך ביעול השימוש במשאבים הרבים העומדים לרשות מערכת הביטחון, אבל גם מודע לצורך החיוני בקיום צבא היכול להגן על המדינה. להבנתי, הציבור מניח כי הפרטות שמשרדי האוצר והביטחון מגיעים אליהן – בהנחה שכל צד מגן בתקיפות על עמדותיו – משקפות איזון נאות בין צורכי התקציבים האזרחי והצבאי. הקושי טמון בשניים: ראשית, יש דיווחים רבים המצביעים על כך שהמאבק הציבורי בין משרדי האוצר והביטחון אינו משקף את המתרחש מאחורי הקלעים; שנית, נראה כי שני המשרדים תומכים בתהליכי ההפרטה או לפחות מקבלים את הצורך בקיומם. מכאן עולה השאלה מי "מדבר" בשם שיקולים חברתיים אחרים, העשויים להצדיק אי-הפרטה של פעילויות מסוימות של הצבא. רבים סבורים כי חלק מן "האמנה החברתית" שביסוד הסדר הגיוס לצה"ל הוא המשך קיום פעילות חברתית בצבא ואי-התמקדותו בפעילות בטחונית בלבד. על כל נושאים אלה נדון בהרחבה בחלקים רבים של רשימה זו.

9 ודוק: תהליכי הפרטה מתרחשים במערכת הביטחון הישראלית כולה. צה"ל הוא הרכיב המרכזי בה, אבל לא היחיד. במאמר זה אתמקד בצה"ל, ואתייחס לגורמים אחרים רק בהקשר של פעולות שהם עושים בעבורו, דוגמת טיפולו של משרד הביטחון בתקציב הצבאי ובאזרוח נכסים (כגון קרקעות או תדרים) שצה"ל "השתכנע" לוותר עליהם. לצערי, קצרה היריעה מלדון במאמר זה לעומקם בתהליכים חשובים אחרים במערכת הביטחון, כגון הפרטת התעשיות הבטחוניות או פיקוחו של משרד הביטחון על ייצוא בטחוני.

10 חלק מעבודת המחקר שברקע מאמר זה פורסמה במקורות הבאים: Guy Seidman, *Privatizing the Israeli Defense Forces: Retracing the Public-Private Divide*, in *CONTROLLING THE CORPORATE WARRIOR* (Gary Schaub, Jr., Ryan Kely & Nikolas Gardner eds., Stanford

זה קושר בין תהליכי ההפרטה המתקיימים בצה"ל לבין התהליכים הרחבים יותר העוברים על כלל המשק הציבורי בישראל. הוא בוחן את שאלת מעמדו ותפקידו הלאומי של צה"ל כיום, במיוחד בהקשר של המשך התבססותם של מקורות כוח-האדם של הצבא על גיוס-חובה נרחב. המאמר מסביר כיצד, בעידן שבו החברה הישראלית מקדמת את האינדיווידואליזם ורוב מנהיגיה מאמצים מדיניות כלכלית ליברלית המקדמת הפרטות, צה"ל שומר על המודל האנכרוניסטי לכאורה של "צבא העם" (בניגוד ל"צבא מקצועי"), ומצב דברים זה זוכה בתמיכה רחבה, ואינו צפוי, להערכתו, להשתנות במהרה.

כבר בראשית הדברים ברצוני להודות לכתב-העת **משפט ועסקים**, אשר התיר לי להרחיב את מסגרת הדיון על-מנת להעמיק את ניתוח התהליך המתקיים בצבא בהקשר המשפטי, הכלכלי והחברתי הרחב, ולמספר רב של עמיתים שתרמו לתהליך המחקר, החשיבה והכתיבה.<sup>11</sup>

מבנה המאמר: לאחר מבוא קצר זה הכתוב נחלק לשלוש חטיבות נרחבות, ולאחריון פרק סיכום קצר. **פרק א** מעלה את שאלות-המסגרת: מהי הפרטה? מתי ומדוע החל תהליך ההפרטה בישראל? מהן המגבלות המשפטיות החלות על תהליכי הפרטה? **פרק ב** מתאר את התפקידים הלאומיים – שאינם צבאיים-מקצועיים – אשר הוטלו על צה"ל למן קום המדינה, ואת אלה שהוא ממלא עדיין גם כיום. **פרק ג** מתאר את תהליכי ההפרטה שצה"ל עובר למן שנות השמונים. הסיכום מהווה "הערכת מצב" ביחס לתהליך ההפרטה בישראל בכלל ובצה"ל בפרט.

UP, forthcoming 2014); Guy Seidman, *Les sociétés militaires privées et l'avenir des forces armées israéliennes*, in FRÈRES D'ARMES? SOLDATS D'ÉTAT ET SOLDATS PRIVÉS 91 (Christian Malis & Didier Danet eds., Economica, 2011); Guy Seidman, *From Nationalization to Privatization: The Case of the Israeli Defense Forces*, 36 ARMED (FORCES & SOC'Y 716 (2010).

11 ברצוני להודות (בסדר אלפביתי) להד"ר בר-מור, לאביב גאון, לעומר דקל, לליאור טמסוט, ליונתן יובל, לאייל לב-ארי, לאמנון להבי, ליגיל לוי, לאסף ליחובסקי, לעמיר ליכט, לאסף מידני, ליורם מרגליות, לאייל נון, ליעקב נוסים, להלל סומר, למיטל ערן-יונה, לאסף פורת, לעדי קופל-אביב, לניר קידר, ליהל קפלן, לאביעד רבינוביץ', לאורית רוזין, ליניב רוזנאי, לליאור רשף-דרי וליורם שחר על הארותיהם המגוונות למאמר זה. תודתי לחברים הרבים של מערכת כתב-העת **משפט ועסקים** – נל בן-עמי, ענבר בן-שושן, ניר דגן, גל הר-ים, אורן חייקין, ענת ליאור, נועה מילשטיין, רעות עבודי, שחר פרידמן, שני קאופמן ואלון רווח – על תרומתם המשמעותית למאמר זה. תודה מיוחדת לעורך הלשוני גיא פרמינגר. כל טעות ברשימה זו וכל הדעות האישיות המובעות בה הינן שלי בלבד, כמובן.

## פרק א: על ההפרטה – בחינת שאלות המסגרת

שלושת הפרקים המרכזיים של מאמר זה עוסקים בשלושה נושאים סמוכים. בפרק הראשון אדון במושג היסוד שעליו נשען הדיון בעבודה זו כולה: המושג "הפרטה". הבנת המושג, הרעיון שביסודו ודרכי יישומו – כפי שאלה מתקיימים בחלק גדול ממדינות העולם ובעשורים האחרונים גם בישראל – הינה חיונית לצורך עבודה זו ובכלל. פרק זה מכין את הקרקע לדיון המרכזי של המאמר: ההפרטה בצה"ל, או ליתר דיוק, לדיון בתפקידיו הלאומיים של צה"ל ("הלאמה") בפרק ב ולדיון בתהליכי ההפרטה העוברים על מערכת הביטחון בעשורים האחרונים בפרק ג.

### 1. מהי הפרטה?

המונח "הפרטה" מוכר ושגור כיום בפי כל.<sup>12</sup> משמעותו הראשונית ברורה מבחינה מילולית ואינטואיטיבית למדי, אך הניסיון להגדירו במדויק מבחינה עיונית מתברר כמורכב ביותר, ואולי אף בלתי-אפשרי. להבנתי, הסיבה המרכזית לקושי הוא שמדובר במילה אחת המתארת מנעד רחב מאוד של תופעות חברתיות ומשפטיות שהתפתחו עם השנים (ומספר עצום של דרכי פעולה ליישומן) ואשר כל אחת מהן, כשלעצמה, לא זכתה עד כה במילה "עצמאית" המתארת אותה.<sup>13</sup> ברוח זו כתב הסוציולוג ואיש מדע המדינה פול סטאר (בשנת 1988):

12 כמודל פעולה מודרני ניתן כנראה לייחס את היסוד לרעיונות ההפרטה לספרו של פיטר דרוקר משנת 1969, ואת ראשית ההפרטה כמדיניות מעשית – לממשל פינושה בצ'ילה בשנת 1974. ראו: PETER DRUCKER, THE AGE OF DISCONTINUITY 229 (1969); GRAEME A. HODGE, PRIVATIZATION: AN INTERNATIONAL REVIEW OF PERFORMANCE 13–14 (2000). להשוואה ראו: The Origins of the Term "Privatization", ECONOMIST'S VIEW, 11.9.2006, [economistsview.typepad.com/economistsview/2006/09/the\\_origins\\_of\\_.html](http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/09/the_origins_of_.html).

13 קיימים מונחים נוספים שהחוקרים העוסקים בתחום משתמשים בהם, כגון "מיקור חוץ" או "אזורח", אבל בשלב זה נראה כי המילה "הפרטה", לפחות בשיח הציבורי הרחב ולפחות בשפה העברית, ממשיכה להקיף את התחום כולו, חרף הקשיים בהגדרתה. ברוח טרכטנברג מוסבר ההבדל המהותי בין הפרטה לבין מיקור חוץ: "במקרה של הפרטה המדינה מצמצמת את שליטתה ואחריותה על תחום מסוים. לעומת זאת, בהקשרים שבהם הממשלה ממשיכה להיות אחראית על השירות ובפרט במקרים בהם מימונו נותר ברובו מימון ציבורי, הרי שמדובר... במיקור חוץ (out-sourcing)". זאת כיוון שהשירות ממשיך להיות שירות ציבורי, [ו]האחריות לאספקתו נותרת אחריותה המלאה של הממשלה, אף אם הגופים אשר מספקים את השירות בפועל הינם פרטיים. שימוש גורף במונח הפרטה מצמצם את השיח ומונע דיון מושכל בהיבטים השונים של כל אחד מהמקרים." דוח טרכטנברג, לעיל ה"ש 4, בעמ' 42 (ההדגשות במקור). באופן דומה, אבישי בניש מציין שני סוגים עיקריים של הפרטה: הפרטה באמצעות מכירת נכסים ושירותים שהיו בבעלות ממשלתית למגזר הפרטי, שבמסגרתה המגזר הציבורי יוצא כליל מתחום המימון וההספקה של שירותים אלה; ומיקור חוץ (Contracting-out או Outsourcing), או Purchase of Services

"Privatization is a fuzzy concept that evokes sharp political reactions. It covers a great range of ideas and policies, varying from the eminently reasonable to the wildly impractical."<sup>14</sup>

רוב ההגדרות הקיימות בתחום פונות לאחת משתי דרכים: "מבט-על" כוללני, המתאר את המדיניות בכללותה; או הגדרה מפורטת, אשר מנסה לתאר את התופעה בדרך של מניית מאפייניה או מתמקדת בהיבטים ספציפיים (אף אם מרכזיים) של תופעת הפרטה.

**בקטגוריה הראשונה** ניתן למנות את ההגדרה הפשוטה להפליא המופיעה במילון המשפטי האמריקאי הנפוץ BLACK'S, שלפיה "הפרטה" (privatization) היא –

"The act or process of converting a business or industry from governmental ownership or control to private enterprise."<sup>15</sup>

הגדרות דומות ניתן למצוא אצל שופטי בית-המשפט העליון חנן מלצר, יצחק זמיר ודפנה ברק-ארז – כולם מלומדים מובהקים בתחום המשפט המנהלי. השופט מלצר הסתפק בהגדרה קצרה במיוחד למושג "הפרטה", שלפיה מדובר ב"העברת פונקציות וסמכויות שלטוניות ופעילות כלכלית של הרשות המבצעת מידי הממשל לידיים פרטיות"<sup>16</sup>. פרופ' זמיר הסביר את מדיניות הפרטה כ"אומרת, באופן כללי, שרצוי לצמצם את המינהל הציבורי הישיר בתחומים שונים, בייחוד בתחום העסקי, ולהסתפק

(Contracting) או "הפרטה חלקית", שבמסגרתם המגזר הציבורי יוצא מתחום ההספקה הישירה של שירות מסוים אך שומר על תפקידי המימון, האסדרה או הפיקוח בכל הנוגע בהספקתו של השירות לציבור על-ידי הגופים הפרטיים. ראו אבישי בניש "מיקור-חוץ בראי המשפט הציבורי: הפרטת תכניות 'מרווחה לעבודה' ובעיית כשלי הפיקוח" **משפטים** לח 283, 285 (ה"ש" 4) (2008). דפנה ברק-ארז מזהה מיקור חוץ עם ביצוע פעילות שלטונית באמצעות קבלנים פרטיים, אבל אלה כוללים גם מודלים מורכבים של שיתופי-פעולה פרטיים-ציבוריים, דוגמת BOT (Build, Operate, Transfer). ראו דפנה ברק-ארז "המשפט הציבורי של הפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים" **עיוני משפט** ל 461, 472-474 (2008) (להלן: ברק-ארז "המשפט הציבורי של הפרטה").

14 ראו: Paul Starr, *The Meaning of Privatization*, 6 YALE L. & POL'Y REV. 6 (1988). ראו באופן דומה: JOHN D. DONAHUE, *THE PRIVATIZATION DECISION – PUBLIC ENDS, PRIVATE MEANS* 5-6 (1989): "*Privatization* is not only an inelegant term; it is also lamentably imprecise. The word can signify something as broad as shrinking the welfare state... or something as narrow as substituting a team of private workers for an all-but-identical team of civil servants".

15 ראו: *Privatization*, in BLACK'S LAW DICTIONARY (9th ed. 2009).  
16 ראו חנן מלצר "הפרטה במשפט העברי ובמשפט המדינה" **פרשת השבוע** 368 (פרשת ויקהל-פקודי, התש"ע) www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/312008D3-59E2-469F-BAA0-5E76AF2E4AEF/19241/368.rtf במאמר מרתק זה הרחיק השופט מלצר את עדותו מן הפרטה במשפט המדינה בן-ימינו עד למשפט העברי.

בתחומים אלה במינהל ציבורי עקיף, כלומר בהסדרה ופיקוח על הפעילות הפרטית".<sup>17</sup> פרופ' ברק-ארז אמרה כי "באופן כללי... הפרטה היא מדיניות המכוונת להפחתת המעורבות הממשלתית בחיי הכלכלה והחברה", אולם הוסיפה כי "מטרה זו יכולה להיות מושגת תוך שימוש באמצעים מגוונים", שאותם היא מציגה במאמרה.<sup>18</sup> הפרופסורים דותן ומדינה מציינים באופן דומה כי עיקרו של המונח "הפרטה" הוא "הקטנת המעורבות של המדינה באספקת מוצרים ושירותים", אשר יכולה להתבטא "בהעברת אספקתם של מוצרים מידי הממשלה... לידיים פרטיות" או "בצמצום הפיקוח על פעילותם של הגורמים העוסקים באספקת המוצרים (ליברליזציה או דה-רגולציה)".<sup>19</sup>

אכן, חרף הקסם הרב הטמון בהגדרות התמציתיות, אין חולק כי המושג "הפרטה" מורכב הרבה יותר, כי הדרכים לקיום הפרטה מגוונות, וכי תוצאותיה האפשריות מרחיקות-לכת הרבה מעבר למשתמע מתיאורים קצרים אלה.<sup>20</sup> עם קשיים אלה מתמודדת הקטגוריה השנייה של ההגדרות.

**הקטגוריה השנייה** כוללת מספר הולך וגדל של הגדרות בספרות המקצועית אשר מתמודדות עם הניסיון הרב שנצבר בנוגע לתהליך ההפרטה ומנסות לספק תיאור אנליטי של התופעה. נפתח באחד הספרים הראשונים שנכתבו באקדמיה הישראלית בנושא ההפרטה (אשר יצא לאור בשנת 1997), שם הסבירו שני אנשי מדע המדינה מהי הפרטה ותיארו את תוצאותיה. כך כתב פרופ' גדעון דורון:

17 יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** כרך א 40 (מהדורה שנייה מורחבת, 2010) (להלן: זמיר **הסמכות המינהלית**). לאחר-מכן עוסק זמיר בשיטות ההפרטה – "לעתים ההפרטה מלאה ולעתים היא חלקית בלבד; יש שהיא גלויה ויש שהיא מוסווית; אפשר שהיא תתבצע בהילוך מהיר, אך אפשר גם שהיא תתבצע בהדרגה ובאיטיות" (שם, בעמ' 41).

18 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 468. באופן דומה ראו דפנה ברק-ארז "הוראת המשפט המינהלי: בין חוקתיות להפרטה" **עיוני משפט** כה 503, 505 (2001) (להלן: ברק-ארז "הוראת המשפט המינהלי"): "המדיניות הרשמית של כל ממשלות ישראל האחרונות היא 'להפריט'. משמעותה של ההפרטה היא, על-פי המוצהר, לצמצם את המגזר הציבורי ולהעביר מוקדי פעילות (נכסים ופונקציות) לידי המגזר הפרטי."

19 ראו יואב דותן וברק מדינה "חוקיות ההפרטה של אספקת שירותים ציבוריים" **משפטים** לז 287, 291 (2007).

20 עוודאללה, איש משפט וכלכלה שעסק בתחום, הסביר ברוח זו כי: "Privatisation is a process which shifts economic activity from the public sector to the private sector in an economy. This shift, however, can be implemented in several ways. Ernst and Young identify over 20 alternative methods of privatising economic activity... Privatisation is therefore likely to cover a wide range of possibilities". ראו: Safwat A. Awadalla, *Privatisation and Economic Development: Study on the Effect of Privatisation on the Economic Efficiency in Developing Countries: Egypt – As a Case Study under Law No. 203 for 1991*, 18(1) ARAB L.Q. 34, 35–36 (2003).

"הפרטה מתבצעת כאשר שירותים, מוצרים, ונכסים עוברים מן הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי. לאחר שנעשתה ההעברה, גופים פרטיים, יחידים וארגונים מתנדבים מספקים את הטובין ואת השירותים שקודם לכן סיפק אותם השלטון... תהליך ההפרטה מתבצע כיום כמעט בכל מקום בעולם... כמעט בכל מקום שבו מתבצעת הפרטה יש ב־זמנית גם נסיגה משמעותית ממדיניות קיימת של מדינת רווחה..."<sup>21</sup>

באופן דומה ציין פרופ' יצחק כ"ץ כי "ההפרטה היא מונח רחב שגבולותיו אינם תמיד ברורים", והציע את ההגדרה הדו־ממדית הבאה למונח:

"א. מדיניות ציבורית של העברת שירותים, מוצרים ונכסים מניהולו ומבעלותו של הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי.  
ב. תופעה רחבה שלפיה נוטל על עצמו הסקטור הפרטי את הייצור וההספקה של מוצרים ושירותים שאותם ייצר וסיפק עד כה בלעדית, או בעיקר, הסקטור הציבורי."<sup>22</sup>

פרופ' דפנה ברק־ארז – כיום שופטת בית־המשפט העליון – נקטה גם היא גישה תיאורית כאשר הציגה "קשת רחבה של מצבים המהווים פנים שונים של תופעת ההפרטה"<sup>23</sup>, ובכלל זה העברת פעילות ציבורית ליזמים פרטיים, קיום פעילות ציבורית בשיתוף עם גורמים פרטיים וגורמי המגזר השלישי, ומתן אפשרות לגורמים פרטיים לפעול במקומות שבהם המדינה אינה פועלת. וביתר פירוט: (א) את "ניצניה של מדיניות ההפרטה" ברק־ארז מזהה תחילה "בפרקטיקה של הקמת חברות [ממשלתיות ועירוניות] לצורך ייזום של פעילות עסקית על־ידי הרשויות", ולאחר־מכן, "החל בשנות השמונים", במכירת חברות בבעלות ציבורית, בעיקר חברות ממשלתיות;<sup>24</sup> (ב) ברק־ארז מזהה כהפרטה גם את מדיניות ההחכרה של מנהל מקרקעי ישראל, הכוללת מכירת קרקעות או החכרתן לתקופה ארוכה למטרות פרטיות, תוך שלמדינה נותרת שליטה מוגבלת מאוד

21 ראו גדעון דורון "מהיד הנדיבה אל היד הנעלמה – הכלכלה הפוליטית של ההפרטה" יצחק כ"ץ **הפרטה בישראל ובעולם** 11, 11–12 (פקר הוצאה לאור, 1997) (להלן: גדעון דורון "מהיד הנדיבה אל היד הנעלמה"). מן הראוי להדגיש שתי נקודות: ראשית, תרומתה של האקדמיה הלא־משפטית – אנשי מדע המדינה, סוציולוגים, אנתרופולוגים וכמובן כלכלנים – הייתה הנכבדה ביותר בתחום ההפרטה, בוודאי עד לשנים האחרונות; שנית, ספר זה מדגים את מורכבותו של נושא ההפרטה בדיוק משום שהוא מדג מעבר לקשיי ההגדרה ומספק ניתוח נרחב של מדיניות ההפרטה ותיאור של הטכניקות המוכרות ליישומה בישראל עד למועד פרסומו.

22 יצחק כ"ץ **הפרטה בישראל ובעולם** 23 (פקר הוצאה לאור, 1997).

23 אשר "חלק מהם קרובים יותר לגרעין של תופעת ההפרטה, וחלקם נמצאים יותר בשוליה". ראו ברק־ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 468.

24 שם, בעמ' 469–471 (הציטוטים מעמ' 469 ו־471, בהתאמה).

בקרקע<sup>25</sup> (שתי פעולות אלה – (א) ו-(ב) – הן דוגמות להעברה); (ג) קיום פעילות שלטונית – חלקה טכנית, אך במידה גוברת גם פעילות המערכת הפעלת שיקול-דעת – באמצעות או בשיתוף קבלנים פרטיים<sup>26</sup> או המגזר השלישי<sup>27</sup> (פעולות של שיתוף)<sup>28</sup>; (ד) הענקת רשיונות לגופים פרטיים לפעול בתחומים חדשים; (ה) הפרטה על-דרך מחדל, קרי, בתחום "שהממשלה ורשויות אחרות מפסיקות לפעול בו, ובכך מפנות את המקום ליוזמות פרטיות" (ד) ו-(ה) הן דוגמות לסוג השלישי – פעילות פרטית במקומות שבהם המדינה אינה פועלת).<sup>29</sup> בחיי המעשה הדברים מורכבים אף יותר, באשר מופעי ההפרטה מגוונים ביותר ושונים בכל מגזר של פעילות מדינתית.<sup>30</sup> בגישה תיאורית נקט גם פרופ' ברק מדינה, בציינו כי במסגרת הדיון על מדיניות ההפרטה "מקובל להתמקד במעבר מאספקה של מוצר או שירות על ידי גוף ציבורי, בעל מונופול לאספקה על ידי גופים פרטיים, במכירת מניותיה של הממשלה בחברה ממשלתית או בהענקת סמכויות שלטוניות לגופים פרטיים".<sup>31</sup> בחיבור משותף בחרו דותן ומדינה לתאר את ההפרטה כ"מדיניות רבת-פנים", ובחרו להתמקד ב"מאפיין מרכזי שלה... הוא המעבר מאספקה של מוצרים ושירותים במימון ציבורי לאספקתם תמורת תשלום, ובעיקר לאספקתם במסגרת שוק חופשי".<sup>32</sup>

25 שם, בעמ' 471–472.

26 שם, בעמ' 472–474.

27 שם, בעמ' 478 ("שיתוף-פעולה ממוסד בין השלטון לבין עמותות... לשם מילוי תפקידים שהשלטון היה אמור למלא בעצמו בתנאים של רווחה תקציבית גדולה יותר"). ביתר פירוט ראו הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו **דוח מסכם** (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי – אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2003) [web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2DB60683-6DCD-4F0A-ABBD-47529F6B395D/14803/TheReviewCommittee\\_Galnoor2003.pdf](http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/2DB60683-6DCD-4F0A-ABBD-47529F6B395D/14803/TheReviewCommittee_Galnoor2003.pdf)

28 בסוג זה של פעולות הייתי כולל גם פעילויות של הרשות הציבורית המעידות על חשיבה עסקית, וכן גביית תשלומים בגין שירותי הרשות ומסחור של המרחב הציבורי. ברק-ארוז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 477–478.

29 שם, בעמ' 475.

30 ראו, לדוגמה, נייר-עמדה של ההסתדרות הרפואית בישראל, המנסה להסביר את הדרכים לעריכת הפרטה בתחום הבריאות בישראל, וזאת על רקע נסיבותיו המיוחדות של משק הרפואה בישראל: ביצוע פעילות שלטונית באמצעות קבלנים פרטיים (מיקור חוץ); הספקת שירותים בתשלום; יצירת מרחב לפעילות פרטית באמצעות פעילות שלטונית מצומצמת ותיאגוד בתי-החולים. ההסתדרות הרפואית בישראל "הפרטה במערכת הבריאות" (נייר-עמדה, 2007) [www.ima.org.il/Ima/Form](http://www.ima.org.il/Ima/Form) (Storage/Type1/hafrata.doc) (להלן: "הפרטה במערכת הבריאות").

31 פרופ' מדינה מוסיף כי "הפרטה מתייחסת גם לקביעת דרך המימון של אספקת המוצר, כלומר למעבר ממימון ציבורי למימון פרטי". ראו ברק מדינה "חוקה כלכלית", הפרטה ומימון ציבורי: מתווה להגבלת חופש הפעולה בקביעת מדיניות כלכלית" **ספר יצחק זמיר על משפט, ממשל וחברה** 583, 589–590 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005) (להלן: ברק מדינה "חוקה כלכלית").

32 תהליך שאותו כינו "מסחור". דותן ומדינה, לעיל ה"ש 19, בעמ' 288–289.

לבסוף, באחד החיבורים החשובים ביותר שנכתבו בעברית בנושא ההפרטה מתאר איל פלג את ההפרטה "כ'מונח-על' הטומן בחובו מספר רב של משמעויות"<sup>33</sup>, מהן ארבע מרכזיות:

1. מכירת נכסים אשר בבעלות המדינה לידיים פרטיות...
2. התקשרות בחוזים עם קבלנים פרטיים כדי שאלו יבצעו משימות ציבוריות. נהוג לכנות תופעה זו בשם 'contacting out'...
3. דה-רגולציה כהפרטה – ההפרטה אינה רק חיזוק של הבעלות הפרטית על חשבון זו הציבורית, אלא גם התרחקות מרגולציה ממשלתית המגבילה את זכויות הפרט ושימושיו במשאבים.
4. פתיחת השוק לתחרות – ליברליזציה שבסופה יפעלו בשוק מסוים גורמים פרטיים בנוסף לאלו הציבוריים.<sup>34</sup>

לעת עתה נסתפק בדברים אלה. בפרק ג נראה ביתר דיוק כיצד הוגדר ויושם תהליך ההפרטה בצה"ל. בפרק הנוכחי הייתי רוצה להתמקד בכמה סוגיות נוספות הקשורות להפרטה, לרבות – אבל לא רק – בתחומי הביטחון, ולהרחיב בהנמקת העמדה שלפיה סוגיית ההפרטה מורכבת בהרבה מכפי שהיא מוצגת בדיון הציבורי השגור. הדברים אמורים להיות פתח לדיון ציבורי ומשפטי עתידי יותר מאשר ניסיון להציע דיון מקיף ומסכם בתחום.

## 2. הטעמים להפרטה

### (א) שני טעמים "היסטוריים" ומגבלותיהם

אפתח בהתייחסות לטעמים העומדים ביסודה של מדיניות ההפרטה. רוב הכותבים בתחום מציינים שני טעמים מרכזיים להפרטה: שיקולים כלכליים ושיקולים אידיאולוגיים (שאף בהם יש מרכיב כלכלי משמעותי).<sup>35</sup> להבנתי, הטעמים שמקובל להציג כסיבות להפרטה אינם מספקים הסבר ממשי – לפחות לא באופן שישכנע אדם אשר מתלבט בשאלה זו באמת ובתמים – לא למניעי ההפרטה, לא להתרחבות התופעה בכל רחבי העולם ולא לפופולריות הנמשכת שלה במשך עשורים. בפרק-משנה זה אסביר את כוונתי, ובהמשך פרק א אנסה להציע כמה הסברים משלימים או חלופיים באשר לסיבות לאימוצה של מדיניות ההפרטה.

33 ראו איל פלג **ההפרטה כהצברה: גופים מופרטים במשפט הציבורי** 19 (רמות, 2005).

34 שם, בעמ' 19–20. וראו הגדרות נוספות המוצעות שם.

35 זוהי, כמובן, הצגה פשטנית של הנושא, אבל היא מספיקה לצורכי מבוא זה. להצגת היסודות התיאורטיים של רעיון ההפרטה ראו, למשל, HODGE, לעיל ה"ש 12, בעמ' 35–46.



**(ב) טעמים כלכליים**

הטעם העיקרי שמקובל לציין כמניע להפרטה הוא **יעילות כלכלית**. התיאוריה הליברלית הקלאסית מדברת על היעילות הכלכלית של השוק הפרטי, התחרותי, שבו צדדים פועלים על-פי רצונם ובמטרה למקסם את רווחיהם: "חיבור כל ה'תועלות' [הפרטיות] מביא לחברה תועלת גדולה יותר."<sup>36</sup> ניסוח אולי מוכר יותר מתבטא בדעה שהמשק הפרטי יעיל יותר בניהול עסקים מאשר המשק הציבורי. הרעיון הוא שהמדינה, אשר אינה מתמחה בניהול עסקים, אינה הגורם המתאים לפעול באופן ישיר בתחום המשק והכלכלה.<sup>37</sup> על-כן עדיף שהמדינה תתמקד בפיקוח על הפעילות המשקית, ותתערב רק כאשר יש צורך בכך, במיוחד במקרים של "כשל שוק", כגון במקרים שבהם קיים מונופול, כאשר יש א-סימטריה במידע בין היצרנים לצרכנים, כאשר יש צורך להגביל החצנות או כאשר יש צורך לספק מוצרים ציבוריים.<sup>38</sup> להשלמת הדיון בטיעון הכלכלי אבקש להוסיף שלוש הערות – שתיים של מדיניות ציבורית ושלישית של אמפיריקה כלכלית:

**ראשית**, כפי שאציין ביתר פירוט בפרק-משנה 4 להלן, אכן קיימים הבדלים משפטיים משמעותיים בין הכללים המסדירים את הפעילות במשק הממשלתי לבין אלה המסדירים אותה במשק הפרטי. אפשר בהחלט שיזמים פרטיים, אשר אינם מוגבלים על-ידי הכללים המשפטיים והביורוקרטיים המכבידים יותר החלים בשירות הציבורי, יוכלו להניב תוצאות עסקיות רווחיות יותר מאשר עסק ממשלתי מקביל. למשל, מעסיק פרטי גמיש מזה הציבורי ביכולתו לתגמל, לנייד או לפטר עובדים. אבל אין מדובר בגזרת גורל, אלא בהחלטות של מדיניות ציבורית העשויות להשתנות. כפי שנראה בהמשך פרק זה, ייתכן שהמדינה תבחר להגמיש את נוהל הפיטורים של עובדיה או תטיל בהקשר זה

36 "ובעניין יעילות המשק, התועלת מתבטאת בדרך כלל במיקסום העושר של הצדדים המעורבים, ומכאן של המשק כולו." ראו מיכל אגמון "מניית זהב" וההפרטה" **הפרקליט** מא 138, 139 (1993).

37 ראו, למשל, אמנון פורתגלי ומורן סבוראי "מאבק עובדי רכבת ישראל בהפרטה ובמיקור חוץ ולקחים מפסק-הדין בעניינם" **מעשי משפט** ד 205, 208 (2011) ("הטיעונים הכלכליים המצדדים בהפרטה מתבססים על ההנחה לפיה יכולתו של השוק הפרטי לנהל חברות הפועלות בשוק תחרותי עדיפה על יכולתה של הממשלה לנהל תאגידים אלו", וההסברים לכך כוללים את "בעיית הנציג", את בעיית ה"טרמפיסט" ואת החשש מפני התערבות פוליטית בניהול ובמינויים). באופן דומה ציין מבקר המדינה, לגבי הפרטת חברות ממשלתיות, כי "מסוף שנות השבעים ועד לאמצע שנות השמונים נבטו ניצנים ראשונים למדיניות ההפרטה של חברות ממשלתיות. מאז אמצע שנות השמונים נקטו ממשלות ישראל מדיניות הפרטה של חברות שאין הצדקה להמשך מעורבות ממשלתית ישירה בתחומים שבהם הן פועלות. מדיניות זו הואצה בראשית שנות התשעים. ההפרטה נועדה לתרום להתייעלות המשק בדרכים אחדות: 1. צמצום המעורבות הממשלתית הישירה בפעילות עסקית; 2. חשיפת החברות המופרטות, שיצאו מן החממה הממשלתית, לתחרות". מבקר המדינה **דוח שנתי 52 – לשנת 2001 ולחשבונות שנת הכספים 2000** 327 (2002).

38 לדיון בתיקון כשלי שוק אלה – כלומר, בהצדקה הכלכלית לאסדרה (רגולציה) – ראו אורי ארבל-גנץ "רגולציה – הרשות המפקחת" 37, 25–30 (נייר-עמדה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003), וכן: STEPHEN BREYER, REGULATION AND ITS REFORM 15–35 (Harvard UP 1984).

נטלים משפטיים מוגברים על עסקים פרטיים, ובכך תצמצם את הפער בעלות ההפעול בין המשק הציבורי לבין זה הפרטי.<sup>39</sup>

**שנית**, וברוח דומה, עד כמה יש לקדש את שיקולי היעילות הכלכלית בפעילות הממשלה? האם המדינה חייבת לתת משקל מכריע או אפילו בלעדי לשיקולים של יעילות כלכלית בפעילותה? האם יש להבחין בין פעילותה הציבורית לבין זו העסקית, ולדרוש פעילות יעילה כאשר המדינה קונה ומוכרת שירותים ונכסים? אינדיקציה בכיוון זה ניתן לקבל מדיני המכרזים.<sup>40</sup> לכיוון זה מפנה גם הביקורת הציבורית המלינה על כך שבמסגרת הפרטות מכרה המדינה נכסי ציבור לבעלי הון "בנזיד עדשים".<sup>41</sup> מאידך

39 לשון אחר, השיקולים הכלכליים אינם המרכיב הבלעדי, ויש פה גם רכיב אידיאולוגי משמעותי: מול השאיפה ליעילות כלכלית עומדים שיקולים חברתיים. היכולת לפטר בקלות היא יתרון כלכלי למעביד, אבל כנגדו יש אינטרס חברתי בזכויות העובדים, גם אם הוא מתורגם לעלות למעביד בדמות הטבות שכר וקושי להחליף עובדים כרצונו. דרך אגב, זו אחת הביקורות המרכזיות על מדדים בין-לאומיים הבוחנים את מידת התחרותיות של מדינות: רמת ה"ידידותיות" שלהן לעסקים ומידת הקלות שבה ניתן לעשות בהן עסקים משמעותן למעשה מידת העדר האסדרה של פעילות הכלכלה. מכאן שמדינות רבות מעדיפות להיות "לא-יעילות" בדרך שבה הן עושות עסקים כדי לשמר את אורח החיים שלהן, ולהפך. לדיון בדיווחי "Doing Business" של הבנק העולמי ובהשלכותיהם ראו להלן ה"ש 174 ו-214, וכן אצל: Ralf Michaels, *Comparative Law by Numbers? Legal Origins Thesis, Doing Business Reports, and the Silence of Traditional Comparative Law*, 57(4) AM. J. COMP. L. 765 (2009). לעניין התערבותה של המדינה ביחסי עבודה ראו, לאחרונה, חוק איסור קבלת ביטחונות מעובד, התשע"ב-2012.

40 החוקה של דיני המכרזים היא שיש לקבל את ההצעה הטובה ביותר מבחינה כלכלית. ראו במיוחד תק' 21(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ק"ת 826 ("ועדת המכרזים תבחר את ההצעה הזולה או היקרה ביותר, לפי הענין, זולת אם החליטה שלא לעשות כן בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו ולאחר שנתנה לבעל ההצעה הזולה או היקרה ביותר, לפי הענין, הזדמנות להביא טענותיו בפניה"). עומר דקל סבור כי המטרה הראשונה בחשיבותה במכרז היא שמירה על טוהר המידות ומניעת שחיתות, וכי שתי המטרות הנוספות – הגשמת יעילות כלכלית ושמירה על עקרון השוויון – הינן בדרגת חשיבות דומה אך משנית למטרה הראשונה. ראו עומר דקל "מטרות המכרז: השוויון אינו העיקר" **ספר יצחק זמיר על משפט, ממשל וחברה** 441, 488-489 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005).

41 ראו, למשל, תני גולדשטיין "יור" התנועה לאיכות השלטון פותח את הפה. ראיון" *ynet* 3.9.2004 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2972059,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2972059,00.html); סמי פרץ "מי באמת מרוויח מההפרטה?" *TheMarker* 7.11.2008 [www.themarker.com/markets/1.504525](http://www.themarker.com/markets/1.504525); איתי טרילניק "יש לכם 6 שקלים? אולי תוכלו לקבל רישיון לחיפוש גז ונפט" *TheMarker* 25.12.2011 [www.themarker.com/markets/1.1600211](http://www.themarker.com/markets/1.1600211) (בנייר-עמדה שהגישו לממשלה טוענים משפטנים מאוניברסיטת חיפה כי העדר שקיפות במועצת הנפט מותיר פתח ללחצים פוליטיים ולניגודי עניינים). טענות דומות נשמעות גם במדינות אחרות. ראו, למשל: Nirmala George, *India Auditor Says Billions Lost in Coal Scandal*, *THE BIG STORY* (Aug. 17, 2012), [bigstory.ap.org/article/india-auditor-says-billions-lost-coal-scandal](http://bigstory.ap.org/article/india-auditor-says-billions-lost-coal-scandal). לפירוט ראו: Comptroller and Auditor General of India, *Supreme Audit Institution of India*, [saiindia.gov.in/english/index.html](http://saiindia.gov.in/english/index.html). אבל השוו עמי גינוברג "אל על שווה פחות ממטוס" **הארץ**

גיסא, כאשר המדינה מנסה למקסם את המחיר שהיא מקבלת במכירת נכסי נדל"ן, למשל, נשמעות הערכות שלפיהן מחירי הקרקע שהמדינה גובה הם המונעים את ירידת מחירי הדירות<sup>42</sup> או טענות של שוויון חלוקתי שלפיהן על המדינה לסכסד את מחירי הקרקע לאוכלוסיות חלשות.<sup>43</sup> מכאן שיש בהחלט מקום לדון בשאלה אם מקסום רווחים על-ידי המדינה (למען קופת הכלל) הוא חיוני וראוי.<sup>44</sup> הצעת חוק ממשלתית מעניינת שנכתבה בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 מציעה שילוב מעניין של שיקולים כלכליים ושיקולים ציבוריים. ההצעה היא לחייב כל מאסדר (רגולטור) להביא בחשבון בפעולתו "בנוסף לכל שיקול אחר... את ההשפעה של הפעלת הסמכות... על רווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ואת השפעתה על קידום התחרות בתחום שעל אסדרתו הוא אמון".<sup>45</sup>

**TheMarker** 28.8.2012, 40 (בשנת 2003 הונפקה חברת התעופה הלאומית לציבור בבורסה לפי שווי של כ-450 מיליון ש"ח. האחים בורוביץ', ששלטו אז בארקיע, חשבו כי יצליחו במקום שבו נכשלה המדינה, והגדילו כעבור שנה את שיעור ההחזקה שלהם באל-על ל-40% בהשקעה של 90 מיליון ש"ח בלבד. ברם, כעבור שבע שנים צנח שווייה של אל-על ל-180 מיליון ש"ח – פחות ממחירו של מטוס חדש מדגם בואינג 737). ראו גם את דבריו של מנהל רשות החברות הממשלתיות וממלא-מקום מנכ"ל משרד האוצר שלפיהם "הביקורת על ההפרטות מוצדקת, כמעט ככלל, בהפרטות שבהן המדינה לא מקבלת את מלוא הערך הכלכלי של החברה המופרטת". ראו אורה קורן "לא הכל ראוי להפרטה – במיוחד שירותי בריאות, חינוך ומשפט" **הארץ** **TheMarker** 17-16, 29.8.2012.

42 ראו, למשל, אהוד המאירי "הדרך להוריד מחירי הקרקעות ולהפחית את מחירי הדירות: שינוי שיטת המכרזים" **הארץ** **TheMarker** 4.1.2013, 44 ("מינהל מקרקעי ישראל מתנהל כמונופול במכרזים שהוא מפרסם – מוכר לכל המרבה במחיר ומחליט מתי וכמה קרקעות לשווק. על ידי מכירת הקרקעות במחיר הממוצע של כלל ההצעות שהוגשו, ניתן להוריד את מחירי הדירות").

43 ראו, למשל, נמרוד בוסו "סגן ראש אגף התקציבים: אין שום מדיניות של מיקסום רווחי המדינה ממחירי הקרקעות" **TheMarker** 4.10.2011 1.1506694 [www.themarker.com/realestate/1.1506694](http://www.themarker.com/realestate/1.1506694). ראו גם זוהר בלומנקרנץ "מונופול על השמים: כך מנצלת רשות שדות התעופה את כוחה" **TheMarker** 24.10.2011 1.1529694 [www.themarker.com/consumer/tourism/1.1529694](http://www.themarker.com/consumer/tourism/1.1529694); רם עוזרי וזוהר בלומנקרנץ "שאמה: אם עמלת המרת המט"ח בנתב"ג תעלה – נגביל בחקיקה" **TheMarker** 30.10.2011 1.1534972 [www.themarker.com/consumer/tourism/1.1534972](http://www.themarker.com/consumer/tourism/1.1534972).

44 השוו באופן דומה בין שני פסקי-דין שעסקו בהחלטה של מנהל מקרקעי ישראל בעניין הקצאת קרקע, אשר תוצאותיהם היו הפוכות: בג"ץ 143/64 **אדטו נ' עמידר החברה הלאומית לשיכון עובדים בע"מ**, פ"ד יח(3) 51, 52-53 (1964) (כגוף מסחרי, מנהל מקרקעי ישראל שואף לקבל את המחיר הטוב ביותר תמורת נכסיו, אולם כגוף ציבורי אסור לו לשאת פנים ולהפלות בין אזרחים, ומותר לו להביא בחשבון מטרות ציבוריות כלליות, כגון צורכי הפיתוח של הנכסים הנמכרים על-ידיו); ובג"ץ 4422/92 **עפרן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד מז(3) 853 (1993) (הרווח הכלכלי שהמנהל עשוי להפיק מהעסקה אינו טעם ענייני לסטייה ממדיניותו ואינו בבחינת התנהגות הגונה).

45 ראו ס' 2 לתזכיר חוק לשינוי חברת-כלכלי (תיקוני חקיקה) (הגברת התחרות וטובת הצרכן), התשע"ב-2012 (הצעת חוק מטעם הממשלה, 16 ביולי 2012).

**שלישית**, אולי היתרון המרכזי של הטיעון הכלכלי הוא שניתן לכאורה להוכיח באופן אמפירי. לאחר שנצבר ניסיון נרחב בהפרטות בישראל ובעולם, היינו מצפים שתהיה תשובה ברורה לשאלות הבסיסיות: האם ההפרטות שנעשו בישראל (ובעולם) הן הצלחה כלכלית?<sup>46</sup> האם המשק הפרטי אכן הוכיח את עצמו כיעיל יותר מזה הציבורי? האם שירות מופרט אכן זול יותר, בשורה התחתונה, למשל המיסים, והאם זה המצב גם כאשר מביאים בחשבון את העלות של פיקוח ציבורי על שירותים מופרטים? התשובות לכל אותן שאלות מעט מורכבות מן הצפוי.

כאשר השאלות מוצגות באופן תיאורטי בחלל האוויר, לפני שמוצג המידע האמפירי הקיים בנושא, ניתן לצפות שלרבים מאיתנו יהיו אינטואיציות כאשר לתוצאות הצפויות. אלה קשורות לנסיון החיים ואולי לעמדה האידיאולוגית של כל דובר כאשר להפריטה, וייתמכו בוודאי באנקדוטות משכנעות. פרופ' יוסי יונה, אחד מראשי צוות המומחים של המחאה החברתית, מביא את סיפור כשלון ההפרטה של שירותי הרכבת בבריטניה, כדוגמה האמורה להטיל ספק בליבם של "המאמינים באגדה... שממשלות אינן יודעות לנהל. רק הפרטתם של השירותים הציבוריים והפקדתם בידי יזמים פרטיים יביאו להתייעלותם ולהורדה ניכרת במחיר שעל הציבור לשלם כדי לרכוש אותם".<sup>47</sup> פרופ' זמיר מעלה את טענתם של תומכי מדיניות ההפרטה שלפיה "הניסיון מלמד כי המדינה אינה מהווה מסגרת מוצלחת לפעילות משקית", ומציין כ"דוגמה שכיחה להוכחה של טענות אלה [את] ההפרטה של שירות הטלפונים". הוא מציין כי בשנים הרבות שבהן נוהל שירות זה על-ידי משרדי ממשלה, "השירות שניתן... היה בלתי-יעיל בצורה קיצונית: אדם מן השורה היה נאלץ להמתין במשך שנים עד שמשרד התקשורת היה מוכן ומזומן להתקין בביתו טלפון". המצב החמור הוביל להעברת השירות לחברה ממשלתית – חברת "בזק בע"מ". "זמן קצר לאחר מכן חל שיפור עצום בשירות הטלפונים... [ו]לאחר זמן, לאור ההצלחה, מכרה המדינה את החברה הממשלתית לגוף

46 לאמיתו של דבר, גם הכלכלה אינה שוקלת רק שיקולי יעילות, אלא מביאה בחשבון שיקולים נוספים, כגון הטיות פסיכולוגיות של מקבלי החלטות. לדיון ראשוני ראו "כלכלה התנהגותית" ויקיפדיה 27.2.2013 כלכלה\_התנהגותית/it.wikipedia.org.he.

47 ראו יוסי יונה "לקחי הרכבת הבריטית" הארץ 21.8.2012, 15 (יונה סבור ומסביר כי לנוכח עמדתו האידיאולוגית של ראש הממשלה השמרני של בריטניה בעד הפרטות, הלה צפוי לרחות הצעות להלאמת שירותי הרכבת ולאפשר לזכיינים דווקא להעלות את מחירי הנסיעה ברכבת. "אז אפשר שהקרב בבריטניה אבוד. אך האם הוא אבוד גם בישראל?" שואל יונה). דרך אגב, לפי הדין-וחשבון השנתי של רשות החברות הממשלתיות, הרוויחו החברות הממשלתיות כ-2.6 מיליארד שקלים בשנת 2009, וכ-1.1 מיליארד שקלים בשנת 2010. לעומת זאת, בשנת 2011 הפסידו החברות הממשלתיות 365 מיליון ש"ח. ראו אבי בר-אלי, דניאל שמיל, אורה קורן ומוטי בסוק "החברות הממשלתיות הפסידו 365 מיליון שקל – והשכר מזנק" TheMarker 6.5.2012 – www.themarker.com/dynamo/1.1700981; רשות החברות הממשלתיות, דוחות כספיים – www.gca.gov.il/GCA/HomePage. לדיון מעניין בנושא הפרטת הרכבת בישראל ראו פורטוגלי וסבוראי, לעיל ה"ש 37.

פרטיי".<sup>48</sup> אכן, יש הפרטות שהצליחו ויש הפרטות שכשלו בצורה מחפירה.<sup>49</sup> יש גם הלאמות, גם בעת הזו, שכשלו בצורה מחפירה.<sup>50</sup>

48 ראו זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 40. ודוק, כפי שציינה ברק-ארז, "פתיחתו לתחרות של תחום הטלפוניה... לא ייתרה את הפיקוח של משרד התקשורת על ענף זה מן ההיבט של תקנים טכנולוגיים ומהירים", ותהליך ההפרטה הנרחב של תחום התקשורת בכללותו "הוליד בשנים האחרונות התדיינות אינטנסיבית בבג"צ, בעיקר בקשר לתחרות בתחום של שידורי הכבלים והלוויין, אך גם בהקשרים נוספים, כגון זה של פרסומות בטלוויזיה המסחרית". ראו ברק-ארז "הוראת המשפט המינהלי", לעיל ה"ש 18, בעמ' 515 (הציטוט הראשון) ובעמ' 516 (הציטוט השני). רוצה לומר, יציאתה של המדינה מתחום הפעילות הישירה בענף רק הדגישה את אחריותה בתחום הפיקוח על פעילות הענף, והרחבת תחומי ההפרטה לא הוציאה בהכרח את הדיון בנושאים אלה מתחום המשפט המנהלי או מגבולו של בג"ץ.

49 על כשלונן של הפרטות בישראל ראו שי ניב "משרד הבריאות ידרוש להלאים שירותי בריאות התלמיד" **גלובס** 17.1.2012 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000716442](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000716442); איתמר כהן "זליכה: מדיניות ההפרטה בישראל נכשלה" **TheMarkerCafé** 5.1.2010 [cafe.themarker.com/post/1401960](http://cafe.themarker.com/post/1401960); גיא רולניק "ההפרטה נכשלה – צריך לעצור אותה מיידית" **TheMarker** 20.5.2010 [www.themarker.com/markets/1.573108](http://www.themarker.com/markets/1.573108); רוני לינדר-גנץ "ההפרטה נכשלה: אם תפרוץ מגיפה בישראל – זה יהיה באחריותי" **TheMarker** 13.6.2011 [www.themarker.com/news/1.654827](http://www.themarker.com/news/1.654827). אבל השוו ליאור דטל "קרן רש"י הצליחה היכן שמשרד החינוך נכשל? בתי ספר עברו לניהול קרן פרטית – ושיעור הזכאים לבגרות זינק" **TheMarker** 6.12.2012 [www.themarker.com/career/1.1880595](http://www.themarker.com/career/1.1880595) (ברשת דרכא, שהוקמה על-ידי קרן רש"י, דוחים את הביקורת על הפרטת החינוך – "אנחנו לא מחליפים את הרשות המקומית, אלא עובדים יחד אתה ויוצרים מכפיל כוח"). לתמונה כוללת ראו אמיר פז-פוקס ואלעד לשם **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דוח שנתי 2011** (מכון ון ליר בירושלים, 2012) [www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/155\\_PDF.pdf](http://www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/155_PDF.pdf); הפרטה שהצליחה" **TheMarker** 19.3.2009 [www.themarker.com/markets/1.525404](http://www.themarker.com/markets/1.525404). ראו גם איתן לסרי "תועלות וביקורת ביישום תהליך ההפרטה בישראל" **News1** 17.7.2011 [www.news1.co.il/Archive/003-D-61848-00.html](http://www.news1.co.il/Archive/003-D-61848-00.html).

50 דוגמה לכך היא פרויקט הרכבת הקלה בתל-אביב, אשר הועבר באוגוסט 2010, על-פי החלטת החשב הכללי, מידי הזכייין הפרטי שזכה במכרז לידי החברה הממשלתית נת"ע. הזכייין הפרטי ביקש תוספת של 300 מיליון ש"ח, ועלות הפרויקט הייתה אמורה להיות 11 מיליארד ש"ח. עכשיו הצפי הוא לעלות של 14.3 מיליארד ש"ח לפחות. "עכשיו, שלוש שנים לאחר המעבר, הפרויקט תקוע. נת"ע מתפקדת בקושי. הפרויקט גדול עליה בכמה מידות... במקום לשלם 300 מיליון שקל, נשלם יותר מ-3 מיליארד, ובמקום שהפרויקט יסתיים בעוד שנתיים-שלוש, הוא יסתיים בעוד 10 שנים – אם בכלל יסתיים. כי כך פועל המגזר הציבורי. כך פועלת חברה ממשלתית שאין לה שום סיבה למהר... מספר העובדים גדל, התקציב מתנפח, המינויים הפוליטיים של אנשים לא מתאימים ממשכים להתבצע, אין יד מכוונת ואין דין וחשבון על טעויות ועיכובים". נחמיה שטרסלר "מחדל התחבורה הגדול מכולם" **הארץ** 26.7.2013, 2. ראו גם אבי בר-אלי "הרכבת הקלה תקועה – המינויים הפוליטיים דוהרים" **הארץ** **TheMarker** 17.7.2013, 8-9. אבל השוו שלומי שפר ותמר טרוים "ב-2013 תהיה רכבת תחתית בתל אביב" **הארץ** 12.2.2008 [www.haaretz.co.il/misc/1.1304260](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1304260). זוהי דוגמה קיצונית, כמובן: כבר פעלו בישראל מחלקות

יש גם להודות שקשה מאוד להוכיח טענה כללית באמצעות דוגמות ספורות,<sup>51</sup> וכן שייכתנו סיבות רבות ומורכבות לכישלון או להצלחה של הפרטה (או של הלאמה) מעבר לעצם ההחלטה אם לקיים את הפעילות באמצעות גוף ציבורי או פרטי. בין הסיבות ניתן לציין שינויים טכנולוגיים, בעיות הקשורות למצבו של המשק כולו, רמת הסיוע של הממשלה לתחום המופרט לפני ההפרטה ואחריה, איכות הפיקוח האסדרתי ועומקו, וכן איכותו של הזכיין הפרטי המיישם את ההפרטה. יש גם קשיים מתודולוגיים בעריכת מחקרים כלכליים בתחום,<sup>52</sup> ואם מתרחקים משאלת המחיר הכלכלי המשולם על-ידי משלמי המיסים בעבור השירות – כמופרט או כציבורי – יש להודות כי השאלה אם הפרטה הצליחה או נכשלה מבחינה חברתית כוללת אינה טריוויאלית כלל ועיקר.<sup>53</sup> מכאן הצורך בזהירות מפני דוגמטיות בקבלת החלטות בדבר הפקדת פרויקט בידי גוף פרטי או ציבורי.<sup>54</sup>

לעבודות ציבוריות שהוציאו לפועל פרויקטים ציבוריים משמעותיים. פיקוח נאות ומקצועי היה יכול להוביל לתוצאה אחרת.

51 האם ניתן להפיק ממצאים אמפיריים מאנקדוטות? השוו סם ש' רקובר **הבחין חתול: מתודולוגיה ופילוסופיה** 52 (הוצאת ספרים אקדמית יזרעאל, 2008) (אשר דן בבנייה ובבחינה של השערות מאנקדוטות).

52 ראו חיים פרשטמן **מחלוקות בכלכלה – גבולות ההפרטה** 8 (מכון ון ליר בירושלים, 2007).

53 האם המקרה של מורי קבלן הוא הצלחה או כישלון? ראו הילה ויסברג "מורי קבלן: כך נראות תוצאות הפרטת מערכת החינוך" **TheMarker** 10.2.2012 [www.themarker.com/career/1.1638665](http://www.themarker.com/career/1.1638665). כן ראו שאול אמסטרדמסקי "דו"ח טאוב: הפרטת השירותים החברתיים עלתה למשקי הבית ביוקר" **כלכליסט** 27.11.2012 [www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L-3588774,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/1,7340,L-3588774,00.html) (להערכת מרכז טאוב, "איכות השירותים המופרטים מידרדרת, וכתוצאה מכך הציבור נאלץ לשלם יותר על שירותים שבעבר סיפקה המדינה, ואי-השוויון גדל").

54 באחד המאמרים הטובים ביותר שקראתי בנושא ההפרטה מציינת מירב ארלוזורוב שלוש נקודות המופנות למתנגדים האידיאולוגיים של ההפרטה. **ראשית**, היא מזכירה כי מרבית העיתונות בישראל, לרבות עיתון **הארץ**, מצויה בבעלות פרטית. "אז הנה לכם פרדוקס: גופים פרטיים, שכל מטרתם להשיא רווחים, מרכזים בידיהם בעולם החופשי את השירות הציבורי הקריטי של חופש הדיבור... איך ייתכן שחזירים [קפיטליסטיים] יתפקדו גם ככלבי השמירה של הדמוקרטיה?" **שנית**, היא מודה כי יש בתחום ההפרטות גם כשלונות לצד הצלחות, אבל טוענת כי אלה גם אלה תלויים בפרטי הביצוע, ולא בעיקרון. כך, למשל, "ההוסטלים של ניצולי השואה, שבעליל נוהלו בצורה מחפירה – וטוב עשתה המדינה שהלאימה אותם – נוהלו בידי עמותה שלא למטרות רווח... עמותות אחרות מגישות שירותי חינוך ורווחה מצטיינים למטופלים שלהן, ועושות זאת בהצלחה כבר עשרות שנים". השאלה אם הפרטה של שירותים חברתיים טובה אם לאו תלויה בארגון שבו מדובר, באתיקה ובתרבות הארגונית שלו, בפיקוח עליו, בתקציב שעומד לרשותו וכדומה. **שלישית**, לגישתה של ארלוזורוב, "הפרטה בוודאי אינה פסולה מעיקרה. לפסול הפרטה פירושו לפסול את המגזר הפרטי כולו, כאילו המגזר הפרטי אינו מסוגל להגיש שירות מצטיין ואתי ללקוחותיו. קביעה כזאת אינה עולה בקנה אחד עם הצלחה של הכלכלה החופשית במאות השנים האחרונות". ראו מירב ארלוזורוב "חזירים קפיטליסטיים שומרים לנו על הדמוקרטיה" **הארץ TheMarker** 2, 10.11.2011.

אבל כיום אנו מצויים שלושה עשורים ויותר מאז החל גל ההפרטות, אשר ייזומו מיוחס לראש ממשלת אנגליה מרגרט תצ'ר ולנשיא ארצות-הברית רונלד רייגן,<sup>55</sup> וקידומו הנמרץ מיוחס לבנק העולמי ולקרן המטבע הבין-לאומית, במסגרת מה שכונה "קונסנזוס וושינגטון" – חבילת הרפורמות שגופים אלה והאוצר האמריקאי ראו כחיוניות לפתרון משברי כלכלה במדינות מתפתחות.<sup>56</sup> לנוכח המידע הרב שהצטבר במדינות רבות על תחומי פעילות מגוונים, היה אפשר לכאורה לצפות שנוכל כבר לדרוש ממצאים אמפיריים ומסקנות אשר יאששו או יזמו את התיאוריות של הכלכלנים הליברלים בדבר יעילותן של ההפרטות. התוצאה המעט מפתיעה היא שהכלכלנים אינם יכולים בהכרח לספק תוצאה חד-משמעית איזה משק יעיל יותר מבחינה כלכלית "נטו" – המשק הפרטי או המשק הציבורי.<sup>57</sup> כפי שהסביר חיים פרשטמן:

"הגבולות הראויים בין הציבורי לפרטי נדונו במשך שנים רבות... הרושם המתקבל מהדיון הציבורי הוא שהכלכלה – כגוף ידע – תומכת באופן חד-משמעי בהפרטת כל גוף, מוסד או שירות שניתן להפרטה... בחינת המחקרים בכלכלה מלמדת שבצד תמיכה רחבה ביתרונות הבעלות הפרטית מתקיים דיון ער

55 במאמר זה איני עוסק ברכיב השני של המהפכה המיוחסת לתצ'ר ובעיקר לרייגן – הרעיון של הסרת אסדרה (דה-רגולציה). בנושא זה דומני שהסיכון הגלום בפיקוח-חסר של המדינה על המשק, ובמיוחד על המוסדות הפיננסיים, הובהר לכל בעשורים האחרונים, וביתר שאת במשבר הכלכלי של השנים האחרונות. בהקשר זה מעניינת התבטאותו הבאה של השופט פוונר (אשר מונה על-ידי רייגן ונחשב אבי חקר התחום של משפט וכלכלה):

"I was an advocate of the deregulation movement and I made – along with a lot of other smart people – a fundamental mistake, which is that deregulation works fine in industries which do not pervade the economy... The financial industry undergirded the entire economy and if it is made riskier by deregulation and collapses in widespread bankruptcies as what happened in 2008, the entire economy freezes because it runs on credit." *Reagan-Appointed Judge: Deregulation Movement Made 'A Fundamental Mistake'*, HUFF POST BUSINESS (Aug. 24, 2012), [www.huffingtonpost.com/2012/08/24/richard-posner-deregulation\\_n\\_1828256.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/08/24/richard-posner-deregulation_n_1828256.html).

56 ראו בעניין זה: Joseph E. Stiglitz, *Foreword*, in PRIVATIZATION – SUCCESSES AND FAILURES (Gérard Roland ed., Columbia UP 2008); *Washington Consensus*, WIKIPEDIA, 3.3.2014, [en.wikipedia.org/wiki/Washington\\_Consensus](http://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus)

57 ראו, למשל: Klaus M. Schmidt, *The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach*, 12(1) J.L. ECON. & ORGAN. 1, 1 (1996) ("economic theory still finds it difficult to explain what makes the difference between a privatized and a nationalized firm"). לניסיון נוסף להסביר את האיוון הכלכלי בין הפרטה להלאמה ראו: Jean-Jacques Rosa, *Nationalization, Privatization, and the Allocation of Financial Property Rights*, 75(4) PUBLIC CHOICE 317 (1993).

בגבולות ההפרטה... התיאוריה הכלכלית אכן מציינת סיבות רבות המובילות למסקנה שפירמה פרטית יעילה יותר, אך המסקנה אינה גורפת.<sup>58</sup>

או כפי שכתב הכלכלן ג'וזף שטיגליץ בשנת 2008 :

"The experiences of the last 15 years have cast a pallor over this unbridled enthusiasm for privatization... [A] new, more pragmatic consensus is developing – more consistent with economists' normal two-handed stance, 'it depends.' Privatization has had some successes, but it has also been marked by dramatic failures and disappointments."<sup>59</sup>

הנתונים האמפיריים עשויים להראות יתרון כלכלי מסוים להפרטות, אבל להבנתו, כמי שאינו כלכלן, אין מדובר בניצחון ב"נוק-אאוט". "הפנייה למחקר האמפירי", כפי שהסביר פרשטמן, "גם היא לא נתנה תשובות פסקניות"<sup>60</sup>, וכפי שציינו פורטוגלי וסבוראי, "עד היום לא נערך ולא הוצג לפני מקבלי ההחלטות ולפני הציבור כל תחשיב כלכלי שקול המנמק איזו תועלת כלכלית או חברתית הפיקו הממשלה או הציבור

58 ראו פרשטמן, לעיל ה"ש 52, בעמ' 7; והוא מוסיף: "יש מקרים שבהם פירמה פרטית תחת רגולציה תהיה יעילה יותר, אך במקרים אחרים המבנה העדיף הוא פירמה ממשלתית" (שם, בעמ' 8).

59 Stiglitz, לעיל ה"ש 56, בעמ' IX.

60 "הוויכוח נמשך ועדיין לא ניתנה תשובה פסקנית המשרטטת קווים ברורים להמשך תהליך ההפרטה." ראו פרשטמן, לעיל ה"ש 52, בעמ' 8. לסיכום מועיל של הדיון ראו: William L. Megginson & Jeffrey M. Netter, *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, 39(2) J. ECON. LIT. 321 (2001); Dru Stevenson, *Privatization of State Administrative Services*, 68 LOU. L. REV. 1285, 1312 (2008) ("Privatization of state administrative services may appear at first to be a panacea for the universally acknowledged problems of bureaucracies... In the end, it is not clear that we were any worse off having civil servants within the traditional bureaucracy perform the government's tasks"); Eduardo Araral Jr., *The Failure of Water Utilities Privatization: Synthesis of Evidence, Analysis and Implications*, 27(3) POL'Y & SOC'Y 221 (2008); Adnan Filipovic, *Impact of Privatization on Economic Growth*, 14 ISSUES IN POLITICAL ECONOMY (2005), available at org.elon.edu/ipe/Adi%20final.pdf; Paul Cook & Yuichiro Uchida, *Privatization and Economic Growth in Developing Countries* (Centre on Regulation and Competition Working Paper No. 7, 2001), available at ageconsearch.umn.edu/bitstream/30634/1/cr010007.pdf ("there is a robust partial correlation between privatisation and economic growth, suggesting that privatisation has contributed negatively to economic growth").



מההפרטות שנעשו עד כה".<sup>61</sup> כאמור, דוחות שונים שנכתבו בנושא מעלים את החשש שכאשר מביאים בחשבון את ההשלכות הכלכליות והחברתיות במלואן, קשה לראות בהפרטה הצלחה כלכלית מובהקת, ודומני שהדברים ידועים.

### (ג) טעמים אידיאולוגיים – ראשית דבר

אין ספק שניתן לזהות בגל ההפרטות היבט אידיאולוגי-פוליטי מובהק, המשתלב היטב עם ההיבט האידיאולוגי-הכלכלי הליברלי. בצורה הכללית ביותר ניתן לומר כי מדובר בעמדה רעיונית השואפת לצמצם את היקף הסמכויות המצויות בידי הממשל, כלומר, את היקף האוטונומיה אשר נלקחת מ"העם" ומועברת כסמכויות ל"נציגיו".<sup>62</sup> תפיסה זו מעדיפה להשאיר פעילויות רבות ככל האפשר בידי אנשים פרטיים (או בידי עסקים פרטיים), וכאשר יש הכרח להפקיד סמכות מסוימת בידי רשות ציבורית, היא מעדיפה להפקידה בידי הרשות הקרובה ביותר לאזרח. במדינה פדרלית כארצות-הברית יעדיפו הדוגלים בדעה זו להפקיד סמכויות – שוב, רק אם הדבר הכרחי – בידי המדינות המרכיבות את הברית, ולא בידיה של הרשות הפדרלית המרכזית.<sup>63</sup> הדברים מתחברים

61 ראו פורטוגלי וסבוראי, לעיל ה"ש 37, בעמ' 209. בהקשר זה מעניינים הדברים הבאים שאמר יושב-ראש ועדת הכספים בכנסת השמונה-עשרה, חבר-הכנסת משה גפני, בסיום ישיבה שקיימה הוועדה ובה הוצג דוח של מכון ון ליר בירושלים על תהליכי ההפרטה: "אני מבקש לקבל החלטה כהצעת סיכום. אנחנו אומרים שיש הפרטות שהן טובות או אפילו סבילות, יש הפרטות שהן לא טובות ובמקרים מסוימים אפילו בממדים של אסון חברתי כמו בנושא של אחיות בריאות התלמיד. לכן בהפרטה הבאה שמשדד האוצר יביא לוועדת הכספים, אנחנו נדרוש פירוט של ההפרטות שהיו במשך עשר השנים האחרונות ומה עלה בגורלן של ההפרטות... מה קרה עם כל הפרטה, מי הרוויח ומי הפסיד." ראו פרוטוקול ישיבה מס' 1107 של ועדת הכספים, הכנסת ה-18 (4.6.2012) [www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx?ComId=2](http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?ComId=2).

62 "הזרם הליברלי המסורתי תומך בהפרטה, משום שאז עובר תהליך קבלת ההחלטות העיסוקיות מפיקי הממשל לסקטור הפרטי. החלטות יתקבלו אז על-פי העדפותיהם האישיות של פרטים בחברה דבר שיביא לחירות הפרט, למיקסום האושר ולחברה דמוקרטית יותר. תורות אידיאולוגיות אלו התפתחו במאות השמונה-עשרה והתשע-עשרה." אגמון, לעיל ה"ש 36, בעמ' 139. להשלמת הדיון ראו בג"ץ 1/49 בזרנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב(1) 80 (1949).

63 דברים אלה קיבלו ביטוי בחוקה הפדרלית משנת 1789, אשר הפקידה סמכויות מוגבלות בלבד בידי הממשל המרכזי הפדרלי שהוקם בארצות-הברית. התיקון העשירי מסביר את השקפת-העולם שביסוד החוקה בצורה ברורה ביותר: כל הסמכויות והכוחות מצויים בידי "העם". חלקם הואצל בחוקה זו לידי הממשל הפדרלי. כל סמכות שלא הואצלה לממשל הפדרלי יכולה להיות מואצלת על-ידי העם, תושבי כל מדינה ממדינות ארצות-הברית, לממשל של אותה מדינה. כל סמכות שלא הואצלה למדינה – נשארת בידי הפרט. האנלוגיה בעולמנו כיום מזכירה שבררת-המחדל, אם הממשל אינו מוסמך לבצע פעילות מסוימת (או הוסמך ובחר לא לפעול בתחום), היא שהסמכות לבצע את הפעילות מצויה בידי העם, ועל-כן יכולה להתממש על-ידי תאגיד או אדם פרטי בגבולות הדין. נוסח התיקון העשירי הוא זה: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people" (U.S. CONST. amend. X).

יפה עם העמדה הכלכלית המאמינה ביכולתו העדיפה של הפרט לעשות לרווחתו וביתרונותיו הכלכליים של השוק הפרטי על ההסדרה הממשלתית, ומסבירים את שאיפתם של הדוגלים בעמדות אלה לצמצם ככל האפשר את גודלו של הממשל, את מספר עובדיו ואת היקף המשאבים העומדים לרשותו.<sup>64</sup>

אם לחבר את הדברים להקשר ההיסטורי ולשיח הפוליטי הנפוץ, מקובל לומר כי המגמה העולמית המודרנית של הפרטה נובעת מפועלם של שני המנהיגים השמרנים המובהקים של בריטניה וארצות-הברית – מרגרט תצ'ר ורונלד רייגן – בשנות השמונים.<sup>65</sup> אלה העמידו בבסיס מדיניותם הכלכלית גישה המבקשת לצמצם את היקף המשק הציבורי ("ממשלה קטנה") ולאפשר קיום רחב-טווח ככל האפשר של פעילויות באמצעות המשק הפרטי ("החופשי"), תוך שחרורו המרבי מהביורוקרטיה הממשלתית, אשר חונקת יוזמה ופעילות ומייקרת אותה במידה רבה. כעניין מדיני יש לציין כי מדובר בחלק מגל פוליטי-כלכלי שמרני, שמקובל לתארו כתגובת-הנגד הימנית על מדינת הרווחה שפותחה על-ידי ממשלות השמאל במחצית הראשונה של המאה העשרים.<sup>66</sup> בחיבור בין עמדה כלכלית לבין אידיאולוגיה ניתן לומר כי בעוד מפלגות השמאל רואות במדינה את הדרך לפתרון בעיות חברתיות וכלכליות, אלה הדוגלים בכלכלה של שוק חופשי הפכו במידה רבה את המדינה לחלק מה"בעיה".<sup>67</sup> כלומר, ניתן בהחלט להסביר

64 בישראל סוגיה זו אולי אינה נמצאת במרכז הדיון הציבורי, אבל במדינות אחרות, ובמיוחד בארצות-הברית, דווקא כן. ראו, למשל, "במוקד המירוץ לנשיאות: להרעיב או לפטם את מפלצת הממשלה הגדולה?" **הארץ** TheMarker 30.7.2012, 22 ("הרפובליקאים תוקפים בזעם את התקציב הממשלתי הגדל והולך של ממשל אובמה, אך בפועל, גם אם ייבחר, רומני לא יצליח לקצץ אותו באגרסיביות").

65 השוו כ"ץ, לעיל ה"ש 22, בעמ' 23–24; פלג, לעיל ה"ש 33, בעמ' 20–22. דונהו מזהה את תחילת השימוש במונח "הפרטה" עוד בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים, ומדגיש את ההבדלים ביישום ההפרטה בין אירופה לבין ארצות-הברית. DONAHUE, לעיל ה"ש 14, בעמ' 4–6. לתיאור הרקע לשקיעתה של הפעילות התעשייתית הממשלתית (state-owned enterprise) במדינות המערב ולתחילת תהליך ההפרטה ראו: Pierangelo Toninelli, *From Private to Public to Private Again: A Long-Term Perspective on Nationalization*, 43(4) ANÁLISE SOCIAL 675 (2008).

66 פרופ' סטאר (Starr, לעיל ה"ש 14, בעמ' 6) מציין: "[H]owever varied and at times unclear in its meaning, privatization has unambiguous political origins and objectives. It emerges from the countermovement against the growth of government in the West and represents the most serious conservative effort of our time to formulate a positive alternative"

67 השוו: LAWRENCE D. BROWN & LAWRENCE R. JACOBS, *THE PRIVATE ABUSE OF THE PUBLIC INTEREST: MARKET MYTHS AND POLICY MUDDLES* 22–55 (Univ. of Chicago Press 2008): "[T]he core teachings of the free market school that started its rise to prominence and power in the 1960s can be boiled down to five pathologies that afflict government and make it 'the problem.' These pathologies include the contentions that government mainly fails, that government is incompetent, that government means capture,

את העמדה הפוליטית כלפי הפרטה במסגרת החלוקה המקובלת של "ימין" ו"שמאל" בדמוקרטיה המערבית. ניתן לתאר זאת כך: ציבור הבוחרים שבע הבטחות בדבר יתרונותיה של הפעילות הממשלתית – הנעשית על-ידי הפקידות המקצועית, נאמנת הציבור, אשר אינה פועלת ממניעים אישיים או לשם כוונת רווח – והתאכזב ממצאות חיים של בירוקרטיה מסואבת ופוליטית ושל פקידות לא-יעילה שאינה ניתנת לפיטורים, עד כדי כך שהיה מוכן לתת סיכוי להבטחות בדבר יעילותו של השוק הפרטי ובדבר האפשרויות הבלתי-מוגבלות של היזמות האישית הקיימות בהעדר הכבדות אסדרתיות. מסביר פרופ' דורון:

"התודעה החברתית-כלכלית שהתפתחה במאה ה-20 וקיבלה ביטוי פוליטי-אידיאולוגי בדמות מדינת הרווחה במערב ובדמות המשטרים הקומוניסטיים במזרח, נשענה על שתי 'אמיתות' שהקשו על פעילותו התקינה של הממשל. 'האמת' הראשונה נגזרה מתוך אמונה כי בכוח המדינה לעשות את האנשים לטובים יותר, והשנייה הפנימה את הרעיון שאנשי הממשל אכן מבינים ויודעים יותר טוב מאחרים כיצד להניע את האנשים שעל רווחתם הם מופקדים... לקראת סוף המאה התברר כי 'אמיתות' אלו אינן נכונות... לכן החל במקומות רבים תהליך... של השתחררות מאמונות [אלה]... כמעט בכל מקום הייתה מסקנת הממשלים דומה – יש להשתחרר מפונקציות שייצורן אינו מעניק למדינה יתרון יחסי על פני גורמים אחרים."<sup>68</sup>

תוצאת הדברים הייתה מדיניות של הפרטה וצמצום האסדרה הממשלתית המפקחת. מדיניות זו זכתה בחיקוי נרחב בכל רחבי העולם, ומשנות השמונים – גם בישראל. בראשית שנות התשעים יותר מתשעים מדינות כבר יישמו מדיניות הפרטה ברמה זו או אחרת.<sup>69</sup> בהקשר זה אבקש להוסיף להלן ארבע הערות, המצביעות, להבנתי, על מגבלות הטיעון האידיאולוגי.

#### (ד) הערה ראשונה: ריאל-פוליטיקה

עניינה של הערה זו במציאות הפוליטית העולמית. להערכתי, האימוץ הבינ-לאומי הנרחב של משטר הפרטה הוא תופעה מרתקת מבחינה עיונית, במיוחד מנקודת-המבט של המשפט המשווה, אך הוא גם תופעה מפתיעה מעט. זאת, במיוחד אם מתייחסים

the government abridges freedom and that government only gets worse. The solution is "the free market

68 גדעון דורון "מהיד הנדיבה אל היר הנעלמה", לעיל ה"ש 21, בעמ' 11. ראו גם אברהם דורון "רב-תרבותיות בישראל ושחיקת התמיכה ב'מדינת הרווחה'" עיונים בתקומת ישראל 14, 55 (2004). לניתוח חשוב ברוח דומה ראו: Thomas W. Merrill, *Capture Theory and the Courts*: 1967–1983, 72(4) CHI.-KENT L. REV. 1039 (1997).

69 ראו: Anna Gelpern & Malcolm Harrison, *Ideology, Practice, and Performance in Privatization: A Case Study of Argentina*, 33 HARV. INT'L L.J. 240 (1992).

ברצינות לטיעונים הכלכליים והפוליטיים אשר עומדים לכאורה מאחורי מדיניות זו. לא רק שבין המדינות הרבות שאימצו את מדיניות ההפרטה יש הבדלים עצומים – משפטיים, כלכליים ורבים אחרים – אלא שחלק גדול מהן לא היו דמוקרטיות במלוא מובן המילה בעת אימוץ המדיניות או במהלך יישומה (וחלקן אינן מדינות דמוקרטיות לעילא ולעילא אף כיום). מכאן שחירויות האזרח ויכולתו של הפרט ליזום ולפתח עסקים, או הגבלת סמכויותיה של המדינה וצמצום גודלו של הממשל והיקף הוצאותיו, או הדרישה לשקיפות וליעילות בפעילותה של המדינה – כל אלה לא היו בהכרח בראש מעייניהם של המשטרים באותן מדינות, ובכל זאת נעשו בהן הפרטות. מכאן חששי שהשיקולים האידיאולוגיים אינם מסבירים בצורה מספקת את הרקע להפרטות, ועל-כן אשאף להציע ראשיתם של רעיונות משלימים, העשויים להסביר את סוד קסמו של תהליך ההפרטה, אך גם את מגבלותיו.

### (ה) הערה שנייה: על הצלחתה של האידיאולוגיה התומכת בהפרטה

ההערה השנייה שואלת מתי נכריז על מדיניות ההפרטה ככזו שהשיגה הצלחה מנקודת-מבטם של תומכיה האידיאולוגיים? כאמור, את השאלה אם ההפרטות הצליחו אפשר וצריך לבחון מנקודת-המבט של שתי המטרות המרכזיות המוצגות כעומדות בבסיסה. כפי שראינו, וכפי שנראה מייד שוב, מבחינה כלכלית התוצאה אינה חד-משמעית. האם יש תשובה חד-משמעית מנקודת-המבט האידיאולוגית? גם פה התשובה מורכבת, ותלויה במידת מחויבותו האידיאולוגית של בעל הדעה לרעיון ההפרטה.<sup>70</sup>

הבעיה המרכזית היא שגם במדינות שבהן נעשתה הפרטה לא הושג בהכרח צמצום משמעותי בתקציב, במספר העובדים, בסמכויות או בהיקף הפעילות של הממשל,<sup>71</sup> ואם נרשם הישג באחד הרכיבים, התברר כי הוא עלול לכרסם "בסופו של דבר ביכולתה של הממשלה לבצע את מדיניותה היא".<sup>72</sup> הסיבה לכך היא ש"ככל שהממשלה משילה מעל

70 מעניין שכבר בשנת 1998 זיהה הרכב של מומחים שעסק בנושא של תחרותיות והפרטה, במסגרת כנס שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה, כי ההפרטה עשויה לפגוע בערך כלכלי נוסף – התחרות. לדבריהם, "ההפרטה היא מטרה כשלעצמה, ובמקביל לכך – אמצעי חשוב להגברת התחרותיות במשק. כשההפרטה מסייעת לתחרות, או אינה פוגעת בה, יש לבצעה בהקדם. כשההפרטה פוגעת בתחרות, יש ליצור תחילה תחרות, או לפחות תנאים לקיומה." ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה **המדיניות לחידוש הצמיחה** 11, 119 (אבי בן-בסט עורך, 1999).

71 אולי הדוגמה הטובה ביותר לכוונתי היא שזה עשרות שנים מכריזים מועמדים לנשיאות – בעיקר הרפובליקאים שביניהם – על כוונתם להקטין את הממשל הפדרלי ולצמצם את היקף פעילותו. ובכל-זאת: "Political practice bears little relation to this small government rhetoric... " Demands on government (federal, state and local) and, by many measures, government itself have steadily grown bigger during three decades of market-oriented reform. ראו BROWN & JACOBS, לעיל ה"ש 67, בעמ' 95–96.

72 ראו בני פפרמן "לאן נעלמו 20 אלף משרות מהמינהל הציבורי בעשור האחרון" **הארץ** **TheMarker** 1.1.2013, 24. הכותב, מנהל מנהל מחקר ופיתוח במשרד התמ"ת, אומר דברים אלה לאחר שהוא מסביר כי "בעשור האחרון גופי הממשלה הרחיבו מאוד את אספקת שירותיהם לאזרח

עצמה פעולות שהיא אמורה לעשות, היא מגדילה את התלות שלה בחברות פרטיות, ובעיקר בענפים שבהם התחרות מצומצמת. זה מעמיד בספק את יעילותה של ההפרטה. בסופו של תהליך, הידע וההתמקצעות, ולכן גם הכוח, עוברים לידיים פרטיות, והממשלה מוצאת את עצמה פעם אחר פעם תלויה בהן כדי לקדם מדיניות או כדי לספק שירותים.<sup>73</sup> לנוכח מצב דברים זה, מי שאינו מאמין מובהק, מבחינה אידיאולוגית, ברעיונות ההפרטה, יכול בהחלט להעלות ספקות אמיתיים בדבר מדיניות זו.<sup>74</sup> זאת ועוד, יש כאמור המחילים עמדה אידיאולוגית מובהקת על תהליך ההפרטה דווקא מתוך הכרת מלוא ההשלכות הכלכליות והחברתיות של תהליך זה, ומתוך הבנה כי יש לתהליך זה מחירים חברתיים, אנושיים, שבהם יישאו מגזרים מסוימים באוכלוסייה לתועלתם של מגזרים מסוימים אחרים באוכלוסייה. כך, יש הפוסלים את ההפרטה מיניה וביה ורואים בה רע צרוף, ויש הרואים בהפרטות, מעצם הגדרתן, דבר חיובי, גם אם הן אינן מובילות בהכרח ליעילות כלכלית. האחרונים רואים ערך חיובי רב בהקטנת המגזר הציבורי,<sup>75</sup> בהגבלת כוחם של ועדי העובדים במגזר הציבורי ובצמצום מדינת הרווחה והיקף התמיכות הציבוריות (entitlements).<sup>76</sup> הללו רואים עדיפות לפעילות הנעשית על-פי שיקולים כלכליים וללא

באמצעות מיקור חוץ – מגמה שאיפשרה להאט באופן משמעותי את הגידול במספר עובדי המינהל הממשלתי בשנים אלה". במקום גידול של כ-30,000 עובדים, התרחש גידול של 10,000 עובדים בלבד. "מכאן שמיקור החוץ וקיצוצי כוח האדם בעשור האחרון הביאו לחיסכון של 20 אלף עובדים במינהל הממשלתי". לדעתו, בין השלכותיה של מדיניות זו ניתן למנות "עיצובים באספקת שירותים, ואף... ביטולם, והחמור מכל, הם הביאו לירידה באיכותם של השירותים הממשלתיים המסופקים לאזרח, בעיקר בשל המחסור בפיקוח ובקרה על מיקור החוץ שהלך והתרחב".

73 ראו שאול אמסטרדמסקי "מכונת ההפרטה" כלכליסט 27.9.2012, 1.

74 השו: Kevin Carson, *The Neoliberal Myth of "Small Government"* MUTUALIST BLOG (Feb. 3, 2005), [mutualist.blogspot.co.il/2005/02/neoliberal-myth-of-small-government.html](http://mutualist.blogspot.co.il/2005/02/neoliberal-myth-of-small-government.html); *Small Government*, WIKIPEDIA, 9.9.2013, [en.wikipedia.org/wiki/Small\\_government](http://en.wikipedia.org/wiki/Small_government).

75 בזיכרון הציבורי בישראל זכור במיוחד משל "השמן והרזה" של שר האוצר דאז נתניהו, שבו המשיל את המשק הפרטי לאיש ה"רזה" הסוחר על גבו את "השמן" – הביורוקרטיה הממשלתית ועובריה. הנמשל, לדידו, מחייב צמצום וקיצוץ של המגזר הציבורי. ראו תני גולדשטיין "נתניהו: השמן והרזה הישן את משקלם" *ynet* 1.9.2004 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1.9.2004](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1.9.2004) [www.faz.co.il/story\\_3845](http://www.faz.co.il/story_3845). לביקורת ראו ענת מאור "נתניהו הוא הבעיה, והוא צריך ללכת הביתה" *ynet* 14.8.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4108426,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4108426,00.html).

76 בארצות-הברית יש לכך תרגום פוליטי ברור מאוד – הדמוקרטים נתמכים על-ידי קבוצות אוכלוסייה אשר זוכות בהטבות פדרליות ומתנגדות נחרצות לקיצוץ בהן; ואילו הרפובליקאים נתמכים על-ידי קבוצות אוכלוסייה שהן בעלות הון והיו שואפות להפחתת המס, הפיקוח והאסדרה הפדרלית על פעילותן. על רקע זה ניתן להבין את ההתבטאויות המקטבות אבל הפנות שיוחסו למועמד לנשיאות רומני בשנת 2012: התבטאות לפני הבחירות שבה הסביר רומני כי 47% מהאמריקאים נסמכים על הטבות מהממשל הפדרלי, והתבטאות אחרי

ההכבדה והעלות הנובעות ממגבלות המנהל הציבורי. בכל אלה הם רואים ערך חיובי, ואם אלה הן אכן תוצאותיה של מדיניות ההפרטה, אזי מדובר מבחינתם בהצלחה. הביקורת הציבורית המועלית נגד הפרטות בשנים האחרונות מדגישה ערכים אידיאולוגיים מנוגדים ותוקפת פרקטיקות שפוגעות בצורה משמעותית בקבוצות מסוימות: צמצום התמיכה באוכלוסיות חלשות; צמצום ההגנות המשפטיות על עובדים וקבוצות נוספות; פגיעה בשוויון ובסולידריות החברתית; העמדת שיקולי רווח בראש הסולם במקום שיקולים של מתן שירות ציבורי; העדרם, בגופים פרטיים, של שקיפות ומנגנוני פיקוח ובקרה נאותים על קבלת החלטות ועל תקציבים, כמקובל במשק הציבורי; ובמקרים הקיצוניים – העברה לא-ראויה של נכסים וסמכויות שראוי לשומרם בידי המדינה ולייחדם למימוש על-ידי הריבון בפועל כנאמן לטובת הציבור בכללותו.

אם לקורא יש עמדה אידיאולוגית ברורה בנושא ההפרטה, בין בעד ובין נגד, אזי למעשה אין עוד טעם בדיון או בוויכוח עקרוני בנושא. אלא שרוב האוכלוסייה מצויה להערכתי בתווך שבין התומכים הנלהבים בהפרטות נרחבות לבין המתנגדים להן נחרצות, ושוקלת את הנושא בצורה מעשית יותר ואידיאולוגית פחות. הציבור הרחב מודע – אם לא בעבר, אזי בוודאי כיום – ליתרונות ולחסרונות שכל צד מעלה, ולהבנתי הוא מתעניין פחות בדוקטרינה ויותר בתוצאות: האם הניבה ההפרטה יעילות כלכלית? האם היא שיפרה את השירות הניתן לאזרח? האם היא הפחיתה את נטל המס או לפחות אפשרה לא להעלותו? האם התוצאות החברתיות של ההפרטה מתקבלות על הדעת או שהן גורמות מצוקה קשה? כל עוד הצליח המגזר הפרטי לספק שירותים ומוצרים במחיר זול יותר או לפחות בסטנדרט גבוה יותר מאשר המגזר הציבורי, ומבלי שנגרמה מצוקה קשה לעובדים, אני מעריך שרוב הציבור הישראלי קיבל בהבנה את צעדי ההפרטה של הממשלה, גם אם מדיניותה המדויקת של הממשלה בנושא מעולם לא הוצגה בצורה סדורה ובהירה ולא אושרה ככזו על-ידי הכנסת.

אולם אפילו במדינות "מסודרות" במיוחד, מבין אלה שאנו בישראל נוטים לראות בהן מדינות "מתוקנות" שראוי לשאוב מהן השראה באשר לאופן התנהלות הממשל, ניתן לראות כי מדיניות ההפרטה – הטעמים ליישומה, הפיקוח על ביצועה ומידת הצלחתה – מעוררת סימני שאלה יותר מאשר תשובות ענייניות. כך, למשל, ועדת חקירה פרלמנטרית של הסנט ההולנדי הסבירה כי למן שנות השמונים קיימו ממשלות המדינה באופן רציף מדיניות של הפרטה והוצאה של פעילות מן הממשל המרכזי בהיקף נרחב.

---

הבחירות שלפיה יש לייחס את נצחוננו של אובמה ל"מתנות" שהעניק באמצעות הטבות פדרליות שונות לקבוצות כגון שחורים, היספנים ובוחרים צעירים. ראו: Ashley Parker, *The CAUCUS; Romney Attributes Obama Win to 'Gifts'*, N.Y. TIMES (Dec. 15, 2012), [query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E07E0DD1239F936A25752C1A9649D8B63](http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E07E0DD1239F936A25752C1A9649D8B63); Michael D. Shear & Michael Barbaro, *In Video Clip, Romney Calls 47% 'Dependent' and Feeling Entitled*, N.Y. TIMES (Sept. 17, 2012), [thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/09/17/romney-faults-those-dependent-on-government/?\\_r=0](http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2012/09/17/romney-faults-those-dependent-on-government/?_r=0).

מדיניות זו זכתה באותה עת בתמיכה פוליטית וחברתית נרחבת, ומניעה המרכזיים היו:

"[T]o control the government finances and to size down the administration. A smaller and more efficient government was expected to contribute to lower fiscal pressure and a less complex public administration."<sup>77</sup>

אבל עם הזמן דעכה ההתלהבות. התברר שהממשלות ההולנדיות יישמו מדיניות של הפרטה והעברה של פעילויות לגופים הפועלים במכוונות כלכלית, וזאת מבלי שהן גיבשו חזון כולל או תוכנית מפורטת. כתוצאה מכך יושמה המדיניות בדרכים שונות על-ידי המשרדים השונים, ונוצרו מודלים שונים לארגון של גופים אלה ולפיקוח עליהם. עם הזמן התעורר הספק אם הממשלה אכן שקלה את כל ההיבטים הרלוונטיים, לרבות השיקולים הציבוריים והצורך בהמשך אסדרה:

"It was evident that control by the government was still indispensable. Realizing a smaller government – consisting only of a small number of core ministries – and reducing control activities by putting policy execution at arm's length turned out to be an immense problem... Decision-making about privatization and agencification is characterized by a layering of multiple objectives and regulations. This layering leads to new forms of bureaucratization and (re)-regulation."<sup>78</sup>

#### (ו) הערה שלישית: על תיאוריה פוליטית והצורך באיזון

בהקשר זה של עמדות אידיאולוגיות ביחס להפרטה ולהשלכותיה ראוי להוסיף הערה בנושא תורת המדינה ומשפט השוואתי. כאמור, יש אנשים השואפים לצמצם את תפקיד המדינה עד למינימום, בעוד אחרים מבקשים להרחיבו במידה רבה. אבל האמת היא שאלה גם אלה יודעים כי עליהם להגיע לפשרה. הניסיון האנושי הכיר מודלים שבהם סמכות המדינה התרחבה עד כדי הכלת כל תחומי הפעילות והפקדתם בידי הקולקטיב, תוך ביטול זכויותיו המשפטיות של הפרט, ולעומתם מודלים שבהם לא התקיימה מדינה כלל, וכל פרט נותר בעל מאה אחוזים מזכויותיו – אילו רק היה יכול להגן על עצמו ולשמור על זכויות אלה. מודלים אלה אינם מקובלים עוד, וקשה לראות אדם בר-דעת שהיה רוצה לחיות במשטר מעין זה.

77 ראוי: Erste Kamer der Staten-Generaal, *Lost Connections?*, ERSTE KAMER (Oct. 20, 2012), at 1–2, [www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/lost\\_connections\\_summary\\_of\\_main/f=/vj46f95qcazn.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20121030/lost_connections_summary_of_main/f=/vj46f95qcazn.pdf).

78 שם, בעמ' 2.

אכן, הדמוקרטיה אינה מושלמת, אבל היא הטובה מבין החלופות העומדות לרשותנו.<sup>79</sup> התוצאה, בתמצית, היא כי אין למעשה מחלוקת שקיום משטר מדינתי עדיף על תוהו ובוהו, ושמשטר דמוקרטי עדיף על שיטות משטר חלופיות. אפילו ליברטריאנים (או מיני-אנרכיסטים) מודים, אף אם באי-נחת, כי יש למדינה תפקיד (מינימליסטי) חיוני ובלעדי. הם מדברים על "מדינת שומר-הלילה" (Night-Watchman State), שבה התפקיד הלגיטימי של המדינה מוגבל להגנה על הסדר הציבורי – הגנה צבאית ודיפלומטית על גבולות המדינה, והגנה באמצעות משטרה ובתי-משפט על בטחון הפנים. מעבר לכך הם היו מוותרים על התערבות המדינה בחיי האזרחים, או בהקשר של מאמר זה – הם היו משאירים את כל היתר לפעילותו של המגזר הפרטי.<sup>80</sup> כלומר, דומני שאין עוד מחלוקת של ממש בשאלת הצורך בהקמת גוף שלטוני מרכזי, אשר ישמור בידיו את הכוח הריבוני ויפעל לטובת הציבור. לעומת זאת, קיימת מחלוקת רעיונית עמוקה מאוד בשאלה אילו סמכויות וכוחות יש להפקיד בידי הממשל, מהם התפקידים שעליו למלא ומהם מקורות המימון שמהם הוא יכול לשאוב. בפועל, בכל מדינות המערב אנו רואים מעורבות של המדינה במתן שירותים לאזרח או במימנם במידה החורגת בהרבה מהמודל הליברטריאני, אם כי יש כמובן הבדלים משמעותיים בין המודלים החלים במדינות השונות.<sup>81</sup> לשון אחר, בכל מדינה (דמוקרטית לפחות) יש תחום ציבורי רחב מאוד ותחום פרטי רחב מאוד,<sup>82</sup> ובכל מדינה קווי התיחום המדויקים ביניהם נקבעים בהסדר פוליטי, שהוא בדרך-כלל פרי תוצאות הבחירות ואילוצים

79 כאמרתו המפורסמת של צ'רצ'יל בנאום שנשא בבית-הנבחרים הבריטי בשנת 1947: "No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time". ראו: Parliament Bill, 11.11.1947, [hansard.millbanksystems.com/commons/1947/](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/)

80 ראו בעניין זה: "Night-Watchman State", WIKIPEDIA, 1.7.2013, [en.wikipedia.org/wiki/Night-Watchman\\_State](http://en.wikipedia.org/wiki/Night-Watchman_State), ובמיוחד: ROBERT NOZICK, ANARCHY, STATE, AND UTOPIA (Basic Books 1974).

81 לדיון הקלסי במודלים השונים של משטרי רווחה (ולביקורת עליו) ראו: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, in THE WELFARE STATE READER 160 (Princeton UP, 2nd ed. 1990). ראו גם: Lyle A. Scruggs & James P. Allan, *Social Stratification and Welfare Regimes for the Twenty-First Century: Revisiting the Three Worlds of Welfare Capitalism*, 60(4) WORLD POL. 642 (2008).

82 רק כדי לשבר את האוזן אציין כי על-פי הנתונים של ארגון ה-OECD, הוצאות הממשלה היוו 46% מהתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) של חברות הארגון בשנת 2009. במדינות אירופיות, דוגמת דנמרק, פינלנד וצרפת, הגיע שיעור זה ל-56%, ואילו במקסיקו, בצ'ילה, בקוריאה ובשווייץ נרשמו שיעורי ההוצאה הממשלתית הנמוכים ביותר – בין 24% ל-34% מהתל"ג. למן שנת 2000 חל גידול בהוצאה הממשלתית ברוב מדינות ה-OECD בשיעור ממוצע של 4.3%. ראו: Government at a Glance 2011, OECD iLibrary (2011), [www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011/general-government-expenditures\\_gov\\_glance-2011-10-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011/general-government-expenditures_gov_glance-2011-10-en).



כלכליים.<sup>83</sup> לנושא מימושה של מדיניות זו אחזור בהמשך הפרק; פה אדגיש רק כי עמדה אידיאולוגית **בעד** או **נגד** הפרטות היא חלק מדין-ודברים חברתי רחב יותר, אשר קשה לי לראותו כמוביל להכרעה מוחלטת לצד זה או אחר. להערכת, המדינה לא תופרט במלואה וגם לא תלאים את כלל הפעילות, ודומני שטוב שכך.

#### (ז) הערה רביעית: על הפרטת בתי-הכלא

בהערה זו אבקש להסביר מדוע ההנמקה האידיאולוגית שביסוד החלטתו של בית-המשפט העליון בעניין **הפרטת בתי-הסוהר**,<sup>84</sup> שלפיה הפרטת בתי-הכלא אינה חוקתית, נראית לי בלתי-משכנעת.

בישראל החליטו הממשלה והכנסת על הפרטת בתי-הכלא.<sup>85</sup> בפסק-דין תקדימי ונדיר, שניתן בנובמבר 2009, פסל בית-המשפט העליון, לראשונה, תוכנית הפרטה. החלטת הרוב ביטלה חקיקה ראשית, לאחר שמצאה כי היא בלתי-חוקתית, ואסרה הפרטת בתי-סוהר בישראל. אם נבחן את הסוגיה באמצעות שתי הפרדיגמות המקובלות לטעמים להפרטה – יעילות כלכלית ואידיאולוגיה – נראה את המגבלות של שתיהן. בפסק-דינו בעניין **הפרטת בתי-הסוהר** הדגיש בית-המשפט את השיקול האידיאולוגי והעמידו מעל השיקול הכלכלי. בנושא היעילות הכלכלית היה בית-המשפט העליון מוכן להניח, "לטובת המדינה והזכיינית", שדווקא תוכנית ההפרטה הספציפית שאותה אימצה הכנסת, להבדיל מדרכים אחרות, "כגון הקמת בתי סוהר ציבוריים נוספים או הקמת בתי סוהר שבהם יופרטו הסמכויות, שאינן כרוכות בהפעלת כוח שלטוני כלפי האסירים על ידי עובדיו של הזכיין הפרטי... תביא ליעילות כלכלית וניהולית רבה יותר בהשוואה לדרכים עליהן הצביעו העותרים".<sup>86</sup> אלא שעמדתו של בית-המשפט העליון היא ששיקולים ציבוריים, אידיאולוגיים, גוברים על השיקולים הכלכליים. לדברי הנשיאה ביניש:

83 הבחירות לנשיאות ארצות-הברית בסתיו 2012 מדגימות את הוויכוח: בשאלה כיצד יש להתמודד עם המשבר הכלכלי, האבטלה והגירעון הפדרלי, תמך מועמד אחד, שזכה, בהגדלת הוצאות הממשלה, בהרחבת התערבותה (בין היתר באמצעות יצירת מערכת ביטוח רפואי לאומית) ובהעלאת המס על בעלי ההכנסות הגבוהות; ואילו המועמד האחר, שהפסיד, התבטא נגד התמיכה המדינית הנרחבת מדי לטעמו באוכלוסיות חלשות, ותמך בצמצום התמיכות המדיניות (ה-entitlements) ובמקביל בהפחתת מיסים לבעלי ההכנסות הגבוהות.

84 מדובר בבג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר** (פורסם בנוב, 19.11.2009) (להלן: עניין **הפרטת בתי-הסוהר**).

85 חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004. לתיאור ראו עניין **הפרטת בתי-הסוהר**, לעיל ה"ש 84, פס' 1, 10-14 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש. ראו גם אורי טל ויובל וורגן "הפרטת בתי-סוהר בישראל – תמונת מצב ודין" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 14.5.2006) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01451.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01451.pdf).

86 עניין **הפרטת בתי-הסוהר**, לעיל ה"ש 84, פס' 55 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש. כן ראו שם, פס' 29 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה. השופטת פרוקצ'יה הסבירה כי לטעמה יעילות כלכלית אינה "המוטיב העיקרי" בתכליתו הבסיסית החוק, "אלא מוטיב נילוה בלבד".

"בכרואנו לאזן בין הפגיעה בזכויות האדם של האסירים כתוצאה מכליאתם בבית סוהר בניהול פרטי, הפועל בהתאם למתכונת שנקבעה בתיקון 28, לבין הגשמת התכלית של שיפור תנאי הכליאה תוך יעילות כלכלית וניהולית רבה יותר, ידן של הזכויות החוקתיות לחירות אישית ולכבוד האדם היא על העליונה."<sup>87</sup>

אולם דווקא בנקודה זו כדאי להרחיב: כפי שמציין השופט לוי בדעת המיעוט שלו בפסק-הדין, "מחלוקה נטושה באשר ליעילות – לרבות הכלכלית, שבהפרטת בתי-סוהר"<sup>88</sup> ודוק: הפרטת בתי-כלא היא אחד התחומים הנחקרים ביותר מכל תחומי ההפרטה, וכמות הממצאים האמפיריים הקיימים כיום מספיקה לגיבוש מסקנות רחבות בנושא. האם השיגו בתי-הכלא הפרטיים חיסכון ויעילות? התשובה שסיפק מט-מחקר שבחן חמישה-עשר מחקרים קודמים בנושא, ואשר תאמה לממצאים ממחקרים קודמים בתחום, הייתה זו:

"Our conclusion is that prison privatization provides neither a clear advantage nor disadvantage compared with publicly managed prisons. Neither cost savings nor improvements in quality confinement are guaranteed through privatization...

An empirical argument against privatization may be made based on the finding that publicly managed prisons tend to provide better skills training programs and seemed to general fewer complaints or grievances.

The data we reviewed do not support a move toward privatization at this time."<sup>89</sup>

כפי שצינו אנשי מחלקת המחקר של הכנסת בדוח משנת 2006, מסקנתם של המחקרים היא שאין בהפרטה משום חיסכון משמעותי למדינה, כנראה בשל עלויות סמויות, כגון הוצאות על מנגנון הפיקוח.<sup>90</sup> כפי שנראה בהמשך העבודה, הספקות באשר ליתרונות הכלכליים של ההפרטה – גם של פעילויות הנעשות על-ידי הצבא – אכן הולכים ומתרבים, ואיני סבור שניתן עוד לראות בהפרטה מילת-קסם המבטיחה יעילות. מבחינת משפטית פורמלית פסק בג"ץ כי החלטות הממשלה והכנסת בדבר הפרטת בתי-כלא אינן חוקתיות, מאחר שהחזקת אסירים בבתי-כלא פרטיים מהווה פגיעה בלת-מידתית בזכויותיהם החוקתיות המוגנות. להבנתי, משמעותו של פסק-הדין היא שהסדר

87 שם, פס' 55 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

88 שם, פס' 4 לפסק-דינו של השופט א' לוי.

89 ראו: Brad W. Lundahl, Chelsea Kunz, Cyndi Bronwell, Norma Harris & Russ Van Vleet, *Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators*, 19(4) RES. SOC. WORK PRAC. 383, 392–393 (2009).

90 ראו טל וורגן, לעיל ה"ש 85, בעמ' 9.

החברתי היסודי בישראל, כפי שנקבע בחוקי-היסוד ופנרש על-ידי בית-המשפט העליון, מאפשר קיומם של מתקני כליאה – מקומות שבהם אדם מוחזק מאחורי סורג ובריח תוך שלילת חירותו – אבל מחייב את רשויות המדינה להפעיל אותם בעצמן.<sup>91</sup> זהו הניסוח המשפטי של הרעיון, אבל ניתן גם לעגנו בלשון תורת המדינה, וחלק מן השופטים אכן עשו כן כאשר התייחסו למושג "האמנה החברתית" – אותו מושג אידיאי המתייחס להסכמות הרחבות המקובלות בחברה.<sup>92</sup> רוב שופטי בג"ץ ראו בהפרטת בתי-הכלא בישראל משום פגיעה ביסוד תורת-מדינתי זה. כך, למשל, קבעה השופט עדנה ארבל:

"הסמכות להפעיל כוח כופה של שלילת חירות ושל קביעת מגבלות ניתנה למדינה מכוח 'חוזה' או 'אמנה' חברתית מטפורית שנכרתה בינה לבין האזרחים המתגוררים בה, שבמסגרתה מסרו לה האזרחים מרצונם את הסמכות לשלול חירויות ולעשות שימוש בכוח כופה, בין היתר, לשם הבטחת הגנתם וביטחונם ושמירה על קניינם... סמכות זו שנמסרה למדינה בשליחות הקהילה הפוליטית עומדת בגרעין המזוקק ביותר של הפונקציות השלטוניות הנובעות מן הריבונות, בשורה אחת עם הסמכות לקיים צבא, משטרה ובתי משפט. נטילתן של פונקציות אלה והעברתן לגורם פרטי, פוגמות בהצדקה העומדת ביסוד הפעלת הסמכות ויש בהן משום הסתלקות של המדינה, גם אם חלקית, מקיום 'חלקה' בחוזה החברתי והצבתה בפוזיציה של צופה מן הצד אשר אינה מבקשת להגשים יעדים עצמאיים משלה."<sup>93</sup>

ואילו המשנה לנשיאה השופט ריבלין אומר:

"ניתן אף לסבור כי מדובר בפגיעה שהולכת צעד נוסף אל מעבר למישור של חוקי היסוד, ומצויה במישור של האמנה החברתית העומדת ביסוד קיומה של המדינה. השתחררות של המדינה מהמונופול המוענק לה בכך הנוגע להפעלת

91 מסקנה זו עולה מדבריה של הנשיאה ביניש, האומרת כי "ככל שהמדינה נדרשת להביא לשיפור בתנאי הכליאה של האסירים בבתי הסוהר – מטרה ראויה וחשובה – עליה להיות מוכנה לשאת במחיר הכלכלי הכרוך בכך; ועליה להשלים עם כך ש'יעילות'... אינה בבחינת ערך עליון, כאשר עסקינן בפגיעה בזכויות האדם הבסיסיות והחשובות ביותר שהמדינה מופקדת עליהן"; וכן מדבריה של השופטת נאור, השואלת: "הכיצד ניתן לגזור מן הזכות ל'חירות' חובה להפעיל את סמכויותיה בדרך מסוימת – דהיינו בעצמה?" ראו עניין הפרטת בתי-הסוהר, לעיל ה"ש 84, פס' 55 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש ופס' 7 לפסק-דינה של השופטת נאור, בהתאמה (ההדגשה במקור).

92 על האמנה החברתית ועל יישומה בבג"ץ ראו קלוד קליין "על האמנה החברתית בפני בג"ץ לאור בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר – המכס והמע"מ" המשפט ה 189, 196–199 (2000).

93 עניין הפרטת בתי-הסוהר, לעיל ה"ש 84, פס' 2 לפסק-דינה של השופטת ארבל (ההדגשה הוספה).

כוח לצורך הגנה על האינטרס הציבורי סותרת עקרונות יסוד ראשוניים שהמבנה החברתי והחוקתי כולו נשען עליהם.<sup>94</sup>

לטעמי, דווקא הניסיון לתמוך את פסק-הדין באידיאולוגיה מתחום התיאוריה הפוליטית מחלישה אותו מאוד, במיוחד במובן זה שהיא מקשה את הבנת ההיגיון שביסודו של פסק-הדין. אכן, רבים מן המאמרים שנכתבו בנושא ביקרו את ההנמקה הרעיונית של פסק-הדין.<sup>95</sup>

כשלעצמי, איני מבין מפסק-הדין מה מצא בית-המשפט העליון דווקא בהפרטת בתי-לא – להבדיל מהפרטה של שירותים אחרים הניתנים לאוכלוסיות מוחלשות (כגון אנשים הנזקקים לטיפול רפואי חיוני או קטינים) או מהפרטה של פעילויות המערכות סמכויות-יסוד ריבוניות (כגון פעולות שיטור) – שיש בו הפרה של האמנה החברתית.<sup>96</sup> קשה גם להבין מהו בדיוק אותו קו אדום שמהווה תקדים מכאן ולהבא ואשר חצייתו תביא לידי ביטולן של הפרטות נוספות<sup>97</sup> – למשל, לגבי חיילים, אשר שירותים רבים הניתנים להם מופרטים בשנים האחרונות, כפי שאתאר להלן.

במדינות רבות בעולם, לרבות מדינות דמוקרטיות מערביות מתקדמות שאנו נושאים אליהן את עינינו כמופת לשמירה על זכויות האדם והאזרח, קיימת הפרטה של בתי-הכלא. המודלים השונים הקיימים בכמה מהן (דוגמת המודל הצרפתי, הנהוג גם

94 שם, פסק-דינו של השופט ריבלין.

95 ראו מיכל שמיר ואסף הראל "על כבוד האדם והפרטה" **משפטים** מא 663 (1992) (המאמר טוען כי ניתוח של הפרטת בתי-כלא בהסתמך על תיאוריות של זכויות אדם אינו מחייב את התוצאה שאליה הגיע בית-המשפט). ראו גם שאול ויסמן "הבג"צ בעניין 'הפרטת בית הסוהר' – האם אפשר היה לכתוב את פסק הדין אחרת?" **הארץ** דין ה 131 (2010); ברק מדינה "על 'פגיעה' בזכות חוקתית ועל 'תכלית ראויה'" **משפט ועסקים** טו 281, 285 (2012) (המציין בה"ש 7 כי "בית-המשפט נמנע מלהכריע בשאלה אם הפעלת בית-סוהר על-ידי גורם פרטי פוגעת בזכות החוקתית לחירות או... לכבוד האדם של האסירים"); אלון הראל "על מגבלות ההפרטה (בעקבות בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר)" **משפטים על אתר** כ 1, 3–12 (2010).

96 פרופ' אלון הראל מנסה להשלים את החסר ולהציע תיאוריה מגובשת יותר של אנטי-הפרטה, העונה על השאלה "מה אין להפריט" בהתבסס על ההגדרה של "פעולות שהן ממשלתיות באופן אינהרנטי". מה שמייחד אותו מתיאורטיקאים אחרים של תורת המשפט הוא שלדעתו אין להסתפק בכך שבידי המדינה תישמר הסמכות לקבל החלטות בעניינים אלה – כגון הפיכתה של פעילות לפלילית, הטלתה של סנקציה או יציאה למלחמה – אלא יש גם לאסור על המדינה לבצע פעולות כאלה באמצעות גורמים פרטיים ולחייבה לעשותן בעצמה. ראו בעיקר: Alon Harel, *Outsourcing* (2011) *Violence*, 5(2) LAW & ETHICS HUM. RTS. 396. כן ראו: Alon Harel & Ariel Porat, *Commensurability and Agency: Two Yet-to-Be-Met Challenges for Law and Economics*, 96 CORNELL L. REV. 749 (2011); Avihay Dorfman & Alon Harel, *The Case Against Privatization*, 41(1) PHIL. & PUB. AFF. 67 (2013).

97 אכן, למיטב ידיעתי, למן עניין הפרטת בתי-הסוהר לא פסל בית-המשפט העליון הליכי הפרטה נוספים. ראו בג"ץ 1083/07 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' משרד הבריאות – מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 24.5.2012).

בגרמניה, המודל האנגלי והמודל האמריקאי) נלמדו בקפידה בטרם גובש המודל שנבחר בישראל להפרטת בתי-הכלא.<sup>98</sup> האם בשום מדינה מבין אלה לא ראו בתי-המשפט באותה בהירות וודאות את חומרת הפגיעה באזרח? הנשיאה ביניש מציינת כי לא מצאה "דין של בתי המשפט בבריטניה, דרום-אפריקה והאיחוד האירופי, כמו גם של בית הדין האירופי לזכויות האדם, בשאלת חוקתיות ההפרטה של בתי הסוהר",<sup>99</sup> ואף ציינה כי יש בכך כדי לחייב זהירות בפרשנותה. נשאל, אם כן, מה יש ב"עקרונות היסוד של שיטת המשטר והמשפט בישראל" שמחייב לאסור בישראל (ורק בישראל) את הפרטתם של בתי-הכלא (ושל אלה בלבד) כבלתי-חוקתית.<sup>100</sup> דעתו של בית-המשפט העליון הישראלי בנושא בתי-הכלא היא עמדה אידיאולוגית, אשר בכל הכבוד לא קל להסבירה ולא יהיה קל ליישמה שוב.

### 3. הרחבת הדיון I: הפרטה, הלאמה וקישור (שונה מהצפוי) לאקטיביזם שיפוטי

אתחיל בכמה הערות כלליות, המחייבות הרחבה מסוימת של הדיון מבחינת התפיסה והזמן:

**הערה כללית ראשונה** היא שאם נבחן את ההגדרות הכלליות של המונח "הפרטה" לעומקן, נראה כי המאפיין העיקרי שלהן הוא שהן מתארות את ההפרטה כמגמה של העברת סמכויות ותפקידים מהמגזר הציבורי אל זה הפרטי. להבנתי, המונח "הפרטה" כשלעצמו הינו ניטרלי מבחינה ערכית ורעיונית. הוא אינו מחייב עמדה ערכית לא ביחס לתהליך עצמו ולא ביחס להיקפו. אכן, יש אידיאולוגים המוכנים לבנות "קווי ביצורים" בדיון זה. אבל לגישתי, הפרטה אינה "טובה" או "רעה" *per se*, אלא היא מדיניות כלכלית שמתאימה למדינות מסוימות, בתקופות מסוימות, כאשר הן מקבלות החלטה בדבר אופן קיומה של פעילות מסוימת. כפי שאציין, גם המבקרים את מדיניות ההפרטה של ממשלות ישראל אינם טוענים כי יש למחוק מדיניות זו מן החלופות העומדות

98 ראו עניין הפרטת בתי-הסוהר, לעיל ה"ש 84, פס' 6, 48-49 ו-58 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש. יש להדגיש כי כאשר בחרה המדינה בין מודלים אלה, היא עשתה כן בקפידה. כפי שמעירה על כך פרופ' נילי כהן: "המדינה לא התכוונה להתפרק מסמכותה באופן מוחלט. בהיותה ערה למשמעות המיוחדת של הנושא, היא קבעה בחוק ובחווה עם המפעיל הסדרים מיוחדים שיאפשרו לה לפקח מקרוב על פעולת הסוהרים, על ניהול [בית]-הסוהר ועל תפעולו, כדי לשמור על אמות-מידה תקינות ועל זכויות האזרח. אולם השאלה אם יש חשש לפגיעה ממשית ברווחתם של האסירים לא הוערכה בפסק-דינו של בית-המשפט העליון, שכן הנימוק המרכזי לפסילת החוק היה נעוץ בעצם העברת הסמכות לגורם פרטי." נילי כהן "אסירים, ענישה קהילתית וחינוך – בין 'סמכותה הטבעית' של המדינה לבין הפרטה, קהילתיות ופרטיות" משפט ועסקים יד 595, 599 (2012).

99 ראו עניין הפרטת בתי-הסוהר, לעיל ה"ש 84, פס' 60 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

100 שם, פס' 61 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש.

לרשות המדינה, אלא דורשים – ובצדק רב, לטעמי – שידוד מערכות בתהליך קבלת ההחלטות בעניין זה.<sup>101</sup>

**הערה כללית שנייה** היא שהפרטה אינה מושג יחידני בזירת הסוגים האפשריים של מדיניות כלכלית במדינה נתונה, אלא מושג המתאר כיוון תהליכי: העברה של סמכויות ותפקידים שהיו מופקדים בידי הרשות הציבורית אל גורם פרטי.<sup>102</sup> את ה"תנועה" הזו ראוי להקביל למונח-הראי שלו – "הלאמה".<sup>103</sup> אם אחבר את הדברים לנקודה הקודמת: להבנתי, המונח "הפרטה" ותהליך-הראי שלו "הלאמה" אינם עומדים בפני עצמם, אלא מציינים קווי מדיניות כלכלית לגיטימיים, אשר הסמכות להחליט על יישומם, כפי הנדרש מזמן לזמן, צריכה להיות שמורה לנציגיה המוסמכים של הקהילה הפוליטית. ניתן להצביע על מקרים שבהם מתעורר הצורך הענייני בקבלת החלטה מעשית שאחת מתוצאותיה האפשריות היא הפרטה, וזאת לא מטעמים של חיסכון או מפאת עמדה אידיאולוגית, אלא "פשוט" מפני שזה הפתרון הרצוי מבחינה ציבורית.<sup>104</sup>

101 ראו להלן חלק א6(ד).

102 התיאור ה"דינמי", של שינוי והעברה, רלוונטי בעיקר לתיאור התהליך המתרחש לאחר קבלת החלטה בעניין פעילות קיימת שביחס אליה מתרחש שינוי בדרך הביצוע שהייתה נהוגה עד אותה עת: בהפרטה הפעילות מועברת מהמשק הציבורי אל זה הפרטי, ואילו בהלאמה הפעילות מועברת מהמשק הפרטי אל זה הציבורי. מה קורה כאשר עולה צורך להסדיר לראשונה פעילות חדשה, כגון הספקת שירותי אינטרנט? פה יש צורך לקבל החלטה של מדיניות ציבורית בשאלה אם המדינה תספק את השירות או המשק הפרטי. לפחות בהקשר של שירותי האינטרנט שתי האפשרויות אינן מופרכות, שהרי יש הרואים בזכות הגישה לאינטרנט זכות-יסוד. אבל לאמיתו של דבר גם החלטה כזו מתקבלת על רקע המדיניות הנוהגת באותה עת: אם יש לראות ברשת שירות תקשורת, אזי היא אינה שונה מטלפניה, שגם אותה המדינה אינה מספקת במישרין זה שנים; אם מדובר באמצעי להעברת מידע חיוני לציבור, אזי דינה אולי כדין רשות השידור הציבורית; ובין שתי האפשרויות הללו ניתן כמובן לחשוב גם על מודלים של הספקת שירות אינטרנט במקביל גם על-ידי המדינה וגם על-ידי המשק הפרטי. כאמור, מדובר בסוגיה מורכבת מאוד ורבת חלופות.

103 ראו: "1. The act of *Nationalization*, in BLACK'S LAW DICTIONARY 1847 (9th ed. 2009): "bringing an industry under governmental control or ownership". השוו אריה ארנון "היד הנעלמה והיד הגלויה" **ארץ אחרת** 11.8.2011 [www.acheret.co.il/?cmd=articles.519&act=11.8.2011](http://www.acheret.co.il/?cmd=articles.519&act=11.8.2011) read&id=2647 (המדבר על כך ש"להפרטה ולניגודה, ה'החֶכְרָה' (סוציאליזציה), היסטוריה ארוכה כהיסטורית הקניין").

104 טלו, למשל, את הבעיה הנובעת מכך שמשרד הבריאות הוא גם המְאָסְרֵר של בתי-החולים וגם – כבעלים של בתי-חולים – המפעיל הישיר של חלק משמעותי מהם. אחד הפתרונות הנבחנים הוא יצירת הפרדה בתוך משרד הבריאות בין בעלי התפקידים העוסקים בניהולם של בתי-החולים הממשלתיים לבין אלה העוסקים בפיקוח על כלל שירותי האשפוז. אולם הפתרון לטווח ארוך עשוי להיות העברת האחריות להענקת השירותים הרפואיים לידי קופות-החולים, שהינן באופן פורמלי גופים פרטיים, אם כי הוחלו עליהן דיני השניות הנורמטיבית. לעניין זה ראו מוטי בסוק, ליאור דטל, רוני לינדר-גנץ ואח' "היעדים של הממשלה ל-2012: ציונות, תירום, מקומות עבודה וקידוחי גז" **TheMarker** 11.3.2012 [www.themarket.com/news/1.1660966](http://www.themarket.com/news/1.1660966) (בסעיף "הפרדה היסטורית בין הרגולציה על בתי החולים לניהולם"). על שניות נורמטיבית ראו להלן בחלק א4(א).

מעבר להרחבה ה"תפיסתית" של הצייר – מהפרטה ועד הלאמה – יש להרחיב לטעמי גם את היקף המבט בזמן. אני סבור כי אין די במבט על גל ההפרטות ששטף את העולם למן שנות השמונים, ואין להתייחס אליו כאל תופעה מבודדת. מדובר אולי בפרק המוכר ביותר לרובנו, אבל לאמיתו של דבר מדובר רק באפיזודה אחת – אף אם חשובה – שהתרחשה במאה העשרים. במהלך המאה כולה נעה מטוטלת המדיניות הציבורית במדינות רבות חליפות בין הפרטה להלאמה, בין מתן אמון ביכולותיה של "היד הנעלמה" של השוק הפרטי לבין העדפת כוחה (וכיסה העמוק) של המדינה.<sup>105</sup> למעשה, שאלת הלאמה – יותר משאלת ההפרטה – היא שעמדה על הפרק במהלך חלק משמעותי מן המאה העשרים.<sup>106</sup> הלאמות נרחבות נעשו לאחר מלחמת העולם השנייה.<sup>107</sup> הלאמות רבות נוספות נעשו במדינות מתפתחות כלפי חברות רב-לאומיות או במהלכים פוסט-קולוניאליים.<sup>108</sup> יש להדגיש כי גם במדינות המערב נידונה ברצינות

- 105 "הגבולות הראויים בין הציבורי לפרטי נדונו במשך שנים רבות... עם הזמן נעה המטוטלת ונטתה פעם לכיוון אחד ופעם לכיוון אחר. באמצע המאה הקודמת לדוגמה טענו כלכלנים רבים ליתרונות הרבים של פירמות בבעלות ממשלתית ואף תמכו בהלאמות רחבות היקף." ראו פרשמן, לעיל ה"ש 52, בעמ' 7. לדיון במעברים תנודתיים אלה בהקשר היסטורי, חברתי והשוואתי ראו: Mark A. Edwards, *Nationalization, De-Nationalization, Re-Nationalization: Some Historical and Comparative Perspective*, 30(1) PACE L. REV. 124 (2009); Amy L. Chua, *The Privatization-Nationalization Cycle: The Link Between Markets and Ethnicity in Developing Countries*, 95(2) COLUM. L. REV. 223 (1995). לדיון המקביל בפרדיגמה של אסדרה והסרת אסדרה ראו: Judith Clifton, Pierre Lanthier & Harm Schröter, *Regulating and Deregulating the Public Utilities 1830–2010*, 53(5) BUS. HIST. 659 (2011).
- 106 לסיכום מועיל ראו: Nationalization, WIKIPEDIA, 7.9.2013, en.wikipedia.org/wiki/Nationalization, W.M. Acworth, *The Nationalization of Swiss Railways*, 8(30) ECON. J. 265 (1898); William W. Cook, *A Plan for the Nationalization of Railroads*, 24(5) YALE L.J. 370 (1915); R.H. Tawney, *The British Coal Industry and the Question of Nationalization*, 35 Q. J. ECON. 61 (1920); H. McB. Hart, *Coal Nationalization in England*, 35(4) POL. SCI. Q. 555 (1920). לדיון מעניין ברוח זו ראו גם ארי בראל "לוויתן והאקדמיה: האם היה ניסיון להלאים את האוניברסיטה העברית בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל?" *תרבות דמוקרטית* 13, 7 (2011) (התשובה היא ככל הנראה – לא).
- 107 ראו: Nicholas R. Doman, *Postwar Nationalization of Foreign Property in Europe*, 48(8) COLUM. L. REV. 1125, 1125 (1948) ("Nationalization is a general, impersonal taking of the economic structure in full or in part for the nation's benefit, with or without compensation").
- 108 Robert Delson, *Nationalization of the Suez Canal Company: Issues of Public and Private International Law*, 57 COLUM. L. REV. 755 (1957); Martin Domke, *Indonesian Nationalization Measures Before Foreign Courts*, 54(2) AM. J. INT'L L. 305 (1960); L. Aleksandrovskaia & I. Matsenko, *Experience and Problems of Nationalization in African Countries*, 6(4) INT'L J. POL. 66 (1976–1977); Vegard Bye, *Nationalization of Oil in Venezuela: Re-defined Dependence and Legitimization of Imperialism*, 16(1) J. PEACE RES. 57 (1979).

שאלת ההלאמה, כמדיניות כלכלית-לאומית,<sup>109</sup> ואף יושמה בפועל במקרים לא-מעטים – לעיתים מתוך אימוץ אידיאולוגי של רעיון ההלאמה, ולעיתים דה-פקטו, באמצעות הזרמת הון לחברות פרטיות שעמדו לקרוס ואשר נתפסו כחיוניות למשק הלאומי.<sup>110</sup> חלק מן המקרים מפורסמים פחות,<sup>111</sup> וחלקם מפורסמים מאוד. חלקם פרי החלטת מדיניות להלאים, דוגמת הלאמתה של חברת האנרגייה האיטלקית<sup>112</sup> או ההלאמת של התעשייה והבנקים בצרפת החל בראשית שנות השמונים;<sup>113</sup> וחלקן תוצאת החלטות של המדינה "להציל" תאגידים פרטיים מקריסה על-מנת למנוע נזקים גדולים יותר למשק הלאומי, כפי שהיה בהלאמת משק החשמל בקליפורניה אחרי הפרטתו הכושלת,<sup>114</sup> בהצלת הבנקים בישראל בשנות השמונים<sup>115</sup> וכן בתוכניות ה"חילוץ" שהוענקו לתאגידים רבים במשבר הכלכלי הנוכחי בארצות-הברית ובמדינות מערב נוספות.<sup>116</sup>

- 109 במיוחד בשנים שלאחר מלחמת-העולם השנייה. ראו, למשל: Barbara Ward, *Europe Debates*: Nationalization, 25(1) FOREIGN AFF. 44, 44 (1946) ("Since the end of the war, a large part of European industry has been either nationalized or earmarked for nationalization. The process has not been uniform... but there is no mistaking the trend"); John Jewkes, *The Nationalization of Industry*, 20(4) U. CHI. L. REV. 615, 616 (1953) ("It is only recently that the claim has been made that nationalization is a more efficient way of organizing an industry than is possible whilst it remains in private hands"); E.M. Hugh-Jones, *Inquest on Nationalization*, 62(3) ETHICS 169 (1952); A. Beacham, *Nationalization in Theory and Practice*, 64(4) Q. J. ECON. 550 (1950); Andrew M. de Neuman, *Some Economic Aspects of Nationalization*, 16 LAW & CONTEMP. PROBS. 702 (1951).
- 110 לגבי מקרים כאלה נשאלת השאלה אם מדובר בהלאמה, ואם כן – אם חזרנו למודל הסוציאליסטי או שמא זהו "מודל שלישי". השור: Lisa Whitehouse, *Railtrack is Dead – Long Live Network*: *Rail? Nationalization under the Third Way*, 30 J.L. & SOC'Y 217 (2003).
- 111 ראו, למשל: Maureen Appel Molot & Jeanne Kirk Laux, *The Politics of Nationalization*, 12(2) CAN. J. POL. SCI. 227, 227 (1979) (אשר בוחנות את החלטתה של ממשלת הפרובינציה הקנדית סקצ'ואן משנת 1975 להלאים את תעשיית האשלג של הפרובינציה, ומגדירות אותה "a radical departure from the norm of state intervention in North America").
- 112 מדובר בהלאמה משנת 1962 שהובילה לפסק-הדין האירופי החשוב בעניין *Costa*. ראו: Case 6/64, *Costa v. Ente Nazionale Per L'Energia Elettrica (ENEL)*, 1964 E.C.R. 585.
- 113 על הלאמות משנות השמונים ואילך בצרפת ראו: Philippe Sarraillhe, *Privatization in France in 1993*, 7-SPG INT'L L. PRACTICUM 28 (1994).
- 114 ראו: Shelley Ross Sager, *Government Power Unleashed: Using Eminent Domain to Acquire a Public Utility or Other Ongoing Enterprise*, 38(1) IND. L. REV. 55, 65–71 (2005).
- 115 לסקירה מועילה ראו ירון זליכה ואיילת צור-נייברג "משבר מניות הבנקים – מהלאמה ועד להשלמת הפרטה" – [www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/AFDC5877-066E-4AAF-BC6F-E5447439DE74/0/Menayot.doc](http://www.ag.mof.gov.il/NR/rdonlyres/AFDC5877-066E-4AAF-BC6F-E5447439DE74/0/Menayot.doc).
- 116 "כל צעד שנקטו הממשלות והרשויות בעולם בחמש השנים האחרונות נועד להמריץ את הכלכלה ולהציל את המערכת הפיננסית, אך האפקט המצטבר היה הלאמה וזחלת של השווקים." ראו אקונומיסט "כך הולאמו השווקים בעולם" הארץ **TheMarker** 5.6.2012, 30. על המצב בארצות-



תוכנית החילוץ של חברות הרכב האמריקאיות – ולמעשה הלאמתן על-ידי הממשל הפדרלי עד חזרתן לפעילות כלכלית – נתפסת, בעיני רבים בציבור האמריקאי, כאחת הפעולות המוצלחות שנקט הממשל במשבר הכלכלי.<sup>117</sup> למעשה, ההפרטה וההלאמה מתקיימות יחדיו בכל תקופה, ומצויות ב"ארגו כלי-העבודה" הנתון לכל ממשלה.<sup>118</sup> השבועון הכלכלי החשוב *THE ECONOMIST* ציין לאחרונה כי "מגמת הלאמות מחודשת בצרפת ובגרמניה – בהובלת ממשלות מכל הקשת הפוליטית – מעוררת את חששות המשקיעים".<sup>119</sup> גם בישראל, בעידן הנוכחי, שבו הנחת המוצא (לפחות בקרב מתנגדי ההפרטה) היא שלא רק שמדיניות הממשלה היא בעד הפרטה, אלא שבררת-המחדל היא הפרטה, ניתן להצביע על מקרים שבהם נבחן ומיושם הצורך המעשי להלאים, מטעמים כלכליים ולאומיים.<sup>120</sup> אכן, ניתן להעלות ביקורת גם נגד החלטות על הלאמה – למשל, באשר

---

הברית ראו: Lissa L. Broome, *Government Investment in Banks: Creeping Nationalization or Prudent, Temporary Aid?*, 4(2) *FIU L. REV.* 409 (2009); Barbara Black, *The U.S. as "Reluctant Shareholder": Government, Business and the Law*, 5(2) *ENTREPRENEURIAL Economist Crow, Staggering to the Rescue*, *THE ECONOMIST* (Dec. 17, 2011), available at [www.economist.com/node/21541858](http://www.economist.com/node/21541858).

117 אבל גם בנושא זה הדעות חלוקות. ראו, למשל: Zachary A. Goldfarb, *Auto Bailout was Not Unmitigated Success*, *WASH. POST* (Sept. 7, 2012), [www.washingtonpost.com/business/economy/auto-bailout-was-not-unmitigated-success/2012/09/06/4edae4bc-f854-11e1-8398-0327ab83ab91\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/business/economy/auto-bailout-was-not-unmitigated-success/2012/09/06/4edae4bc-f854-11e1-8398-0327ab83ab91_story.html); *The Auto Bailout: It's Not Something to Celebrate*, *THE HERITAGE FOUNDATION* (Sept. 13, 2012), [www.heritage.org/research/factsheets/2012/09/the-auto-bailout-it-is-not-something-to-celebrate](http://www.heritage.org/research/factsheets/2012/09/the-auto-bailout-it-is-not-something-to-celebrate).

118 דרך אגב, אפילו חבר-הכנסת דב חנין (חד"ש), אשר נתפס בתודעת הציבור "כקומוניסט וכשמאל קיצוני", ואשר מצהיר "שצריך להלאים את הבנקים ואת תגליות הגז", מצהיר במקביל "כי הוא מאמין גם בתפקיד השוק החופשי, וכי מערכות ציבוריות הן לעתים קרובות מושחתות לא פחות מהפרטיות". ראו מירב ארלוזורוב "חנין: להלאים את ים המלח, הגז והבנקים" *הארץ TheMarker* 9.12.2012, 24. בפרפרזה על אמרתו המפורסמת של צ'רצ'יל (ראו לעיל ה"ש 79), נראה שהמסקנה היא אכן כי "השוק החופשי הוא השיטה הכלכלית הגרועה ביותר פרט לכל השיטות הכלכליות שנוסו עד כה". ראו מירב ארלוזורוב "השוק החופשי מסריח, אבל אנחנו תקועים איתו" *הארץ TheMarker* 2.1.2012, 2.

119 ראו אקונומיסט "שובו של האח הגדול" *הארץ TheMarker* 19.11.2012, 27–26; *Big Brother is Back*, *THE ECONOMIST* (Nov. 1, 2012), available at [www.economist.com/news/business/21565629-france-and-germany-lead-revival-state-intervention-big-brother-back](http://www.economist.com/news/business/21565629-france-and-germany-lead-revival-state-intervention-big-brother-back).

120 דוגמה אחת עניינה חברת "אל-על". ראו זוהר בלומנקרנץ "נערכים למשבר תעופה: משרד התחבורה בחן אפשרות להלאים את אל על" *הארץ TheMarker* 15.7.2012, [www.themarker.com/news/1.1776194](http://www.themarker.com/news/1.1776194) (זאת, בעקבות מצבה הפיננסי הקשה וההשלכות האפשריות של הסכם "השמים הפתוחים" עם האיחוד האירופי). דוגמה נוספת היא ביטול ההסכם עם החברה שזכתה במכרז להקמת "הקו האדום" בפרויקט הרכבת הקלה בגוש דן והעברת ביצועו של הפרויקט לחברה

לדרך קבלת ההחלטות בעניין, <sup>121</sup> באשר לעובדה שבמקרים רבים מדובר בהלאמה של מוצר או שירות אשר הופרטו בעבר, או על כך שממשלות בוחרות לחלץ גורמים מסחריים ממצוקה כלכלית בכספי ציבור. <sup>122</sup> אפשר גם, כמו פרופ' דני גוטוויין, להעלות לפני המתנגדים לתהליכי ההפרטה את ההצעה להכיר בהצלחת התבססותו של משטר ההפרטה ולעבור ממאבק נגד הפרטות (במטרה לשמור על מה שנותר ממדינת הרווחה) למאבק **בעד הלאמות** (במטרה לכוון מדינת רווחה חדשה). <sup>123</sup>

כל אלה מדגישים את הנקודה שביקשתי לציין פה: לפני כל ממשלה עומד טווח של מדיניות כלכלית אשר נע על הציר שבין הפרטה להלאמה, וכל החלופות על-גבי ציר זה עומדות לרשות המדינה על-פי צרכיה המשתנים מזמן לזמן. <sup>124</sup> זוהי דוגמה מובהקת ליכולתה הייחודית של המדינה להשתמש בסמכויותיה הריבוניות. <sup>125</sup> ולסיום, דוגמה:

ממשלתית. ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 69–70. ראו גם לינדר-גנץ "הפרטת שירותים ציבוריים", לעיל ה"ש 3 ("לפני כמה חודשים הפתיע ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שמכונה גם 'אבי ההפרטה', כשאמר בישיבת ממשלה כי יש לשקול את החזרת ההוסטלים המופרטים לניצולי שואה לידי משרד הבריאות"); רוני לינדר-גנץ "עובדי ההוסטלים לניצולי השואה יהיו עובדי מדינה" **הארץ** TheMarker 29.10.2012, 14 ("ציון דרך בהפרטת השירותים החברתיים בישראל: שנה לאחר שהתחייב לכך, חתם משרד האוצר אתמול על הסכם עם [ההסתדרות] לקליטתם של כ-130 עובדי הוסטלים לניצולי השואה כעובדי מדינה, לאחר שהועסקו שלוש שנים כעובדי קבלן").

121 דרך אגב, גם על כך נשמעת ביקורת מצד מתנגדי ההפרטה, במיוחד על כך שבדומה להחלטות על הפרטה, תהליכי קבלת ההחלטות אינם "שקופים" ואינם מתקיימים בהליך הראוי בדמוקרטיה. ראו **אפשר גם אחרת**, לעיל ה"ש 4.

122 זו אחת הביקורות המושמעות בימים אלה נגד ממשלות המערב, המחלצות מוסדות פיננסיים, אבל פחות מכך אנשים פרטיים שנקלעו למצוקה כלכלית עקב אותו משבר כלכלי. ראו גם אמנון פורטוגלי "הלאמה – פתרון יעיל ומוסרי למשבר הבנקאות" **עבודה שחורה** 5.8.2012. [www.blacklabor.org/?p=47875](http://www.blacklabor.org/?p=47875)

123 ראו דני גוטוויין "הלאמה – בואו נדבר על זה" **עבודה שחורה** 1.8.2012. [www.blacklabor.org/?p=47811](http://www.blacklabor.org/?p=47811)

124 בתחום של שירותי הבריאות אנו רואים שינויים בלתי-פוסקים באיזון בתחום זה, כאשר המדינה בוחנת ומסדירה מחדש מדי תקופה את היקף הספקת השירות על-ידי המשק הציבורי (משרד הבריאות וקופות-החולים) לעומת המגזר הפרטי. כך, באותו עמוד שבו TheMarker מדווח על כוונת הממשלה להפריט את מערך ערוצי-החינם "עידן פלוס", הוא מדווח גם כי משרדי הבריאות והאוצר מתכננים להשתמש בחוק ההסדרים כדי לצמצם הפניית מטופלים למערכת הבריאות הפרטית, לפקח על המחירים והשכר בה ולהגביל ביטוחים פרטיים. מנכ"ל משרד הבריאות מצוטט כאומר כי "המצפן הוא להלאים את שירותי הרפואה". ראו רוני לינדר-גנץ "מרסנים את הבריאות הפרטית: המחירים יפוקחו והביטוחים יוגבלו" **הארץ** TheMarker 13.6.2012, 2–3. באופן דומה ניתן לציין רפורמה שהציג משרד הבריאות בתחום הטיפול הסייעודי, שעיקרה הכנסת התחום לסל הבריאות והפיכת משרד הבריאות למאגסדר היחיד האחראי לתחום הטיפול הסייעודי בישראל. ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 73–74.

125 וביניהן הסמכות להפקיע נכסים. כותבי הדין-וחשבון השנתי של מכון ון ליר בירושלים רואים באימוץ דוח ששינסקי על-ידי ממשלת ישראל והכנסת – אותו דוח ששינה את מערך מיסוי הגז הטבעי – משום "הלאמה חלקית" של ההכנסות מהפקת גז טבעי. ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש

לפני זמן לא-רוב פורסם כי "מסמך של מערכת הביטחון מגלה כי מרבית המתקנים בבסיסי צה"ל, המיועדים לרווחת החיילים, נבנים מכספי תרומות בלבד". הנושא הגיע לכותרות לאחר שמשדר הביטחון "הפיץ... 'קול קורא' לאדריכלים לעצב מודלים של מבני הרווחה של החיילים". חלק מן האדריכלים שקראו את המסמך "תהו מדוע מערכת הביטחון אינה משקיעה מכספיה לטובת צרכי החיילים, חלק בסיסיים ביותר כמו מרפאות".<sup>126</sup> אכן, מועלית פה שאלה חשובה של מדיניות ציבורית בנוגע לאופן המימון של בניית מתקני הרווחה של חיילי צה"ל. אבל האם אכן מדובר פה בהפרטה? אני רואה שלוש סיבות לפחות לענות על שאלה זו בשלילה.

**ראשית**, אני רואה פה "הפרטה" משום שאיני סבור שיש כאן שינוי כלשהו לעומת המצב הקיים זה זמן רב. כולנו מודעים לפעילותם של גופים המתרימים למען הקמת מתקנים לרווחתם של חיילי צה"ל, כגון האגודה למען החייל או קרן לבי"י, ולהבנתו, בכך מדובר גם פה.<sup>127</sup>

**שנית**, למיטב הבנתי, התורמים אינם מפעילים את המתקנים בעצמם, אלא "רק" מממנים את הקמתם. כלומר, הרכיב ה"פרטי" מוגבל למימון המתקן, ומתבטא בשלט הוקרה. האם יש פה רכיב "פרטי" משמעותי מספיק בפעילות המצדיק העלאת טענה בדבר "הפרטה" או ערעור על "ציבוריותה" של הפעילות?

49, בעמ' 70-71. יכולתה של מדינה לעשות פעולה כזו בתוך תחומיה היא ממאפייני הריבונות, אבל בעשותה כן היא עלולה לעורר עליה את זעמן של מדינות אחרות ולפגוע בנכונותם של משקיעי חוץ לפעול בתחומה. כך, לדוגמה, מקורו של הסכסוך בין ארצות-הברית לקובה היה הלאמת נכסיהם של אזרחי ארצות-הברית בתחילת שלטונו של קסטרו. ראו: *Cuba-United States Relations*, WIKIPEDIA, 9.9.2013, en.wikipedia.org/wiki/Cuba%E2%80%93United\_States\_Relations. דוגמה קרובה יותר לימינו היא המחלוקת הקשה שהתגלעה בין ספרד לבין ארגנטינה, לאחר שהאחרונה הלאימה את חברת הנפט הגדולה במדינה. ראו מערכת TheMarker "ארגנטינה הלאימה את חברת הנפט הגדולה במדינה" **הארץ** TheMarker 18.4.2012, 23.

126 ראו גילי כהן "ההפרטה במערכת הביטחון: מרפאות [ובתי כנסת] בצבא [נבנים] בעיקר מכספי תרומות" **הארץ** TheMarker 11.2.2013, 1, 6; שוקי שדה "הצבא צועד על תרומיו" **הארץ** Markerweek 11.4.2014, 16 ("אמריקאים עשירים, חברות עסקיות והורים מודאגים מזרימים מדי שנה לצה"ל תרומות בהיקף של 250 מיליון שקל לפחות, שמיועדות לרכישת מעילים, גרביים, אוכל ואפילו גאדג'טים. אז למה לא כולם נהנים מזה?").

127 "האגודה למען החייל היא הגוף המרכזי שאוסף תרומות בחו"ל עבור צה"ל ובשנת 2011 הושקעו יותר מ-22 מיליון שקלים, כספי תרומות, בבניית מתקני רווחה ומועדונים לחיילים". שם, בעמ' 6. באשר לאי-הסדרים הקיימים באגודה למען החייל והדרישה לפרקה ראו גילי כהן "משרד הביטחון הודיע על פירוק האגודה למען החייל" **הארץ** 16.5.2013 www.haaretz.co.il/news/politics/1.2021922; גילי כהן "חרף הבזבוז וההמלצות, פירוק האגודה למען החייל מתעכב" **הארץ** 13.11.2013 www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2164208; גילי כהן "האגודה למען החייל גובה אלפי שקלים יותר מהממוצע עבור שכירות חיילים בודדים" **הארץ** 10.12.2013 www.haaretz.co.il/news/politics/1.2186560. לפירוט ולנתונים מספריים ראו גם שדה, לעיל ה"ש 126, בעמ' 17-20.

**שלישית**, אני מבין את ההפתעה שמערכת הביטחון, הזוכה בתקציב הממשלתי הגדול ביותר, פונה ל"שנור" לשם מימון פעילויות, אולם זוהי החלטת מדיניות שהיא לא רק לגיטימית, אלא גם נפוצה. כפי שיעיד כל אמבולנס של "מגן דוד אדום", וכפי שיעיד שלט הכניסה בכל מחלקה בבית-חולים ציבורי בישראל, תרומה היא רכיב משמעותי במימון מערכת הבריאות הציבורי.<sup>128</sup> שוב: להבנתי, החלטה של המדינה לקיים פעילות באמצעות משאבים שהתקבלו בתרומה, כאשר היא מאושרת ונעשית על-פי נהלים ראויים, היא מדיניות לגיטימית.

**הערה כללית שלישית** היא שניתן להציע אנלוגיה מעניינת לציר "הלאמה-הפרטה" במונחים מוכרים הרבה יותר למשפטן הישראלי – "אקטיביזם" מול "פסיביות" או "ריסון" שיפוטי.<sup>129</sup> בדומה לציר "הלאמה-הפרטה", גם הציר "אקטיביזם-ריסון" מתאר טווח של פעילות שרשות ממשלתית יכולה לנקוט (באחרון – הרשות השופטת). שופטים שונים ומערכות שונות של בתי-משפט מחזיקים בעמדות רעיוניות שונות. אם מטעמים של מסורת משפטית, אם מפאת מערכת היחסים השוררת בין הרשויות המרכזיות ואם מתוך פילוסופיה תורת-משפטית, יש הסבורים כי תפקיד השופט מחייב אותו למעורבות רבה, ויש מי שסבורים, מבחינה אידיאולוגית, כי עליו להפגין אפוק וזהירות בפיקוח השיפוטי על רשויות השלטון. לכל קורא יש בוודאי עמדה בנושא. החשוב לענייננו הוא שאקטיביזם שיפוטי הוא תיאור של צורת התנהגות מסוימת של שופטים. בישראל אולי התרגלנו לחשוב שאקטיביזם הוא הכלי שבאפשרותו שופטים ליברלים מתערבים בפעולות לא-ראויות של הרשויות, פוסקים לטובת הפרט, מחנכים את הרשויות ומרחיבים את ההגנה על זכויות האדם והאזרח – אבל כל זה אינו נגזר בהכרח מעצם המושג "אקטיביזם שיפוטי". כפי שהניסיון האמריקאי מראה, בית-המשפט העליון הפדרלי (אשר שופטיו מתאפיינים בזיהוי פוליטי מובהק לנוכח מינוים

128 אם כי אולי פחות מכפי שנהוג לסבור: נתונים רשמיים מצביעים על כך שחלקן של תרומות מחוץ-לארץ במימון ההוצאה הלאומית לבריאות ירד מ-6.6% בשנת 1990 ל-2.2% בשנת 1995 ובשנת 2000, ל-2% בשנת 2005, ל-1.5% בשנת 2010 ול-1.4% בלבד בשנת 2011. ראו **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 6.3.

129 לסיכום הקלסי של הדיון ראו **עיוני משפט יז** (גיליון מיוחד: אקטיביזם שיפוטי בישראל, 1993). לסיכום נרחב של המחלוקת בנושא, על כל היבטיה, ראו רות גביוון, מרדכי קרמניצר ויואב דותן **אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד – מקומו של בג"ץ בחברה הישראלית** (התש"ס). על בג"ץ ובית-הדין לעבודה בהקשר זה ראו זאב סגל ולילך ליטור **אקטיביזם ופסיביזם שיפוטי – במבחן בג"ץ ובית הדין הארצי לעבודה** (2008). למאמר הקורא לבית-המשפט העליון לנקוט ריסון עצמי מטעמו בתחום הביקורת השיפוטית החוקתית ראו הלל סומר "בזכות הריסון השיפוטי בתחום החוקתי" **משפט ועסקים יז** 155 (2012). על אקטיביזם שיפוטי מול ריסון שיפוטי ראו: Zeev Segal, *Judicial Activism Vis-à-Vis Judicial Restraint: An Israeli Viewpoint*, 47(2) TULSA L. REV. 319 (2011); Ariel L. Bendor, *The Relevance of the Judicial Activism vs. Judicial Restraint Discourse*, 47(2) TULSA L. REV. 331 (2011); Craig Green, *An Intellectual History of Judicial Activism*, 58(5) EMORY L.J. 1195 (2009).

על-ידי הנשיא ובאישור הסנט) עשוי להיות אקטיביסטי הן כאשר הרוב בו ליברלי והן כאשר הרוב בו שמרני.<sup>130</sup>

לשון אחר, אם "אקטיביזם" פירושו נטייה של הרשות השופטת להתערב בהיקף נרחב בהחלטותיהן של הרשויות המרכזיות האחרות של הממשל, מבלי להפגין ריסון ואיפוק ביחסן לשיקול-הדעת המהותי של אותן רשויות אחרות בבואן להפעיל את סמכותן על-פי דין,<sup>131</sup> אזי אקטיביזם כזה יכול להוביל לא רק להרחבת זכויות הפרט, אלא גם לצמצומן.<sup>132</sup> אסביר את הדברים.

על-פי הדעה הרווחת, למן שנות השמונים, ובמיוחד בזמן נשיאותם של מאיר שמגר ואהרן ברק בבית-המשפט העליון, הורגלנו בישראל שאקטיביזם שיפוטי משמעו התערבות בכיוון של הרחבת זכויות הפרט. אבל אין דבר אינהרנטי בכלי האקטיביזם המחייב מסקנה זו. בידי של בית-משפט שמרני, אקטיביזם שיפוטי יכול להיות דווקא כלי לביטולן של מדיניות או חקיקה ליברליות. הניסיון של בית-המשפט העליון הפדרלי האמריקאי מצביע על כך שברוב שנותיו הוא היה שמרן בהרבה מהציבור הכללי, ורק במעט משנותיו הוא היה ליברלי. אומנם העמדה המקובלת של השמרנים מתנגדת

130 קק (Keck) מציין שכאשר השופטים השמרנים חזרו לעמדת הרוב בבית-המשפט הפדרלי, בשנות השמונים, היו סבירו כי הם ינקטו ריסון שיפוטי ויפעלו לביטול ההלכות הליברליות של בית-המשפט מתקופת הנשיא וורן (Warren). אולם לא כך קרה – בית-המשפט תחת הנשיא רנקוויסט (Rehnquist) אישר את רוב ההחלטות הליברליות, בעודו יוצר סוג של אקטיביזם שיפוטי שמרני משלו. לדיון (על השנים 1937–2004) ראו: THOMAS M. KECK, THE MOST ACTIVIST SUPREME COURT IN HISTORY: THE ROAD TO MODERN JUDICIAL CONSERVATISM (Univ. of Chicago Press 2004); Paul Gewirtz & Chad Golder, *So Who Are the Activists?*, N.Y. TIMES (July 6, 2005), [www.nytimes.com/2005/07/06/opinion/06gewirtz.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2005/07/06/opinion/06gewirtz.html?_r=0). לניתוח דומה ראו: JEFFREY A. SEGAL & HAROLD J. SPAETH, THE SUPREME COURT AND THE ATTITUDINAL MODEL REVISITED 6 (Cambridge UP 2002) ("[J]udges make policy. This statement may have once appeared heretical... because it conflicts with the unsophisticated view that judges are objective... in their decision making. But the Warren Court's liberal activism, followed not long after by the Rehnquist Court's conservative activism... certainly must have dampened the remaining remnants of such a notion").

131 ראו, למשל, יצחק זמיר "אקטיביזם שיפוטי: החלטה להחליט" **עיוני משפט** יז 647, 647 (1993) ("האקטיביזם השיפוטי, תהא הגדרתו אשר תהא, מלווה אותנו מאז ומתמיד. תמיד היו שופטים שהיה ניתן לתאר אותם כשופטים אקטיביסטיים: שופטים שיצרו משפט ביד רחבה ובזרוע נטויה, שופטים שפרצו דרכים חדשות... שופטים שלא חששו מן העשייה במקום שהיה שמור לכאורה למחוקק").

132 כך עשוי לקרות, לדוגמה, אם הכנסת תכיר בחקיקה בזכויות נישואים לזוגות חד-מיניים, ובית-המשפט העליון ימצא כי החלטה זו בלתי-חוקתית; או אם הממשלה תתיר לנשים להתפלל ברחבת הכותל ללא מגבלה כלשהי, ובית-המשפט העליון ימצא כי הדבר פוגע בזכויות הדתיות של הגברים ובסטטוס-קוו. האומנם מקרים כאלה בלתי-אפשריים?

לאקטיביזם שיפוטי,<sup>133</sup> אבל הדבר אינו מבטיח, כאמור, ששופטים שמונו על-ידי נשיאים שמרנים לא יהיו אקטיביסטים בהינתן ההזדמנות לכך. אין מדובר בדברים תיאורטיים בלבד, כאשר יש להם יישום מובהק במשפט הישראלי. בשנים האחרונות ניתן לראות, הן בהתבטאויותיהם של שופטי בית-המשפט העליון והן בפסיקתם, סימנים רבים לכך שבית-המשפט העליון אקטיביסטי פחות (לפחות בהגנה על זכויות האזרח) ושמרני יותר בהתערבותו בפעילותן של רשויות השלטון.<sup>134</sup> אחרי תקופת אופטימיות ארוכה, שבמהלכה ראו חברי "קהילת זכויות האדם" את בית-המשפט העליון כ"אביר זכויות האזרח",<sup>135</sup> הבינו רבים מהם את מה שמקביליהם בארצות-הברית הפנימו זה כבר: בית-המשפט העליון אינו יכול להיות המנוע המרכזי לשינוי חברתי ליברלי בחברה דמוקרטית;<sup>136</sup> יתר על כן, שופטי בית-

133 גם בשיח האמריקאי, הדיון הציבורי על הלגיטימיות של השימוש בכלים אקטיביסטיים על-ידי שופטי בית-המשפט העליון מזוהה עם המחלוקות בין השמרנים (ימין) לבין הליברלים (שמאל) על פרשנות החוקה, על תפקיד הממשלה, על רמת המיסוי וההוצאה הלאומית הראויה ועוד. לדיון ראו, למשל: William P. Marshall, *Conservatives and the Seven Sins of Judicial Activism*, 73(4) U. COLO. L. REV. 1217 (2002).

134 "כעשור לאחר שאהרן ברק הכריז על 'מהפכה החוקתית' כבר נראו סימנים ברורים לכך שהיא והאקטיביזם השיפוטי, מצויים שניהם בנסיגה. דומה שבית המשפט העליון הכיר בכך, שהעומת המתמשך עם הכנסת והממשלה מערער את מעמדו הציבורי, והמיר את האקטיביזם בריסון...". ראו דני גוטוויין "מהפכה חוקתית" להפיכת נגד: ההיגיון המשפטי של משטר הפרטה הישראלי "מעשי משפט א 47, 48 (2008) (להלן: "ההיגיון המשפטי של משטר הפרטה הישראלי") (ההדגשה במקור).

135 החיבור המובהק ביותר ל"עידן התקווה הגדולה" הוא ספרם של גד ברזילי, אפי יערי-יוכטמן וזאב סגל, אשר סיכמו באופטימיות רבה באומרם כי "עולה שבפני בית המשפט העליון עומדת אפשרות ללכת חלוץ לפני המחנה, בלא לערער על הלגיטימציה הציבורית שלו, שכן כפי שמחקרנו מראה בבירור, מעמדו הציבורי האיתן קיים גם בשעה שפסיקתו איננה מבטאת קונסנוס חברתי או פוליטי". גד ברזילי, אפרים יערי-יוכטמן וזאב סגל **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית** 178 (1994). ראו גם זאב סגל "בית-המשפט הגבוה לצדק – בית-משפט כמעצב חברתי" **חברה במראה** 297, 357 (חנה הרצוג עורכת, 2000) ("לא ניתן להפחית בתפקידו של בג"צ כמעצב חברתי. בעיצוב מדיניות, על הרשות המחוקקת והמבצעת מוטלת המלאכה להתחיל ואף לגמור. בג"צ יכול רק לקנות לעצמו מקום טוב באמצע ולהשפיע על עיצוב מדיניות ועל יצירתן ויישומן של נורמות בחברה הישראלית").

136 במאמר ביקורת על המהדורה החדשה לספרו הקלסי של ג'רלד רוזנברג – GERALD N. ROSENBERG, *THE HOLLOW HOPE: CAN COURTS BRING ABOUT SOCIAL CHANGE?* (2nd ed. 2008) – בוחנת פרופ' רות גביון את התזה שלו בדבר יכולתם של בתי-משפט להוליד שינוי חברתי. גביון אינה מקבלת את המודלים ה"קיצוניים" – זה ה"מוגבל", שלפיו אין לבית-המשפט יכולת לשנות, וזה האקטיביסטי, שלפיו בית-המשפט הוא כלי ייחודי וחיוני במאבק לשינוי חברתי. לדעתה, "בית המשפט יכול לתרום משמעותית לשינוי חברתי רק כשאינו פועל לבדו, וכאשר המניעה לשינוי אינה נתמכת בגורמים חברתיים או פוליטיים מהותיים. כאשר ההתנגדות היא רחבה, החלטותיו של בית המשפט עלולות לגרום דווקא תגובת-נגד יעילה". ראו רות גביון "התקווה החלולה: האם בתי משפט יכולים להביא לשינוי חברתי? ביקורת על המהדורה השנייה (2008) של

המשפט אינם מעוניינים בהכרח לשאת בתפקיד זה,<sup>137</sup> במיוחד מאז "הרכב בית המשפט העליון, לאחר פרישת דורית ביניש ואילה פרוקצ'יה, גוון".<sup>138</sup>

ספרו של ג'רלד רוזנברג "מעשי משפט ב 15, 15 (2009). ייתכן, כפי שמעיר אלבשן, שסיועו המוגבל של בית המשפט בקידום הצדק החברתי נובע מכך ש"מלכתחילה יש בעיות שבתי המשפט לא יכולים לפתור באמת (כגון בעיות הנתפסות כקשורות בעוני)". ראו יובל אלבשן "היעדרות המשפט" קריאת המחאה – לקסיקון פוליטי [2011–] 92, 95 (אריאל הנדל עורך ראשי, הקיבוץ המאוחד, 2012) (להלן: אלבשן "היעדרות המשפט"). השוו גם אפי מיכאלי "העותר הציבורי ובית המשפט: מסקנות מפרשת ביטול הפרטת בתי-הסוהר" מעשי משפט ג 163 (2010).

137 ומכאן האכזבה שרבים מהם מבטאים בעניין זה. ראו, למשל, מרב מיכאלי "אל תפנו לבג"ץ, חבל על הטרחה" הארץ 10.1.2011 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1156047](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1156047), ואת מאמר התגובה של ברק מדינה "בג"ץ אינו מחנך" הארץ 19.1.2011 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1157758](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1157758). כן ראו אייל גרוס "פסיכיום שיפוטי" הארץ 20.2.2013 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1933484](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1933484) (המתאר את הפסיכיום השיפוטי של בית-המשפט העליון – הגורם ל"השאת החלטות וחוקים הפוגעים בזכויות האדם ובדמוקרטיה על כנם" – כמעילה של בג"ץ בתפקידו); וכן מני מאוטנר "בלי עתירות מופשטות" הארץ 18.1.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1619688](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1619688) ("זוהי פנייה לארגוני זכויות האדם: אם זכויות האדם יקרות לכם, אל תגישו עתירות נוספות לפסילת חוקים. אם זכויות האדם יקרות לכם, אל תציבו את בית המשפט העליון בעימות מול הכנסת. בית המשפט יאלץ לדחות את עתירותיכם, ובתוך כך יוציא מתחת ידיו פסיקה שמרנית, שתוביל לצמצום ההגנה על זכויות האדם. במקום זאת, הגישו עתירות נגד החלטות המינהל הציבורי של המדינה, שבהן מופעלת חקיקת הכנסת"); יובל אלבשן "לפתע גרוניס הוא מושיע" הארץ 30.4.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1696325](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1696325) ("מאז ומעולם היו בתי המשפט גורמים שמרניים, ולכן בעתות של שינויים הם שימשו גורמים מעכבים. כמעט תמיד הם הגנו על בעלי הכוח מפני מהפכות שביקשו לשנות את הסדר הקיים ולהיטיב עם קורבנותיו... אנשי השמאל המצפים לישועת עליון צריכים לזכור את כל אלה"). אך יש גם דעות אחרות. כך, יש הרואים דווקא את בית-המשפט העליון, ודווקא בשנותיו הראשונות, כגורם מחנך. השוו ניר קידר "על הפורמליזם המחנך של בית המשפט העליון המוקדם: עיון מחודש בפסקי הדין בפרשות בז'רנו ושייב" מחקרי משפט כב 385 (2006). יש גם הסבורים כי אף כיום יש לבג"ץ תפקיד "חיובי": "באחרונה", כותב עו"ד אלעד מן, "מתגברים הקולות המביעים דאגה מכך שבג"ץ חדל לשמש כתובת לעתירות בנושאי כלכלה וחברה. הדאגה... אינה בלתי מבוססת". אלא שהוא מזכיר כי אף שבת-המשפט העליונים אינם מרבים להתערב, המקרים שבהם הם מתערבים נחקקים בזיכרון הקולקטיבי. מסקנתו היא ש"בג"ץ היה ונשאר כלי משמעותי בידי אלה שרוצים לתקן עוולות שלטוניות, וראוי לחזקו". ראו אלעד מן "בכל זאת בג"ץ" הארץ 28.8.2012, 15. השוו גם עמירה הס "שופטי בג"ץ לא מודאגים" הארץ 28.9.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1831646](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1831646). הס כותבת כי "פנייה לבג"ץ היא מין פולחן. פעם התפללו לאל השמש שלא הכזיב. עכשיו האמונה היא בכושרו של האדם לחשוב. כלומר, לשאול שאלות". לנוכח דחיית עתירות על רקע בטחוני על-ידי שופטי בג"ץ, מעלה הס את התהייה: "למה להמשיך לעלות לרגל להיכל?" על כך היא עונה בקורטוב של ייאוש: "כי נותרה האמונה, שהאנשים היושבים במרום הפרסטיז'ה והידע יודעים ורואים די כדי לדאוג לעתיד המקום הזה...".

138 "סביר להניח, שהוא לא יהיה עוד – בוודאי לא אוטומטית – 'בית משפט הבית' של 'בצלם', 'עדאלה' והאגודה לזכויות האזרח". ראו ישראל הראל "יש תחליף לבג"ץ" הארץ 26.1.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1626231](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1626231). גם אם ניסוח הדברים אינו מעודן, ייתכן שיש בו ממש. השוו תומר זרחין "בתקופת גרוניס: בג"ץ מקשה על עתירות חברתיות – גרוניס מרתיע עותרים

במלאת שנה לכהונתו של השופט גרוניס כנשיא בית-המשפט העליון – ועשרים שנה לאחר צאת ספרו האיכותי של פרופ' מנחם מאוטנר **ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי**<sup>139</sup> – סיכם עיתון **הארץ** את "דמותו השיפוטית" של גרוניס כ"דקדקן שאינו מקל עם אף צד. להתראות אקטיביזם, שלום פורמליזם".<sup>140</sup>

צריך לחדד את הדברים: **ראשית**, כאשר מתארים את גרוניס כ"שופט שמרן... [ה]נחשב לתשובה לאקטיביזם השיפוטי של הנשיאים הקודמים",<sup>141</sup> חשוב לציין כי עוד בכהונתם של ברק וביניש חלה התמתנות באקטיביזם השיפוטי בבית-המשפט העליון, כפי שמעידים משפטים מקרב אנשי הארגונים החברתיים, ומוסד זה – אולי בניגוד לתדמית הציבורית – נהג מתינות וריסון.<sup>142</sup>

**שנית**, אם בצידה האחד של המטוטלת נמצא האקטיביזם השיפוטי, בצידו האחר של התהליך – כעניין של כיוון, מגמה – ניצב הריסון השיפוטי. יש שופטים הסבורים, כעניין של אידיאולוגיה שיפוטית, כי תפקיד השופט מחייבו לפעלתנות, ויש הסבורים, אידיאולוגית, כי תפקידם להפגין איפוק וזהירות אל מול פעילותן של הרשויות האחרות. לאלה המוטרדים מגישתו של הנשיא גרוניס, הנראית אכן מרוסנת יותר, אציין כי נראה שגישתו אינה נמצאת בנקודת-הקיצון.<sup>143</sup> כפי שמציין הרב גלעד קריב, מנכ"ל התנועה

בטלת הוצאות משפט "הארץ" 17.8.2012, 1, 5; הילה רו "שופט העליון נעם סולברג: אינפלציה של זכויות מוזילה את ערכן" **הארץ** TheMarker 24.10.2012, 29 ("בנאום פומבי תקף השופט סולברג את הריצה לבית המשפט ואת התחזקות היועצים המשפטיים על חשבון פקדי הממשל").

139 מנחם מאוטנר **ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי** (מעגלי דעת, 1993). ראו גם המאמר הקנוני מנחם מאוטנר "ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי" **עיוני משפט יז** 503 (1993).

140 המרוויינים שעמם שוחח העיתון שרטטו "תמונה זהירה של נשיא שמצד אחד מקשה מאוד על ארגונים חברתיים לקבל סעד בבית המשפט ולהגן על אוכלוסיות מוחלשות, אך מצד שני מדקדק לא פחות עם המדינה ועם חובותיה לשלטון החוק". ראו עפרה אידלמן "שומר הסף" **הארץ** שישי 1.3.2013, 1, 13; ומכאן הצורך בקיום ערב עיון במכון ברג למשפט והיסטוריה באוניברסיטת תל-אביב במרס 2012 בנושא "ירידת הפורמליזם ועליית הערכים – תיזה במבחן הזמן". ראו [www.law.tau.ac.il/Heb/?CategoryID=807&ArticleID=1052](http://www.law.tau.ac.il/Heb/?CategoryID=807&ArticleID=1052).

141 אידלמן, שם.

142 "עו"ד גלי עזיין מנעמ"ת אומרת כי 'זה לא שהיתה תקופת זוהר ועכשיו היא דעכה'". שם.

143 קיימת ספרות מקצועית רבה העוסקת באקטיביזם שיפוטי. חלקה מנסה להעריך ולדרג, באופן תיאורי ואמפירי, את "רמת" האקטיביזם של בתי-המשפט העליונים על-גבי הציר אקטיביזם-ריסון, ולנתח את השלכות הדברים. חלק מהספרות מתייחסת למדינות ספציפיות, וחלקה השוואתית. לגבי ישראל ראו, בין היתר, מרגית כהן ומרדכי קרמניצר **דת ובג"ץ: דימוי ומציאות – ב. מודל תלת-ממדי למדידת אקטיביזם שיפוטי** (נייר-עמדה 57, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005); ברק מדינה "ארבעה מיתוסים על ביקורת שיפוטית (בתגובה על מאמרי הביקורת של רוברט בורק וריצ'רד פוזנר על האקטיביזם השיפוטי של אהרן ברק)" **דין ודברים** ג 399 (2007). ראו, מעבר לכך, ליאור זמר ושרון פרדו "הרהורים על אקטיביזם שיפוטי: מקרה בית-המשפט האירופי" **משפט ועסקים** ז 203 (2007) וכן: Frank B. Cross & Stefanie A. Lindquist, *The Scientific Study of Judicial Activism*, 91(6) MINN. L. REV. 1752 (2007); BRICE DICKSON, *JUDICIAL ACTIVISM IN*



הרפורמית, "בית המשפט העליון בהובלה של גרוניס אותה למדינה שלא יתבלבלו בין בית משפט אקטיביסטי חוקתי לבין בית משפט שעומד על הצורך של הממשלה לקיים את פסיקותיו"<sup>144</sup>.

**שלישית**, כפי שרמזתי לעיל, ייתכן שבעתיד יתמנו לבית-המשפט העליון שופטים אקטיביסטים, אבל יש לזכור כי אלה יכולים לפעול בצורה נמרצת לקידום כל מערך ערכים שבו הם דוגלים – ליברליים או שאינם כאלה.

**לבסוף**, חשוב לזכור כי בין הקצוות המנוגדים של האקטיביזם השיפוטי והפסיביזם השיפוטי יש טווח עצום ודינמי. כפי שאומר גם בהמשך, כאשר נעסוק בהתוויית קווי-הגומלין שבין קצות הציר הלאמה-הפרטה: שני קווי המדיניות הם לגיטימיים, והואיל והם מותווים על-פי צורכי החברה המשתנים מזמן לזמן ובהתאם למערכת היחסים הדינמית שבין הרשויות, אין מדובר במצב דברים סטטי, קבוע, אלא במנגנון נייד, שפעילותו משתנה מזמן לזמן על-פי הצרכים. מנגנוני האקטיביזם והריסון העצמי המופעלים על-ידי הרשות השופטת הם המאפשרים לה להתוות את קווי הגבול האמורים.

ייתכן מאוד שיש ממש בדבריו של העיתונאי עידו באום, האומר: "רוצים לשנות את סדר העדיפויות החברתי-כלכלי? עזבו את בג"ץ, לכו לכנסת."<sup>145</sup> נחזור לדון בנושא זה בהמשך הפרק.

---

COMMON LAW SUPREME COURTS (Brice Dickson ed., Oxford UP 2010); Corey Rayburn Yung, *Flexing Judicial Muscle: An Empirical Study of Judicial Activism in the Federal Courts*, 105(1) NW. U. L. REV. 1 (2010); Dragoljub Popovic, *Prevailing of Judicial Activism over Self-Restraint in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, 42(3) CREIGHTON L. REV. 361 (2009); César Rodríguez-Garavito, *Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America*, 89(7) TEX. L. REV. 1669 (2011); Shannon Ishiyama Smithy & John Ishiyama, *Judicial Activism in Post-Communist Politics*, 36(4) LAW & SOC'Y REV. 719 (2002).

144 והוא מקווה ש"דווקא מתוך הפורמליזם של גרוניס והעמידה על תחומי השיפוט של כל אחת מן הרשויות, בית המשפט ימלא תפקיד לא פחות משמעותי לעומת ההנהגה של ביניש וברק". ראו אידלמן, לעיל ה"ש 140, בעמ' 13.

145 ראו עידו באום "רוצים שינוי חברתי? בג"ץ אינו הכתובת" **הארץ** **TheMarker** 20.8.2012, 28 ("הקו השמרני של בג"ץ בעניינים חברתיים-כלכליים מאכזב, אבל הגיוני"). דומני שהבחירות הכלליות של 2013 מוכיחות קו זה: ההבנה כי הדרך לשינוי חברתי עוברת בהחלטות הכנסת מסבירה מדוע נבחרו לכנסת התשע-עשרה מספר-שיא של חברי-כנסת חדשים (48!), אשר רבים מהם אנשי תקשורת וממובילי המאבק החברתי והציבורי של השנים האחרונות. ראו ספי עובדיה "היום יושבעו 120 חברי הכנסת ה-19" **גלי צה"ל** 5.2.2013- 1064-11260-glz.co.il/he/Galatz.aspx.

#### 4. שלוש הערות על תיחום הגבולות בין הפרטי לציבורי

##### (א) על ההבחנה בין פרטי לבין ציבורי

בבסיסו של הדיון בדבר הכיוון שבו המוטלת נעה (או צריכה לנוע) – "הפרטה" מול "הלאמה" – עומדים לא רק שיקולי יעילות ושיקולי אידיאולוגיה, אלא מצויה גם הנחת-יסוד עמוקה, שהיא אולי ההבחנה היסודית בעולם המשפט: זו שבין הפרטי והציבורי. לשון אחר, הוויכוח אם פעילות מסוימת צריכה להיעשות במישרין על-ידי המדינה או להיוותר לפעילותו של המשק הפרטי (לרבות האדם הפרטי, ובדרך-כלל גם אז בפיקוח מסוים של המדינה) יוצא מנקודת-הנחה שאלה שני "מצבי הצבירה" היחידים האפשריים; שיש חלוקה דיכוטומית, בינרית: שגוף הפועל בעולם המשפט יכול להיות או פרטי או ציבורי. בכל "מצב צבירה" כזה חלים על הגוף הפועל מרכיבים שונים של ענפי המשפט – נורמות שאנו מכנים ברגיל "משפט פרטי" או "משפט ציבורי".

כנגד ההבחנה "פרטי-ציבורי" נשמעת ביקורת רבת פנים מצד דיסציפלינות שונות.<sup>146</sup> המבקרים שואלים, ובצדק, מהי משמעותה המדויקת של ההבחנה בין פרטי לציבורי, מה הרלוונטיות שלה כיום, וגם מה הלגיטימיות של ההבחנה ושל תוצאותיה. להבנתי, נקודת המוצא היא שאין מחלוקת בדבר קיומה הנמשך, בפועל, של ההבחנה בין משפט ציבורי ומשפט פרטי.<sup>147</sup>

ניתן להציע כמה דרכים נגישות במיוחד לקורא המשפטן לתיאור ההבחנה בין הפרטי לציבורי.<sup>148</sup> דרך אחת, התואמת את החלוקה המקובלת בבתי-הספר למשפטים, בוחנת את זהות הצדדים ואת אופיין של הסמכויות המופעלות בתהליך המשפטי הנידון.<sup>149</sup> כך,

146 ראו, למשל, ראם שגב "פרטיות – משמעותה וחשיבותה" פרטיות בעידן של שינוי 25 (תהילה שוורץ אלטשולר עורכת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012).

147 ראו, למשל: ELISABETH ZOLLER, INTRODUCTION TO PUBLIC LAW: A COMPARATIVE STUDY 1–2 (Martinus Nijhoff Publishers 2008) ("No matter the diversity of legal systems, they all take into account, in one way or another, a necessary distinction between public law and private law. Every country has its own way of conceptualizing this distinction and putting into practice... In some legal systems, the distinction is blurred or barely discernible... Sometimes, though, the distinction... is glaring").

148 בהקשר זה מעניין מאמרה של רות גביוון מתחילת שנות התשעים, שבו היא משתמשת במונחים דומים מאוד בדיון בשאלת היחס הראוי בין דת ומדינה במדינה המודרנית. גביוון בוחנת טיעונים לטובת הפרדת הדת מהמדינה, המתבססים על הקביעה כי דת היא עניינו הפרטי של האדם ולכן אין המדינה צריכה להתערב בה. היא רואה בטיעונים אלה משום הפרטה של הדת. ראו רות גביוון "דת ומדינה: הפרדה והפרטה" משפט וממשל ב 55, 56 (1994).

149 "עמדת-המוצא של שיטת-המשפט בישראל תאמה את ההבחנה... בין משפט ציבורי למשפט פרטי. הבחנה זו היתה מבוססת קודם-כול על שוני בין הנמענים (נושאי המשפט) של שני התחומים. המשפט הציבורי... חל על רשויות-השלטון... המשפט הפרטי... חל על אנשים טבעיים וכן על תאגידים שאנשים התאגדו בהם באופן וולונטרי... בהמשך לכך, המשפט הציבורי והמשפט הפרטי הסדירו פעולות משפטיות שונות באופיין." דפנה ברק-ארו "משפט ציבורי ומשפט פרטי – תחומי

ענף משפטי ששני הצדדים להליך בו הם ברגיל אנשים או תאגידים, ואשר עניינו בהסדרת היחסים ה"פרטיים" ביניהם (כמו בדיני חוזים, קניין, נזיקין, שטרות או משפחה), נתפס כענף של המשפט הפרטי. לעומת זאת, כאשר המדינה היא צד להליך, והיא מפעילה סמכויות מדינתיות או מייצגת אינטרסים ציבוריים (כמו במשפט פלילי, חוקתי או מנהלי), מדובר בענפים של המשפט הציבורי. הסבר טאוטולוגי מעט יתאר את המשפט הפרטי כעוסק בתחומים שבהם פעילים אנשים פרטיים, בעוד משפט ציבורי עוסק בכללי המשפט הקובעים את סמכויותיה של רשות ציבורית, את דרכי פעולתה ואת המגבלות החלות על סמכותה. הבחנות כאלה נותנות "כללי אצבע" טובים למדי לזיהוי משפט פרטי ומשפט ציבורי, אבל הן רחוקות משלמות.<sup>150</sup> יתר על כן, כפי שנראה להלן, דווקא מתוך הכרה בקיומן של קטגוריות "ישנות" בענפי המשפט המצויות בין "פרטי" ו"ציבורי", ומתוך הבנת השלכותיו של הסיווג מבחינת החיובים המשפטיים החלים על כל גוף, יש כיום מגמה נרחבת של חציית גבולות: נסיונות תחקייתיים, שיפוטניים ואקדמיים להחיל נורמות מהמשפט הפרטי על גופי המשפט הציבורי, ולהפך.<sup>151</sup> אלא שלטעמי, נסיונות אלה, אשר תחולתם והצלחתם מוגבלת, אינם גורמים למחיקת קו הגבול, אלא דווקא להדגשת הרלוונטיות הנמשכת של ההבחנה.<sup>152</sup> בלשונה של פרופ'

גבול והשפעות-גומלין" **משפט וממשל** ה' 95, 96-95 (1999) (להלן: ברק-ארז "משפט ציבורי ומשפט פרטי").

150 ניתן לציין בעיות רבות במודל הפשוט שתואר לעיל: האם בשל העובדה שבתי-המשפט הם גורם חיוני בפתרון סכסוכים במשפט הפרטי יש רכיב "ציבורי" בכל הליך פרטי? האם בשל כך יש לראות בסדר הדין האזרחי חלק מהמשפט הציבורי? במשפט הצרפתי, מסיבות היסטוריות, המשפט הפלילי משויך דווקא למשפט הפרטי, ואינו חלק מהמשפט הציבורי.

151 ראו ע"א 294/91 **חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום**, פ"ד מו(2) 464, 530 (1992), שם אומר השופט ברק כי "דומה כי מובן וברור הוא, שעקרונות היסוד של השיטה בכלל וזכויות היסוד של האדם בפרט אינם מוגבלים אך למשפט הציבורי. ההבחנה בין משפט ציבורי לבין משפט פרטי אינה כה חריפה. שיטת משפט אינה קונפדרציה של תחומי משפט. היא מהווה אחדות של שיטה ומשפט. אכן, עקרונות היסוד הם עקרונות של השיטה כולה, ולא של המשפט הציבורי בלבד. זכויות היסוד של האדם אינן מכוונות רק כנגד השלטון. הן מתפרסות גם ביחסים ההדדיים שבין הפרטים לבין עצמם". באופן דומה מציינת ברק-ארז כי בית-המשפט העליון מגלה נכונות גוברת להחיל את המשפט הציבורי על תאגידים פרטיים "אשר מבחינה מהותית ממלאים תפקידים ציבוריים". בכך עוסק בית-המשפט "בשרטוט-מחדש של הגבול בין הפרטי לציבורי, על-פי מבחן מהותי, ולא על-פי מבחן ארגוני-פורמלי". ראו ברק-ארז "משפט ציבורי ומשפט פרטי", לעיל ה"ש 149, בעמ' 113. כן ראו דיון להלן בחלק א(ג).

152 לדעה שונה, המדברת על "קריסתה הנמשכת של הבחנת-העל בין הפרטי לציבורי", ראו מיכאל בירנהק [מרחב פרטין] – הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה 28-29 (הוצאות בר-אילן ונבו, 2010). ראו, באופן דומה: Robert Post, *The Challenge of Globalization to American Public Law Scholarship*, 2(1) THEORETICAL INQ. L. 323, 324 (2001) ("the distinction between public and private law sits most comfortably within a Continental European civil law tradition that contrasts government policies with private equities among persons. Contemporary American legal scholarship, however, has been profoundly influenced by

ברק-ארוז: "חרף ההסתייגויות, מקובל להכיר בקיומה של הבחנה בין משפט ציבורי למשפט פרטי, לפחות ככל שזו מתייחסת לשוני בנומרות החלות על רשויות-השלטון, מצד אחד, ועל אנשים פרטיים (לרבות תאגידים), מצד אחר."<sup>153</sup>

דרך שנייה, קרובה לכך, מחברת אינטואיציה מרכזית של המושג "פרטיות" עם מושג-יסוד מתחום התיאוריה הפוליטית. האינטואיציה עוסקת בפרטיות במובן המוחשי – למשל, בתחומיה של דירה פרטית. הואיל ו"ביתו הוא מבצרו", הפרט יכול להניח כי הוא רשאי לפעול שם כרצונו וללא התערבות המדינה – מה שאין כן בתחום המרחב הציבורי, שבו יש למדינה סמכות ואף חובה להסדיר התנהגויות. אלא שגם הבחנה זו אינה מדויקת, כמובן. אין מדובר באמיתה עובדתית – שהרי המדינה יכולה גם יכולה לחדור לביתו של אדם ולקחת ממנו את רכושו או אף את ילדיו – אלא בשאלה של מדיניות ציבורית רצויה באשר למקום שבו יושם הקו בין הפרטי לציבורי, בין האוטונומיה של הפרט לבין סמכויות המשטור של הרשות הציבורית.<sup>154</sup>

בלשון תורת המדינה, ניתן לתאר אותה סוגיה כביטוי מובהק לתיאוריה הליברלית, העומדת בבסיס שיטתנו המדינית והמשפטית.<sup>155</sup> על-פי הגישה הליברלית, כל אדם הינו בן-חורין לעשות כל פעולה, זולת אם נאסרה עליו על-ידי המדינה (ואיסור זה עומד בכל הדרישות הפרוצדורליות והמהותיות שקבע החוק). הרשות הציבורית, לעומת זאת, כל סמכויותיה נשאבות מהחוק. אין לאיש מבין האלפים הרבים העובדים במנהל הציבורי בישראל, כאשר הוא מבקש לפעול בתפקידו הרשמי, אלא את הסמכות שניתנה לו בדיון.<sup>156</sup> דוגמה מפורסמת לעיקרון נמצא בפסק-הדין בעניין **בוזרנו**,<sup>157</sup> שבו עוגנה,

the perspective of legal realism, which seeks to undermine precisely this contrast"); Paul M. Schoenhard, *A Three-Dimensional Approach to the Public-Private Distinction*, 2 UTAH L. REV. 635 (2008).

153 ברק-ארוז "משפט ציבורי ומשפט פרטי", לעיל ה"ש 149, בעמ' 95.

154 בין היתר משום שאיננו מכירים באוטונומיה מוחלטת של הפרט, שהרי אנו מכירים עליות רבות להתערבות המדינה בתחומים הנתונים ברגיל לפעילותו האוטונומית של הפרט. יש פעילויות האסורות לפרט גם בד' אמותיו וגם ביחסיו עם בני משפחתו, ודומני שהדברים ברורים. לעיון נוסף ראו מאמרם החשוב של ליאור ברשק ודנה פוגץ' "בין פרטי לציבורי: המשפט הפלילי והמשפחה – בעקבות ע"פ 4596/98 פלונית נ' מדינת ישראל" **מחקרי משפט** כ 7 (2003). כן ראו ע"א 9063/03 **פלוני נ' הסתדרות מדינית הדסה**, פ"ד ס(1) 556, 592–593 (2005); ע"פ 2411/06 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פס' צט לפסק-דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 17.9.2008).

155 ראו בירנהק, לעיל ה"ש 152, בעמ' 24: "הפרטיות היא בת בכירה במשפחת הזכויות בחברה הליברלית-הדמוקרטית."

156 זהו, בקיצור נמרץ, עקרון חוקיות המנהל. לדיון מקיף ראו דפנה ברק-ארוז **משפט מינהלי** כרך א 97 ואילך (הוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2010). אף שזהו העיקרון היסודי בפעולתה של הרשות המנהלית, מתברר כי לעיתים צריך לחזור ולהבהיר את הכללים בחוק או בפסיקה. ראו לעניין זה את פסק-דינה של הנשיאה ביניש ברע"פ 10141/09 **בן חיים נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 6.3.2012); מערכת הארץ "תמרור עצור למשטרה" **הארץ** 8.3.2012 - [www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/1.1659053](http://www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/1.1659053).

במחיר-עטור של השופט ש"ז חשין, התיאוריה הליברלית במשפט הישראלי. השופט חשין דחה את עמדת המדינה שלפיה הזכות לעיסוק מקורה בחוק המעניק אותה לאזרח, וקבע חזקה הפוכה שלפיה "כלל גדול הוא, כי לכל אדם קנויה זכות טבעית לעסוק בעבודה או במשלח-יד, אשר יבחר לעצמו, כל זמן שההתעסקות בעבודה או במשלח-יד אינה אסורה מטעם החוק".<sup>158</sup>

כאן אנו נתקלים באחת ה"אמיתות" היסודיות של יחסי ממשל-אזרח: כאשר המדינה מסדירה נושא, היא מתווה קו גבול. מצידו האחד הוא מציין את גבולות האוטונומיה של פעילות הפרט, ומצידו האחר הוא מציין את גבולות סמכויותיה של הרשות בתחומי השיטור, הפיקוח וההסדרה. במקרים רבים<sup>159</sup> מדובר בשני חלקים משלימים כמעט, הבאים זה "על-חשבון" האחר.<sup>160</sup> כאשר המדינה מתחילה לפעול בתחום מסוים – מספקת שירות, מסדירה את תנאי הכניסה לתחום כלשהו או מפקחת על אופן ביצועה של פעילות מסוימת על-ידי המשק הפרטי – היא קובעת הגבלות במקום שבו לא היו כאלה קודם לכן. עד לאותה עת הייתה פעילות זו פתוחה לפני הפרט או החברה המסחרית ללא התערבות או הגבלה. לא עוד. האסדרה הממשלתית מתחמת קו גבול בין המותר לפרט לבין האסור לו. מה שהיה מותר לו קודם נהפך לאסור; כסף שהיה בידיו נלקח ממנו ומוצא לפי שיקול-דעתה של הרשות לטובת הכלל. מעבר לקו הגבול נמצאת עתה הרשות – שם היא פעילה, לכל-הפחות באכיפת האיסור. כלומר, כאשר הרשות מיישמת

157 פרשת **בוזרנו**, לעיל ה"ש 62. חופש העיסוק אינו מוחלט ואינו דבר טריוויאלי גם כיום. רק לשם השלמת התמונה ראוי לציין כי אך לאחרונה התיירו הרפורמות הכלכליות של ראול קסטרו בקובה 181 סוגי עיסוק לפרט; כל עיסוק אחר מחייב עדיין רישיון ממשלתי: Mimi Whitefield, *Are Self-Employed Cubans Really Budding Entrepreneurs?*, MIAMI HERALD (Aug. 11, 2013), [www.miamiherald.com/2013/08/11/3554750/are-self-employed-cubans-really.html](http://www.miamiherald.com/2013/08/11/3554750/are-self-employed-cubans-really.html); Jeff Franks, *Special Report: Cuba's Little Capitalists are Ready to Rumba*, REUTERS (May 4, 2012), [www.reuters.com/article/2012/05/04/us-cuba-economy-reforms-idUSBRE8430K320120504](http://www.reuters.com/article/2012/05/04/us-cuba-economy-reforms-idUSBRE8430K320120504). ראו, להבדיל, על ל"ט המלאכות האסורות על יהודי בשבת. שלמה גאנצפריד **קיצור שולחן ערוך מנוקד** סימן פ – קצת ממלאכות האסורות בשבת (1987), זמין ב-"ל"ט אבות מלאכה" [www.kitzur.net/main.php?nk=1&siman=80](http://www.kitzur.net/main.php?nk=1&siman=80); "ל"ט אבות מלאכה" ויקיפדיה 13.5.2013 [he.wikipedia.org/wiki/מלאכה](http://he.wikipedia.org/wiki/מלאכה).

158 פרשת **בוזרנו**, לעיל ה"ש 62, בעמ' 82. לניתוח של פסק-הדין ראו דפנה ברק-ארז **משפטים ראשונים – שיחות בעקבות פסקי-דין של בית-המשפט העליון בשנה הראשונה להיווסדו** 121–137 (הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1999).

159 אני מתייחס בפסקה זו רק לאותן סמכויות של המנהל הציבורי אשר מגבילות במישרין, עם הפעלתן, את חירויותיו של הפרט.

160 דבר המזכיר, באנלוגיה חופשית למדי, "משחק סכום אפס" ("Zero-Sum Game"), שבו ה"רווח" של כל משתתף מאוזן במדויק על-ידי ה"הפסד" של המשתתפים האחרים. להסבר וליישום של מונח זה ראו: Robert Cooter, Stephen Marks & Robert Mnookin, *Bargaining in the Shadow of the Law: A Testable Model of Strategic Behavior*, 11(2) J. LEGAL. STUD. 225, 227 (1982); LESTER C. THURLOW, *THE ZERO-SUM SOCIETY: DISTRIBUTION AND THE POSSIBILITIES FOR ECONOMIC CHANGE* (Basic Books, New York 1980).

סמכות שניתנה לה (בחוק, על-ידי נציגי האזרחים), היא גורעת במקרים רבים מהאוטונומיה של הפרטים (קרי, של אותם אזרחים שנציגיהם הסמיכו את הרשות), ואף עושה זאת על חשבונם (כמי שמממנים את פעילותה). הפעלת הסמכות מגבילה את חירותו של הפרט.<sup>161</sup>

מכאן נובעות כמה מסקנות: **האחת**, ניתן לומר כי הנורמה המשפטית המקנה לרשות סמכות לפעול באופן שמגביל את סמכויות הפרט היא במובנים פונקציונליים ומשפטיים רבים קו הגבול שבין הפרטי לציבורי, כלומר, בין תחום האוטונומיה של הפרט לפעול כרצונו לבין התחום הנתון תחת אסדרה ממשלתית, המוסמכת לשלול חירות הופלדיאנית<sup>162</sup> זו מן הפרט. **שנית**, מדובר בסמכות משמעותית ביותר, אשר היינו רוצים שתופעל בצורה נאותה, כלומר, רק לאחר שהרשות, שהוסמכה לכך בחוק (שאינו בלתי-חוקתית), קיימה את הפרוצדורה הראויה (קרי, אספה מידע, נתנה זכות טיעון, פעלה לא בניגוד עניינים, הביאה בחשבון רק שיקולים ראויים) והפעילה שיקול-דעת ראוי (וקיבלה החלטה סבירה ומידתית). לשון אחר, פעילות זו כפופה לנורמות המשפטיות-הציבוריות שרשות מחויבת בהן בפעולתה. **שלישית**, התוויית הקו המדויק בין הפרטי לציבורי היא שאלה של מדיניות ציבורית: כחברה אנו צריכים לחשוב היטב אם ברצוננו להותיר פעולה מסוימת לאוטונומיה של הפרט או שמא להסמיך את הרשות הציבורית להתערב בה. במה דברים אמורים? יש לזכור שהקו בין הפרטי לציבורי אינו סטטי, אלא דינמי, ויש תהליכים שונים המנסים להזיז את הגבול. דוגמה אחת היא התהליך המוכר של "שניות נורמטיביות", המבקש להחיל נורמות מהמשפט הפרטי על המשפט הציבורי, ולהפך. גם תהליך ההפרטה הוא תהליך מסוג זה. אלא שאם תהליך השניות נראה כתהליך המטשטש את ההבחנה בין הפרטי לציבורי, ההפרטה דווקא מדגישה אותה – היא מבוססת על ההבחנה הזו, ועניינה הוא העברת תחומי פעילות מהמגזר הציבורי לפרטי.

### (ב) "סכסוך הגבולות" של המאה העשרים ואחת?

אם נתייחס לשיח הציבורי בנושא ההפרטות, ככל שהוא קיים ובמיוחד ככל שראוי שהוא יתקיים,<sup>163</sup> נוכל לומר כי דרך נוספת לתאר אותו היא כוויכוח על התוויית הגבול הראוי

161 לדוגמה, בשכונת מגוריהם יש צומת שאינו מרומזר. הנהגים צריכים "להסתדר" ביניהם בעניין זכות הקדימה. אבל לחירות זו יש מחיר בדמות תאונות או פקקים. לכן באה הרשות והתקינה – על חשבונכם – רמזור בצומת. עתה התנועה זורמת, הכללים ידועים, אבל החירות של האזרח לעבור בצומת הוגבלה רק לזמנים שבהם הרמזור מתיר מעבר. להצבת הרמזור ולאכיפת הציות לו יש גם עלויות כלכליות, ולמפרים את הוראות הרמזור צפויה גם ענישה בדיני התעבורה.

162 על הניתוח ההופלדיאני ראו גיא ישראל זיידמן **הזכות לשרת בצה"ל** 263–282 (1996).

163 ניתן, למשל, להציג את שאלת ההפרטה לפני הציבור באמצעות מטריצה פשוטה שבה שני משתנים: מימון וביצוע (אם כי מתן הסבר מפורט בדבר השלכותיו של כל אחד מהם אינה פשוטה, כמוכן, כלל ועיקר). בחיבור המשתנים אנו מקבלים ארבע חלופות, וניתן לשאול לגביהן: האם אנו, הציבור הישראלי, רוצים, כעניין של מדיניות, שפעילות מסוימת תיעשה (1) **במימון** ציבורי ו**בביצוע** ציבורי (כלומר, תישאר ציבורית לחלוטין, דוגמת גדודי החי"ר בצה"ל); (2) **במימון** ציבורי אך **בביצוע**

בין הפרטי לציבורי. תהליך ההפרטה המסיבי של פעילויות ציבוריות – הן של פעולות ("אקטיביות") של הרשויות הציבוריות והן של פעילות אסדרתית ("פיקוחית") שלהן<sup>164</sup> – שינה במידה מסוימת את קווי הגבול בין הפרטי לציבורי בישראל. בתחום כבנקאות אולי לא חל שינוי: הציבור הישראלי הרחב מעולם לא קיבל שירותים בנקאיים מהמדינה; הנושא היה נתון למגזר הפרטי ונותר שם. אבל בתחומים אחרים חל שינוי. כך, הציבור הישראלי, שהיה "רגיל" להמתין לשירותי טלפוניה ממשלתיים משכי זמן ארוכים, כבר "התרגל" שהממשלה אינה מספקת עוד שירותים אלה, אלא לכל-היותר קובעת כללי משחק אסדרתיים שימנעו את החברות הפרטיות המספקות שירותים אלה מליהנות מרווחים מופרזים. דומני שניתן לומר כי הספקת שירותים אלה היא כיום תחום הנתון בבירור למגזר הפרטי, ואין ציפייה שהמדינה תספקם. עם מעברם של תחומי פעילות רבים נוספים למגזר הפרטי, ועם העמקת העיסוק הציבורי בנושא והבאת הליקויים בתהליכי ההפרטה לידיעת הציבור, נוצר צורך בדיון ציבורי גובר ובהכרעה שקופה וציבורית יותר באשר לגבולות התהליך. האם תחומי-"ליבה" שלטוניים – דוגמת פעילויות שיטור וצבא – יעברו לידי המגזר האזרחי? בנושא בתי-הכלא קיבלנו את תשובתו של בית-המשפט העליון, אך בנושאים אחרים המאבק הציבורי מצוי עדיין בעיצומו.

לענייננו, ניתן לתאר את שאלת המשך התווייתם של הגבולות בין הפרטי לציבורי בהקשר של השיח הציבורי בדבר הפרטות כאחד מ"סכסוכי הגבולות" המשמעותיים ביותר של דורנו.<sup>165</sup> מדוע מדובר ב"סכסוך גבולות"? משום שלהבנתו, קו הגבול בין הפרטי לציבורי אינו סטטי, אלא דינמי; משום שהמקום שבו הוא עובר עומד בבסיסם של מאבקים חברתיים, והשליטה בהתווייתו עומדת בבסיסם של מאבקים בין-מוסדיים. אסביר: יתחומם של הנושאים שבהם המדינה היא שפועלת, ולא המגזר הפרטי, וכן של הנושאים שבהם המדינה יוצרת הגבלות באמצעות אסדרה, ואינה מותירה אותם לשיקול-דעתו של הפרט, משתנה מפעם לפעם בהתאם לשינוי בצורכי החברה ובעמדותיהם

פרטי (אם כי בפיקוח ציבורי; למשל, חיילים המקבלים שירותי רפואה בקופות-החולים האזרחיות); (3) במימון פרטי אבל בביצוע ציבורי (למשל, חיילות המדריכות מטיילים בבית-ספר שדה); או (4) במימון פרטי ובביצוע פרטי (ולכל-היותר בפיקוח ציבורי; למשל, בעניין כשרות המזון המסופק על-ידי תורמים לחיילים). לדיון ברוח זו ראו ברק מדינה "חוקה כלכלית", לעיל ה"ש 31, בעמ' 623–626.

164 אכן, קיימת גם מגמה של הפרטת חלק מהאסדרה – למשל, במה שמכונה "אסדרה עצמית", שעשויה להיות חמורה אף יותר מזו הממשלתית, אם התעשייה שבה מדובר תעדיף להיזהר ולהגביל את עצמה יותר מכפי שהמאסדר הממשלתי העז או היה מוכן לעשות. לדוגמות לאסדרה עצמית ראו נתי טוקר "שרי התקשורת מפחדים? במשרד פרסום אמרו לי: נחסל אותך" *TheMarker* 2.8.2012 [www.themarker.com/advertising/1.1792114](http://www.themarker.com/advertising/1.1792114); מירב ארלוזורוב "רשות ההגבלים תרשה רגולציה עצמית של חברות בענפים תחרותיים" *TheMarker* 7.3.2012 [www.themarker.com/markets/1.1658255](http://www.themarker.com/markets/1.1658255); לדיון רחב יותר ראו נטע זיו "רגולציה של עורכי דין ישראלים: מאוטונומיה מקצועית לרגולציה רב-מוסדית" *המשפט* טו 159 (2010).

165 ראו: DONAHUE, לעיל ה"ש 14, בעמ' 7–8.

האידיאולוגיות של חבריה. כל מסע בחירות אמריקאי בעידן המודרני נסב על שאלות אלה בדיוק, ושתי המפלגות הגדולות שם מציעות עמדות תיאורטיות שונות בנושא הלגיטימיות של השינוי,<sup>166</sup> אבל ערות לחלוטין לשינויים העצומים שעוברים על כל חברה, ולכך שאי-אפשר לפנות לתיקון החוקה כדי להתוות את קווי הגבול.<sup>167</sup> מדובר אפוא בשאלה של מדיניות ציבורית מן המעלה הראשונה. בהקשר הישראלי, ומבלי להיכנס לעומק הדיון, אומר כי מן הבחינה המשפטית-הטכנית יש לשאוף, לדעת, שההסדרה של קווי הגבול, במיוחד בנושאים עקרוניים, תיעשה בחקיקה ראשית על-ידי הכנסת<sup>168</sup> ולאחר דיון ציבורי ממצה. מבחינה מהותית, פה נמצא ליבו של הוויכוח הציבורי שבו עסקינן: ההחלטה היכן להתוות את הקו בין תחום הפעילות הציבורית לבין תחום האוטונומיה הפרטית. השאלה אינה משפטית בלבד, אלא יש לה היבטים אתיים, דתיים, כלכליים ואחרים.

166 במיוחד כאשר השינוי נתפס כמשנה את ההסדר המרכזי במשפט הציבורי האמריקאי, הלא היא החוקה הפדרלית. בהקשר האמריקאי ניתן להציג את הדברים כחלק מן הוויכוח החוקתי בין אלה הסבורים כי מדובר ב"חוקה חיה", הניתנת לשינוי מזמן לזמן, לבין אלה הסבורים כי יציבותה ארוכת-השנים היא מקור כוחה, ומכאן שיש לשאול כל שאלה באספקלריה של כוונת אבות החוקה. יש להדגיש כי מדובר במחלוקת חריפה ונמשכת, המתקיימת לא רק בין פוליטיקאים ליברלים שואפי שינוי לבין שמרנים שואפי יציבות, וגם לא רק בין אקדמאים שונים, אלא היא עניין אשר מוכר לציבור האמריקאי הרחב ומפלג אותו על בסיס מפלגתי-אידיאולוגי. ראו בעניין זה, בין היתר: Lawrence Rosenthal, *Originalism in Practice*, 87(3) IND. L.J. 1183 (2012); DAVID A. STRAUSS, *THE LIVING CONSTITUTION* (Oxford UP 2010); *Ideological Chasm over Interpreting Constitution*, PEW RESEARCH (June 20, 2011), [www.people-press.org/2011/06/20/ideological-chasm-over-interpreting-constitution](http://www.people-press.org/2011/06/20/ideological-chasm-over-interpreting-constitution).

167 ביטול העבדות נעשה בתיקונים השלושה-עשר עד החמישה-עשר לחוקה, אבל הצריך מלחמת-אזרחים. מאידך גיסא, לנוכח הקושי העצום בהעברת תיקון לחוקה הפדרלית האמריקאית (ס' 5 מחייב כינוס ועידה לתיקון החוקה לבקשת שני שלישים של שני בתי-הקונגרס או שני שלישים מבת-המחוקקים המדינתיים, ומחייב אשרור על-ידי שלושה רבעים של המדינות) נראה כי תקוותם של הליברלים לביטול התיקון השני לחוקה (המתיר נשיאת נשק) ותקוותם של השמרנים לתיקון החוקה באופן שיאסור נישואים חד-מיניים אינן מציאותיות.

168 ראו בעניין זה דותן ומדינה, לעיל ה"ש 19 (התזה המרכזית של מאמרם זה היא שהכרעות חברתיות בדבר הפרטה של מוצרים ושירותים חברתיים צריכות להיעשות על-ידי המחוקק, ולהיות כפופות לעקרון החוקיות המנהלי). על האתגר שמדיניות ההפרטה מזמנת למשפט המנהלי ראו, כבר בשנת 2001, ברק-ארוז "הוראת המשפט המינהלי", לעיל ה"ש 18, בעמ' 514–515. כן ראו בג"ץ 6061/08 **ישראלי נ' משרד החקלאות** (פורסם בנבו, 19.8.2009), שם מציינת השופטת ארבל (בפס' 12–16 לפסק-דינה) אמות-מידה לזיהוי פעולה שלטונית ולסיווגה כהסדר ראשוני (שאותו על הכנסת להסדיר) או כהסדר משני (היכול להיקבע בתקנות). עם אלה נמנות מידת השפעתו של ההסדר על הציבור, המידה שבה תכליתה של אותה פעולה שנויה במחלוקת ציבורית וכן עלותה הכספית של אותה פעולה, "מאחר שאין דין פעולה שהשלכותיה הכספיות מזעריות כדין העברתם של עשרות מיליוני שקלים מקופת הציבור למגזר פלוני" (שם, פס' 15).



**(ג) יישום: על שרטוט קווי הגבול ועל הזתם**

תהליך ההפרטה החל בישראל באמצע שנות השמונים של המאה העשרים, וגם אם בשנותיו הראשונות של התהליך טרם הובררו תוצאותיו, דומני שכיום, לאחר עשורים אחדים של יישום נמרץ שלו, השלכותיו מרחיקות-הלכת של תהליך זה על החברה, הכלכלה והממשל בישראל ברורות לכל.<sup>169</sup>

אחד המאפיינים המעניינים ביותר בנושא ההפרטות הוא שעד לשנים האחרונות הוא לא עמד בעצם לדיון ציבורי, אלא פשוט יושם בפועל על-ידי ממשלות ישראל, ללא כל התנגדות כמעט. כמשפטן אני סבור כי אי-משפוטו של תהליך ההפרטות, בוודאי עד לשנים האחרונות, הוא עובדה מעניינת וראויה לציון. זאת, הן משום חשיבות התהליך והן משום שהניסיון של העשורים האחרונים מכוון את האינטואיציה המשפטית לצפות דווקא למעורבות מסיבית של המשפט בתהליך זה. אסביר בקצרה.

כידוע, משפטנים בכירים בישראל, דוגמת הפרופסורים ברק<sup>170</sup> ומאוטנר,<sup>171</sup> לימדונו זה כבר כי כל שאלה שבעולם יכולה ליהפך לשאלה משפטית, במובן זה שהיא עשויה לעורר שאלה של מדיניות ציבורית, אשר אם יוחלט על הסדרתה – כלומר, על קביעתן של נורמות בנושא (בין במשפט הציבורי ובין במשפט הפרטי) – היא תועבר לידו המשפטנים כדי שאלה "יתפרו" את המסגרת המתאימה.<sup>172</sup> אכן, כידוע לכל, בתחומים

169 מכוני מחקר וקבוצות מקצועיות רבות חוקרים בשנים האחרונות את ההפרטה בישראל ועוקבים אחר תוצאותיה. גם אם אלה אינם מתיימרים לאובייקטיביות אידיאולוגית או להעדר עניין מקצועי ואישי בנושא, הם מציגים מידע חשוב, עדכני ונגיש. גוף מרכזי בתחום הוא המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים ([www.vanleer.org.il/he/privatization](http://www.vanleer.org.il/he/privatization)). הדוח השנתי לשנת 2011 שפרסם המרכז (ראו פרופקס ולשם, לעיל ה"ש 49), אשר עוד נחזור אליו בהמשך, עוסק בשלושים ושמונה תהליכי הפרטה בישראל, לרבות במערכת הבטחונית. גופים נוספים החוקרים את התחום כוללים את מרכז אדווה ([www.adva.org](http://www.adva.org)), את עמותת אדם טבע ודין (ראו, בהקשר של ייצוג משפטי של המשרד לאיכות הסביבה על-ידי גורמים פרטיים, "נייר עמדה בעקבות דו"ח מבקר המדינה ולקראת הדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה היום (יום ד') בנושא מחדלי המשרד להגנת הסביבה באכיפת החוק על עברייני הסביבה", [www.adamteva.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/ahifasvivaritit.pdf](http://www.adamteva.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ahifasvivaritit.pdf)) ואת ההסתדרות הרפואית (ראו "הפרטה במערכת הבריאות", לעיל ה"ש 30). אלה רק דוגמות ספורות מני רבות.

170 כך, למשל, אני מבין את הדברים שכתב ברק, ואשר אולי בגינם יחסה לו האמירה "הכל שפיט": "בעיני, מלוא כל הארץ משפט. כל התנהגות אנושית היא נשוא לנורמה משפטית... המשפט אינו ערך כשלעצמו. המשפט הוא אמצעי להסדרת החיים בין בני חברה נתונה בזמן נתון... על טיבם של יחסי החברה הראויים חייבים להחליט בני אותה חברה. למשפט 'כשלעצמו' אין עמדה בעניין זה." אהרן ברק "על השקפת-עולם בדבר משפט ושיפוט ואקטיביזם שיפוטי" **עינוי משפט** יז 477, 477 (1993).

171 מנחם מאוטנר "המשפט הסמוי מן העין" **אלפיים** 16, 45 (1998) ("חיינו רוויים במשפט. בשעה הראשונה של היום, עוד בטרם עזבתי את ביתי, עוטף אותי המשפט מכל עבר.")

172 מטבע הדברים מעורבותם של המשפטנים בולטת במיוחד בשלבי גיבושה של המדיניות הציבורית, ולו רק בשל כך שהמשפט הציבורי מסדיר את מקורות הסמכות, את הפרוצדורות שיש לנקוט, את

רבים מאוד אכן קיימת מעורבות עמוקה מאוד של המשפט בחיינו, כלומר, נושאים רבים המשפיעים על הציבור בישראל עברו תהליך של הסדרה והתערבות משפטית. תופעה זו זכתה בשמות שונים, שרובם אינם מעידים על התלהבות יתרה: משפט או משפטיזציה<sup>173</sup> או סתם אסדרה (או אסדרת-יתר) ובירוקרטיה.<sup>174</sup> עם זאת, אף שהורגלנו להסדרה משפטית של שאלות ציבוריות; אף שההפרטה השפיעה על מספר גדול של עובדים בישראל ועל חלק ניכר מהפעילות הכלכלית במשק; אף שבית-המשפט העליון הישראלי נתפס כאקטיביסטי (וכך גם בית-הדין לעבודה);<sup>175</sup> למרות הגידול במספר הפקולטות למשפטים בישראל, ועימו התעצמותה של קהילת חוקרי המשפט בישראל;<sup>176</sup> ולמרות הגידול המסיבי במספר עורכי-הדין הפעילים בישראל<sup>177</sup> – תחום ההפרטה כמו חמק מעינו של עולם המשפט.

המגבלות שיוטלו על הפעלת שיקול-הדעת המהותי ואת ההליכים שניתן לנקוט נגד החלטת מנהלית.

173 להגדרה, לדיון ולביקורת ראו יצחק גל-נור "על המשפט של החיים הציבוריים בישראל" **משפט וממשל** ז 355 (2004); עילי אהרנסון "המשפטיזציה של התרבות הפוליטית בישראל: כיצד היא השפיעה על הדיון הציבורי בסוגיות אמנציפטוריות?" **עיוני משפט** לא 157 (2008). ראו גם "משפטיזציה" ו**יקיפדיה** 29.5.2013 [he.wikipedia.org/wiki/משפטיזציה](http://he.wikipedia.org/wiki/משפטיזציה).

174 לדיון ראו מירב ארלוזורוב "הנשק החדש במלחמה בבירוקרטיה – המדינה תחייב את הרגולטורים לבחון את עלות ההחלטות שלהם" **הארץ TheMarker** 3.3.2013, 4–5 ("ממשלת ישראל מודה לראשונה כי הרגולציה גורמת נזק כבד למשק: משרד ראש הממשלה יתחיל בקרוב להנהיג במשרדי הממשלה מדד חדש לבחינת העלות והתועלת של הרגולציה, שיחייב כל רגולטור לבדוק שהחלטותיו מוצדקות לפני ביצוען"; ישראל דורגה אחרונה מבין מדינות ה-OECD בשקיפות של הבירוקרטיה שלה). על-פי נתוני הבנק העולמי, ישראל ממוקמת במקום השישי בעולם מבחינת ההגנה על משקיעים, והעשירי בעולם מבחינת קלות הסחר הבין-מדינתי, אבל במקומות מביכים מבחינת קבלת חשמל (מקום 91), קבלת היתרי בנייה (מקום 139) ורישום מקרקעין (מקום 144). ראו: THE WORLD BANK, DOING BUSINESS 2013: SMARTER REGULATIONS FOR SMALL AND MEDIUM-SIZE ENTERPRISES 77, 86, 171 (10th ed. 2013), [/www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing\\_Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf](http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing_Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf) (להלן: DOING BUSINESS 2013).

175 יובל אלבשן, המדבר על תפקיד המשפט במחאה האזרחית של קיץ 2011, מציין כי היה אפשר לצפות ליתר מעורבות של המשפט באותה מחאה, משום ש"במציאות הישראלית עברה המחאה מאז שנת 1986 תהליך מואץ של משפוט (Judicialization) שמחוללה היה נשיא בית המשפט העליון הקודם, השופט אהרון ברק". הוא מציין כיצד הביא ברק לידי משפוט המחאה באמצעות מהפכת השפיטות, הרחבת זכות העמידה, כינון מוסד העותרים הציבוריים והמהפכה החוקתית. בכך הפך ברק את הזירה השיפוטית בכלל ואת הזירה הבג"צית בפרט לזירת הפעולה הנגישה ביותר לארגונים שפועלים לקידום שינוי חברתי. אלבשן "היעדרות המשפט", לעיל ה"ש 136, בעמ' 93.

176 יש לזכור כי למן הקמתה בשנת 1992 של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, שהייתה בית-הספר הרביעי למשפטים בישראל, עלה מספרם הכולל של בתי-הספר למשפטים בארץ עד לארבעה-עשר נכון להיום. ההערכה היא כי בישראל יש כ-35 פרופסורים למשפטים לכל מיליון אזרחים, לעומת 25 למיליון בארצות-הברית ו-15 למיליון בגרמניה, מחד גיסא, ו-125 (!) למיליון בצרפת, מאידך גיסא. ראו "לימודי משפטים בישראל" ו**יקיפדיה** 17.8.2013

בתחום ההפרטה בולט העדרן המוחלט כמעט הן של הסדרה משפטית והן של ביקורת שיפוטית עליה. אותו סבך "רגיל" של חקיקה, תקנות, החלטות ממשלה,<sup>178</sup> הנחיות פנימיות וכללי מדיניות שרשויות המדינה קובעות לעצמן, ובמקביל פסקי-דין, במיוחד של בית-המשפט העליון, המעבירים תחת שבט הביקורת השיפוטית את פעילותן של הרשויות, ולצד כל אלה מאמרי ביקורת אקדמיים<sup>179</sup> – כל הסבך הזה, המאפיין את רוב תחומי החיים כפי שכל משפטן יודע, נעדר לחלוטין כמעט מתחום ההפרטה. בפועל, במשך שנים רבות לא גילו המשפטנים בישראל עניין רב בתהליך ההפרטה ובהשלכותיו הנרחבות.<sup>180</sup> זאת, גם כאשר אנשי אקדמיה מתחומים אחרים וכן קבוצות חברתיות החלו לבקר את תוצאות ההפרטות שיושמו בישראל. רק בשנים האחרונות מתחילה הקהילה המשפטית – עורכי-דין, שופטים וחוקרי משפט – לגלות עניין בתהליך ההפרטה.<sup>181</sup>

לימודי\_משפטים\_בישראל/he.wikipedia.org/wiki/ ; Oren Gazal-Ayal, *Economic Analysis of*

"Law & Economics", 35(3) CAP. U. L. REV. 787, 800, fn. 44 (2007).

177 מספרם של עורכי-הדין בישראל – כשיעור מתוך כלל האוכלוסייה – הוא ככל הנראה הגדול ביותר בעולם. למספרם של עורכי-הדין בישראל ראו **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 11.2. על שיעורם בהשוואה עולמית ראו ליאור דטל "מספר עורכי הדין בישראל לנפש הוא הגבוה בעולם וזה מביא לכך שמסתכלים על עורכי דין בלזול" **TheMarker** 19.6.2009 [www.themarker.com/law/1.534883](http://www.themarker.com/law/1.534883).

178 ודוק: הממשלה מקיימת ועדת שרים לענייני הפרטה. כמוסבר במבוא להצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 8) (הפרטה), התשנ"ג-1993, ה"ח 188, במאי 1991 הקימה הממשלה ועדת שרים מיוחדת לענייני הפרטה, במטרה ליישם את המדיניות של הפרטת החברות הממשלתיות, שהממשלה רואה בה "מרכיב חיוני בשכלול פעילות המשק הלאומי, הגברת יעילותו וצמיחתו". ראו גם ועדת השרים לענייני הפרטה [www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/hafrata.aspx](http://www.pmo.gov.il/Secretary/ministersCommissions/Pages/hafrata.aspx).

179 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 465–466, המעידה כי החלה לכתוב על הנושא כבר בשנת 1995, אך מציינת את היקפה המוגבל של הכתיבה האקדמית בישראל בתחום עד לשנים האחרונות. ראו גם בניש, לעיל ה"ש 13, בעמ' 285 וה"ש 7.

180 לדיון מסכם בנושא ראו נורית רוט "מה תפקיד המשפט במחאת האוהלים? צריך לשאול איפה היתה האליטה המשפטית כשמכבש התאצ'ריזם התחיל לרמוס" **הארץ** **TheMarker** 7.8.2011, 24–25 (יובל אלבשן ועורכי-דין חברתיים נוספים טוענים כי אוזלת-ידו של בית-המשפט העליון והימנעותו מהגנה על זכויות סייעה בקידומה של מדיניות שוק תצ'ריסטית ודורסנית, אשר הניעה בסופו של דבר את מחאת האוהלים. שר המשפטים לשעבר, דניאל פרידמן, מפנה את הביקורת דווקא לממשלה ולכנסת. לדבריו, הוא תומך בגישה שתצמצם את הפערים בחברה הישראלית, אבל הציפייה שהדבר יבוא דרך בית-המשפט אינה מציאותית).

181 דרך אגב, מעניינת הערתו של אלבשן, המציין, בהפתעה מסוימת, כי המחאה של קיץ 2011 פסחה למעשה על מערכת המשפט בישראל – הוא לא ראה במחאה "ולו שלט אחד שקשר את המחאה שדרשה צדק חברתי אל מערכת המשפט". אנשי המחאה לא הפנו אצבע מאשימה אל בתי-המשפט, ולא מחו נגד השופטים. "גם ברשימת הדרישות שהגישו ועדות המומחים של המחאה לא נזכרה מערכת המשפט באופן ישיר, לא כמוטבת ולא כנדרשת". מן הצד האחר הוא מציין עוד כי "קול המשפטנים, נציגי הפרופסיה שלא פעם מתהדרת בנוצות של מהנדסים חברתיים ראשיים, נאלם.

כיצד ניתן להסביר את התופעה? התשובה היא, כפי הנראה, שזו המדיניות שבה בחרו כל הגורמים הנוגעים בדבר: הממשלה, הכנסת ובית המשפט העליון. האחרון נוקט מדיניות זו בשני מובנים נבדלים: ראשית, הוא מיישם את מדיניותו שלו עצמו למעט להתערב בנושאים של מדיניות כלכלית ולצמצם את הכרתו בזכויות חברתיות-כלכליות ואת היקף הגנתו עליהן; ושנית, הוא רואה בהפרטה מדיניות כלכלית לגיטימית, שהבחירה בה נתונה לרשויות הנבחרות.

אסביר את כוונתי ביתר פירוט וארחיב בנושא זה במסגרת הדוגמה הראשונה להלן מתוך ארבע דוגמות הנוגעות במדיניות של תיחום הגבולות בין הפרטי לציבורי. לאלה יש חשיבות הן לדיון הכללי בנושא ההפרטה והן לדיון בנושא העיקרי של מאמר זה – צבא והפרטה.

**(ד) דוגמה ראשונה: על מדיניותן של רשויות המדינה (ו"היעלמות המשפטנים")**  
**באשר לחקיקה:** כנסת ישראל אינה נלהבת, כידוע, להסדיר בחקיקה ראשית בצורה מפורטת את מערך ההסמכות שהיא מעניקה לרשויות המדינה,<sup>182</sup> לא כל שכן כאשר היא מחוקקת במטרה להסמיך גופים פרטיים. למיטב ידיעתי, ההזדמנות היחידה שבה הגדיר המחוקק הישראלי את המונח "הפרטה" הייתה בהקשר של חברות ממשלתיות. הדבר היה בתיקון משנת 1993 לחוק החברות הממשלתיות,<sup>183</sup>

אכן, היה קשה להתעלם מהיעדרות המשפט ומנפקדות המשפטנים ממחאת קיץ 2011. ראו אלבשן "היעדרות המשפט", לעיל ה"ש 136, בעמ' 92 ו-93, בהתאמה. השוו גם אורנה אליגון דר "עורכי הדין עלולים לגרום למחאה יותר נוק מתועלת" **הארץ** TheMarker 31.8.2011, 20 (המציינת, בזמן-אמת, כי "שיעור עורכי הדין הגבוה בישראל אינו משתקף במחאת האוהלים, והם כפרופסיה אינם נוטלים בה חלק משמעותי"; היא מזהירה כי "דומיננטיות משפטית יכולה לגרום למחאה יותר נוק מתועלת", משום ש"התדיינות המונעת על ידי זכויות כמעט תמיד אינה אפקטיבית להסרת מחסומים סוציו-אקונומיים. בתי המשפט אינם יכולים לגבש מדיניות כללית של רפורמה חברתית"). ראו גם עידו באום "המשפטנים מחזירים את המחאה למקורות: הפרטה, חינוך וכישלונות המדינה" **הארץ** TheMarker 3.7.2012, 12-13 ("האופן שבו נפתחה המחאה החברתית של הקיץ הנוכחי [2012] הפוך לחלוטין בהשוואה לאופן שבו נפתחה המחאה החברתית בשנה שעברה... בשנה שעברה לא היה לעורכי דין ולמשפטנים כמעט שום דבר להגיד בימים הראשונים של המחאה החברתית. השנה היא התחילה עם עורכי דין, אוכפי חוק, כתבי אישום ובתי משפט").

182 מכאן הצורך בעקרון ההסדרים הראשוניים, שאותו החזיר בית המשפט העליון למרכז הזירה בבג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הבטחון**, פ"ד נב(5) 481 (1998). להשלמת הדיון ראו יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" **משפטים** מב 379 (2012).

183 מדובר בחוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 7), התשנ"ג-1993 (להלן: תיקון מס' 7 לחוק החברות הממשלתיות), הכולל את ההגדרה הבאה להפרטה:  
 "הפרטה – פעולות שמטרתן להביא, בבת-אחת או בהדרגה, לאחד מאלה:

(1) ביטול או הקטנה של חלק הממשלה בכוח ההצבעה באסיפות הכלליות של החברה או בזכותה למנות דירקטורים בחברה, או ביטול או הקטנה של מעורבות אחרת של הממשלה בחברה, והכל אם יש בהם כדי להביא להפיכת חברה ממשלתית לחברה מעורבת, או להביא להפיכת חברה לחברה שחוק זה אינו חל עליה, או להביא לשינוי

שבו הגדיר המחוקק את המונח "הפרטה" באופן שאכן מותאם לחוק זה בלבד.<sup>184</sup> השופט פרופ' זמיר כותב, באופטימיות, כי "לא פעם הליך ההפרטה מוסדר, לעתים באופן מפורט, בחוק, בתקנות, או בהחלטות מינהליות".<sup>185</sup> למיטב הבנתי, אין חקיקה כללית המסדירה את כל נושא ההפרטה. מה שניתן למצוא הוא חקיקה פרטנית שבמסגרתה המדינה מבקשת להעביר סמכויות ותקציבים המתייחסים לפעילויותיה אל גופים פרטיים. מבחינה מהותית מדובר בפעילויות שהיינו מכנים "הפרטה", אך המילה המפורשת אינה נזכרת. מדובר במינימום החקיקתי ההכרחי לשם נקיטת הפעולות הנלוות להפרטה, והכל ללא ציון "השם המפורש" – הפרטה.<sup>186</sup> דרך אגב, חוק מעניין, דווקא בהקשר של מאמר זה, הוא החוק משנת 2006 שעניינו הגנה על האינטרסים הביטחוניים של ישראל בתאגידים בטחוניים.<sup>187</sup> חוק זה אינו מדבר על הפרטה, והוא גם אינו מדבר מפורשות על הלאמה, אבל הוא מאפשר הטלת מגבלות שונות על השליטה בתאגיד בטחוני שממשלת ישראל קבעה כי יש למדינה אינטרס בטחוני בו. הדברים נאמרים מפורשות בדברי ההסבר: "על פי המצב כיום, מודגש חסרונה של חקיקה המסדירה מנגנון שיחול במקרים של הפרטה או של העברת שליטה בתאגידים ביטחוניים, ממשלתיים או פרטיים. במקרים אלה עלולה הבעלות בתאגידים הביטחוניים לעבור לידי גורמים עוינים ולגרום בכך לנזקים ביטחוניים, לרבות העברת מידע מסווג והפסקת פעילות ייצור חיונית."<sup>188</sup> רוצה לומר, בהעדר מנגנון חקיקתי כולל ומסודר בנושא

מהותי אחר ביחסי הכוחות בין חברי החברה, או כדי להקנות לציבור או לחבר חדש

בחברה 10% או יותר מכוח ההצבעה בחברה או זכות למנות דירקטור;

(2) הקטנת חלקה של הממשלה בהון המניות של החברה, בשיעור של 10% או יותר;

(3) צמצום מהותי בפעילות החברה על ידי העברת עסקים ונכסים לאחרים..."

ראו גם ברק-ארו "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 468.

184 לדיון בהפרטת חברות הממשלתיות באספקלריה של ס' 2 לחוק-יסוד: משק המדינה (הסמכות לבצע עסקות בנכסי המדינה) ראו יוסף מ' ארעזי **פירוש לחוק-היסוד – חוק-יסוד: משק המדינה** 270–272 (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים, יצחק זמיר עורך, 2004).

185 זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 45.

186 אם לציין שלוש דוגמות: חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994, מסדיר את פעילותה של חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" ("כביש 6"); חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004 – אשר בוטל כאמור בבג"ץ **הפרטת בתי-הסוהר**, לעיל ה"ש 84 – קבע את התשתית המשפטית להקמת בתי-כלא פרטיים; ואילו חוק בית חולים באשדוד (הקמה והפעלה), התשס"ב-2002, מסדיר את פרויקט ההקמה של בית-החולים באשדוד.

187 מדובר בחוק התאגידים הביטחוניים (הגנה על אינטרסים ביטחוניים), התשס"ו-2006.

188 "חשיבותו של החוק המוצע מודגשת בימים אלה, לאור השינויים המבניים והארגוניים לרבות שינויי בעלות ושיתופי פעולה המתרחשים בתאגידים ביטחוניים, וכן לאור הצורך בקידום שינויים אלה במסגרת המגמה להפרטת התאגידים הביטחוניים הממשלתיים." ראו הצעת חוק התאגידים הביטחוניים (הגנה על אינטרסים ביטחוניים), התשס"ג-2002, ה"ח 208. עוד בנושא התעשיות הביטחוניות ראו להלן ה"ש 973 והטקסט שלידה.

ההפרטות, המחוקק משרטט, לבקשת מערכת הביטחון, קו הגנה המאפשר למדינה לפקח על השליטה בתאגידים הבטחוניים בישראל.

תיאור קרוב יותר למוכר לי מצוי אצל ברק-ארוז, המציינת כי הפרטה – במובן של העברת נכסים של המדינה, בעיקר חברות ממשלתיות, לבעלות פרטית – זכתה בהסדר חקיקתי ברור בתיקון מס' 7 לחוק החברות הממשלתיות, "להבדיל מחלק ממתכונות ההפרטה האחרות, אשר נותרו סמויות יותר, ומכל מקום, לא זכו בחקיקה מסודרת או בעלת בולטות ציבורית".<sup>189</sup>

**באשר לפסיקה:** ניתן להבין את השיקולים הפוליטיים והמעשיים שעמדו ביסוד רצונה של הממשלה לא להביא את שאלת ההפרטות לדיון ציבורי ובבסיס הימנעותה של הכנסת מהסדרת הסוגיה בצורה ברורה. אולם כיצד ניתן להסביר את הימנעותה של בית-המשפט העליון מהתערבות בנושא? התשובה היא שמדובר ככל הנראה בעניין שבמדיניות, וזאת, כאמור, בשני מובנים שונים:

ראשית, מדובר במדיניותו של בית-המשפט העליון עצמו – כרשות מנהלית ובמקרה זה כבית-משפט של יושר (equity) – להפעיל את סמכותו בזרירות ובמשורה. במסגרת מדיניות זו בחר בית-המשפט העליון להכיר בזכויות האזרחיות-הפוליטיות<sup>190</sup> ולהגן עליהן בעזר, בעוד בתחום הרווחה בחר בית-המשפט לצמצם מאוד את מעורבותו.<sup>191</sup> כך, בית-המשפט העליון פיתח –

189 ראו ברק-ארוז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 467.  
190 העובדה שלא הייתה מחלוקת של ממש בנושא מדיניות ההפרטה לא עוררה בבית-המשפט העליון את הרצון להתערב. ייתכן שבית-המשפט פשוט לא ראה שאלה לדיון, שהרי לאורך כל תולדותיו היה בית-המשפט נכון להקצות ממשאביו ולהתערב באומץ בנושאים שנויים במחלוקת בציבוריות הישראלית, גם כאשר עמדתו לא הייתה מקובלת על הממשלה והכנסת. ייתכן שבית-המשפט התמקד יתר על המידה במחלוקות שעניינן הסכסוך היהודי-ערבי ויחסי דת ומדינה, ופחות מדי בשאלות של זכויות הרווחה של כלל אזרחי המדינה. בהקשר זה מעניינת הערתו של ההיסטוריון דני גוטוויין שלפיה "ההגמוניה הניאו-ליברלית התגלתה גם ביכולתה להטמיע בתוכה ולבטל את הניגודים המדיניים בין יונים לניצים, ולשמש בסיס למשטר של ממשלות האחדות הלאומית השולט בישראל למן אמצע שנות השמונים". ראו דני גוטוויין "תמורות במדיניות הכלכלית של הימין הישראלי 1977–2003: מהפרטה מלאימה להפרטה אוליגרכית" **עבודה, חברה ומשפט** י 221, 223 (2004) (להלן: גוטוויין "תמורות במדיניות הכלכלית של הימין הישראלי").

191 סגל וליטור דנים בטעמים להימנעות בג"ץ מאקטיביזם שיפוטי נרחב יותר. הם מציינים טעמים כלליים לריסון העצמי היחסי של בג"ץ, כגון חשש מאובדן אמון הציבור והימצאותו במרכז תשומת-הלב הציבורית ובראש הפירמידה השיפוטית. לצד זאת הם מציינים גם גורמים לאקטיביזם מצומצם במיוחד במישור החברתי, וטוענים כי בית-המשפט העליון בחר להתמקד בזכויות הליברליות-האזרחיות-הפוליטיות תוך ויתור על דרישה לשוויון מלא ובלתי-מתפשר בתחום חברתי-הכלכלי. ראו סגל וליטור, לעיל ה"ש 129, בעמ' 271–282. ראו גם ריקי שיו "עצרו את המהפכה בלעדית": על השמעתו ומשטרו של שיח הצדק החלוקתי והזכויות החברתיות" **מעשי משפט** ב 185 (2009) (מאמר השואל אם וכיצד ניתן לחולל שינוי בתפיסה חברתית-הכלכלית מתוך ההיגיון הפנימי של השיח הליברלי שהמשפט מחבסס עליו).

"פסיקה עשירה להגנתן של הזכויות 'השליליות', אלה שבהן נתבע מהמדינה כי לא תתערב בעניינו של האזרח... [לעומת זאת], בית המשפט כמעט שלא פיתח פסיקה להגנתן של הזכויות 'החיוביות', הזכויות החברתיות, אלה שבהן נתבעת המדינה להעניק לאזרחיה שירותים המבטיחים כי יתקיימו בחייהם תנאים מינימליים של רווחה... מקום המדינה פעל אפוא בית המשפט להגנתן של הקבוצות המסוגלות לדאוג לענייניהן בעצמן, באמצעות מנגנון השוק, אך לא להגנתן של הקבוצות המוצאות עצמן נפגעות עקב פעולת השוק."<sup>192</sup>

מכאן הביקורת הידועה על תמיכתו המוגבלת של בית-המשפט בזכויות החברתיות והחברתיות-הכלכליות,<sup>193</sup> שאליה נלווית קריאתם של פעילים חברתיים לבית-המשפט לגלות יתר אקטיביזם בתחום זה. אלבשן מציין, בעדינות, כי אף שארגונים חברתיים פנו לבית-המשפט העליון, הם הגיעו "אך להישגים מועטים בתחומים החברתיים".<sup>194</sup> הוא מדגיש כי הדברים נכונים "גם באופן אישי לנשיא ברק, שלמרות הרטוריקה המזמינה שלו, בפועל הוא כמעט ולא קידם נושאים של צדק חברתי, ובמובנים רבים אף היה גורם שעיצב את פיתוחם".<sup>195</sup>

192 ראו מנחם מאוטנר **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת** (2008) 210.

193 סגל וליטור כותבים כי "נכונות בג"ץ להירתם להגשת זכויות אדם ואזרח... נעלמת כאשר עסקינן בזכויות החברתיות". לדבריהם, "הנכונות של בית-המשפט העליון להפעיל אקטיביזם שיפוטי לאורך השנים, התבטאה בעיקר בהכרה בזכויות האזרחיות-פוליטיות, כשלא נעשה ניסיון אמיתי לממש באופן נרחב את הזכויות החברתיות". ראו סגל וליטור, לעיל ה"ש 129, בעמ' 193 ואילך וכן ה"ש 687, המביאה שפע של מקורות התומכים בטיעונים. פסק-דין מעניין בהקשר זה ניתן בבג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 464 (2005). הרכב מורחב של שבעה שופטים דן בעתירות נגד החלטת הממשלה לקצץ בשיעור הגמלאות המוקנות מכוח חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. העותרים ביקשו לבטל את ההחלטה בין בשל היותה בלתי-סבירה ובין בשל פגיעתה בכבוד האדם בניגוד להוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. הנשיא ברק הכיר בכך ש"זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לכך שיהיו לו תנאי חיים המאפשרים קיום שבו יממש את חירותו כבן אנוש", אך המשיך וציין כי "עם זאת אין 'לקרוא' אל תוך הזכות לכבוד יותר ממה שבכוחה לשאת" (שם, בעמ' 480). לשיטתו, על-פי חוקי-היסוד הקיימים, "זכותו של אדם לכבוד היא גם הזכות לנהוג את חייו הרגילים כבן אנוש בלא שתכריע אותו המצוקה ותביא אותו לכלל מחסור בלתי נסבל" (שם, בעמ' 481). אולם הקיצוצים מושא עתירה זו לא הביאו, לדעתו, לידי פגיעה בכבוד האדם, ולפיכך הוא דחה את העתירות. המישה שופטים הצטרפו לדעת הנשיא, ואילו השופט א' א' לוי הצטרף רק לחלק מן ההחלטה, ובחר להשמיע, לפחות לגבי חלק מן ההחלטה, דעת מיעוט יחידה (כמו בעניין **הפרטת בתי-הסוהר**, לעיל ה"ש 84). לשיטתו, הזכות שבה מדובר "כוללת את הזכות לתנאי מחיה **נאותים**... [נ] מטרתה אינה אך להבטיח את האדם ממחסור קיומי בלתי נסבל" (שם, בעמ' 495; ההדגשה במקור).

194 וזאת, להערכתו, "בין היתר בגלל חוסר הרצון של השופטים לקדם שינוי חברתי רחב בשיטה שהם חלק מן ההגמוניה בה". ראו אלבשן "היעדרות המשפט", לעיל ה"ש 136, בעמ' 95.

195 שם. השוו נורית רוט "אהרון ברק: 'ש לקיים שוויון בין זכויות האדם השונות'" **הארץ**

שנית, וכנגזרת ממדיניותו של בית-המשפט העליון עצמו באשר לביקורתו השיפוטית, בג"ץ רואה בהפרטה החלטת מדיניות כלכלית לגיטימית כשלעצמה, הנמצאת עמוק בתחום של מדיניות ממשלתית, שבו בית-המשפט פוסע בזהירות, בין היתר לנוכח ההשלכות התקציביות המשמעותיות שעשויות להיות לכל התערבות.<sup>196</sup> כפי שהסבירה פרופ' ברק-ארז, "התפיסה כי בחירה בדרך של הפרטה היא עניין שבמדיניות גרידא השפיעה על בית-המשפט העליון לאמץ עמדה של ניטרליות חוקתית לגביה".<sup>197</sup> למן ראשית שנות התשעים הביע פעמים רבות נשיא בית-המשפט העליון פרופ' ברק עמדה ברוח פסק המיעוט של השופט הולמס (Holmes) בעניין *Lochner* המפורסם,<sup>198</sup> שלפיה חוקי-היסוד לא אימצו מדיניות כלכלית מסוימת, ובכך אפשר

**TheMarker** 7.8.2011, 24 (הכתבה העיתונאית מביאה מתוך כתביו של ברק את קריאתו "להעלות

לרמה על חוקתית את הזכויות החברתיות... ולהשוותן לזכויות פוליטיות אזרחיות אחרות").

196 השו ברק ווייל "בריאות התקציב או תקציב הבריאות – מה עדיף בראייה חוקתית?" **משפט ועסקים** ו 157 (2007). ווייל סבורה כי על בית-המשפט העליון להותיר את מלאכת ההכרה בבריאות כזכות חוקתית למכונן החוקה. לדעתה, "בשל אופייה המימוני הבולט של הזכות לבריאות והמשאבים הכספיים הרבים הנדרשים למימונה, לא ראוי שבית-המשפט יזום את ההכרה בה כזכות חוקתית. זאת, מכיוון שהכרעה כזו תוליך בסופו של דבר להתנגשות בלתי-נמנעת בין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת על עיצובם של תקציבי המדינה. "שם, בעמ' 169.

197 ברק-ארז "המשפט הציבורי של הפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 479.

198 אשר ציין ברעת המיעוט המפורסמת שלו כי דעת הרוב טועה כאשר היא מנסה לעגן בחוקת ארצות-הברית את התיאוריה הכלכלית הליברלית. לשיטתו, החוקה לא אימצה גישה כלכלית זו או אחרת:

"This case is decided upon an economic theory which a large part of the country does not entertain. If it were a question whether I agreed with that theory, I should desire to study it further and long before making up my mind. But I do not conceive that to be my duty, because I strongly believe that my agreement or disagreement has nothing to do with the right of a majority to embody their opinions in law. It is settled by various decisions of this court that state constitutions and state laws may regulate life in many ways which we as legislators might think as injudicious, or if you like as tyrannical, as this, and which, equally with this, interfere with the liberty to contract... The 14th Amendment does not enact Mr. Herbert Spencer's Social Statics... [A] Constitution is not intended to embody a particular economic theory, whether of paternalism and the organic relation of the citizen to the state or of *laissez faire*. It is made for people of fundamentally differing views, and the accident of our finding certain opinions natural and familiar, or novel, and even shocking, ought not to conclude our judgment upon the question whether statutes embodying them conflict with the Constitution of the United States." *Lochner v. N. Y.*, 198 U.S.

45, 75–76 (1905), Mr. Justice Holmes dissenting.

ברק ציטט את דעת המיעוט של הולמס באומרו, באחד מפסקי-הדין, כי "התפקיד לגבש עמדה באשר להסדר הרצוי הוא תפקידו של המחוקק בהפרדת הרשויות, עם זאת על חופש הבחירה של המחוקק מוטלות מגבלות חוקתיות. אין אלה מגבלות אידיאולוגיות בעלות אופי פוליטי. חוקה אינה



לדעה שהייתה נהוגה באותה עת – מדיניות ההפרטה – להמשיך לנהוג, תוך הותרת "מרחב תמרון חקיקתי" לכנסת.<sup>199</sup>

פרופ' ברק-ארז מסכמת את ההלכה המסורתית של בית-המשפט העליון, בציינה באיפוק כי "נקודת-המוצא המסורתית לדיון בתופעת ההפרטה הייתה שזהו עניין של מדיניות, אשר המשפט צריך לצמצם את התערבותו בו. בהתאם לכך הצטמצם העיסוק המשפטי בתופעת ההפרטה ל'איים' של הגבלות, להבדיל מתפיסה שיטתית של ההפרטה כתופעה המחייבת היערכות מחודשת של המשפט הציבורי".<sup>200</sup> מכאן שלהערכתה,

מניפסט קפיטליסטי או סוציאליסטי". ראו בג"ץ 2334/02 שטנגר נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נח(1) 786, 794 (2003).

199 "עקרון הפרדת הרשויות העניק את תפקיד הבחירה – הוא תפקיד החקיקה – בגררי המיתחם לרשות המחוקקת. הבחירה בין קווי מדיניות שונים, המקיימים את דרישותיה של פיסקת ההגבלה, היא בידי המחוקק. השאלה אשר השופט צריך לשאול את עצמו... [היא] אם החוק הוא חוקתי. מחוקק 'סוציאליסטי' ומחוקק 'קפיטליסטי' עשויים לחוקק חוקים שונים ומנוגדים, אשר כולם ימלאו את דרישותיה של פיסקת ההגבלה. יש לאפשר למחוקק 'מיתחם של התחשבות'... או 'מרחב של שיקול-דעת' על גבול מיתחם ההגבלה... קביעת המדיניות החברתית – בין בסוגיות כלכליות ובין בסוגיות אחרות – נתונה למחוקק, ויש להעניק לו מרחב של תמרון חקיקתי. בית המשפט אינו קובע את המדיניות החברתית. עניין זה הוא למחוקק. אך אם המדיניות אינה חוקתית, זהו עניין לשופט." ראו ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 438, 221 (1995). ראו גם, באותו נוסח בדיוק, אהרן ברק "החוקה הכלכלית של ישראל" משפט וממשל ד 357, 376 (1998). בפסק-דין מאוחר יותר הוסיף ברק כדלקמן: "אכן, חוקי היסוד אינם תכנית לפעולה מדינית קונקרטית. הלאמה והפרטה עשויות להתקיים במסגרתם. כלכלת שוק או ניהול מרוכז של הכלכלה עשויים למצוא בה מרחבי מחיה, ובלבד שהפעילות המשקית – הפוגעת בזכויות אדם – תקיים את דרישותיה של פיסקת ההגבלה. על-כן, במקום בו קיים מיתחם של אמצעים, יש להכיר בכוח התמרון ובמרחב שיקול-הדעת של המחוקק." ראו בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997). ברק חזר על הדברים על-דרך אזכור בפסקי-דין מאוחרים יותר.

200 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 478. אני מציין את האיפוק משום שדומה כי דעתה של ברק-ארז עצמה, הן כאקדמאית והן כשופטת, שונה. ראו עידו באום "פרופ' דפנה ברק-ארז: 'צריך לחשוש מהפרטה שנעשית על ידי מערכת מושחתת'" TheMarker 4.6.2010 www.themarker.com/law/1.573651; עידו באום "לזכויות חברתיות יש מחיר, אך לא-הכרה בהן יש מחיר גבוה יותר" הארץ TheMarker 3.8.2011, 24–25 ("על רקע גלי המחאה מסבירה פרופ' דפנה ברק-ארז, דקאן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב ומומחית להפרטה, את חשיבות ההכרה בחינוך, בריאות ודיוור זכויות יסוד"). כן ראו יבין ווכלי "בית-המשפט העליון דואג למגזרים החלשים" הארץ TheMarker 6.2.2013, 25 (המתייחס לפסק-דינה של ברק-ארז בבג"ץ 7425/09 טוטנאור בע"מ נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 3.1.2013)). בהקשר זה מעניין שדווקא פסק-דינה האחרון של הנשיאה ביניש עסק בהרחבת ההגנה על זכויות חברתיות, ודווקא בו היא בחרה לצעוד את "הצעד הנוסף שברק לא צעד" – ראו הילה רו "נשיאת בית-המשפט העליון בפסק-דין אחרון מכונן: בג"צ מרחיב ההגנה החוקתית גם לזכויות חברתיות" וכן הילה רו "הצעד הנוסף שברק לא צעד" הארץ TheMarker 29.2.2012, 22–23 (המתייחסת לפסק-הדין בבג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012)).

"ככלל, עמדתו המסורתית של המשפט הישראלי בסוגיה של גבולות ההפרטה (הן מהיבטו של המחוקק והן מהיבטו של השופט) הייתה שההחלטה אם להפריט פעילות מסוימת אינה מעוררת שאלות משפטיות".<sup>201</sup> איני משוכנע שבג"ץ שינה כיוון ונהפך מגורם התומך בהפרטה<sup>202</sup> לגורם המתנגד לה, אך ייתכן שאכן חל שינוי מסוים.<sup>203</sup> בשנים האחרונות, אף אם בנסיבות חריגות ביותר, בית-המשפט העליון מוכן להתחיל לבדוק לגופה הן מדיניות הפרטה בתחומים ספציפיים והן את יישומה, אם כי גם אז הוא מסתפק באזהרות ובהערות מעל הדוכן, ונזהר מלהתערב בגופו של עניין. נתבונן, לדוגמה, על נושא הפרטתם של שירותי הבריאות לתלמידי בתי-הספר:

בשנת 1998 נדחתה עתירה עקרונית נגד הפרטתם של שירותי הבריאות לתלמידי בתי-הספר, ובית-המשפט העליון החליט לא לחייב את משרד הבריאות להעניק בעצמו את השירותים שהוא מחויב להם על-פי חוק, אלא אפשר לו להיעזר בגורמים חיצוניים.<sup>204</sup> זאת ועוד, בשנת 2007 נדחתה בבג"ץ עתירה נגד החלטת משרד החינוך לבטל את הנוכחות הקבועה והרציפה של אחיות מוסמכות בבתי-הספר. הנשיאה ביניש, בפסק-דינה, דחתה גם את בקשת ההורים לגבות כספים במסגרת "תשלומי הורים" כדי לשכור שירותי עזרה ראשונה.<sup>205</sup>

- 201 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 478.
- 202 או לפחות מגורם המאפשר את ביצועה ללא כל התערבות שיפוטית כמעט. השוו עידו באום "מערכת החינוך: כך דחף האקטיביזם השיפוטי להפרטת בתי הספר" **הארץ TheMarker** 12 (המצטט מחקר של יוסי דהאן, אשר סבור כי האקטיביזם השיפוטי הליברלי של בית-המשפט העליון, והכרתו בזכות החוקתית של הורים לחנך את ילדיהם בדרך, הובילו יחדיו לתהליך של הפרטה שבה נוצרו בתי-ספר פרטיים אשר ממומנים בכספי ציבור ומחנכים את ילדי השכבות המבוססות). ראו גם טלילה נשר "המאבק בחינוך הפרטי המתרחב ספג מכה מביהמ"ש העליון" **הארץ** 20.7.2012 [www.haaretz.co.il/news/education/1.1781443](http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1781443).
- 203 רבים מאנשי הארגונים החברתיים מפנים אצבע מאשימה אל בג"ץ בשל יחסו לזכויות החברתיות, ובה-בעת מושיטים לו יד מזמינה לשנות את פסיקתו. ראו, למשל, עידו באום "ההזדמנות של בג"ץ להתחיל להיות חברתי" **הארץ TheMarker** 9.7.2012, 34 ("דו"ח שגיבשה האגודה לזכויות האזרח מראה כיצד סייעו בתי המשפט – ובייחוד בג"ץ – לדלדולה של רשת הביטחון הסוציאלי של הנזקקים בישראל. עתירת חברות הגז נגד חוק ששינסקי שתידון היום היא ההזדמנות של בג"ץ לפתוח דף חדש"). לדוח ראו טלי ניר **בין מימוש לייבוש – שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים** (האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2012). בית-המשפט העליון דחה את העתירות נגד השינויים בהסדרים הפיסקליים הנוגעים במאגרי נפט וגז טבעי, אשר נעשו באמצעות חקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, התשע"א-2011, ובחקיקת-המשנה. ראו בג"ץ 3734/11 **דודיאן נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 15.8.2012).
- 204 בג"ץ 5012/97 **מתן שירותי בריאות סיעוד ורווחה בע"מ נ' משרד הבריאות**, פ"ד נב(1) 49 (1998) (להלן: עניין **מתן שירותי בריאות**).
- 205 ראו בג"ץ 10794/05 **לנדאו נ' מדינת ישראל**, פס' 16 לפסק-דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 26.8.2007). בית-המשפט קבע כי הפתרון שהוצע אז, שלפיו שירותי העזרה הראשונה יינתנו על-ידי מערך ייעודי של מגן דוד אדום, הינו פתרון סביר.

בעתירה מאוחרת יותר שבו עותרים ותקפו את ההחלטה להפריט את הספקת שירותי הבריאות לתלמידי בתי-הספר שמשרד הבריאות מחויב בהם מכוח חוק ואשר עניינם מתן שירותי רפואה מונעת – הפעם על רקע ממצאים בדבר אופן יישומה של ההפרטה.<sup>206</sup> בית-המשפט העליון, מפי השופט חנן מלצר, שב וציין כי אין מניעה שהמדינה תיעזר בגורם חיצוני למתן שירותים שהיא חבה בנתינתם (בדרך של "מיקור חוץ"), אך זאת כל עוד היא מקיימת פיקוח הולם, כדי לוודא שהם מסופקים במתכונת הנדרשת לפי הוראות החוק, וכן דואגת לתקצוב, כדי שהספק הפרטי יוכל לתת את השירות בהיקף המתחייב בחוק.<sup>207</sup> במקרה דנן מצא בית-המשפט העליון כי המדינה "לא הדגימה שבחירתה במיקור החוץ של שירותי הרפואה המונעת שולבה בפיתוח יכולת פיקוח ובקרה אפקטיבית על ספק השירותים", והעיר כי דוחות שנמסרו לעיונו של בית-המשפט "מעלים תהיות לגבי נאותות התקצוב של השירותים, מושא העתירה".<sup>208</sup> על רקע הלכת **מתן שירותי בריאות**,<sup>209</sup> ולנוכח דברים אלה, הוסיף השופט מלצר כמה הערות חשובות באשר להחלטות עתידיות של המדינה:<sup>210</sup> האחת, שהפרטה אינה "מילת קסם, ואין היא יכולה להוות עילה להתפרקות המדינה מחובותיה";<sup>211</sup> והאחרת, שגם אם יוחלט על מתן שירותי הרפואה המונעת באמצעות ספק חיצוני, תידרש הרשות "לפקח בצורה אפקטיבית על ספק השירותים, ולתקצבו באופן שיאפשר את מתן השירותים הנדרשים כראוי".<sup>212</sup>

- 206 ראו עניין **ההסתדרות הרפואית בישראל**, לעיל ה"ש 97. לניתוח הסוגיה ראו אמיר פד-פוקס ורוני מנדלקרן "לא מוסדר, ולא במקרה: כשלים מובנים באסדרת (רגולציה) שירותים ציבוריים מופרטים חלקית" **משפטים** מג 1195 (2013).
- 207 עניין **ההסתדרות הרפואית בישראל**, לעיל ה"ש 97, פס' 16 לפסק-דינו של השופט מלצר.
- 208 שם, פס' 17 לפסק-דינו של השופט מלצר.
- 209 עניין **מתן שירותי בריאות**, לעיל ה"ש 204.
- 210 הערות אלה אינן חלק מהכרעת-הדין, שכן העתירה נסבה על תקפותו של הסכם ספציפי עם נותן שירותים פרטי, ובינתיים חדל אותו גוף מלשמש ספק שירותי הרפואה המונעת של משרד הבריאות לתלמידי בתי-הספר. אלא שהשופט מלצר בוחר "להעיר מספר הערות – על דרך של לקחים – בעקבות מה שנחשפנו לו במכלול זה". ראו עניין **ההסתדרות הרפואית בישראל**, לעיל ה"ש 97, פס' 15 ו-16 לפסק-דינו של השופט מלצר (הציטוט מפס' 15).
- 211 שם, פס' 18 לפסק-דינו של השופט מלצר.
- 212 שם. בעקבות פסק-הדין נכתב בעיתונות כי "פסק הדין קובע בראשונה את 'גבולות הגזרה' של הפרטת שירותי בריאות התלמיד – ובעקיפין גם של הפרטת שירותים חברתיים חיוניים אחרים". ראו רוני לינדר-גנץ "בג"ץ: הפרטה אינה יכולה להוות עילה להתפרקות המדינה מנכסיה" **הארץ** **TheMarker** 3.6.2012, 15. נלהב אף יותר הוא החוקר יאיר ברק, הרואה בפסק-הדין את "השיא האחרון בהיפוך תפיסותיו של בג"ץ, שאין להתעלם מהקשרו לקיץ 2011". ראו יאיר ברק "בג"ץ – מתומך הפרטה נלהב למבקרה הגלוי" **הארץ** **TheMarker** 21.6.2012, 24. האם האופטימיות הנשקפת מתיאורים עיתונאיים אלה אינה מוקדמת מדי? ימים יגידו.

**(ה) דוגמה שנייה: יעילות (והעדרה) כעניין של מדיניות מכוונת**

דוגמה זו לקוחה מתחום המשפט ההשוואתי. קיימת טענה ותיקה שלפיה שיטת "המשפט המקובל" (ה־Common Law) – הנהוגה בארצות־הברית, באנגליה וברבות מן המדינות שנשלטו על־ידי האימפריה הבריטית – עדיפה, מבחינת השפעתה על הכלכלה, על שיטת המשפט הקונטיננטלית (ה־Civil Law), הנוהגת באירופה היבשתית ובמדינות רבות שנשלטו בעבר על־ידי האימפריות האירופיות. הנושא היה יכול להישאר תחום מחקר אקדמי גרידא אילולא הייתה לעמדה זו השלכה על הדירוג שהבנק העולמי מעניק לרמת האטרקטיביות של מדינות כמקום לביצוע עסקים.<sup>213</sup> על־פי הדוח לשנת 2013, המדרג 185 מדינות, קל יותר לעשות עסקים במדינות כסינגפור (מקום 1), ארצות־הברית (4) ובריטניה (7) – ודרך אגב גם בגרוזיה (9) ובמלזיה (12) – מאשר בגרמניה (20) או בצרפת (34).<sup>214</sup> הדיון האקדמי שהתעורר בנושא זה התמקד בביקורת על המתודולוגיה של המחקר ובשאלת הדמיון והשוני בין שיטות המשפט הגדולות, ופחות מכך בשאלת המדיניות ה"גדולה": עד כמה יעילות כלכלית צריכה להיות שיקול מרכזי בחקיקה?<sup>215</sup> לשון אחר, אם העובדה שמדינה אינה "מקום קל לעשות בו עסקים" נובעת מאסדרה ממשלתית (למשל, בנושא איכות הסביבה) או מחקיקה אשר מקשה פיטורי עובדים או מטילה על מעבידים עלויות העסקה גבוהות,<sup>216</sup> אזי האם לא ייתכן שזו בחירה לגיטימית

213 ראו Michaels, לעיל ה"ש 39, בעמ' 766: "The legal origins thesis – the thesis that the common law is better for economic growth than the civil law – has created hundreds of papers and citation numbers unheard of among comparative lawyers. The *Doing Business* reports – cross-country comparisons including rankings of the attractiveness of different legal systems for doing business – have the highest circulation numbers of all World Bank Publications; even critics admit that they have been successful at inciting legal reform in many countries in the world"

214 ישראל, דרך אגב, דורגה בשנת 2013 במקום ה־38 – נסיגה לעומת דירוגיה בשנים הקודמות: מקום 34 בשנת 2012, מקום 34 בשנת 2011 ומקום 30 בשנת 2009. ראו דוחות DOING BUSINESS בכתובת [www.doingbusiness.org/](http://www.doingbusiness.org/)

215 ראו Michaels, לעיל ה"ש 39, וכן: Bénédicte Fauvarque-Cosson & Anne-Julie Kerhuel, *Is Law an Economic Contest? French Reactions to the Doing Business World Bank Reports and Economic Analysis of the Law*, 57(4) AM. J. COMP. L. 811 (2009); Nuno Garoupa & Carlos Gómez Ligüerre, *The Syndrome of the Efficiency of the Common Law*, 29(2) B.U. INT'L. L.J. 287 (2011).

216 בעניין זה ראו הילה ויסברג "מחקר: עלות ההעסקה בישראל היא 7% מהשכר בלבד; בעולם – 18.8% הארץ TheMarker 12.3.2013, 18 (לפי מחקר של פירמת ראיית חשבון בין־לאומית, העסקת עובדים בישראל כדאית יותר מאשר במערב אירופה, שם העובדים זוכים בתנאים סוציאליים נדיבים יותר). כך, בניגוד לרושם שנוצר אולי בציבור, מתברר כי המרכיב של שכר העובדים בהוצאות חברת החשמל עומד על 8.5% בלבד, ולפי הערכותיו של משרד האוצר עצמו, הפרטה לא תביא לידי הוזלת תעריפי החשמל. ראו עמירם ברקת "האוצר מודה: מרכיב שכר העובדים בהוצאות חב' החשמל זניח – והפרטה תביא דווקא להתייקרות" גלובס 7.2.2013. [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000820681](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000820681)

של אותה מדינה לפעול כך? <sup>217</sup> השאלה העיקרית היא אם הציבור במדינה אכן בחר בצורה מודעת להטיל מגבלות אסדרתיות נוקשות, ואם הוא אכן מעוניין להשאירן על כנן גם לאחר שהובהרו לו השלכותיהן הכלכליות. מאידך גיסא, גם אם יעילות כלכלית אינה השיקול הבלעדי, היא בוודאי שיקול רלוונטי. ניתן לטעון כי תושבי מדינות מערב אירופה בחרו להשאיר על כנן הוראות חוק אשר מקשות פיטורים או מגבילות את שעות העבודה, <sup>218</sup> אבל ניתן לתהות עד כמה אזרחי ישראל מרוצים מכך שמדינתם נחשבת כמדינה המעודדת סחר בין-לאומי ובה-בעת כמדינה המקשה מאוד פעילות כלכלית באמצעות מגבלות ביורוקרטיות. <sup>219</sup>

בנושאי אסדרה קל מאוד להראות שוני בין הנורמות החלות במדינות שונות ואף באותה מדינה בתקופות שונות, וגם את הגיוון העצום בטכניקות האסדרה ובהגבלות

217 לדוגמה קיצונית טלו את בהוטן – אחת המדינות העניות בעולם – אשר מגבילה את התיירות אליה מרצון, ואשר קבעה את אושרם של תושביה כמטרתה הלאומית. ראו: Bhutan, *Bhutan's Policy on Tourism*, [www.bhutanyourway.com/tourism.html](http://www.bhutanyourway.com/tourism.html); Andrew Buncombe, *Is Bhutan the Happiest Place in the World?*, THE INDEPENDENT (Jan. 14, 2012), [www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/healthy-living/is-bhutan-the-happiest-place-in-the-world-6288053.html](http://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/healthy-living/is-bhutan-the-happiest-place-in-the-world-6288053.html).

218 מצב דברים מעניין מתקיים עתה, כאשר נראה כי צרפת, תחת משטרו של הנשיא הסוציאליסטי הולנדי, עומדת לשנות את חוקי העבודה הנוקשים שלה, מתוך תקווה שהקלה על חברות לפטר ולגייס עובדים תצמצם את היקף האבטלה במדינה. ראו מערכת ניריורק טיימס "הפרטה של הולנד – צרפת משנה חוקי העבודה הנוקשים שלה" **TheMarker** 10.3.2013. [www.themarker.com/wallstreet/europe/1.1958398](http://www.themarker.com/wallstreet/europe/1.1958398). במקביל, דווקא מדינות אסיה, אשר בנו את כלכלתן על עלותם הזולה של עובדיהן, מתחילות לנוע בכיוון של יצירת מדינת רווחה, תוך שיפור תנאי הרווחה הסוציאליים של אזרחיהן. האם ילמדו מדינות אלה מן הטעויות שנעשו בהקשר זה במערב? לדיון ראו: *New Cradles to Graves*, THE ECONOMIST (Sept. 6, 2012), available at [www.economist.com/node/21562210](http://www.economist.com/node/21562210); *Asia's Next Revolution*, THE ECONOMIST (Sept. 6, 2012), available at [www.economist.com/node/21562195](http://www.economist.com/node/21562195).

219 ראו מירב ארלוזורוב "האם מדינת ישראל באמת גרועה כל כך?" **TheMarker** 30.7.2009. [www.themarker.com/misc/1.543651](http://www.themarker.com/misc/1.543651) (להלן: ארלוזורוב "האם ישראל גרועה כל-כך?") ("האם ישראל היא מדינה גרועה? לפחות בתחום העסקי התשובה היא כן ולא. הבנק העולמי, הגוף הכלכלי הבינלאומי החשוב ביותר בעולם, הוא שמספק את התשובה הזו, ומגלה כי ישראל היא מדינה עסקית גרועה מאוד, אבל בו זמנית היא גם מדינה מצטיינת... ישראל, מתברר, ממוקמת בפסגה בתחומים של מסחר בינלאומי (מקום 9), קבלת אשראי (מקום 5) והגנה על משקיעים (מקום 5). לעומת זאת, היא מפגרת הרחק מאחור בתחומים של אכיפת חוזים (מקום 102), היתרי בנייה (מקום 120) ורישום נכס (מקום 160). כך למשל... כדי לאכוף חוזה, מספר הימים שיש להמתין לאכיפת החוזה הוא 890 (ממוצע ה-OECD הוא 463 ימים), והעלות של התהליכים מגיעה ל-25% משווי החוזה (19% ב-OECD)... אם מנסים למצוא את המאפיין של כל אותם תחומים שבהם ישראל היא כישלון חרוץ, זה תמיד חוזר לביורוקרטיה ממשלתית, לרגולציה מוגזמת ולמערכת משפט שמצטיינת בהגינותה, אבל נכשלת ביעילותה"). הדברים אמורים ביחס לדוח לשנת 2012. לדוח לשנת 2013 של הבנק העולמי ראו *DOING BUSINESS 2013*, לעיל ה"ש 174.

הספציפיות שהן מבקשות להטיל.<sup>220</sup> האם הייתם מקבלים אסדרה של המדינה על זכותכם לקבוע את שמותיכם שלכם או את שמות ילדיכם? התשובה היא שחברות שונות, בתקופות שונות בהיסטוריה, בחרו בקווי מדיניות שונים באשר למידת ההתערבות בנושא זה. מדינות רבות, לרבות ישראל, אינן מתירות רישום שמות פוגעניים או מטעים,<sup>221</sup> אבל ההתערבות ברחבי העולם אינה מוגבלת לכך. מדינות אירופיות רבות קובעות הגבלות נוספות לגבי הענקת שמות, ואף מפרסמות רשימת שמות ש"אשרו" להענקה לרך הנולד. אחת ההגבלות הנוספות שניתן למצוא היא הגבלת מספר התווים בשמו הפרטי של הילד (ניו-זילנד מגבילה ל-100 תווים; מדינת מסצ'וסטס – ל-40). אבל האסדרה משתנה מזמן לזמן: צרפת ביטלה את רשימת השמות הרצויים לתינוקות בשנת 1993, ואיסלנד הפסיקה לחייב מהגרים לאמץ שמות מקומיים בשנת 1995. אנגליה וארצות-הברית ליברליות יותר ממדינות רבות אחרות, ומאפשרות חירות גמורה כמעט בהענקת שמות ובשינויים. דנמרק, לעומת זאת, נוקטת עדיין אסדרה מחמירה במיוחד, אשר מוצדקת בשם זכותם של התינוקות לא לסבול מנטל של שם בעייתי.<sup>222</sup> ובישראל? נורמה התנהגותית, אשר מבחינה משפטית הייתה לכל-היותר הנחיה פנימית, חייבה עובדי ציבור בכירים "לעבֵרֵת" את שמותיהם, אלא שעד שנות השמונים השתנו העיתים, והקנאות לעברית התחלפה בהבנה לצורכי הפרט.<sup>223</sup>

#### (ו) דוגמה שלישית: אחריותה של המדינה לביטחון האישי – בין צבא למשטרה

דוגמה זו תעסוק באחריותה של המדינה לביטחון האישי של אזרחיה ותושביה. מדובר בנושא שרלוונטי למאמר זה, משום שתפקידיו של הצבא בישראל אינם מתמצים באחריות לבטחון החוץ של ישראל, אלא כוללים גם פעילויות רבות בתחום בטחון

220 הנה שתי דוגמות יפות מארצות-הברית. דוגמה אחת היא העיר יוסטון בטקסס, הידועה כעיר הגדולה היחידה בארצות-הברית שאין בה קוד של תכנון ובנייה ("zoning code") – האומנם זה המצב? ראו בעניין זה: Michael E. Lewyn, *Zoning Without Zoning*, PLANETIZEN (Nov. 24, 2003), [www.planetizen.com/node/109](http://www.planetizen.com/node/109). הדוגמה האחרת – ובהמשך לה"ש 166 לעיל בעניין הקושי לתקן את החוקה האמריקאית – היא האסדרה בארצות-הברית בנושא החירות לשתות אלכוהול. משנת 1920 ועד לביטולו בשנת 1933, בתיקון העשרים ואחד, אסר התיקון השמונה-עשר לחוקה הפדרלית לייצר, לשווק או למכור משקאות משכרים. האיסור עבר בזכות תמיכה משולבת של קבוצות-אינטרסים שונות מאוד: כאלה שהטיפו למתינות בשתייה (temperance movement), כאלה שהתנגדו להגירה ואפילו נשים ששאפו לזכויות הצבעה (suffragists). להסבר מקיף ראו: DANIEL OKRENT, *LAST CALL: THE RISE AND FALL OF PROHIBITION* (2010).

221 לאנקדוטה בעניין זה ראו יובל גורן "ביקש להוסיף לשמו את התואר 'פרופוסור' ונדחה" nrg [www.nrg.co.il/online/1/ART2/393/824.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/393/824.html) 9.8.2012.

222 ראו: Thanks, Mum – Governments Find Reason to Regulate the Names of Children, THE ECONOMIST (Jan. 12, 2012), available at [www.economist.com/node/21542749](http://www.economist.com/node/21542749); Lizette Alvarez, *Picked Baby's Name? Not So Fast, in Denmark*, N.Y. TIMES (Oct. 9, 2004), [www.nytimes.com/2004/10/08/world/europe/08iht-danes.html](http://www.nytimes.com/2004/10/08/world/europe/08iht-danes.html).

223 לדין יפה ראו אלישבע הכהן "זכותו של האדם לשם" פרשת השבוע 10 (פרשת שמות, התשס"א) [www.daat.ac.il/mishpat-ivri/skirot/10-2.htm](http://www.daat.ac.il/mishpat-ivri/skirot/10-2.htm).

הפנים, במיוחד באמצעות שיתוף-פעולה עם משטרת ישראל וגורמי הביטחון האחרים. נושאים כגון אבטחת "מרחב התפר" ופעילותם של מאבטחים פרטיים וחברות אבטחה פרטיות בכל רחבי ישראל, בשטחי יהודה ושומרון<sup>224</sup> ובהפעלת המחסומים בנקודות שבין ישראל לבין שטחי הרשות הפלסטינית<sup>225</sup> – כל אלה מעוררים שאלות מורכבות וחשובות ביותר. הדיון באלה רלוונטי בהחלט למאמר על הפרטה בתחומי הפעילות של הצבא, אבל בסופו של דבר, אף שנושאים אלה חשובים ומרתקים, החלטתי לא לדון בהם במאמר זה. הסיבה המרכזית היא שלהערכתי הגורם המוביל בדיון בנושאים אלה אינו צה"ל, אלא משטרת ישראל, וההקשר הראוי הוא במסגרת דיון מקיף על תהליכי ההפרטה המתקיימים במשטרה.<sup>226</sup> עם זאת, אבקש להעיר כמה הערות כבר במאמר זה.

*(1) ארבעה שלבים של דיון*

**השלב הראשון** הוא הקל ביותר: אי-אפשר לקיים חברה מתוקנת ללא קיום ביטחון אישי לגופם, לחירותם ולקניינם של התושבים. אין כמעט חולק שאחד מתפקידיה היסודיים של המדינה – אלה המצדיקים, אפילו בעיני המצמצמים ביותר, את עצם קיומה – הוא הבטחת בטחון הפנים ובטחון החוץ של המדינה.<sup>227</sup>

224 האגודה לזכויות האזרח בישראל עתרה לבג"ץ בשנת 2011 נגד הפעלת 350 מאבטחים פרטיים במימון המדינה במזרח ירושלים. בעתירה נטען שמאבטחים אלה נוקטים פעולות החורגות לכאורה מסמכותם, וכן שלא ברור מדוע החליטה הממשלה שהנושא יהיה באחריותו של משרד השיכון דווקא, ולא באחריותו של משרד בטחוני. ראו בג"ץ 8001/11 סיאם נ' ממשלת ישראל (ההליך טרם הסתיים במועד כתיבת המאמר). כן ראו "בג"ץ: מדוע משרד השיכון אחראי על הפעלת מאבטחים בירושלים המזרחית?" **האגודה לזכויות האזרח בישראל** 14.12.2012 [www.acri.org.il/he/?p=24773](http://www.acri.org.il/he/?p=24773)

225 מידע על הפרטת המחסומים ניתן למצוא בעיקר בכתבות עיתונאיות ובאתרים המביעים התנגדות חריפה לפעילות זו. ראו, למשל, נורית ורגפט "האם ההפרטה של שירותים חברתיים זה טוב או רע?" **הארץ** 27.11.2009 [www.haaretz.co.il/misc/1.1292134](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1292134); אילת מעוז "הפרטת מחסומים והכיבוש המאוחר" **הגדה השמאלית** 10.10.2008 [hagada.org.il/2008/10/10/](http://hagada.org.il/2008/10/10/); [www.machsomwatch.org](http://www.machsomwatch.org) – **למחסומים**

226 החוקרת המרכזית בתחום היא ד"ר אראלה שדמי, שהייתה בעברה קצינת משטרה בכירה. ראו, במיוחד, אראלה שדמי **ארץ מאובטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי** (הוצאת קן אדום – הקיבוץ המאוחד, 2012) (להלן: שדמי **ארץ מאובטחת**); אראלה שדמי "הפרטת השיטור: כיצד זולגות סמכויות שלטוניות לגורמים לא מדינתיים?" **כלכליסט** 3.8.2012 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3579035,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3579035,00.html). להרחבת הדיון ראו האגודה לזכויות האזרח בישראל "הפרטה: איפה הגבול?" **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2012** 27 (2012) [www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/12/tmunat2012ch3.pdf](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/12/tmunat2012ch3.pdf); עמית יולזרי "מעקב הפרטה – למי תהיה שייכת משטרת ישראל" **ארץ אחרת** 1.5.2011 [acheret.co.il/?cmd=sections.513&act=read&id=2601](http://acheret.co.il/?cmd=sections.513&act=read&id=2601); מכון ון ליר בירושלים "תהליכי הפרטה במשטרה: האם הם תורמים לביטחון האזרח?" (17.7.2012) [hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775\\_hazan&act=show&dbid=sections&dataid=62](http://hazan.kibbutz.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=969775_hazan&act=show&dbid=sections&dataid=62)

227 יש לזכור כי חלק מהגדרתה של המדינה הריבונית במשפט הבין-לאומי הוא שהיא מקיימת ארבעה תנאים: שיש לה שטח מוגדר, אוכלוסייה קבועה, יכולת לנהל יחסי חוץ עם מדינות אחרות וכן

**השלב השני** אף הוא קונוונציונלי. עניינו החלוקה ה"קלסית" בין בטחון חוץ לבין בטחון פנים. בטחון חוץ עניינו מחויבות המדינה להקים ולקיים כוח מגן, צבא, אשר ישמור על גבולות המדינה מפני אויביה ויבטיח את קיום התנאים הבסיסיים לריבונותה. כוח זה יכול להיות מבוסס על מיליציות של אזרחים, אשר יוכשרו מזמן לזמן אך יגויסו לשירות פעיל רק בעת הצורך, או לחלופין, כפי שמקובל זה כמה מאות שנים, מכוח צבאי ממלכתי המשרת ברציפות ("standing army").<sup>228</sup> תפקידו המקובל של הצבא הוא להיערך למקרה חירום. התקווה היא שהוא יופעל כמה שפחות, ושהמגע השוטף שלו עם הציבור הרחב בעיתות שגרה יישאר מינימלי. בטחון פנים עניינו במחויבותה של המדינה להקים ולקיים כוח מגן, משטרה, אשר יקיים את בטחון הפנים של המדינה. בלשון פקודת המשטרה הישראלית, "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".<sup>229</sup> בניגוד לצבא, המשטרה פועלת בקרב האזרחים, ותפקידה הוא לשמור על הסדר הציבורי בקרבם. חשיפת האזרחים לפעילותם של שוטרים, כלומר נוכחות משטרתית, נתפסת כדבר חיובי התורם לאמון הציבור במשטרה ולתחושת הביטחון האישי של האזרח.<sup>230</sup> עד כאן – פשיטא.

אלא שמתברר כי ההבחנה הקלסית בין צבא לבין משטרה, בין תפקידי לוחמה לבין תפקידי שיטור, הולכת ומתערפלת, והדברים אמורים לא רק בישראל.<sup>231</sup> זאת ועוד,

ממשל אפקטיבי המסוגל להטיל את מרותו בתוך שטח המדינה. ראו רובי סיבל "המדינה" **משפט בינלאומי** 77, 77–78 (מהדורה שנייה, 2010). על עמדות הליברטריאנים ראו NOZICK, לעיל ה"ש 80.

228 לדיון מעניין בנושא זה בארצות-הברית ובאנגליה ראו: Michael J. Golden, *The Dormant Second Amendment: Exploring the Rise, Fall, and Potential Resurrection of Independent State Militias*, 21(4) WM. & MARY BILL RTS. J. 1021 (2013); Earl F. Martin, *America's Anti-Standing Army Tradition and the Separate Community Doctrine*, 76(1) MISS. L.J. 135 (2006); Stephen Skinner, *Blackstone's Support for the Militia*, 44(1) AM. J. LEGAL HIST. 1 (2000).

229 ראו ס' 3 ("תפקידי המשטרה") לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. לדיון מעניין במקורותיו של מוסד המשטרה ראו: Cyril D. Robinson & Richard Scaglione, *The Origin and Evolution of the Police Function in Society: Notes Toward a Theory*, 21(1) LAW & SOC'Y REV. 109 (1987).

230 ראו, למשל, המשרד לביטחון הפנים "מכון המחקר RAND השלים את עבודתו במשטרת ישראל" [mops.gov.il/researchanddevelopment/pages/effectivepolininginisrael21st.aspx](https://mops.gov.il/researchanddevelopment/pages/effectivepolininginisrael21st.aspx) 2.7.2013 ("הדוח קובע: הגברת השקיפות והאחריות היא מפתח לשיפור האפקטיביות של משטרת ישראל"). כן ראו בשורה רגב, גיא נצר וניצן שירי "תמונה מצב" **בטחון פנים** 3, 24 (3.6.2013) [mops.gov.il/Documents/Publications/MopsNewsletter/MNL3June2013/MopsNISStatus\\_p2024-25.pdf](https://mops.gov.il/Documents/Publications/MopsNewsletter/MNL3June2013/MopsNISStatus_p2024-25.pdf) ("בשלושה מתחמים במגזר הלא יהודי ההערכות הכלליות כלפי תפקודה של משטרת-ישראל הינן גבוהות יחסית...").

231 על המצב בישראל ראו במיוחד בדוגמות בנושא האחריות לאכיפה במגזר הכפרי והחקלאי וב"מרחב התפר" להלן ליד ה"ש 260 ואילך. על יחסי צבא ומשטרה כיום, ובמיוחד על



הגבולות בנושא השיטור נעשים ברורים פחות לנוכח מספרם הרב של הגופים הפועלים בתחומי הביטחון:

"In our contemporary, late modern society, several authors have pointed out the blurring boundaries between different actors within the control and security domain that includes such organisations as the administrative authorities, special inspection services, municipalities, the police, intelligence services, the army, private security services and non-governmental-organisations..."<sup>232</sup>

**שני השלבים הבאים** מורכבים יותר. הם עוסקים בשתי שאלות נפרדות אך משולבות. הראשונה היא מהי רמת הביטחון – האישי (משטרה) או הלאומי (צבא) – שהמדינה מוכנה (או מסוגלת) לספק לאזרחיה. השנייה תלויה בהחלטת המדינה בשאלה הראשונה, והיא איזו מבין רשויות המדינה תספק לאזרחים שירותי ביטחון: הצבא, המשטרה, גוף מעורב צבאי-משטרה, רשות אחרת של המדינה (כגון המוסד או השב"כ) ואולי בכלל גוף פרטי.<sup>233</sup>

#### (2) על הסדרת הביטחון האישי

התשובה לשתי השאלות האחרונות תלויה במשתנים רבים. לדעתי, נקודת המוצא ראוי שתהיה בשיקולים ענייניים, אובייקטיביים: מהי רמת הסכנה הנשקפת לחייהם, לחירותם ולרכושם של האזרחים? מהו מקור הסכנה? ומיהו הגורם המקצועי המתאים ביותר לטפל בסכנה מטעם המדינה? אבל משלב זה ואילך העניינים נהיים מורכבים יותר. אתחיל בכך שרמת הביטחון שהמדינה מספקת אינה מושג ערטילאי, כי אם מושג מוחשי מאוד. בהקשר של בטחון הפנים עניינו בראש ובראשונה במשטרה – במספר השוטרים שהמשטרה מעסיקה ובסדר העדיפויות שלה בהפעלתם: האם תשים המשטרה דגש בשיטור רגלי או בשיטור ממונע בכבישים? האם תינתן עדיפות לחקירת עבירות

המיליטריזציה של המשטרה (militarization of the police) ועל המשטור של הצבא (constabularization of the military), ראו: Marleen Easton & René Moelker, *Police and Military: Two Worlds Apart?*, in BLURRING MILITARY AND POLICE ROLES 11, 11–27 (Marleen Easton et al. eds., Eleven International Publishing, The Hague 2010).

Marleen Easton et al. *Introductory Notes*, in BLURRING MILITARY AND POLICE ROLES 1, 232 (Marleen Easton et al. eds., Eleven International Publishing, The Hague 2010).

233 מן הראוי להדגיש כי התופעה של הפרטת השיטור אינה ייחודית לישראל. כפי שמציין אחד הכותבים בתחום: "Shifts in policing have been recognized worldwide, even to the point that the state's tendency to lose its previously taken-for-granted dominance over public order maintenance has become 'conventional wisdom'... Indeed, security governance may have become a postmodern pastiche... carried out by a mixture of professionals, including private security companies." RONALD VAN STEDEN, *PRIVATIZING POLICING* 23 (BJU Legal Publishers 2007).

אלימות או עברות רכוש? ובמונחים מוכרים אף יותר – כיצד תטפל המשטרה בפניות ובתלונות של אזרחים? מה יהיה זמן התגובה הממוצע של המשטרה על פניית חירום טלפונית למוקד 100? ומה יהיה סדר העדיפויות במשלוח ניידות לאירועים? להחלטות מדיניות אלה יש משמעות מעשית. הן הקובעות את רמת הביטחון האישי שהמדינה מוכנה לספק לאזרחיה. למען הדיוק, הן הקובעות את רמת האבטחה המשטרית שהאזרחים (הפועלים באמצעות נציגיהם) רוצים לקבל מהמדינה וגם מוכנים לממנה במיסיהם. ודוק: גם אם נניח שהמשטרה מפעילה מדיניות טובה וראויה בהפעלת המשאבים העומדים לרשותה (וכשלעצמי, אשמח להניח שזה מצב הדברים),<sup>234</sup> יש לזכור כי פעילות המשטרה מוגבלת על-ידי היקף המשאבים העומדים לרשותה. אף שחל גידול במספר השוטרים בשנים האחרונות,<sup>235</sup> היריעה תמיד קצרה מלספק את כל הצרכים של אזרחי המדינה,<sup>236</sup> וגם אם רמת הביטחון שהמשטרה מעניקה מספקת את צורכיהם של רוב הפרטים בחברה, בוודאי יש מי שמעוניינים ברמת ביטחון גבוהה אף יותר. אילו נדרשנו לשאלה, אני מניח שרובנו היינו מניחים – וכנראה גם מסכימים – שאם אנו רוצים ברמת אבטחה מוגברת, גבוהה מזו שהמדינה מספקת, עלינו לממן אותה מכיסנו כפי שאנו נוהגים בביטוחים רפואיים משלימים, בשיעורים פרטיים ובתחומים רבים נוספים. אולם האם מי שחפץ בכך אכן חופשי לממן מכיסו אמצעי אבטחה נוספים? האם ייחשב הדבר משום הפרטה של הביטחון האישי – למשל, אם ישכור אדם פרטי חברה פרטית למילוי תפקיד אבטחה או אם ישכור את שירותיהם של שוטרים לשם מימון אבטחה של אירוע פרטי?<sup>237</sup> האם לגיטימי שרשויות מקומיות מבוססות יותר ישלמו ויקבלו שירותים איכותיים יותר של משטרת ישראל?

234 ביחס לטענות הנשמעות בנושאים אלה בארצות-הברית ראו, למשל: Alexandra Natapoff, *Underenforcement*, 75(3) FORDHAM L. REV. 1715 (2006); Ronald Weitzer, *Racialized Policing: Residents' Perceptions in Three Neighborhoods*, 34(1) LAW & SOC'Y REV. 129 (2000).

235 "השיטור הממלכתי התחזק והתארגן מחדש בשני העשורים האחרונים, ובמהלך שנות התשעים אף קיבל תוספת של קרוב לעשרת אלפים תקני כוח אדם." ראו שדמי **ארץ מאובטחת**, לעיל ה"ש 226, בעמ' 48. כן ראו **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 11.2; תני גולדשטיין "משטרת ישראל לפי ה-OECD: פעם היה יותר גרוע" **ynet** 18.5.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4229331,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4229331,00.html).

236 ראו תני גולדשטיין "חשים שאין מספיק שוטרים? אתם כנראה צודקים" **ynet** 16.8.2009 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3762429,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3762429,00.html); שי לוי "שוטרי ישראל שוכרים שתיקה: אין לנו ברירה אלא לשקר" **mako** 28.6.2012 [www.mako.co.il/men-magazine/firepower/Article-014b5f1dc633831006.htm](http://www.mako.co.il/men-magazine/firepower/Article-014b5f1dc633831006.htm).

237 כפי שמציין מסמך מחקר של משטרת ישראל, "במשטרות מערביות רבות מקובל שהמשטרה גובה תשלום – החזר הוצאות עבור שירותי שיטור מיוחדים שמעבר לתחום אחריותה הרגילה". ראו הדי וגשל "מסמך רקע בנושא: תשלום עבור שירותי משטרה – 'עבודה בשכר'" (המשרד לביטחון הפנים, 2007) [mops.gov.il/Documents/Publications/InformationCenter/SkirotMikzoiyot/pay1.pdf](http://mops.gov.il/Documents/Publications/InformationCenter/SkirotMikzoiyot/pay1.pdf). הנושא מוסדר בישראל בפקודת מטא"ר 07.02.15 – העסקת שוטר בתשלום (פקודות משטרת ישראל של המפקח הכללי – העסקת שוטר בתשלום 15.8.2010).

## נעיין בשלוש דוגמות:

**דוגמה ראשונה** – יותר מרבע מהתלונות של אזרחים בשנת 2012 ויותר מ־300,000 אירועים שבהם הוזעקו ניידות של המשטרה או של השיטור העירוני היו בגין הפרת הסדר הציבורי. השר לבטחון הפנים מודה כי "המשטרה לבדה אינה מצליחה לעמוד בעומס".<sup>238</sup> בשנת 2013 הורחבו סמכויותיה של המשטרה בנוגע לטיפול בהפרעות רעש,<sup>239</sup> והעומס על השוטרים יגדל מן הסתם. תשובתה של המשטרה היא להעביר את הטיפול בהפרת הסדר הציבורי למשטרות העירוניות, שבהן תספק המשטרה שוטר אחד כנגד כל ניידת ופקח שהעירייה תספק לטובת הביטחון השוטף.<sup>240</sup> האם כל רשות מקומית תוכל לשאת בעלות הפרויקט? האין מדובר באזור (במונחי השיח של עבודה זו), חלקי לפחות, של פעילויות השיטור?<sup>241</sup>

**דוגמה שנייה** עניינה החלטה משנת 2013 של השר היווני לסדר ציבורי. לנוכח המשבר הכלכלי העובר על המדינה, החליט השר שאזרחים פרטיים – כגון עיתונאים ואנשי עסקים בכירים – אשר חשופים לאיומים מצד אנרכיסטים או קבוצות פשע מאורגן

(www.police.gov.il/Doc/pkodotDoc/sug\_2/070215\_6.pdf). נוהל זה אושר על-ידי בית-המשפט לאור הוראת ס' 36 לפקודת המשטרה, אשר הסדירה בשעתו את הנושא של העסקת שוטרים לרגל אירוע (סעיף זה בוטל בינתיים, וכיום הקצאת שוטרים בתשלום לרגל אירוע או פעולה מוסדרת בס' 102 לחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006), אלא שמדובר בהסדר מיוחד. כפי שאמר בית-המשפט בעניין **קריחי**, שבו קבע כי שירותי הרפואה הפרטיים, במתכונתם באותה עת, אינם חוקיים:

"השרות הניתן לאזרחי המדינה במסגרת בתי החולים הממשלתיים הוא שרות ציבורי הניתן להם חינם אין כסף. בתי החולים הם האמורים לתת שירות זה. כל אפשרות לקנות שירות משופר במסגרת השירות הציבורי הניתן בחינם, צריכה להיות מוסדרת בחוק. הסוגיה נדונה והוסדרה בבג"צ 5009/97 **חברת מולטימדיה נ' משטרת ישראל**, פ"ד נב(3) 679 (1998)... שם דן בית המשפט באפשרותה של המשטרה להעניק שירותי משטרה בתשלום (העסקת שוטרים בשכר) לאירועים פרטיים. סעיף 36(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש] תשל"א-1971, ס"ח 390 מסדיר את האפשרות להעסקת שוטרים בשכר במפורש, שעל כן חרף התמיהה שהביע בית המשפט על קיומו של סעיף מעין זה – הותרה ההעסקה. סעיף כדוגמת סעיף 36(א) הנ"ל לא קיים בענייננו, שעל כן נותרה בעינה נקודת המוצא, לא ניתן לגבות כסף עבור שירות ציבורי, גם לא עבור 'שדרוג' שירות זה."

בג"ץ 4253/02 **קריחי נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 36 לפסק-דינה של השופטת ברלינר (פורסם בנבו, 17.3.2009).

238 ראו יניב קובוביץ "רבע מיליון תלונות הוגשו ב-2012 על הפרעות רעש" **הארץ** 1.8.2013, 7 (להלן: קובוביץ "רבע מיליון תלונות הוגשו ב-2012"). ומה לעשות כאשר מדובר בתלונות-שווא? ראו, למשל: Christina M. Eastman, *Chapter 89: Rescuing 911?*, 40(2) MCGEORGE L. REV. 486 (2009).

239 חוק למניעת מפגעים (תיקון מס' 8), התשע"ג-2013 (המעניק לשוטר סמכות כניסה למקום לשם הפסקת רעש).

240 קובוביץ "רבע מיליון תלונות הוגשו ב-2012", לעיל ה"ש 238.

241 שם (המדווח כי רעיון השיטור העירוני "מטריד את קציני המשטרה, שאינם רוצים בקיומו של גורם אכיפה נוסף בארץ").

לא ייהנו עוד מהגנה משטרתית על-חשבון הציבור אם הם יכולים "להרשות לעצמם" לממן את הגנתם. ההחלטה היא שאנשים מאוימים המשתכרים יותר מ-100,000 אירו בשנה יידרשו לממן את ההגנה המשטרתית בשיעור של 2,000 אירו לחודש בגין כל שוטר ו-50 אירו ליום בגין כל רכב סיור הפועלים להגנתם. ודוק: מדיניות זו לא תחול על אנשי ציבור – נבחרים, שופטים ומנהלים בשירות הציבורי. השכר החודשי המקובל של שוטר ביוון הוא כ-1,100 אירו נטו בחודש.<sup>242</sup>

**דוגמה שלישית** – האם המדינה יכולה גם לא לספק שירותי אבטחה אישיים וגם למנוע אנשים פרטיים מלשכור לעצמם, על חשבונם, שירותים כאלה? מתברר שכן. בעניין **לוזון**<sup>243</sup> דן בית-המשפט העליון בערעורם של אזרחים ישראלים – חלקם חשודים וחלקם מי שכבר הורשעו בפלילים – על דחיית עתירתם נגד החלטת המשטרה לאסור על חברות השמירה הפועלות בישראל לספק להם אבטחה אישית כמושה בשל הערכה מודיעינית שהם חברים בכירים בארגון פשיעה. בדחותו את הערעור, קיבל השופט יורם דנציגר את עמדת המשטרה שלפיה התופעה של מאבטחים כמושים בשימוש עבריינים יצרה מירוץ התחמשות, "העלתה את רף השימוש באמצעי לחימה חריגים, והגדילה את הסיכון הנשקף לעוברי אורח תמימים".<sup>244</sup> לדבריו, עמדת המשטרה משקפת את מטרתו של חוק כלי היריה, התש"ט-1949, המבקש ליצור איזון "בין מתן אפשרות לפרט להגן על עצמו לבין הרצון להגן ולשמור על שלום הציבור".<sup>245</sup> טעמים דומים עומדים כנראה ביסודו של חוק הגבלת שירותי שמירה בבתים משותפים, התשס"ט-2008,<sup>246</sup> הקובע כי "לא יעסוק אדם בשמירה כמושה ברכוש משותף בבית משותף או בשטח שאינו ברשות היחיד הסמוך לבית המשותף" אלא באישור קצין משטרה בדרגת רב-פקד ומעלה.<sup>247</sup>

סיכום-ביניים: המדינה היא המסדירה את רמת הביטחון האישי של אזרחיה, גם בתחומים שבהם אין יכולה לספק את מלוא השירותים בעצמה. כלומר, לא רק

242 ראו: Derek Gatopoulos, *Greek Budget Cuts Will Force Wealthy to Pay for Own Police Protection*, HUFFPOST WORLD (July 30, 2013), [www.huffingtonpost.com/2013/07/31/greek-budget-cuts-wealthy-police-protection\\_n\\_3682296.html?utm\\_hp\\_ref=world](http://www.huffingtonpost.com/2013/07/31/greek-budget-cuts-wealthy-police-protection_n_3682296.html?utm_hp_ref=world); 'Time to Fend for Yourselves': Greek Government Withdraws Free Bodyguards Perk for the Wealthy, THE INDEPENDENT (July 31, 2013), [www.independent.co.uk/news/world/europe/time-to-fend-for-yourselves-greek-government-withdraws-free-bodyguards-perk-for-the-wealthy-8739960.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/time-to-fend-for-yourselves-greek-government-withdraws-free-bodyguards-perk-for-the-wealthy-8739960.html).

243 ראו עע"ם 9187/07 **לוזון נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 24.7.2008).

244 העבריינים עקפו בדרך זו את האיסור שהוטל עליהם לשאת נשק, וזרעו אימה ופחד בקרב הציבור. שם, פס' 47 לפסק-דינו של השופט דנציגר.

245 שם, פס' 48 לפסק-דינו של השופט דנציגר.

246 חוק הגבלת שירותי שמירה בבתים משותפים, התשס"ט-2008.

247 ראו צליל וינשטיין "עדכון חקיקה: חוק הגבלת שירותי שמירה בבתים משותפים, התשס"ט-2008" **חוקים בקצרה** 15.2.2009; [law.huji.ac.il/upload/batimm.pdf](http://law.huji.ac.il/upload/batimm.pdf); עפר שחל "שמירה בבית משותף" **בית משותף** 12.11.2009 [www.kehilot.co.il/ArticleDetails.asp?ArticleID=629](http://www.kehilot.co.il/ArticleDetails.asp?ArticleID=629).

שהמדינה קובעת את רמת השירותים הבטחוניים שהיא תספק בעצמה לאזרח, אלא שהיא יכולה גם להגביל את חירותו של האזרח לקבוע את רמת הביטחון שבה הוא חפץ, במיוחד כאשר מדובר באבטחה המערבת שימוש בכלי-נשק.

(3) הכל אצלנו מסובך קצת יותר – על הביטחון האישי בישראל

נניח שישראל הייתה מדינה מערבית "נורמלית". במקרה כזה היה קל לתאר מצב דברים שבו קיימת "חלוקת עבודה" בין האזרח למדינה שבמסגרתה האזרח אחראי במידה מסוימת לשמירה על בטחונו האישי – למשל, עליו לנעול את דלת ביתו או את דלתות מכוניתו – ואילו המדינה אחראית להספקת רמת ביטחון מתקבלת על הדעת, כזו המאפשרת לתושבים להתהלך בשטחים הציבוריים ללא חשש, וכן פועלת לבירור תלונות על מעשים פליליים הנעשים לכאורה בתחום הפרט. ברם, בכל הנוגע בהבטחת הביטחון האישי ישראל אינה מדינה נורמלית, לפחות בתקופות מסוימות.

במדינה "נורמלית" המדינה אינה אחראית לאבטחת אזרחיה מעבר לגבולותיה הטריטוריאליים. בישראל, לעומת זאת, המדינה נושאת במימון האבטחה של טיסות אזרחיות<sup>248</sup> ובאבטחת קבוצות השוהות בחוץ-לארץ, ובכלל זה, עד לאחרונה, גם קבוצות פרטיות.<sup>249</sup> במדינה "נורמלית" איננו מצפים לראות מאבטח בכניסה לכל בית-קפה, קניון, מכון-כושר או בנק. אלא שישראל אינה מדינה "נורמלית", והתוצאה היא גידול מסיבי שחל עם השנים במספר אנשי האבטחה בישראל. פרופ' ברק-ארז מתארת את התפתחותו של מגזר האבטחה בישראל כמקרה מיוחד של הפרטה על-דרך מחדל – מקרה שבו "הפעילות השלטונית החסרה אינה תוצאה של נסיגה משירות שסופק בעבר ברמה גבוהה יותר, אלא נובעת מהימנעות של הרשויות ממתן מענה לצורך ציבורי חדש שלא היה קיים בעבר".<sup>250</sup> לדבריה, האבטחה הפרטית של מסעדות ומקומות בילוי "מבטאת צורך אמיתי של האוכלוסייה האזרחית לזכות ברמת הגנה גבוהה יותר לנוכח התגברותן של התקפות הטרור של מחבלים מתאבדים. זהו צורך חדש, וכאשר הוא נוצר, נמנעה הממשלה מליטול על עצמה אחריות להתמודדות עימו. התוצאה היא שהתחום נותר פתוח לפעילותן של חברות אבטחה פרטיות".<sup>251</sup>

במדינה "נורמלית" קיים גבול מאובטח בינה לבין שטחי עימות, ואין מגע ישיר בין אזרחי המדינה לבין אוכלוסייה העשויה להיות עוינת. בישראל מצב הדברים מורכב בהרבה, כידוע. גם אם צה"ל מאבטח את גבולות ישראל עם המדינות השכנות, וחוצץ

248 ראו, למשל, מוטי בסוק וזוהר בלומנקרניץ "השביתה בנתב"ג הסתיימה: סיכום בין האוצר לאל על בסוגיית מימון האבטחה" *TheMarker* 22.4.2013 [www.themarker.com/consumer/tourism/](http://www.themarker.com/consumer/tourism/) 1.2000927.

249 מכאן הדעה כי יש לראות כהפרטה את שינוי הנוהל במנהל הספורט שבמשרד התרבות והספורט שלפיו קבוצות המייצגות את המדינה בחוץ-לארץ וממומנות על-ידיה יאובטחו על-ידי השב"כ, ואילו קבוצות פרטיות יהיו אחראיות לאבטחתן ויישאו בנטל מימונה. ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 59–60.

250 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 476.  
251 שם.

בין האוכלוסיות שמשני עברי הגבול, מצב הדברים ביהודה ושומרון ובמזרח ירושלים מורכב בהרבה. גידור מוחלט קשה, אם לא בלתי־אפשרי, כאשר אזרחים ישראלים ואוכלוסייה פלסטינית גרים בסמיכות באזורים אלה.<sup>252</sup> איזו רשות – צבא או משטרה – תטפל באבטחה צבאית במהותה כאשר זו נדרשת בשטח ישראל הריבונית? מי מבין אלה יטפל בתלונה משטרתית של אזרחי ישראל המתגורר בתחומי יהודה ושומרון? השאלות אכן ייחודיות, והתשובות הנדרשות מורכבות.

#### (4) דיון מסכם

נחזור לשאלות שהעלינו קודם לכן וננסה להציע תשובות ראשוניות. כאמור, דיון מפורט בכלל הסוגיות המועלות בפרק־משנה זה ימתין ליומו, אבל להלן אבקש להציע כמה הערות לסיכום הדיון התמציתי שערכנו כאן:

**ראשית**, בשאלת רמת הביטחון האישי שהמדינה מוכנה ורוצה לספק לאזרחיה באמצעות המשטרה, הייתי אומר שהמדינה שואפת לתת שירות ברמה גבוהה יותר מכפי שמשטרה מקצאת המשאבים שלה למטרה זו. היקף המשימות המוטל על משטרת ישראל עצום. למעשה, משטרת ישראל עצמה, גם לאחר הגידול במצבת כוח־האדם שלה, היא רק חלק ממערך ה"שיטור" הפועל בישראל. כוונתי לכלל כוח־האדם אשר נמצא תחת פיקוחה של המשטרה ומפעיל סמכויות על־פי דין.

כמה דברים אמורים? יותר מ־27,000 נשים וגברים עובדים במשטרת ישראל ויותר מ־9,000 עובדים בשירות בתי־הסוהר.<sup>253</sup> על אלה יש להוסיף: (א) את אלפי החיילים בשירות־חובה המשרתים במשמר הגבול (מג"ב), במשטרה ובשירות בתי־הסוהר;<sup>254</sup> (ב) את כל העוסקים בפעילות אכיפה ופיקוח – חלקם יחד עם משטרת ישראל, דוגמת השיטור הקהילתי, וחלקם מחוץ למשטרה, כגון משמר בתי־המשפט, הסיירת של משרד החקלאות, יחידת האכיפה של המשרד לאיכות הסביבה, רשות האכיפה והגבייה, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון הטרור, וגופים נוספים;<sup>255</sup> (ג) את עשרות אלפי המאבטחים,<sup>256</sup> שהם אומנם עובדי המגזר הפרטי, אבל קיימת בידי המשטרה סמכות חוקית להסמיכם לבצע פעולות של שמירה על בטחון הציבור (למשל, לערוך חיפוש

252 לדיון ב"מרחב התפר" ראו להלן ליד ה"ש 262 ואילך, וכן "מרחב התפר" ויקיפדיה 18.6.2013 מרחב\_התפר/he.wikipedia.org/wiki/מרחב\_התפר.

253 נתוני 2011. ראו **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 11.2.

254 לדיון מפורט ראו להלן ליד ה"ש 562–588 וכן חלק ב(ד), והשוו ניר נוימן "בין כחול לירוק" **במחנה** (2003) [dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/bamahana/08/14/03.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/bamahana/08/14/03.htm) (גם 55 שנה אחרי שהוקם משמר הגבול אנשיו עדיין לא בטוחים לאן בדיוק הם משתייכים").

255 על מערך גופי השיטור בישראל ראו שדמי **ארץ מאובטחת**, לעיל ה"ש 226.

256 על־פי **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 12.11, מספר האנשים שעבדו בשנת 2011 במגזר של "שמירה, אבטחה וניקיון" מוערך ב־73,100 (יותר משליש מביניהם במשרה חלקית). ארגון המעסיקים היציג בענף מעריך את מספר המועסקים בשמירה ובאבטחה בכ־100,000 איש. ראו אתר הארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל – [www.isa-israel.org.il](http://www.isa-israel.org.il) (בסעיף "אודות הארגון" שבתפריט "על הארגון").

בלא צו שופט, לדרוש מאדם להזדהות, ולתפוס חפץ העלול לפגוע בבטחון הציבור);<sup>257</sup> (ד) את מתנדבי משטרת ישראל, אשר מספרם – המוערך ב־35,000 – גדול ממספר השוטרים, ואשר היקף פעילותם משמעותי ביותר.<sup>258</sup> מעבר להיבטי ההפרטה, מדובר כמובן באנשים עם רמות שונות של מיומנות וכישורים, והדבר מעורר חשש מסוים לגבי אופן יישומן של הסמכויות הנתונות להם ולגבי אופן הפעלתם של כלי־הנשק המופקדים בידיהם,<sup>259</sup> ומחזק את הטענה כי ראוי להותיר פעילויות אלה לשוטרים במדים העובדים במשטרת ישראל.

**שנית**, יש להבין כי כאשר מתעוררת בעיית אבטחה בתחום כלשהו במדינה, ההחלטה איזה גוף מבין אלה הכפופים למרותה (או לפיקוחה או למימונה) של הממשלה – למשל, צבא, משטרה או אולי דווקא קבלן פרטי – יבצע את הפעילות היא שאלת מדיניות מורכבת, אשר במקרים רבים מוכרעת בדרגים המדיניים הגבוהים ביותר. התשובה עשויה לכלול שילוב פעילות של גופי ביטחון שונים, ועשויה להשתנות מזמן לזמן. שוב, הצבא הוא רק שחקן אחד במגרש זה, אשר לעיתים מתבקש לסייע בכוח־אדם, בציווד או בדרכים אחרות, בעוד המשטרה היא הגורם המרכזי בתחום זה. אציע פה שתי דוגמות, שלגביהן יש מידע גלוי לא־מועט.

דוגמה ראשונה עניינה האכיפה במגזר הכפרי והחקלאי בישראל.<sup>260</sup> מדובר בתחום המשתרע על כ־85% משטחה של מדינת־ישראל, וחיים בו יותר מחצי מיליון תושבים.

257 ראו חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005. דרך אגב, הצעת חוק ממשלתית, אשר טרם עברה כחוק במועד כתיבתה של עבודה זו, מציעה להרחיב את תפקידי המאבטחים ואת סמכויותיהם בצורה משמעותית. ראו הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, ה"ח 179.

258 ראו יניב קובוביץ "במשטרה יותר מתנדבים משוטרים, אך לא ברור אם הכשרתם מספקת" **הארץ** 19.2.2013 [www.haaretz.co.il/news/law/1.1932762](http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1932762) (להלן: קובוביץ "במשטרה יותר מתנדבים משוטרים") ("הם נחשבים לשופעי מוטיבציה ומקבלים סמכויות מלאות, אך שוטרים חוששים לעבוד עמם").

259 לגבי מאבטחים יש לציין כי לאחר כמה אירועים שבהם נורו יריות מכלי־נשק שהחזיקו מאבטחים ברישיון, קבע השר לבטחון הפנים נוהל שלפיו מאבטחים בבתי־ספר, במוסדות פיננסיים, בבתי־קולנוע, בבתי־מלון ובמפעלים גדולים יחויבו להשאיר את כלי־הנשק בכספת במקום עבודתם בסיום משמרתם. מקצת המאבטחים יורשו להמשיך לשאת עליהם את כלי־הנשק גם לאחר שעות העבודה, אבל זאת במגבלות רבות. ראו יניב קובוביץ וגילי כהן "5 חודשים אחרי הוראת השר, מאבטחים לא יורשו לשאת נשק מחוץ למקום העבודה" **הארץ** 25.7.2013, 6. לגבי מתנדבי משטרת ישראל ראו קובוביץ "במשטרה יותר מתנדבים משוטרים", לעיל ה"ש 258, וכן עוז רוזנברג "צעיר שאיים להתאבד ולהרוג את חברתו נורה למוות בידי מתנדבי משטרה" **הארץ** 19.10.2012 [www.haaretz.co.il/news/law/1.1845859](http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1845859); "הוגשו כתבי אישום נגד מתנדבי משטרה החשודים בשוד" **רשת ב'** 14.3.2013 [www.iba.org.il/bet/?entity=915835&type=1](http://www.iba.org.il/bet/?entity=915835&type=1); עוז רוזנברג "מאבטח חשוד שכלא צעירה במחסום כי רצה לצאת איתה" **הארץ** 5.2.2012, 6. לאירוע חמור בהרבה ראו אמיר בוחבוט, אבי אשכנזי ואלי ברדנשטיין "תחקיר ראשוני: הגדר החכמה התריעה אך כוח השמירה באיתמר כשל" **nrg** 12.3.2011 [www.nrg.co.il/online/1/ART2/221/155.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/221/155.html).

260 כל המידע בפסקה זו, אלא אם כן נאמר אחרת, לקוח מתוך מבקר המדינה "סוגיות בתחום הפשיעה

מעבר לעברות הנעשות גם במגזר העירוני, קיימת במגזר זה "פשיעה חקלאית", הכוללת גנבת בעלי-חיים, תוצרת חקלאית וציוד, השגת גבול וכדומה. הטיפול בפשיעה זו נעשה על-ידי משטרת ישראל ("המשטרה הכחולה"), אולם על-פי החלטתם של השר לבטחון הפנים ומפכ"ל המשטרה, קיבל משמר הגבול ("המשטרה הירוקה") בשנת 2007 אחריות משימתית לפעילות במגזר הכפרי, על-מנת לסייע למשטרה בטיפול בפשיעה החקלאית. אולם אלה אינם הגורמים היחידים המסייעים בהתמודדות עם הפשיעה החקלאית. ראשית, תושבי המגזר החקלאי עצמם מסייעים לגורמי המדינה בפעילותם: כ-8,000 מהם מתנדבים במג"ב, וכמו מקביליהם, מתנדבי "המשטרה הכחולה", הם נהנים מסמכויות של שוטר מג"ב בעת פעילותם. נוסף על כך, בכל מועצה אזורית יש כיתת כוננות, וביישובים שונים יש רכזי ביטחון שוטף. אלה זוכים במימון ממשלתי שהיקפו תלוי בסיווג שפיקוד העורף בצה"ל קובע בהתאם לסכנה הבטחונית שכל יישוב נתון בה. נוסף על כך מימנה המשטרה (בשנת 2010) 136 תקני שומרים בשכר ל-129 יישובים, בהוצאה שנתית כוללת של כ-10.7 מיליון ש"ח.<sup>261</sup> שנית, משרד החקלאות מחזיק יחידה ארצית לפיקוח על הצומח והחי ועל יישום הסכמים חקלאיים בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, שתפקידה לפקח על מעבר טובין חקלאיים מאזור יהודה ושומרון לישראל. גורמי ביטחון נוספים הפועלים במגזר הכפרי כוללים אנשי ביטחון של חברת החשמל, "מקורות", "בזק", רשות העתיקות, "הסיירת הירוקה" ועוד.

דוגמה שנייה עניינה "מרחב התפר". מונח זה מתייחס לרצועה הגיאוגרפית המשתרעת משני צידי "הקו הירוק". עם פרוץ האינתיפאדה הפלסטינית השנייה, בספטמבר 2000, התגברו פעולות הטרור בישראל והגיעו לממדים שלא היו כמותם בעבר. ביולי 2001 אישר הקבינט הבטחוני תוכנית מקיפה ל"מרחב התפר" שנועדה להקטין את יכולת החדירה של מפגעים מאזור יהודה ושומרון לתחומי ישראל. התוכנית כללה הקמת מכשול ואמצעים טכנולוגיים, קיום פעילות ביטחון שוטף לאורך המכשול ובניית מעברים לשם פיקוח על מעבר של אנשים וסחורות בין יהודה ושומרון לבין ישראל.<sup>262</sup> אחד ההיבטים של התוכנית היה קבלת החלטות בדרג הממשלתי בדבר הגופים שבידיהם תופקד האחריות לביצוע המשימות. מדובר בהחלטות מדיניות חשובות, שאינן פשוטות ליישום. כך, בתוכנית שאישר הקבינט הבטחוני ל"מרחב התפר" בשנת 2001 נקבע כי המערך הבטחוני המורכב שעליו הוחלט יתבסס על כוחות

והביטחון השוטף במגזר הכפרי" דוח ביקורת שנתי 62 – לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 1701 (2012); אורי טל "הפשיעה החקלאית בישראל" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 14.5.2007) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01763.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01763.pdf).

261 על אלה יש להוסיף יוזמות מקומיות, כגון ארגון "השומר החדש" – ארגון שהוקם בשנת 2007 על-ידי "קבוצת פעילים אוהבי הארץ במטרה לסייע לחקלאים, לבוקרים ולכלל אזרחי המדינה בשמירה, עבודה חקלאית והחזקת השטחים הפתוחים בנגב ובגליל מתוך תפיסת ערכות הדדית ואחריות משותפת". לפי אתר הקבוצה – [www.shomer-israel.org](http://www.shomer-israel.org) – הארגון מציע כיום תוכנית מנהיגות כתוכנית קדם-צבאית המיועדת לבוגרי יב לפני גיוס במסגרת שנת שירות.

262 ראו מבקר המדינה "פעילות המעברים בין ישראל ובין אזור יהודה ושומרון" דוח שנתי 61א – לשנת 2010 13, 17 (2011) (להלן: מבקר המדינה "פעילות המעברים").



ייעודיים של צה"ל ממזרח ל"קו הירוק", ועל כוחות של משטרת ישראל, באמצעות משמר הגבול, ממערב לו, וכי הכוחות יקיימו במרחב פעילות מבצעית מתואמת.<sup>263</sup> כעולה מדוח מבקר המדינה משנת 2002,<sup>264</sup> נכון לאותה עת לא הוקם המערך הבטחוני, וכל אחד מן הגופים פעל על-פי תפיסותיו המבצעיות, למעשה ללא תיאום בין צה"ל ומג"ב. במסגרת תוכנית "מרחב התפר" הוקמו עשרות מעברים בין ישראל לבין יהודה ושומרון. האחריות להפעלתם מתחלקת בין שלושה גופים: המשטרה, שמפעילה את המעברים שבגזרת "עוטף ירושלים"; יחידת-סמך במשרד הביטחון שעם הקמתה, בשנת 2005, נקראה "מנהלת המעברים", אך שמה הוחלף בינתיים לרמי"ם – רשות המעברים היבשתיים במשרד הביטחון; וכן צה"ל. בשנת 2003 סיכמו שרי הביטחון והתחבורה דאז כי יש לאזרזר את המסופים ב"מרחב התפר" ולתפעלם באמצעות רשות אזרחית. ממצאיו של מבקר המדינה בדוח לשנת 2010 העלו כי האזרח שעליו הוחלט שבע שנים קודם לכן יושם בצורה חלקית מאוד, ורק רבע מן המעברים אוזרחו. כן נמצא כי טרם הוקם גוף מרכזי לניהול המעברים, שהיה אמור לקום ולקבל לידי את האחריות והסמכות העליונה בנוגע לתפעולם של כל המעברים בין יהודה ושומרון לבין ישראל ולתיאום ביניהם, וכל אחד משלושת הגופים המתפעלים את המעברים עשה כן בנפרד. עוד נמצא כי אף שהחלטת הקבינט קבעה כי השב"כ יהיה המנחה המקצועי בנושא הטיפול הבטחוני בנוסע, משטרת ישראל מתנגדת לקבל הנחיות מהשב"כ לגבי המעברים שבאחריותה, וכי עד שנת 2010 טרם קבע משרד הפנים הנחיות מקצועיות בנושא הביקורת בכניסה וביציאה במעברים.<sup>265</sup> על החיבור בין המונחים "אזרח" ו"הפרטה"

263 יעל ברדה מציינת, בהתייחס לכלל הפעילות המנהלית-הבטחונית הישראלית, כי "במהלך שנות השמונים הלכה ונבנתה מערכת השליטה האדמיניסטרטיבית בשטחים על בסיס מבנה שכונה 'ארבע הרגליים' (four pillars): חטיבות הצבא, המינהל האזרחי, השב"כ ומשטרת ישראל". זו האחרונה הקימה בשנת 1994, בעקבות הסכמי אוסלו, מחוז חדש – מחוז ש"י (שומרון ויהודה) – אשר "לשוטריו הואצלה סמכותו של המפקד הצבאי של האזור לטפל בפלסטינים תושבי הגדה המערבית, מתוך תיאום עם שלוש הרגליים' האחרות. הקמת המחוז העצימה מאוד את כוחה של המשטרה בגדה המערבית... מערך שליטה זה של 'ארבע הרגליים' נשמר עד היום, והוא מחייב השקעה ארגונית רבה בתיאום ובהגדרת תפקידיו של כל אחד מהכוחות". ראו יעל ברדה **הביוורוקרטיה של הכיבוש – משטר היתרי התנועה בגדה המערבית 2000–2006** 46–47 (מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2012) (להלן: יעל ברדה **הביוורוקרטיה של הכיבוש**). ברדה מוסיפה (שם, בעמ' 122) כי משנת 2004, עם השלמת בנייתה של חומת הפרדה, תוגברו כוחות מג"ב באזורי "קו התפר" ו"עוטף ירושלים", והללו פועלים לצד מחוז ש"י של משטרת ישראל. "מלבד השמירה על הביטחון באזורי הגבול בין הגדה המערבית לישראל ממונות יחידות מג"ב על חקירתם של מי שנתפסו בעברות של שהייה בלתי חוקית בישראל". עוד על תפקיד המשטרה ועל משטר היתרי התנועה ראו שם, בעמ' 121–132.

264 מבקר המדינה **דוח ביקורת בנושא מרחב התפר** (דוח מס' 2, 2002).

265 ראו מבקר המדינה "פעילות המעברים", לעיל ה"ש 262, בעמ' 16–17. עוד בנושא "מרחב התפר" ראו את האתר שמשרד הביטחון מחזיק בעניין זה: [www.securityfence.mod.gov.il](http://www.securityfence.mod.gov.il). לדיון עדכני ראו, למשל, אבי אשכנזי "המשטרה פועלת להקים מחדש את מרחב התפר" **nrg** 5.6.2013 [www.nrg.co.il/online/1/ART2/477/185.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/477/185.html).

בהקשר זה עמדה יעל ברדה, שציינה כי "בשנת 2004 הופרטו המחסומים בין ישראל לגדה המערבית באמצעות פרויקט 'אזרוח המעברים', שבפועל העביר את הריבונות במחסומים לקבלני כוח אדם פרטיים".<sup>266</sup>

דומני שבדברים אלה יש משום דיון מספק. מדובר בהחלטה לאומית מורכבת מאוד ליישום, אשר צה"ל, להבנתי ובכל הכבוד, הינו גורם פריפריאלי יחסית במסגרתו.

#### (ז) דוגמה רביעית: על ההפרטה בצבא ארצות הברית

גם דוגמה זו לקוחה מהמשפט ההשוואתי, והפעם היא דווקא מצביעה על מגבלותיה של דיסציפלינה זו. כפי שנראה בפרק השלישי של מאמר זה, צה"ל נעזר בגורמים אזרחיים לשם ביצוע משימות – לאומיות וצבאיות – אשר בתקופות שונות לאורך תולדותיו הוא ביצע בעצמו, אם באמצעות המשק הבטחוני ואם באמצעות חיילים (או לשם סיפוק צרכים שאילו התעוררו בשנים עברו, הם היו מסופקים על-ידי המערכת הבטחונית). במקרים רבים אנו פונים בישראל למשפט האמריקאי כמקור למידע ולניסיון משפטי ומעשי עשיר. דומני שברור לכל כי הדוגמה האמריקאית רחוקה מזו הצה"לית מרחק רב עד כדי כך שהיא יכולה לשמש תמרור אזהרה יותר מאשר מקור להשראה בדבר דרכי פעולה אפשריות. לדוגמה האמריקאית יש שני מרכיבים: עובדתי ונורמטיבי.

**באשר למרכיב העובדתי**, למן סיום מלחמת העולם השנייה, ובמיוחד מאז תמה המלחמה הקרה בשלהי שנות השמונים, הצבא האמריקאי נמצא בתהליך של צמצום – אם לא של הוצאותיו, בוודאי של כוח-האדם העומד לרשותו – בין היתר בשל ביטול גיוס-החובה בשנת 1973 והמעבר לצבא מקצועי, המבוסס על גיוס מתנדבים בלבד.<sup>267</sup> היקף הצמצומים והשלכותיהם, מבחינת היקף ההפרטה, היו משמעותיים מאוד כבר בשנת 2000.<sup>268</sup> אולם כפי שהתברר בעשור האחרון, כאשר הצבא האמריקאי נדרש לנהל שתי מלחמות בהיקף נרחב במקומות מרוחקים מאוד מארצו – עיראק ואפגניסטן –

266 ראו יעל ברדה **הביוורקטיה של הכיבוש**, לעיל ה"ש 263, בעמ' 18. כן ראו שם, בעמ' 49–51, 76–78. לדברי ברדה, "הפרטת המחסומים פירושה שהבקרה על תנועת הפלסטינים מתבצעת על-ידי אזרחים, עובדי חברות כוח האדם שזכו במכרזי משרד הביטחון... האחריות לניהול הריבונות בגבולות המדינה ולחיייהם של הפרטים הפלסטינים, המוגדרים אוכלוסייה מוגנת – אחריות שקודם לכן הייתה מוטלת על הצבא והמדינה, הפכה בעקבות הפרטת המחסומים לעניינם של תאגידים פרטיים המחוייבים לדיני הנוזיקין בלבד" (וזאת להבדיל מהחיילים, שהיו כפופים למשפט הבין-לאומי). ראו שם, בעמ' 78.

267 ראו: *Conscription in the United States*, WIKIPEDIA, 30.7.2013, en.wikipedia.org/wiki/Conscription\_in\_the\_United\_States.

268 הביטחון הלאומי הוא אחת הפעילויות של הממשל הפדרלי האמריקאי שבהן מוצע מיקור חוץ מסיבי במיוחד. חלקם של "הקבלנים הפרטיים" מכל המשרות הקשורות להגנה טיפס מ-36% בשנת 1972 עד ל-50% בשנת 2000, במקביל לירידת חלקם של אנשי הכוחות המזוינים והעובדים האזרחיים של הפנטגון. בשנת 2000 הוערך מספרם של "העובדים הקבלניים" הללו שבשירות משרד ההגנה האמריקאי בכ-2.2 מיליון עובדים. ראו: Ann R. Markusen, *The Case Against Privatizing National Security*, 16(4) GOVERNANCE 471, 474 (2003).

נמתחה מצבת כוחותיו הסדירים עד דק, והרבה מעבר לכך, והדבר חייב את הצבא לעשות שימוש מסיבי ב"קבלנים פרטיים". הן היקף השימוש והן עומק השימוש באותם "קבלנים פרטיים", כפי שנחשפו במהלך העשור האחרון,<sup>269</sup> נראים מדהימים לקורא הישראלי. כך, על-פי ההערכות, בעוד בשנת 1991, במלחמת המפרץ הראשונה, פעלו 9,200 "עובדים קבלניים" מול 540,000 חיילים במדים, בשנת 2007 פעלו בעיראק 126,000 "עובדים קבלניים" מול 150,000 חיילים במדים.<sup>270</sup> אם בשנות התשעים עסקו רוב "העובדים הקבלניים" שנשכרו על-ידי משרד ההגנה האמריקאי בהספקת שירותים, לרבות ייצור נשק,<sup>271</sup> בשנות האלפיים, בעיראק ובאפגניסטן, הם כבר מילאו תפקידים רגישים הרבה יותר של אבטחת אישים ומתקנים, ליווי שיירות, בנייה וניהול של מרכזי שליטה ותקשורת, איסוף מידע מודיעיני וניתוח, משא-ומתן לשחרור שבויים ואימון כוחות ביטחון.<sup>272</sup> כפי שאמר הסנטור Webb בריאיון:

"As many as 30,000 of them are truly quasi-military – carrying weapons, doing security work, doing the sorts of things that we wouldn't assume that civilians would be doing – and with very little accountability."<sup>273</sup>

המלחמות בעיראק ובאפגניסטן חשפו אם כן, באופן פומבי וגלוי, את היקף השימוש ב"עובדים הקבלניים", את תלותו של הצבא בהם<sup>274</sup> ואת הפעילויות הרגישות

269 הן בכתבות עיתונאיות והן בספרות. בהקשר זה ראוי לציין במיוחד את ספרו של זינגר: P.W. SINGER, CORPORATE WARRIORS: THE RISE OF THE PRIVATIZED MILITARY INDUSTRY (Cornell UP 2003, updated ed. 2008); DEBORAH D. AVANT, THE MARKET FOR FORCE: THE CONSEQUENCES OF PRIVATIZING SECURITY (Cambridge UP 2005); TIM SHORROCK, SPIES FOR HIRE: THE SECRET WORLD OF INTELLIGENCE OUTSOURCING (2008); SHAWN ENGBRECHT, AMERICA'S COVERT WARRIORS: INSIDE THE WORLD OF PRIVATE MILITARY CONTRACTORS (2010).

270 John M. Broder & James Risen, *Contractor Deaths in Iraq Soar to Record*, N.Y. TIMES (May 19, 2007), [www.nytimes.com/2007/05/19/world/middleeast/19contractors.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/05/19/world/middleeast/19contractors.html?pagewanted=all&_r=0).

271 ראו Markusen, לעיל ה"ש 268, בעמ' 476–477.

272 אלה מקצת הפעולות המתוארות במחקר של הקונגרס בנושא זה. ראו: MOSHE SCHWARTZ, THE DEPARTMENT OF DEFENSE'S USE OF PRIVATE SECURITY CONTRACTORS IN AFGHANISTAN AND IRAQ: BACKGROUND, ANALYSIS, AND OPTIONS FOR CONGRESS 1–2 (Congressional Research Service, 2011), [www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf).

273 ראו: *The Pitfalls of Privatizing War*, THE ROANOKE TIMES (July 8, 2007), [www.highbeam.com/doc/1P2-12803990.html](http://www.highbeam.com/doc/1P2-12803990.html).

274 כלומר, את ההבנה שלא היה אפשר לבצע את המשימות בעיראק ובאפגניסטן באמצעות צבא המתנדבים המקצועי הקיים, ללא שימוש ב"עובדים הקבלניים". ראו, למשל: Alex Kingsbury, *Military Contractors and the Perils of Outsourcing War – Allison Stanger*

המופקדות בידיהם.<sup>275</sup> מלחמותיה של ארצות-הברית בעשור האחרון גם חשפו את הבעיות שהשימוש המסיבי בעובדים אזרחיים יצר לצבא האמריקאי – בעיות שעם רובן טרם נאלצנו להתמודד בישראל, לפחות על-פי המידע הגלוי לציבור: הצורך בהכשרתם הנאותה של "העובדים הקבלניים" ואף בהגנה עליהם עצמם מפני פגיעה בשדה-הקרב;<sup>276</sup> הצורך בקיום שליטה ופיקוח נאותים על פעילותם, כפי שהתברר לציבור האמריקאי בעקבות אירועים קשים, דוגמת מקרה שבו מאבטחים בשירות משרד החוץ, עובדי חברה פרטית, הרגו אזרחים עיראקים, או מקרה אחר שבו פגעו עובדי קבלן פרטי באסירים בכלא אבו-גרייב;<sup>277</sup> שאלת קיומה של ביקורת משפטית-שיפוטית, מדינתית או בין-לאומית, על פעילויות של קבלנים פרטיים הפועלים בתחומים הבטחוניים;<sup>278</sup> העובדה ששיעור העובדים הפרטיים עשוי להגיע למחצית ויותר מכלל כוח-האדם הפועל מטעם מערכת הביטחון בשדה-הקרב;<sup>279</sup> העובדה שעלותם של עובדים פרטיים

---

Discusses "One Nation Under Contract", U.S. NEWS & WORLD REP. (Nov. 6, 2009), [www.usnews.com/opinion/articles/2009/11/06/military-contractors-and-the-perils-of-outsourcing-war](http://www.usnews.com/opinion/articles/2009/11/06/military-contractors-and-the-perils-of-outsourcing-war)

275 וגם את טשטוש הגבולות בין חיילים במדים לבין קבלנים אזרחיים, דבר המקשה את סיווגם של האחרונים על-פי החלוקה המסורתית בין לוחמים ואזרחים. לדיון ראו, למשל: James Pattison, *Just War Theory and the Privatization of Military Force*, 22(2) ETHICS & INT'L AFF. 143 (2008).

276 ראו Broder & Risen, לעיל ה"ש 270; Jeffrey F. Addicott, *Contractors on the "Battlefield": Providing Adequate Protection, Anti-Terrorism Training, and Personnel Recovery for Civilian Contractors Accompanying the Military in Combat and Contingency Operations*, 28(2) HOUS. J. INT'L L. 323 (2006); Matthew R. Kestian, *Civilian Contractors: Forgotten Veterans of the War on Terror*, 39(4) U. TOL. L. REV. 887 (2008).

277 לדיון ראו, למשל: Charles Tiefer, *No More Nisour Squares: Legal Control of Private Security Contractors in Iraq and After*, 88(3) OR. L. REV. 745 (2009); Ian Kierpaul, *The Mad Scramble of Congress, Lawyers, and Law Students after Abu Ghraib: The Rush to Bring Private Military Contractors to Justice*, 39(2) U. TOL. L. REV. 407 (2008); Lindsay P. Cohn, *It Wasn't in My Contract: Security Privatization and Civilian Control*, 37(3) ARMED FORCES & SOC'Y 381 (2011).

278 לדיון ראו: Joseph H.L. Perez-Montes, *Justiciability in Modern War Zones: Is the Political Question Doctrine a Viable Bar to Tort Claims Against Private Military Contractors?*, 83(1) TUL. L. REV. 219 (2008); Laura A. Dickinson, *Military Lawyers, Private Contractors, and the Problem of International Law Compliance*, 42(2) N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 355 (2010).

279 ההערכה בשנת 2007 הייתה כי מספר "העובדים הקבלניים" בעיראק קרוב למספרם של החיילים האמריקאים הפועלים שם או אף גדול ממנו. ההערכה בשנת 2012 הייתה כי מספר "העובדים הקבלניים" העובדים בעבור משרד ההגנה האמריקאי מסביב לעולם גדול ממספר החיילים במדים. ראו Broder & Risen, לעיל ה"ש 270; David Isenberg, *Contractors in War Zones: Not Exactly "Contracting"*, TIMES U.S. (Oct. 9, 2012), [nation.time.com/2012/10/09/contractors-in-war-zones-not-exactly-contracting](http://nation.time.com/2012/10/09/contractors-in-war-zones-not-exactly-contracting)

המגויסים לפעול באזורי מלחמה גבוהה בצורה משמעותית משכרו של חייל סדיר;<sup>280</sup> או העובדה שרבים מבין העובדים הללו אפילו אינם אזרחים אמריקאים.<sup>281</sup> הבעיה, כמובן, אינה אמריקאית בלבד,<sup>282</sup> אבל היא ניכרת במיוחד בארצות-הברית – הן לנוכח המטלות הנרחבות המוטלות על צבאה והן מפאת התפיסות הנורמטיביות התומכות בהפרטה.

280 מה שיוצר תמריץ לחיילים לעזוב את שירותם הצבאי לטובת פעילות – לעיתים זהה – בשירות קבלן פרטי ובשכר גבוה בהרבה. מצד אחר, יש מי שיעדיפו לשכור עובד פרטי בשכר גבוה אך לתקופה קצרה, ולא להחזיק צבא קבוע בשכר נמוך יותר אך לתקופה בלתי-מוגבלת. ראו, למשל, דיווח משנת 2007 שלפיו הפנטגון מוטרד מן הצורך להתחרות עם קבלנים פרטיים שעובדים בשירותו, אשר מפתים לוחמים לעזוב את הצבא ולהצטרף לשורותיהם תמורת שכר כפול או משולש. ראו: Kevin Whitelaw, *Big Demand for a Very Specialized Set of Skills – The Pentagon's Special Ops Warriors Eye Larger Paychecks*, U.S. NEWS & WORLD REP. (Oct. 5, 2007), [www.usnews.com/news/iraq/articles/2007/10/05/big-demand-and-big-pay-Lindy](http://www.usnews.com/news/iraq/articles/2007/10/05/big-demand-and-big-pay-Lindy); for-security-contractors Heincken, *Outsourcing Public Security: The Unforeseen Consequences for the Military Profession*, 37 ARMED FORCES & SOC'Y 381 (2011).

281 הנתונים לשנת 2012 מורים כי משרד ההגנה האמריקאי העסיק כ-137,000 "עובדים קבלניים" ב-18 מדינות באזור שממזרים ועד קזחסטן (מהם 113,376 באפגניסטן ו-7,336 בעיראק). מבין כל אותם עובדים, 40,110 הם אזרחי ארצות-הברית, 50,560 הם אזרחים מקומיים, ואילו 46,231 הם אזרחי מדינה אחרת. Isenberg, לעיל ה"ש 279. אעיר שתי הערות הראויות לדיון רחב יותר. ראשית, ראוי לציין כי גם בין חיילי הצבא האמריקאי הסדיר מצויים אנשים שטרם רכשו את אזרחותם, ואשר שירותם הצבאי מהווה בעבורם את הנתוב המהיר ביותר לאזרחות. לדיון ראו: Joseph G. Miller, *Fast Track to Naturalization: Service U.S. Armed Forces*, 39(4) MD. B. J. 44 (2006) שנית, מפתיע מעט חלקם המצומצם – על-פי הדיווחים הקיימים – של ישראלים בתחום זה. האינטואיציה יכולה לומר כי מבין עשרות אלפי החיילים המשוחררים מדי שנה, בתום הכשרה צבאית, ומבין אלפי הפורשים מצה"ל לאחר קריירה צבאית, יבחרו חלק לעבוד בחברות בין-לאומיות המספקות שירותים לצבאות זרים, במיוחד לצבא ישראלי כצבא ארצות-הברית, ולפי דיווחים רבים – בשכר נאה. פיטר זינגר מדווח על מעורבות של חברות ישראליות בקונגו, באנגולה ובקולומביה, ככל הנראה לא במסגרת הקשורה למדיניותה הרשמית של ישראל, ולעיתים תוך יצירת קשר עם צבאות מורדים וברוני-סמים. לדיון ראו SINGER, לעיל ה"ש 269, בעמ' 13, 14, 220, 223. ראו גם רוני נחמני "העסקן הישראלי והשריפה המסתורית" **ידיעות אחרונות** 5.12.2012, 22 (ביתו הקנדי של ישראלי ששמו נקשר להספקת שירותי אבטחה לרודנים אפריקאים נשרף; החשד הוא להצתה); ניר חסון "משחקי גרילה" **הארץ** 16.11.2012, 17 ("אני מצטער שיצאתי כוח ששירת בסופו של דבר את קרטל הסמים" – דבריו של סא"ל בדימוס יאיר קליין, המספר בעדות ראשונה לפני פורום משפטי בקולומביה כיצד הסתבך כאשר נסע לאמן חוואים להגן על עצמם).

282 השו: *Role of Private Security Contractors in Warzones Discussed*, EUROPEAN PARLIAMENT – NEWS (Mar. 17, 2011), [www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110311STO15415/html/Role-of-private-security-contractors-in-warzones-discussed](http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110311STO15415/html/Role-of-private-security-contractors-in-warzones-discussed)

**באשר למרכיב הנורמטיבי**, ניתן למצוא במשפט האמריקאי כתיבה ביקורתית הן בנושא ההפרטות ככלל<sup>283</sup> והן בהתייחס לשימוש בקבלנים פרטיים לשם ביצוע פעילויות בטחוניות וצבאיות.<sup>284</sup> אבל יש להודות כי ביקורת זו נמצאת בשולי הדיון הציבורי, אף יותר מכפי שהיו בשנים עברו חלוצי הביקורת על ההפרטה בישראל. הסיבה לכך היא שנקודת המוצא בשיח ההפרטה האמריקאי שונה מאוד מזאת המוכרת לנו. בדמוקרטיה סוציאל-דמוקרטיות – אשר ישראל, לפחות בעברה, נמנתה עימן – קיימת ציפייה שהמדינה תספק שירותים רבים, ובהתאם לכך קיימת נכונות להעניק לביורוקרטיה סמכויות ותקציבים נרחבים, וכן לשלם לשם כך מיסים גבוהים. היחס הרעיוני של האמריקאי למדינתו שונה. השאיפה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בכתביהם של מקימי האומה וכן בחוקה הפדרלית,<sup>285</sup> וכפי שהיא יושמה לאורך מרבית ההיסטוריה של האומה, היא להקים ממשל "קטן" בעל סמכויות מוגבלות, אשר יופעלו רק כאשר הדבר הכרחי.<sup>286</sup> השאיפה היא להותיר לפרט, במידת האפשר, את האוטונומיה לנהל את ענייניו. רק לשם הדוגמה, חלק מרכזי במאבק הרפובליקאי נגד חוק הבריאות שזם הנשיא אובמה נובע מכך שהחוק כופה על כל האזרחים ביטוח רפואי. לדידם, עדיף שעשרות מיליונים יתהלכו ללא ביטוח רפואי – כתוצאה מהחלטתם החופשית, אף אם בשל מחירי הביטוח הגבוהים – מאשר שהמדינה תכפה על האזרח לקבל שירות שהוא אינו מעוניין בו.<sup>287</sup>

- 283 לדיון חשוב ראו: Jon D. Michaels, *Privatization's Pretensions*, 77(2) U. CHI. L. REV. 717 (2010); Kevin R. Kosar, *Privatization and the Federal Government: An Introduction* (Congressional Research Service, Dec. 28, 2006). ראו גם: SI KAHN & ELIZABETH, *THE FOX IN THE HENHOUSE: HOW PRIVATIZATION THREATENS DEMOCRACY* (Berrett-Koehler Publishers 2005).
- 284 לדיון הן בסוגיית ההפרטות בכלל והן בהפרטות במערכת הביטחון ראו, למשל: PAUL R. VERKUIL, *OUTSOURCING SOVEREIGNTY: WHY PRIVATIZATION OF GOVERNMENT FUNCTIONS THREATENS DEMOCRACY AND WHAT WE CAN DO ABOUT IT* (Cambridge UP 2007); Paul R. Verkuil, *Public Law Limitations on Privatization of Government Functions*, 84(2) N.C. L. REV. 397 (2006); Edward Rubin, *Book Review: The Possibilities and Limitations of Privatization – Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*, 123(4) HARV. L. REV. 890 (2010).
- 285 ראו לעניין זה את התיקון העשירי לחוקה, לעיל ה"ש 63. לדיון המשלב היבטים נורמטיביים, חוקתיים ומנהליים ראו: Charles T. Goodsell, *Six Normative Principles for the Contracting-* *Out Debate*, 38(6) ADMIN. & SOC'Y 669 (2007).
- 286 ברמת הסיסמות ניתן לומר כי האמריקאים מתייחסים לממשל בחשש, ולא בציפייה ובאמון. ראו, למשל, את אמרתו של השופט פרופ' פוונר: "The men who wrote the Bill of Rights were not concerned that government might do too little for the people but that it might do too much to them." *Jackson v. City of Joliet*, 715 F.2d 1200, 1203 (7th Cir. 1983).
- 287 לדיון ראו: Christopher N.J. Roberts, *Dynamics of Healthcare Reform: Bitter Pills Old and New*, 45(5) VAND. J. TRANSNAT'L L. 1341 (2012); Rene Bowser, *The Affordable Care Act*

אין תמה גם שהאמריקאים, מבחינה היסטורית, רואים את התאגיד העסקי, הפרטי, כמתאים יותר מן הממשלה לביצוע פעילויות רבות, או שהמשפט האמריקאי נמנע מלהכיר בזכויות חוקתיות חברתיות-כלכליות.<sup>288</sup> מכאן שבמצב הדברים הנוכחי בארצות-הברית, המחלוקת על ההפרטה נמצאת בנקודה שבה ביצועה של הפרטה בהיקף נרחב נתפס כמקובל ולגיטימי.<sup>289</sup> דפנה ברק-ארז מעלה את הטיעון שלפיו יש להכפיף גורמים פרטיים הפועלים דה-פקטו כמחליפים של המדינה במילוי חובותיה הציבוריות החשובות לאותן חובות שהיו מוטלות על המדינה אילו קיימה אותן בעצמה. היא מציינת כי להבדיל מהמצב בישראל, שבה הפתרון ניתן באמצעות רעיון "השניות הנורמטיבית" –

"In the U.S. Context, the way to achieve this goal would be to use the state action doctrine that also applies to private actors performing traditional government functions or working in close connection with it. The problem with using this specific doctrine is its relatively narrow interpretation in case law that enables its application only regarding a relatively small core of government activities. This narrow interpretation would not pose a barrier to the application of constitutional standards to private actors performing

---

*and Beyond: Opportunities for Advancing Health Equity and Social Justice*, 10(1)  
HASTINGS RACE & POVERTY L.J. 69 (2013).

288 בעניין זה ראו: Cass R. Sunstein, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, 56(1) SYRACUSE L. REV. 1 (2005); Frank I. Michelman, *Socioeconomic Rights in Constitutional Law: Explaining America Away*, 6(3-4) INT'L J. CONST. L. 663 (2008); Taunya Lovell Banks, *A Few Random Thoughts about Socio-Economic "Rights" in the United States in Light of the 2008 Financial Meltdown*, 24 MD. J. INT'L L. 169, 170 (2009) ("Americans raised during the Cold War era... still associate socio-economic rights with 'communism'"). אך השוו להשקפה שלפיה בצבא האמריקאי מתקיים סוציאליזם: Nicholas D. Kristof, *Our Lefty Military*, N.Y. TIMES (June 15, 2011), [www.nytimes.com/2011/06/16/opinion/16kristof.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2011/06/16/opinion/16kristof.html?_r=2). ראו גם דיווחים על היקפיה האדירים של התמיכה הממשלתית בארצות-הברית – Alec MacGillis, *Obama's '70 Million Checks' per Month: Actually, It's Even More than That*, WASH. POST (July 27, 2011), [www.washingtonpost.com/politics/obamas-70-million-checks-per-month-actually-its-even-more-than-that/2011/07/26/gIQA3XkbI\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/obamas-70-million-checks-per-month-actually-its-even-more-than-that/2011/07/26/gIQA3XkbI_story.html); וכן על התמיכה הרחבה של הציבור האמריקאי בפיקוח בנקאי הדוק יותר על חשבונות העובר-ושב – Nicolle Grayson, *Checking Account Customers Support Stronger Banking Regulations, Pew-Commissioned Poll Finds*, PEW CHARITABLE TR. (July 28, 2011), [www.pewtrusts.org/news\\_room\\_detail.aspx?id=85899362358](http://www.pewtrusts.org/news_room_detail.aspx?id=85899362358).

289 ראו, למשל: Julie A. Roin, *Privatization and the Sale of Tax Revenues*, 95(6) MINN. L. REV. 1965, 1966 (2011): "Private, profit-making corporations now own and run schools, prisons, airports, toll roads, and even parking meters"

traditional military functions, but unfortunately this would not be the case (in the U.S.) with regard to many other privatization endeavours."<sup>290</sup>

## 5. הרחבת הדין II: ארביטראז' משפטי

להבנתו, ההסבר המרכזי שעומד הן מאחורי ההפרטה והן מאחורי ההלאמה – לפחות מבחינת קבוצות-האינטרסים התומכות במישרין בצעדים אלה – אינו אחד ההסברים ה"קלסיים" הניתנים לציבור, שלפיהם המגזר הפרטי (או הציבורי) הוא הגורם היעיל (כלכלית) או ה"נכון" (אידיאולוגית) לביצוע המשימה. לטעמי, וברוח הריאליזם המשפטי, אם כי ללא הציניות או נימת הריאל-פוליטיק העשויות לעלות מן הדברים, הטעם המרכזי להפרטה או להלאמה, גם במדינה דמוקרטית,<sup>291</sup> קשור במישרין, וללא כחל וסרק, לתוצאה המרכזית הצפויה של פעולה זו, דהיינו, לשינוי במערך הדינים החלים על הגוף המבצע את הפעילות הנתונה, וכתוצאה מכך לשינויים בזכויות הכלכליות של כל הצדדים. כל עוד קיים פער נורמטיבי כזה – שהייתי מכנה אותו "ארביטראז' משפטי",<sup>292</sup> ואשר משמעותו אינה רק על הנייר, אלא יש לו השלכות מרחיקות-לכת לגבי אופן ביצועה של אותה פעילות עצמה, על-ידי אותו גוף ואותם עובדים, כאשר היא נעשית במגזר הציבורי וכאשר היא נעשית במשק הפרטי – ניתן

290 ראו: Daphne Barak-Erez, *The Private Prison Controversy and the Privatization Continuum*, 5(1) LAW & ETHICS HUM. RTS. 138, 154 (2011).

291 גם במדינות דמוקרטיות ההבחנה המשפטית הפורמלית בין זרועות השלטון לבין תאגידים פרטיים אינה מביאה בחשבון את סבך הזיקות שבין אנשי האליטה במדינה – מה שמכונה לעיתים "יחסי הון-שלטון". מכל מקום, במדינה שאינה דמוקרטית ההבחנה קשה יותר, ויש מי שיטענו כי היא נעשית לצורכי הקשר עם הדמוקרטיה המערבית יותר מאשר בשל צרכים מקומיים. ראו, לדוגמה, רויטרס "ארה"ב: תאגידי טכנולוגיה סיניים מסכנים את ביטחון המדינה" הארץ **TheMarker** 9.10.2012, 12 (השוק האמריקאי עשוי להיחסם בפני יצרניות ציוד הטלקום הגדולות בסין, עקב חשד לאיום בטחוני שמקורו בהשפעה שיש לממשל הסיני על חברות אלה). מן הכיוון האחר, על השפעתו של צבא מצרים על הכלכלה האזרחית של המדינה, ראו: Cam Simpson & Mariam Fam, *Egypt's Army Marches, Fights, Sells Chickens*, BLOOMBERG BUSINESS WEEK (Feb. 17, 2011), [www.businessweek.com/magazine/content/11\\_09/b4217012945891.htm](http://www.businessweek.com/magazine/content/11_09/b4217012945891.htm); Sherine Tadros, *Egypt Military's Economic Empire*, ALJAZEERA (Feb. 15, 2012), [www.aljazeera.com/indepth/features/2012/02/2012215195912519142.html](http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/02/2012215195912519142.html).

292 משמעותו המקובלת של המונח עסקת ארביטראז' הוא עסקת קנייה ומכירה שמטרתה ניצול הפרשי מחירים זמניים בין שווקים לגבי אותו נכס. ראו, למשל, עמיר ליכט "רישום כפול של ניירות ערך" **משפטים** לב 561, 577 (2002), וכן "ארביטראז' ויקיפדיה" 27.2.2013 [he.wikipedia.org/wiki/ארביטראז'](http://he.wikipedia.org/wiki/ארביטראז'). אני משתמש במונח כדימוי שנועד לציין את הרעיון שאותה פעילות עצמה עשויה להניב היקף רווחים שונה לגמרי בשתי סיטואציות מקבילות – האחת כאשר אותו גוף פעיל הוא משרד ממשלתי, והאחרת כאשר אותו גוף עצמו הוא חברה בע"מ. לשימוש דומה למדי במונח "governance arbitrage" ראו: Dale A. Oesterle, *Are Leveraged Buyouts a Form of Governance Arbitrage?*, 3 BROOK. J. CORP. FIN. & COM. L. 53, 54 & ft. 8 (2008).



לצפות לשתי תוצאות: **האחת**, שגלויה יותר לעין, היא לחץ על הרשות הציבורית שתקבל החלטה בדבר חציית הגבול והעברת יחידה מצד אחד לצד האחר, כלומר, לחץ להפריט שירותים ממשלתיים או לחץ להלאים פעילויות פרטיות; **והאחרת**, שגלויה מעט פחות אך חשובה אולי אף יותר, היא מאמצים לצמצם את הפער בנורמות המשפטיות הקיים בין הפרטי לציבורי, בעיקר על-ידי החלת נורמות "ציבוריות" על גורמים "פרטיים", אך גם להפך. בפרק-משנה זה אדגים את הדברים בקצרה בכמה דוגמות; פיתוחו המלא של הדיון ימתין ליום אחר.<sup>293</sup>

**כמה בעצם מדובר?** אם לפשט את הדברים, ניתן לומר שכל פעילות יכולה להיעשות על-ידי אחד מארבעה מגזרים: הממשלה, המגזר הפרטי, עמותות (מוסדות ללא כוונת רווח) או אנשים פרטיים.<sup>294</sup> על פעילותם של בני-אדם בכל אחד מהמגזרים האלה חלה מערכת דינים שונה. המעבר בין קטגוריות יכול להוביל לתוצאות משפטיות מרחיקות-לכת, שעשויות להיות להן השלכות כלכליות ניכרות. להערכתי, זה הטעם המרכזי מאחורי נסיונות של הפרטה והלאמה. הבעיה היא, כידוע, שהתוצאות החברתיות הכוללות של מעבר זה בין קטגוריות אינן ראויות תמיד. מכאן שאנו רואים הן נסיונות להגביל את המעברים בין הקטגוריות והן נסיונות לצמצם את השלכותיהם המעשיות. קיימים הבדלים רבים מאוד בין פעילותה של המדינה לבין פעילותה של המגזר הפרטי.<sup>295</sup> חלק גדול מהם קשורים לדיני העבודה. "בשביל המעסיק הציבורי דפוסי העסקה [חלופיים, כגון העסקה באמצעות חברות כוח-אדם] הם פתרון למגוון

293 בעבודת הדוקטורט שלו (ראו באתר **נבו**) בחר ד"ר עמית גורביץ' בתיאור מוקצן יותר של הדברים. לטענתו, "במושג 'הפרטה' נעשה שימוש ציני, ובבסיס החלטות ההפרטה של הממשלה לא עומדת תפיסה של הון פרטי, אלא 'הפרטה' הינה כלי עבודה שיצרה הממשלה [כדין] להמשיך בניהול עסקיה במינימום אחריות (ניהולית ומשפטית) ותוך העלאת אחוזי רווחיה וסמכויותיה". ראו עמית גורביץ' **המדינה כמנהלת עסקיה** 6 (עבודת דוקטורט, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2008) amit-gurevich.net/index.php?option=com\_content&view=article&id=50&Itemid=57 (ההדגשה הוסרה).

294 רק כדוגמה: נניח שאתם מבקשים ללגום משקה אלכוהולי. יש מדינות שבהן קיים (או היה בעבר) מונופול לממשלה על ייצור משקאות כאלה – מונופול על הוודקה היה מקור מימון מרכזי לממשל הרוסי במהלך תקופות ארוכות בתולדותיו; יש מדינות רבות שבהן חברות פרטיות הן שמייצרות ומשווקות משקאות אלה, והמדינה מקיימת אסדרה (למשל, איסור מכירה לקטינים או בשעות הלילה) – זה המצב המוכר והמקובל במדינות המפותחות; יש מקומות, בעיקר בעבר, שבהם ייצור אלכוהול היה ענף מרכזי בפרנסתם של מנזרים ("מגזר שלישי"); ולבסוף, האם מותר לי, כאדם פרטי, לזקק אלכוהול במרתף ביתי? השוו מערכת וואלה! חדשות "פוטיין קורא למונופול ממשלתי על הוודקה" **וואלה** 3.7.2005 news.walla.co.il/?w=/3/740329; BBC crow, *Monks Insist on High-Alcohol Beer* (Jan. 10, 2003), news.bbc.co.uk/2/hi/business/2645521.stm. השוו לתיקון העשירי לחוקת ארצות-הברית, לעיל ה"ש 63.

295 לדיון בדין החל על מודל-הביניים – חברות ממשלתיות – ובהשפעתו על יכולתן לפעול באופן יעיל ותחרותי בשוק הפרטי ראו אגמון, לעיל ה"ש 36 בעמ' 141–144 (המציינת, בין יתר, את סמכות הממשלה לחייב חברה ממשלתית לפעול לא לפי שיקולים עסקיים, את האפשרות לערוך מינויים פוליטיים ואת המגבלות הקיימות לגבי השכר הניתן בחברות ממשלתיות).

בעיות.<sup>296</sup> מדיניות ההפרטה בישראל מתוארת כמעשה ש"מטרותו שינוי יחסי הכוחות בשוק העבודה, צמצום משקלם ותפקידם של ארגוני עובדים ומתן לגיטימציה לדפוסי העסקה 'יעילים' ו'גמישים'".<sup>297</sup> נסתפק בדוגמה אחת: מוסד הקביעות בעבודה.<sup>298</sup> אחד ההבדלים המרכזיים בין המגזר הפרטי לבין זה הציבורי קשור לאפשרות לפטר עובדים. כוונתי כפולה. ראשית, "פיטורי עובדים קבועים במגזר הציבורי הם הליך מסורבל ויקר,<sup>299</sup> הרבה יותר מאשר במגזר הפרטי, ושנית, "למעשה, פיטורים בקנה מידה משמעותי נחשבים למאפיין טבעי של הפרטה".<sup>300</sup>

הפער בין הביטחון התעסוקתי הרב במגזר הציבורי לבין הגמישות הניהולית במגזר הפרטי<sup>301</sup> הוא עצום, ויש לו משמעות כלכלית רבה בשני מובנים לפחות. האחד הוא שעובדים מוכנים "לשלם" תמורת ביטחון תעסוקתי – למשל, בהסכמה לקבל שכר נמוך מזה שהם מעריכים שיוכלו לקבל במגזר הפרטי. במונח זה, הם אולי "זולים" יותר להעסקה ממקביליהם במגזר הפרטי, אך כנגד זה הם "קונים" ביטחון תעסוקתי.<sup>302</sup>

296 שרון רבין-מרגליות "חברות השירותים, מזמיני השירותים ובעיקר מה שביניהם: על מעמדם ועל אכיפת זכויותיהם של עובדי חברות השירותים" **מחקרי משפט** כה 525, 537 (2009). דפוסי העסקה אלה מאפשרים, בין היתר, לחמוק ממגבלות לגבי מינוי לשירות המדינה, שכן מדובר ברכישת שירותים. שנית, "התקשרות עם מתווכים מאפשרת גמישות ניהולית בכל הנוגע לפיטוריהם של מבצעי העבודה". שם. הכותבת מציינת גם את תהליכי ההפרטה כגורם שהשפיע על היקף השימוש בדפוסי העסקה חלופיים. שם, בעמ' 535–539.

297 אמיר פז-פוקס "ממדיניות של הפרטה לריבוד שוק התעסוקה" **מדינה מפקירה, מדינה משגיחה: מדיניות חברתית בישראל 1985–2008** 335, 338 (חנה כץ וארז צפדיה עורכים, רסלינג, 2010) (הספר להלן: **מדינה מפקירה, מדינה משגיחה**). פז-פוקס מוסיף כי "אחד היעדים המרכזיים של הליך ההפרטה הוא הרצון להגמיש את אפשרויות התעסוקה במשק". שם, בעמ' 340.

298 כך, למשל, אחת הסיבות לתמיכת האוצר בהפרטת בתי-הכלא הייתה כנראה ההערכה כי עלות העסקתם של העובדים האזרחיים תהיה נמוכה יותר בעבור הזכייין מעלות העסקתם של סוהרים שהם עובדי מדינה, וכי גם גמישות העסקתם של העובדים האזרחיים תהיה רבה יותר. ראו טל וורגן, לעיל ה"ש 85, בעמ' 9. נושא הדרכים שנקטה המדינה כדי להימנע מהעסקת עובדי מדינה ראוי להתייחסות רחבה יותר. לעת עתה ראו בניש, לעיל ה"ש 13, בעמ' 287 ואילך. בנושא ההשלכות הכלכליות של הפרטת בתי-כלא ראו לעיל חלק א(2).

299 'ובפועל, עקב העלויות הכרוכות בו, המעסיק הציבורי נמנע מלפטר עובדים קבועים גם כאשר החוק מאפשר זאת." ראו רבין-מרגליות, לעיל ה"ש 296, בעמ' 537.

300 אם כי "אין הדבר בגדר גזירת גורל. בעולם ידועים מקרים שבהם הגוף המפריט התעקש לחייב את הרוכש הפרטי לשמור את מצבת כוח האדם למשך תקופה נתונה". ראו אמיר פז-פוקס "עובדים בעידן של הפרטה" **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי עמ'** 20 למאמר (צפוי להתפרסם ב-2014), זמין ב-hazan.kibbutz.org.il/hafrata/amir\_paz\_fuchs\_-feb\_2012.pdf.

301 ובחירתי ככוונה בניסוח החיובי לתיאור כל אחד מאלה. השוו שם, בעמ' 9–10.

302 לדיון ראו נילי אושרוב "המגזר המוגן: המגזר הציבורי עושה את עובדיו? ממש לא?" **הארץ** 8.8.2012, 23 ("האם המגזר הציבורי עושה את עובדיו? ממש לא. למשכורות המשולמות בו, שהן גבוהות למדי בדרגים הבכירים והבכירים-למחצה, יש להוסיף מרכיבים שלא תמיד ניתן למדוד בכסף אך הם לא יסולאו בפז: ביטחון תעסוקתי מלא שאינו מותנה בתרומה או

האחר מתבטא באי-היעילות המיוחסת למגזר הציבורי, אשר נובעת, בין היתר, מהמגבלות באשר לפיטורים ואפילו לניוד עובדים:

"תשומת הלב מופנית בימים אלה לבעיות הקשות של חלק מהמגזר הפרטי, אך האמת היא שהבעיות במגזר הציבורי גדולות יותר, אף שהן מוסוות יותר... המגזר הציבורי בישראל מנופח, בזבזני ומאוד לא יעיל. מדובר במאות אלפי אנשים שנהנים מקביעות שלא מאפשרת כל תזווה, אפילו לא מתפקיד לתפקיד באותו משרד, שלא לדבר על פיטורים. ועדי העובדים במגזר הציבורי רואים את עיקר תפקידם בהגנה טוטלית על כל העובדים, מה שלא מאפשר למנהלים לנהל, ואף פוגע באיכות השירות לאזרח. בחברות הממשלתיות המצב גרוע יותר מאשר במשרדי הממשלה."<sup>303</sup>

בביצועים, זכויות סוציאליות והטבות מופלגות, היעדר סיכון כלכלי אישי ופנסיה מובטחת (לעתים נמוכה, אבל לפחות קיימת)". ראוי לציין כי כ-7,000 עובדים – או 11% – מהמועסקים בשירות הציבורי הממשלתי עובדים בחוזים אישיים, ומחקר של בנק ישראל מצא כי סיכויי העזיבה שלהם אכן גבוהים פי שלושה מאלה של עובדים בהסכמים קיבוציים. הסיבה היא חוסר שביעות-רצון שלהם, הנובע מכך ש"מצד אחד שכרם הממוצע של אקדמאים בשירות המדינה נמוך בכ-20% מזה של אקדמאים בשוק הפרטי ומצד שני לא ניתן להם פיצוי מספק בעבור הירידה בשכר – כלומר קביעות". ראו הילה ויסברג "הטובים והמבריקים לא נשארים בשירות המדינה" **הארץ** TheMarker 5.8.2012, 1, 3–2 (הציטוט מעמ' 2). טיעון קרוב הוא שחלק מן ה"עסקה" בשירות המדינה, לפחות במשרות הבכירות, הוא שהידע, הניסיון והקשרים האישיים שאותם אנשים בשירות המדינה רוכשים ישרתו אותם לאחר שיעברו למגזר הפרטי. דוגמות קלאסיות כוללות משפטנים וכלכלנים – במשטרה, בפרקליטות, ברשות המיסים ובאוצר. ראו, לדוגמה, יניב קובוביץ "חוקרי המשטרה פורשים והופכים מיד לפרקליטים של עברייני צמרת" **הארץ** 27.9.2012, 1, 3 ("הידע שנצבר בעת שירותם במשטרה, משמש את הבכירים לשעבר בהגנה על הפושעים שחקרו"). כפי שמציינת ויסברג (לעיל, בעמ' 1), גם אנשי נציבות שירות המדינה "מודים שהם לא נלחמים על המועסקים האקדמאים לאורך זמן: 'מי שלא רואה אופק מקצועי, שיילך לשוק הפרטי'".

303 ראו מאמר מערכת "כך לגמישות הניהולית" **הארץ** 19.9.2012, 2 (להלן: **הארץ** "כך לגמישות הניהולית"). להשוואה דומה ראו שתי כתבות שפורסמו ברדיו הפדרלי האמריקאי: האחת מצביעה על גידול של 8% בשנה האחרונה בפער השכר בין עובדים פדרליים לבין עובדי המגזר הפרטי, המגיע ל-34%; ומולה סקר אשר מלמד כי מספר שעות העבודה השבועיות של עובדים פדרליים עומד על 38.7 בלבד – 3.8 שעות פחות מהממוצע במגזר הפרטי (41.4) – ומתרגם את ההפרש לאמירה כי עובדים פדרליים עובדים מדי שנה חודש פחות ממקביליהם במגזר הפרטי. ראו: Jack Moore, *Pay Gap Between Government, Private Sector Widens to 34 Percent*, FEDERAL NEWS RADIO (Oct. 19, 2012), [www.federalnewsradio.com/189/3085581/Pay-gap-between-government-private-sector-widens-to-34-percent](http://www.federalnewsradio.com/189/3085581/Pay-gap-between-government-private-sector-widens-to-34-percent); Jolie Lee, *Feds Work a Month Less Per Year than Private Sector, Heritage Report Finds*, FEDERAL NEWS RADIO (Sept. 13, 2012), [www.federalnewsradio.com/189/3035273/Feds-work-a-month-less-per-year-than-private-sector-Heritage-report-finds](http://www.federalnewsradio.com/189/3035273/Feds-work-a-month-less-per-year-than-private-sector-Heritage-report-finds). הנתונים בישראל הם שהשכר הממוצע במגזר הפרטי גבוה מזה שבמגזר הציבורי, אך מספר שעות העבודה גבוה במידה משמעותית – 165 מול 135

פער משפטי זה אינו סוד; רחוק מכך – הוא מציאות משפטית וכלכלית ידועה, המעוררת סדרה ארוכה של מאבקים ציבוריים:

**ראשית**, אנו רואים, במיוחד בארצות-הברית, מאבק נגד עצם זכות ההתארגנות של עובדי מדינה ונסיונות לבטלה,<sup>304</sup> וגם בישראל מועלות טענות בדבר נסיונות – אפילו של המדינה – להכביד התארגנות עובדים, במיוחד לאחר הפרטת מקומות עבודה.<sup>305</sup> בתמונה הרחבה יותר ניתן לראות שגם בישראל חלה "באמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת... ירידה חדה בכוח העבודה המאורגן".<sup>306</sup>

**שנית**, בזמני גאות במשק המדינה מתקשה בגיוס כוח-אדם איכותי, מה-גם שלא כל מי שנקלט זוכה בקביעות; אך בזמנים של חוסר יציבות או מצוקה כלכלית המשרה הממשלתית נתפסת כנחשקת, ואז יש לחץ עצום בעד קבלה למשרות אלה ונגד פיטורים מהן.<sup>307</sup> השירות הציבורי נהפך ל"אי מקלט" של תעסוקה ויציבות, אך הטענות (המוצדקות) בדבר אי-יעילותו ובדבר הפער בינו לבין המגזר הפרטי רק גוברות. רק כדי להדגים את הדברים: דוח משנת 2012 של נציבות שירות המדינה מראה כי בשנים 2006–2012 גדל מספר המועמדים למכרזים של משרדי הממשלה ב-136%, בעוד מספר המכרזים עלה ב-80% בלבד. בשנת 2012 היה מספר המשרות המוצע 4,261, ומספר המתמודדים עליהן הגיע ל-42,461 – עשרה מועמדים על כל משרה.<sup>308</sup> יובל וכלבסקי,

שעות בחודש – ומכאן שהשכר לשעת עבודה במגזר הציבורי (39 שקלים לשעה) גבוה מזה שבמגזר הפרטי (33 שקלים לשעה). יאיר ברק "משכילים מעדיפים את המגזר הציבורי, והוא מעדיף אותם" **הארץ** **TheMarker** 8.8.2012, 22. להרחבת הדין ראו: Sue A. Frank & Gregory B. Lewis, *Government Employees: Working Hard or Hardly Working?*, 34(1) AM. REV. PUB. ADMIN. 36 (2004).

304 על המצב בוויסקונסין ראו: Monica Davey, *Wisconsin Senate Limits Bargaining by Public Workers*, N.Y. TIMES (Mar. 9, 2011), [www.nytimes.com/2011/03/10/us/10wisconsin.html?pagewanted=all&r=0](http://www.nytimes.com/2011/03/10/us/10wisconsin.html?pagewanted=all&r=0).

305 ראו, למשל, טלילה נשר "המדינה הפריטה פנימיות, וכעת מדכאת איגוד עובדים" **הארץ** **TheMarker** 30.10.2012, 1, 6 ("במשרד הרווחה משכנעים מדריכי פנימיות שהופרטו שלא להתאגר").

306 ראו סטפן אדלר "התארגנות עובדים בישראל: מגמות, היבטים משפטיים ומדיניות" **ספר אליקה ברק-אוסוסקין** 517 (סטפן אדלר ואח' עורכים, נבו, 2012), וראו את הטעמים המוסכרים שם.

307 ראו הילה ויסברג "ותק – 11 שנה, משכורת: 8,500 שקל, אופק קידום – אין" **TheMarker** 5.8.2012 [www.themarker.com/career/civil-service/1.1793703](http://www.themarker.com/career/civil-service/1.1793703); חיים ביאור "להציל את המגזר הציבורי: עובדי מדינה – שליחות היא לא מילה גסה" **TheMarker** 22.8.2012 [www.themarker.com/career/1.1806812](http://www.themarker.com/career/1.1806812). כן ראו: Sara Murray, *Federal Jobs: Easy to Spot, Hard to Get*, THE WALL STREET JOURNAL (Oct. 26, 2009), [online.wsj.com/article/Alan Jones, Public Sector is Struggling to Recruit, Says New Report](http://online.wsj.com/article/Alan%20Jones,%20Public%20Sector%20is%20Struggling%20to%20Recruit,%20Says%20New%20Report), THE INDEPENDENT (June 20, 2012), [www.independent.co.uk/news/uk/home-news/public-sector-is-struggling-to-recruit-says-new-report-7868983.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/public-sector-is-struggling-to-recruit-says-new-report-7868983.html).

308 נציבות שירות המדינה דו"ח סיכום פעילות לשנת 2012 109 (2013) [csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/NsmReport2012full.pdf](http://csc.gov.il/DataBases/Reports/Documents/NsmReport2012full.pdf).

מי שהיה הממונה על השכר באוצר, הציע כאחת הסיבות לנהירה למגזר הציבורי את האווירה במשק, במיוחד למן המיתון שהחל בשנת 2008. לדבריו, "אנשים חשים ביטחון בעבודה רב יותר במגזר הציבורי... אמנם השכר במגזר הציבורי אינו גבוה, אבל הביטחון התעסוקתי שווה הרבה".<sup>309</sup> אבל מאמר פרשנות על נתונים אלה מציין כי בפועל סיכויי הקבלה קטנים אף יותר, שכן יותר ממחצית המשרות הוצעו רק בתוך המשרד הרלוונטי, במסגרת מכרז פנימי, וזמן ההמתנה לתשובה למכרז עמד על חודשים אחדים. על כך יש להוסיף כי למן שנת 2008 נקלטו 60% מהעובדים החדשים בשירות המדינה בחוזיים אישיים, המבטיחים שכר גבוה יותר מזה של עמיתיהם אבל הגנה אפסית על מקום העבודה.<sup>310</sup> מדוע, אם כן, קיימת נהירה אחר משרות בשירות המדינה? הסברה היא ש"שירות המדינה מזכיר קצת את הבנקים. שניהם מגזרים שכבר מזמן לא מספקים ביטחון תעסוקתי לחלק נכבד מעובדיהם, אך בתפיסה הציבורית – עדיין מדובר במקומות יציבים מאוד".<sup>311</sup>

**שלישית**, אחד הפתרונות הנשקלים בימים אלה על-ידי המדינה הוא צמצום הפער המשפטי בין המגזרים, ולא בכיוון של הרחבת זכויות העובד והגבלת סמכויותיו של המעביד הפרטי, אלא בכיוון ההפוך: "ראש הממשלה הורה למנכ"ל משרדו... לגבש הצעת חוק חדשה להגדלת הגמישות הניהולית במשרדי הממשלה, במטרה שמנכ"לי המשרדים יוכלו לנהל את כוח האדם, כלומר לפטר עובדים או לניידם בין המשרדים והאגפים השונים".<sup>312</sup> כיצד תהליך זה מתחבר לשיח על הפרטה? חשדני הפרטה יאמרו: הנה, ראש הממשלה מבקש ליישם את עקרונות הליברליזם הכלכלי, ולהגיע לתוצאות דומות להפרטה – מבחינת השפעה על העובד – במגזר הציבורי כולו, ומכל מקום לשנות את ההסדר ארוך-הטווח שעל בסיסו נקלטו עובדים אלה לשירות הציבורי.<sup>313</sup> אבל אולי העניין שונה: במקום להפריט את השירות הציבורי כדי להניב חיסכון כספי, תוך העברת עובדים מתעסוקה ציבורית לתעסוקה פרטית, הממשלה מבקשת דווקא לייצל את השירות הציבורי, ובכך להפחית את הביקורת הציבורית עליו, לאפשר את המשך קיומו, ואולי אף לקדם צדק חברתי.<sup>314</sup> לשון אחר, אולי זהו ניסיון להקטין את הפער בין השירות הציבורי לבין המגזר הפרטי בצורה שתהיה טובה לכל

- 309 ראו חיים ביאור "כולם רוצים להיות עובדי מדינה" **הארץ** TheMarker 17.7.2013, 11.
- 310 שם.
- 311 ראו טל חרות-סובר "מחפשים ביטחון" **הארץ** TheMarker 17.7.2013, 11.
- 312 ראו **הארץ** "כן לגמישות הניהולית", לעיל ה"ש 303, בעמ' 2. כן ראו מוטי בסוק "נתניהו מגבש חקיקה שתאפשר למשרדי הממשלה לפטר עובדים" **הארץ** TheMarker 10.9.2012, 1, 2-1.
- 313 השוו דני גוטוויין "מה יש לנתניהו נגד הקביעות" **הארץ** 19.9.2012, 13 ("הניסיון מלמד, שאין בהכרח קשר בין האופן שבו מתרץ נתניהו את מהלכיו הכלכליים-חברתיים לבין המטרות שהוא חותר להשיג"); חיים ביאור "ההסתדרות נגד נתניהו: 'לא ניתן לפגוע בהסכמים קיימים'" **TheMarker** 10.9.2012 1.1821111 [www.themarker.com/career/1.1821111](http://www.themarker.com/career/1.1821111).
- 314 "מדובר בצעד לכיוון הנכון, כי זה אבסורד מושלם שרק המגזר הפרטי עובר תהליכי פיטורים וייעול, כמו שקורה עכשיו, בעוד המגזר הפרטי פטור מהם." ראו **הארץ** "כן לגמישות הניהולית", לעיל ה"ש 303, בעמ' 2.

הצדדים, שכן שירות ציבורי יעיל יהיה זול יותר למשלם המיסים, יגביר את אמון הציבור בו, ולפיכך יצדיק את המשך קיומו. סגן הממונה על השכר באוצר מסביר כי מטרת הרפורמה היא ליצור הסכם קיבוצי מודרני במגזר הציבורי, אשר להערכתו אף יזכה בתמיכת ההסתדרות. לדבריו, "קביעות היא דבר טוב. אנחנו לא רוצים שפיתורים ייעשו במצמוץ עין". זאת ועוד, לדבריו, "בשירות המדינה לא משלמים שכר ראוי במקומות רבים. יש לתגמל לפי רמות הביצוע של העובד".<sup>315</sup>

דוגמה מתחום אחר עניינה מערכת היחסים שבין המדינה לבין עמותות – אותם מוסדות ללא כוונת רווח המהווים את "המגזר השלישי". על-פי הדימוי הרווח, התחום מורכב מאוסף של ארגונים שאינם חלק מן הממשלה או מהמגזר העסקי; היוזמים והמנהלים של העמותות הם אנשים פרטיים אשר מבקשים לעשות "מעשים טובים" בתחום הקרוב לליבם, ופועלים בהתנדבות או קרוב לכך; והעמותות הן גופים חסכניים, המגייסים את תקציביהם פרוטה-לפרוטה מתרומות.<sup>316</sup> אולם האמת מורכבת יותר. על-פי ההערכות, בישראל פועלים כ-34,000 ארגוני "מגזר שלישי".<sup>317</sup> על-פי הערכותיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדובר באחד ממוקדי הפעילות הכלכלית העיקריים במדינה. המגזר השלישי מעסיק כ-400,000 שכירים (13.3% משוק התעסוקה בישראל), ואחראי לכ-5.6% מהתוצר המקומי הגולמי של ישראל. באשר למקורות ההכנסה של

315 ראו הילה ויסברג "המטרה: הסכם קיבוצי מודרני במגזר הציבורי" **הארץ** TheMarker 9.10.2012, 1-3. השוו סמי פרץ "איך לבטל את הקביעות בלי לפגוע בעובדים" **הארץ** TheMarker 11.9.2012, 1, 3 ("ביטחון סוציאלי הוא ערך חשוב... עם זאת, תהיה זו טעות לראות בתוכניתו של ראש הממשלה לפגוע בקביעות של עובדי המדינה תוכנית קפיטליסטית צמאת דם. מוסד הקביעות מעניק לעובדים שזכו בו... אפשרות לא להתאמץ... כדי לקדם את חיסול הקביעות יש ליצור דיאלוג עם ההסתדרות והעובדים").

316 המונחים "ארגונים וולונטריים" או "מגזר שלישי" מתייחסים למגוון רחב של גופים ופעילויות. הספרות מדגישה כמה תכונות המאפיינות ארגונים כאלה: (1) פעילות שאינה מונחית על-ידי כוונה להפיק רווח; (2) חלוציות – פיתוח שירותים חדשים או כאלה שלא זכו במענה הולם מהמגזרים האחרים; (3) שליחות חברתית; (4) פעילות בהתנדבות; (5) מבנה ארגוני דמוקרטי; (6) שאיפה לקידום "החברה האזרחית". לדיון ראו אסתר יקוביץ ויוסף קטן "מאפיינים ייחודיים של ארגונים וולונטריים – האם הם קיימים בעמותות למען הזקן?" **ביטחון סוציאלי** 70, 138, 140-142 (2005).

317 במאמר זה אכנה את כל מערך ההתאגדויות הללו "עמותות", הואיל ומבחינה מספרית מדובר בעיקר בעמותות, שמאוגדות על-פי חוק העמותות, התש"ם-1980 (או שהתאגדו כאגודה עות'מאנית עובר לחקיקת חוק העמותות), אך המגזר השלישי כולל גם נאמנויות וקדשים על-פי חוק הנאמנויות, התשל"ט-1979, וכן חברות לתועלת הציבור על-פי ס' 345א-לג לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (פרק שהוסף בחוק החברות (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007 (להלן: תיקון מס' 6 לחוק החברות)). לנתונים מגוונים בנושא ראו גדרון, בר וכץ, לעיל ה"ש 6, בעמ' 52, והשוו חגי כץ, יעל אלון, בני גדרון ודבי בביס **נתונים על המגזר השלישי בישראל, 2006**, 4, 18-17 (המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, 2006); רשות התאגידים "אודות רשם העמותות", [www.justice.gov.il/NR/exeres/3F298DE4-593B-462F-BA54-E2B5E54EEE1C.frameless.htm?NRMODE=Published](http://www.justice.gov.il/NR/exeres/3F298DE4-593B-462F-BA54-E2B5E54EEE1C.frameless.htm?NRMODE=Published). ל"ארגון-הגג" של המגזר – "מנהיגות אזרחית" – ראו [www.migzar3.org.il/content.php?id=7](http://www.migzar3.org.il/content.php?id=7).

העמותות: רק 18.9% מהוצאותיהן, המוערכות בכ-121 מיליארד שקל בשנה, באות מתרומות מהארץ ומחוץ-לארץ; 30.8% מהכנסותיהן באות ממתן שירותים – פעילות אשר במידה רבה מקבילה לזו של המגזר הפרטי או אף מתחרה בה; ולא פחות מ-50.4% מהכנסותיהן באות מהמדינה – 48% באמצעות העברות ישירות, והיתר באמצעות זיכוי המס שניתן לתורמים בישראל (כ-2.5 מיליארד שקלים בשנה).<sup>318</sup>

נראה שהצדק עם בועז הרמן, המסביר כי "כ-70% מהעמותות הפועלות בישראל הן ארגונים המעניקים שירותים לאוכלוסיות נזקקות... [ובמובן זה הן] מבצעות למעשה את תפקידה של המדינה". אלא שהרמן מלין על האוצר ויתר משרדי הממשלה, אשר "בתפקידם כרגולטור, מחמירים בדרישות ובתקנות, אך לא מסייעים לעמותות – שהן למעשה זרועות הביצוע שלהם – לקבל את המשאבים הכספיים הנדרשים לביצוע עבודתן".<sup>319</sup> המסקנה כי המדינה הפכה את העמותות לשלוחתן נראית מבוססת: שיתוף-הפעולה בין המדינה לבין עמותות רווחה קיים זה עשרות שנים, אלא שלמן שנות השמונים גבר סוג של שיתוף-פעולה "שיש בו 'חלוקת עבודה' ברורה בין שני הצדדים: המדינה מממנת, קובעת את המדיניות, מחליטה על תקנות ומפקחת על פעילותן של העמותות, ואלו מצידן אחראיות על הספקת השירותים לציבור".<sup>320</sup>

318 הפרטים מבוססים על סקר שנערך בשנת 2009 ועל אומדנים ותחשיבים לשנים 2010 ו-2011. ראו אורנה גרדמן ואיל אינגר "עליה בנפח פעילות המלכ"רים בישראל, מגמות והערכות לעתיד" **BDO זיו האפט** (ספטמבר 2012) (2012) [www.bdo.co.il/?CategoryID=286&ArticleID=2133](http://www.bdo.co.il/?CategoryID=286&ArticleID=2133); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "סקר הכנסות והוצאות מלכ"רים – 2004" (הודעה לעיתונות, 8.4.2008) [cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=200808063](http://cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200808063); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "הכנסות והוצאות מלכ"רים: 2010–2007" (הודעה לעיתונות, 25.5.2011) [www.cbs.gov.il/hodaot2011n/08\\_11\\_120b.pdf](http://www.cbs.gov.il/hodaot2011n/08_11_120b.pdf).

319 הכותב מסביר כי משרדי הממשלה אינם מעדכנים את תקציבי התמיכה בעמותות, ולעיתים אף מפחיתים את היקפי התמיכה בהן, וכי מדיניות זו "מערערת בעקביות את הבסיס התקציבי לפעילותן של העמותות". ראו בועז הרמן "העמותות – בשר התותחים של הממשלה" **הארץ TheMarker** 9.10.2012. הכותב הוא מנכ"ל עמותת העוסקת בשיקום ילדים חירשים ולקויי-שמיעה. לנתונים על פעילותם של עמותות ומלכ"רים בישראל ראו איתי הר אור "לראשונה בישראל: מידע באינטרנט על העמותות הרשומות" **כלכליסט** 3.8.2010 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3413565,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3413565,00.html). דברים דומים אומרים כץ, אלון, גדרון ובביס, לעיל ה"ש 317, בעמ' 4, המציינים כי ממצאיהם "מעוררים דאגה באשר ליציבותו ארוכת הטווח של המגזר השלישי... לנוכח הצמצום במימון הציבורי עקב מדיניות הפרטה וקיצוצי תקציב... [בתקופה שבה] המצב הכלכלי... מטיל עומס ביקושים מוגבר על ארגוני המגזר ומקטין את הסיכוי להשתתפות הציבור במימון השירותים, לצד תרבות פילנתרופית שאינה מפותחת דיה בישראל". הכותבים מציינים שם עוד כי חלקן של הממשלה ושל יתר רשויות הציבור במימון המגזר השלישי **דווקא הולך ומצטמצם** – מ-63% מכלל מימון המגזר השלישי בשנת 1995 ל-52% בשנת 2002 ועד ל-50.4% בסופו של אותו עשור.

320 ראו גדרון, בר וכץ, לעיל ה"ש 6, בעמ' 194, המציינים גם כי "קשה להגדיר את הקשרים במקרה הישראלי כשיתוף פעולה". לדעתם, "נוצרו במשך השנים בין מדינת הרווחה לבין 'המגזר השלישי' יחסים של שולט ונשלט". שם.

אכן, לעירוב הפעילות בין המגזרים יש תוצאות משפטיות לא-מבוטלות. מחד גיסא, ברגע שהממשלה מעבירה כספי ציבור לעמותות כדי לבצע מטלות (שאוילי היה מקום לבצען במסגרת משרד ממשלתי, אך זו אינה השאלה שבדין), המדינה חייבת להטיל עליהן חלק מהאסדרה פרי המשפט הציבורי, על-מנת לוודא שימוש נאות בכספים. מערך החובות ה"חדש" המוטל על העמותות אינו נוח להן, הואיל והן רגילות למשטר אסדרתי מכביד הרבה פחות,<sup>321</sup> אבל עם קבלת כספי ציבור – וכאמור מדובר בחלק-הארי של תקציבן – בא גם הפיקוח הציבורי,<sup>322</sup> ועימו גילויים העלולים להביך עמותות, כגון שכר בכירים גבוה במיוחד בהן.<sup>323</sup> כך, למשל, בית-הדין הארצי לעבודה קבע לאחרונה כי גופים שנתמכים או מתוקצבים על-ידי המדינה אינם רשאים להעניק לעובדיהם תנאי פנסיה משופרים בהשוואה לתנאים הנהוגים בשירות המדינה.<sup>324</sup>

מאידך גיסא, העברת הפעילות לעמותות מאפשרת את ביצועה ברמות נמוכות יותר של פיקוח ציבורי ואסדרה בהשוואה למקובל בשירות הציבורי, שהרי העמותה אינה נהפכת למשרד ממשלתי, אלא נותרת תאגיד ללא כוונת רווח, אף שהיא נדרשת לקבל על

- 321 לדיון נרחב וכללי בנושא ראו ניסן לימור "רגולציה ופיקוח על ארגוני המיגור השלישי" רגולציה – המיגור השלישי 227 (ניסן לימור עורך, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2010). תלונה אופיינית בחיי המעשה היא שבמצב זה על אנשי העמותה להקדיש מאמץ וזמן רב למילוי טפסים כדי לקבל מימון ציבורי – דבר שהם אינם רגילים לו ואשר מצמצם את יכולתם לקיים את פעילותם העיקרית. ראו, למשל, ציפי שוחט "הבירוקרטיה חונקת את התרבות" הארץ 29.7.1999 ("מנהלי מוסדות תרבות מכלים את זמנם במילוי טפסים, אבל התקציבים לא מגיעים"). אבל יש מי שישמח לסייע, אף אם בתשלום, כגון המרכז למלכ"ר – שירותים מקצועיים לעמותות וחל"צים [malkar.co.il/he/company/services/view/Default.aspx?ContentID=17](http://malkar.co.il/he/company/services/view/Default.aspx?ContentID=17).
- 322 לדיון בדרישות המדינה מן הגופים המבקשים תמיכה ציבורית ראו הרצאתו של מבקר המדינה והשוטף בדימוס אליעזר גולדברג "הפיקוח על מגזר הצדקה בראי ביקורת המדינה" המשפט ט 477 (2004) (המעיר, בנוגע לפער הנורמטיבי בין המגזרים, כי "המדינה אינה פועלת על פי נטיית הלב. היא פועלת למטרות מוגדרות; לפי תקציב מאושר, בשוויון, ועל פי אמות מידה אחידות. ביקורת המדינה – על אחת כמה וכמה: היא מחפשת אחר הנהלים, המנהל התקין, היעילות והחסכון, שהם, לכאורה, מושגים הרחוקים מעולמה של הצדקה, במובנה המקובל" – שם, בעמ' 478).
- 323 ראו ליאור דטל "בדיקת TheMarker – באיזו עמותה משתכרים 1.53 מיליון שקל בשנה?" TheMarker 26.10.2011 [www.themarker.com/career/1.1531466](http://www.themarker.com/career/1.1531466). כאשר בכיר בעמותה שפועלת למטרות חינוך, ואשר ניונה מכספי תרומות, משתכר (נכון לשנת 2009) יותר מ-128,000 שקלים (ברוטו) בחודש – פי שלושה ויותר ממשכורתו של ראש הממשלה – יש שיאמרו כי מדובר בסכום מנקר-עיניים מעט. צבי זרחיה "ועדת הכספים אישרה: שכר ראש הממשלה והשרים יקוצץ ב-5%" TheMarker 20.7.2009 [www.themarker.com/career/1.542318](http://www.themarker.com/career/1.542318); עירן פאר "בדיקת גלובס: מנכ"ל בנק מרוויח בממוצע כמו 14 עובדים" גלובס 20.4.2011 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000639988](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000639988).
- 324 ראו חיים ביאור "ביה"ד: לגופים שהמדינה מתקצבת אסור להעניק תנאי פנסיה מועדפים" הארץ TheMarker 14.11.2012, 17 ("בית הדין הארצי לעבודה אסר על אוניברסיטת תל אביב להעניק פנסיה תקציבית לחברי סגל אקדמי בכיר שנקלטו במוסד לאחר אוקטובר 2003"); עס"ק (ארצי) 15774-05-10, 11563-05-10 אוניברסיטת תל אביב – ארגון הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטת תל אביב (פורסם בנוב, 11.11.2012).



עצמה מגבלות לשם קבלת כספי ציבור. ודוק: גם לאחר החלת פיקוח ציבורי מסוים על העמותות נותר פער משמעותי מאוד בין היקף המגבלות האסדרתיות החל על משרדי הממשלה לבין זה החל על עמותות. העמותות רחוקות מאוד מרמות הכפיפות, הבקרה והביקורת שמשרד ממשלתי נתון בהן. רק על-מנת לשבר את האוזן אצייין כי חוק מבקר המדינה מגדיר אומנם כ"גוף מבוקר" "כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה", אולם החוק מבהיר כי "הבקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו".<sup>325</sup> המעמד של "גוף מבוקר" מוביל גם לאפשרות עקרונית להחלה של חוק חופש המידע.<sup>326</sup> מכאן שדווקא נכונותה של הממשלה להעביר כספים ציבוריים כתמיכה בפעילותן של עמותות, ואף להעביר לביצוען תחומי פעילות ציבוריים, מעוררת חששות וחשדות שמא לא טעמים של יעילות כלכלית עומדים מאחוריהן, אלא שיקולים פוליטיים. אציע כמה הסברים לחשדות זז.

**הסבר ראשון** הוא הניסיון הארוך והנמשך עם העברות של כספי מדינה במסגרת מה שכוונה בעבר "הכספים הייחודיים": עד כה התייחסנו לכספים המשולמים לעמותות באמצעות תקציב המדינה לשם ביצוע פעילויות בעבור המדינה (כ-52 מיליארד שקלים בשנת 2008), אולם נוסף על כך העבירה המדינה לעמותות בשנת 2008 כ-1.6 מיליארד שקלים כתמיכה בפעילויות שמשרדי הממשלה מעוניינים לקדם או לתמוך בהן ואשר אינן זוכות במענה במסגרת תקציבי המשרדים. לאחר שינוי החוק בנושא, לפני שנים רבות, נקבעו כללים המסדירים את נוהל התמיכה, באופן שגוף המבקש תמיכה צריך לעמוד באמות-מידה נוקשות ובמבחנים שמשרדי הממשלה מעמידים. אלא שבפועל מתברר כי כ-90% מכספי התמיכה הממשלתית שניתנו בשנת 2009 לכ-3,000 עמותות הועברו למוסדות דת.<sup>327</sup> בלשונו של דה-הרטוך, גם לאחר קביעת המחוקק "כי עקרון השוויון יחלוש על חלוקת תמיכת המדינה במוסדות-הציבור... [התברר כי] אין די בלשון חוק חד-משמעית כדי להתגבר על צרכים פוליטיים המנוגדים לה".<sup>328</sup> מדובר לא רק בפן

325 הוועדה היא הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. ראו ס' 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. בשנת 2005, למשל, קיים מבקר המדינה ביקורת בשתי עמותות הקשורות לצה"ל: ארגון אלמנות ויתומי צה"ל וארגון יד לבנים. ראו מבקר המדינה **דוח שנתי 57א** – **לשנת 2006** 239 ו-261 (בהתאמה) (2006) (להלן: מבקר המדינה **דוח 57א**).

326 אבל רק לאחר ששר המשפטים קבע – באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת – כי החוק אכן יחול עליו. "קביעה כאמור יכול שתהיה לגבי כל פעילותו של גוף כאמור, או לגבי פעילויות מסוימות". ראו ס"ק (10) להגדרת "רשות ציבורית" בס' 2 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. למיטב ידיעתי, שר המשפטים טרם נקט צעד זה לגבי גוף נתמך כלשהו.

327 ראו עידו באום וליאור דטל "המגזר השלישי עדיין במשבר אך העמותות הדתיות מקבלות יותר" **TheMarker** 7.8.2009 [www.themarker.com/law/1.536657](http://www.themarker.com/law/1.536657), והשוו עומרי אפרים "הסיוע לעמותות התכוון: 'הממשלה מחסלת אותנו'" **ynet** 12.9.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4120919,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4120919,00.html).

328 ראו אמנון דה-הרטוך "תמיכת המדינה במוסדות-ציבור – לבלוב הכספים הייחודיים" **משפטים** כט 75 (1998).

זה של תמיכה ציבורית ישירה, אלא גם בתמיכה העקיפה באמצעות הטבות מס: מתברר כי רק ב-12% מהעמותות בישראל התורמים זכאים ליהנות מהטבות מס, וכי מכלל האישורים שנתן מס הכנסה בשנת 2011 לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה,<sup>329</sup> כ-30% ניתנו לארגונים הפועלים בתחום הדת. אלא שהבעיה המרכזית היא ש"רשימת השמות של העמותות הזכאיות להטבת המס אינה גלויה, וכך גם הקריטריונים המאפשרים לעמותות לקבל הטבות אלה".<sup>330</sup> בג"ץ נדרש לאחרונה לנושא. בית-המשפט, מפי השופט מלצר, דחה, לגוף העניין, את עתירתה של העמותה לזיכאונה בישראל כי תורמיה יוכרו כזכאים לזיכוי במס הכנסה, אך הביע אי-נחת מאי-הסדר במדיניותה של הרשות, והמליץ לשר האוצר לגבש בתוך שנה "קריטריונים ברורים שיהיה בהם כדי לאיין את החשש מפני הפעלה מפלה של הסמכות המסורה [לשר] מכוח סעיף 46(א) [פקודת מס הכנסה]".<sup>331</sup> חשש מפני שיקולים פוליטיים הועלה גם ביחס להחלטותיו של רשם העמותות, אשר העניק בשנתיים האחרונות לשש-עשרה עמותות חיסיון המאפשר להן לא לפרסם את שמות התורמים שלהן.<sup>332</sup>

**הסבר שני** הוא שהעמותות החברתיות – כ-5,000 עמותות, שתקציבן נאמד ב-25 מיליארד שקלים – אינן מנצלות את כספי התמיכה באופן אפקטיבי. להערכת ארגון "מידות", המתמחה בבחינת האפקטיביות של עמותות, ל-75% ממנהלי העמותות בישראל אין מידע לגבי תוצאות פעילותן של העמותות שלהם, ורובם גם אינם מעוניינים שתיערך בדיקה כזו, וזאת מטעמים שונים, כגון עלות הבדיקה והחשש מבדיקה פולשנית ומתוצאותיה האפשריות, לרבות גילוי כשלונן של העמותות ברבים והפחתת תקציביהן הממשלתיים. התוצאה, לפי ההערכות, היא ניצול לא-יעיל של מיליארדי שקלים מכספי התמיכה בעמותות. מצב דברים זה הוליד גם לחץ גובר של תורמים פרטיים שעמותות יעמידו את עצמן לבדיקה, וכן תוכנית שיזם ארגון "מידות" עם משרד האוצר לבחינת מידת האפקטיביות של העמותות החברתיות.<sup>333</sup>

329 ס' 46 לפקודת פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], דמ"י התשכ"א 120, מאפשר לשר האוצר (באישור ועדת הכספים של הכנסת) לזכות תורם למוסד ציבורי מהמס שהוא חייב בו באותה שנה בשיעור של 35% מסכום התרומה. להטבות המס שעמותה יכולה להיות זכאית להן ראו גולדברג, לעיל ה"ש 322, בעמ' 479.

330 ראו אורן מג'ר "התורמים לעמותת הוויפאסנה לא זכאים לזיכוי מס. אבל מי כן?" **הארץ** **TheMarker** 30.8.2012, 18.

331 ראו בג"ץ 10893/08 **עמותה לזיכאונה בישראל נ' שר האוצר**, פס' 29 לפסק-דין של השופט מלצר (פורסם בנבו, 23.8.2012).

332 ראו ניר חסון "רוב העמותות שאינן חייבות בפרסום פרטי תורמיהן – ימניות וחרדיות" **הארץ** **TheMarker** 12.6.2012, 4.

333 ראו אורן מג'ר "עשרות מיליארדים שהמדינה מעבירה לעמותות מנוצלים באופן לא אפקטיבי" **הארץ** **TheMarker** 11.9.2012, 18–19. ארגון "מידות" מעניק לארגונים שעמדו בהצלחה בבדיקתו "תו מידות לאפקטיביות" – ראו תנאי-הסף-לדירוג [www.midot.org.il](http://www.midot.org.il). על שיתוף-הפעולה בין הממשלה לבין ארגוני המגזר השלישי בתחום הפיקוח, ועל התהליך של חיזוק האחריות העצמית המתקיים בארגוני המגזר השלישי, ראו לימור, לעיל ה"ש 321, בעמ' 248–257.

**הסבר שלישי** קשור למשטר הפיקוח על העמותות. כפי שאמר בשנת 2006 פרופ' אליעזר יפה מבית-הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטה העברית בירושלים, אשר מתמחה בתחום, "כל ניהול לא תקין של עמותה יוצר הרבה רעש ציבורי, ופעילותם המבורכת של אלפי ארגונים הפועלים כסדרם נדחקת הצידה".<sup>334</sup> חלק מן הבעיה נעוץ במגבלות הפיקוח של רשם העמותות במשרד המשפטים.<sup>335</sup> לפני שנים אחדות תוקן חוק החברות על-מנת "להסדיר את פעולתה של חברה הפועלת למטרות ציבוריות, ללא כוונת רווח, באופן שימנע ניצול לרעה של צורת התאגדות זו",<sup>336</sup> אבל המצב עדיין אינו משביע-רצון. רק לאחרונה החליט בית-המשפט המחוזי בירושלים, לבקשת רשם העמותות, לפרק עמותה – אשר הפעילה רשת הומניטרית לתמיכה בנזקקים וקיבלה תמיכה הן ממשרד החינוך והן מעיריית ירושלים – בשל ניהול פעילות בניגוד לחוק והונאה של תורמיה.<sup>337</sup> רשם העמותות, על-פי הדיווח, מאמין כי בטווח הארוך יתחזק אמון הציבור בעמותות, ואומר לציבור התורמים והפעילים כי עליהם לדעת "שיש לנו כוח אכיפה משמעותי".<sup>338</sup> אבל רק זמן קצר קודם לכן דרש אותו רשם עמותות להרחיב את סמכויותיו לפיקוח על עמותות, "כיוון שרבות מהן משמשות צינור להלבנת הון".<sup>339</sup> החששות אינם רק לעברות כלכליות. כפי שעולה מהדיון הציבורי בנושא, יש החוששים מפעילותן הפוליטית בישראל של עמותות המקבלות כספי תרומות מחוץ-לארץ.<sup>340</sup>

- 334 ראו טלי חרותי-סובר "אני? בעמותה לחקר התמותה" *ynet* 1.1.2006 [www.ynet.co.il/articles/1.1.2006\\_1.7340.L-3192082,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/1.1.2006_1.7340.L-3192082,00.html).
- 335 בשנת 2003 נערכה בדיקת-עומק ל-93 עמותות בלבד, ורק ל-24 נערכה בדיקת-שטח. בשנת 2004 היו המספרים 523 ו-53, בהתאמה. ראו שם.
- 336 "וזאת נוכח האינטרסים הציבוריים ואינטרסים נוספים, למשל בתחום הלבנת הון, למנוע מחברות אלה לפעול בלא פיקוח ובקרה". ראו דברי ההסבר להצעת חוק החברות (תיקון מס' 4) (חברה לתועלת הציבור), התשס"ה-2005, ה"ח 1092. בסופו של דבר תוקן החוק בתיקון מס' 6 לחוק החברות, שבמסגרתו הוספו – כאמור לעיל בה"ש 317 – ס' 345א-לג.
- 337 אורן מג'ר "בית-המשפט החליט לפרק את עמותת חזון ישעיה שראשיה הוננו את תורמיה" *הארץ* **TheMarker** 2.10.2012, 17 (להלן: מג'ר "בית-המשפט החליט לפרק את עמותת חזון ישעיה"). מדובר בתיק פר"ק (מחוזי י"ם) 37840-04-12 **רשם העמותות נ' עמותת מוסדות חזון ישעיה** (פורסם בנבו, 23.5.2012).
- 338 מג'ר "בית-המשפט החליט לפרק את עמותת חזון ישעיה", שם.
- 339 רויטל חובל "לקראת הרחבת סמכויות האכיפה – רשם העמותות מודה: חלק מהן משמשות צינור להלבנת הון" *הארץ* 8.8.2012, א 1, 6 (דרישת הרשם להרחבת סמכויותו מגיעה "למרות שכבר כיום יש בידי סמכויות רבות שאינן מנוצלות לבדיקת חשדות").
- 340 לדיון הציבורי בהצעות החוק להגבלת תרומות ממדינות זרות לעמותות ישראליות ראו הונתן ליס "מתחדשת החקיקה נגד ארגוני השמאל – הממשלה תדון בהצעות החוק להגבלת תרומות לעמותות ממדינות זרות" *הארץ* 7.11.2011 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1560626](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1560626); אורי בלאו "NGO מוניטור – העמותה שעוקבת אחר ארגוני השמאל לא רוצה שתדעו מי תורם לה" *הארץ* 10.2.2012 [www.haaretz.co.il/magazine/1.1636887](http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1636887); יובל יועז "וינשטיין לנתניהו: 'התנגד לחוק להגבלת תרומות לעמותות'" *גלובס* 6.12.2011 [www.globes.co.il/](http://www.globes.co.il/)

המסקנה המסתמנת היא שאין פיקוח מספק על עמותות בישראל,<sup>341</sup> כלומר, יש סיבה לדאגה באשר לאופן השימוש בכספים המגיעים לידי גופים אלה. דברים אלה אמורים במיוחד, לפחות לעניין רשימה זו, לגבי השימוש בכספי ציבור. אבל יותר מכך נראה כי אחד ההבדלים המרכזיים בין ההסדר המשפטי החל על רשויות המדינה לבין זה החל על עמותות הוא הפיקוח המוגבל על העמותות, המאפשר להן לפעול "מתחת למכ"ם" במובנים רבים. לנוכח זאת ניתן להציע שתי דרכי התמודדות:

**האחת, פשיטא, לקיים ביקורת ציבורית – אשר את ניצניה אנו רואים בשנים האחרונות – שתעלה את השאלה מהי כוונת המכוון כאשר מעבירים לעמותות כספים לתמיכה בפעילותה, ולעיתים אף את האחריות הישירה למילוי תפקידים ציבוריים שהוצאו מטפולן הישיר של רשויות המדינה.**<sup>342</sup> ודוק: ייתכן שהכוונה בפנייה לעמותה היא רצון המדינה להיעזר בגוף מתמחה, אשר עלות פעילותו נמוכה מזו של רשויות המדינה; אך ייתכן גם שיש פה חלילה ניסיון להתחמק מביקורת ציבורית ומנורמות מכבידות של פעילות, דיווח וביקורת. כידוע, גם לפרנואידיים יש אויבים.<sup>343</sup>

news/article.aspx?did=1000704331; "מעקב האגודה: חקיקה אנטי-דמוקרטית" **האגודה לזכויות האזרח בישראל** 7.8.2012 www.acri.org.il/he/?p=1231

341 פסק-הדין בעניין עמותת "חזון ישעיה" נתפס כזריקת-עידוד חשובה במאמץ של רשם העמותות "להתמודד עם ריבוי העמותות ומיעוט אמצעי הפיקוח העומדים לרשותם, שגורמים בין היתר לתחושה ציבורית שחלק מהעמותות מתנהלות מתחת לרדאר המשפטי". ראו מג'ר "בית-המשפט החליט לפרק את עמותת חזון ישעיה", לעיל ה"ש 337.

342 דוגמה אחת היא עמותת אלע"ד, אשר קיבלה לידיה לפני כחמש-עשרה שנים את ניהול "עיר דוד" בירושלים. במקביל העמותה פועלת ליישב יהודים בתוך "עיר דוד" ומסביבה. עמותת "עיר עמים" עתרה לבג"ץ בטענה שאין להתיר הפרטה של אתר ארכיאולוגי רגיש. בית-המשפט העליון דחה את העתירה, לאחר שקבע כי רשות הטבע והגנים לא האצילה לעמותה את סמכותה לנהל את האתר, אלא היא מסתייעת בעמותה, כדין, לצורך תפעולו. עתירה נוספת של עמותת "עיר עמים" לבית-המשפט המחוזי נגד החלטתה של רשות הטבע והגנים להאריך את ההתקשרות עם אלע"ד לניהול הגן הלאומי בחמש שנים נוספות, וזאת ללא מכרז, התקבלה. בית-המשפט המחוזי בירושלים פסל את ההסכם, וקבע כי יש מקום לערוך מכרז חדש או לקבל החלטה מוסמכת על פטור ממכרז. ראו ניר חסון "ביהמ"ש פסל את הסכם המדינה עם אלע"ד להפעלת עיר דוד" **הארץ** 29.8.2012, 10. כן ראו רפי גרינברג "ירושלים של אלע"ד" **הארץ** 28.3.2012 www.haaretz.co.il/opinions/1.1673733 (הכותב, פרופסור לארכיאולוגיה, סבור כי "לרשויות [המדינה] נוח להפקיע את שרידיה הקדומים של ירושלים מהציבור ולהעבירם לשליטת עמותות דתיות-לאומיות"). לפסקי-הדין ראו בג"ץ 5031/10 **עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים** (פורסם בנבו, 26.3.2012); עת"ם (מחוזי י"ם) 11975-04-12 **עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים** (פורסם בנבו, 27.8.2012). הדילמות סביב הפרטתם של אתרי מורשת אינן ייחודיות לישראל. השו': Roland Benedikter, *Privatisation of Italian Cultural Heritage*, 10(4) INT'L J. HERITAGE STUD. 369 (2004); Davide Ponzini, *The Process of Privatisation of Cultural Heritage and the Arts in Italy: Analysis and Perspectives*, 16(6) INT'L J. HERITAGE STUD. 508 (2010).

343 הביטוי נאמר כנראה על-ידי גולדה מאיר בשיחה שקיימה לאחר מלחמת יום-הכיפורים עם הנרי קיסינג'ר (ולעיתים מיוחסת, בטעות כנראה, לקיסינג'ר). ראו: *Even Paranooids Have Enemies*,

**האחרת**, לשקול את הרחבת תחולתן של נורמות מן המשפט הציבורי על גופים פרטיים, לרבות עמותות.<sup>344</sup> בכך נצמצם את הפערים המשפטיים בין גופים אלה, ונבהיר כי יש התנהגויות שפשוט אינן מקובלות על אזרחי המדינה, ואנו אוסרים אותן לא רק על גופים ציבוריים, אלא גם על גופים פרטיים.<sup>345</sup> הדוגמה המובהקת ביותר היא התנהגות מפלה. הנה שתי דוגמות:

חָשְׁבו עַל הַמְרַחֵק שֶׁעָבַר הַמִּשְׁפָּט הַיִּשְׂרָאֵלִי לְמִן פֶּסֶק־הַדִּין פֶּרֶץ נִי כִפָּר שֶׁמְרִיחֵהוּ<sup>346</sup> – שֶׁם חָיִיב בֵּית־הַמִּשְׁפָּט הָעֵלְיוֹן רִשׁוּת צִיבּוּרִית לְהַעֲמִיד אוֹלָם שֶׁנִּמְצָא בְּרִשׁוּתָהּ לְמִטְרוֹת צִיבּוּרִית לְרִשׁוּת תּוֹשְׁבֵי הַמְּקוֹם שֶׁבִּיקְשׁוּ לְקִיִּים שֶׁם תְּפִילָה בְּנוֹסַח הַיְהוּדוֹת הַמִּתְקַדְּמָת – עַד לְחֻקִּיקָתוֹ שֶׁל חוֹק אִיסוֹר הַפְּלִיָּה בְּמוֹצְרִים, בְּשִׁירוֹתִים וּבְכַנִּיסָה לְמִקְוֹמוֹת בִּידוּר וּלְמִקְוֹמוֹת צִיבּוּרִיִּים, הַתִּשְׁס"א-2000,<sup>347</sup> אֲשֶׁר הִפְךָ טוּוּחַ עֲצוּם שֶׁל מִקְוֹמוֹת הַמִּשְׁרָתִים קָהֵל צִיבּוּרִי, רוֹבֵם עִסְקִים פֶּרְטִיִּים, ל"מְקוֹם צִיבּוּרִי"<sup>348</sup>, וְכֵן טוּוּחַ עֲצוּם שֶׁל שִׁירוֹתִים ל"שִׁירוֹת צִיבּוּרִי"<sup>349</sup> לְעִנְיַן הַחוֹק, וְאִסָּר (בְּסֵעִף 3 לְחוֹק) אֶפְלִיָּה בְּהַסְפֶּקֶת הַמוֹצֵר אוֹ שִׁירוֹת הַצִּיבּוּרִי אוֹ בְּמִתֵּן אֶפְשָׁרוֹת כְּנִיסָה לְמִקְוֹם הַצִּיבּוּרִי "מַחֲמַת גּוֹזַע, דֵּת אוֹ קְבוּצָה

JEWISH NEWS (Oct. 6, 2011), [www.ijn.com/editorial/2702-even-paranoids-have-enemies](http://www.ijn.com/editorial/2702-even-paranoids-have-enemies);  
EVEN PARANOIDS HAVE ENEMIES (Joseph H. Berke et al., 2002), [www.ebooks.com/166048/even-paranoids-have-enemies/berke-joseph-h-pierides-stella-sabbadini-andrea](http://www.ebooks.com/166048/even-paranoids-have-enemies/berke-joseph-h-pierides-stella-sabbadini-andrea)

344 נִשְׂאָ בֵּית־הַמִּשְׁפָּט בְּדִימוֹס פְּרוֹפ' בְּרֵק בַּחֵן לְאַחֲרוֹנָה אֶת אֶפְשָׁרוֹת הַהַחֲלָה שֶׁל מִשְׁפָּט חוֹקֵי בְּתַחוּמֵי הַמִּשְׁפָּט הַפֶּרְטִי, וְתִמְךָ בְּמוֹדֵל שֶׁהוּא מְכַנֶּה "תְּחוּלָה עִקִּיפָה", שֶׁלְּפִי "הַזְכוּיּוֹת הַחוֹקֵי שֶׁל הַפֶּרֶט כְּנֶגֶד הַרִשׁוּת הַשְּׁלִטוֹנִית חִלוֹת בְּמִשְׁפָּט הַפֶּרְטִי... בְּעִקְפִּינִי". לְדִיּוֹן רְאוּ אֶהֱרֵן בְּרֵק "זְכוּיּוֹת חוֹקֵי וְהַמִּשְׁפָּט הַפֶּרְטִי: הַתְּחוּלָה בְּמִשְׁפָּט הָעֵבֹדָה" סֵפֶר אֵלִיקָה בְּרֵק-אוֹסוֹסְקִין 363, 375 (סֵטֶפֶן אֶדְלֵר וְאָח' עוֹרְכִים, נְבוֹ, 2012).

345 בְּדֶרֶךְ זֶה אֶפְשָׁר לְתֵת גַּם הַסְּבֵר וְגַם הַצְּדָקָה לְתַהֲלִיכֵי הַחֲלָתָה שֶׁל הַשְּׁנִיּוֹת הַנּוֹרְמָטִיבִית – תְּחוּלָה שֶׁל הַמִּשְׁפָּט הַפֶּרְטִי וְהַמִּשְׁפָּט הַצִּבּוּרִי כְּאֶחָד – עַל גּוֹפִים שֶׁמְבַחֲנִית הַסִּיוּג הַמִּשְׁפָּטִי הַפּוֹרְמָלִי נֶהוּג לְרְאוֹתָם כְּמַצּוּיִים בְּתַחוּם הָאֶחָד אוֹ הָאֶחָד. זֶהוּ גַם פֶּתְרוֹן "קוֹנוֹנִצִּיּוֹנִלִּי" יוֹתֵר לְטִיעוֹן בְּעַד הַחֲלָת הַמִּשְׁפָּט הַצִּבּוּרִי עַל גּוֹפִים מוֹפְרָטִים מִזֶּה הַמוֹצֵעַ עַל־יְדֵי ד"ר אֵיל פֶּלֶג. פֶּלֶג מְצִיעַ "הַצְּדָקָה בְּסִיסִית לְהַצְּבָרָה, הַמְּבּוֹסֶסֶת עַל תְּפִיסַת הַגּוֹפִים הַמּוֹפְרָטִים כְּשֶׁלְּטוֹן לְכָל דָּבָר וְעִנְיָן". לְגִישָׁתוֹ, "כָּל שֶׁלְטוֹן – וּבְכָלֵל זֶה שֶׁלְטוֹן פֶּרְטִי – צָרִיךְ לְהִיֵּת כְּפוּף לְמִשְׁפָּט הַצִּבּוּרִי לְשֵׁם הַגְּבֻלָּת כּוּחוֹ וְלְשֵׁם הַבְּטָחַת זְכוּיּוֹת הַפֶּרְטִים וְהַצִּבּוּרִי". רְאוּ פֶּלֶג, לְעִיל ה"ש 33, בְּעַמ' 43.

346 בְּגִזֵּץ 262/62 פֶּרֶץ נִי יוֹשֶׁב־רֵאשׁ, חֲבָרֵי הַמוֹעֲצָה הַמְּקוֹמִית וְתוֹשְׁבֵי כִפָּר־שְׁמֵרִיָּהוּ, פ"ד טז 2101 (1962).

347 חוֹק אִיסוֹר הַפְּלִיָּה בְּמוֹצְרִים, בְּשִׁירוֹתִים וּבְכַנִּיסָה לְמִקְוֹמוֹת בִּידוּר וּלְמִקְוֹמוֹת צִיבּוּרִיִּים, הַתִּשְׁס"א-2000 (לְהֵלֵךְ: חוֹק אִיסוֹר הַפְּלִיָּה). לְנִיתוּחַ שִׁטְתֵי שֶׁל הַחוֹק רְאוּ גִילְיוֹן ג(1) שֶׁל כְּתָב־הַעַת עֲלֵי מִשְׁפָּט (אוּגוֹסֶט 2003) [www.clb.ac.il/journal/aly\\_mishpat.htm#2003](http://www.clb.ac.il/journal/aly_mishpat.htm#2003). רְאוּ בְּמִיּוּחַד בְּרֵק מְדִינָה "אִיסוֹר הַפְּלִיָּה בְּמַגֵּזֵר הַפֶּרְטִי מְנַקֶּדֶת מִבְּטָ שֶׁל תְּאוּרִיָּה כְּלָכִית" עֲלֵי מִשְׁפָּט ג 37 (2003).

348 ס' 2 לְחוֹק אִיסוֹר הַפְּלִיָּה מְגִדִיר: "מְקוֹם צִיבּוּרִי" – כָּל מְקוֹם הַמִּיּוּעָד לְשִׁימוֹשׁ הַצִּבּוּרִי, לְרִבּוֹת אֶתֵר תִּירוֹת, בֵּית מְלוֹן, אֶכְסָנִיָּה, בֵּית הָאַרְחָה, גֵּן צִיבּוּרִי, מְסַעְדָּה, בֵּית קֶפֶה, אוֹלָם הַמִּשְׁמֵשׁ לְמוֹפְעֵי בִידוּר וְתִירוֹת, מוּזִיאוֹן, סִפְרִיָּה, דִּיסקוּטָק, אוֹלָם אוֹ מִיתְקֵן סְפוּרֵט, בְּרִיכַת שַׁחִיָּה, קִנְיֹן, חֲנוּת, מוֹסָף וְכֵן מְקוֹם הַמְּצִיעַ שִׁירוֹתֵי תְּחַבּוּרָה צִיבּוּרִית".

349 ס' 2 לְחוֹק אִיסוֹר הַפְּלִיָּה מְגִדִיר: "שִׁירוֹת צִיבּוּרִי" – שִׁירוֹתֵי תְּחַבּוּרָה, תְּקִשׁוֹרָה, אֲנֹרְגִיָּה, חִינּוּךְ, תְּרַבּוֹת, בִּידוּר, תִּירוֹת וְשִׁירוֹתִים פִּינְנִסִיִּים, הַמִּיּוּעָדִים לְשִׁימוֹשׁ הַצִּבּוּרִי".

דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטיה מינית, השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי, או הורות". בשנת 2012 קיבל בית-משפט השלום בירושלים את תביעתם של בנות-זוג לסביות נגד בעל אולם אירועים פרטי אשר סירב לערוך את חתונתן בשל נטייתן המינית, בטענה שהדבר נוגד את אמונתו. השופטת קבעה כי אולם אירועים אינו מקום דתי, וכי עליו להעניק שירות שוויוני לכלל הציבור.<sup>350</sup>

דוגמה שנייה היא עניין **קעדאן**.<sup>351</sup> בעניין זה נידון מקרה שבו הקצתה המדינה – באמצעות מנהל מקרקעי ישראל – קרקע באזור נחל עירון לסוכנות היהודית, וזו הקימה על הקרקע את היישוב הקהילתי קציר באמצעות אגודה שיתופית, אשר קיבלה לשורותיה, הלכה למעשה, רק יהודים כחברים. בקשתם של העותרים להתקבל ליישוב נדחתה הואיל והם ערבים. עתירתם לבג"ץ התקבלה, כידוע. דרך אחת לקרוא את פסק-הדין קרובה לדוגמה הראשונה שלנו, והיא מועלית על-ידי פרופ' חנוך דגן, אשר מציע לראות בעניין **קעדאן** "מקרה בוחן לבירור תוקפה ותוכנה של זכות הכניסה לקניין. קרי: זכותו של מי שאיננו בעל קניין לרכוש או לשכור נכסים במצבים שבהם הבעלים מסרב למכור או להשכיר לכל אדם או לקבוצה מובחנת של בני אדם".<sup>352</sup> אולם לענייננו חשובה פחות שאלת החובות המוטלות על גוף פרטי המקבל מהמדינה קרקע – שאלה שאליה בחר בית-המשפט לא להתייחס – וחשובה יותר השאלה שבה בחר בית-המשפט לומר דברים ברורים, והיא אם המדינה יכולה, באמצעות העברת סמכות ההחלטה בעניין קבלה ליישוב לידיה של אגודה שיתופית, שהיא גוף פרטי, להשתחרר מחובתה שלה לשמור על השוויון. על כך השיב בית-המשפט העליון בשלילה גמורה:

"חובתה של המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין מופרת [גם] אם המדינה מעבירה מקרקעין לגוף שלישי, אשר מצדו מפלה בהקצאת מקרקעין על בסיס של דת או לאום. המדינה אינה יכולה להשתחרר מחובתה החוקית לנהוג בשוויון בהקצאת זכויות במקרקעין, על ידי שימוש בגוף שלישי הנוקט מדיניות מפלה. אכן, את שהמדינה אינה רשאית לעשות במישור אין היא רשאית לעשות בעקיפין."<sup>353</sup>

350 מעניין שבעל האולם נמנה עם כת של יהודים משיחיים, וכי פסק-הדין ניתן חרף עמדתם של מנהלי האולם כי אם ייכפה עליהם קיום חתונות חד-מיניות, הם ייאלצו לסגור את אולם האירועים. בית-המשפט קיבל את התביעה הן לפי חוק איסור הפליה והן לפי החוק למניעת הטרדה מינית, התשמ"ח-1988. ראו ת"א (מחוזי י"ם) 5901-09 **יעקבוביץ' נ' בית הארחה וגן אירועים יד השמונה** (פורסם בנבו, 3.9.2012); אילן ליאור "בית המשפט: אולם אירועים חייב לקיים גם חתונות חד-מיניות" **הארץ** 12.9.2012 [www.haaretz.co.il/news/law/1.1822763](http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1822763).

351 בג"ץ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נד(1) 258 (2000).

352 חנוך דגן "זכות הכניסה" **מחקרי משפט** כד 59, 60 (2008).

353 עניין **קעדאן**, לעיל ה"ש 351, בעמ' 283 (פסק-דינו של הנשיא ברק). בית-המשפט אינו עוסק בשאלה "אם בקבלת זכות במקרקעי המדינה הוטלה על הצד השלישי גם החובה שלא להפלות בין יהודים לערבים", אלא רק בשאלה אם המדינה הפרה את חובתה לנהוג בשוויון "שעה שגוף שלישי

במועד כתיבתה של עבודה זו תלויה ועומדת לפני הרכב מורחב של תשעה שופטי בג"ץ עתירה נגד "חוק ועדות הקבלה"<sup>354</sup>, אשר מסדיר את הרכבן וסמכויותיהן של ועדות קבלה הפועלות ביישובים קהילתיים וחקלאיים בנגב ובגליל. לטענת העותרים, החוק מפלה ובלתי-חוקתי, הואיל והוא מאפשר דחיית קבלתו של מועמד הומוסקסואל, בעל נכות פיזית או אזרח ערבי רק בשל השונות החברתית שלו.<sup>355</sup>

**לסיכום:** כפי שמבקרים רבים טוענים, לעיתים אנו מוצאים כי הפרטות נעשות מטעמים פוליטיים, אסטרטגיים, ולא משיקולים לאומיים-כלליים (או אידיאולוגיים גרידא).<sup>356</sup> במקרים רבים אנו רואים גם טענות נגד הטכניקה הספציפית שבה נעשתה ההפרטה,<sup>357</sup> וכמובן נגד תוצאותיה – במיוחד כאשר אלה רעות לתפארת. במדינות רבות אחת ממטרותיה של ההפרטה הייתה העברה של ניהול משאבים ופעילות מממשל לאומי, הנחשד לא אחת כמושחת וכלא-יעיל, למשק פרטי, האמור להתנהל על-פי אמות-מידה מקצועיות יותר. אולם בפועל התקיים לעיתים קרובות תהליך הפרטה מושחת, אשר הביא לידי העברת נכסים ממשלתיים לידיהם הפרטיות של אנשי הממשל ומקורביהם.<sup>358</sup> גם כאשר התהליך נעשה באופן שקוף ונקי יחסית, ניתן לראות "זוכים" ו"מפסידים" פוליטיים מתהליך ההפרטה, כגון עובדים המאבדים את הביטחון

---

אליו מועברים מקרקעי המדינה, נוקט במדיניות המקצה מקרקעין ליהודים בלבד" (שם). על שאלה זו בית-המשפט עונה בחיוב.

354 מדובר בהוראות שהוספו לחוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011.  
355 ראו ג'קי חורי "שופט בג"ץ: גם חתן פרס נובל לא היה עובר ועדת קבלה ליישוב" **הארץ** 5.12.2012, 6. מדובר בבג"ץ 2311/11 סבא נ' הכנסת (פורסם בנבו, 15.6.2011). לדין ראו גיל גן-מור "לבטל את חוק ועדות הקבלה" **האגודה לזכויות האזרח בישראל** 4.12.2012. [www.acri.org.il/he/?p=12905](http://www.acri.org.il/he/?p=12905).

356 השור: Bruno Biais & Enrico Perotti, *Machiavellian Privatization*, 92(1) AM. ECON. REV. (2002) 240.

357 ראו, למשל, עמוס שוקן "הפרטה שהיא הלאמה" **הארץ** 15.7.2011 [www.haaretz.co.il/opinions/](http://www.haaretz.co.il/opinions/) 1.1180466.

358 ראו: Amy L. Chua, *The Paradox of Free Market Democracy: Rethinking Development Policy*, 41 HARV. INT'L L.J. 287, 310–311 (2000): "It is no secret that most developing and post-communist countries lack strong, accountable institutions capable of administering a regulatory welfare state. It was often hoped that privatization, by eliminating bloated bureaucracies and state-owned enterprises, would both substantially reduce corruption and leave behind a pared-down and better-functioning state apparatus, capable of administering regulatory and redistributive institutions. Unfortunately, to date, privatization generally has done neither. Instead, in many developing countries, the privatization process itself has been corrupted, with transfers of wealth going not to the relatively poor but rather to those rich enough to bid and bribe, to corporate insiders, to government officials and their families and friends..."

התעסוקתי ואזרחים שנהנו מתמיכות ממשלתיות.<sup>359</sup> אבל אלה, כאמור, אינם תוצאות-לוואי גרידא, אלא חלק מן הטעמים האידיאולוגיים לקיום ההפרטה מלכתחילה. סיכום עם ניואנסים דקים יותר יאמר, אפוא, כי מן הניסיון הנרחב שנצבר מההפרטות הרבות שנעשו בכל רחבי העולם למן שנות השמונים ניתן ללמוד כי תהליך זה נעשה באופנים רבים ושונים, וכי גם תוצאותיו מגוונות. זאת, לנוכח ההבדלים המבניים והשוני במדיניות הפיסקלית, המוניטרית והאסדרתית בין מדינות. יש הסוברים כי במדינות שבהן רמת ההכנסה נמוכה מתברר שדווקא מגזר ממשלתי גדול יחסית הוא גורם הנוטה לעודד צמיחה כלכלית; כי כלכלות מפותחות מגיבות טוב יותר על העלייה בהיקף העסקות הנעשות במשק, הנלווית בדרך-כלל להפרטה; וכי יש להביא בחשבון שיהיו מי שיפסידו מתוצאות ההפרטה, לפחות בטווח הקצר, גם אם בחישוב הכולל מדובר בהצלחה.<sup>360</sup>

## 6. לתהליכי ההפרטה בישראל – מבוא

### (א) פתח-דבר

ללא דיון ציבורי אימצו ממשלות ישראל – על כל גוניהן – מדיניות מקיפה של הפרטה.<sup>361</sup> למעשה, קשה להצביע על תחום כלשהו מתחומי הפעילות המוסדית בישראל שאינו נמצא בתהליך כלשהו של הפרטה.<sup>362</sup> הואיל ותהליך נמצא עדיין בעיצומו, והואיל ולא נקבעו פרמטרים ברורים לתחולתו, קשה להעריך מהם "גבולות הגזרה" שלו, כלומר, אילו תחומים ייחשבו לא-ראויים להפרטה מבחינה ציבורית,

359 צ'ואה (Chua) משלימה ואומרת (שם, בעמ' 311): "Further, even when the privatization process has been relatively transparent, the main beneficiaries of state divestment – at least in the short run – tend to be foreign investors and their wealthy domestic business partners, while the losers tend to be labor and those most dependent on (inefficient) state support".

360 ראו Awadalla, לעיל ה"ש 20, בעמ' 53–54.

361 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 464: "משנות השמונים ואילך תמכו כל ממשלות ישראל במדיניות של הפרטה, בעוצמות משתנות, ובכך סטו מן המדיניות שמשלה בכיפה במהלך שלושים השנים הראשונות של המדינה." באופן דומה ראו זמיר **הסמכות המינהלית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 40: "ההפרטה היא מדיניות רשמית של כל ממשלות ישראל, בוו אחר זו, כבר שנות דור."

362 פרויקט "הפרטה, רגולציה ואחריות המדינה" של מכון ון ליר בירושלים מרכז נתונים בהיקף נרחב בנושא וניתוח נרחב ומעמיק. ראו hazan.kibbutz.org.il. בדוח השנתי לשנת 2011 מציינים אמיר פז-פוקס ואלעד לשם עשרות תחומים שבהם מתקיימת הפרטה של הפעילות הציבורית. ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49. משלים אותו, מבחינה מהותית, דוח האגודה לזכויות האזרח בישראל, המתאר את המערכות שהופרטו ואת הטכניקות שנקטו במסגרת תהליך ההפרטה. ראו ניר, לעיל ה"ש 203. ראו גם את פרסומי המרכז הירושלמי: www.jcpa.org/persumim.htm#a. לדיון מעמיק בתוצאות ההפרטה בישראל ראו ראובן גרונאו "הפרטת השירותים החברתיים בישראל: תהיות וחששות" (מרכז טאוב, 2012) - (2012) taubcenter.org.il/tauborgilwp/wp-content/uploads/H-2012.17-Gronau.pdf.



מוסרית, כלכלית או משפטית. התוצאה המעשית היא שאכן יש מקרים שבהם ביקורת ציבורית או מוסדית על הגורמים המופקדים על שיקולים אלה עשויה לעצור את התקדמות התהליך בחזית זו או אחרת, אבל בשלב זה תהליך ההפרטה נמשך. נחזור לנושא זה בסעיף המשנה הבא.

לאמיתו של דבר, רק בשנים האחרונות, כאשר הוברר עד כמה תהליך ההפרטה העובר על מערכת הממשל בישראל הוא נרחב ומקיף, החלה להופיע כתיבה בהיקף משמעותי בנושאים אלה, מרביתה ביקורתית. כפי שעולה מן הספרות, תיאור תחילתו של התהליך נראה מוסכם למדי, כמעט קנוני. לעומת זאת, פרטיו המדויקים של התהליך עמומים למדי,<sup>363</sup> ועל הלגיטימיות של תוצאותיו קיים ויכוח גדול. חלק מן הכותבים מצביעים על המהפך השלטוני של 1977 כעל נקודת ההתחלה – המועד שבו איבדה מפלגת העבודה הסוציאליסטית את ההנהגה לטובת הליכוד, ששותפה בכירה בו הייתה הסיעה הליברלית.<sup>364</sup> "ההפרטה", אומר פרופ' דני גוטוויין, "הייתה אחד מן היעדים הראשיים של מדיניות הימין, אשר מתוך היגיון פוליטי דומה לזה של התאצ'ריזם, השתמש בה כאמצעי לשינוי יחסי הכוחות בחברה הישראלית ולערעור ההגמוניה של תנועת העבודה, שהייתה מבוססת על שליטה ממלכתית וציבורית במשק ובשירותים החברתיים".<sup>365</sup> לעומתו, פרופ' אמיר בן פורת סבור כי בישראל מעולם לא היה סוציאליזם "אמיתי", וכי הקפיטליזם הדורסני החל כבר עם הקמת המדינה. לדבריו, בעת המהפך הפוליטי של שנת 1977 קיבל הליכוד לידיו מדינה שכבר הייתה בשלה למדיניות קפיטליסטית ניאורליברלית – מהלך שהגיע לשיאו בתוכנית הייצוב הכלכלית של 1985.<sup>366</sup>

יש המצביעים באופן כללי יותר על התקופה שבה התרחשו השינויים, ומדגישים את התמורות שחלו בחברה הישראלית באותה תקופה:

"מאז סוף שנות השמונים עברה ישראל שינוי עמוק. ממשטר של כלכלת מלחמה מתמדת – המאופייין בתקציבים צבאיים גדולים, במעורבות ממשלתית עמוקה,

363 לתיאור תהליך ההפרטה בישראל בחלוקה לתקופות פעילות, שנראה לי תואם את העמדות המקובלות בנושא, ראו דוד דגן "מיפוי תהליך הפרטה בישראל" e-mago 12.10.2009 [www.e-mago.co.il/articles/1373.htm](http://www.e-mago.co.il/articles/1373.htm)

364 אשר מנהיגה, שמחה ארליך, מונה לשר האוצר בממשלת בגין בשנתה הראשונה. ראו ניר, לעיל ה"ש 203, בעמ' 17; ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 465. ראו גם את הניתוח שמציע דני פילק בספרו **פופוליזם והגמוניה בישראל** פרקים 3–5 (רסלינג, 2006).

365 ראו גוטוויין "ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי", לעיל ה"ש 134, בעמ' 49.

366 ראו שוקי שדה ואורית פראג "אתמול היה טוב?" **הארץ Markerweek** 11.8.2011, 1, 22–25. להרחבה ראו אמיר בן פורת **כיצד נעשתה ישראל קפיטליסטית?** (פרדס הוצאה לאור, 2011). פרופ' מיכאל שלו העלה בשנות התשעים את התזה שלפיה אין לראות את התפיסה הקולקטיביסטית שאפיינה את העשורים הראשונים של המדינה כתפיסה סוציאליסטית. לדעתו, החיבור בין הכלכלה לפוליטיקה – החל בתקופת היישוב ובעשורים הראשונים למדינה – היה חיבור לאומי, ונועד ליצור מקומות עבודה בשביל יהודים. לדיון ראו פז-פוקס, לעיל ה"ש 300, בעמ' 3–4.

בסגפליציה כרונית ובהישענות מוחלטת על סיוע אמריקני – נעה ישראל לעבר משטר חדש, המוכתב על ידי סדר עולמי חדש... [שסימניו החיצוניים] הם נסיגה ממעורבותו הישירה של הממשל בתהליך ההשקעות במשק, קיצוץ במסים ישירים ובתקציבים של השירותים החברתיים, מכירת נכסי הממשל לבעלות פרטית ומדיניות מוצהרת של 'לסה פר'. אמנם יש נסיונות של ממשלות ומפלגות, להאט את התהליך; אך המגמה הכללית מראה שהקבוצות הדומיננטיות בחברה הישראלית נוטות לכלכלת שלום ולהשתלבות במשק העולמי... המגמה הזאת משולבת בעלייתה ובהשתלטותה של התרבות העסקית שבאה עם נפילת האתוס הציוני-קולקטיביסטי, ומעל לכל תוך כרוסום מתמיד באידיאולוגיות הממלכתיות והמיליטריסטיות שהיו דומיננטיות בחברה הישראלית עד תחילת שנות התשעים.<sup>367</sup>

כותבים רבים מצביעים על תאריך אחר: 1 ביולי 1985 – המועד שבו הפעילה ממשלת האחדות הלאומית, בראשות הליכוד ומפלגת העבודה, את תוכנית החירום לייצוב המשק.<sup>368</sup>

"[תוכנית זו] מוכרת בציבור כצעד שהוריד את האינפלציה בישראל מרמה תלת-ספרתית לרמה דו-ספרתית. אנשי עסקים והפקידות הכלכלית הבכירה רואים ביום הזה את תחילתה של תפנית לטובה בהיסטוריה הכלכלית של ישראל... ישראלים רבים אחרים רואים באותו יום עצמו תפנית לרעה בהיסטוריה החברתית-כלכלית של ישראל... תאריך המסמן מעבר: מאתוס של סולידריות ואחריות הדדית לאתוס אינדיבידואליסטי של כל דאליים גבר, ממדיניות פיתוח אוניברסליסטית למדיניות של צמיחה המאדירה התעשרות לשמה, מאחריות מדינתית לכול למדיניות של הפרטה ושל השלת אחריות, ממצב שאזרחים נהנו מהגנות קולקטיביות – של המדינה, של ההסתדרות, של המפלגות, של הרשות המקומית – למצב שהפרט חשוף לפעולה השרירותית של מנגנוני השוק."<sup>369</sup>

367 ראו יהונתן ניצן ושמרון ביכלר **רווחי מלחמה – דיבידנדים של שלום** 49 (מהדורה שנייה, 2007) (הכותבים מצהירים, שם, כי ספרם בא להבהיר את השינוי האמור "באמצעות ניתוח כלכלי-פוליטי אלטרנטיבי").

368 על התוכנית של 1985 ועל נסיון של מדינות נוספות בשנות השמונים מנקודת-המבט של הכלכלנים ראו: LEONARDO LEIDERMAN, INFLATION AND DISINFLATION: THE ISRAELI EXPERIMENT (Univ. of Chicago Press 1993); MICHAEL BRUNO, CRISIS, STABILIZATION, AND ECONOMIC REFORM: THERAPY BY CONSENSUS (Oxford: Clarendon Press 1993).

369 שלמה סבירסקי "על כלכלה וחברה בימים של אימפריה" **עיונים בתקומת ישראל** 16, 549 (2006). אכן, שינוי גדול חל בחברה הישראלית עם המעבר מהאתוס של סולידריות ואחריות הדדית (או קולקטיביזם) לאתוס של אחריות אישית (או אינדיבידואליזם). דרך אגב, דווקא השירות הצבאי והגיוס ל"צבא העם" הם אולי השריד האחרון של האתוס הקבוצתי, ואולי דווקא בשל כך קיים

מכל מקום, כבר בראשית שנות התשעים תיארו דורון וקרמר את התהליכים שמדינת הרווחה הישראלית כבר עמדה בעיצומם. לדבריהם:

"הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה הישראלית, הפך להיות למושא של מתקפה פוליטית חריפה... [אשר] משקפת את השינויים האידיאולוגיים והפוליטיים העמוקים שהתרחשו בחברה הישראלית. שני הגורמים המרכזיים בזירה המשתנה הזאת הם: הקריסה של האידיאולוגיה הציונית הסוציאליסטית שהינחתה את החשיבה הפוליטית של המנהיגות של המדינה מאז הקמתה, ועליית כוחן של קבוצות שמרניות הלוחמות באופן נמרץ להנהגת כלכלת שוק לא מרוסנת.<sup>370</sup>

מסקנתם הייתה כי –

"המדיניות החברתית של ישראל בתחום הבטחון הסוציאלי נמצאה בסוף שנות השמונים על פרשת דרכים. ישנם סימנים ברורים שבצמרת הפוליטית והכלכלית השלטת עומדות להתקבל הכרעות מדיניות המצביעות על ראשיתו של תהליך שיביא לשינויים מוסדיים שיצמצמו בהדרגה את מערכת הבטחון הסוציאלי, היינו את הגרעין המרכזי של מדינת הרווחה הישראלית. אם תתקבל מדיניות כזו יהיה זה ביטוי להשתלטותם של רעיונות פוליטיים ניאור-שמרניים הנתמכים על-

הלחץ הציבורי להגן על "שמורת-טבע" זו. בהקשר הרחב יותר הנה דוגמה אנקדוטית מפסק-דין שניתן בשנת 1972, ואשר קשה לראות את בית-המשפט העליון כותב גם כיום באותה לשון ובאותה רוח, גם אם ההלכה המהותית, לגופה, תקפה עדיין במידה רבה. מדובר בעתירה שהוגשה נגד "הרפורמה בחינוך" על-ידי הורים ירושלמיים אשר ביקשו כי ילדיהם ימשיכו את לימודיהם בתיכון האוניברסיטאי, "המרכז בתוכו תלמידים מצטיינים מבת-הספר השונים בירושלים, אף שבהיותו בית-ספר פרטי הם צריכים לשלם שכר לימוד במיטב כספם. העותרים טוענים, כי זאת זכותם החוקית ואין בידי המשיבים לעכב בעדם בנימוק של צרכי הרפורמה בחינוך, שאין לה יסוד ושורש בחוק. לעומת זאת, טוענים המשיבים, כי הרשאת העברתם של התלמידים המעולים לבית-ספר אחר מאשר לבית-הספר המקיף שנועד להם לפי תכנית הרפורמה, תפגום ברמה הכללית של חטיבת הביניים שלה הם שייכים והמטרה העיקרית של הרפורמה תושם לאל". השופט עציוני, המצטרף לחבריו בהחלטתם לדחות את העתירה, מזכיר את הלכות בית-המשפט העליון בדבר ההגנה על זכויות-היסוד של האזרח, אולם מציין כי "בית-המשפט בבואו להפעיל את סמכויותיו אינו יכול, לדעתי, ואינו צריך להתעלם מעצם מהות המדינה המודרנית, ולא-כל-שכן מדינת סעד כמדינתנו, כאשר האזרח לוקח על עצמו חובות שמטבע הדברים מגבילות את חופש פעולותיו. טובתו ושלומו הוא כפופים לא פעם לטובת שלום הכלל, ולעתים קרובות נוחיות ואינטרס הפרט משועבדים לנוחיות ולטובת הכלל... ותקופת 'איש הישר בעיניו יעשה' חלפה לבלי שוב עוד. וכך גם בשטח החינוך... שאין המדינה יכולה להפקירו בידי הפרט בלבד." ראו בג"ץ 152/71 קרמר נ' עיריית ירושלים, פ"ד כה(1) 767 (1971) (הציטוטים מעמ' 771 (השופט ברנזון) ו-782 (השופט עציוני), בהתאמה; ההדגשות הוספו). השור עע"ם 1245/12 התנועה לחופש המידע נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 23.8.2012).

370 אברהם דורון ורלף מ' קרמר מדינת הרווחה בישראל 158–159 (עם עובד, 1992) (הניקוד במקור).

ידי שכבות המנהלים החדשות המיוצגות בכל המפלגות הפוליטיות. אין ספק שמדיניות כזו לא תעשה את ישראל לחברה שוויונית יותר או צודקת, שיהיה יותר טוב לחיות בה.<sup>371</sup>

### (ב) שני נרטיבים לסיכום רבע מאה

תיאור זה חשוב משום שהוא מתאר בצורה ברורה את שני הנרטיבים המרכזיים של "סיפור" ההפרטה בישראל:

**נרטיב אחד**, ביקורתי לתהליך ההפרטה, מוטרד מהשתלטותה של האידיאולוגיה הליברלית על החשיבה הכלכלית בישראל,<sup>372</sup> ורואה במדיניותן של ממשלות ישראל משום ניסיון מכוון "לייבש" את השירותים החברתיים,<sup>373</sup> בתהליך אשר סופו – על-פי נתונים אמפיריים מהעשורים האחרונים – עלייה ניכרת באי-השוויון בחברה הישראלית ("אמריקניזציה")<sup>374</sup> וצמצום ניכר בהוצאה הממשלתית על שירותים חברתיים בהשוואה

371 שם, בעמ' 161.

372 השו, למשל, במבי שלג "על משיחיות השקר הכלכלית" **ארץ אחרת** 31.10.2002 (במשך שני העשורים האחרונים היה רעיון ההפרטה בבחינת האורים והתומים של רוב ראשי הכלכלה הישראלים. הכלכלה הריכוזית שהונהגה במדינה מאז ראשיתה, מתוך ניסיון ליצור חברה, עד כמה שניתן שוויונית, הלכה והתמוססה. זוהו של הרעיון הסוציאליסטי הועם ככל שהתברר שהמערכות הציבוריות המופקדות על התחומים [ה]שונים של החיים הישראליים סובלות מחוליים עמוקים... בישראל... הלכה והשתרשה התחושה, שהסולידריות החברתית שאפיינה את שנות ההקמה של המדינה שוב אינה נחוצה. רעיונות השוק החופשי שלהבו את הלבבות והסיכוי להתעשר, מהר ובקלות, היה לאליל החדש של שכבות רחבות").

373 "ועדת המינהל הציבורי" בראשות פרופ' גל-נור, שהקימה תנועת המחאה של קיץ 2011, כותבת ברוח שלה (ועדת המינהל הציבורי "שינוי סדרי ממשל ומינהל" **אפשר גם אחרת**, לעיל ה"ש 4, 65 (להלן: דוח ועדת המינהל הציבורי של תנועת המחאה)) כי "אחת השיטות הנפוצות להפרטה היא 'ייבוש תקציבים' בשירותים ציבוריים והצגת הפרטה כמוצא יחיד לפתרון המצוקה. המחסור שנוצר כתוצאה מהקיצוצים בתקציב, או מצמצום מתן השירותים נועד להתמלא על ידי ארגונים עסקיים, או באמצעות שירותים של עמותות" (שם, בעמ' 71). לתיאור שיטתי של "שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים" ראו ניר, לעיל ה"ש 203. מעניין שבמאמר משנת 2002 זיהתה פרופ' ברק-ארוז סדרה ארוכה של אמצעים שהממשלה נוקטת כטכניקות לצמצום מערך זכויות הרווחה. הראשונה מבין אלה היא השחיקה המנהלית של רמת השירותים החברתיים, והשנייה היא תת-תקצוב, כלומר, תקצוב לא-ריאלי של שירותים חברתיים. ראו דפנה ברק-ארוז "מדינת-הרווחה בישראל – בין החקיקה לביורוקרטיה" **עבודה, חברה ומשפט** ט 175, 178–185 (2002).

374 "המונח 'פערים חברתיים' הוא מונח כללי, המגדיר אי-שוויון בין בני-אדם בכמה מישורים, ובהם רמה כלכלית, גישה לשירותים ציבוריים (כגון חינוך ובריאות) ורווחה תרבותית... [הואיל והחלק מהפרמטרים] הם סובייקטיביים, ועל כן מדידתם בעייתית... מקובל בעולם למדוד אי-שוויון כלכלי. הכלי המשמש כיום למדידת השוויוניות בהתפלגות ההכנסות הוא **מדד ג'יני... מדד ג'יני נא בין 0 ל-1; ככל שהמספר קרוב יותר ל-0 התחלקות ההכנסות בין משקי הבית שוויונית יותר**. "אילנית בר" תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות" 7 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 17.6.2012) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03095.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03095.pdf) (ההדגשות במקור).

למקובל בחברות מערביות (התרחקות מהמודל הסוציאלי-דמוקרטי של מדינות הרווחה האירופיות).<sup>375</sup> כך, לדוגמה, כותבים מתארי המחאה החברתית של קיץ 2011:

"התפיסה שקנתה אחיזה איתנה בישראל היא זו שמשקפת היגיון ניאוליברלי וקובעת שכלכלת השוק מספקת את ההסדר החברתי היחיד המסדיר את יחסי הגומלין הבין-אישיים, מאפשר צמיחה כלכלית ומבטיח רווחה חברתית... הסיפור הניאוליברלי, הקורא תיגר על קיומה של חברה, חתר לאפשר שני מהלכים משלימים: הראשון, צמצום אחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה; השני, הגדלת אחריותו של היחיד לרווחתו. את המהלכים מנחה האמונה שצמיחה כלכלית ורווחה חברתית מותנות בהקטנת המיסוי על עבודה והון, ובה בעת צמצום ההקצאה הציבורית למימון השירותים החברתיים, ולעתים אף הסרת אחריות מוחלטת למימונם. הסיפור הניאוליברלי נועד גם לאפשר החדרתם של מנגנוני שוק לשירותים שהמדינה מממנת, באמצעות עמותות, עובדי קבלן,

בתקופה שבין השנים 1980 ו-2002 חל גידול חד של 23.9% במדד ג'יני של ההכנסה הכלכלית בישראל – מ-0.4347 לשיא של 0.537. משנת 2002 ועד 2010 חלה ירידה של 6.1% במדד – עד ל-0.505 בשנת 2010. בהשוואה בין-לאומית למדינות ה-OECD ישראל נמצאת בצד העליון של מדד ג'יני, הרבה מעל ממוצע ה-OECD, ורק בארצות-הברית, בטורקיה, במקסיקו ובצ'ילה אי-השוויון גדול יותר. שם, בעמ' 9–11. ראו גם בלומברג "כהונת אובמה: העשירים המשיכו להתעשר; פערי השכר בשיא" **TheMarker** 29.9.2012 [www.themarker.com/wallstreet/1.1832437](http://www.themarker.com/wallstreet/1.1832437); סוכנויות הידיעות "גייתנר: יש עוני גבוה, אי שוויון וניידות חברתית נמוכה בארה"ב" **TheMarker** 27.1.2012 [www.themarker.com/wallstreet/1.1627689](http://www.themarker.com/wallstreet/1.1627689); OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, [www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeeps\\_rising.htm](http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeeps_rising.htm).

375 ראו מיקי פלד "15 שנים של צמצום ההשקעה בחינוך, בבריאות וברוחה" **כלכליסט** 2.7.2012 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3575837,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3575837,00.html). ביתר פירוט ראו מומי דהן ומשה חזן "סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה" **רבעון לכלכלה** 59, 21 (2012) (מסקנת הכותבים היא ש"הרמה הנמוכה של הוצאה ציבורית אליה הגיעה ישראל התבטאה בפגיעה חריפה ברמת השירותים הציבוריים שניתנים לאזרחי ישראל אפילו מעבר למתחייב מהוצאות הביטחון החריגות של ישראל"). לדיון משלים ראו גם "זכויות חברתיות בישראל 2011: עובדות ונתונים" **האגודה לזכויות האזרח בישראל** 12.6.2011 [www.acri.org.il/he/?p=12638](http://www.acri.org.il/he/?p=12638); שוקי שדה "המודל הישראלי – המדיניות היא שאין מדיניות" **Markerweek** 22.12.2011 [www.themarker.com/markerweek/](http://www.themarker.com/markerweek/); **מקרי** 1.1596252 [markeryear/1.1596252](http://markeryear/1.1596252); **נגישות לצדק חברתי בישראל** (ג'וני גל ומימי איזונשטדט עורכים, מרכז טאוב, 2009); דן סואן **מדינת רווחה לדרווינים חברתי – השטע הריבוני בישראל** (2005); **מדינה מפקירה, מדינה משגיחה**, לעיל ה"ש 297. ראו גם יואב פלד וגרשון שפיר **מיהו ישראלי – הדינמיקה של אזרחות מורכבת** פרק 10 (2005) (הדנים שם ב"שחיקתן של הזכויות החברתיות", ובתוך כך גם בהתרחבותו של אי-השוויון בחברה הישראלית).

מיקור חוץ וכיוצא באלה... הוא קבע שרק המגזר הפרטי העסקי יבטיח מתן שירות יעיל ואיכותי לאזרח.<sup>376</sup>

החוקרים דהן וחזן מציבים את שנת 2003 – תקופת ממשלת שרון השנייה, שבה כיהן בנימין נתניהו כשר האוצר – כשנת המפנה שבה "השקפת העולם שדוגלת בצמצום מעורבות הממשלה באה לידי ביטוי לא רק במילים אלא גם במעשים".<sup>377</sup> הם מסבירים כי ההוצאה הממשלתית הכוללת הייתה יציבה יחסית בין השנים 1995 ו-2003, אבל "מאז, תוך פרק זמן קצר יחסית, פחתה ההוצאה הממשלתית בכ-7 אחוזי תוצר".<sup>378</sup> ירידה זו הקיפה את מרבית הוצאות הממשלה – ריבית, ביטחון וחברה – כאשר כל סוג של הוצאה "תרם שלישי. בעוד שהירידה במשקל הוצאות הביטחון והירידה בתשלומי הריבית מהווה המשך המגמות שראשיתן בתכנית לייצוב המשק משנת 1985, הירידה בהוצאות החברתיות, ובמיוחד בסיוע לאוכלוסייה הענייה, מהווה חידוש".<sup>379</sup> במסגרת נרטיב זה, הגיבורים ה"רעים" הם לא רק מקבלי ההחלטות בדרג המדיני, אלא בעיקר אליטה קטנה של פקידות מנהלית-כלכלית בכירה.<sup>380</sup> מדובר בעיקר בכלכלנים, בעיקר אנשי משרד האוצר ובנק ישראל, אשר מאז הושקה התוכנית לייצוב

376 רבקה פלדחי, יוסי יונה ויצחק גל-נור "המחאה של קיץ 2011 – אקטיביזם חברתי ודמוקרטי מתדיינת" **אפשר גם אחרת**, לעיל ה"ש 4, 25, בעמ' 29–30. ראו גם אלקנה מרגלית, משה קרני ושאל זרחי **הסוציאלי-דמוקרטיה מול עוצמת ההון** (ספרית פועלים, 2000).

377 דהן וחזן, לעיל ה"ש 375, בעמ' 26.

378 שם. "ירידה זו שווה בגודלה לכל הוצאות החינוך של ישראל ומעידה על עוצמת השינוי שחל בעשור האחרון." מוטי בסוק "למרות נטל הביטחון, הוצאות הממשלה בישראל – מהנמוכות ב-OECD" **הארץ** 27.2.2001 [www.haaretz.co.il/misc/1.1164309](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1164309) (להלן: בסוק "הוצאות הממשלה בישראל מהנמוכות ב-OECD").

379 דהן וחזן, לעיל ה"ש 375, בעמ' 27 (ההדגשה הוספה). בחלק מן המקרים – למשל, בתחום הבריאות – החלה הירידה עוד בסוף שנות התשעים, אך היא הוצאה למן שנת 2003. בסוק "הוצאות הממשלה בישראל מהנמוכות ב-OECD", לעיל ה"ש 378. ראו גם אמיר פז-פוקס "רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג-2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאומהות חד-הוריות **עבודה, חברה ומשפט** י 339 (2004). ראו עוד אצל ארלוזורוב "האם ישראל גרועה כל-כך?", לעיל ה"ש 219.

380 ודרך אגב, לא רק בישראל. השוו: "בכל חברה מפותחת בת זמננו... האליטה המנהלית הכלכלית בשירות המדינה היא חלק חשוב של השכבה השלטת משום שהשלטון שבידה מקנה לה כוח להשפיע על חלוקת המשאבים הלאומיים... מאז שנות העשרים של המאה ה-20 היה אפשר להבחין שהורוע המבצעת של הממשלה במדינה בת זמננו, האליטה המנהלית-הכלכלית, ריכוזה ומרכזות בידה משקל ועוצמה גדלים והולכים על חשבון כוחו של הפרלמנט ועל חשבון כוחה של הממשלה הנבחרת... חוקרים... הביעו מזמן את דעתם שהאליטה הביורוקרטית הזאת נהפכה למעין מעמד אוטונומי כשלעצמו, שכוחו עולה על זה של המעמדות האחרים... הדגם הבריטי... של שליטת האוצר אומץ בידי הצמרת הפוליטית והמנהלית של משרד האוצר של מדינת ישראל עם הקמתה." אברהם דורון "אליטה לא אחריותית: המקרה של צמרת האוצר" **עיונים בתקומת ישראל** 19, 35–36, 40 (2009) (להלן: אברהם דורון "אליטה לא אחריותית").

המשק בשנת 1985<sup>381</sup> נהפכו ל"אחת האליטות החזקות השולטות בישראל".<sup>382</sup> אלה "הכוהנים הגדולים" של דת הליברליזם הכלכלי.<sup>383</sup> הם שעומדים מאחורי צמצום מדינת הרווחה ותהליך ההפרטה, וזאת הן בזכות השפעתם הפוליטית והן בזכות הכוח שצברו במשרד האוצר.<sup>384</sup> הם הכוח החזק בתהליך גיבושו של תקציב המדינה; הם המפקחים

381 הכלכלן פרופ' אביה ספיבק, לשעבר המשנה לנגיד בנק ישראל, מציין כי לפני המשבר של 1985 לא הייתה לממשלה ולמשרד האוצר יכולת לשלוט בגרעונות התקציביים, וכי במסגרת התוכנית לייצוב המשק שהופעלה בשנת 1985 "ניתנו לאוצר ולבנק ישראל שלוש סמכויות חוקיות חדשות, וגיבוי פוליטי מתאים, כדי להילחם באינפלציה. הידועה שבסמכויות האלה... היא היכולת לארוז חוקים רבים במסגרת חוק... ההסדרים". הסמכויות הנוספות הן חוק יסודות התקציב ומתן עצמאות לבנק ישראל בקביעת כמות הכסף במשק. הסמכויות החדשות שהוענקו לאוצר ולבנק ישראל "הביאו בהדרגה להשתלטותה של אליטה מקצועית של כלכלנים על ניהול המדיניות הכלכלית במשק. הכלכלנים האלה התרכזו במשרד האוצר ובבנק ישראל ונהנו מתמיכתם של שר האוצר וראש הממשלה. הם ידעו להסביר לשרים ולחברי הכנסת את המגבלה התקציבית... קשה למי שאינו כלכלן... להתמודד עם טיעונים אלו, אפילו הוא מרגיש שיש בהם כשלים לוגיים". ראו אביה ספיבק "1985 – התוכנית לייצוב המשק ותוצאותיה" **ארץ אחרת** 12, 10, 43 (2008). ראו גם אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 41 ("האליטה הכלכלית השלטת באוצר המדינה מופקדת על ניהול ענייני הכלל במגוון הרחב ביותר של נושאים שהמדינה אחראית להם. לפי טבע העניין, הנושאים האלה דורשים ידע והתמחות מקצועיים במגוון הנושאים... ואולם אליטת האוצר מאוישת כולה אך ורק בכלכלנים").

382 ראו אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 41.

383 פרופ' אבי בן-בסט, ששימש גם מנכ"ל האוצר, תיאר את שלושת הרכיבים העיקריים ב"מסע" שעבר המשק הישראלי משנת 1985: (1) צמצום משקלה של הממשלה במשק; (2) הצבת הצמיחה כיעד הראשי של המדיניות הכלכלית; (3) העברת האחריות לצמיחה מן הממשלה אל המגזר העסקי. ראו אבי בן-בסט "מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל" **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985–1998**, 1, 2–1 (אבי בן-בסט עורך, 2001). ראו גם סבירסקי, לעיל ה"ש 369, בעמ' 550; ספיבק, לעיל ה"ש 381, בעמ' 12 (האליטה של כלכלני משרד האוצר ובנק ישראל דוגלת ב"עשרת הדיברות של 'קונסנזוס וושינגטון'", שהיא "התורה אשר הנחתה את הבנק העולמי ואת קרן המטבע העולמית בטיפולן במשברים כלכליים"). ראו גם מיכה אודנהיימר "בין ג'וזף שטיגליץ לסטנלי פישר" **ארץ אחרת** 28, 43 (2008) ("חשאייתה של קרן המטבע הבינלאומית ונטייתה לכפות תוכנית זהה על כל מדינה שהיא פועלת בה, בלי קשר לנסיבות ולצרכים המיוחדים של המדינה, נובעות ממה שג'וזף שטיגליץ, חתן פרס נובל לכלכלה, מכנה 'הלהט האידיאולוגי' שלה – אמונה דתית כמעט ב'עליונות השוק'"). כן ראו אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 48.

384 פרופ' אברהם דורון מסביר כי בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה היו גורמים שונים שריכזו את עוצמתם של פקידי האוצר – שרי אוצר בעלי עוצמה אישית ופוליטית חזקה וכן הזדהות של הצמרת הפקידותית של האוצר עם הממסד השליט – אולם "הבלמים האלה... הלכו ונחלשו עם השנים. התחלופה המהירה של שרי האוצר בשנים האחרונות, וחולשתם הפוליטית פעמים רבות, השאירה באופן טבעי לפקידי האוצר את האפשרויות לצבור כוח לעומת הממונים הפוליטיים ולעומת מוסדות השלטון האחרים". ראו אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 40. לשאלה הישירה אם הממונה על התקציבים מרפז בידיו כוח רב מדי, ענה קובי הבר, מי שנשא בתפקיד, כי "העובדה היא שעם השנים יותר ויותר נושאים עברו לטיפולו של משרד האוצר. אני לא

על דרך הוצאת הכספים על-פיו;<sup>385</sup> ובאמצעות חוק ההסדרים – כלי בעייתי אשר ראשיתו במשבר הכלכלי הגדול של שנת 1985<sup>386</sup> – הם מצליחים לשכנע את הכנסת לעקוף את תהליך החקיקה הדמוקרטית הרגיל.<sup>387</sup> זה עשורים מוטחות באנשי האוצר ובנק ישראל ביקורות קשות.<sup>388</sup> אציין שלוש מרכזיות מביניהן: **טענה אחת** היא טענה רבת רכיבים שלפיה פעילותה של אליטה זו,

יודע אם זה מצב של הפיצה והתרנגולת או שפשוט נוצר ריק שמשרד האוצר נשאב לתוכו". ראו דן גרסטנפלד "אנחנו חוד החנית של השירות הציבורי" **ארץ אחרת** 43, 22 (2008).

385 ראו מוטי בסוק "בהעברת התקציב בישראל אין שיתוף של משרדי הממשלה" **הארץ TheMarker** 7.8.2012, 4–5 ("אגף התקציבים מסרס אותנו", טוענים משרדי הממשלה שחייבים את אישור האוצר לאלפי סעיפים הנדרשים להתנהלותם היומיומית. פרופ' אבי בן בסט, לשעבר מנכ"ל האוצר, ממליץ לשמור על כוחו של האגף כמבוגר האחראי, אך גם לעבור ממודל הכנת תקציב ריכוזי למודל שבו משרדי הממשלה מעורבים בקביעת יעדי התקציב שלהם"); במבי שלג ונעמה צפרוני "מבוא לכלכלה למתקדמים: תיקונים ותקוות לתיקונים" **ארץ אחרת** 43, 48 (2008) (30 שנה שירת הפרופ' אבי בן-בסט בתפקידים שונים בבנק ישראל ובמשרד האוצר ואז פרש לטובת המחקר. בצד הצלחות גדולות שהוא מזהה בעבודתם של שני הגופים הללו, הוא סבור כי כדאי להיפרד בהדרגה מהשליטה המופרזת שהשיג משרד האוצר בעבודה הפנימית של משרדי הממשלה הייעודיים, שליטה שבאה לידי ביטוי בכמות התקנות שזקוקות לאישורו, וכן – להיפרד לשלום מחוק ההסדרים"). ראו גם מירב ארלוזורוב "אגף התקציבים מודה: אנחנו מטרטרים את הממשלה" **הארץ TheMarker** 23.10.2012, 10–11 (משרד האוצר מודה כי הביורוקרטיה שלו פוגעת ביישום תקציבי המשרד וגם באגף עצמו, הואיל והוא כורע תחת הנטל הביורוקרטי של אישור כל שינוי כמעט בתקציבי המשרדים. אם בשנות התשעים עמד מספר התקנות בתקציב המחייבות את אישור האוצר על כ-12,000, ובתחילת שנות האלפיים על כ-8,500, המספר כיום הוא כ-6,500, ומשרד האוצר יזם תוכנית לצמצום מספרן בתקציב 2013 עד לפחות מ-4,000). נכון למועד זה יש כוונה להפחית את מספר התקנות עד ל-1,500. ראו מוטי בסוק "לא רק אגף התקציבים: האנשים שיקבעו איך ייראה תקציב המדינה הבא" **הארץ TheMarker** 31.1.2013, 6 (להלן: בסוק "האנשים שיקבעו איך ייראה תקציב המדינה הבא").

386 ענת מאור רואה בעייתיות דמוקרטית הן בחוק ההסדרים עצמו והן בדרך השימוש הגורף בו, עד כדי ערעור "על אושיות הדמוקרטיה ועל מעמדה של הכנסת, בעיצוב המדיניות ובפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה". ראו ענת מאור "כיצד אירעה הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992–2006?" **המשפט** יב 363, 384–380 (2007) (הציטוט מעמ' 384) (להלן: מאור "הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל"). לדיון מעמיק בנושא ראו טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא 247 (2007). ראו גם דניאל שפרלינג וניסים כהן "השפעתם של חוק ההסדרים ופסיקות בג"ץ על מדיניות הבריאות ועל מעמדה של הזכות לבריאות בישראל – ניתוח נאו-מוסדי" **חוקים** ד 153 (2012). כן ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49.

387 לתיאור דומה ראו, למשל, את הדיון ב"עוצמתו של משרד האוצר, שנטל על עצמו להיות מעצב מרכזי של מדיניות הממשלה, כל ממשלה, ושל סדר העדיפויות שלה בפועל. זאת באמצעות עיצוב התקציב, באמצעות חוק ההסדרים, ובאמצעות תהליכי הפרטה שהחלטה אודותיהם התקבלה הרחק מן העין הציבורית וללא כל דיון פומבי". במבי שלג "מדינה בצלמם: פקידי האוצר מעצבים את הישראלים מחדש" **ארץ אחרת** 43, 7 (2008) (להלן: שלג "מדינה בצלמם").



באמצעות התנהלות לא-שקופה<sup>389</sup> וכוחנית השואפת להתערב בענייני מדיניות, פוגעת בתהליכי הממשל הדמוקרטי ובמשילות בישראל;<sup>390</sup> לפי **טענה שנייה**, אנשי האליטות הללו צברו כוח רב מדי,<sup>391</sup> והם מנצלים אותו לקידום האישי לאחר סיום תפקידם

388 דרך אגב, כמה מן החריפים שבמבקרים באו מתוך המערכת פנימה. ראו יורם גבאי **כלכלה פוליטית – בין מראית עין למציאות כלכלית** (הקיבוץ המאוחד, 2009). גבאי, שכיחן כממונה על הכנסות המדינה באוצר, מדגיש בספרו את הקשר בין ביוקרטיה ושחיתות, ומתאר את תופעת ההתחזקות הבלתי-סבירה של האוצר כאחד התסמינים המרכזיים לכשלי הממשל והפוליטיקה הישראלית. ראו גם ירון זליכה **הגווארדיה השחורה – כל מה שאסור לדעת על שוד הקופה הציבורית** (2008). הספר הוא עדותו של מי שכיחן כחשב הכללי באוצר. הספר מתאר את הליקויים, הכשלים, הרשלנות, השחיתות והאדישות שאפיינו את השירות הציבורי והובילו לבוז כספי ציבור בהיקף עצום. הספר חושף את המנגנונים שאפשרו זאת, ובראשם אותם שומרים שתפקידם היה להגן על הקופה.

389 "מה שמאפיין את האליטה המנהלית-הכלכלית באוצר המדינה הוא היעדרה של תרבות הפתיחות, חוסר השקיפות והסודיות הרבה האופפת אותה... חוסר השקיפות והסודיות הן גם אחד הגורמים הקובעים את עוצמתה של האליטה הזאת." ראו אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 41. ראו גם ה"ש 174 וה"ש 386 לעיל.

390 "השימוש הכוחני בא לידי ביטוי בכמה דרכים. פעמים רבות האליטה המנהלית-הכלכלית באוצר רואה את עצמה כאילו היא הממשלה למעשה, והיא הקובעת את המדיניות... דרך אחרת המצביעה על הכוחניות של האליטה היא בקבלת החלטות על צעדי מדיניות והצהרה עליהם לפני שהדרגים הפוליטיים דנו במדיניות... עוד דרך היא הכנסת שינויים במדיניות או ברפורמות בלא הסכמה מוקדמת של הממונים הפוליטיים. מה שקורה בכל המקרים האלה הוא אובדן השליטה, או אובדן המשילות... של המערכת הפוליטית הנבחרת." ראו אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 48. ראו גם מירב ארלוזורוב "האוצר כופה על הממשלה מהלכים אלימים – יש לפרק אותו" **הארץ** TheMarker, 25.6.2012, 18–19 (היועץ האסטרטגי זאב רותם טוען כי יש לצמצם את כוחו של משרד האוצר, לאחד את משרדי הממשלה לאשכולות ולנתק את מנכ"ל המשרדים מהשרים); מירב ארלוזורוב "האוצר מסרס את משרדי הממשלה, אבל אסור לפרק אותו" **הארץ** TheMarker, 1.8.2012, 10–11 (ריאיון עם יוסי קוצ'יק, שהיה מנכ"ל משרד ראש הממשלה בתקופת כהונתו של אהוד ברק). ראו גם מוטי בסוק "מרכז מאקרו: 'האוצר קובע מדיניות גם בנושאים לא כלכליים'" **הארץ** TheMarker, 26.2.2012, 8 ("לטענת המרכז, 69% מהחלטות התקציב הדר-שנתי לא נוגעות לנושאים כלכליים"); מוטי בסוק "מנכ"ל משרד ראש הממשלה אסר על כניסת אנשי האוצר למשרד: אינם ממלאים החלטות ממשלה" **הארץ** TheMarker, 9.7.2012, 3.

391 "דעת הקהל בישראל, ובכלל זה דעת רבים בעיתונות ובאקדמיה, תמימת דעים בנוגע לעוצמה המרוכזת בידי האליטה הכלכלית המקצועית בשירות המדינה... ההשפעה של אליטת האוצר על פעילות הממשלה היא ברוב המקרים מכרעת, והטענה הרווחת היא, שהכוח נתון למעשה בידי 'נערי האוצר'." ראו אברהם דורון "אליטה לא אחריותית", לעיל ה"ש 380, בעמ' 43. בשנות החמישים הם כונו גם "נערי פטנקין", על-פי שמו של הפרופסור לכלכלה דן פטנקין, ואילו בשנות התשעים הם זכו מפי ראש הממשלה יצחק רבין בכינוי "הפוגלים", על-פי שמו של מנכ"ל האוצר אהרון פוגל. ראו "כינוי גנאי בשיח הפוליטי בישראל" **ויקיפדיה** 31.7.2013. כינוי גנאי בשיח הפוליטי בישראל/he.wikipedia.org/wiki/; רוביק רוזנטל "מגולדה ועד גמזו" **בלוג השפה העברית של מילון רבי-מילים** 23.10.2011. blog.ravmilim.co.il/2011/10/23/golda. השו אבירמה גולן "וינר" **הארץ** 15.5.2009. www.haaretz.co.il/opinions/1.1260817

הציבורי;<sup>392</sup> וטענה שלישית היא שגם אם אנשי האוצר צודקים בטענותיהם בדבר הצורך בשיפור נהלים ובהתייעלות בשירות הציבורי, דרכי פעילותם – בעיקר באמצעות שליטתם בכרוז התקציב – עלולה לגרום נזק שיעלה על התועלת הכלכלית והציבורית שהרפורמה יכולה להשיג.<sup>393</sup> האם ראוי שמשרד האוצר יעשה שימוש בכוחו ויעצור הזרמת כספים החיונית לשיפור פעילות ציבורית בשל טענה, מוצדקת כשלעצמה, שיש לערוך רפורמה באותו גוף? דווקא לאחרונה ראינו תחילת דיון ציבורי בשאלה, לנוכח עמדתו של מבקר המדינה, בהקשר של השרפה הגדולה שהתרחשה בכרמל בשנת 2010, כי היה אסור להתנות העברת כספים למכבי-האש ברפורמה.<sup>394</sup> אבל זו, כאמור, רק תחילתו של הדיון הציבורי בנושא.<sup>395</sup>

392 מדובר בעיקר במשרות הבכירות מאוד שהם מקבלים לאחר סיום עבודתם בשירות המדינה. ראו, למשל, אריה דיין "הרשימה הארוכה של פורשי האוצר ומשרותיהם החדשות" **ארץ אחרת** 43, 34 (2008) (המציין כי "רוב הכלכלנים הפורשים ממשרד האוצר ומשתלבים בעולם העסקים עושים זאת בטבעיות גמורה ובלי להרגיש בקיומו של ניגוד עניינים כלשהו"; מסקנתו של דיין היא שמהלך זה "גורם להשתלטותו של סקטור אחד בחברה על הנכסים של כל האחרים"). ניתן לענות על כך בכמה טיעונים. ראשית, חלק מנכונותם של אנשים מוכשרים לעבוד בשירות המדינה נובע מההנחה שהם יוכלו לעשות שימוש בידע, בניסיון ובקשרים שרכשו במגזר האזרחי. אם הדברים נכונים לפקיד מן הכנסה ולקציני 8,200, אזי מדוע שלא יהיו נכונים גם לאנשי האוצר? נוסף על כך נזכיר כי חוקי המדינה מטילים מגבלות שונות על פעילותם של עובדי מדינה לאחר פרישתם, תוך פגיעה בחופש העיסוק שלהם. לבסוף, אם לצטט כתבה עיתונאית, המתייחסת למקרה שבו עבר מְאָסְדָר לעבוד בתעשייה שעליה פיקח: "מה חשבו, שיוּרם יילך להיות מוכר בקיוסק?" ראו צבי זרחיה ויעל ולצר "שנה לאחר שסיים לפקח על HOT, מונה יורם מוקדי לסמנכ"ל" **הארץ TheMarker** 9.1.2008, 8; יעל ולצר "מוקדי על המוקד" **הארץ TheMarker** 9.1.2008, 8. ראו גם, לאחרונה, מוטי בסוק, חגי עמית וצבי זרחיה "הציבור הוא לקוח זמני – הקריירה השנייה של נערי האוצר אצל הטייקונים" **Markerweek** 7.12.2012 1.1881547 [www.themarker.com/markerweek/1.1881547](http://www.themarker.com/markerweek/1.1881547).

393 לתיאור מתון של הדברים ראו שלג "מדינה בצלמם", לעיל ה"ש 387, בעמ' 7, האומרת על שליטתו של משרד האוצר בתקציב הציבורי כי "השליטה הזו נעשית פעמים רבות מתוך כוונות טובות: מניעת שחיתות פוליטית במשרדים ומניעת גרעונות בתקציביהם. בפועל הדבר מביא לשיתוק בעבודתם של רבים מן המשרדים ולפרישה של אנשים טובים העובדים בהם".

394 ראו צבי זרחיה "מבקר המדינה נגד השרים ישי ושטייניץ: אסור היה להתנות העברת הכספים למכבי האש ברפורמה" **הארץ TheMarker** 12.2.2012, 15. הדברים הובהרו ברוח שהוציא המבקר בעניין השרפה בכרמל: "את אחריותו של שטייניץ על פי דו"ח המבקר אפשר לתמצת בכך שהוא התנה הקצאת תקציבים למערך הכיבוי ברפורמה עמוקה. המבקר דחה את טענותיו של שטייניץ שעלו בכתב ובעל פה בפני צוות הבדיקה, כי כשר האוצר הוא האחראי הבלעדי לשמור על המסגרת התקציבית והכלכלית כנגד דרישות ולחצים המופנים מכל עבר, מוצדקות ככל שתהיינה. אין חולק על כך ששמירה על מסגרת תקציב המדינה היא ערך חשוב הנדרש לשמירת חוסנה הכלכלי ויכולתה לעמוד ביעדיה, כתב המבקר בדו"ח. אך יחד עם זה, 'כשמדובר בהצלת חיי אדם מאירועי אסון נדרש לתת מענה, אף אם הוא חלקי, ובמיוחד כאשר הקצאת משאבים בהיקף סביר ולצרכים מוגדרים עשויה היתה לשפר את המוכנות המבצעית של המערך כולו. הגנה חסרת פשרות, מוצדקת כשלעצמה, על המסגרת הכוללת של התקציב אין פירושה הימנעות ממצאת פתרון בתוך אותה מסגרת, נכתב. לינדנשטראוס הוסיף כי טענתו של שטייניץ שתוספת תקציב ללא רפורמה היא

אבל יש גם נרטיב אחר. גם הוא מתחיל במשבר הגדול של 1985, אבל הוא רואה בנקודה זו את ראשיתו של סיפור הצלחה של מדינת ישראל. אומנם, גם למנהיגים יש חלק ונחלה בסיפור – במשבר של 1985 היו אלה ראשי ממשלת האחדות הלאומית שמיר ופרס, ואילו במשבר של 2003<sup>396</sup> היה זה שר האוצר נתניהו; אבל גיבוריו העיקריים של נרטיב זה הם אותם גיבורים של הנרטיב הקודם, אבל הפעם תפקידם חיובי מאוד, הרואי כמעט. הסיפור מתאר כיצד קבוצה קטנה – בעיקר כלכלנים, ובעיקר במשרד האוצר, אבל גם בכנף ישראל – עמדה (ועודנה עומדת) בפרץ, במיוחד בפרץ הלחצים הפוליטיים העצומים על תקציב המדינה. אכן, לפקידים יש כוח רב, אבל הדימוי הציבורי מפרץ בהיקפו: למעשה הם משמשים "civil servants" נאמנים<sup>397</sup> אשר מנעו (ומנועים) בזבזו כספים.<sup>398</sup> הם שחילצו את הכלכלה הישראלית בשנת 1985, סייעו בהישרדותה

בזבזנית והרת אסון, שכן היא לא תלווה בהתייעלות של המערך, אינה פוטרת את שטייניץ מלהביא בחשבון את העובדה שחובתו וחובת הנהלת משרד האוצר לעמוד על תוצאותיה הקשות של ההתניה ארוכת השנים של תוספת התקציב בביצוע רפורמה והפגיעה המסוכנת בביטחון הציבור שעלולה להיגרם בגינה. "ראו תומר זרחין "דור" המבקר על אסון הכרמל: 'אחריות מיוחדת' על השרים אלי ישי ויובל שטייניץ" הארץ 20.6.2012 www.haaretz.co.il/news/carmel-fire/1.1735803

395 לא רק שדעתו של שר האוצר בנושא שונה; גם ההשלכות של הטיעון, מבחינת הטלת האחריות, יכולות ללכת הרבה מעבר לאוצר – אל מי שמנע את הרפורמה במכבי-האש. ראו, למשל, מירב ארלוזורוב "אם שר האוצר עומד בפני הדחה, מדוע לא עיני?" הארץ TheMarker 24.8.2012, 24 (אשר כותבת, ביחס לטיטת הדוח, כי "מבקר המדינה מצא כי העיכובים בהעברת התקציב וביישום הרפורמה מצדיקים את הדחתו של שר האוצר מתפקידו. אך מאחר ששר האוצר דווקא ניסה ליישם את הרפורמה, והיה זה עופר עיני, יו"ר ההסתדרות, שמנע זאת, אי אפשר שלא לתמוה מדוע שר האוצר נמצא אחראי ואשם – בעוד עיני אינו אשם בדרב"ו). מובן שגם אי-מניעת העברת כספים יכולה להוביל לטענות ציבוריות נגד האוצר. ראו, למשל, נחמיה שטרסלר "לא רק פוליטיקאים אשמים, גם לפקידים יש אחריות" הארץ TheMarker 14.11.2012, 19 (המעלה את הטיעון כי פקידי האוצר היו צריכים לסרב להעמיד לחברת החשמל ערבויות מדינה מבלי שהחברה תציג תוכנית הבראה, התייעלות וחיסכון. לדבריו, "זה מה שהיה עושה כל בנקאי אם היה מתבקש להעמיד ערבות לעסק בקשיים. אבל הפקידים הבכירים העדיפו להיכנע ללחצים פוליטיים ואולי גם לשיקולים אישיים. זו לא מקצוענות. זה ההפך מניהול תקין").

396 "בנימין נתניהו קנה מחדש את עולמו הפוליטי כאשר מונה לשר האוצר בממשלת שרון ב-2003, בעיצומו של המשבר הכלכלי הקשה ביותר שידעה ישראל. נתניהו לא רק השכיל לנווט את ישראל אל מחוץ למשבר, אלא גם שינה תוך כדי כך סדרי עולם כלכליים. כלכלת ישראל לפני נתניהו של 2003 ולאחר נתניהו של 2003 אינה אותה הכלכלה, לטוב ולרע." מירב ארלוזורוב "ההיסטוריה צוחקת על נתניהו" הארץ TheMarker 11.7.2012, 28.

397 "התפיסה השגויה הגדולה ביותר היא שפקידים הם המכריעים בכל הסוגיות הכלכליות... כאילו אין מעליהם שר אוצר וממשלה... עוד לא ראיתי אף פעם את פקיד האוצר נכנסים עם רובה לשיבת הממשלה וכופים על השרים להצביע... אין ספק שלפקידים המקצועיים שמכינים את ההצעה יש משקל רב מאוד. הם אנשי המקצוע, אז ברור שיש חשיבות עצומה לכוח המקצועי ולידע המקצועי שלהם. אבל המפתח לאישור הוא ההסכמה בין משרד האוצר וראש הממשלה." ראו ריאיון עם אבי בן-בסט אצל שלג וצפרוני, לעיל ה"ש 385, בעמ' 48, 50.

398 ראו מאור "הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל", לעיל ה"ש 386, בעמ' 380–384, הרואה

הכלכלית והביאו לידי כך שמצבה הכלכלי של ישראל ושל רוב תושביה עודנו – בעת כתיבת שורות אלה – טוב יחסית.<sup>399</sup> אין למדינה גרעונות ענקיים או קושי לגייס כספים, דירוג האשראי שלה טוב, והנגיד שלה מוערך מאוד בעולם. כל אלה סייעו לישראל לשרוד במשברים הכלכליים של השנים האחרונות, ולהימנע מלהגיע למצבן הכלכלי של מדינות כגון יוון או ספרד. כתבה על כך מירב ארלוזורוב בקיץ 2009:

“חייבים להודות: יש מקום לגאווה. שנה בדיוק חלפה מאז פרץ המשבר הפיננסי הגדול ביותר זה 80 שנה, וגם אם מוקדם לסכם שהמשבר הזה כבר מאחורינו, לפחות אפשר ומותר להעניק לעצמנו טפיחה קלה על השכם. כפי שהדברים נראים כרגע, ישראל הקטנה צלחה את המשבר הזה טוב יותר ממרבית עמיתותיה לקהילת המדינות המתקדמות בעולם. במידה רבה, אנחנו לימדנו את האמריקאים, הבריטים והיפנים שיעור בכלכלה... אפשר לשנוא את ‘נערי אגף התקציבים’ באוצר, ואפשר להלין על השחיתות המוסדית של בנק ישראל, אבל שני הגופים הללו הצעידו את ישראל ב-25 השנים האחרונות לעבר ניהול תקציבי מאוזן, שמרני ואחראי. כן, בשכונה של מדינות OECD, ישראל התנהגה כמבוגר האחראי הכמעט יחיד – ויש, מתברר, תמורה לאחריות. בזכות האחריות התקציבית, ישראל הקטנה עמדה במשבר הגלובלי מבלי לסכן את יציבותה, ומבלי שנדרשה לשעבד את עתיד ילדיה בהשקעות ענק להצלת המשק הקורס.”<sup>400</sup>

ודוק: ארלוזורוב אינה מתעלמת מהביקורת על פעילותם של הכלכלנים, אבל מדגישה את “מבחן התוצאה” בראי ההיסטוריה:

את חוק ההסדרים במשק המדינה כגורם שהוביל להתעצמות כוחה של הרשות המבצעת, וכאחת הסיבות שבגינן חתרו חברי הכנסת, כיחידים, להגדיל את פעילותם כמחוקקים יזומים. עומר מואב, לעומתה, אומר על הכנסת כי “עולות שם כל הזמן הצעות חוק פופוליסטיות איומות, והאוצר נאלץ לשחק את תפקיד המבוגר האחראי באמצעות חוק ההסדרים. יכול להיות שאלמלא חוק ההסדרים היו חברי הכנסת מתנהגים ביתר אחריות. זה לא עמד במבחן בשנים האחרונות, ואני גם לא הייתי רוצה להעמיד את זה במבחן, כי אני ממש מפחד ממה שחברי הכנסת עלולים לעשות.” ראו רבקה רוזנר “האוצר נאלץ לשחק את תפקיד המבוגר האחראי” **ארץ אחרת** 43, 16, 20 (2008). לנקודת המבט הממסדית על דרך גיבושם של התקציב וחוק ההסדרים ראו “גיבוש תקציב המדינה בישראל – כללים פיסקאליים, תהליך התקצוב וחוק ההסדרים” (המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, 2009) [www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/finaldoc.pdf](http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/finaldoc.pdf)

399 אומר פרופ' מואב: “הפרופגנדה נגד משרד האוצר טוענת בהתמדה שמי שנהנה מהצמיחה הם רק העשירונים או האלפיונים העליונים, אבל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציגים תמונה אחרת: רמת החיים האבסולוטית של כל העשירונים עלתה בצורה משמעותית בעשרים השנים האחרונות.” רוזנר, שם.

400 ראו מירב ארלוזורוב “איך הצליחה ישראל ללמד את העולם שיעור בכלכלה” **TheMarker** 15.9.2009 [www.themarker.com/markets/1.554802](http://www.themarker.com/markets/1.554802)

"לפני 25 שנה, בעקבות תוכנית הייצוב הכלכלית, הבין משרד האוצר כי אי אפשר לסמוך על האחריות של הפוליטיקאים בישראל... לפיכך, המסקנה הנחרצת של האוצר, ועמו גם בנק ישראל, היתה: לא עוד שליטה פוליטית על תקציב המדינה, אלא ניהול התקציב בידי פקידי האוצר מתוך ראייה כלכלית ארוכת טווח... בכך, משרד האוצר הפקיע בפועל את ניהול תקציב המדינה מיד ממשלת ישראל, והעביר אותו לידי. אם תרצו, האוצר ביצע השתלטות עוינת על תקציב המדינה. אפשר לדבר גבוהה-גבוהה על תקינות ההליך הדמוקרטי שהיה כאן, אבל עם התוצאות אי אפשר להתווכח..."<sup>401</sup>

באופן דומה, הכלכלן פרופ' עומר מואב "סבור כי כולנו, כל אזרחי מדינת ישראל, צריכים להודות מעומק הלב למשרד האוצר על המדיניות הכלכלית שהוא מנהל" מאז נאלץ ליטול על עצמו את תפקיד "המבוגר האחראי", וכי "כל טענות הנגד אינן אלא כפיות טובה או חוסר-הבנה בסיסי ביחס לשאלה איך העולם עובד באמת".<sup>402</sup> באופן דומה, קובי הבר, מי שהיה הממונה על התקציבים באוצר, סבור כי "הכישלון המרכזי של משרד האוצר הוא בהסברה". לדעתו, "המדיניות הכלכלית הצילה את המדינה ומיטיבה עם השכבות החלשות", ו"צה"ל לא יכול לתלות את כשלי מלחמת לבנון בקיצוצים תקציביים".<sup>403</sup>

לקראת השלמת כתיבת המאמר – בתקופת הבחירות הכלליות של ינואר 2013 – החלה להישמע ביקורת שונה, אולי מפתיעה, נגד אנשי האוצר. תחילתה של ביקורת זו בשנת 2011 לפחות, כאשר הלך והתברר כי הוצאות המדינה גדלות הרבה מעבר להערכות האופטימיות של האוצר. בתחילה נוסחו הדברים בצורה מתונה יחסית. כך, למשל, נטען כי האוצר אינו תקיף מספיק בשמירה על הקופה, ולכן "אחרי שמונה שנים ללא חריגות, ישראל חורגת שנתיים רצופות מיעד הגירעון בתקציב שקבעה לעצמה. מדובר בסימן נוסף לכך שמשרד האוצר – שבמשך שנים שימש כלב השמירה של הכלכלה הישראלית – שכח את מהות תפקידו".<sup>404</sup> עם הזמן הורחבה הביקורת, ושיקפה

401 עם זאת, "המחיר ששילמה ישראל עבור הניצחון במלחמה על יציבותה הפיננסית: הקיצוצים הנמשכים בתקציב המדינה והיד הקפוצה על הדק התקציב... פגעו לא מעט ברמת השירות שהמדינה מעניקה לאזרחיה." מירב ארלוזורוב "אחרי 25 שנה – האוצר יוצא מהבונקר" **הארץ TheMarker** 18, 24.2.2010.

402 ראו רוזנר, לעיל ה"ש 398, בעמ' 16.

403 ראו גרסטנפלד, לעיל ה"ש 384, בעמ' 22.

404 ראו מירב ארלוזורוב "משרד האוצר נהפך מדוברמן לפודל" **הארץ TheMarker** 2.11.2011, 6; נחמיה שטרסלר "גם אגף התקציבים פישל בגדול" **הארץ TheMarker** 9.5.2012, 29 ("בשורה התחתונה, אגף התקציבים נכשל בשלוש השנים האחרונות. לא רק שהוא לא מנע את החגיגה הגדולה בצד ההוצאות, אלא גם לא ביצע רפורמות חשובות... בתחום השירות הציבורי שמפגר בהרבה אחרי זה הפרטי"); מירב ארלוזורוב "שתיקת הכבשים של משרד האוצר" **הארץ TheMarker** 20.9.2012, 24 ("כבר ארבע שנים שהגורמים המקצועיים באוצר שותקים – והתוצאה היא כישלון מהדהד בניהול תקציב המדינה וחריגה של 15 מיליארד שקל בהיקף ההוצאה").

הערכות שלפיהן הגירעון משקף כשל מקצועי<sup>405</sup> ומשבר עמוק בניהול משרד האוצר.<sup>406</sup> זאת ועוד, בתקופה זו משרד האוצר ניצב בפני אתגרים קשים. בהתאם להמלצותיה של ועדת קוצ'יק, הוקם במשרד ראש הממשלה מטה חברתי-כלכלי שיהיה מעורב בהכנת תקציב המדינה. עם הקמתו, "חלק מרכזי מהשליטה הכמעט מוחלטת שהיתה לאוצר בניהול הכלכלה מאז קום המדינה, עובר למשרד ראש הממשלה".<sup>407</sup>

לפני הממשלה מונחת טיוטת דוח שכתבה ועדת המשילות במשרד ראש הממשלה, הכוללת המלצות לרפורמה המקיפה ביותר בהגדרת תפקידי של משרד האוצר למן תוכנית הייצוב הכלכלי של שנת 1985. אולם אם אז חיזקה התוכנית את מעמדו של המשרד, הרפורמה הנוכחית מתוארת ככזו "שתסיים את שלטון היחיד של האוצר", אשר יאבד במסגרתה חלק גדול מסמכויותיו. ארלוזורוב מציינת כי בניתוח כוחני של "מאזן המרוויחים והמפסידים... מצטיירת תמונה ברורה: משרד האוצר הפסיד בענק, וספג את המפלה הקשה ביותר שלו מאז ומעולם".<sup>408</sup> אלא שארלוזורוב סבורה כי משרד האוצר עצמו רואה את הדברים אחרת, הואיל והוא דווקא מסכים עם רוב ההמלצות. לדבריה, גם אנשי האוצר מבינים שהפיקוח ההדוק שלהם על משרדי הממשלה פוגע בתפקודם

---

המסקנה: עוד סמכויות לאוצר. מירב ארלוזורוב "לקח מהחריגה העצומה המסתמנת בתקציב 2013: האוצר יתריע בפני הממשלה על חריגה בהתייבויות לשנים הבאות" **הארץ TheMarker** 27.9.2012, 2.

405 ראו מירב ארלוזורוב "משרד האוצר נכשל במשימתו" **הארץ TheMarker** 15.1.2013, 3 ("בדרגים המקצועיים באוצר מודים כי החריגה בגירעון היא כישלון מקצועי ישיר של המשרד. מנכ"ל משרד האוצר דורון כהן: 'מצבנו טוב, לא הופתענו מהגירעון'").

406 ניסוח עדין יחסית, מקיץ 2011, מזכיר כיצד פעם "היה אגף התקציבים עומד בפרץ ובולם הצעות פופוליסטיות", ומציין כי "תחת [אודי ניסן, ראש אגף התקציבים] האגף נחלש מאוד, והוא בעצם לא מורגש". ראו נחמיה שטרסלר "זה האוצר, טמבל" **הארץ** 2.8.2011. [www.haaretz.co.il/opinions/1.1371195](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1371195). בינואר 2013 כבר הייתה הנימה חריפה יותר: "פרשת ההדחה המכוערת של... סגן המאקרו באגף התקציבים, צריכה להדאיג את כל מי שמעוניין בממשל תקין, בפקידים מקצועיים שאינם יס-מנים ובמשק יציב". לדברי שטרסלר, "ההדחה היא מכה לאגף התקציבים. זו שעתו הקשה ביותר של האגף, שמוצג לציבור כגוף מסוכסך עם אנשים לא מספיק טובים". ראו נחמיה שטרסלר "אגף התקציבים התקרנף" **הארץ TheMarker** 30.1.2013, 21.

407 ראו בסוק "האנשים שיקבעו איך ייראה תקציב המדינה הבא", לעיל ה"ש 385 (במשרד ראש הממשלה מתכננים גם לגבש מנגנון שימנע קבלת החלטות כלכליות לטווח ארוך מבלי שיהיה להן כיסוי בקופת המדינה). לדוח ועדת קוצ'יק ראו הוועדה הציבורית לבחינת מבנה המטה של ראש הממשלה "הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה" (אפריל 2012) [www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/Documents/900.pdf](http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/Documents/900.pdf).

408 "מעמדו כמשרד הדומיננטי, שעל פיו יישק דבר בממשלה, מתערער במידה רבה מאוד. נקודת האיוון בממשלה, בין משרד האוצר לבין משרדי הממשלה האחרים, עוברת שבירה חזקה... לכיוון המשרדים". ראו מירב ארלוזורוב "משרד ראש הממשלה יוזם: שלטון היחיד של האוצר יסתיים: חלק גדול מסמכויותיו יעברו למשרדי הממשלה" **הארץ TheMarker** 13.2.2013, 2-3.

השוטף של אלה ומטיל על משרד האוצר עצמו עומס עבודה עצום.<sup>409</sup> לאן תנוע מטוטלת הכוחות והיכן תיעצר? ימים יגידו.

### (ג) יש גם האומרים: נרטיבים משלימים

לצד שני תיאורי-הקיצון יש נרטיבים נוספים, המציעים גוני-גווני ומציעים סיפור שאינו כולו אופטימי או כולו פסימי. כזו היא, למשל, הדעה כי כשלונן של הממשלות בעריכת רפורמות שיעלו את השירות הציבורי הוא ששכנע אותן "להרים ידיים" ולוותר למעשה על תיקון השירות הציבורי, וחלף זאת להפריט את תחומי הפעילות מתוך תקווה (ואמונה) שהשוק הפרטי יניב תוצאות יעילות יותר.<sup>410</sup> נרטיב נוסף מדבר על הקושי הגובר של המדינות המפותחות להתמודד עם העלייה במחירם של השירותים החברתיים שהן שואפות לספק לאוכלוסייתן. המדינה, לפי טיעון זה, הבינה כי אין באפשרותה להמשיך לשאת בעלויותיה של מדינת הרווחה ללא הגבלה.<sup>411</sup> התוצאה היא שהמדינה מבקשת לחלוק את העלויות והסיכונים עם המשק הפרטי.<sup>412</sup>

אם נתבונן, לדוגמה, על שירותי הבריאות, נראה שכל מדינות המערב מתמודדות עם אותה בעיה: עלייה שיטתית וארוכת-טווח במחירם של שירותי הרפואה.<sup>413</sup> העלייה נמשכת ברציפות זה שנים רבות. היא אינה תלויה בשיטת הספקתם של שירותים אלה – פרטית או ציבורית – ועלותה מאמירה בקצב גבוה באופן משמעותי מן הגידול בתל"ג המדינתי או בהכנסות המדינה ממיסים. על-פי הניסיון העולמי קשה מאוד לרסן את העלייה בהוצאות הבריאות, וזאת בין שהן ממומנות על-ידי הציבור ובין שהן ממומנות

409 לדברי ארלוזורוב, מה שמטריד את אנשי משרד האוצר אינו תוכן הרוח, אלא ההחלטה להביא את טיוטת הרוח להצבעה בטרם הושגה הסכמה מלאה עימם. ראו שם.

410 ראו, למשל, מירב ארלוזורוב "כישלון צורב בסקטור הציבורי מעיב על ההצלחות הכלכליות" *TheMarker* 4.4.2012 [www.themarker.com/career/1.1679114](http://www.themarker.com/career/1.1679114) (להלן: ארלוזורוב "כישלון צורב בסקטור הציבורי") ("מדוע המדינה הפריטה שירותים רבים כל כך? כי המדינה נכשלה בניהול יחסי העבודה בתוכה, ולכן בחרה בפתרון של להפריט את השירות הציבורי – במקום לייעל ולשפר אותו").

411 ובעתיד, כנראה, תוכל המדינה לספק עוד פחות. ראו שלי אפלברג "החווה בין הממשלה לאזרחים ייאלץ להשתנות" *הארץ* *TheMarker* 19.2.2013, 2 (המצטט מדבריו של פרופ' יעקב פרנקל, לשעבר נגיד בנק ישראל, הסבור כי בתוך כמה שנים, בעקבות הזדקנות האוכלוסייה, לא יוכל תקציב המדינה לעמוד בדרישותיהם של האזרחים מהממשלה). על ההבחנה בין הפרטה לבין מסחור של מדינת הרווחה – כלומר, הגברת "תלותו של האזרח בשוק על מנת למצוא מענים לצרכיו", ראו ג'וני גל "מסחור מדינת הרווחה והפרטתה – השלכות לגבי ישראל" *חברה ורווחה* טו(1) 7 (1994).

412 בית-ההשקעות "אקסלנס" העריך לאחרונה כי לחברת "שיכון ובינוי" יש פוטנציאל לעסקות תשתית גדולות בעתיד. "באקסלנס סבורים שהקיצוצים הנחוצים בתקציב המדינה ידחפו אותה לצאת למכרזים נוספים עבור פרויקטים במימון פרטי, כמו כביש 6 – ושיכון ובינוי שלה ניסיון עשיר בתחום אמורה ליהנות מכך". ראו אורן פרוינד "ערך תת קרקעי חבוי בחברות הנדל"ן שנסחרות בבורסה בתל אביב" *הארץ* *TheMarker* 27.1.2013, 31.

413 ראו חגי עמית "ספיבק: הפרטה השתלטה על השיח – וצריך לחזור אחורה" *הארץ* *TheMarker* 5.9.2011, 22 (להלן: עמית "ספיבק: הפרטה השתלטה על השיח").

מכיסו של הפרט. הניסיון הישראלי, חרף הביקורת עליו, דווקא מוצלח יחסית.<sup>414</sup> לאחרונה דורגה מערכת הבריאות הישראלית במקום המכובד הרביעי בעולם מבחינת יעילותה; המערכת היקרה ביותר, זו של ארצות-הברית, דורגה במקום הארבעים ושישה.<sup>415</sup> כלומר, היציבות בהוצאה הלאומית לרפואה בישראל היא אולי דבר טוב דווקא, המעיד על הצלחת ישראל למנוע עלייה בלתי-נשלטת בהוצאות הבריאות, וזאת תוך גרימת נזק מוגבל בלבד למערכת הבריאות – זו שכבר עשורים מושמעת לגביה ההערכה כי היא על סף קריסה בכל רגע נתון.<sup>416</sup>

תוצאת הדברים היא שהמדינה מתקשה לעמוד אפילו בהוצאות הקיום השוטפות של המערכת, ואינה יכולה להרשות לעצמה לממן, ללא שיתוף המגזר הפרטי, הוצאות "הון" גדולות, כגון בניית תשתיות, דוגמת בתי-חולים. לשון אחר, אחד הטעמים המרכזיים להפרטה הוא צורכי המימון של המדינה – שיתוף-פעולה עם יזמים מאפשר למדינה להימנע מהוצאה כספית ישירה במועד ההקמה של הפרויקט ולחלוק את הסיכונים הגלומים בו עם גורמים פרטיים, אף אם במחיר של העברת הזדמנויות עסקיות לאותם גורמים.<sup>417</sup>

זו דרך אחת לתאר את סיפורו של בית-החולים המוקם באשדוד בימים אלה בשיתוף קופת-חולים "מכבי", שבמסגרתו יותר מתן שירותי רפואה פרטית (שר"פ) בהיקף של עד

414 רוני לינדר-גנץ "ההוצאה הלאומית לבריאות בישראל מהנמוכות ביחס לתוצר" *TheMarker* 13.8.2012. [www.themarker.com/consumer/health/1.1800421](http://www.themarker.com/consumer/health/1.1800421)

415 ראו: Kavitha A. Davidson, *The Most Efficient Health Care Systems in the World* (Infographics), HUFF POST WORLD (Aug. 30, 2013), [www.huffingtonpost.com/2013/08/29/most-efficient-healthcare\\_n\\_3825477.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/08/29/most-efficient-healthcare_n_3825477.html); *Israel Ranks 4th Globally in Health Care Efficiency*, THE TIMES OF ISRAEL (Aug. 27, 2013), [www.timesofisrael.com/israel-ranks-4th-globally-in-health-care-efficiency](http://www.timesofisrael.com/israel-ranks-4th-globally-in-health-care-efficiency).

416 לדיון רחב יותר בנושא ראו: Guy I. Seidman, *Is a Flat-Line a Good Thing? On the Privatization of Israel's Healthcare System*, 36 AM. J.L. & MED. 452 (2010).

417 ראו, למשל, Roin, לעיל ה"ש 289, בעמ' 1967–1969:

"What is not debatable... is that many recent privatization deals have been motivated less by the possibility of achieving efficiency advantages than by politicians' desire to surreptitiously borrow money. The upfront payments received by jurisdictions entering into privatization agreements, such as the City of Chicago's recent 'lease' of its parking meters, are, at best, the present value of what would have been future tax (fee) revenue... Today, parking meters are the subject of these deals; tomorrow, jurisdictions may enter into similar deals involving car registration fees, hunting licenses, and other user fees. In the not-so-eventual future, jurisdictions may even 'sell' the rights to collect property and income taxes to investors alleging better collection techniques and expressing a willingness to accept the risk that future revenues will fall. There is nothing inherently wrong with governmental debt... Yet, not all forms of debt are created equal, and... debt masquerading as privatization is a particularly noxious form".



25% מפעילות בית-החולים. בג"ץ דחה את העתירה נגד הפרויקט בעיקר מטעמים פרוצדורליים (שיהוי בהגשתה), אך נתפס בכל-זאת כמי שהכשיר לראשונה הפעלת שר"פ בבית-חולים ציבורי.<sup>418</sup> ערב הדיון בבג"ץ כתבו שניים מיוזמי הפרויקט את הדברים המעניינים הבאים:

"בית החולים אסותא אשדוד, שייפתח בעוד חמש שנים, יהיה בית החולים הכללי הראשון שנבנה בישראל מהמסד ועד הטפחות זה כ-50 שנה... במצב כיום אין לצפות לגידול משמעותי במשאבי המדינה המופנים לבריאות. על כן על המדינה ליצור תחרות על אספקת השירותים הציבוריים בין הספקים הפרטיים לבין מוסדות הרפואה הציבוריים, בהתבסס על איכות השירות לאזרח ועל יעילות ואיכות הטיפול... לאחר כמה ניסיונות כושלים להקים בית חולים באשדוד, בחרה המדינה במתווה מרכז, הקורא להקמת בית חולים ציבורי עם אפשרות לשר"פ (שירותי רפואה פרטיים) מוגבל, המשקף איזון נכון בין היתכנות כלכלית ליום ובין הדרישה לרפואה ציבורית ברמה ובאיכות מקצועית גבוהה."<sup>419</sup>

אף המדינה, בעמדה שהציגה לפני בג"ץ, הודתה כי בלי שירותי רפואה פרטיים ספק אם היה מוקם בית-חולים באשדוד.<sup>420</sup> יש המתארים את פסק-הדין כ"אחד המהלכים החשובים ביותר שנעשו כאן בשנים האחרונות לחיזוק הרפואה הציבורית".<sup>421</sup> הטענה היא ששילוב שר"פ בבתי-החולים הציבוריים לא רק חיוני להצלחת המערכת הציבורית מקריסה, אלא גם תורם לצדק החברתי, הואיל ו-97% מהציבור ממילא מחזיקים בביטוח בריאות משלים, שאותו אין

418 מדובר בבג"ץ 2114/12 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 15.8.2012). בית-המשפט, מפי הנשיא גרוניס, דחה את העתירה מפאת שיהוי כבד בהגשתה: לאחר כארבע שנים וחצי מאז נודע כי בכוונת המדינה לאפשר הפעלת שר"פ בבית-החולים, יותר משלוש שנים וחצי לאחר שהותנע המכרז, וקרוב לשנה לאחר ההכרזה על "אסותא" כזוכה במכרז. לנוכח זאת סבר הנשיא "כי העותרים לא הצביעו על פגיעה אנושה וחמורה בשלטון החוק, ובענייננו בזכויות חוקתיות, המאפילה בנסיבות העניין על השיהוי המשמעותי בהגשת העתירה" (שם, פס' 13). ראו גם תומר זרחין ודן אבן "בג"ץ הכשיר לראשונה רפואה פרטית בבית חולים ציבורי" **הארץ** **TheMarker** 16.8.2012, 1, 6. להרחבה ראו גלעד ברנע, אן סוצ'יו, אמיר פז-פוקס ויואב פלד "הפעלת שר"פ בבית חולים ציבורי באשדוד" **האגודה לזכויות האזרח בישראל** 15.8.2012 [www.acri.org.il/he/?p=20262](http://www.acri.org.il/he/?p=20262). כן ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 30-31.

419 יהושע שמר ויחיאל לסרי "קהילה שיש לה בית חולים" **הארץ** **TheMarker** 31.7.2012, 25 (הכותב הראשון הוא יושב-ראש מועצת המנהלים של "אסותא מרכזים רפואיים" ולשעבר מנכ"ל משרד הבריאות; הכותב השני הוא ראש עיריית אשדוד ומומחה לרפואה פנימית).

420 ראו רוני לינדר-גנץ "המדינה לבג"ץ: 'בלי שר"פ ספק אם היה מוקם בית חולים באשדוד'" **TheMarker** 30.7.2012 [www.themarker.com/law/1.1789366](http://www.themarker.com/law/1.1789366).

421 ראו יהודה אולמן "בג"ץ נתן תקווה לרפואה הציבורית" **הארץ** **TheMarker** 4.9.2012, 27.

הם יכולים לממש במסגרת בתי-החולים הציבוריים.<sup>422</sup> אך יש הסוברים אחרת: מנהל בית-החולים "ברזילי" באשקלון מוטרד מ"תשתיות מיושנות ובלויות, מיעוט תרומות, היעדר מיגון ברוב בית החולים, והדבר המאיים מכל – בית החולים החדש שעומד לקום באשדוד ולהתחרות על המשאבים של רופאים, אחיות וחולים".<sup>423</sup> חברת-הכנסת רחל אדטו (קדימה), יושבת-ראש שדולת הבריאות של הכנסת ורופאה בעצמה, מצטרפת לדברים. עיקר ביקורתה מופנית למתן האפשרות לספק שירותי רפואה פרטית בבית-החולים. לדבריה:

"לשם בניית בית החולים באשדוד קיבלה אסותא מענק או בלשון ברורה יותר, מתנה, מהאוצר בשווי 600 מיליון שקל כדי ש'תאיות' להקים את בית החולים. כך, בסופו של הליך ממושך, המדינה מוצאת עצמה מממנת לחברה מסחרית הקמת בית חולים ציבורי שבו תעשה רפואה פרטית בניגוד לעמדת הממשלה. בימים אלה של חתירה לצדק חברתי וקיצוץ ממשלתי אכזרי בתקציבי הבריאות והרווחה – הסתת תקציב של מאות מיליוני שקלים לגורם פרטי – אינה ראויה, אינה צודקת ובוודאי אינה נטולת אינטרסים של שרידות פוליטית."<sup>424</sup>

קיימים טיעונים משלימים. טיעון אחד הוא שהיקף התמיכה הממשלתית בשירותים חברתיים תואם את היקף הכספים העומדים לרשות המדינה. בשתי שורות: "רוצים ממשלה רחבה? שלמו יותר מסים",<sup>425</sup> ובהתאם – "מי שמשלם מעט – גם מקבל מעט רווחה".<sup>426</sup> ארלוזורוב מסבירה כי ההוצאה של ממשלת ישראל היא כ-43% מהתוצר הלאומי – נתון דומה לזה של המדינות המפותחות. אבל מנתון זה יש להפחית את

422 זאת ועוד, הזרמת כספי השר"פ לבתי-החולים הציבוריים תקל את התמודדותם עם המתחמים הפרטיים, ותתמרץ רופאים להישאר במערכת הציבורית. ראו שם.

423 ראו רוני לינדר-גנץ "מנהל ברזילי תוקף: באשדוד משקיעים חצי מיליארד ואצלנו ילדים שוכבים בצריף" **הארץ** **TheMarker** 7.8.2012, 16 (להלן: לינדר-גנץ "מנהל ברזילאי תוקף") (מנהל בית-החולים מציין כי ל"ברזילי" נדרשים כ-120 מיליון שקלים; הוא רואה את ההשקעה הממשלתית הענקית בבית-החולים באשדוד, ו"תוהה על סדר העדיפויות").

424 ראו רחל אדטו "מכניסים את השר"פ בדלת האחורית" **הארץ** **TheMarker** 27.8.2012. מעניין שהאוצר מצוטט על-ידי לינדר-גנץ (לעיל ה"ש 423) כמי שהתנגד לבניית בית-החולים באשדוד, בטיעון שעדיף לחזק את בתי-החולים הקיימים. מכל מקום, האוצר מציין כי בית-החולים שנבנה הוא ציבורי, ולא פרטי, אלא שיהיה ניתן לספק בו שירותי רפואה פרטית בהיקף של עד 25% מהיקף הפעילות הכולל בבית-החולים. האוצר מזכיר כי שירותים כאלה כבר מסופקים כיום בבתי-החולים ציבוריים שאינם בבעלותם של משרד הבריאות או קופת-חולים, כגון "הדסה" ו"שערי צדק".

425 ראו מירב ארלוזורוב "רוצים ממשלה רחבה? שלמו יותר מסים" **הארץ** **TheMarker** 18.7.2012, 26 (להלן: ארלוזורוב "רוצים ממשלה רחבה?").

426 ראו מירב ארלוזורוב "מי שמשלם מעט – גם מקבל מעט רווחה" **TheMarker** 17.7.2012. [www.themarker.com/career/1.1778202](http://www.themarker.com/career/1.1778202) (להלן: ארלוזורוב "מי שמשלם מעט גם מקבל מעט"). ראו גם מירב ארלוזורוב "ישראל רוצה לכבוש את פסגת המדינות עם מסים נמוכים?" **TheMarker** 23.3.2009. [www.themarker.com/markets/1.525489](http://www.themarker.com/markets/1.525489)

הוצאות הביטחון של ישראל, הכוללות הן את ההוצאות הישירות והן את ההוצאה העקיפה של נטל הריבית הגבוהה יחסית שישראל משלמת. בניכוי הוצאות אלה "מתקבל שישראל מוציאה בפועל רק 32.4% מהתוצר שלה על הוצאות ממשלה אזרחיות. זהו פיגור עצום לעומת 41%-44% שמוציאות המדינות המפותחות".<sup>427</sup> לשון אחר, כתוצאה מנטל הביטחון יש לישראל פחות כסף פנוי להוציא על רווחת אזרחיה. מסקנתה של ארלוזורוב משולשת: ראשית, אנשי המחאה החברתית צודקים באומנם כי ישראל משקיעה פחות באזרחיה מן המקובל במדינות המפותחות; שנית, אם הציבור רוצה בשיפור השירותים החברתיים, עליו להסכים להעלאת מיסים משמעותית, שכן כל אחוז בתוצר מסתכם בכ-10 מיליארד ש"ח;<sup>428</sup> שלישית, ומסקנה זו מטרידה במיוחד, שלפנינו "עובדה מתמטית שכדאי להפנים: רמת החיים בישראל כנראה לעולם לא תוכל להדביק את זו של מדינות המערב, בגלל הנטל הביטחוני".<sup>429</sup>

**טיעון אחר** הוא אזהרה עצמית חמורה מפני נוסטלגיה, מפני הזיכרון האומר "כמה טוב היה לנו באותה תקופה נפלאה של סוציאליזם". רבים יאמרו – מטעמים כלכליים, פוליטיים, חברתיים ואחרים – כי התקופה ההיא לא הייתה טובה כלל וכלל, לפחות לא בעבורם. כפי שכתב נחמיה שטרסלר, בעוקצנות כמנהגו:

"עד השבוע לא ידעתי שישראל היתה פעם גן עדן. זה קרה בשלושים השנים הראשונות לתקומתה. 'העוני לא היה ממאיר... מי שעבד, יכול היה לפרנס את ביתו בצניעות אבל בכבוד', כותב עמוס עוז ('אנשים אחים אנחנו', 'הארץ' 2.8). עוז ממשיך להתרפק על העבר הזוהר וכותב שהיינו חברה שוויונית, ושהעולים, הפליטים ודרי המעברות, זכו לחינוך, לרפואה ולדיור ציבורי. אלא ש'כל זה נהרס בשלושים השנים האחרונות, כאשר ממשלות ההון הגדול עודדו ואף ליבו את חוקי הג'ונגל הכלכליים'.

הבעיה היחידה בתיאור האידילי הזה היא שהוא לא נכון. כי נוסטלגיה היא יועצת רעה. היא צובעת את העבר בצבעים ורודים עזים, למרות שהצבע השולט היה

427 "והנתון הזה מעמיד את ישראל במקום השני מהסוף בקרב המדינות המפותחות. רק דרום קוריאה מוציאה פחות מאתנו." ראו ארלוזורוב "רוצים ממשלה רחבה?", לעיל ה"ש 425.

428 דרך נוספת היא "להגדיל הוצאה ממשלתית על חשבון צבירת חובות... אבל דינה של הדרך הזו להיות קצרת טווח. בשלב כלשהו החובות נערמים לסכומים גדולים כל כך, עד שהמדינה פשוט קורסת. ראו ערך יוון כיום, או אם תרצו – ישראל ערב תוכנית הייצוב של 1985". ראו ארלוזורוב "רוצים ממשלה רחבה?", לעיל ה"ש 425. באשר לנטל המיסים בישראל: נטל המס העקיף בישראל הוא 16.2% מהתוצר – הרבה מעל הממוצע במדינות ה-OECD, העומד על 10.2% (נתוני 2008) – אבל נטל המס הישיר בישראל הוא 17.5% מהתוצר, לעומת 22.3% במדינות ה-OECD. התוצאה היא שפירמידת המס בישראל כוללת כ-50% מהעובדים שאינם משלמים מס כלל; מעמד-ביניים של כ-43% מהעובדים, המשלמים מס נמוך בהשוואה בין-לאומית; ו-7% של בעלי השכר הגבוה ביותר, המשלמים הרבה מס בהשוואה בין-לאומית. ראו מירב ארלוזורוב "להעלות את המסים למעמד הביניים" הארץ TheMarker 30.10.2012, 28.

429 ראו ארלוזורוב "מי שמשלם מעט גם מקבל מעט", לעיל ה"ש 426.

אפור כהה. שלושים השנים הראשונות לקום המדינה היו שנים קשות, שנים של עוני ומחסור, אפליה על רקע עדתי, ורמת חיים נמוכה. מזל שאנחנו לא שם.<sup>430</sup>

גם מן הבחינה הכלכלית גרידא, האם אנו רוצים באמת לחזור לעשורים הראשונים, שעליהם כתב פרופ' לוי-פאור בעדינות כי במהלכה "פוליטיקה וכלכלה היו כרוכות זו בזו באופן הדוק ובצורה שהיתה חריגה מחוץ לעולם הקומוניסטי"<sup>431</sup>? יש, כאמור, גם מי שמסביר כי "תהליך הפיכתה של ישראל לחברה קפיטליסטית החל להסתמן עוד בראשית ימיה כמדינה ריבונית, תקופה המכונה בטעות על ידי כותבים מסוימים 'סוציאליסטית'".<sup>432</sup>

#### (ד) האם הציבור הישראלי תומך בתהליכי ההפרטה?

חרף הביקורת על תהליך ההפרטה – אשר חלקה הגדול, לפחות בכל הקשור לדרך קבלת ההחלטות בעניינה, היא ביקורת ראויה ומוצדקת בעיניי – התהליך בכללותו זוכה גם כיום בתמיכה רחבה, הלכה למעשה, וזאת הן בציבור, הן באליטות הכלכליות והן בקרב המפלגות הפוליטיות.<sup>433</sup> להבנת, תהליך ההפרטה – כלומר, ההעברה של תפקידים

430 "המזל שלנו הוא שהאבות המייסדים... הבינו שהסוציאליזם מוביל בסוף לעוני ומחסור, והם החלו לעבור לכלכלת שוק די מהר. התהליך הזה, שעוד לא נגמר, הציל אותנו. רמת החיים שלנו עלתה באופן חד... היבוא נפתח, המגוון עלה, המחירים ירדו." נחמיה שטרסלר "הטעות של עוז" **הארץ** נחמיה שטרסלר "געגועים לגן העדן הסוציאליסטי" **הארץ** TheMarker 3.8.2011, 23.

431 ראו דוד לוי-פאור **היד הלא נעלמה – הפוליטיקה של התייעוש בישראל** 1 (יד יצחק בן-צבי, 2001). לוי-פאור מדבר בספרו על "הפעולה הפוליטית האינטנסיבית (נוכחותה הבולטת של היד הלא נעלמה, הלוא היא המדינה)" שליוותה את ההישגים הכלכליים הגדולים של העשורים הראשונים, שבהם השיגה ישראל שיאי צמיחה בקנה-מידה עולמי, ומסכם כי "בדיעבד ניתן לומר כי מדיניות הפיתוח הישראלי של אותה תקופה הביאה לידי ביטוי... את ההשתלבות של 'מדינה' ו'שוק', ואת יחסי התמיכה ההדדיים שלהם". שם, בעמ' 2 ו-1, בהתאמה.

432 ראו בן פורת, לעיל ה"ש 366, בעמ' 9. בריאיון עימו אומר בן פורת דברים דומים בהסתמך על זכרונות נעוריו שלו: "אנשים מתגעגעים לנוסטלגיה, מציאות שלא הייתה הוגנת גם אז... למה יש פה להתגעגע?" ראו שדה ופראג, לעיל ה"ש 366, בעמ' 24.

433 המסקנה העולה מהבחירות לכנסת שנערכו בינואר 2013 היא כי "הימין ניצח. לא, לא הימין המדיני. הימין הכלכלי כמובן. גם בנימין נתניהו... וגם שני הכוכבים של מערכת הבחירות – יאיר לפיד ונפתלי בנט – הם אנשי ימין כלכלי מובהקים. קפיטליסטים, בשפה עדינה פחות. גם ציפי לבני... היא בעלת דעות כלכליות ימניות... נציגת התפיסה הכלכלית השמאלית הסוציאלי-דמוקרטית, שלי יחימוביץ', הצליחה פחות..." ראו מירב ארלוזורוב "הבחור החדש בשכונה" **הארץ** TheMarker 24.1.2013, 2. ייתכן שהערכתו של גיא רולניק ("שלי יחימוביץ', רב חנין והפריזון הישראלי" **הארץ** Markerweek 7.12.2012, 4) כי "יור" העבודה מגדירה מחדש, בעקביות ובבטחה, את הפוליטיקה הישראלית, ומסיטה אותה בהדרגה מהמסלול ההרסני שבו היא מתנהלת שנים ארוכות" הייתה מעט אופטימית מדי. ראו גם צביקה ברוט "מיכאלי: 'אין הבדלים בין לפיד, בנט ונתניהו'" **ידיעות אחרונות** 3.3.2013, 4 (חברת-הכנסת מרב מיכאלי (עבודה) תיארה את ראשי המפלגות הללו

מביצוע ממשלתי לביצוע פרטי והפקדת ביצוען של פעילויות חדשות בידי גופים פרטיים – זוכה בתמיכה ציבורית מקיפה.<sup>434</sup> ההפרטה אומנם רחוקה מלהיות פתרון מושלם, והציבור אכן מודע היטב לחסרונותיה, אשר מובאים לידיעתו בתקשורת באופן קבוע. אבל להערכתו, הציבור סבור כי ב"חשבון הכולל" עמותות מקצועיות וגופים הפועלים במגזר הפרטי – באופן תחרותי ולשם יצירת רווח – מספקים לו שירות יעיל וזול יותר מזה שבו זכה (או עודנו זוכה) כאשר השירותים ניתנו (או ניתנים) במישרין מידי עובדי המדינה. לכל-הפחות ניתן לומר, כפי שציין ההיסטוריון המרקסיסט דני גוטוויין כבר לפני כעשור, כי גם מבקריה של מדיניות ההפרטה לא הציעו חלופה מעשית. לדבריו:

"הניאו-ליברליזם השתלט גם על השיח 'החברתי' של מתנגדיו, שנמנעו מלאתגר את ההפרטה כמדיניות כוללת, ולמעשה קיבלו את הנחות-היסוד שלה והסתפקו בגינוי העוול האנושי הכרוך בה. מכאן, שחולשת המחאה החברתית בישראל הינה השתקפות של ההגמוניה הניאו-ליברלית: לא רק שהמחאה לא הציבה כל חלופה של ממש לסדר המופרט, אלא שהיא אף אשררה אותו."<sup>435</sup>

זאת ועוד, להבנתי, המחאה החברתית קשורה פחות להתנגדות רעיונית לשיטה הכלכלית הקיימת בישראל,<sup>436</sup> ויותר לכשלונה של הממשלה בכל הנוגע בהבטחת תחרות חופשית והוגנת בשוק, כלומר, לאי-הצלחתה לקיים ולממש דווקא את האידיאולוגיה הכלכלית הליברלית אשר קובעת לכאורה את "כללי המשחק".<sup>437</sup> המחאה מתמקדת בליקויים הקיימים בישראל באופן פעילותו של השוק הפרטי, בכשלי השוק והאסדרה ובפיקוח הממשלתי על השוק, ובכלל זה בנושאים כגון הריכוזיות

כ"שלושה גברים, לבנים, קפיטליסטים ועשירים מאוד, שרואים את העולם באותה צורה ויש להם מדיניות ימנית".

434 למחקר המציע עמדה שונה ראו ניסים כהן, שלמה מזרחי ופני יובל "מדינת הרווחה, מדיניות ציבורית ודעת הקהל: ישראל 2008" **ביטחון סוציאלי** 82, 47 (2010).

435 ראו גוטוויין "תמורות במדיניות הכלכלית של הימין הישראלי", לעיל ה"ש 190, בעמ' 223. השוו עמית "ספיבק: הפרטה השתלטה על השיח", לעיל ה"ש 413.

436 השוו יובל אלבשן "חלום קפיטליסטי" **הארץ** 25.7.2011, 4 (אשר אינו רואה במחאה החברתית "את תחילת מפלתו של הקפיטליזם החזירי", להיפך... המוחים... אימצו את מילון המושגים הקפיטליסטי") אל מול נחמיה שטרסלר "עולם חדש עדי יסוד נחריבה" **הארץ** 12.8.2011, 12. ("האופנה החדשה היא לסמן על הקיר שד, לקרוא לו 'קפיטליזם' ולצאת נגדו למלחמת שמד... השיטה הכלכלית שלנו איננה 'קפיטליזם', אלא כלכלת שוק עם רגישות חברתית").

437 אחד מאנשי המחאה כותב, בין היתר, כך: "נכסי המדינה שהופרטו סייעו לרוכשיהם לצבור עוד הון, שנהפך לעוד נכסים ותורגם לעוצמה חסרת פרופורציות. התפתחות תהליך זה של ריכוזיות כלכלית יצר מציאות אנטי-קפיטליסטית במהותה בדמות מונופולים, קרטלים ואחזקות צולבות." ראו טל קניאס "העם דורש לפרק את שלטון ההון בישראל" **הארץ TheMarker** 3.8.2011, 22; צבי זרחיה ואורה קורן "הסכמים קואליציוניים – קווי היסוד של הממשלה החדשה: הגברת התחרות והפחתת הריכוזיות" **הארץ TheMarker** 17.3.2013, 2.

במשק,<sup>438</sup> ההגנה המופרזת על יצרנים ישראלים וכוחם המופרז של ועדי העובדים במונופולים הממשלתיים.<sup>439</sup> אלה מצביעים, להבנתי, על דרישה להגברת התחרותיות, ולא להפסקת ההפרטה ולהלאמת הפעילות. אפילו בתחום דוגמת דיור ציבורי הדרישה היא שהממשלה תקדם – באמצעות כל הכלים העומדים לרשותה, כגון שליטתה במרבית הקרקעות בישראל, כלים של מיסוי ועוד – הפחתה של מחירי הדירות, ולא דווקא שהמדינה תחזור לבנות בעצמה דירות לאוכלוסיות חלשות.<sup>440</sup>

גם לאנשי האקדמיה העוסקים בתחום, גם לדוח טרכטנברג וגם לאנשי המחאה החברתית יש ביקורת לגיטימית לחלוטין בנושא ההפרטה, אך אין הם מעלים דרישה

438 ההיסטוריון דני גוטוויין מדגיש את ההיבט הזה של משטר ההפרטה בישראל, אשר לדבריו "פירק את מדינת הרווחה והפך את שירותיה מזכויות אזרחיות לסחורות נרכשות; הגדיל בהתמדה את אי-השוויון הכלכלי ושחק את הביטחון החברתי; וריכז את השליטה במשק בידי קבוצה צרה והולכת של בעלי הון". ראו גוטוויין "ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי", לעיל ה"ש 134, בעמ' 49.

439 מירב ארלוזורוב צודקת להערכתי בכותבה כי "הציבור הרחב אינו מתעניין בנוהלי העבודה של הממשלה, אבל הוא יצא לרחובות בקיץ 2011 בגלל נוהלי העבודה האלה. מדוע יוקר המחיה בישראל גבוה כל כך? כי המוצרים הממשלתיים – כמו מים, חשמל ושירותי נמלים – יקרים מדי, בגלל השליטה של ועדי עובדים כוחניים ובלתי יעילים באספקת השירותים. מדוע מחירי הדירות גבוהים כל כך? בגלל מונופול הקרקעות הממשלתי המנוון של מינהל מקרקעי ישראל, והבירוקרטיה הממשלתית המנוונת של מתן היתרי בנייה". ראו ארלוזורוב "כישלון צורב בסקטור הציבורי", לעיל ה"ש 410. ראו גם נחמיה שטרסלר "מדוע מוצרי החלב נשארו יקרים כל כך?" **הארץ** TheMarker 4.7.2012, 31 "דו"ח טרכטנברג... מסביר שהמחירים הגבוהים נובעים מחסמי היבוא הרבים... כמו מכסים גבוהים, היטלי סחר ומכון התקנים", אשר מכבידים על היבואנים, אך שר האוצר טרם פעל לשינוי המצב); שטרסלר "הטעות של עוז", לעיל ה"ש 430 (שם הוא אומר על כלכלת ישראל: "כמובן, המצב לא מושלם. הפערים גדולים למדי והם דורשים תיקון. כי כלכלת השוק היא שיטה שזקוקה לרגולציה חזקה ולדאגה מתמדת לחלשים בחברה. לכן טוב שפרצה מחאת האוהלים. כדי לשפר את מצב המעמד הבינוני יש לטפל במונופולים ובקרטלים, בוועדים הגדולים, בבעלי ההון שמחזיקים בחלקים גדולים מדי של המשק, בתקציב הצבא המנופח, ובמכסים המטרופים המוטלים על מוצרי המזון. וגם בבעלי זכויות היתר: החרדים והמתנחלים").

ראו גם צבי זרחיה "שכר עובדי חברת החשמל בא על חשבון הציבור" **הארץ** TheMarker 9.1.2013, 8 (ציטוטים מדבריהם של פרופ' אבי בן-בסט ועומר מואב על שכרם המופרז של עובדי המונופולים הממשלתיים, דוגמת חברת החשמל והנמלים). ראו גם אורה קורן "חברת החשמל, הנמלים ומערכת הביטחון משתלטים על משאבים פנויים בתקציב" **הארץ** TheMarker 26.2.2013, 1, 10–11 (שלומי פריזט, כלכלן רשות ההגבלים העסקיים הפורש, שהיה חבר בוועדת טרכטנברג, טוען: "המדינה היא האשמה העיקרית ביוקר המחיה". לדבריו, "חלק מרכזי מהאתריות ליוקר המחיה מגיע מכשל מתמשך ברגולציה שמפעילה המדינה. לדוגמא, הטיפול במונופולים ממשלתיים כמו חברת החשמל, הנמלים והרכבת").

440 עם זאת, המלצה לשיקום ולחידוש של מלאי הדיור הציבורי כלולה בין המלצותיה הרבות של "ועדת דיור, תחבורה, קרקע ותכנון" – אחת מוועדות המומחים שהקימה תנועת המחאה עצמה. ראו ועדת דיור, תחבורה, קרקע ותכנון "מדיניות מרחבית לצדק חברתי" **אפשר גם אחרת**, לעיל ה"ש 4, 135, בעמ' 143–146 (ההמלצה המדוברת בעמ' 143).

לבטל את התהליך כליל. בדוח השנתי של מכון ון ליר כותב פרופ' גל-נור כי אף שההפרטה היא הרפורמה המשמעותית, המקיפה והעקבית ביותר "שנעשתה במערכת הפוליטית-המינהלית בישראל מאז אמצע שנות השמונים... הרפורמה הזאת לא נבדקה ולא הוערכה באופן שיטתי".<sup>441</sup> אכן, דברים נכוחים. קשה גם להתנגד לגישתו הרחבה יותר, שלפיה –

"נטל ההוכחה צריך להיות מוטל על המפריט... [ו]יש להימנע מן הנטייה להפריט בלא הבחנה וכמעט בכל מחיר בשם 'היעילות הכלכלית' ונגזרותיה. **עם זאת אין לפסול כל הפרטה על הסף.** הדברים יוכלו להיאמר בעתיד באותה מידה גם לגבי הלאמה. צמצום מעורבות המדינה בתחומים מסוימים, העברת משאבים ממטרה אחת למטרה אחרת בתקציב המדינה, חיזוק המגזר הפרטי הלא ריכוזי, נגישות הוגנת לשוק ההון והגברת התחרותיות במקום שהיא מועילה – כל אלה יכולים להיות יעדים ראויים, אך אף אחד מהם אינו פטור מהנמקה משכנעת ומהוכחה."<sup>442</sup>

הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג – שהממשלה הקימה בעקבות המחאה הציבורית ואישרה את הדוח שלה ברוב גדול<sup>443</sup> – מביעה עמדה זהירה מאוד בנושא,<sup>444</sup> אשר דומה לעמדת גל-נור, בדורשה בדיקה רצינית אם ראוי להפריט שירות חברתי או להמשיך לקיימו בידי הממשלה. וכך אומר הדוח:

"לגבי תפקידה של הממשלה בייצור ואספקה בפועל של השירותים החברתיים, ובפיקוח ואכיפה שלהם, עולים שלל שיקולים הנוגעים [בנושאים הבאים]: יתרונותיה של הממשלה על פי סוג השירות; מקור ומאפייני הסמכות שתופעל בשלבים השונים; יכולת הבטחת איכות השירות, רמת היעילות והאפקטיביות

441 ראו יצחק גל-נור "מבוא: אחריות המדינה, גבולות ההפרטה ותנועת המחאה, קיץ 2011" בתוך פד' פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 5.

442 ראו שם, בעמ' 6 (ההדגשה הוספה). עמדתו זו של גל-נור משתקפת בדוח של מכון ון ליר בירושלים בשני אופנים (שנראים בעיניי ראויים וחשובים): ראשית, הדוח, אשר סוקר את ההפרטות העיקריות שנעשו בישראל בשנים האחרונות, מציג ביחס לכל הפרטה כזו לא רק את תיאור המקרה ולא רק את רשימת חסרונותיה, אלא גם את יתרונותיה; שנית, הדוח עוסק הן בהפרטות והן בהלאמות שנעשו בישראל.

443 ראו "אושר דו"ח טרכטנברג בישיבת הממשלה" 9.10.2011 [www.pmo.gov.il/mediacenter/spokesman/pages/spoketrach091011.aspx](http://www.pmo.gov.il/mediacenter/spokesman/pages/spoketrach091011.aspx).

444 "אופן אספקת השירותים הציבוריים הינה סוגיה כבדת משקל ומורכבת המלווה את השיח החברתי והכלכלי מזה שנים רבות. רוחב היריעה, מורכבותה, חשיבותה והשלכותיה האפשריות, כל אלה מחייבים זהירות מרבית בדיון על סוגיה זו..." ראו **דוח טרכטנברג**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 41.

שלו; יכולת המדידה, הפיקוח והבקרה; מאפייני הגורם המפעיל ומאפייני מקבל השירות; ומבנה שוק ספקי השירות.<sup>445</sup>

ועדת טרכטנברג מודעת היטב ליתרונות ההפרטה אך גם לקשיים ביישומה. דוח הוועדה מדגיש את הצורך בשיפור יכולותיה של הממשלה בתכנון הפרויקטים, בקביעת סטנדרטים נדרשים ומדדי ביצוע ברורים, ובפיקוח ובקרה על ביצוען של פעילויות אלה. הדוח מציג לממשלה המלצות בהתאם.<sup>446</sup>

לבסוף, ראוי לציין את עמדתה של ועדת המומחים שהקימה תנועת המחאה עצמה. הדוח של ועדה זו מציין סדרה ארוכה של בעיות בתהליך ההפרטה. לגבי רובן אין מחלוקת של ממש: אכן, אין לממשלה מדיניות כללית וסדורה בנושא ההפרטה, וההפרטות נעשות באופן נקודתי, ללא דיון ציבורי וללא שקיפות; ככל הנראה אין לממשלה הגדרה ברורה של גבולות ההפרטה, קרי, רשימה סדורה של שירותים ציבוריים שאין להפריטם; ויש שההפרטה אכן גרמה לפגיעה באיכותם של השירותים החברתיים, בשוויון וכן בזכויותיהם של עובדי הקבלן.<sup>447</sup> עיקר המלצות הוועדה: הקפאת תהליכי ההפרטה והפסקה מיידי של השימוש בחוק ההסדרים ככלי להפרטה (או להלאמה) עד לגיבוש מדיניות הפרטה ממשלתית "כוללת ואחראית", שבמסגרתה "חובת ההוכחה במחלוקת על הצורך בהפרטה של שירות/מוצר ציבורי, תהיה על מחייבי ההפרטה";<sup>448</sup> קביעת גבולות ההפרטה – יוגדרו שירותים שאין להפריטם, וייקבעו אמות-מידה להפרטה; יגובש חוק להסדרת תהליך ההפרטה, ובו ייקבע "תהליך מסודר ושקוף";<sup>449</sup> וכן יקוימו "פיקוח ובקרה על התנהלות ספק השירות והבטחת אפשרות להחזרת השירות לידי המדינה".<sup>450</sup> כאיש המשפט הציבורי אני מקבל כמובן את הטענות הפרוצדורליות בדבר תהליך שראוי לנקוט בדמוקרטיה הישראלית בעת קבלת ההחלטה הציבורית הנכבדה בדבר הפרטה, אבל מבחינה מהותית אני רואה פה התנגדות גורפת לשימוש בכלי ההפרטה עצמו או דרישה להפסיק את השימוש בו לצמיתות.

## 7. צה"ל, תקציב הביטחון ורעיון ההפרטה: הקרב על תקציב הביטחון – דיון ראשון

בפרק-משנה זה אקיים את ראשית הדיון בנושא המאבק על תקציב הביטחון והדרך להפרטה בצבא, וזאת כדי להשלים את התמונה הכללית שהוצגה בפרק א על נושא

445 שם.

446 ראו שם, בעמ' 42–44.

447 לביקורת ראו דוח ועדת המינהל הציבורי של תנועת המחאה, לעיל ה"ש 373, בעמ' 71–75.

448 שם, בעמ' 75.

449 שם, בעמ' 76–78.

450 שם, בעמ' 78.



ההפרטה בכלל ועל תהליך ההפרטה בישראל בפרט. הדיון יורחב ויושלם בפרק ג, שם נבחן את נושא ההפרטה בצה"ל הלכה למעשה. כידוע, לכל כלל יש יוצא מן הכלל. מול עוצמתו החריגה של משרד האוצר בתהליך התקצוב נמצא יריב שקול אחד: מערכת הביטחון.<sup>451</sup> הקרב על תקציב הביטחון – הגדול מבין תקציביהם של משרדי הממשלה<sup>452</sup> – זוכה בחשיפה גדולה יחסית הואיל

451 שתי הערות: ראשית, מאמר זה אינו מתייחס כאמור לתעשיות הבטחוניות או לרשויות ביטחון שאינן הצבא. לכן הכוונה בביטוי "מערכת הביטחון" היא למשרד הביטחון וצה"ל. שנית, משרד הביטחון מספק לצה"ל לא רק את הייצוג לפני הממשלה והכנסת – ובמקביל את הפיקוח הציבורי והאזרחי על הצבא – אלא גם את ה"מעטפת" המשפטית לפעילותו. לצה"ל עצמו אין אישיות משפטית עצמאית. צה"ל אינו חותם על חוזים, אינו מגיש תביעות, ואינו נושא ונותן עם רשויות המדינה במישורין. בפעילויות אלה וברבות אחרות צה"ל מיוצג על-ידי ה"חזית" האזרחית שלו – משרד הביטחון. בנושא הכספי אנו מוצאים כי בעל התפקיד היחיד המקשר בין שני העולמות – היועץ הכספי לרמטכ"ל – משמש בה-בעת גם כראש אגף התקציבים במשרד הביטחון. לסקירה ראו [www.mod.gov.il/pages/about\\_office/mivne.asp](http://www.mod.gov.il/pages/about_office/mivne.asp). לעמדה ביקורתית ראו מירב ארלוזורוב "מי צריך בכלל את משרד הביטחון?" *הארץ* TheMarker 6.12.2011, 11 (להלן: ארלוזורוב "מי צריך בכלל את משרד הביטחון?") (המעלה סימן שאלה "אם משרד הביטחון עדיין ממלא את התפקיד שיעד לו בן גוריון – פיקוח אזרחי אמיתי על הצבא. כל הנתונים מלמדים כי ברבות השנים נהפך משרד הביטחון לזרוע הארוכה של צה"ל, הלוחם שכס אל שכס עם הצבא כדי למנוע פיקוח אזרחי אפקטיבי עליו"). ראו גם גיורא איילנד "דר"ח מקינזי עושה רק חצי עבודה" *הארץ* TheMarker 9.12.2012, 20–21 ("בן גוריון קבע את העיקרון שלפיו 'קצינים לא יגעו בכסף'. מאז, האחריות לנהל מו"מ עם תעשיות וספקים ולחתום עמם על חוזים היא בידי משרד הביטחון בלבד... השאלה העקרונית... היא האם נדרש מתווך 'אזרחי' בין הצבא לתעשייה. מבחינה מקצועית יכולות זרועות צה"ל לנהל את הרכש בעצמן, וללא תוספת משמעותית של משאבים").

452 בעשורים האחרונים חלה ירידה חדה בנטל הביטחון הרובץ על המשק. עם זאת, תקציב הביטחון לשנת 2010, כפי שאושר בקיץ 2009, עמד עדיין על 15.6% מתקציב המדינה ועל 6.7% מהתוצר המקומי הגולמי של ישראל. תקציב זה גדול פי ארבעה מתקציב המשרד לביטחון הפנים, ויותר מכפול מתקציבו של משרד הבריאות. בשנת 2010 ניצבה ישראל במקום החמישי בעולם בשיעור ההוצאה לביטחון כחלק מהתוצר המקומי הגולמי, לאחר סודיה, עומאן, איחוד האמירויות וטימור המזרחית. על-פי נתוני ה-OECD, הוצאות הביטחון של ישראל עמדו בשנת 2010 על 14.7% מכלל ההוצאות של המגזר הציבורי, לעומת 12% בארצות-הברית, 5.3% בכריטיניה, ו-2.4% בספרד; באותן מדינות עמדו הוצאות הביטחון (בנתוני 2007), בהתאמה, על 4%, 2.9% ו-1.2% מהתוצר המקומי הגולמי. זאת ועוד, כפי שמציין מוטי בסוק: "המספרים... אינם משקפים את העלות האמיתית של הביטחון לתקציב ולאזרחי המדינה. חסרים בהם תקציבי המוסד, השב"כ וגורמי ביטחון אחרים, וחסרים בהם תקציב המשטרה המיועד לנושאי ביטחון מובהקים (משמר הגבול למשל), תקציב פיקוד העורף, הקרן לקליטת חיילים משוחררים, סיוע המדינה לתעשיות ביטחוניות במשבר... ועוד... מאידך, שישית מהיצוא של מדינת ישראל ללא יהלומים היא למעשה יצוא ביטחוני, המבוצע בסיוע צה"ל ומשרד הביטחון." מוטי בסוק "מי יחשוף את המספרים שמאחורי תקציב הביטחון?" *TheMarker* 12.4.2011 12.4.2011 12.4.2011. בשנת 2012 עמד הייצוא הבטחוני של ישראל על 7.4 מיליארד דולר. מערכות הגנה אווירית וטילים וכן מכ"מים ולוויינים תפסו יחדיו כחצי ממנו. נוסף על כך צה"ל מנסה למכור עודפי ציוד צבאי. ראו שמואל אבן "במורד הנטל – הוצאות הביטחון בישראל: נתונים ומשמעויות" *ערכן אסטרטגי* 12(4) 37, 39, 37, 39,

והוא גולש לעיתים קרובות לתקשורת, מאחר ששני הצדדים מציגים לפניה את עמדתם מתוך הנחה לא־סמויה שאהדת הציבור תינתן להם.

מערכת הביטחון מעלה, ובמידה רבה של צדק, את הטיעון כי גורל האומה תלוי ביכולתה להגן על עצמה מפני האיומים הצבאיים הממשיים מאוד שהיא ניצבת בפניהם. זאת ועוד, בעוד מערכות אחרות, כגון חינוך או בריאות, ממלאות את תפקידיהן העיקריים באופן שוטף (מחנכות או מרפאות, בהתאמה, ברוב ימות השנה) – דבר המאפשר לבחון את איכות תפקודן<sup>453</sup> ולקבוע אם הן זקוקות לתקציב נוסף – עיקר פעילותו של הצבא היא היערכות לקראת עימות צבאי אפשרי עתידי. עימות כזה עשוי לפרוץ בכל עת ומכל כיוון – בגבולותיה הפיזיים של המדינה או בעומק שטחה (באמצעות טילים או טרור), במתקניה הפיזיים או באתריה הווירטואליים<sup>454</sup> – וישראל חייבת להיות מסוגלת להגן על עצמה. אין מדובר בדברי מליצה, שכן עימותים כאלה, אף אם בעצימות נמוכה, פורצים מדי תקופה,<sup>455</sup> כפי שפרצו בעשור האחרון בגבול הצפון (מלחמת לבנון השנייה, 2006), בדרום (מבצעי "עופרת יצוקה" ו"עמוד ענן" שנערכו בשנים 2008–2009 ו־2012, בהתאמה, ברצועת עזה) או במערב (ההשתלטות על המאבי־מרמרה בשנת 2010). ההתקפה יכולה לבוא בכל עת, ועם התקדמות

47 (2010); דפנה מאור ורויטרס "ישראל במקום חמישי בעולם בשיעור ההוצאה לביטחון מתוך התוצר" **TheMarker** 12.4.2011 [www.themarker.com/wallstreet/1.624824](http://www.themarker.com/wallstreet/1.624824); **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 28.9; מוטי בסוק "ישראל מוציאה על ביטחון עד פי 6 מהמדינות המתועשות ומדינות ערב" **הארץ** **TheMarker** 14.2.2013, 3; מוטי בסוק ואורה קורן "היצוא הביטחוני של ישראל זינק ב־28% ב־2012 ל־7.4 מיליארד דולר" **הארץ** **TheMarker** 24.7.2013, 18; גילי כהן "עשרות מטוסים וטנקים, יד ראשונה מזה"ל" **הארץ** 25.7.2013, 1, 8 (מערכות הנשק מוצעות ל"מדינות ידידותיות המבקשות להשיג מערכות צבאיות מודרניות, אמינות ומתוחזקות היטב").

453 מדידה זו מאפשרת למדינה לדעת מה טיב השירות שמערכות אלה מספקות לאזרחיה, אם כי תהליכי המדידה ופרסום התוצאות מעוררים אף הם קשיים לא־פשוטים. מכל מקום, אין לנו אפשרות לערוך מדידה מקבילה ביחס לצבא, ולא הייתה לנו אפשרות כזו גם אילו יכולנו למצוא מדינות בנות־השוואה לישראל. לנושא החינוך ראו, למשל, טלילה נשר "תוצאות המיצ"ב חשופות – לראשונה: הנתונים המקיפים זמינים לכל אחד" **הארץ** **TheMarker** 23.9.2012 [www.haaretz.co.il/news/education/](http://www.haaretz.co.il/news/education/) 1.1829122; אור קשתי "מערכת החינוך הוכפפה לעקרונות השוק: מה שאינו מדיד לא נחשב" **הארץ** **TheMarker** 24.9.2012 [www.haaretz.co.il/news/education/1.1829485](http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1829485). בתחום הבריאות ראו, למשל, רוני לינדר־גנץ "בתי החולים יידרשו לפרסם נתונים על איכות הטיפול" **TheMarker** 14.10.2012 [www.themarker.com/consumer/health/1.1842258](http://www.themarker.com/consumer/health/1.1842258); רוני לינדר־גנץ ונדן פלדמן "OECD: ציון לשבח לקופות החולים בישראל; בתי החולים – חלשים" **TheMarker** 14.10.2012 [www.themarker.com/consumer/health/1.1841646](http://www.themarker.com/consumer/health/1.1841646).

454 השו: Nicole Perloth, *In Cyberattack on Saudi Firm, U.S. Sees Iran Firing Back*, N.Y. TIMES (Oct. 23, 2012), [www.nytimes.com/2012/10/24/business/global/cyberattack-on-saudi-oil-firm-disquiets-us.html?pagewanted=all&r=0](http://www.nytimes.com/2012/10/24/business/global/cyberattack-on-saudi-oil-firm-disquiets-us.html?pagewanted=all&r=0).

455 ואז נבחנת מוכנותו והיערכותו של הצבא. השו חנן גרינברג "5 שנים למלחמה, צה"ל נערך לבאה: נוכל להם" **ynet** 12.7.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4093987,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4093987,00.html).

הטכנולוגיה – בדרכים מגוונות ומכל מדינה בעולם. על הצבא להיערך לא רק לכל התרחישים שכבר התממשו,<sup>456</sup> ואשר נוטים באזורנו להישנות, אלא גם לכל אפשרות עתידית, ועליו גם להיות נכון לפעולה מהירה ולא־שגרתית, תוך אלתורים ולימוד מהיר – ובמקביל גם להוצאות תקציביות חריגות – כאשר הדבר נדרש.<sup>457</sup> התוצאה היא שקשה מאוד להכניס את הצבא לסד תקציבי, ולא רק בשל כוחו המוסדי, אלא גם מטעמים ענייניים. במקביל יש להזכיר את התמיכה והאמון הציבוריים הנרחבים בצה"ל – נושא שאליו נחזור בהמשך – ואת העובדה שחלק משמעותי מאזרחי המדינה שירתו, משרתים וישרתו בצבא, ומגלים הבנה לצרכים הכלכליים של מערכת הביטחון וכן נכונות לשאת בנטל זה.

מן הצד האחר מצויים אנשי האוצר. אלה אינם זוכים כנראה באהדה אישית רבה בציבור, אבל דבריהם נשמעים, זוכים בהתייחסות אוהדת בעיתונות ומגיעים לאוזנו של הציבור, אשר מפנים את הרעיון שיש צורך בריסון תקציבי, שיש לאזן בין ההוצאות החברתיות לבין אלה הצבאיות, ושיש לאכוף את כללי המנהל הציבורי בנושא התקציב גם על מערכת הביטחון. טלו, למשל, את דבריו הבאים של נחמיה שטרסלר:

"האיש הבכיר ממערכת הביטחון רתח מזעם ויצא מיד להתקפה: שמשד האוצר לא ינהל לי את המדינה, הם לא מעלינו. מה הם בכלל מבינים בביטחון?... אני לא פקיד שלהם ולא עובד מדינה, אני איש ביטחון... אז שהאוצר לא יישב לנו על הצוואר ויבלבל את המוח עם 'שקיפות ובקרה'... אתה בעצם מודה [שואל שטרסלר] שמשד הביטחון לא מבצע את התקציב לפי הסעיפים שאושרו בחוק, אלא עושה בכסף כרצונו, בלי פיקוח, בלי שקיפות ובלי בקרה. מה פירוש שקיפות ובקרה? הוא עונה, האחריות לביטחון היא עלינו... אנחנו רואים את תקציב הביטחון כמו סיר מרק אחד גדול, שממנו אנחנו לוקחים לשימוש לפי הצורך הביטחוני... אגלה לך סוד קטן, הוא ממשך, למדינה דווקא נוח מאוד עם הגמישות התקציבית שלנו. כי המדינה מטילה עלינו כל מיני מטלות שאנחנו מבצעים מתוך סיר המרק הגדול, כמו בניית הגדר על גבול מצרים, או שליחת מטוס עם ציוד לטורקיה ברעידת האדמה האחרונה."<sup>458</sup>

456 על "תסמונת המלחמה הקודמת" ראו יהושפט הרכבי **מלחמה ואסטרטגיה** 585–587 (משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 1990) (המדבר על "חשיבה אנלוגית" כגורם מרכזי בטעויות אסטרטגיות).

457 ראו אנשיל פפר "משרד הביטחון תוקף: 'האוצר מנצל את המחאה לקיצוצים'" **הארץ** 16.9.2011, 7 (להלן: פפר "משרד הביטחון תוקף") (לדברי גורמים במערכת הביטחון, "צה"ל ומערכת הביטחון חייבים גמישות ומהירות ולא יכולים לעבוד כך, לא יכולים לחכות לרפרנט מאגף התקציבים אם צריך באופן דחוף עוד תחמושת או נגמ"ש"; הם מציינים כי "מערכת הביטחון נאלצה לספוג את עלויות הפיתוח של מערכת היירוט 'כיפת ברזל'... [ו] 600 מיליון שקלים מעלויות הקמת הגדר בגבול ישראל-מצרים").

458 ראו נחמיה שטרסלר "סיר מרק אחד רותח" **הארץ** 13.12.2011, 2. השוו צבי זרחיה "הרמטכ"ל: לא

ניתן לקבץ את טענות האוצר בשתי קבוצות: **קבוצת טענות אחת** גורסת כי משרד הביטחון בזבזן, מפריז בסיכונים הבטחוניים ובא בעקבות זאת בדרישות מופרזות לתקציבים (כאשר הכיוון הוא תמיד כלפי מעלה, ללא הפחתת תקציבים בתקופה של ירידה במתח הבטחוני),<sup>459</sup> אינו מוכן להתייעל ואינו מוכן להתחשב בכלל הצרכים (האזרחיים) של האוכלוסייה. טענות אלה מועלות במיוחד כלפי "הבטן הרכה" של הצבא בהקשר זה: המשרתים בצבא-הקבע. זאת, על-שום שכרם הגבוה יחסית ובעיקר הגיל הצעיר שבו הם יכולים לפרוש – ובעקבות זאת המחויבות הכספית העצומה שרובצת על המדינה בגין הפנסיה שלהם – שהינם תנאים מנקרי-עיניים בהשוואה למקובל במשק האזרחי.<sup>460</sup>

מוכן שאילוצי תקציב יפגעו באימונים של צה"ל "הארץ TheMarker 11.1.2012, 17 (בישיבת הממשלה פרץ עימות בין הרמטכ"ל גנץ לבין שר האוצר שטייניץ, שבמהלכו הזכיר שר האוצר לרמטכ"ל כי הוא לובש מדים, והלה השיב: "אני זוכר את זה יותר טוב ממך. שמור על כבוד צה"ל"; יומיים לאחר-מכן אמר הרמטכ"ל כי "העליונות של הדרג המדיני על לובשי המדים אינה מוטלת בספק"). ארלוזורוב "מי צריך בכלל את משרד הביטחון?!", לעיל ה"ש 451 ("בצה"ל, מתברר, חושבים שזה משפיל שמישהו מבקר את ההוצאות שלהם – גם כאשר מדובר רק בהוצאות האזרחיות, וחס וחלילה לא בביקורת על ההוצאות הביטחוניות").

459 ראו, למשל, נחמיה שטרסלר "תקציב הביטחון לא שמע על דיאטה" **הארץ TheMarker** 23, 24.8.2011; נחמיה שטרסלר "תעלומת תקציב הביטחון: גדל והולך – בלי קשר לאיזמים" **הארץ TheMarker** 19, 22.8.2012.

460 השוו מוטי בסוק "שיא בהתחייבויות המדינה לפנסיה: 524 מיליארד ש' – בעיקר למערכת הביטחון" **TheMarker** 2.5.2011 [www.themarker.com/news/1.634800](http://www.themarker.com/news/1.634800); אורה קורן "באוצר לא מתרגשים מהאירועים בדרום: 'לא תירוץ שלא לקצץ בתקציב הביטחון'" **הארץ TheMarker** 12, 25.8.2011 ("במערכת הביטחון טוענים שהתקפות האוצר מנסות להסיט את השיח הציבורי מדיוני ועדת טרכטנברג"). ראו גם פפר "משרד הביטחון תוקף", לעיל ה"ש 457 ("הדיווחים על קיצוץ אפשרי בתקציב הצבא לטובת יישום מסקנות ועדת טרכטנברג, הביאו להחרפת הטונים"). כן ראו גדעון לוי "המחאה והמדינה השכנה" **הארץ** 14.8.2011 (להלן: גדעון לוי "המחאה והמדינה השכנה") ("מדינת צה"ל חיה מאז היווסדה בשכנות מצוינת עם מדינת ישראל... לתושבי שכנתנו החזקה אין בעיות רווחה, על בעיות חברתיות הם לא שמעו. כשני שלישים מתקציבה הולכים לתשלום משכורות, לא נמוכות כלל ועיקר, ויש לה גם חקיקה חברתית... פרישה לגמלאות... משהו שב ישראל השכנה אפשר רק לחלום עליו... גם הרחש המתגבר שעולה עכשיו מהמדינה השכנה, מצוקת הדיור וקשיי מערכת הבריאות... לא חודרים מעבר לחלונות האטומים של המעצמה האזורית... ישראל זקוקה לצבא... אבל לא לצבא חמדן וחסר גבולות"). לפי חישוב שהציגה חברת-הכנסת זהבה גלאון (מרצ), 53% מתקציבה של מערכת הביטחון מוקדש לעלויות שכר, הכוללות את שכר החיילים בשירות-הקבע, את שכרם של האזרחים עובדי צה"ל ואת כספי ההעברה של אגף השיקום. מדובר ב-26 מיליארד שקלים – כ-7% מתקציב המדינה. ראו צבי זרחיה "שר הביטחון מקדם תשלום שכר מינימום לחיילי החובה" **TheMarker** 5.11.2011 [www.themarker.com/news/1.1557951](http://www.themarker.com/news/1.1557951) (להלן: זרחיה "תשלום שכר מינימום לחיילי החובה"); מוטי בסוק "המלצה: אנשי קבע יפרשו בגיל 40 ויקבלו מיליון שקל במזומן" **הארץ TheMarker** 3-1, 20.8.2012; גיא רולניק "פי עשרה מאשר במגזר הפרטי – מרבית פורשי צה"ל מקבלים פנסיה של 4-10 מיליון שקל" **הארץ TheMarker** 1, 7.3.2013, 6 (הפנסיות הגבוהות של פורשי צה"ל

**קבוצת טענות אחרת** מלינה על כך שבעוד משרד האוצר עמל זה שנים רבות "לעשות סדר" בתקציב המדינה, אולי אף במחיר של הכבדת פעילותו שלו ופיקוח מופרז על כלל משרדי הממשלה, משרד הביטחון דורש לעצמו – באופן כוחני ולא-ראוי – מעמד יחידני, אוטונומי, נבדל. כלומר, בעידן שבו שקיפות נהפכת לדרישה אמונית כמעט בחברה האזרחית,<sup>461</sup> מערכת הביטחון מתעקשת לא להיחשף.<sup>462</sup>

לצבא יש כמובן טענות נגד משרד האוצר. ברוח הביקורת (הרבה) המושמעת נגד האוצר, גם מערכת הביטחון טוענת כי פעילותו של האוצר מיועדת בעיקר להגברת כוחו

אינן נחלחם של קצינים בכירים או קרביים בלבד, אלא בעיקר של דרגי-הביניים ובעלי תפקידים משרדיים); מירב ארלוזורוב "צה"ל הגדיל תקציב הנופש לאנשי הקבע; לילה במלון יוקרה ב-400 שקל למשפחה" **הארץ** TheMarker 1.1.2013, 4 (המשרתים בקבע התבשרו לאחרונה כי "חרף המציאות הכלכלית, הוחלט במטכ"ל לאשר תוספת תקציב משמעותית לתחום הנופש"; דובר צה"ל סירב לחשוף את תקציב הנופש, אף שהוא מחויב בכך על-פי חוק. הסיבה: עלות ההטבה מוכיחה את הטענה כי ההוצאה של צה"ל על כוח-אדם התנפחה בעשורים האחרונים והגיעה ליותר מ-50% מתקציבו). לשם השוואה: בעבר, כאשר נדרש צבא ארצות-הברית לחיסכון תקציבי, היה ביכולתו לצמצם את מספר החיילים בשירותו. אלא שכיום, כאשר תקציב הביטחון האמריקאי ניצב בפני קיצוץ של כטריליון דולר בעשור הקרוב, אפשרות זו אינה קיימת. הסיבה היא שבשנים 2001–2012 צמצמו עלויות השכר וההטבות של המשרתים בקבע ב-59% (בניכוי אינפלציה), ואילו מספר האנשים המועסקים בזרועות הצבא עלה ב-3% בלבד. ראו אקונומיסט "מעגלים את הפינות של הפנטגון" **הארץ** 4.8.2013, 18; Squeezing the Pentagon, THE ECONOMIST (July 6, 2013); available at [www.economist.com/news/united-states/21580460-wrong-way-cut-americas-military-budget-squeezing-pentagon](http://www.economist.com/news/united-states/21580460-wrong-way-cut-americas-military-budget-squeezing-pentagon).

461 ראו והשוו בין המקורות הבאים: Frederick Schauer, *Transparency in Three Dimensions*, 2011 U. ILL. L. REV. 1339; William Funk, *Public Participation and Transparency in Administrative Law – Three Examples as an Object Lesson*, 61 ADMIN. L. REV. 171 (2009); Cary Coglianese, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, 22(4) GOVERNANCE 529 (2009); Caroline Bradley, *Transparency is the New Opacity: Constructing Financial Regulation After the Crisis*, 1 AM. U. BUS. L. REV. 7 (2011–2012).

462 השו פפר "משרד הביטחון תוקף", לעיל ה"ש 457 ("במשרד האוצר אמרו... כי 'במשרד הביטחון משתמשים במערכת מחשבים כפולה כדי להסתיר את אופן השימוש בתקציב... במשרד הביטחון מתעקשים שהם מילאו אחר כל סעיפי הסכם הבקרה והשקיפות בתקציב הביטחון עליו חתמו עם האוצר בעבר וכי לחשב במשרד – המתמנה על-ידי משרד האוצר – יש נגישות מוחלטת לכל מערכות המחשב של המשרד והוא מאשר כל הזמנה של משרד הביטחון"); מוטי בסוק "באוצר פסימיים: נתניהו נכנע לברק, הקיצוץ בביטחון מתרחק" **הארץ** TheMarker 4.12.2011, 3 (בכיר באוצר: מערכת הביטחון מתעלמת ממסך נתניהו-גבאי לשקיפות בתקציב הביטחון; ברק: הלוואי שהשקיפות באוצר הייתה כמו בביטחון). ראו גם מבקר המדינה **דוח שנתי 2005 א56** – **לשנת 2005 א33** (להלן: מבקר המדינה **דוח 2005 א56**) (בין המסקנות: הדיונים בראשות ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון התבססו בעיקר על נתונים שהציגה מערכת הביטחון, ו"למשרד האוצר לא הייתה יכולת לנתח נתונים אלה"; התוצאה – "מצב של התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שמערכת הביטחון הציגה").

המוסדי, תוך פגיעה בגמישות התפקודית החיונית למערכת הביטחון. לגופם של דברים מערכת הביטחון טוענת בתקיפות כי היא פועלת בשקיפות כלפי האוצר,<sup>463</sup> כי היא פועלת נמרצות לשם התייעלות,<sup>464</sup> בין היתר לאחר היוועצות עם חברת "מקינזי",<sup>465</sup> וכי ההטבות הניתנות למשרתים בצבא-הקבע ראויות.<sup>466</sup>

463 ראו מוטי בסוק "בכיר באוצר: חוסר שקיפות בביטחון פוגע בניהול התקציב" **הארץ** TheMarker 8.12.2011, 4 (לדברי הבכיר, משרד הביטחון מסתיר מידע חיוני מפני החשב הממונה על-ידי האוצר; משרד הביטחון: "הטענה תמוהה"); מוטי בסוק "ניצחון לשטייניץ: נתוני השכר של צה"ל יהיו חשופים למשרד האוצר" **הארץ** TheMarker 8.1.2012, 4 ("שטייניץ: המהלך יביא לחיסכון של 2 מיליארד שקל ב-2012 לבדה"); מוטי בסוק "לאחר שנים של מחלוקות: תקציב הביטחון נפתח לבקרה אזרחית" **הארץ** TheMarker 26.3.2012, 6 (הסכם שנחתם בין משרדי האוצר והביטחון קובע כי קומץ בכירים באוצר יוכלו לעיין בנתונים של יישום התקציב).

464 ראו מהרן פרוזנפר "צה"ל הוא צבא יעיל מאין כמותו" **הארץ** TheMarker 9.12.2009, 18 ("לאורך שנים, צה"ל הוא הגוף היחיד במגזר הציבורי שמנהל מהלכים בתחום כוח האדם... בריסון המחירים, בשליטה בכמויות, בהורדת עלות הגמלאות... ובכך מוביל להתייעלות כלכלית... בניגוד ליתר משרדי הממשלה"; הכותב היה באותה עת היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון); סבר פלוצקר "צה"ל משיב מלחמה" **ידיעות אחרונות** **ממון שיש** 14.9.2012, 2 (להלן: פלוצקר "צה"ל משיב מלחמה") (ראש חטיבת התכנון בצה"ל אומר בריאיון כי "אין שחר לטענת חוסר היעילות המוטחת בנו. בצה"ל מתקיים ללא הרף תהליך התייעלות". על השאלה מדוע הצבא נתפס בעיני הציבור כצבא מנופח וזולל תקציבים הוא משיב כי הציבור אינו יודע את העובדות: "דוח ועדת ברודט הטיל עלינו חובת התייעלות בקנה מידה מקרו-כלכלי, בעשרות מיליארדי שקלים. בחמש השנים שחלפו מאישורו בממשלה התייעלנו ב-30 מיליארד שקל").

465 על-פי הפרסומים, חברת "מקינזי", שזכתה במכרז להכנת תוכנית ההתייעלות של צה"ל, קיבלה בעבור שירותיה – הכנת התוכנית וליווי התהליך של הטמעת הלקחים – 22 מיליון שקלים בתקופת החוזה (שלוש שנים). הפרשנים נותרו ספקניים: לדבריהם, חלק מהמלצותיה של חברת "מקינזי" ברורות מאלהין, ומאידך גיסא, תוכנית ההתייעלות אינה עוסקת בנושאים רגישים לצה"ל, כגון כוח-האדם העודף, פנסיות וגילאי הפרישה. ראו עידן גרינבאום "הפרות הקדושות נשאר באחו" וכן נעמה סיקולר ואמנון אטד "מערכת הביטחון מתייעלת: 1,000 יפוטרו בשלב ראשון" **כלכליסט** 26.11.2009, 4-5; איילנד, לעיל ה"ש 451 (הכותב, לשעבר ראש אגף התכנון וראש המועצה לביטחון לאומי, סבור כי "תוכנית ההתייעלות של מערכת הביטחון מצטיירת יותר כתוכנית להעברת תקציב בין סעיפי הוצאה שונים – ולא כהתייעלות ממשית").

466 ראו, למשל, אבי בניהו "האוצר משחיר במכוון את אנשי הקבע" **הארץ** 1.6.2009 [www.haaretz.co.il/misc/1.1263690](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1263690). דובר צה"ל מסביר שם כי מפקדי צה"ל נתונים תחת "התנפלות" של אגף התקציבים, המשמיעם כ"חבורת נהנתנים מנותקת". לדעתו, "ההתנפלות על אנשי הקבע והשחרתם לא הוגנת ואפילו מסוכנת". אנשי צבא-הקבע "אינם שיאני השכר במגזר הציבורי, אלא נמצאים במקום טוב באמצע". נוסף על כך נקט הצבא מהלכים משמעותיים, כגון שחרור אנשים משירות-קבע ללא פנסיה ומעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. אנשי צבא-הקבע רואים בשירות שליחות, ו"אינם מגיעים רק בשל השכר והתנאים". נוסף על כך, מערכת הביטחון מחפשת "כפילויות ומוקדי התייעלות וחיסכון". ראו גם מוטי בסוק "מסמך פנימי של מערכת הביטחון: רק עובדי הוראה מרוויחים פחות ממשרתי הקבע" **הארץ** TheMarker 7.12.2010, 16 (המסמך מציין כי השכר הממוצע בשירות המדינה גבוה ביותר מ-10% מהשכר הממוצע של המשרתים בצבא-הקבע). השוואת מוטי בסוק "האוצר: צה"ל לא התייעל בכוח אדם מאז 2008" **הארץ**

הקרב בין שני ה"ענקים" הללו – משרד האוצר ומשרד הביטחון – נערך מדי שנה. הוא נמשך כל השנה, אך מגיע לשיאו לקראת דיוני התקציב השנתי.<sup>467</sup> גם בלי מאבקי הכוחות, הכנת תקציב הביטחון מוכרת כההליך מורכב ובעייתי, אשר ביקורת רבה הושמעה בעניינו.<sup>468</sup> על רקע המחלוקות הקשות בין המשרדים ולאחר מלחמת לבנון השנייה – אשר חשפה בעיות וכשלים בהכנת הכוחות הלוחמים ובהגנת העורף, שחייבו הגדלה של תקציב הביטחון, אך גם חשפה את ראשי הצבא והממשלה לביקורת קשה על אופן ניהול המערכה – מינו ראש הממשלה ושרי הביטחון והאוצר "ועדה לבחינת תקציב הביטחון", היא **ועדת ברודט**.<sup>469</sup>

**TheMarker** 1.2.2011 ("האוצר: העלות החודשית הממוצעת של איש קבע מובהק – 50 אלף שקל; צה"ל: 'אנו מובילים מהלכי התייעלות ללא אח ורע במגזר הציבורי'").  
 467 על חשיבותו של תקציב הביטחון ראו מוטי בסוק "תקציב עם ביטחון מעורר" **הארץ** **Markerweek** 10.8.2012, 10–11 ("תקציב הביטחון הוא שיכריע מה יהיה היקף הקיצוצים החברתיים בתקציב 2013... הבעיה הגדולה בתקציב 2013 היא ההכרח לקצץ 13–15 מיליארד שקל בהוצאות הממשלה, קיצוץ חסר תקדים בגודלו"; אם רוצים לקצץ סכום כזה, "חייבים לקצץ מיליארדי שקלים מתקציב הענק של מערכת הביטחון – יותר מ-60 מיליארד שקל השנה, כ-16% מתקציב המדינה כולו. אלא שמערכת הביטחון והשר העומד בראשה סבורים כי לא רק שאי אפשר לקצץ בתקציב הביטחון, אלא שיש להגדיל אותו"); מאמר מערכת "כן לקיצוץ בביטחון" **הארץ** 17.8.2012, 2 ("הקרב על תקציב הביטחון... נפתח עם יתרון ברור למשרד הביטחון. שוב נקבעה הנורמה הפסולה שקודם כל מחליטים על גודל תקציב הביטחון, ורק אחר כך מחלקים את השארית ליתר המשרדים... כל שנה, לאורך כל שנות קיום המדינה, ידע הצבא להפחיד את השרים והציבור באיומים שונים, במטרה לזכות בעוד תקציב... הדרישה של משרד האוצר לקיצוץ של 3 מיליארד שקל בתקציב הביטחון הגיונית. יש הרבה שומנים בתקציב שאפשר לקצץ בהם בלי לפגוע בהתעצמות").

468 לדיון בתהליך ולביקורת ראו מבקר המדינה **דוח א56**, לעיל ה"ש 462, בעמ' 32–35; תמר ברזילי "מבקר המדינה: מסלול עוקף לקביעת תקציב הביטחון" **ynet** 31.8.2005 [www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3134714,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3134714,00.html); מבקר המדינה "סוגיות נבחרות בממשק שבין תהליכי התכנון והתקצוב בצה"ל" **דוח שנתי א57 – לשנת 2006** 42 (2006); זלמן שיפר "הוויכוח על תקציב הביטחון" **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל** 218 (גבריאלי שפר, אורן ברק ועמירם אורן עורכים, הוצאת כרמל, 2009). ראו גם אליעזר שוורץ "אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 31.10.2011 [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02945.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02945.pdf)).

469 ראו שיפר, שם, בעמ' 237–238. בראש הוועדה עמד דוד ברודט – כלכלן בכיר שכיהן בעבר כמנכ"ל משרד האוצר. לדוח הוועדה ראו **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8. כפי שהוועדה מציינת בראשית הדוח, "הרקע להקמת הוועדה לבדיקת תקציב הביטחון, הוא פועל יוצא של ניסיון מתסכל רב שנים של ויכוחים ודיונים סביב גודל תקציב הביטחון הרצוי והאפשרי למדינת ישראל. ויכוח זה גרם לחוסר אמון רב בין משרדי האוצר והביטחון בשאלות ערכיות, תפקודיות ואפילו לגבי נתונים ועובדות" (שם, בעמ' 9). הוועדה מכירה במציאות הבטחונית החריגה של ישראל, אולם מתמודדת עם השאלות הקשות באמת: "מהו גובה ההוצאה [הבטחונית] האפשרית? והשאלה היותר מעשית: האם יש דרך מקצועית לקבוע את גודלו של תקציב זה?" (שם). ראו גם עמיר רפפורט "צה"ל ולקחי

על רקע הדברים שתוארו לעיל ניתן להבין את חשיבותה של ועדת ברודט, לפחות בעיני מקימיה: הדין־וחשבון שפרסמה ועדה זו (להלן: דוח ברודט) הוא "קו פרשת־המים" – הוא מסכם את מחלוקת העבר, "מיישר קו" ומהווה נקודת מוצא לכל הדיונים בנושא תקציב הביטחון המתקיימים מאז. מרגע הקמתה יועדה ועדת ברודט להיות החשובה מבין הוועדות הרבות שעסקו בתקציב הביטחון בעשורים האחרונים, והדבר משתקף בכמה מנתוני־הרקע שלה: הוועדה מונתה בנקודת זמן רגישה, לאחר מלחמת לבנון השנייה, כאשר לאחר שנים רבות של ריב ומחלוקת הבינו הן האוצר והן מערכת הביטחון כי יש להגיע למתווה מוסכם; הוועדה מונתה על־ידי המשולש של בכירי ראשי הממשל הישראלי – ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר; הוועדה כללה אישים בכירים ורבי ידע מתחומי הכלכלה, הממשל, המשק, הביטחון והמדע; ולבסוף, הוועדה קיבלה ייפוי־כוח רחב מאוד לבחון ולהסדיר את נושא תקציב הביטחון.

הוועדה, כמבוקש ממנה, עסקה בנושא תקציב הביטחון בראייה הרחבה ביותר, ולא רק במקטעים ממנו (דוגמת שכרם של המשרתים בצבא־הקבע או הגיוס לשירות־חובה), והפיקה דוח חשוב מאוד, המספק להערכתו, לכל־הפחות, תרומה משמעותית לחקר המדיניות של כלכלת הביטחון. אמת, הדוח אינו נכנס לפרטי־הפרטים, אלא מתייחס לרוב הנושאים ב"ראשי־פרקים", אבל הוא מספק אולי משהו חשוב מכך: לראשונה הופק בישראל, אומץ בממשלה<sup>470</sup> ופורסם לציבור מסמך, פרי־עטם של בכירים בממסד הכלכלי והביטחוני בישראל, המבקש "לעשות סדר בבלגן", דהיינו, מסמך אשר מציע "מבט־על" על תקציב הביטחון, מגלה לציבור מידע חשוב הן על התקציב והן על תהליך החשיבה של ראשי הממשל בישראל, מנסה לאזן בין צרכיה הלגיטימיים של מערכת הביטחון לבין הצרכים הכלכליים של המשרדים האזרחיים ושל כלל המשק, וחשוב לא פחות – שואף להציע "מפת דרכים" לקביעת תקציב הביטחון בשנים הבאות.<sup>471</sup>

דוח ברודט לא הוביל להשכנת "שלום בר־קיימא" בין משרדי האוצר והביטחון, אבל הוא אכן "יישר את הקו" וסיפק נקודת מוצא אחידה למחלוקת העתידיות. זהו ההסדר

מלחמת לבנון השנייה" (מרכז בגין־סאדאט (בס"א) למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר־אילן, 2010).

470 ראו משרד ראש הממשלה "הממשלה אימצה את עיקרי המלצות ועדת ברודט להוסיף לתקציב הביטחון 100 מיליארד שקלים בשנים 2008–2017" 29.7.2007 [www.pmo.gov.il/mediacenter/](http://www.pmo.gov.il/mediacenter/) 31 "תקציב הביטחון" [spokesman/pages/spokebrod290707.aspx](http://spokesman/pages/spokebrod290707.aspx); החלטה 2236 של הממשלה ה־31 "תקציב הביטחון" [www.pmo.gov.il/secretary/govdecisions/2007/pages/des2236.aspx](http://www.pmo.gov.il/secretary/govdecisions/2007/pages/des2236.aspx) (12.8.2007).

471 בין היתר המליצה הוועדה על הכנת תוכנית אסטרטגית כוללת לצבא, על קביעת מסגרת חמש־שנתית לתקציב הצבא; על גידול קבוע של תקציב הביטחון בשיעור 1.3% משנת 2010; על העמדת תקציבים נוספים (בעקבות מלחמת לבנון השנייה) – חלקם מתקציב המדינה וחלקם מהתייעלות של מערכת הביטחון; על הקמת פורום כלכלי משותף לבכירי מערכת הביטחון, האוצר ומשרד ראש הממשלה; ועל קביעת תהליך שנתי מוגדר, שקוף וסדור של הכנת תקציב המדינה. ראו **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 29 ואילך; שיפר, לעיל ה"ש 468, בעמ' 239. ראו גם "אחריות ושקיפות בניהול תקציב הביטחון" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 11.1.2012 [www.idi.org.il/](http://www.idi.org.il/) אירועים/פורום-השולחן-העגול/אחריות-ושקיפות-בניהול-תקציב-הביטחון.



המכונה "מתווה ברודט", אשר מאז ניתן הדוח מתנהל ויכוח בין משרדי האוצר והביטחון על המידה שבה הוא נשמר.<sup>472</sup> כל צד מעלה לפני הציבור את טיעוניהם,<sup>473</sup> ובינתיים התנדב בנק ישראל לשמש בורר.<sup>474</sup>

472 דובר צה"ל כתב בשנת 2009: "שלוש שנים בלבד לאחר מלחמת לבנון השנייה, שנתיים לאחר ועדת וינוגרד ואימוץ 'מתווה ברודט' על ידי הממשלה הקודמת ופחות משנה לאחר שהקבינט הביטחוני אישר לצה"ל תוכנית רב-שנתית לפיתוח והצטיידות, בא האוצר ומבקש לטרוף הכל ובאותה הזדמנות ליצור ניכור בין הציבור והקיצוץ לאנשי הקבע 'הנהנתנים'. בניהו, לעיל ה"ש 466. השוו מירב ארלוזורוב "האוצר ינסה לכלול בחוק ההסדרים פיקוח על השכר בצה"ל והעלאה גיל הפרישה" **הארץ** TheMarker 25.6.2010, 26 ("הניסיון להעלות את גיל הפרישה באמצעות חוק ההסדרים נבלם בעבר, אך באוצר מקווים להצליח בו, מאחר שהמו"מ עם צה"ל בעניין כשל... האוצר גם מבקש לבטל חלק מהטבות המס שמהן נהנים אנשי הקבע"); אורה קורן ומוטי בסוק "ברק: הצמיחה הכלכלית מבוססת גם על השקט הביטחוני" **הארץ** TheMarker 6.12.2011, 10 (שר הביטחון טען בוועדת החוץ והביטחון כי משרד האוצר אינו מעביר כספים שהוא התחייב להעבירם למשרד הביטחון; לדבריו, משרד האוצר מוביל את המדינה למצב דומה לזה של שנת 2006 – מחסנים ריקים ומלאים חסרים בעת פקודה). ראו גם מוטי בסוק "התייעלות – אאוט; הגדלת תקציב – אין" **הארץ** TheMarker 20.8.2012, 3 ("בישיבת הממשלה... טען שר האוצר, יובל שטייניץ, כי מערכת הביטחון התייעלה בחמש השנים האחרונות ב-0.8 מיליארד שקל. שר הביטחון, אהוד ברק, טען כי התייעלות הסתכמה ב-9.4 מיליארד שקל... הפער בין משרדי האוצר והביטחון בעניין תקציב הביטחון ל-2013 הוא עצום. מערכת הביטחון יודעת את צורכי המגזר האזרחי בישראל, ובכל זאת דורשת 11.5 מיליארד שקל יותר מהסכום שהאוצר מוכן להקציב לה, 50.5 מיליארד שקל... ועדת טרכטנברג המליצה על קיצוץ בתקציב הביטחון ב-3 מיליארד שקל ב-2012"); "כן לקיצוץ בביטחון" **הארץ**, לעיל ה"ש 467 (שם נטען לגבי הפער בין נתוני התייעלות של משרדי האוצר והביטחון כי "הנתון של האוצר... נראה יותר אמין, אך האמת היא שקשה לדעת, כי תקציב הביטחון הוא קופסה שחורה, שמשרד הביטחון עושה בה כבשלו, בלי פיקוח ובקרה של האוצר"). בעניין נסיונותיו של משרד האוצר לחוקק שינויים בתקציב הביטחון באמצעות חוק ההסדרים ראו "חוק ההסדרים" **אקו-ויקי** 21.9.2011 חוק\_ההסדרים/ecowiki.org/wiki/

473 להערכתו, הקושי של משרד הביטחון להתמודד – לפחות בזירה הציבורית – עם הטענות הכלכליות של משרד האוצר הוא שהניע אותו לפנות למומחים: כך בפנייה לחברת הייעוץ "מקינזי" ובהתעקשות על המשך העבודה איתה, וכך בהקמת ועדת מומחים מטעמו לבדיקת התקציב. ראו פלוצקר "צה"ל משיב מלחמה", לעיל ה"ש 464 (ראש חטיבת התכנון בצה"ל אומר בריאיון בעניין תהליך החיסכון בצה"ל כי "בשנים האחרונות חברת הייעוץ הבינלאומית מקינזי הדריכה והובילה את התהליך הזה. למדנו ממנה המון. הפנמנו ויישמנו את מודל התייעלות שלה. היא הביאה אלינו את המקצוענים והם הנחילו לנו את הרפורמות"); מוטי בסוק "צה"ל: מקינזי צריכה לכתוב את דו"ח התייעלות כוח האדם – ללא מכרז" **הארץ** TheMarker 29.7.2012, 6 (בשיא העימות עם משרד האוצר על תקציב הביטחון, חושף שר הביטחון כי הקים בחשאי ועדת מומחים לבדיקת התקציב בראשות פרופ' אשר טישלר; מסקנתה: התקציב נשחק ב-7 מיליארד שקל לעומת מתווה ברודט בחמש השנים האחרונות). ראובן פדהצור "הוועדה להגדלת תקציב הביטחון" **הארץ** 30.8.2012, 2 (ועדת טישלר ביססה את מסקנותיה אך ורק על עמדת צה"ל בנוגע לתמונת האיזונים שהמדינה ניצבת בפניהם. "כך הצליח ברק, באמצעות תרגיל פשוט אך מתוחכם, להעניק כסות

אעיר כי בינתיים החליטה המדינה להסיר מסדר-היום את מסקנותיה של ועדת ברודט, ולמנות ועדה חדשה לבחינת תקציבה של מערכת הביטחון, שבראשה יעמוד האלוף (מיל') יוחנן לוקר:

"לפני יותר מחמישה חודשים, ב־31 באוקטובר 2013, הוחלט בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני שנערכה במשרד ראש הממשלה בתל אביב, לשלוח אל הארכיון את מסקנות ועדת ברודט לגבי תקציב מערכת הביטחון – אף שהן היו אמורות להיות בתוקף עד 2017. הקבינט החליט אז להקים ועדה חדשה לקביעת תקציב הביטחון לשנים הבאות (כנראה 2016–2025). באותה ישיבה הוחלט גם על תוספת של 2.75 מיליארד שקל לתקציב הביטחון ב־2014. ב־7 בפברואר 2014 פורסם כי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, שר הביטחון, משה (בוגי) יעלון, ושר האוצר, יאיר לפיד, החליטו שבראש הוועדה החדשה יעמוד אלוף (מיל') יוחנן לוקר, לשעבר המזכיר הצבאי של נתניהו. מאז חלפו כמעט חודשיים – והוועדה החדשה לא אויישה ולא התחילה בעבודתה. לפיכך, ברור כי תקציב הביטחון ל־2015 ייקבע שוב על ידי הממשלה – וליתר דיוק, על ידי ראש הממשלה – אחרי הריטואל הרגיל של התכנות תקשורתית פומבית בין משרדי הביטחון והאוצר, שאותו נועדה הקמתה של ועדת לוקר למנוע.<sup>475</sup>"

מקצועית מכובדת לדרישות התקציב המוגזמות של משרדו. חברי ועדת טישלר, כולם ראויים וטובים, שימשו כלי משחק בידי שר הביטחון".

474 מירב ארלוזורוב "הבורר – בנק ישראל: צה"ל לא חרג מתקציב ברודט – עד 2011" **הארץ** **TheMarker** 5.12.2011, 2; מירב ארלוזורוב "בנק ישראל החטיף לאוצר סטירת לחי" **הארץ** **TheMarker** 8.12.2011, 5 (בנק ישראל הציב את עצמו כבורר בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר בוויכוח על דוח ועדת ברודט, אבל בכך לא נפתרו הבעיות בניהול תקציב הביטחון. להערכתה, גם לאחר יצירת המתווה "נמשכים החריגות והמאבקים ביתר שאת... בכך, המטרה החשובה ביותר של ועדת ברודט – להכניס את תקציב הביטחון למסגרת ניהולית מסודרת ויציבה – לא הושגה"); מוטי בסוק "האוצר מזהיר: הגדלת תקציב הביטחון עלולה להביא לעשור כלכלי אבוד" **הארץ** **TheMarker** 16.8.2012, 8 (באשר להיקף התייעלותה של מערכת הביטחון סבור הנגיד פישר כי מערכת הביטחון עמדה בהתחייבותיה לפי מתווה ברודט). השוו מוטי בסוק "בנק ישראל נגד מערכת הביטחון: מערכת הביטחון חורגת משמעותית מהתקציב" **הארץ** **TheMarker** 23.2.2011, 1, 4–5 (דוח של בנק ישראל קובע שמערכת הביטחון חורגת באופן קבוע ומשמעותי מהתקציב, בניגוד לרוב משרדי הממשלה).

475 מוטי בסוק "לא מחכים לוועדת לוקר: מערכת הביטחון דורשת תוספת של כ־4 מיליארד שקל" **TheMarker** 1.4.2014 [www.themarker.com/news/1.2286033](http://www.themarker.com/news/1.2286033). חברי הוועדה לקביעת תקציב הביטחון לשנים 2016–2025 הם אלוף (מיל') יוחנן לוקר (יו"ר הוועדה), פרופ' בן ציון זילברפרב, פרופ' רבקה כרמי, אלוף (מיל') עמי שפרן, ענת לוין, דוד ברוך, יוסי אקרמן ואסתר דומיניסיני. מזכיר הוועדה יהיה ד"ר שוקי פרידמן. ראו מוטי בסוק "ועדת לוקר לקביעת תקציב הביטחון: רבקה כרמי בפנים, הלל קוברינסקי בחוץ" **הארץ** **Markerweek** 25.4.2014, 28.

להתייחסותו של דוח ברודט – שאליו נתייחס עד שיוחלף במתווה מעודכן – לתהליך ההפרטה בצה"ל ולהשלכותיו נחזור ביתר פירוט בפרק ג להלן.

## 8. על התמיכה הציבורית בהפרטה וקביעת מגבלות לתהליך

נושא ההפרטה אינו מוסדר בחקיקה נרחבת כפי שהיה אפשר לצפות בתחום כה מורכב ומרכזי בחיי הכלכלה בישראל. למעשה, בניגוד לתחומים רבים אחרים – שבהם הייתה מעורבות משמעותית של מערכת המשפט, במיוחד של בית המשפט העליון – בתחום ההפרטה המעורבות היא מינורית ביותר. דרך אגב, חרף עוצמתה המוסדית העצומה, נשקלת כיום הפרטה מסוימת גם במערכת המשפט עצמה<sup>476</sup> – לא רק במשרד המשפטים,<sup>477</sup> אלא גם בבתי המשפט עצמם – ולא דווקא בתמיכתה.<sup>478</sup>

476 לדיון תיאורטי נרחב בנושא הלגיטימציה של הפרטת המשפט ראו טליה פירש "הפרטת המשפט" **עיוני משפט** ל 517 (2008). ראו גם אלעד פינקלשטיין "הפרטה ורגולציה: ההסדרה המשפטית של הליך הגישור" **עיוני משפט** ל 623 (2008).

477 בנושא זה ראו עידו באום "הגעתם ללשכה המשפטית, אבל הטיפול בחוק שלכם הופרט" **הארץ** **TheMarker** 21.2.2013, 26-27 ("ההפרטה הגיעה מזמן גם לייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה: תביעות פליליות נגד עברייני איכות הסביבה וחוקי עבודה הועברו מזמן לעורכי דין פרטיים, וכך גם מכרזים רבים – אך כתיבת חוקים ותקנות אמורה להיות גבול בל ייחצה... תופעת הפרטת השירות המשפטי הציבורי מדאיגה במיוחד לנוכח היעדר השקיפות המתלווה אליה... נדמה כי איש לא היה מעלה בדעתו להפריט את הכנת תקציב המדינה... אם כך, כיצד ניתן להצדיק העברה לידי עורכי דין פרטיים של עבודה משפטית כחקיקה בתחומים הללו?").

478 הנושאים המרכזיים שבהם נשקלת הפרטה הם: (1) קביעת בוררות חובה במערכת המשפט בישראל – על-פי המוצע יוכלו שופטים להעביר תיק אזרחי שהוגש לבית המשפט השלום להליך בוררות שיתקיים לפני עורך-דין פרטי, וזאת ללא צורך בהסכמת הצדדים; (2) הפרטת מקצת תפקידיה של פרקליטות המדינה, לרבות ניסוח מסמכים משפטיים וייצוג משפטי בערכאות; (3) הפרטת הגבייה ברשויות המקומיות. ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 42-47. ראו גם תומר זרחין "תוכנית בפרקליטות: להפריט 20% מהתיקים האזרחיים לעו"ד פרטיים" **הארץ** 10.8.2011, 7; נורית רוט "שנת המשפט נפתחה בעימות בין ראשי המערכת" **הארץ** **TheMarker** 18.9.2011, 24-25 (נשיאת בית המשפט העליון ביניש תקפה את הצעת החוק לבוררות חובה שמקדם שר המשפטים נאמן: "החשש העיקרי הוא כי הצעת החוק מאפשרת הפרטה של שירותי משפט בישראל"); תומר זרחין "הכנסת תדון היום בחוק בוררות חובה; גרוניס מזהיר מהפרטת מערכת המשפט" **הארץ** 4.9.2012, 10 (נשיא בית המשפט העליון אשר גרוניס "סבור כי העברת סמכויות שיפוטיות ממערכת המשפט לגורמים הפרטיים – עורכי דין פרטיים שימונו כבוררים – שלא חלים עליהם מגבלות שופטים והתמריץ הכלכלי יעמוד בבסיס עבודתם היא בעייתית מאוד"; הוא גם מעריך כי ההצעה מעוררת קשיים חוקתיים ומעשיים, ועלולה לפגוע בעצמאותה של מערכת המשפט, וכי ספק אם היא תוביל להקלת העומס בבתי המשפט. הפתרון שהוא מציע הוא מינוי 300 שופטים נוספים למערכת המשפט, ולא הקמת "מערכת משפט מקבילה"). במועד סיום עריכת המאמר, לאחר בחירות 2013, נראה כי שרת המשפטים לבני אינה מתכוונת לקדם רפורמה זו, שיוזם קודמה. ראו הילה רוז "חיזוק שלטון החוק: לבני קוברת את הרפורמה של נאמן" **הארץ** **TheMarker** 23.7.2013, 33. עוד ראו יצחק זמיר "אל תפריטו את המשפט" **הארץ** 19.8.2011, 2. השו"ב בג"ץ 1783/00 **חיפה כימיקלים**

אחד הכותבים בנושא, מנהל מנהל מחקר ופיתוח במשרד התמ"ת, מביע הערכה מנחמת ומטרידה בעת ובעונה אחת. לדעתו, קיימת עמדת "common sense" המקובלת במנהל הציבורי בדבר גבולות ההפרטה, אולם הקיצוצים שנעשו בעשור האחרון בשירות המדינה כבר חרגו מאותה עמדה של "איש המנהל הסביר". להבנתו:

"קיימת הסכמה רחבה למדי ש'פעילויות הליבה', המכסות בעיקר את תחומי התכנון ובניית תוכניות עבודה, תקצוב וכלכלה, תשלומים לספקי הממשלה, שירותים משפטיים, מחקר והערכה, ולבסוף בקרה, פיקוח ואכיפה של החוק והסדר, אמורות להתבצע באמצעות עובדי מדינה. זאת, בעוד שאת פעילויות הממשלה האחרות, שאינן בתחום הליבה – ניתן וצריך לחתור לספק על ידי מיקור חוץ באמצעות ארגונים מהמגזר הפרטי ומהמגזר השלישי... איני יודע להשיב לעת זו על השאלה המסקרנת, מה צריכים להיות ממדי הגידול של 'עובדי הליבה' במינהל הממשלתי בשנים הבאות. ואולם, לעניות דעתי, מדובר בהגדלה הכרחית במספר העובדים, שתענה על המחסור שנוצר בעובדים בכלל ובתחומי הבקרה, הפיקוח והאכיפה של החוק והסדר בפרט. למעשה, מדובר בהשבתו של חלק קטן יחסי מהחיסכון שנוצר בכוח האדם, כתוצאה מהתרחבות מיקור החוץ בעשור האחרון..."<sup>479</sup>

בהעדר מדיניות ממשלתית ברורה בנושא, אני מתרשם כי תיאור זה קרוב למציאות, דהיינו, שקיימת נטייה ראשונית רחבה של ממשלות ישראל לבצע הפרטה או מיקור חוץ, אשר נראית למבקרים רבים כחסרת מגבלה כלשהי. "הממשלה היוצאת, בראשות בנימין נתניהו", נטען בדוח של מרכז חזן לצדק חברתי במכון ון ליר בירושלים, החוקר את מדיניות ההפרטה והאסדרה בישראל, "ביצעה הפרטה חסרת תקדים בתחומי ליבה שלטוניים – בביטחון, משפט ותכנון אסטרטגי". חמור מכך, "ההפרטות נעשו לרוב ללא פיקוח ובקרה פרלמנטרית, וכמעט ללא דיון ציבורי – גם כשמדובר בשינויים מהותיים בדפוסי הפעולה של המדינה"<sup>480</sup>. למסקנות דומות הגיע השבועון **כלכליסט** במאמר נרחב, בסכמו את הסוגיה כך: "מדינת ישראל מפריטה הכל: את השירותים שהיא

**בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נו(3) 654 (2003) (הנשיא ברק דחה עתירה נגד מינויה של עורכת-דין פרטית על-ידי היועץ המשפטי לממשלה לתפקיד של הגשת תביעות פליליות). השוו: Peter L. Murray, *Privatization of Civil Justice*, 15 WILLAMETTE J. INT'L L. & DISP. RESOL. 133 (2007).

479 בני פפרמן "לאן נעלמו 20 אלף משרות מהמינהל הממשלתי" **TheMarker** 1.1.2013 [www.themarker.com/opinion/1.1897645](http://www.themarker.com/opinion/1.1897645)

480 הדוח גם מזהה מגמות של ירידה בשקיפות, עלייה בממדי ההעסקה הקבלנית והפרטה של הפיקוח עצמו. ראו מוטי בסוק "מרכז חזן: ממשלת נתניהו ביצעה הפרטה נרחבת בתחומי ליבה שלטוניים" **הארץ** **TheMarker** 9.1.2013, 8. לדוח עצמו ראו מכון ון ליר בירושלים **סיכום קדנציה של הכנסת ה-18 בנוגע למדיניות ההפרטה בישראל – בחירות 2013** (2012) [hazan.kibbutz.org.il/hafrata/haprta\\_bishral\\_-\\_sicom\\_kdntzia\\_-\\_22\\_1\\_13.pdf](http://hazan.kibbutz.org.il/hafrata/haprta_bishral_-_sicom_kdntzia_-_22_1_13.pdf)

מספקת לאזרחים, את הפיקוח על השירותים האלה, ואחר כך אפילו את מנגנון ההפרטה עצמו.<sup>481</sup>

אך לעיתים אנו נתקלים בעמדה שלפיה אין מקום להפריט גוף מסוים, אבל ההסבר אינו מבהיר את הדברים עד תום. כך היה כאשר שר התחבורה הסביר מדוע אין בכוונתו להפריט את רשות שדות התעופה (רש"ת), בעודו מוביל מהלכי הפרטה בגופים דומים – מונופולים ממשלתיים בתחום התעבורה – כגון הרכבת ונמלי הים. לדבריו, רש"ת היא גוף ממלכתי עם יכולות של הגופים הפרטיים הטובים ביותר. רש"ת תמשיך לפעול כגוף ממלכתי – ואי אפשר אחרת במדינה המאופיינת באירועים ביטחוניים כמו ישראל, המחייבים מעורבות והיערכות ברמה הלאומית.<sup>482</sup>

אכן, לעיתים הממשלה עצמה מוכנה להורות כי אין מקום לבצע הפרטה או להמשיך בה, אבל נראה כי ברוב המקרים מדובר בתוצאה של לחץ נגדי – בין של ועדי עובדים חזקים במיוחד, בין של הציבור עצמו ובין של בית המשפט העליון – וגם אז אין הלחצים הללו משפיעים תמיד על תוצאות ההפרטה. בהמשך הדברים נראה כי דווקא במערכת הביטחון ההפרטה נעשית בקצב איטי וזהיר יותר, וניתן פרסום לעמדות הרשמיות באשר לגבולות ההפרטה.<sup>483</sup>

## פרק ב: נקודת המוצא – תפקידו ה"לאומיים" של הצבא

### 1. מבוא

לפני שנעבור לדבר על תהליכי ה"הפרטה" שהתרחשו ומתרחשים בצה"ל (בפרק ג להלן), חשוב להבהיר את נקודת המוצא של התהליך, שהייתה הפוכה בתכלית: בימי הבראשית של המדינה הוטלו על צה"ל תפקידים רבים שאינם צבאיים "טהורים". הטעמים לכך היו משולבים – אידיאולוגיים ופונקציונליים. ניתן לומר כי בישראל, כמו במדינות רבות בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, נעה המטוטלת בכיוון הפוך לגמרי מזה שבו היא נעה ימינו: כיוון של הלאמה, ובמקרה של הצבא – הלאמה ו"מיליטריזציה" של מטלות אשר מבוצעות ברגיל על ידי גורמים פרטיים או גורמי הממשל האזרחיים. חלק מהמטלות הלאומיות שהוטלו על צה"ל שוב אינן רלוונטיות

481 אמסטרדםסקי, לעיל ה"ש 73, בעמ' 4-12: "במקום משרד הפנים, חברות פרטיות קובעות את תקצוב הרשויות המקומיות; במקום משרד החינוך, חברות פרטיות בודקות בחינות בגרות; במקום משרד הבריאות, חברות פרטיות מחלקות תחליפי סם לנרקומנים ובמקום המשטרה, חברות פרטיות מפקחות אלקטרונית על מעצרי בית."

482 ראו זוהר בלומנקרניץ "שר התחבורה כץ: רשות התעופה לא תופרט" **הארץ** TheMarker 8.4.2012, 14.

483 על גבולות ההפרטה בראי המשפט העברי ראו יצחק ברט "עוד על גבולות ההפרטה" **פרשת השבוע** 373 (התש"ע) [index.justice.gov.il/Units/MishpatIvri/Gilyonot/373.rtf](http://index.justice.gov.il/Units/MishpatIvri/Gilyonot/373.rtf)

כיום, אבל חלק לא קטן מהן תקפות גם כיום, ומבוצעות על-ידי צה"ל באמצעות חיילים במדים, ובדרך-כלל גם במחנות צה"ל.<sup>484</sup>

חלק מתהליך ההפרטה המתרחש בצה"ל קשור ליחסו הדואלי של הצבא כלפי תפקידיו ה"לא-צבאיים". מחד גיסא, צה"ל מודע לכך שמבחינה מקצועית טהורה תפקידים כגון חינוך אינם תחום המומחיות שלו, שהוא אינו הגורם המקצועי הבכיר או היעיל ביותר שיכול לספק שירותים אלה, ושפעילויות כאלה אינן חלק מפעילויות-הליבה שהצבא מבקש לשמר בעידן של קיצוצים תקציביים. מאידך גיסא, הטעמים האידיאולוגיים שהובילו להטלת תפקידים אלה על צה"ל, גם אם הם אנכרוניסטיים ומיתולוגיים בישראל של ימינו, מספקים לצבא תמיכה ציבורית רחבה ומהווים חלק גדול מהדימוי שלו כ"צבא העם". כפי שנראה בפרקים הבאים, התוצאה הכוללת היא שצה"ל מנסה לקצץ בפעילויות הלא-צבאיות ה"הללו" – על-ידי ביטולן, צמצומן או העברת נטל מימונן אל מחוץ לתקציב הביטחון – וכן מחדד את מכוונותן ליעדים של הגברת הֶנְיֵעָה (המוטיווציה) לשירות, הכנה לקראתו, מיון לפני שיבוץ בצבא ושיפור מיומנויותיהם של המתגייסים.<sup>485</sup>

## 2. מהו תפקידו של הצבא בישראל? כך היה בימי הבראשית

נקודת המוצא של הדיון – אשר חוזרת ונשנית בדיון הציבורי בישראל למן הקמת המדינה ועד ימינו – היא השאלה שבכותרת: מהו תפקידו של צה"ל בישראל?

### (א) פקודת סדרי השלטון והמשפט – מבט ראשון

נפתח בפן המשפטי. ההוראה היסודית של המשפט הישראלי העוסקת בנושא ומקנה בסיס משפטי להקמת צה"ל היא סעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, ולפיה "הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזויינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה".<sup>486</sup> מלשון

484 לדיון בסיבות למעורבותו של צה"ל במשימות שאינן צבאיות גרידא, תוך השוואה לצבאות אחרים בעולם, ראו מאיר סיון "התרחבות תפקידיו של צה"ל ופרדיגמת המקצוענות החדשה: המקרה של פינוי גוש קטיף – היבטים השוואתיים ביחסי צבא-חברה" **בצל ההתנתקות: דיאלוג אסטרטגי במשבר** 233 (חיים משגב ואודי לבל עורכים, הוצאת כרמל, 2008).

485 כך, למשל, מתארת מורה-חיילת (בשנת 2011) את מטרות תפקידה: "הרעיון הוא שאם אנחנו שם, תהיה אוכלוסייה איכותית יותר וכך צה"ל יהיה איכותי יותר בעתיד." אלעד רובינשטיין "מורות-חיילות: החיילים שלהן הם תלמידים" **ynet** 8.2.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4025688,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4025688,00.html). השוו רועי צ'יקי ארד "החיילות כבר לא בסביבה" **הארץ** 19.5.2014, 11.

486 פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, ע"ר 2, תש"ח, תוס' א, א. הפקודה אושרה על-ידי הממשלה ומועצת המדינה הזמנית, וקיבלה תוקף חוקי עם פרסומה בעיתון הרשמי ביום 21.5.1948. הבסיס המשפטי להקמת צה"ל הושלם בפקודת צבא-הגנה לישראל, התש"ח-1948 – פקודה מס' 4 לשנת תש"ח. לדיון ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 71–74; זהבה אוסטפלד **צבא נולד** כרך ראשון 102–110 (משרד הביטחון – ההוצאה לאור, 1994).

הפקודה עולה המסקנה הלכאורית כי תפקידו של צבא ההגנה לישראל הוא לנקוט את הפעולות – הבטחוניות באופיין – הדרושות לשם הגנתה הפיזית של המדינה.<sup>487</sup> אולם למן הקמת המדינה הוטלו על צה"ל שלל תפקידים שאינם בעלי אופי צבאי בטחוני מובהק. אכן, "בשנותיה הראשונות של המדינה היה צה"ל המכשיר המרכזי בידי השלטון לביצוע משימות לאומיות רבות ומגוונות. צה"ל היה מעורב במשימות התיישבות, בהקניית השכלה לעולים חדשים, בסיוע לקליטת עלייה ובסיוע למשימות חינוך ורווחה".<sup>488</sup>

בדוחק ניתן ליישב תפקידים אלה עם לשון הכתוב אם נחשוב עליהם כעל תפקידים לאומיים במובנו הרחב של הביטוי, קרי, פעולות שנדרשו לשם התמודדותה של המדינה עם המצוקות הקיצוניות של שנות הבראשית: קליטת עלייה בהיקף נרחב; מחסור במזון, בדירור ובכל פריט חומרי אחר; ניתוקה הפיזי של ישראל מהמדינות השכנות; וכמובן, מאבק בטחוני תמידי.<sup>489</sup>

### (ב) טעמים מעשיים ורעיוניים

להערכת, לשימוש בצה"ל לשם הגשמת מטרות לאומיות היו שני פנים: האחד, הפעלת הצבא לשם יישום מדיניות הממשלה בשל כורח הנסיבות – היותו הזרוע האפקטיבית ביותר של השלטון; והאחר, הפעלת הצבא מטעמים אידיאולוגיים לשם יישום משנה חברתית ומדינית.

**באשר לפן הראשון:** כידוע, במהלך העשורים שקדמו להקמת המדינה הקימה בריטניה מערכת של מנהל קולוניאלי בארץ-ישראל. הייתה זו מערכת רבת עוצמה, שכללה לא פחות מארבעים וחמש מחלקות, ואשר מילאה תפקיד מרכזי בכל תחומי הכלכלה, החברה והמשפט בתחום המנדט.<sup>490</sup> מעבר למערכת הממשל הבריטית (ובאישורה) פעלו ביישוב היהודי שתי מערכות ששימשו גם הן תשתית למדינה שבדרך – ההסתדרות הציונית (היא הסוכנות היהודית) וכנסת ישראל.<sup>491</sup> לאחר שהסתבר כי סיום המנדט קרוב, הוקמה (באוקטובר 1947) "ועדת המצב", שנועדה להכין את הממסד

487 "הכוח המזויין שהוקם בסערת המלחמה נועד להגן על מדינת ישראל ולהבטיח את שרידותה הפיסית, ותור שכזה הוטל עליו להדוף את הפלישה של צבאות ערב, להשיג בתחומי ארץ-ישראל מרחב טריטוריאלי רציף וגדול ככל שיתאפשר ולשמור על הגבולות. אבל כבר מלכתחילה היה צה"ל מעורב, במישרין ובעקיפין, בעיצוב דמותה של החברה הישראלית ואורחות חייה – ובכלל זה גם במשימות אזרחיות בתחומי ההתיישבות, החינוך וקליטת העלייה." זאב דרורי **אוטופיה במדים 6** (המרכז למורשת בן-גוריון, 2000) (להלן: דרורי **אוטופיה במדים**).

488 מיכה פופר "צה"ל כמחנך לפטריוטיזם" **פטריוטיזם – אוהבים אותך מולדת** 195, 207 (אבנר בן-עמוס ודניאל בר-טל עורכים, 2004).

489 ראו, למשל, אריה קרמפף "כינונו של מושג העצמאות הכלכלית בשיח הישראלי, 1948–1966" **עיונים בתקומת ישראל** 19, 1, 4 (2009).

490 ראו יעקב ראובני **ממשל המנדט בא"י – ניתוח היסטורי-מדיני** 7, 36 (הוצאת בר-אילן, 1993); יונתן פיין **כך נולדה – הקמת מערכת הממשל הישראלית, 1947–1951** 58–59 (כרמל ירושלים, 2009).

491 ראו פיין, שם, בעמ' 41–43.

היישובי למעבר משלטון מנדטורי למדינה עברית ריבונית.<sup>492</sup> למודל הממשל הבריטי הייתה השפעה גדולה על ועדת המצב הן מאחר שהוא נתפס כמבנה ראוי למערכת ממשל מודרנית במזרח התיכון והן מן הטעם המעשי של ניסיון לשמור על רציפות ויציבות שלטונית.<sup>493</sup> בסופו של דבר, בתהליך מהיר עד כדי בלתי-נתפס, ובתנאי מלחמה, הכריז דוד בן-גוריון על הקמת מדינת-ישראל. גופי-המעבר השלטוניים שהוקמו – מועצת העם ומנהלת העם – נהפכו למועצת המדינה הזמנית ולממשלה הזמנית, בהתאמה, וממשלת ישראל החלה לפעול.<sup>494</sup> נוסף על הקשיים שתוארו לעיל, חלק גדול מן התשתית השלטונית שהקימו הבריטים נעלמה בן-יום: כל עובדי המדינה הבריטים ורוב עובדי המדינה הערבים שוב לא היו בין גבולות המדינה, וגם המשך העסקתה של הפקידות היהודית ששירתה בממשלת המנדט הוטל בספק – "מצד אחד נחשבה הפקידות היהודית המנדטורית למקצועית ומשכילה יותר מן הפקידות המקצועית במחלקות הוועד הלאומי והסוכנות, ואולם מהצד האחר הועלו ספקות לגבי נאמנותם, וכמה מהם גם הואשמו בקבלת שוחד".<sup>496</sup>

לנוכח המגבלות הקשות שהכבידו את פעילותם של משרדי הממשלה במדינה הצעירה,<sup>497</sup> סיפק הצבא לממשלה כוח-אדם משמעותי,<sup>498</sup> זמין וממושע (יחסית), שהיה נכון לבצע משימות לאומיות בהיקף נרחב ובפקודה.<sup>499</sup> זאב דרורי מוסיף נדבך

492 ראו שם, בעמ' 13 ו-45 (פיין מסביר ש"ועדת המצב" הוקמה דווקא בשל ריבוי הגופים הקיימים, אשר פעלו לעיתים משקולים תנועתיים או מפלגתיים צרים).

493 ראו שם, בעמ' 58–59.

494 לדיון ראו פנחס מדינג "מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה" שנה ראשונה לעצמאות 1948–1949 69 (מרדכי נאור עורך, התשמ"ח).

495 לעניין תוצאותיה הדמוגרפיות והגיאוגרפיות של המלחמה ראו בני מוריס 1948: תולדות המלחמה הערבית-הישראלית הראשונה 438 ואילך (עם עובד, 2010); דוד טל "מבט גאוגרפי-היסטורי על עקירה והתיישבות במלחמת העצמאות ולאחריה" עיונים בתקומת ישראל 12, 605 (2002).

496 ראו פיין, לעיל ה"ש 490, בעמ' 58–61 (הציטוט מעמ' 59). לדיון מרתק ונרחב ראו נתן ברוך "המרירות שלא פגה: פרשת 'ועדות הטיהור' לבדיקת עובדי ממשלת המנדט במעבר למדינת-ישראל, תש"ח-תש"ט" עם במלחמה 45 (מרדכי בר-און ומאיר חזן עורכים, ירושלים, 2006).

497 הנה דוגמה: ערב סיום המנדט מנה סגל משרד הפנים בחיפה 6 פקידים בריטים, 62 פקידים ערבים ו-27 פקידים יהודים. מייד לאחר הקמת המדינה הגיעו לעבודה רק 27 הפקידים היהודים, 12 מהם נשלחו למשרד האוצר, ובמקומם הגיעו רק 5 פקידים חדשים. ראו פיין, לעיל ה"ש 490, בעמ' 153. דברים דומים ניתן לציין לגבי כלל מערכות הממשל, לרבות מערכת המשפט. ראו, למשל, פנינה להב ישראל במשפט – שמעון אגרנט והמאה הציונית 119 (1999). למבט מן הצד האנגלי ראו הדרה לזר המנדטאטורים – ארץ ישראל, 1940–1948 פרק 12 (כתר, מהדורת 2003) וכן מוטי גולני הנציב האחרון 197 ואילך (2011).

498 בסיום מלחמת העצמאות שירתו בצה"ל 108,000 חיילים – "כעשירית מכלל האוכלוסייה, והרבה יותר מכך מבחינת המשקל האיכותי והמקצועי" (דרורי אוטופיה במדים, לעיל ה"ש 487, בעמ' 6).

499 קשה לחלוק על הדעה כי ההתיישבות באזורי הספר ולאורך הגבולות, במדינת-ישראל הצעירה וחסרת הגבולות המוכרים, הייתה גם חיונית וגם מסוכנת וקשה. באופן דומה, גם הצורך בעידוד



פונקציונלי נוסף כאשר הוא מעריך כי ב"עזרת צה"ל, שהיה כפוף לו במישרין, ביקש בן-גוריון לעקוף מכשולים פוליטיים ומפלגתיים, להתגבר על נהלים בירוקרטיים ועל מאבקים בין-משרדיים ולגייס את הדור הצעיר, בפנייה בלתי-אמצעית, לשורה של משימות לאומיות ולגיבוש ערכי היסוד של חברת ההגירה החדשה, ההולכת ונבנית".<sup>500</sup>

פה יש להוסיף הערה בדבר חלוקת התפקידים בין צה"ל לבין משרד הביטחון: לאחר הקמת המדינה בחר בן-גוריון ליצור מבנה ארגוני שבו כל נושאי הביטחון "היו באחריותן של שתי זרועות ביצועיות עיקריות אשר יפעלו בצורה משולבת בכל הדרגים אך ללא קשרי כפיפות ביניהן: האחת – זרוע צבאית, המטה הכללי של צה"ל ובראשה הרמטכ"ל, יועצו הצבאי של שר הביטחון ומפקד על הצבא... והאחרת – זרוע אזרחית, של משרד הביטחון, ובראשה מנכ"ל המשרד, העוזר המשקי של שר הביטחון. שתי הזרועות כפופות ישירות לשר הביטחון".<sup>501</sup>

ההחלטה להוציא מידי הצבא את הצד המשקי נבעה משיקולים רבים. נימוק מרכזי אחד היה הרצון לשחרר את הרמטכ"ל מנטל הטיפול בענייני כספים, ומן הדאגה לייצור ולהספקה של מוצרים ושירותים, כדי לאפשר לקצינים להתמקד בתחום האחריות המקצועית העיקרי שלהם – ההיערכות הצבאית למערכה. נימוק מרכזי שני היה הרצון "להעניק למערכת האזרחית משקל נגד, שיפחית במקצת את עוצמתה הרבה של המערכת הצבאית, ובכך להפיג במשהו את החששות מפני 'סכנת המיליטריזם' למשטר הדמוקרטי".<sup>502</sup>

אבל מהו בדיוק "אזרחי" ומהו "צבאי"? אחת האפיוזודות המרתקות בנושא קשורה ליצירת מערך הגיוס לצה"ל. לצורך כך נלך שלב אחד אחורה בזמן: עוד לפני הקמת המדינה התמודדו מנהיגי היישוב עם הצורך בגיוס כוח-אדם לשם יצירת כוח מגן צבאי. אלא שכל עוד היה השלטון הבריטי ריבון, נשענו פעולות הגיוס של הסוכנות היהודית והוועד הלאומי על תמיכה ציבורית ופוליטית של כל הכוחות הפוליטיים ביישוב היהודי ועל מרות וולונטרית. לשם רישום וגיוס השנתונים של שירות-החובה ביישוב היהודי בארץ כתשתית לבניית צבא, הוקם בשלהי שנת 1947 גוף בשם "מרכז המפקד לשירות העם", אשר במועצה העליונה שלו שותפו נציגים מכל המפלגות, העדות, הארגונים הכלכליים, ההתיישבות העובדת והפרטית, הרשויות המקומיות וארגוני הנשים.<sup>503</sup>

לאחר הקמת המדינה החליטה הממשלה הזמנית להפקיד את האחריות לגיוס כוח-אדם

החקלאות היה ברור במדינה שבה עיבדו החקלאים רק 10% משטח המדינה וייצרו רק 15% ממזונותיה של האוכלוסייה (היתר, 85%, יובא מחוץ למדינה). ראו שם, בעמ' 64, 83.

500 שם, בעמ' 3.

501 אריה בועז **שורשי משרד הביטחון – גיבוש המבנה ותחומי האחריות 1948–1952** (מודן ומשרד הביטחון – ההוצאה לאור, 2013). כן ראו לעיל ה"ש 451.

502 שם, בעמ' 34–40 (הציטוט מעמ' 40).

503 ראו פנחס גוברין **צו קריאה תש"ח – התגייסות היישוב למערכה** 23–26 (הוצאת מערכות, 1976); בועז, לעיל ה"ש 501, בעמ' 191.

לצבא בידי משרד הביטחון דווקא, ולא בידי צה"ל.<sup>504</sup> שלטונות הצבא, אשר הקמת "מרכז הגיוס" לא הייתה לרוחם, מתחו ביקורת על העדר קו מנחה בהפעלתם של מערך הגיוס ומערכת הבקרה והפיקוח על סדרי הגיוס, ולפיכך לחצו להקמת מוסד ממשלתי שיעסוק בגיוס ויפעל במתואם ובמשולב עם הצבא.<sup>505</sup> חוק שירות בטחון, התש"ט-1949,<sup>506</sup> אשר נכנס לתוקפו ב-1 באוקטובר 1949, הסדיר מבחינה חוקית את הגיוס לשירות-חובה ולמילואים. החוק הפקיד בידי בעלי-תפקיד שכוננו "פוקדים" את רוב הסמכויות בנוגע לגיוס, "אולם החוק לא קבע מי יהיו פוקדים, אזרחים או אנשי צבא. שר הביטחון מינה בדצמבר 1949 פוקדים אזרחיים וצבאיים בהתאם לשטחי הפעולה: הפוקדים האזרחיים היו אחראים לפרסום צווי התייצבות וגיוס... והפוקדים הצבאיים עסקו בכל הקשור לטיפול בחיילים לאחר שחויילו. לפיכך נמשך הנוהל הקודם, שלפיו משרד הביטחון הוא שגייס את האזרחים".<sup>507</sup> קיומם של שני גופים המטפלים בגיוס גרם לחיכוכים בין צה"ל לבין משרד הביטחון, אולם רק בשנת 1966 הועברה האחריות למיונם ולישיבוץ של המתגייסים ממשרד הביטחון לצה"ל.<sup>508</sup>

כפי שדברים אחרונים אלה מרמזים, השיקולים שהנחו את תכנונו והקמתו של צה"ל כללו, לצד השיקולים הפונקציונליים, גם פן נוסף של שיקולים אידיאולוגיים.

**באשר לפן השני:** צה"ל אינו ממשיכה של אחת ממחלקותיה של ממשלת המנדט, אלא הוא יציר המדינה החדשה.<sup>509</sup> ככזה נוצר צה"ל מלכתחילה על-פי תכנון אידיאולוגי: צבא המדינה מבוסס על גיוס-חובה נרחב ל"צבא העם".<sup>510</sup> הוא גוף לאומי

504 זאת, תוך שינוי שמו של הגוף המגייס ל"מרכז הגיוס של משרד הביטחון" אך ללא שינוי מהותי במבנה, בארגון או בסדרי עבודתו של אותו גוף. בועז, לעיל ה"ש 501, בעמ' 193.

505 שם.

506 חוק שירות בטחון, התש"ט-1949.

507 בועז, לעיל ה"ש 501, בעמ' 194, 196 (הציטוט מעמ' 196).

508 מעניין שארבעים שנה לאחר-מכן, בשנת 2006, קיים צה"ל הליך פנימי דומה במטרה להפחית חיכוכים ולהקל את ביצועו השוטף של תהליך המיון והחיול, כאשר הקים את יחידת "מיטב". זו יחידה שתי יחידות נפרדות: מנהל הגיוס (מנה"ג), שהיה אחראי להליכי האיתור והמיון של המיועדים לשירות ביטחון; ובסיס הקליטה והמיון (בקו"ם), שהיה אחראי לחיילים למן חיולם ועד לשיבוץם ביחידות ובקורסים. ראו שם, בעמ' 199-205, 277. ראו גם "מיטב (צה"ל)" ויקיפדיה 5.8.2013 מיטב\_(צה"ל)/he.wikipedia.org/wiki/.

509 על תהליך הקמתו של צה"ל ראו ספרה של אוסטפלד, לעיל ה"ש 486, על שני כרכיו במלואם. לדיון מועיל על יחסי-הגומלין שבין צה"ל לבין החברה הישראלית שהלכה ונוצרה בעשור הראשון למדינה ראו זאב דרורי "צבא וחברה במדינת ישראל בשנות החמישים" **עיונים בתקומת ישראל** 16, 243-274 (2006).

510 שתי הערות בעניין זה: ראשית, אף שמודל "צבא העם" עודנו תקף עקרונית, חלה בו שחיקה מדאגה, ויש הסבורים כי יש להחליפו במודל של צבא מקצועי. לדיון בנושא זה ראו להלן פרק ג וכן גילי כהן "2012: שפל של שבע שנים במספר המתגייסים לצה"ל" **הארץ** 20.2.2012 www.haaretz.co.il/news/politics/1.1645650 (להלן: גילי כהן "2012: שפל במספר המתגייסים לצה"ל"). שנית, המודל שנבחר (ואשר מתואר ברשימה זו) היה של גיוס כללי לצבא, אשר מקצה כוחות גם למטרות ממלכתיות לא-צבאיות. היה אפשר כמובן לבחור במודל אחר, שבו רק מקצת

(יחיד ומאחד), א-פוליטי<sup>511</sup> וממלכתי<sup>512</sup>, הכפוף למרותה של הממשלה האזרחית<sup>513</sup>,

כוח-האדם יגויס לצה"ל והיתר ישרתו "שירות לאומי אזרחי", מבלי לתת את כוח המיון לצה"ל ותוך העמדת כוח-אדם "אזרחי" לרשות המדינה לשם הגשמת מטרות לאומיות. הדברים חשובים במיוחד בתקופה זו, שבה מודלים אלה שבים ונידונים בהקשר של גיוסן של אוכלוסיות החרדים והערבים לשירות לאומי. נושא השירות הלאומי זוכה זה שנים רבות בחשיבה רבה. בין היתר ראוי לציין את "הוועדה לכינון שירות לאומי אזרחי" (ועדת עברי), אשר המליצה לממשלת ישראל (בשנת 2005) לאפשר שירות לאומי ואזרחי לכל אזרחי ישראל ותושביה אשר אינם נקראים לשירות ביטחון או פטורים ממנו. שירות זה יתקיים בפיקוח ממשלתי וציבורי, יתבסס באופן מרבי על מיקור חוץ-ממשלתי ויישם באופן מודולרי והדרגתי, ובמקביל תישמר העדיפות והבכורה של שירות-החובה הצבאי. ראו הוועדה לכינון שירות לאומי-אזרחי "המלצות ביניים" (2005) [most.gov.il/ncs/Documents/hamlatsot\\_ivri.pdf](http://most.gov.il/ncs/Documents/hamlatsot_ivri.pdf). לסקירה מועילה ראו "שירות לאומי" ויקיפדיה 25.6.2013 [he.wikipedia.org/wiki/שירות\\_לאומי](http://he.wikipedia.org/wiki/שירות_לאומי).

511 בן-גוריון הסביר כי מחד גיסא, "חייל יש לו חופש המחשבה ככל אזרח במדינה, והוא רשאי להצטרף לכל איגוד וגוף כלכלי, תרבותי ומדיני הקיים במדינה כחוק", אולם מאידך גיסא, "שבועת-האימונים שנשבע כל חייל מחייבת אותו להעדיף זיקתו לחוקי המדינה ולצווי מפקדיו המוסמכים על פני כל זיקה אחרת. אין חייל רשאי לקבל שום הוראה הנוגעת נגיעה ישירה או עקיפה בענייני הצבא – משום גוף חיצוני, משום ארגון ומפלגה... כל פעילות מפלגתית אסורה בתוך מחנות צבא". דוד בן-גוריון "על מבנה הצבא ודרכו" **צבא ובטחון** 138, 141–142 (הוצאת מערכות, 1955). ראו, באופן דומה, אורי בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל – הסבר סוציולוגי-היסטורי** 54–55 (אוניברסיטת תל-אביב, 2012) (להלן: בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**).

512 על תפיסת הממלכתיות בישראל ראו ניר קידר **ממלכתיות: התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון** 132 (2009) (להלן: קידר **התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון**); אבי בראלי וניר קידר **ממלכתיות ישראלית** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 87, 2011); דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 3 (צה"ל נראה לבן-גוריון כ"כלי ממלכתי ראשון במעלה, שיש לנתקו מהמערכת הפוליטית ומלחצים מפלגתיים"). על הקמת צה"ל כצבא ממלכתי ראו אוסטפלד, לעיל ה"ש 486, בעמ' 599–752.

513 לדברי בן-גוריון, "הצבא אינו אלא זרוע הביצוע, זרוע ההגנה והבטחון, של ממשלת ישראל. המשטר במדינה, קווי-המדיניות... הכרות מלחמה ועשיית שלום, ארגון הצבא ועיצוב דמותו – כל אלה הם בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות". בן-גוריון, לעיל ה"ש 511, בעמ' 141. אותו עיקרון עולה מהוראת ס' 3 לפקודת צבא-הגנה לישראל מיום 26.5.1948 – האקט המשפטי שהקים את צה"ל – אשר קבע את החובה להישבע אמונים והורה כי "כל אדם המשרת בצבא-הגנה לישראל חייב להשבע שבועת-אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולשלטונותיה המוסמכים". אלא ששבועת-האמונים לבדה לא הבטיחה את מרותה הגמורה של הממשלה ושלה בלבד על צה"ל, כפי שעולה מן ההתנגשויות שהיו לבן-גוריון עם אצ"ל ולח"י – לרבות פרשת אלטלנה – ועם מטה הפלמ"ח, אשר פורק כגוף אוטונומי. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 23–28, 34. לימים, בעקבות ההמלצות של ועדת אגרנט, אשר חקרה את מלחמת יום-הכיפורים, כוננה הכנסת השמינית, בשנת 1976, את חוק-יסוד: הצבא, ס"ח התשל"ו 154, המוסיף לפקודה הוראות בעניין כפיפותו של הצבא לממשלה, מעמדו של ראש המטה הכללי וכפיפותו לשר הביטחון. לדיון שיטתי בחוק-היסוד ראו מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור **חוק-יסוד: הצבא** 80–83 (האוניברסיטה העברית בירושלים, יצחק זמיר עורך, 2000). היחסים בין התחום האזרחי לבין התחום הבטחוני בישראל מורכבים כמובן

ובכך הוא מגן לא רק על עצמאותה של המדינה, אלא גם על משטרה הדמוקרטית.<sup>514</sup> בדיוק משום שלאחר מלחמת העצמאות נהפך צה"ל ל"מוקד של הזדהות לאומית, וסמל להגשמה הציונית החלוצית", והיה גורם ש"ניצב מעל למחלוקות הפוליטיות והאידיאולוגיות ומעבר לפיצולים העדתיים והסקטוריאליים",<sup>515</sup> בחר בן-גוריון בצבא כסוכן מרכזי בתהליך החברות (סוציאליזציה) וביצירת הישראלי "החדש"<sup>516</sup> והפטריוטי,<sup>517</sup> וכן בקיום המטרות הלאומיות – במיוחד אלה הקשורות לקליטת עלייה, להכשרה חקלאית, להתיישבות ולבניין הארץ.

בהקשר זה חשוב לעמוד על מונח-יסוד מימי הבראשית, אשר שגור גם כיום אך מוכר מעט פחות – ה"ממלכתיות" (Statism). בן-אליעזר מתאר את הממלכתיות כ"עקרון שליטה" שנוגד באירופה באמצע המאה התשע-עשרה. במרכזו מדינה טריטוריאלית, בירוקרטית וריכוזית, ששלטה באוכלוסייה בשאיפה לגייסה למטרות קולקטיביות, תוך הכפפה של ארגונים פנים-מדינתיים – כגון גורמים דתיים, אתניים, ואפילו תעסוקתיים –

---

הרבה יותר. לדין מקיף ראו אוסטפלד, לעיל ה"ש 486, בעמ' 757–797, וכן **צבא שיש לו מדינה?** **מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל** (הוצאת כרמל, גבריאלי (גבי) שפר, אורן ברק ועמרים אורן עורכים, 2009); בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 52.

514 ראו ברוח זו אוסטפלד, לעיל ה"ש 486, כך ב, בעמ' 752 (המציינת כי תמיכת הממשלה במדיניותו של בן-גוריון לאקד את הצבא "סייעה לא רק בגיבושו של צה"ל כצבא ממלכתי ואחיד, אלא גם לבסוס המשטר הדמוקרטי של המדינה ועקרונותיו: קיום פיקוד נאמן לדרג המדיני, דה-פוליטיזציה של הצבא, הכפפתו למרות הדרג המדיני העליון ואכיפת הפיקוח עליו").

515 "ובן גוריון, בעל החושים האינסטרומנטליים המחודדים, בוודאי היה ער לכך" – ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 32.

516 על יצירת הישראלי והישראליות, ועל תפקידו של הצבא בכך, ראו אורי בן-אליעזר **דרך הכוונת: היווצרותו של המיליטריזם הישראלי – 1936–1956** (דביר, 1995) (להלן: **היווצרותו של המיליטריזם הישראלי**) ("בתוכנית להפוך את הצבא לבית ספר לחיברות התגלמה השאיפה לכונן את העולה כאדם חדש, ישראלי מזן מיוחד"); דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 133 ("כור ההיתוך" נועד ליצור ישות קולקטיבית אחת אשר "מבלי לומר זאת במפורש... נועדה להיברא בצלמה של האליטה השלטת, בסימן של תרבות אשכנזית-חילונית, מנוגדת לתרבות היהודית-גלותית והמסורתית-דתית ומעוגנת בתפיסות של חוגי מפא"י"). ראו גם: BARUCH KIMMERLING, *THE INVENTION AND DECLINE OF ISRAELINESS: STATE, SOCIETY, AND THE MILITARY* 89 et seq. (Univ. of California Press 2001) ("[T]he military... was to be the major mechanism for creating the new Israeli man or woman, at least in the younger generations... She or he was supposed to be healthy, muscular, a warrior, industrious, hard-working, rational, modern, Western or 'Westernized,' secular, a vernacular, accentless Hebrew speaker, educated..."; id., at 101).

517 פופר מדגיש כי צה"ל לא פעל רק במישור הצבאי הטהור, אלא היה מכשיר לאומי וגורם מתוך במובן הרחב. הוא מתאר את צה"ל כ"צבא שליחות", להבדיל מ"צבא מקצועי", דהיינו, כצבא אשר מדגיש את "אהבת העם והארץ" (כלומר, מתוך לפטריוטיות) לא פחות מכפי שהוא מקנה הכשרה צבאית במובנה הטכני. ראו פופר, לעיל ה"ש 488, בעמ' 201.

למרות המדינה, למוסדותיה ולחוקיה.<sup>518</sup> זו בדיוק הייתה מטרתם של בן-גוריון וחבריו: יצירת מבנה כוללני וריכוזי של המדינה, שאינו מייצג תנועה או מגזר ספציפיים בחברה, אלא את "רצון הכלל", ואשר מכפיף את הארגונים השונים שפעלו ערב הקמת המדינה למרותה.<sup>519</sup>

ד"ר ניר קידר מסביר כי תפיסת הממלכתיות של בן-גוריון התבטאה, בין היתר, ברעיון ששירותים בסיסיים – כגון ביטחון, בריאות, עזרה סוציאלית, חינוך ועוד – צריכים להינתן לכלל האוכלוסייה בצורה אוניוורסלית והוגנת, בין במישרין על-ידי מוסדות ממלכתיים ובין בפיקוחם.<sup>520</sup> דוגמה לרעיון זה הוא רואה במאבקים לפירוק המחותרות ולהקמת צבא עם ממלכתי.<sup>521</sup> לדבריו:

"הקמתו של צבא ממלכתי, הכפוף לממשלה האזרחית הנבחרת, הדגישה לא רק את ריבונותה של המדינה ואת המונופול שיש לה על הכוח, אלא גם את העובדה שצבא זה, על כל יחידותיו מייצג את האוכלוסייה כולה ומגן עליה, כלומר שהוא אינו מיליציה לוחמת הכפופה למפלגה או לארגון המייצגים מגזר כלשהו באוכלוסייה..."

[בן-גוריון ראה בצה"ל] לא רק צבא הגנה עממי ('צבא העם') המבוסס על גיוס האוכלוסייה כולה... אלא צבא בעל תודעה אזרחית, כלומר צבא ממלכתי שעוסק במשימות ביטחוניות ובד בבד הוא מודע גם לצרכים האזרחיים הממלכתיים של המדינה ומנצל את כוחו המאורגן כדי לסייע במילוי צרכים אלה, למשל בנושאי קליטת העלייה, החינוך, בריאות הציבור או צמצום הפערים החברתיים בתקופת העלייה הגדולה ואחריה.<sup>522</sup>

518 "אפילו היבטים תרבותיים כמו שפה והיבטים חברתיים כמו מקום מגורים, חינוך, בריאות או יחס לטבע, זכו לפיקוח המדינה." בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 51.

519 "בשמה של הממלכתיות הוחלשו גופים התנדבותיים רבים ובמקומם הוקמה בירוקרטיה מדינתית חזקה." שם, בעמ' 51–52.

520 קידר מציין כי תפיסת הממלכתיות של בן-גוריון חרגה מעבר למסגרת המוגבלת שהפורמליזם הפוזיטיבי מקנה: "לממלכתיות הבן-גוריונית היה פן ערכי ואפילו משיחי, שהציונות היא מהפכה כוללת". קידר גם מודע למגבלותיה של הממלכתיות הבן-גוריונית – למשל, ביחס לאזרחיה הערבים של ישראל ("שחיו לאורך כל תקופת כהונתו כראש ממשלה תחת משטר צבאי מפלה ומשפיל"). ראו ניר קידר "הממלכתיות הרפובליקנית של שופטי בג"צ ושל בן-גוריון – חזרה לבג"צ 144/50 שייב נ' שר הביטחון" **עיונים בתקומת ישראל** 14, 131, 149 (2004) (להלן: קידר "הממלכתיות הרפובליקנית של שופטי בג"צ ושל בן-גוריון").

521 קידר מציין שלושה מאבקים של הממשלה – לפירוק המחותרות ולהקמת צה"ל; לביטול ה"זרמים" בחינוך ולכינון החינוך הממלכתי; ונגד "חתרנות פוליטית-תנועתית" בארגוני עובדים (מאבק אשר בא לידי ביטוי, לדוגמה, בשבירתה של שביתת הימאים, בין היתר תוך שימוש בצה"ל) – כמאבקים החקוקים בזיכרון הקולקטיבי הישראלי בהקשר של ממלכתיות. קידר **התפיסה האזרחית של דוד בן-גוריון**, לעיל ה"ש 512, בעמ' 113 ו-87.

522 שם, בעמ' 132 וה"ש 17.

קידר מוסיף עוד כי בשם הממלכתיות, כפי תפיסתו, פעל בן-גוריון לא רק ליצירת מוסדות מרכזיים למדינה – כגון מערכת חינוך, מערכת משפט, מנהל וכאמור צבא – אלא גם "להטמעת המודעות לחשיבות כיבוד החוק, הסדר והמרחב הציבורי ולהטמעת הצורך לגלות אחריות אזרחית".<sup>523</sup> קידר רואה ב"ממלכתיות" תרגום לתפיסה המודרנית של המשפט כמתווה נורמות אחידות, אימפרסונליות ושוויוניות, המבטאות את האינטרס הכללי של המדינה, שהוא נפרד ושונה מרצונם האישי, הפרטני, של בני-האדם הפועלים במדינה.<sup>524</sup>

אורי בן-אליעזר מאיר כמה נקודות חשובות נוספות המסבירות את שילובו של צה"ל במושג הממלכתיות. לדבריו, תפיסתו של בן-גוריון באשר למושג "ביטחון" הייתה רחבה מאוד, ועם השנים רק הלכה והתרחבה. ביטחון, לפי בן-גוריון, אינו אפשרי בלי עלייה; ביטחון פירושו התיישבות, עצמאות כלכלית, טיפוח מחקר מדעי, תעשייה, "היחלצות הנוער למשימות קשות ומסוכנות וכן הלאה".<sup>525</sup> במקביל גייסה גישת הממלכתיות את החברה כולה לביצוע משימות שונות.<sup>526</sup> החברה הישראלית של שנות הבראשית "לא התקרבה במובנים רבים לרפוס הליברלי הטיפוסי למדינות המערב. היא הושתתה על עקרונות קולקטיביסטיים... שהעמידו במרכז, ולו מבחינה סמלית, את טובת הכלל, ואת רצון הרוב".<sup>527</sup> בן-גוריון הוסיף לצה"ל תפקיד מרכזי לא רק בלחימה, אלא גם בבניין האומה ובכינון המדינה.<sup>528</sup> לדעתו של בן-אליעזר, בן-גוריון בחר במכון

523 קידר "הממלכתיות הרפובליקנית של שופטי בג"צ ושל בן-גוריון", לעיל ה"ש 520, בעמ' 133. בהסתמך על פרשנותו זו ביחס לעמדתו של בן-גוריון, שואף קידר להסביר את פסק-הדין המפורסם בעניין **שייב** (הוא בג"צ 144/50 **שייב נ' שר הבטחון**, פ"ד ה 399 (1951)), ורואה את בן-גוריון, את רשויות החינוך ואת בית-המשפט העליון כמי ש"פעלו להלכה למעשה ממניעים ממלכתיים-רפובליקניים דומים בבקשם לעצב חברה אזרחית פעילה ולהטמיע את ערכי השוויון, הדמוקרטיה ושלטון החוק" (שם).

524 מכאן הדגש ששמה תפיסת ה"ממלכתיות" (גם) בפן הפורמלי של החיים האזרחיים: "דמוקרטיה, מערכת משפט אוטונומית, מנהל ציבורי מקצועי ואפוליטי, מערכת חינוך כללית, מערכת רווחה כללית וצבא ממלכתי אפוליטי הכפוף לחוק ולממשלה הנבחרת" – ראו קידר "הממלכתיות הרפובליקנית של שופטי בג"צ ושל בן-גוריון", לעיל ה"ש 520, בעמ' 138, 149 וה"ש 46 (הציטוט מעמ' 149). ראו גם בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 52 (המדינה כמפיצה "עקרונות של רציונליזציה ופורמליזציה", כמחוקקת "חוקים יפים לכל נפש" שהיו אמורים להפוך את ישראל ל"מדינת חוק").

525 בן-אליעזר **דרך הכוונת**, לעיל ה"ש 516, בעמ' 295. ראו עוד דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 28–32.

526 מכאן תיאורה של ישראל על-ידי חוקרים שונים כ"חברה מגויסת" או כ"תרבות מגויסת". ראו בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 52.

527 "ההציגו עיקרון זה, המונהג על-ידי המדינה, כעדיף על פני חירויותיו של הפרט וצרכיו האישיים". שם, בעמ' 52.

528 שם.

ל"טשטש את הגבולות בין חיילים ואזרחים, מתוך שאיפה להקים "עם עובד-לוחם" שישלב הגנה עם בניין.<sup>529</sup> צה"ל נראה למנהיגי המדינה –

"כסוכן התיווך המרכזי, שיהפוך את האוכלוסייה היהודית ההטרונגית לאומה אחת בעלת רצון ויכולת להשתתף במלחמה. אחריותו של הצבא על המעברות, שבהן שוכנו מרבית העולים, נוצלה לקירובם לפרוייקט הביטחון. הצבא דאג למגורים, לתחבורה, לאספקת מזון, להוראה, לטיפול בילדים, לפעולות תחזוקה, לעזרה רפואית וכדומה... [הצבא לא הוצג] בתפקידו העיקרי, כמכשיר חברתי של אלימות מאורגנת, אלא כצבא קרוב וידידותי..."<sup>530</sup>

מן הראוי להדגיש כי עירוב תחומים זה שבו הצבא אינו מורכב מכוח-אדם ייעודי ואינו עוסק בתפקידים צבאיים בלבד ("צבא מקצועי"), אלא בסיסו הוא "העם" ומטרותיו לאומיות, היה גלוי וידוע. הדברים נאמרו, בין היתר, על-ידי ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון של ישראל דוד בן-גוריון, וזאת בצורה ברורה, לרבות מעל במת הכנסת. פעמים רבות הבהיר בן-גוריון כי "ייעודו הראשוני של צה"ל הוא בטחון המדינה, אך אין זה תפקידו היחיד"<sup>531</sup>:

"על הצבא לשמש גם מרכז-חינוך חלוצי לנוער בישראל, יליד-הארץ והעולה. על הצבא לחנך דור חלוצי, בריא בגוף וברוח, נועז ונאמן, שיאחה קרעי השבטים והגלויות ויוכשר למילוי יעודיה ההיסטוריים של מדינת-ישראל מתוך הגשמה עצמית, כבונה המולדת ומיישב שממותיה. בשנת השירות הראשונה יקנה הצבא לכל טירון שאינו יודע עברית ולא קיבל חינוך יהודי וכללי – מינימום של ידיעת הלשון, ההיסטוריה העברית, הגיאוגרפיה הארצישראלית, מעמדו של העם היהודי בגולה, תולדות ההתיישבות והקמת המדינה, ויטע בלבו אהבת ישראל ונאמנות למדינה ויעודיה..."<sup>532</sup>

היו מי שחלקו ב"זמן-אמת" על רעיונותיו של בן-גוריון באשר לתפקיד המיועד לצבא, ובמיוחד לתפקידו ה"מתחנך" של הצבא, והביעו חשש מפני מיליטריזציה של

529 שם. ראו, באופן דומה, בן-אליעזר **דרך הכוונת**, לעיל ה"ש 516, בעמ' 286 וה"ש 27.  
530 שם, בעמ' 289. בתחילת דצמבר 1950 העלה הרב מימון לדיון בממשלה את נושא פעילותו של הצבא במעברות, תוך מתיחת ביקורת על מעורבותו של הצבא בענייני חינוך במעברה. לדיון ראו אליעזר דון-יחיא **משבר ותמורה במדינה חדשה: חינוך, דת ופוליטיקה במאבק על העלייה הגדולה** 339–333 (יד יצחק בן-צבי, 2008). ראו גם דבורה הכהן **עולים בסערה – העלייה הגדולה וקליטתה בישראל 1948–1953** 279–288 (מהדורה שנייה, 2005).  
531 בן-גוריון, לעיל ה"ש 511, בעמ' 140.  
532 שם. עוד על תפקידו המתחנך של צה"ל בעיני בן-גוריון ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 33–34.

ישראל<sup>533</sup> אולם בסופו של דבר לא רק שהיה לעמדותיו של בן-גוריון עיגון מסוים בדברי החקיקה המסדירים את הגיוס לצה"ל, אלא שהן קנו להן – כפי שנראה לאורך כל המאמר – אחיזה איתנה וארוכת-טווח בתפיסה הציבורית והמוסדית, לרבות בזו של הרשות השופטת<sup>534</sup> ואף בזו של צה"ל עצמו.<sup>535</sup> גם בחלוף שישנים ויותר – וגם בעידן של הפרטת שירותים הניתנים על-ידי רשויות המדינה – לא זו בלבד שהציבור הישראלי אינו רואה קושי בקיום פעולות "לא-צבאיות" באמצעות חיילים ולמענם, אלא שהוא עומד על המשך ביצוען גם כיום ומוחה על נסיונות לקצץ בהן.<sup>536</sup>

**ומה באשר לחשש מפני מיליטריזציה של ישראל?** "אחת מן ה'חידות' החביבות על אנשי מדעי החברה העוסקים בחקר החברה הישראלית הינה השאלה – הכיצד זה ייתכן כי בישראל, שבתוכה תופסים הכוחות המזוינים מקום כה מרכזי והינם בעלי חשיבות המוגדרת כ'קיומית', לא התפתח מיליטריזם..."<sup>537</sup> קימרינג שולל את הקביעה הגורפת

533 חברי-כנסת קומוניסטיים הביעו התנגדות להפיכת הצבא לגורם מחנך מחשש שיהפך לכלי למיליטריזציה של ישראל וליצירת חברה טוטליטרית. חברי-כנסת מהמפלגות הדתיות הביעו חשש כי גיוס תלמידי ישיבות יקשה עליהם לשמור על ייחודם, לנוכח "כור היתוך" הצבאי המבקש להגיע לאהדה ולחינוך ברוח מערבית-חילונית. ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 79–81; דו"ח יחיא, לעיל ה"ש 530.

534 לשון אחר, גם הרשות השופטת, כאשר התעורר לפניה הנושא, ראתה את השימוש בחיילים להגשמת מטרות לאומיות – שאינן צבאיות במובנו הצר של המונח – כמוסכמה, ולא היה זה לחץ של הרשות השופטת שהוביל לתיקון של פקודת סדרי השלטון והמשפט – ראו להלן ה"ש 887.

535 לשם דוגמה, בשנת 1952 כתב העיתונאי שאול רוז, תחת הכותרת "הצבא – כור היתוך", כי צה"ל, "על כל מסגרותיו, נרתם לקליטת העלייה מתוך עצם תפקידו לחייל את כוח-האדם במדינה ולהפכו למכשיר יעיל לצרכי הבטחון. הצבא נעשה אחד הגורמים העיקריים במיזוג העדות, תוך רתימתן בעול האחוריות לשלומה של הארץ". לדבריו, יותר מכל חיל אחר בצה"ל, עמד חיל המילואים "בפני בעית ליכוד העם... נוסף לאספקט הבטחוני הכולל... נתלוו לארגון חיל-המילואים בעיות הנובעות מתחום הכלכלה והמשק, החברה, התרבות, ההי והמסורת". שאול רוז "הצבא – כור היתוך" ספר **השנה של העתונאים תשי"ב** 43 (1952). רוז צפה כי אם תיושם תוכנית הארגון של המילואים, "עתידים המילואים לשמש מכשיר רב-ערך בבנין המדינה וביצור בטחונה". שם, בעמ' 44.

536 בשנת 1952 אמר חבר-הכנסת מאיר וילנר (מק"י) כי "אין אנו מסכימים, שהצבא צריך להיות בית-ספר חקלאי, בית-ספר כללי, בית-ספר ללימוד עברית וכדומה" (ד"כ 12, 3158 (התשי"ב)). אולם, כפי שנראה, רוב הציבור דחה את עמדתו זו, ומקבל – גם כיום – את האתוס של הצבא כגורם "מתקן" או "משלים" למערכת החינוך האזרחית.

537 "כיצד מדינה כזאת לא היתה לחברה מיליטריסטית, או למעין ספרטה מודרנית?" ראו ברוך קימרינג "מיליטריזם בחברה הישראלית" **תיאוריה וביקורת** 4, 124 (1993). להגדרת המונח "מיליטריזם" ראו שם, וכן יגיל לוי **צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרי בישראל** 18–21 (2003) (להלן: יגיל לוי **צבא אחר לישראל**); בן-אליעזר **דרך הכוונת**, לעיל ה"ש 516, בעמ' 9–10, 20–32, 309. עוד ראו בנושא של דמוקרטיה במלחמה וחברה לוחמת: גד ברזילי **דמוקרטיה במלחמות: מחלוקת וקונסנזוס בישראל** 21–44 (ספרית פועלים, 1992). בן-אליעזר מציע לתרגם את המונח "מיליטריזם" ל"צבאנות". ראו בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 53.



כי לא התפתח בישראל מיליטריזם, ומציע ראייה שונה של מצב הדברים.<sup>538</sup> אכן, דומה כי "מאז הקמת המדינה ועד היום, [תפיסה מיליטריסטית] היא מרכיב מרכזי בחברה הישראלית, בתרבותה, בסידוריה הארגוניים ובמדיניות הנהגתה".<sup>539</sup> ייתכן שתיאור מדויק יותר של ישראל יהיה "אומה במדים" – אומה לוחמת אשר חלק משמעותי מאוכלוסייתה קיבלה הכשרה צבאית ומסוגלת לתרום למאמץ המלחמתי, במישרין או בעקיפין.<sup>540</sup> מודל ה"אומה במדים", במיוחד כאשר הוא מעמיד במרכזו "לא רק את המדינה על מכשירי האלימות שבידה, אלא גם את החברה הלאומית, המגויסת למטרות האומה",<sup>541</sup> מוביל לתוצאה שבה הצבא פעיל בישראל גם בתחומים שאינם בטחוניים (דבר שאינו מקובל, בלשון המעטה, בדמוקרטיה אחרות), והדבר אף אינו נתפס כשלילי או כמסוכן לדמוקרטיה הישראלית. קימרלינג מסביר:

"כשהצבא אכן מתערב בעניינים אזרחיים, נתפשת התערבות זו כ'חיובית', בבחינת 'הרחבת תפקידים'... על-מנת לתרום לחינוך שכבות נחשלות... להתיישבות... לקליטת עלייה... ולפיתוח התרבות הפופולרית בשירות הכלל... רוב החוקרים... נוטים להגדיר את ישראל באופן 'חיובי' כאומה מגויסת... שבה האזרחים משמשים לעת-הצורך כחיילים הנקראים להגן על מולדתם, ופושטים את מדיהם עם חלוף הסכנה, מבלי שהדבר ישפיע על מיקומו של הצבא בחברה."<sup>542</sup>

בין מתוך כוונת מכוון, על-פי תכנון מראש, ובין כתוצאה מיישום המדיניות בפועל, כיום ניכר טשטוש גבולות ביחסי חברה-צבא בישראל "מנקודת מבט מרחבית, הן בממדיה הפיסיים והן בממדיה האידיאולוגיים".<sup>543</sup> עם זאת, כפי שנראה להלן, יש מי

538 קימרלינג, שם, בעמ' 124–125. לגופו של עניין קימרלינג סבור כי החברה הישראלית היא חברה מיליטריסטית מובהקת, אם כי התפתח בה מיליטריזם בעל אופי ייחודי. הוא סבור כי המיליטריזם האזרחי בישראל מקובל על "מרבית הקולקטיב היהודי ומגשר בפועל על חילוקי-הדעות העמוקים בין התפישות המנוגדות לכאורה בימין ובשמאל". שם, בעמ' 138.

539 ראו בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 53.

540 שם, בעמ' 54.

541 וכפי שבן-אליעזר מדגיש, בישראל זה"ל נתפס כצבא האומה יותר מאשר כצבא המדינה. ראו שם.

542 קימרלינג, לעיל ה"ש 537, בעמ' 124–125. ראו באופן דומה סיון, לעיל ה"ש 484, בעמ' 243. סיון מעלה את השאלה "האומנם אין במעורבותם של צבאות במשימות אזרחיות כדי לסכן את האופי הדמוקרטי של מדינות אלה, או שאולי רק מדינות שהדמוקרטיה שלהן חזקה ויציבה דיה יכולות 'להרשות לעצמן' שימוש בצבאותיהן לצורך מימושן של מטלות שאינן צבאיות גרידא", ומשיב: "דומה כי במקרה של יחסי הגומלין בין הדמוקרטיה הישראלית לבין זה"ל, כשמעורבותו של זה"ל והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות ניכרת שנים רבות, הסכנה ליציבותה של הדמוקרטיה קטנה יחסית".

543 "מדובר במעין ישות אחרת שמונעת בידי היגיון אתנו-לאומי של שליטה במרחב... התעצמותו של היגיון ההון בשנים האחרונות אינה מערערת על ההיגיון האתנו-לאומי, אלא משתלבת בו... במהלך מרתק של יצירת תנאים לקיומה של כלכלת שוק במקביל להעצמת הלויאליות והלאומיות". ראו ארז

שמוטרדים מטשטוש גבולות זה, וקוראים להגביל בחוק את פעילויותיו של צה"ל לעיסוקים צבאיים בלבד.<sup>544</sup>

### (ג) חוק שירות ביטחון וחובת ההכשרה החקלאית

ועתה, מאידיאלים לביצוע. הדרך שבה בחר בן-גוריון כדי ליישם את רעיונותיו מצויה בנוסחו הראשון של חוק שירות בטחון, התש"ט-1949 – החוק שמסדיר את הגיוס לשירות-החובה בצה"ל ואשר עומד בתוקפו כיום בגרסתו משנת 1986 (להלן: חוק שירות ביטחון).<sup>545</sup> על-פי חוק זה, שנים-עשר חודשים – מחציתו הראשונה של השירות הסדיר של גברים ומלוא תקופת השירות של נשים כפי שנקבעו בשנת 1949 – "יוקדשו בעיקרם, אחרי אימון צבאי ראשוני, להכשרה חקלאית".<sup>546</sup> במהלך הדיון בכנסת בהצעת חוק שירות בטחון, התש"ט-1949, הציג בן-גוריון את עמדתו כי בטחון המדינה כולל גם התיישבות וחלוקה מאוזנת של האוכלוסייה בשטחי המדינה, וכי על המדינה לסייע לחלוצים ליישב את הספר. בן-גוריון מסביר גם כיצד יישוב הכשרה חקלאית עם חינוך ועידוד להתיישבות:

"חוק שירות-הביטחון המונח לפניכם מכוון להנחיל לצבאנו שתי תכונות-יסוד הדרושות לבטחוננו: כושר צבאי וכושר חלוצי.

צפדיה "האומנם נפרדים? צבא וחברה בראי אידיאולוגיות ופרקטיקות מרחביות" **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל** 45, 62 (הוצאת כרמל, גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן עורכים, 2009).

544 למשל, אל"מ (מיל') עופר אופיר, לשעבר מח"ט שריון, סבור כי כאשר צה"ל מקיים פעילויות לאומיות, "הוא חוטא ליעודו, מסכן מרכיבים בדמוקרטיה ומעצים את התחושה שהחברה הישראלית היא חברה מגויסת". עופר אופיר "צה"ל – עוד עמותה של המגזר השלישי?" **מערכות** 48, 439, 51 (2011). כן ראו את הדיון בשאלה אם יש לשמור על מודל הגיוס של "צבא העם" או להפכו ל"צבא מקצועי" להלן בחלק 2ג(ד).

545 מדובר בחוק שירות בטחון, התש"ט-1949, אשר חוקק כחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשי"ט-1959, ועומד בתוקפו כיום כחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן: חוק שירות ביטחון). על הרקע לחוק ראו גם דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 63.

546 ס' 6(ו) לחוק המקורי. ודוק: גם לפי הסעיף האמור היה חייל יכול לבקש לשרת בחיל האוויר או בחיל הים במקום לקיים הכשרה חקלאית. דרורי מסביר את הרקע להוראות: לדבריו, עם סיום המלחמה היה צה"ל נתון בתהליך של התארגנות מחדש, לרבות בחינת תקציביו ומצבת כוח-האדם שלו. בן-גוריון ציין ביומנו, ביולי 1949, כי 7,500 חיילים התארגנו ב-100 גרעינים התיישבותיים, וכי 3,000 מתוכם כבר שוחררו. עם זאת, ראשי הצבא העריכו כי המצב הבטחוני של המדינה מחייב החזקת צבא סדיר גדול, ולא ששו לשחרר אלפי חיילים כשירים ומיומנים מיחידות קרביות להתיישבות. לכן הוצעו ראשי הצבא להעסיק את החיילים במשימות אזרחיות, ובן-גוריון עיגן את הדברים בנוסחו המקורי של חוק שירות ביטחון. דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 62-63. חשיבה דומה עמדה גם ביסוד הפעלת הנח"ל לביצוע פעולות כגון הקמת היאחזויות – ראו להלן חלק ב5(ב).

השנה הראשונה בשירות [מתוך שתי שנות שירות – ג"י ז'] תוקדש בעיקר לחינוך חלוצי במסגרת צבאית: אחרי אימון צבאי ראשוני של כמה שבועות... ישלחו השנתונים בני 18 ומעלה, בני הארץ ועולים, נערים ונערות, להכשרה חקלאית, מלווה פעולה תרבותית מאומצת, מכוונת להקנות את הלשון העברית לנוער שלא ביקר בבית-ספר, או שהוצא ממנו מחמת עניו ודחקו...  
ההכשרה החקלאית שתינתן לכל הנוער... שתי מטרות לה: צבאית והתיישבותית...

שנת-ההכשרה בחוק השירות מכוונת לסייע לפעולה החינוכית, שתתן לנו דור חלוצי בונה ומגן. סעיף זה על שנת-הכשרה בחוק השירות, הוא יחיד במינו, ועד כמה שידוע לי, אין דוגמתו בשום חוק צבאי בעולם, אך לנו הוא צו בטחוננו וקיומנו.<sup>547</sup>

כידוע, מהר מאוד התבררה תוכנית פעולה זו כבלתי-ישימה מבחינת אילוצי כוח-האדם והמגבלות הכלכליות,<sup>548</sup> וכבר ב-16 בינואר 1950 קיימה הכנסת דיון מפורט בתריסר תיקונים שונים לחוק.<sup>549</sup> בן-גוריון מסביר שם את הדברים בפסקה מרתקת:

"בארץ יש מחסור בבעלי-מקצוע מכל הסוגים..."

בארץ נפוצה דעה מוטעית ומסוכנת, שעם הקמת המדינה, נעשים כל הדברים בתוקף חוק ובמנגנון פקידותי, ואין צורך בהתנדבות חלוצית, כי המדינה היא כביכול כל יכולה... קליטת עליה, פיתוח הארץ, הרחבת התעשייה, יסדרו מאליהם בכוח-הקסמים של המדינה. עדיין ציבורנו אינו מבין דיו, שאמנם כוחה המחייב של המדינה הוא גדול ורב, אבל אינו כל יכול, ובלי התנדבות מתמדת של כל חלקי הציבור... לא נעמוד במשימות הגדולות שההיסטוריה היהודית הטילה על דורנו.

547 ד"כ 2, 5336 ואילך (התש"ט).

548 תוכנית נוספת שנבחנה (בשנת 1951) ונגנזה הייתה הקמת גרודי עבודה – מסגרות צבאיות למחצה, המיועדות לעולים חדשים, שבמסגרתן יופנו העולים "לעבודה פרודוקטיבית, תוך כדי הקניית מקצוע, הנחלת הלשון העברית ומתן אימון צבאי מוגבל". ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 33. גרינברג מאפיין את הנוסח המקורי של חוק שירות ביטחון, יחד עם רעיון נוסף של בן-גוריון שלא מומש (הרעיון, מהמחצית השנייה של שנת 1948, של הפניית יחידות לוחמות שאינן עסוקות בפעילות מבצעית לטובת שירות צבאי ועבודות במשק, כדי להקל את המצב הכלכלי), כ"רעיונות אוטופיים במחשבת בן-גוריון על בניין צה"ל". יצחק גרינברג "בין אוטופיה לראליזם – פעילות צה"ל בתחומים אזרחיים בשנים הראשונות למדינה" **עיונים בתקומת ישראל** 11, 554, 560 (2001) (להלן: יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות"). עוד ראו דוד קורן **הנח"ל – צבא עם ערך מוסף** 39, 41–42 (משרד הביטחון – ההוצאה לאור, צבי קרניאל עורך, 1997) (להלן: דוד קורן **הנח"ל**).

549 ראו חוק שירות בטחון (תיקון), התש"י-1950; ד"כ 3, 511–540 (התש"י); יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 560–561.

אנו עומדים עכשיו בגרעון של כמה אלפים בצבא־הקבע... ועלינו למלא את החסר בעזרת תיקונים מתאימים בחוק שירות הבטחון.<sup>550</sup>

תיקונים אלה כללו דחייה של יישום חובת ההכשרה החקלאית והשוואה של אורך השירות של נשים לזה של הגברים, אשר עמד אז על עשרים וארבעה חודשים.<sup>551</sup> בכך צומצם מאוד היקף המגויסים לנח"ל, ולמסגרת שירות זו, המשלבת הכשרה חקלאית עם אימונים צבאיים, נותרו רק חברי הגרעינים ההתיישבותיים "וכן חיילים בודדים ועולים חדשים שנזקקו לקליטה מיוחדת ולהכנה מוקדמת".<sup>552</sup> חשוב לציין כי הוראת החוק שעסקה בחובת ההכשרה החקלאית לא בוטלה כליל. לחוק הייתה "משמעות סמלית: הוא הצביע על התפיסה הרחבה של הביטחון, שאינה מצטמצמת לקיומו של צבא בלבד".<sup>553</sup> יתר על כן, היה לו יישום משמעותי, גם אם חלקי, באמצעות גדודי־הנוער (הגדנ"ע) והנוער החלוצי הלוחם (הנח"ל).<sup>554</sup> מאידך גיסא, אי־מימוש נוסחו של החוק ותיקונו המהיר מהגימים את המתח שבין רצונם של מפקדי צה"ל למצות את המשאבים שמופקדים בידיהם לצורך מימוש מטרות צבאיות לבין שאיפתו של הדרג המדיני (הזוכה בתמיכת הציבור בישראל) להפקיד בידי צה"ל גם מטרות לאומיות.<sup>555</sup>

550 ד"כ 3, 511–512 (התש"י).

551 להסבר ראו שם, בעמ' 512, וכן חוק שירות בטחון (תיקון), התש"י-1950; דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 63–64.

552 דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 77. שילוב עולים בנח"ל הרחיב את מקורות כוח־האדם של החיל, אך גם נתפס כמעניק לעולים "כור היתוך חינוכי ובית־ספר ללימוד השפה... העבודה, והאימון הצבאי". שם, בעמ' 84 וה"ש 44.

553 "כדי להדגיש משמעות זו התכנסה הכנסת מדי שנה ודחתה את יישומו של החוק אך מבלי לבטלו." בן־אליעזר **דרך הכוונת**, לעיל ה"ש 516, בעמ' 295–296 וה"ש 64). ראו גם דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 77–78; יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 554–555; וכן דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 43, 94. בנוסחו הנוכחי של חוק שירות הביטחון, ס' 21 קרוי "חובת הכשרה חקלאית", אך לשונו (ס"ק א) היא של סמכות־רשות של שר הביטחון, באישור ועדת החוץ והביטחון "לקבוע בתקנות כי תקופה שלא תעלה על שנים עשר החדשים הראשונים לשירותו הסדיר של יוצא צבא תוקדש, לאחר אימון צבאי ראשוני, להכשרה חקלאית או הכשרה חלוצית אחרת".

554 ראו דיון להלן בפרק־משנה ב4.

555 יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", להלן ה"ש 548, בעמ' 555, מציין כי אומנם דובר על שינוי זמני בחוק, אולם שינוי זה נהפך לעניין של קבע, והוא מוסיף כי "השינוי הזה בחוק שירות הביטחון, שנעשה בלחץ הפיקוד העליון של צה"ל ושראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן־גוריון הסכים לו 'באי־רצון רב', מבטא את הפער בין הכוונות והתוכניות ובין הגשמתן גם בתחומים אחרים שהיה בהם ניסיון לייעד את הצבא להשגת מטרות אזרחיות". כן ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 77 וה"ש 29.

**(ד) פקודת סדרי השלטון והמשפט – מבט נוסף**

במהלך השנים התיר צה"ל לחיילים ולחיילות לא רק למלא תפקידים שאינם צבאיים מובהקים, אלא גם לשרת במסגרת מוסדות מדינה אחרים: "חיילות החתימו דרכונים בשדה התעופה, לימדו עולים חדשים עברית וסייעו כמזכירות רפואיות בבתי חולים, ואילו חיילים שירתו במשטרה ובכוחות ביטחון אחרים." 556 כאשר התעורר דיון בנושא, העלו הן מבקר המדינה והן היועץ המשפטי לממשלה ספקות בדבר קיומה של סמכות חוקית נאותה להפעלת חיילים וחיילות המגויסים לצה"ל בתפקידים אלה. 557 לשם הבהרת הנושא הוחלט על תיקוני חקיקה. בהזדמנות זו הוכרעה – לפחות לפי שעה, וחרף הביקורת הרבה בנושא – שאלת שיבוצם של חיילים בשירות-חובה בתפקידים הקשורים לביצוע מטלות לאומיות, וזאת לכיוון הפרשנות המרחיבה של תפקידי הצבא. 558

שני התיקונים המרכזיים נעשו בשנת 1995. האחד ביקש להבהיר כי לממשלת ישראל יש סמכות רחבה להפעיל את צה"ל גם להגשמת מטרות ציבוריות שאינן צבאיות. לצורך כך הוספו מילים בסיפא של סעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, כך שנוסחו כיום הוא: "הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזוינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה ולשם השגת יעדיה הבטחוניים-לאומיים." 559 האחר הוא תיקון מס' 7 לחוק שירות ביטחון, 560 אשר הרחיב והבהיר את סוגי השירות שחיילים יכולים לקיים מחוץ למסגרת צה"ל:

1. הרחבת שירות חיילים במשטרת ישראל – עובר לתיקון מס' 7, משנת 1995, התיר חוק שירות ביטחון את שירותם של חיילים בכוחות משמר הגבול של משטרת

556 ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 115. במינוח הצבאי מדובר בחיילים המשרתים "מחוץ לסד"כ", כלומר, אינם נספרים במסגרת "סדר-הכוחות" העומד לרשות הצבא.

557 ראו שם, וכן מבקר המדינה דוח שנתי 2000 – 2000, 65, 68–69 (2000) (להלן: מבקר המדינה דוח 2000). כן ראו הצעת חוק שירות בטחון (תיקון מס' 8), התשנ"ה-1994, ה"ח 167.

558 גם בהצעה לחוק צה"ל משנת 2008 (שמואל אבן וצביה גרוס "הצעה לחוק צה"ל – הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה" (מוזכר 93, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2008)) לא מוצע לשנות את ההסדר הקיים, המאפשר לממשלה להטיל על צה"ל הגשמה של יעדים בטחוניים-לאומיים. ראו שם, בעמ' 32–34, 54. על-מנת להשלים את התמונה ראוי לציין כי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, קובע לגבי חיילי מילואים הסדרים מקבילים, אם כי באופן חלקי מאוד, לאלה שקבע חוק שירות ביטחון ביחס לחיילים בשירות סדיר-חובה (ואשר אתאר אותם להלן). פרק ה לחוק – "שירות מילואים במסגרת ביטחונית שאינה צבאית" – מאפשר שירות-מילואים במשמר הגבול (ס' 15 לחוק) וכן "ביחידות סמך של משורד ראש הממשלה, שתכלית פעילותן היא ביטחון המדינה ותושביה", ובכלל זה בשירות הביטחון הכללי ובמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (ס' 17 לחוק).

559 המילים המודגשות הוספו בחוק הקרוי תיקון טעות דפוס בחוק שירות בטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר), התשנ"ה-1995. זהו תיקון מעניין דווקא בשל מעמדה הראשוני וההיסטורי של הפקודה.

560 מדובר בחוק שירות בטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר), התשנ"ה-1995 (להלן בפרק-משנה זה: תיקון מס' 7). ראו גם זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 115–118.

- ישראל (מג"ב). תיקון מס' 7 הבהיר כי השירות במג"ב אפשרי גם לגברים וגם לנשים. כמו-כן, תיקון מס' 7 מאפשר שירות חיילים ביחידות נוספות של המשטרה, וזאת בשני תנאים – שמדובר ביחידות "שתכלית פעילותן היא בטחון המדינה ותושביה", ושהחייל לא הביע התנגדות לשיבוץ זה.<sup>561</sup>
2. **שירות חיילים מחוץ למסגרת צה"ל** – בתיקון מס' 7 הוסף סעיף 26א לחוק שירות ביטחון, המאפשר שירות חיילים במסגרת "שירות מוכר" שקבע שר הביטחון באישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת. מדובר בשירות שהוא אחד מאלה:
- "(1) שירות ביחידות צבאיות במסגרת משרד הביטחון ויחידות סמך של משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה שתכלית פעילותן היא בטחון המדינה ותושביה;
- (2) שירות ביחידות צבאיות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת הארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד בטחוני-לאומי באחד התחומים הבאים: עלייה וקליטה, חינוך, בריאות, הגנת העורף או פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל..."<sup>562</sup>
- הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לבחינת הנושא הסבירה בשנת 2010 כי הרקע לקביעת הוראת-השעה היה הצורך בתגבור משטרת ישראל במלחמתה בטרור: "הימים ימי 'הסכמי אוסלו' וגל הפיגועים במרכזי הערים. אמנם, חיילים שירתו במשטרת ישראל גם קודם לכן, אך העיגון בחוק שירות ביטחון, ובעקבותיו הגדלת מספר המשרתים במשטרה – חל בתקופה זו."<sup>563</sup>

561 ס' 24א(ג) לחוק שירות ביטחון מבהיר כי "מספר יוצאי הצבא שישרתו ביחידות אחרות במשטרת ישראל ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת שר המשטרה, ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת". בתיקון מס' 7 נקבעה אפשרות שיבוצם של חיילים ביחידות המשטרה מעבר למג"ב כהוראת-שעה לשנתיים, אולם בפועל הוראת-שעה זו מוארכת מדי תקופה – ראו להלן ה"ש 584. לאופן היישום של שירות חיילים במשטרת ישראל (ביחידות שאינן מג"ב) ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ" דוח שנתי 60א – לשנת 2009 132 (2009) (להלן: מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ"). כן ראו דיון להלן בחלק 8(ד).

562 "...והכל אם שוכנע שר הביטחון, בשים לב לנסיבות הענין באותה העת, ובהתייעצות, לפי הענין, עם השר לקליטת העליה, שר החינוך, התרבות והספורט או שר הבריאות וכן עם שר המשפטים, כי אם לא תיעשה הפעילות בידי יוצאי-צבא בשירות סדיר לא יושג היעד כנדרש." ס' 26א(א) לחוק שירות ביטחון. הערה: בנוסח המקורי, משנת 1995, קבעה ההוראה שירות חיילים ביחידות "שעיקר פעילותן" הוא בטחון המדינה ותושביה. רק בשנת 1995 הוחלפו המילים "שעיקר פעילותן" במילים "שתכלית פעילותן", וזאת לבקשת המשטרה. ראו "סיכום עבודת המטה הבין משרדית לבחינת הקצאת חיילי חובה לגופים וליחידות מחוץ לסד"כ צה"ל" 28, ס' 3 (4.3.2010) (להלן: דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010).

563 ראו שם, בעמ' 28, ס' 2. חבר-הכנסת אריה אלדד (האיחוד הלאומי) מציע תיאור הפוך, שבו בעידן אוסלו תהו קברניטי המדינה "מה עושים בצבא בעידן השלום. ולפיכך, כשבאה המשטרה והציעה לאייש תקנים במשטרה בעזרת חיילים או חיילות, נפלו על הצעתה כמוצאי שלל רב: זה גם חסוך כסף וגם יפתור את השאלה מה עושים עם צבא גדול כשהשלום פרץ". ראו ד"כ טו,

תיאור כללי יותר על הרקע לתיקונים אלה ניתן לקבל מעיין בדיוני הכנסת בנושא תיקון מס' 7. יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון, חבר-הכנסת אורי אור (עבודה), הציג את החוק בקריאות השנייה והשלישית. הוא הדגיש כי החוק המוצע עוסק בצה"ל, "שלבביו אין חילוקי דעות בעלי אופי פוליטי או מפלגתי". לדבריו, התיקון "מייצג את האיזון שבו תומכות גם הממשלה וגם ועדת החוץ והביטחון בין המשך תפקודו של צה"ל כצבא העם במילוי מגוון התפקידים שהוא ממלא כיום... לבין שמירה על זכויות הפרט, כיבוד כבוד האדם וחירותו ובקרה פרלמנטרית נאותה והדוקה".<sup>564</sup> ביתר פירוט הסביר חבר-הכנסת אור כי העיגון של "שירות מוכר" בא "לצלם מצב [ש]קיים... מאז ראשית ימי המדינה, עוד בימי ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון דוד בן-גוריון".<sup>565</sup> לדבריו, תיקון החקיקה בא מאחר ש"היתה סברה שחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מצדיק כי נושא מעין זה לא יוסדר מינהלית בלבד".<sup>566</sup> דבריו של אור מדגישים כי הפרדיגמה של "צבא העם" הממלכתי מימי בן-גוריון נותרה עדיין, בשנת 1995, על כנה. לדבריו:

"התפקידים שממלאים חיילי צה"ל וחיילותיו הם חשובים. לגבי חלק ניכר מהם, אפילו ניתן לומר כי זו מלאכת קודש. נכון שפני החברה והגישות המשפטיות התפתחו והשתנו. ייתכן גם כי בעוד 10 או 20 שנה יהיה המצב שונה עוד יותר ויצדיק רוויזיה, יצדיק תיקון. אבל, לדעתי, תקפה האידיאולוגיה שיסודו של צה"ל הוא צבא העם, כפי שראו אבותינו המייסדים וכמותם ממשיכי צה"ל, ראש הממשלה ושרי הביטחון ומפקדי צה"ל מני אז... צה"ל הוא עדיין מרכיב חיוני בבניין מדינת ישראל, ומטרתו רחבה יותר מאשר התפקידים הביטחוניים במובנם המצומצם. ביטחונה של ישראל, נוסף על הכוח הצבאי הלוחם, הוא חוסנה החינוכי והחברתי, הוא מוצקות המרקם הישראלי במכלולו..."

נספחות (התשע"ב) [www.knesset.gov.il/plenum/data/00840212.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/00840212.doc) (להלן: ד"כ טו, נספחות (התשע"ב)).

564 ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר), התשנ"ה-1995 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (1.8.1995). [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset13/HTML\\_27\\_03\\_2012\\_06-21-01-PM/19950801@19950801.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset13/HTML_27_03_2012_06-21-01-PM/19950801@19950801.html) (להלן: דיון בכנסת בתיקון מס' 7).

565 בתפקידים כגון קליטת עלייה, חינוך ובריאות אור רואה משום "תפקידים ששייכים למה שנקרא 'צבא העם' עוד מקדמת דנא" (שם). אור מצטט שם מדברי בן-גוריון בנושאים אלה. הוא גם מדגיש כי אין מדובר ב"שירות לאומי" – נושא אשר חורג מחוק שירות ביטחון וקשור לשאלת ה"יחסים עם המגזר החרדי, בציבור היהודי וכן בחלק מהמיעוטים" (שם).

566 שם. טיעון זה מעניין, הואיל והדיון נערך בכנסת ביום 1 באוגוסט 1995, יותר משלוש שנים לפני פסק-הדין בעניין רובינשטיין, לעיל ה"ש 182, שממנו ניתן לקרוא רעיון זה בבירור. למטה משם אור מציין כי לדעתו – וגם לדעת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון מס' 7 עומד במבחני חוק-היסוד (שם).

ישאל השואל... האם אין בכך רק עניין תקציבי? אכן שירות סדיר של חיילים דורש תקציב נמוך יותר מאשר שירות קבע או שירות אזרחי. אולם, ראיית הנושא בהיבט התקציבי בלבד לדעתי מחמיצה את עיקר תוכנו.<sup>567</sup>

לגבי הרחבת שירות חיילים במשטרה בתיקון מס' 7 מציין חבר-הכנסת אור כי "הכוונה היא לסייע למשטרת ישראל בתפקידים הביטחוניים שהיא ממלאת, ואין חולק על כך שלמשטרת ישראל יש תפקידים כאלה", אבל מודה כי "מדובר בדבר חדש וניסויי", ולכן, מטעמי זהירות, מדובר בהוראת-שעה, אשר מוגבלת לשירות ביחידות משטרה שתכליתן בטחון המדינה ותושביה, ואשר אינה נכפית על המשרת בצבא-החובה.<sup>568</sup> אכן, על פעילות זו נמתחה ביקורת משמעותית. למעשה, כבר בדיון בתיקון מס' 7 הועלה החשש כי החוק "עומד לעשות פוליטיזציה של צה"ל, בעיקר לאור מפעלי ההתנחלויות".<sup>569</sup>

567 שם. ראו גם את ביקורתו של חבר-הכנסת אורי אריאל (האיחוד הלאומי – ישראל ביתנו) בדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 6), התשס"ד-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (3.8.2004) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_04-52-37-PM/FTR\\_162-04AUG03\\_SIFRIA-031.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_162-04AUG03_SIFRIA-031.html).

568 "ברור לכל חברי הוועדה, כי אין לכפות על מי שאינו רוצה בכך לשרת במשטרה" (דיון בכנסת בתיקון מס' 7, לעיל ה"ש 564). לפירוט נוסף בדבר תפקידי חיילים במשטרה ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 7), התשס"ו-2006 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (11.7.2006) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_04-52-37-PM/FTR\\_162-04AUG03\\_SIFRIA-031.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_162-04AUG03_SIFRIA-031.html) – ומקבילתה בעניין שירות חיילים בשירות בתי-הסוהר – קובעת הסדר של "opt-out", המאפשר לחיילים ששובצו בתפקידים אלה לבקש לא להיות משובצים בדרך זו. אין מדובר בצורך בקבלת הסכמתו של החייל לשיבוץ, אלא באי-התנגדותו לו. הוראה זו מרככת את המשמעות הבעייתית של גיוס למשטרה באמצעות שירות-חובה – שירות שכפוי על האזרח. יש שהעלו ספק בכך שחייל המבקש לא לשרת יאזור אומץ להביע התנגדות לשיבוץ. מקרה מעניין הגיע לפתחו של בית-המשפט העליון בבג"ץ 5587/09 **שבילי נ' שר הביטחון** (פורסם בנבו, 28.7.2010), שבו ביקש העותר – תלמיד ישיבה שיצא מהסדר "תורתו אומנותו" – פטור מטעמי מצפון. העותר הביע נכונות לשרת במשטרה, אך לא בצה"ל. הצבא דחה את בקשתו לפטור, ובית-המשפט העליון דחה את עתירתו וקבע כי מדובר ב"סרבנות סלקטיבית", שאינה מזכה בפטור משירות צבאי. לניתוח פסק-הדין ראו דני סטמון "סרבנות סלקטיבית" ושאלת הפטור משירות צבאי – הערת פסיקה להחלטה בעניין שבילי" **משפט וממשל** יד 257 (2012).

569 מהקשר הדברים עולה כי הרמז הוא ככל הנראה להשתתפות של חיילים בפעילות של פינוי התנחלויות. ראו דיון בכנסת בתיקון מס' 7, לעיל ה"ש 564, דברי חבר-הכנסת רון נחמן (ליכוד). הדברים נאמרו, כמובן, זמן רב לפני מעורבותו המסיבית של צה"ל עצמו ב"תוכנית ההתנתקות", קרי, בפניו רצועת עזה בקיץ 2005. ראו "תוכנית ההתנתקות" **ויקיפדיה** 3.8.2013 [www.wikipedia.org/wiki/ההתנתקות](http://www.wikipedia.org/wiki/ההתנתקות). ראו גם החלטה 4620 של הממשלה ה-30 "תגבור כוח-אדם במשטרה" (1.1.2006) [www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2006/Pages/des4620.aspx](http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2006/Pages/des4620.aspx).



בשנת 2005 נקבע הסדר נוסף, המקביל לשירות חיילים במסגרת משטרת ישראל, והוא שירות של חיילים – אשר אינם מתנגדים לשיבוץ זה – ביחידות של שירות בתי הסוהר "שתפקידן הוא אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים כאמור וליווים".<sup>570</sup>

הרקע לתיקון הוא החלטת הממשלה משנת 2005 להעביר את האחריות על בתי-הכלא הבטחוניים – מגידו, עופר וקציעות – מצה"ל אל שירות בתי-הסוהר. אלא שהתברר כי לשירות בתי-הסוהר לא היה די כוח-אדם כדי להפעיל גם את שלושת בתי-הסוהר האלה, ולכן נקבע בהוראת-שעה כי יהיה אפשר להציב חיילים בשירות בתי-הסוהר בתפקידים של אבטחה וליווי אסירים בבתי-הסוהר הבטחוניים. כעבור שנים אחדות נקבע כי יהיה אפשר להציבם גם באגפים של בתי-הסוהר "רגילים" המשמשים להחזקת אסירים בטחוניים בלבד, וכן בתפקידים של שירותי מנהלה הנוגעים בארגון כוח-אדם ובטיפול בפרט בהקשר של החיילים המשרתים בבתי-הסוהר.<sup>571</sup>

בדיון בקריאה הראשונה בהצעת החוק שעסקה בהצבת יוצאי צבא בשירות בתי-הסוהר, משנת 2005, הסביר סגן שר הביטחון זאב בוים כי "על-פי ההסדר המוצע, יוצאי הצבא יועסקו בשמירה ובאבטחה של מתקני כליאה שבהם מוחזקים אסירים ביטחוניים, משימה שהיא ביטחונית באופן מובהק".<sup>572</sup> בדיון בקריאות השנייה והשלישית הסביר יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון יובל שטייניץ כי התיקון "ישחרר אלפי אנשי מילואים מהמשימה של החזקת אסירים ביטחוניים, וגם החיילים הסדירים שעליהם מדובר חוק זה יעסקו במשימות אבטחה וליווי בלבד, ולא במשימות של מגע שוטף עם האסירים הביטחוניים". הוא הדגיש כי "זוהי משימה ביטחונית מובהקת. מדובר בשמירה על אסירים ביטחוניים, שחלקם הגדול נשפט על-ידי בתי משפט צבאיים והיה אמור להיות עצור על-ידי מערכת הביטחון".<sup>573</sup> חבר-הכנסת שטייניץ העיר הערה חשובה נוספת, שנחזור אליה בפרק ג:

570 זהו הנוסח המקורי של ס' 24 לחוק שירות ביטחון, שהוסף בחוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר), התשס"ה-2005.

571 ראו הודעת דובר הכנסת "אושר סופית: יימשך גיוס חיילי צה"ל לשירות בתי הסוהר" (7.2.2012) [www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=9731](http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=9731) (להלן: דובר הכנסת "יימשך גיוס חיילי צה"ל לשירות בתי הסוהר"). השוו (בעניין חיילי מג"ב המשרתים ב"עוטף ירושלים" ובאזור אילת) דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 32, ס' 5.

572 ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי-הסוהר), התשס"ה-2005 (קריאה ראשונה) (7.2.2005) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_12-56-32-PM/20050207@03189505@006.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16/HTML_28_03_2012_12-56-32-PM/20050207@03189505@006.html).

573 ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי-הסוהר), התשס"ה-2005 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (9.2.2005) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_04-52-37-PM/FTR\\_220-05FEB09\\_SIFRIA-041.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_220-05FEB09_SIFRIA-041.html) (להלן: דיון בכנסת בהצבת יוצאי צבא בשירות בתי-הסוהר).

"באופן עקרוני ועדת החוץ והביטחון לא מתלהבת מהעסקת חיילים במשימות מחוץ לצה"ל. הוועדה צמצמה בשנתיים האחרונות באופן דרמטי את ההעסקה של חיילים שהועסקו במשימות שהן לא משימות ביטחוניות מובהקות... לכן, הוועדה קצת נרתעה, אבל אין ספק שכוונת ההצעה היא טובה. המטרה היא דווקא להעביר את בתי-הכלא הצבאיים לרשות האזרחית. הוועדה מצאה מקום לשנות שני דברים: ראשית... השירות של אותם חיילים [יהיה רק]... בבתי-כלא שבהם שוהים אסירים ביטחוניים בלבד... שנית, הוועדה חשבה... [ש]יש מקום לתת לחיילים הללו אפשרות רחבה יותר מהמקובל להתחרט על הצבתם." 574

לאחר דיון קצר, שלא עסק לעומק בשאלת אופן העסקתם של חיילי צה"ל בשירות בתי-הסוהר, קיבלה הכנסת את התיקון המוצע לחוק. 575 חשוב להעיר כי במסגרת הארכת תוקפה של הוראת-השעה, בשנת 2009, הורחב נוסח ההוראה לבקשתם של המשרד לבטחון הפנים ושירות בתי-הסוהר ובהסכמתה של מערכת הביטחון, כך שכיום ניתן להציב חיילים ביחידות שירות בתי-הסוהר –

"שתפקידן הוא אבטחה של בתי סוהר המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד או של אגפים בבתי הסוהר, המשמשים להחזקת אסירים ביטחוניים בלבד, ולצורך אבטחתם של אסירים כאמור וליווים וכן ביחידות אחרות של שירות בתי הסוהר, בתפקידים של שירותי מינהלה הנוגעים לארגון כוח אדם וטיפול בפרט שינחנו רק ליוצא צבא שהוצב לשרת בשירות בתי הסוהר." 576

לשון אחר, לחיילים בשירות בתי-הסוהר יש תפקיד רחב ומגוון יותר מזה שהותר בנוסחו המקורי של ההסדר. 577 אציין עוד לעניין אופן יישומה של ההוראה כי מספר

574 שם (ההדגשה הוספה). עוד על צמצום העסקת חיילים מחוץ לצה"ל ראו להלן חלק 6א (א) וחלק 6א (ב).

575 ככל שהיה דיון מהותי, הוא עסק בנושא האסירים הבטחוניים, ולא בלגיטימיות של שימוש בחיילים להשלמת מקורות כוח-האדם של שירות בתי-הסוהר. לדיונים בקריאה הראשונה ובקריאות השנייה והשלישית ראו לעיל ה"ש 572 ו-573. לביקורת על הצבת חיילים מחוץ לצה"ל ראו להלן חלק 6א (א).

576 ראו ס' 24 לחוק שירות ביטחון (ההדגשות – המציינות את ההרחבות בנוסח הסעיף שנעשו בחוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר) (תיקון מס' 3), התשס"ט-2009 – הוספו). הסבר חלקי להרחבה הוא "שינוי התפיסה בדבר החזקתם של אסירים ביטחוניים והחלטה כי אלה יוחזקו גם בבתי סוהר רגילים, באגפים מיוחדים". ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 31, ס' 3 (ההדגשה הוספה).

577 השוו לתיאור שאגף כוח-האדם בצה"ל נותן לתפקיד "סוהר חובה", שלפיו "תפקיד סוהר הביטחון נגזר מייעודו ומתפקידו של הארגון [קרי, של שירות בתי-הסוהר – ג"ז ז'] והוא כולל מגוון תפקידים: זקיף אגף, סוהר חיפושים, סוהר סוירים רכובים (ברכב או על סוסים), סוהר אבטחה,

החיילים המשרתים בשב"ס עמד בשנת 2010 על 961, וכי לנוכח המלצתה של הוועדה הבין-משרדית הוחלט להאריך את הוראת-השעה עד שנת 2015 מבלי לצמצם עוד את מספר התקנים של חיילים בשירות-חובה במסלול זה.<sup>578</sup>

מעבר לכך אבקש להוסיף הערות אחדות להשלמת התיאור הראשוני של ההסדר.<sup>579</sup>

**ראשית**, יש לשים לב כי לתיקונים האמורים בחוק שירות ביטחון יש היבטים פונקציונליים יותר מאשר משמעויות אידיאולוגיות: מדובר בשימוש בכוח-אדם צבאי על-מנת להשלים מחסור בכוח-אדם ברשויות דוגמת המשטרה ושירות בתי-הסוהר. כמו-כן מדובר בשימוש בחיילים כדרך להביע את עמדת הממשלה בשאלה הרחבה יותר של חלוקת האחריות לביצוע משימות בטחוניות בין כל הרשויות הבטחוניות העומדות למרותה. במקרה זה החליטה הממשלה "לאזרח" את בתי-הכלא הצבאיים, אבל היא ערה לכך שמדובר עדיין באסירים בטחוניים, ולכן יש היגיון מסוים בהקצאת חיילים לתמיכה בפעילות זו.<sup>580</sup> **שנית**, שימו לב שחיילים המשרתים ב"שירות מוכר" משרתים ביחידות צבאיות, ולא במשרדי הממשלה שבהם הם פועלים.<sup>581</sup> **שלישית**, דינם של חיילים המשרתים בכל המסגרות מחוץ לסדר-הכוחות (להלן: מחוץ לסד"כ) כדין חיילים בשירות צה"ל כמעט לכל דבר ועניין, לרבות בעניין שחרם.<sup>582</sup> **רביעית**, התיקונים האמורים לחוק שירות ביטחון אומנם הפקידו בידי שר הביטחון את השליטה בהעברת חיילים אל מחוץ לצה"ל, אך גם קבעו מנגנוני ביקורת ובקרה לא-מעטים:<sup>583</sup> שירותם של חיילים במשטרה (לא במג"ב) ובשירות בתי-הסוהר נקבע בהוראת-שעה המוארכת מדי תקופה;<sup>584</sup> נקבע כי מספר החיילים שישרתו בגופים אלה ייקבע על-ידי שר

ווהר בקרה ומטפלים בבעלי חיים (כלבים וסוסים). [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59269&docId=59485](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59269&docId=59485)

578 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 31, ס' 4-5; החלטה 2612 של הממשלה ה-32 "אישור דו"ח הוועדה הבינמשרדית לבחינת הקצאת חיילי חובה לגופים וליחידות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל" (19.12.2010) [www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des2612.aspx](http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des2612.aspx). כן ראו דיון מפורט להלן ליד ה"ש 1061 ואילך.

579 להמשך דיון בנושא ראו פרק-משנה ב3 (על הפעילות החוץ-צבאית של חיילי צה"ל), חלק ב8(ד) (על שירות של חיילים ביחידות מחוץ לצה"ל) ופרק-משנה 63 (דיון בביקורת על ההסדר וביסודות המדיניות החלה כיום בנושא זה).

580 לדיון נוסף ראו לעיל ליד ה"ש 570 ואילך.

581 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 136. כן ראו פקודת מטכ"ל 9.0104 "יחידות מחוץ לצבא ויחידות מחוץ לסד"כ – עקרונות כפיפות והפעלה" ([dover.idf.il/IDF/pkuda/090104.doc](http://dover.idf.il/IDF/pkuda/090104.doc)).

582 נוסף על כך, דיני התגמולים והשיקום וכן ההטבות הניתנות לחיילים משוחררים חלים גם על חיילים ששירתו מחוץ לסד"כ. אולם חייל המשרת בבית-סוהר או במג"ב אינו כפוף לכל דיני המשמעת הצבאיים. ראו ס' 24(ב), 24(ד), 24(ב)ג, 25 ו-26(ד) לחוק שירות ביטחון.

583 כפי שהדגיש חבר-הכנסת אורי אור – ראו לעיל ליד ה"ש 564.

584 ולאחרונה: חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 14), התשע"ב-2012, וחוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי

הביטחון אך בהסכמת השר לבטחון הפנים "ובאישור הממשלה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת";<sup>585</sup> ונקבע כי שר הביטחון ידווח אחת לשנה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת "על שירותם של יוצאי צבא ביחידות אחרות של משטרת ישראל וב"שירות מוכר", וכן ימציא העתקו של דין וחשבון זה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת.<sup>586</sup> חשוב להדגיש כי הסדרים אלה מאפשרים הן פיקוח אזרחי והן את האפשרות (לגבי הוראות-השעה) לבחון מזמן לזמן את הצורך בהמשך קיומם של ההסדרים. אכן, קיומם של אלה אינו ברור מאליו בעידן שבו אנשי ציבור רבים חולקים על הצורך בהפעלת חיילים בתפקידים לאומיים או על פרטי ההסדר שנקבע, ואף צה"ל עצמו בוחן את הצורך בצמצום היקף ההפניה של חיילים לשירות מחוץ למסגרתו, לנוכח המחסור הצפוי בשנים הקרובות במקורות כוח-אדם בשירות-חובה.<sup>588</sup> כיצד הוראות-השעה האלה מיושמות? על כך להלן.

### 3. יישום – עיקרי הפעילות ה"לא-צבאית" של צה"ל

בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה מילא צה"ל תפקידים בתחומים אזרחיים שונים – "התיישבות, קליטת עלייה, חינוך, סלילת כבישים, גידול ירקות".<sup>589</sup> כיום תפקידו של צה"ל מצומצם יותר, אולם קיימים עדיין תחומי פעילות שצה"ל נוטל בהם חלק במסגרת האינטרס הלאומי-הבטחוני במובנו הרחב של המושג. הואיל והיקפו של המאמר רחב גם עתה, אין בכוונתי לסקור בצורה מקיפה את כל תחומי הפעילות האזרחיים שצה"ל מעורב בהם, אבל מוכן שיש כמה תחומים כאלה שבהם הצבא מספק פתרונות בעלי חשיבות לאומית ביעילות ובענייניות שאולי קשה לבקש מהמגזר האזרחי לגלות. דוגמה

הסוהר) (תיקון מס' 6), התשע"ב-2012, המאריכים את תוקפם של שני הסעיפים הרלוונטיים – 24א-24ב לחוק שירות ביטחון – עד יום 31 בדצמבר 2015.

585 ראו ס' 24א(ג) ו-24ב(ג) לחוק שירות ביטחון.

586 ראו ס' 26א(ו) לחוק שירות ביטחון.

587 דובר הכנסת מצייין כי בהארכת הוראות-השעה בשנת 2012 דרשו חברי-הכנסת "להצביע על 1399 הסתייגויות חלופיות שנבדלו זו מזו בתאריך פקיעת תוקף הוראת השעה ועל 999 הסתייגויות חלופיות שנבדלות במספר החיילים המוצבים". ראו דובר הכנסת "יימשך גיוס חיילי צה"ל לשירות בתי הסוהר", לעיל ה"ש 571. ראו גם משה ארנס "צבא הגנה, זה הכל" הארץ TheMarker 3.1.2013 www.haaretz.co.il/opinions/1.1899114 ("הגיע הזמן שהכנסת תחוקק חוק שיגביל את סמכות הממשלה להשתמש בצה"ל שלא למטרות הגנה על המדינה... אכיפת החוק או ביצוע החלטות ממשלה שאינן קשורות להגנה על המדינה מפני אויביה, אינן] אחת מהמשימות של צה"ל, ויש להשאיר את [המטלות האלה] בידי המשטרה").

588 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסדר" כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 123.

589 ראו יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 554. ספרו של דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, מתמקד בשנים 1948–1953 ופורש תמונה רחבה של תרומת הצבא לקידום תחומים אזרחיים, ובכלל זה השיקולים שהובילו להחלטה לערב את הצבא בכל פעילות, הבעיות והקשיים שבהם נתקל צה"ל בכל אותן פעילויות, ומידת הצלחתו של הצבא בפעילויותיו אלה.

אחת היא מערך הגיור בצבא,<sup>590</sup> ודוגמה נוספת היא כמובן מעורבותו של הצבא בפעילויות חילוץ הומניטריות מחוץ לגבולות הארץ.<sup>591</sup> בפרק זה אמקד את הדברים בכמה מתחומי הפעילות הצבאית-האזרחית המוכרים והחשובים במיוחד של צה"ל, כגון הגדנ"ע, הנח"ל ותוכניות החינוך של צה"ל – מסגרות שהשרדותן לנוכח נסיונות הצבא לצמצמן או לבטלן כליל מהווה אינדיקציה לתמיכה הציבורית הרחבה בפעילותו של צה"ל מחוץ לתחום הצבאי המובהק.

590 מערך חשוב זה משרת מטרה ציבורית משמעותית: עולים רבים המגיעים ארצה על-פי חוק השבות אינם יהודים כדת משה וישראל, ומערך הגיור בצבא נועד לפתור את הקשיים שאותם עולים נתקלים בהם בבואם להתגייס. האם גיור הוא משימה צבאית? ברי כי יש פה ניסיון מעניין לעשות שימוש בצה"ל – בהסתמך על הלגיטימיות הציבורית שהוא מקנה ועל ההקרבה המשמעותית הגלומה בשירות הצבאי הממושך – לשם עקיפת המכשולים של מסלול הגיור ה"אזרחי". בשנת 2010 גויירו יותר מ-800 חיילים, ועד שנת 2011 למדו בתוכנית הגיור הצבאי 17,000 חיילים לא-יהודים, אשר 5,000 מהם השלימו את תהליך הגיור. לפרטים נוספים ראו [dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/today/2011/01/1903.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/01/1903.htm); עמירם ברקת "צה"ל הנהיג גיור יידידותי, ומאות עולים מתגייסים מדי שנה" **הארץ** 22.11.2005 [www.haaretz.co.il/misc/1.1060236](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1060236); קובי נחשוני "הרב עובדיה יוסף אישר את גיורי צה"ל" [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4013611,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4013611,00.html) 14.1.2011

591 לכולנו מוכרים המראות – מחממי הלב ומעוררי הגאווה הלאומית – של משלחות הסיוע של צה"ל אשר הושיטו עזרה בכל רחבי העולם (בין היתר במקסיקו, ביפן, בטורקיה, בארמניה ובקניה) וסייעו לאזרחים בשעת מצוקה קשה להם ולמדינתם. מבחינה עניינית ניתן לומר כי מדובר במטלה לאומית חדשה יחסית שהוטלה על צה"ל. בעבר היו אלה אנשים פרטיים (דוגמת אייבי נתן). ארגונים (כגון מגן דוד אדום) או משרדי ממשלה רלוונטיים (במיוחד משרדי החוץ והבריאות) שניסו להעביר משלוחי סיוע לאזורי אסון, אולם בשנת 1984 הוחלט על הקמת יחידה ייעודית לנושא – יחידת החילוץ וההצלה. בשעתו היא הוקמה במסגרת הג"א ("הגנה אזרחית"), אבל גוף זה נהפך בשנת 1992 לפיקוד הרביעי של צה"ל – פיקוד העורף. פיקוד העורף הוא הגוף הלאומי המרכזי המטפל בהיערכות לאירועי חירום העלולים להתרחש בקרב כלל האוכלוסייה, ויחידת החילוץ היא אחד הכלים המרכזיים בידו לשם סיוע במקרי חירום. מכאן ואילך החלה גם ההוצאה המסודרת של משלחות מטעם גוף זה לסיוע ברחבי העולם. דיון מעמיק יותר, שחורג מגדרה של עבודה זו, היה מעלה שאלות רבות: מה מקורה ומה היקפה של הסמכות להוציא משלחות אלה? מה ההיגיון התקציבי בשימוש בכספים לסיוע חוץ, ולא לסיוע פנים? מה תרומתו של הסיוע למעמדה הבינלאומי של ישראל? ועוד. לדיון ראו יעקב אדלר "משלחות הומניטריות של ישראל לסיוע בין-לאומי" **משרד הבריאות – האגף לשעת חירום** [www.old.health.gov.il/emergency/mamarim/mishlachut.htm](http://www.old.health.gov.il/emergency/mamarim/mishlachut.htm). על-אודות פיקוד העורף ראו אתר פיקוד העורף – [www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx](http://www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx); "יחידת החילוץ וההצלה" **אתר יחידה – יחידות עצמאיות** [www.yehida.co.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=118&Itemid=](http://www.yehida.co.il/index.php?option=com_content&view=article&id=118&Itemid=) 90; אבי אליהו "חיל האוויר – המטוסים הכי גדולים, הטיסות הכי ארוכות: הטיסת הבינלאומית של חיל האוויר" **מז"מ** [www.mako.co.il/pzm-units/air-force/Article-5.10.2012](http://www.mako.co.il/pzm-units/air-force/Article-5.10.2012) 5.10.2012 [Daniella Bokor, IDF Celebrates Two Decades of Rescue](http://Daniella.Bokor_IDF_Celebrates_Two_Decades_of_Rescue_3a76db7c26c2a31006.htm) 3a76db7c26c2a31006.htm; *Missions Around the World, IDF'S NAVIGATOR* (Aug. 20, 2012), [www.idf.il/1283-16897-en/Dover.aspx](http://www.idf.il/1283-16897-en/Dover.aspx)

#### 4. חינוך "טרנס-צבאי" לבני-הנוער – הגדנ"ע

בני-הנוער שולבו בפעילות הבטחונית של היישוב מראשית ההתיישבות, ובאופן הולך וגובר במהלך המאה העשרים. גדודי-הנוער הוקמו על-ידי ההגנה בשנת 1940, ובשנת 1945 נמנו עם הגדנ"ע כמעט 40% מגילאי ארבע-עשרה עד שמונה-עשרה ביישוב היהודי בארץ.<sup>592</sup>

בן-גוריון הועיד את המערכת הקדם-צבאית של הגדנ"ע לשמש המסגרת הממלכתית אשר תקבל לידיה את תפקיד חינוכם ועיצובם של בני-הנוער מידי תנועות-הנוער הוולונטריות שהיו קיימות באותה עת (ולמעשה אף כיום).<sup>593</sup> כוונתו לא הייתה להקים תנועת-נוער במוכּן של גוף המעצב השקפת-עולם ומביע עמדות בשאלות שעל סדר-היום, "אלא מסגרת של צעירים לפקודת העם".<sup>594</sup> ב-12 בספטמבר 1948 התפרסמה הוראה צבאית שנקראה "פקודת מבנה הגדנ"ע". זו קבעה את הגדנ"ע כיחידה עצמאית בצה"ל, ואת הנח"ל כמסגרת מיוחדת בתוך הגדנ"ע.<sup>595</sup> לאחר-מכן התארגן הגדנ"ע במסגרת ארצית, שחולקה למרחבים עירוניים וכפריים. הגדנ"ע עיסע עצמם אורגנו במערך צבאי – מכיתות ועד גדודים. המפקדים הזוטרים היו בני-נוער שהוכשרו בקורסים של הגדנ"ע, ומפקדיהם היו קצינים בצה"ל.<sup>596</sup>

כפי שהוגדר בהוראות הצבא בשנת 1950, הגדנ"ע נועד להיות מסגרת להכשרה ולחינוך טרנס-צבאיים של גילאי ארבע-עשרה עד שמונה-עשרה. הנחיות אלה תורגמו לתוכנית ארבע-שנתית בתיכונים (שעיקרה תרגילי סדר, ספורט והסברה) וכן לחוגים התנדבותיים מחוץ לשעות הלימודים.<sup>597</sup> בפועל נראה כי תרומת הגדנ"ע – הן לצה"ל והן לחינוך בני-הנוער – לא הייתה משמעותית, ואף בן-גוריון הכיר בכך שאי-אפשר

592 ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 160–161 (המציין כי נתון זה שימש את "ההגנה" להבלטת מספר אנשיה, אבל למעשה מאיר את חולשת הארגון, שכן "הגדנ"ע עיסע הרבים לא היו בדיוק לוחמים כשירים" – שם, בעמ' 161); בועז, לעיל ה"ש 501, בעמ' 230, 240–241. לתיאור ההיסטוריה של הגדנ"ע ראו יובל דרור "מתולדות החינוך לימינו – ביום ו'הראלי" **מטח** lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=19513.

593 ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 33. בשל מעורבות זו במה שהיה עד אותה עת פעילות וולונטרית של אזרחים-קטינים, אני כולל את תחום הגדנ"ע בדיון: גם אם אין מדובר ב"הלאמה" של תנועות-הנוער, מדובר בוודאי בפעילות מעורבת אזרחית-צבאית שהופקדה, החל בשנת 1948, בידי צה"ל. לתיאור תנועות-הנוער שבהן מדובר ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 8–18.

594 ארכיון בן-גוריון, יומן בן-גוריון ליום 3.4.1947; דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 162, ה"ש 3.

595 אשר נקבע כי תאורגן "על מנת לשמור על האלמנט החלוצי של ההתיישבות". ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 163, וכן בעמ' 68.

596 ראו שם, בעמ' 163. בועז מציין כי באפריל 1949 הקצה צה"ל 520 איש לטיפול בנושאי הגדנ"ע, וכי מספר זה עלה ל-627 במאי 1952. ראו בועז, לעיל ה"ש 501, בעמ' 240.

597 שכללו תחומים כגון גדנ"ע אוויר וגדנ"ע ים. לדיון ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 164–165. לפירוט נוסף ראו גם "גדנ"ע" **ויקיפדיה** 15.7.2013 גדנ"ע/ע/ה. wikipedia.org/wiki/גדנ"ע

להקים תנועת-נוער כללית ומחייבת מטעם המדינה.<sup>598</sup> הפן החלוצי בפעילות הגדנ"ע התבטא בהקמתה של חוות באר-אורה, כעשרים ק"מ צפונית לאילת.<sup>599</sup>

**הגדנ"ע כיום:** מבחינה פורמלית פעילות הגדנ"ע נעשית על-ידי חיל החינוך של צה"ל, בהנחייתם ובפיקוחם של מנהל חברה ונוער במשרד החינוך והאגף הבטחוני-החברתי במשרד הביטחון. להערכתי, חל צמצום בפעילות הגדנ"ע, בוודאי לעומת הפורמט שהתקיים בשנות הבראשית של המדינה, וניכרת התמקדות ברכיב ההכנה לשירות הצבאי הפעיל.<sup>600</sup> צה"ל מקיים פעילות הכנה בבתי-הספר, במיוחד לנוער עולה, וכן סדרה של פעילויות ייחודיות בעלות אופי חברתי מובהק.<sup>601</sup> גולת הכותרת של פעילות הגדנ"ע היא שבוע של אימון התנסות.<sup>602</sup> פעולות הגדנ"ע זוכות מדי פעם בסיקור תקשורתי, אולם רוב הכותרות מן העת האחרונה שעסקו בגדנ"ע התייחסו לניסיון של צה"ל לקצץ את פעילותו. היה אפשר לסבור כי נסיונות אלה יצלחו, שהרי ההתנגדות לגדנ"ע קיימת עוד מימי הקמתו, ועלינו להודות כי אכן יש היבטים מעט אנכרוניסטיים בניסיון להפעיל כיום את בני-הנוער בפעילות בעלת אופי פיזי ואידיאולוגי.<sup>603</sup> אף-על-פי-כן, נסיונותיו של הצבא לבטל את הגדנ"ע נכשלים בצורה מביכה למדי לנוכח לחץ ציבורי ברור, מידי ויעיל המופעל בנושא.

- 598 ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 164–169 וה"ש 18. דרורי מתאר גם את פעילות הגדנ"ע בקרב העולים החדשים ככישלון – ראו שם, בעמ' 169–171.
- 599 גם פה מדובר בהצלחה חלקית ביותר, שכן שלוש חוות נוספות שהיו אמורות לקום בערבה לא הוקמו מעולם. ראו שם, בעמ' 171–172.
- 600 "בעבר התקיימו בבתי-הספר התיכוניים שיעורי גדנ"ע. לצורך שיעורים אלה, היו התלמידים והתלמידות מגיעים יום אחד בשבוע לבית-הספר כשהם לבושים מדי חאקי." מנחם מאוטנר "גלי צה"ל או ההאחדה של הרוק והמוות" **פלילים** ט 11, 29 וה"ש 43 (2000) (להלן: מאוטנר "גלי צה"ל"). כן ראו אור קשתי "מש' החינוך מרענן את הגדנ"ע: יותר קרביות ויותר פטריוטיות" **הארץ** 31.12.2006 [www.haaretz.co.il/misc/1.1375318](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1375318); אור קשתי "הרצליה: הטיוח השנתי כלל אימון ירי לעבר דמויות עם כאפייה" **הארץ** 3.4.2011 [www.haaretz.co.il/news/education/1.1169820](http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1169820).
- 601 ראו אתר חיל החינוך והנוער "הכנה לצה"ל בבתי הספר" [www.aka.idf.il/chinuch/klali/](http://www.aka.idf.il/chinuch/klali/); אתר חיל החינוך והנוער "תוכניות ייחודיות" [www.aka.idf.il/default.asp?catId=43975&docId](http://www.aka.idf.il/default.asp?catId=43975&docId); אתר חיל החינוך והנוער "תוכניות ייחודיות" [www.chinuch/klali/default.asp?catId=43610&docId](http://www.chinuch/klali/default.asp?catId=43610&docId). ראו גם פרויקט מעניין שבו הורים בני העדה האתיופית שלא שירתו בצה"ל חווים חיילות ליום אחד בגדנ"ע – שמעון יעקובי "חיילים ליום אחד – ההורים האתיופים חוו את הגדנ"ע" **אשדוד נט** [www.ashdodnet.com/Mobile/article/43410](http://www.ashdodnet.com/Mobile/article/43410).
- 602 לתיאור המוסדי ראו אתר חיל החינוך והנוער "שבוע אימון התנסות בגדנ"ע" [www.aka.idf.il/chinuch/klali/default.asp?catId=43978&docId=45739](http://www.aka.idf.il/chinuch/klali/default.asp?catId=43978&docId=45739). לתיאור מקלי ראשון ראו הילה תייר "חינוך וחברה – שבוע הגדנ"ע כתופעה חברתית ייחודית" **מטח** 15.3.2012 [makomakan.cet.ac.il/Article.aspx?ArticleID=90ac022d-da28-4b03-9a80-4559ffb18f1c&Language=1&PublishedDate=15/03/2012%2010:43:04](http://makomakan.cet.ac.il/Article.aspx?ArticleID=90ac022d-da28-4b03-9a80-4559ffb18f1c&Language=1&PublishedDate=15/03/2012%2010:43:04).
- 603 השו, למשל, עופר אופיר "חבל שלא ביטלו את הגדנ"ע" **ynet** 11.1.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4173983,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4173983,00.html) ("צה"ל איים להפסיק את הגדנ"ע מסיבות תקציביות, אבל ראוי היה להפסיק מסיבות ערכיות. צה"ל צריך להפסיק את מעורבותו בענייני חברה. שיתמקד בהגנה על המדינה"); אור קשתי "תוגת החינוך הציבורי: בין הפרטה להתפרקות" **הארץ** 24.8.2007.

בסיבוב האחרון הובילה החלטה על ביטול פעילותו של הגדנ"ע למחאה של בני-נוער, שהגיעה עד לרמטכ"ל:

"ביטול הגדנ"ע, אחד המעמדים המרגשים ביותר שמזדמנים לנוער הישראלי והטעימה האמיתית היחידה שלו מצה"ל לפני הגיוס, מכעיס תלמידים בכל הארץ. בלוד ערכו גדנ"ע עצמאי עם שקי שינה ואוהלים, ופנו לגנץ: 'זו חוויה שאין דומה לה, רוצים לתרום'.<sup>604</sup>

משרד החינוך החרה-החזיק אחרי תלמידיו, באומרו כי ביטול פעילותו של הגדנ"ע על-ידי צה"ל הוא "מהלך חד-צדדי ולא ערכי, שפוגע ללא כל הצדקה בקידום המטרה והחשיבות של הכנת התלמידים לשירות בצה"ל. מערכת הביטחון אינה נמצאת במצוקה תקציבית כה קשה שמחייבת אותה לפגוע ביציאת תלמידי תיכון לפעילות הגדנ"ע, שעלותה קטנה".<sup>605</sup> הגזרה בוטלה לאלתר.

להשלמת התמונה יש לציין כי מערכים צבאיים נוספים פועלים בקרב בני-נוער לפני גיוסם, וזאת בעיקר לשם הכשרתם ומיונם לקראת שיבוצם בתפקידים צבאיים לאחר גיוסם. כך, קיימים בתי-ספר תיכונים בעלי צביון צבאי שבהם לתלמידים יש מעמד של "שומר", ואשר עשויים לכלול לימודים בלבוש צבאי ותחת משמעת צבאית. כאלה הם, לדוגמה, המכללה הטכנולוגית של חיל האוויר והחלל – שהיא תיכון ומכללה של חיל האוויר המכשירים שוחרים, החל בכיתה ט או י, לקראת שירות כטכנאים וכהנדסאים במערך הטכני של חיל האוויר<sup>606</sup> – וכן הפנימייה הצבאית לפיקוד שליד בית-הספר הריאלי בחיפה<sup>607</sup> והפנימייה הצבאית התורנית לפיקוד אור-עציון.<sup>608</sup> מעורבותו של

www.haaretz.co.il/misc/1.1436698. ראוי לציין כי חלק גדול מהפעילויות ההיסטוריות של הגדנ"ע בוטלו או עברו שינוי והתאמה לצורכי הצבא – ראו התייחסות לחילות האוויר והים בסוף חלק זה.

604 ראו אביאל מגנזי "תלמידים כתבו לרמטכ"ל: איך נתכונן בלי הגדנ"ע?" ynet 8.1.2012. [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4172698,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4172698,00.html)

605 ראו יעל ברנובסקי ושלומי דיאז "הגדנ"ע חוזר לתיכונים" ישראל היום 11.1.2012 [www.israelhayom.co.il/site/newsletter\\_article.php?id=14605&hp=1&newsletter=11.01.20](http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=14605&hp=1&newsletter=11.01.20) 12 ("עם הודעת צה"ל על הקפאת פעילות הגדנ"ע (גדודי נוער), פנה שר החינוך גרעון סער לרמטכ"ל בני גנץ בבקשה להחזיר מייד את הפעילות לתיכונים... במוצ"ש האחרון אף הפגינה קבוצה של תלמידי תיכון מבית הספר האזורי בגדרה מול ביתו של הרמטכ"ל בני גנץ, בדרישה לבטל את ההחלטה בדבר הקפאת פעילות הגדנ"ע"). השוו יניר יגנה "משרד החינוך ביטל השתתפות של תיכון בגדנ"ע בגלל אחוזי גיוס גבוהים" הארץ 21.11.2011. [www.haaretz.co.il/news/education/1.1571189](http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1571189)

606 על המכללה הטכנולוגית של חיל האוויר והחלל, הקרויה גם "בית-הספר להנדסאי תעופה", ראו "המכללה הטכנולוגית של חיל האוויר" ויקיפדיה 27.2.2013 [he.wikipedia.org/wiki/המכללה\\_הטכנולוגית\\_של\\_חיל\\_האוויר](http://he.wikipedia.org/wiki/המכללה_הטכנולוגית_של_חיל_האוויר).

607 ראו אתר הפנימייה הצבאית לפיקוד – [www.panmaz.co.il/panmaz](http://www.panmaz.co.il/panmaz)



צה"ל בהכשרת תלמידי תיכון לקראת גיוס גוברת, במיוחד במערך הטכנולוגי. בהקשר זה פרסם הצבא לאחרונה תוכנית חדשה של חיל התקשוב – "קדם ממר"ם"<sup>609</sup> – וכן חתם על הסכם שיתוף-פעולה עם רשת אורט.<sup>610</sup>

קבוצה של מסלולי הכשרה אשר קרובה לעניינו הם מסלולי גדנ"ע ייחודיים שמופעלים על-ידי החילות המקצועיים של צה"ל: חיל המודיעין מפעיל "גדנ"ע מזרחנים",<sup>611</sup> חיל האוויר מגבש נוסח עכשווי ל"גדנ"ע אוויר",<sup>612</sup> חיל הים מקיים כמה מסלולי גדנ"עות,<sup>613</sup> וחיל התקשוב מקיים "גדנ"ע תקשוב".<sup>614</sup> נוסף על כך יש לציין את המיונים הנערכים בקרב כלל המתגייסים לשם קביעת כושרם הרפואי והתאמתם לתפקידים צבאיים,<sup>615</sup> וכן את הקורסים הקדם-צבאיים הנערכים עובר לגיוס.<sup>616</sup>

- 608 ראו אתר הפנימייה הצבאית התורנית לפיקוד אור-עזין – [www.panmatzoe.co.il](http://www.panmatzoe.co.il); וכן אתר **מסגרות** – פנימיות-צבאיות/צבאי-פריסה-ארצית/[www.misgarot.org](http://www.misgarot.org).
- 609 אשר תכין תלמידי תיכון בפריפריה למקצועות הטכנולוגיים בצה"ל. ראו ענבל אורפז "צה"ל פותח תוכנית הכנה ליחידת ממר"ם היוקרתית" **הארץ** **TheMarker** 13.9.2012, 3 ("הבעיה שלנו", מצוטט ראש ענף תשתיות בסיסיות בממר"ם כאומר, "היא שמספר התלמידים שלומדים בחינוך הטכנולוגי קטן מדי". המסלול מאפשר לצבא להגדיל את פוטנציאל הגיוס ליחידות הטכנולוגיות ולקצר קורסים צבאיים. מימון התוכנית נעשה על-ידי הצבא, חברות היי-טק ובתי-הספר).
- 610 ליאור דטל "הרשת המגויסת: אורט תכשיר תלמידים למערך הטכנולוגי בצה"ל" **הארץ** **TheMarker** 6.9.2012, 20 (סגן הרמטכ"ל מצוטט כאומר כי "בסוללות כיפת ברזל פרושים טכנאים רבים. גם המטוסים החדשים דורשים עבודת ראש, ולא רק עבודת כפיים, ודרושים לכך עוד אנשי מחשבים"; לדברי מנכ"ל אורט ישראל, "צה"ל קרא לנו לסייע בהכשרת תלמידים למערך הטכנולוגי. התבקשנו להכפיל את מספר התלמידים במסלולים הקדם-צבאיים, ויש כבר גידול של כ-1,000 תלמידים").
- 611 ראו אתר חיל המודיעין – יחידת האיתור "גדנ"ע מזרחנים" [www.aman.idf.il/modiin/](http://www.aman.idf.il/modiin/); [general.aspx?catId=60611](http://general.aspx?catId=60611); יהושע בריינר "העולם המוסלמי גועש במהומות, באמ"ן מנסים לשמר את הדור הצעיר" **וואלה** 26.2.2011 [news.walla.co.il/?w=/1797456](http://news.walla.co.il/?w=/1797456); אתר יוזמות קרן אברהם – [www.abrahamfund.org/main/siteNew/?page=180&action=sidLink&stId=233](http://www.abrahamfund.org/main/siteNew/?page=180&action=sidLink&stId=233).
- 612 ראו יובל צוק וטל מיכאל "גדנ"ע – לא רק לירוקים" **חיל האוויר** 16.1.2012 [www.iaf.org.il/4378-38474-he/IAF.aspx](http://www.iaf.org.il/4378-38474-he/IAF.aspx); יפעת גליק ורוני ווניקלר "גדנ"ע אוויר יהפוך לגדנ"ע אוויר וחלל" **חיל האוויר** [www.iaf.org.il/624-19916-he/IAF.aspx](http://www.iaf.org.il/624-19916-he/IAF.aspx).
- 613 ראו אתר חיל הים – [www.navy.idf.il/894-he/Navy.aspx](http://www.navy.idf.il/894-he/Navy.aspx).
- 614 ראו "גדנ"ע תקשוב" **אתר יחידה** [www.yehida.co.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=325:q-&catid=25:2009-05-05-02-03-01&Itemid=162](http://www.yehida.co.il/index.php?option=com_content&view=article&id=325:q-&catid=25:2009-05-05-02-03-01&Itemid=162).
- 615 ראו **אתר עולים על מדים** – [www.aka.idf.il/Main/gyus/Login.aspx?moduleToGoTo=0](http://www.aka.idf.il/Main/gyus/Login.aspx?moduleToGoTo=0).
- 616 אלה מכונים קורסים קדם-צבאיים (קד"ץ) או טרום-צבאיים (טר"ץ), ומבחינה מהותית משמעותם היא שצה"ל מבקש ממיועדים לשירות ביטחון (מלש"בים) המתעניינים במסלולי שירות מיוחדים ומבוקשים במיוחד להתנדב למעשה לקיים פעילות צבאית על-חשבון זמנם הפרטי והאזרחי מעבר לימי הקריאה הרגילים הנדרשים לשם קביעת כושרם של מלש"בים לשירות צבאי והתאמתם לתפקידים במסגרתו. ראו "קורס קדם צבאי" **ויקיפדיה** 24.7.2013 [he.wikipedia.org/wiki/קורס\\_קדם\\_צבאי](http://he.wikipedia.org/wiki/קורס_קדם_צבאי); תומר ולנר "לימודי הערבית במשבר" **ynet** 1.6.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4230459,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4230459,00.html).

## 5. התיישבות וחינוך – הנח"ל

## (א) ראשיתו של הנח"ל

השתלבותו של צה"ל במפעל ההתיישבות לאחר קום המדינה הייתה מעוגנת היטב בתפיסה לאומית שתחילתה בתקופת העלייה השנייה ואשר שילבה הגנה עם התיישבות.<sup>617</sup> לאחר הקמת המדינה שולב צה"ל כגורם מרכזי במפעל ההתיישבות.<sup>618</sup> בתמיכתם של שר הביטחון והרמטכ"ל ננקטו צעדים שונים על-מנת לעודד חיילים להתנדב להדרכה חקלאית ולהתיישבות. צעדים אלה נחלו הצלחה חלקית.<sup>619</sup> כאמור, נוסחו המקורי של חוק שירות ביטחון כלל רכיב צבאי ורכיב התיישבותי, אך כאמור, "בפועל הצטמצמה במהרה תחולתו הדו-תכליתית של חוק שירות הביטחון רק לנח"ל".<sup>620</sup>

כבר ביולי 1948 הוקמה במשרד הביטחון "מחלקת הנוער והתרבות הגופנית". מחלקה זו הייתה אמורה לארגן מחדש את הגדנ"ע, אך בפועל עסקה בשנים הראשונות בעיקר בהקמתו של הנח"ל. במרס 1949 נהפכה המחלקה לאגף הנוער והנח"ל במשרד הביטחון.<sup>621</sup>

תחילתו של הנח"ל ככוח לוחם ביוני 1948, כאשר לנוכח מצוקת כוח-האדם הלוחם שהסתמנה בשבועות הראשונים למדינה, הוחלט לגייס ולאמן בני שבע-עשרה ולהכשירם ככוח עתודה.<sup>622</sup> מבין אלפי בני השבע-עשרה הללו היו כמה מאות חברים בגרעיני התיישבות של תנועות-הנוער החלוציות. ראשי תנועות-הנוער, שחששו מהתפרקות הגרעינים, פנו לראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון, והלה קיבל את בקשתם להקים מסגרת מיוחדת לגרעיני ההתיישבות, והבטיח במכתבו אליהם, מן ה-16 באוגוסט 1948, כי יינקטו "כל האמצעים לשמירת שלמות הגרעינים, עד כמה שאפשר בתוך תנאי המלחמה".<sup>623</sup> בפקודת הרמטכ"ל בעניין הגדנ"ע, מספטמבר 1948, הוקדש

617 מדובר בתקופה שמראשית המאה העשרים. החיבור בין התיישבות והגנה הוביל להקמת יישובים ככפר בריגורא (לימים כפר גלעדי) בשנת 1916 על-ידי אנשי "השומר", להקמת יישובי "חומה ומגדל" במחצית השנייה של שנות השלושים ולהקמת יישובים באזורים רגישים בצפון הארץ על-ידי אנשי הפלמ"ח בשנים 1944–1946. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 36–37.

618 שם, בעמ' 36–53. דרורי מציין כי בין אנשי הצבא לבין נציגי המוסדות המתיישבים האזרחיים התגלעו מחלוקות בנושאים כגון הרכב האוכלוסייה ביישובים החדשים ומיקום היישובים מבחינה גיאוגרפית-טופוגרפית, וכן בשאלות של הקצאת כוח-אדם ומימון אבטחת היישובים.

619 ראו שם, בעמ' 53–63. כן ראו בן-גוריון, לעיל ה"ש 511.

620 אם כי "בתחילה היה בחוק כדי לזרז הפנייה של חיילים לא מעטים לעבודה חקלאית". דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 64.

621 ראו בועז, לעיל ה"ש 501, בעמ' 230.

622 בהחלטת הממשלה שהורתה על גיוסם נקבע גם שהוצאתם למערכת תיעשה על-פי החלטת ממשלה מיוחדת. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 65 וה"ש 2.

623 במכתב זה נזכר לראשונה הצירוף "נוער חלוצי לוחם" – מונח שאותו הגה בן-גוריון במהלך הדיונים. יוער כי יש חוקרים הסבורים כי בן-גוריון ראה בנח"ל – אשר מהלכי הקמתו התרחשו

כאמור פרק להקמת הנח"ל. בין היתר הובטח כי מסגרת מיוחדת זו תכלול את כל גרעיני ההתיישבות המאורגנים בתנועות הנוער ובעליית הנוער.<sup>624</sup> כפי שנקבע בחוק שירות ביטחון המקורי, התקין שר הביטחון תקנות שיבטיחו את השמירה על שלמותם של גרעינים התיישבותיים עד יציאתם להגשמה בהתיישבות.<sup>625</sup>

החיילים הראשונים של הנח"ל היו חברי חמישה גרעינים של תנועות הנוער.<sup>626</sup> אחריהם באו מחזוריים נוספים והרחיבו את השורות. בשנת 1949 תגברו מחלקות הנח"ל יישובי־ספר ואפשרו את הישרדותם, וגרעינים אחדים של הנח"ל אף עלו להתיישבות־קבע. נוסף על כך השתתפו חיילי הנח"ל בשני מפעלים הנדסיים חלוצים: סלילת הדרך מסדום לעין־גדי וביצור סביבותיה של אילת.<sup>627</sup> פעילויות אלה סייעו לנח"ל להתגבר על תנאי הפתיחה המכבידים – לרבות אלה שיצרה צמרת צה"ל – לבסס את מעמדו בדעת הקהל ולהגדיל את מספר התומכים בהרחבת שורותיו.<sup>628</sup> בנובמבר 1949, "בין הזמנים, ולמרות כל ההסתייגויות פרסם הפיקוד העליון של צה"ל... את פקודת ההקמה של חיל הנח"ל כמסגרת עצמאית, מנותקת לחלוטין מהגדנ"ע".<sup>629</sup> אולם הנח"ל נותר עדיין "בן חורג בתוך המסגרת הצה"לית, ומפקדי צה"ל, רובם ככולם, הוסיפו להתנגד

- 
- בצמוד לפירוק הפלמ"ח – "מסגרת חדשה, ממלכתית-צבאית, שתירש מהפלמ"ח את השילוב הנחוץ של ביטחון והתיישבות אך תנתק מן הזיקה הפוליטית המובהקת של צמרת הפלמ"ח ומהשפעתה של מפ"ם". ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 65–68 (הציטוטים מעמ' 67 ומה"ש 6). לתיאור התהליך ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 19–27.
- 624 כן נקבע בפקודה האמורה כי מדור מיוחד באגף הנוער במשרד הביטחון – שנהפך לאגף הנוער והנח"ל (כיום האגף הבטחוני-החברתי) – יהיה אחראי לשמירת שלמותם של הגרעינים ולהכנתם כגוף חברתי חלוצי להתיישבות. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 68; דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 34–36. ראו גם מבקר המדינה **דוח שנתי 47 – לשנת 1996 ולחשבונות שנת 1995** 857–859 (1996) (להלן: מבקר המדינה **דוח 47**); משרד הביטחון "שרותי האגף הביטחוני-חברתי" [www.mod.gov.il/pages/bithoni\\_hevrati/bithoni\\_hevrati.asp](http://www.mod.gov.il/pages/bithoni_hevrati/bithoni_hevrati.asp).
- 625 תקנות שירות בטחון, התש"ט-1949, ק"ת 283 (להלן: תקנות שירות ביטחון). תק' 11 הגדירה את זהותם של חברי הגרעין ההתיישבותי, את חובותיהם ואת זכויותיהם, וכן קבעה את המסלול הראשון של הנח"ל. ראו גם דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 77; דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 37–38.
- 626 אשר גיוסם לווה קשיים ותלאות רבים. בין היתר סבלו הנח"לאים מחשדנותם של הדרגים הממונים בצה"ל. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 70–72. לפירוט נוסף ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 28–31.
- 627 ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 74–77; יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 555. לפירוט נוסף ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 29–30.
- 628 דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 75.
- 629 בפקודת המטכ"ל להקמת הנח"ל הוגדרו מבנה החיל וארגונו, ופורטו תנאי השירות בנח"ל, תוכניות האימונים ותוכניות ההכשרה החקלאית. ראו שם, בעמ' 78. בדצמבר 1949, כאמור, הגדירה תק' 11 לתקנות שירות ביטחון את מקומם ומעמדם של הגרעינים ההתיישבותיים. על הנח"ל כחיל וכפיקוד ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 49–50, 53–54.

לעצם קיומו".<sup>630</sup> אף-על-פי-כן, למרות הקשיים, הגיע היקף הגיוס לנח"ל בסוף 1950 ל-6,000 חיילים, ומספר זה נותר יציב גם בשנתיים הבאות.<sup>631</sup>

### (ב) סיכום-ביניים – נח"ל והתיישבות

למן ייסודו ועד לסוף שנת 1956 הקימו חיילי הנח"ל 37 משקים חדשים והשלימו את כוח-האדם של עשרות קיבוצים ומושבים.<sup>632</sup> לאחר מלחמת ששת-הימים, "כתוצאה מצרכי ביטחון דחופים הוקמו היאחזות בניאס (שניר) בצפון והיאחזויות נח"ל-ים בימת ברדוויל ונח"ל סיני ליד אל עריש – בסני".<sup>633</sup> החל בינואר 1968 הוקמו היאחזויות נוספות ברמת-הגולן ולאורך הגבול הישראלי-ירדני, ועל-פי החלטת הממשלה הוקמה סדרה ארוכה של היאחזויות נוספות, לרבות בעזה ובצפון סיני, שרובן אוזרחו.<sup>634</sup> גם לאחר מלחמת יום-הכיפורים נמשכה פעילות ההיאחזות של הנח"ל, ובקיץ 1974 הוקמו כמה מאחזים צבאיים בפתחת רפיח.<sup>635</sup> בשנים 1975–1978 הוקמו כ-20 היאחזויות ביהודה, בשומרון, בעזה, בגליל ובבקעת הירדן.<sup>636</sup> ללא הנח"ל, היה מי שאמר, "לא היה בידי ממשלת ישראל מכשיר מדיני לקביעת עובדות התיישבותיות",<sup>637</sup> אבל מאידך גיסא, בשנים אלה החלו להתעורר שאלות פוליטיות לגבי השימוש בנח"ל להתיישבות מעבר ל"קו הירוק".<sup>638</sup> ודוק: לאחר עליית הליכוד לשלטון בשנת 1977 "הוחל באכלוס

630 דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 79. בפיקוד הצבאי נתפס הנח"ל כחיל שמתחרה ביחידות אחרות על כוח-אדם איכותי ותקציבים אבל שאת חייליו אי-אפשר להכשיר לתפקידים צבאיים המחייבים הכשרה והתמחות גבוהים, ומכאן ההסתייגויות. ראו יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 555. דרך אגב, אותן הסתייגויות – ממטרות הנח"ל ומן המידה שבה הוא מתקרב להשגתן – נשמעות שוב ושוב משנות הקמת הנח"ל ועד ימינו משלל גורמים. ראו, ביתר מיקוד, דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 43, 70, 72, 76–77, 94, 99–100, 110, 123, 125–127, 132, 136–139, 148–149, 156–158, 161–166.

631 דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 80–82. יש לציין, עם זאת, כי מאלה רק 20%–30% היו חברי גרעינים, והיתר "חיילים בודדים". ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 52.

632 12 מהיאחזויות הנח"ל אוזרחו בסופו של דבר כיישובי-קבע. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 83, 94; דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 54–55.

633 ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 104.

634 ראו שם, בעמ' 105–112 וליד ה"ש 3. הממשלה קבעה סדר עדיפויות להתיישבות כדלקמן: (א) פתחת רפיח; (ב) בקעת הירדן; (ג) גוש עציון; (ד) רמת-הגולן (שם, בעמ' 107). היאחזויות הוקמו ואוזרחו רק באישורה של ועדת שרים לענייני התיישבות בראשות השר גלילי (שם, בעמ' 109). אחד מראשי אגף הנוער והנח"ל מסביר כי לאחר מלחמת ששת-הימים הייתה הסכמה לאומית למדיניות של חיזוק יישובי-קבע ופרישה רחבה שלהם, והנח"ל הגיע עד כדי החזקת 18 היאחזויות בו-זמנית (שם, בעמ' 110–111).

635 באותה תקופה נהנה הנח"ל מכוח-אדם בהיקף גדול במיוחד. ההערכה היא שהיו בו בו-זמנית כ-30 היאחזויות ומאחזים ר-10 גדודים. ראו שם, בעמ' 120–121.

636 ראו שם, בעמ' 126–127.

637 ראו שם, בעמ' 126 (ציטוט מדבריו של ראש אגף הנוער והנח"ל לשעבר משה נהוראי).

638 ראו שם, בעמ' 126–127.

יהודה, שומרון ועזה".<sup>639</sup> בראשית שנות השמונים הוקמו מאחזי נח"ל ביהודה, בשומרון ובעזה. השיקולים להקמת המאחזים היו פוליטיים-בטחוניים, ומטרתם הייתה תפיסת השטח והכנתו ליישוב אזרחי.<sup>640</sup>

בשנת 2001 נסגרה היאחזות נח"ל משכיות בצפון בקעת הירדן – ההיאחזות האחרונה שאוכלסה על-ידי חיילים במטרה להפכה ליישוב אזרחי.<sup>641</sup> בין שסיום מפעל ההתיישבות של הנח"ל נבע מסיבה פוליטית ובין שהוא נבע מירידה בהגנעה של בני-הנוער להתנדב לפעילות התיישבותית,<sup>642</sup> יש לציין שלוש עובדות אלה: ראשית, למן הקמת המדינה החלו את דרכם יותר מ-130 יישובים כהיאחזויות נח"ל וכ-200 יישובים אחרים חוזקו על-ידי גרעיני נח"ל.<sup>643</sup> שנית, בידי הממשלה קיימת האפשרות לחזור ולהשתמש בנח"ל ככלי התיישבותי. דוגמה לכך היא הקמת היאחזות הנח"ל עירון, באזור ואדי ערה, בשנת 2003. פרשת אזרוחה של היאחזות זו בשנת 2006 הגיעה לפתחו של בג"ץ, אשר דחה בשנת 2009 את עתירתה של החברה להגנת הטבע, אם כי תוך הבעת ביקורת חריפה על התנהלות הממשלה בעניין זה.<sup>644</sup> שלישית, ואולי חשוב מכל, אומנם המחלוקת סביב הנח"ל – בסוגיית ייעודו וסביב השאלה אם הוא מנצל באופן יעיל את כוח-האדם הצבאי – עודנה נמשכת, אבל אי-אפשר להתכחש לעובדה שראשו השכילו ליצוק תכנים חדשים אל תוך כלים ותיקים.<sup>645</sup> כפי שאתאר להלן, הנח"ל מבצע משימות המשרתות מטרות לאומיות משמעותיות מאוד. אלה זוכות, להבנתי, בתמיכה ציבורית נרחבת, ומוכיחות היטב כי לא פסה החלוציות מן הארץ; היא רק שינתה את פניה במעט.<sup>646</sup>

639 ראו שם, בעמ' 123.

640 לעיתים ללא תיאום עם תנועות ההתיישבות. ראו שם, בעמ' 132, 147–148. בשנת 1980 היו בנח"ל 18–17 היאחזויות יותר מאשר בשנים הקודמות.

641 ראו פליקס פריש "נסגרה היאחזות הנח"ל האחרונה" *ynet* 29.1.2002 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1595288,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1595288,00.html); וכן "היאחזות נח"ל" *ויקיפדיה* 18.7.2013 [he.wikipedia.org/wiki/היאחזות\\_נח"ל/wiki](http://he.wikipedia.org/wiki/היאחזות_נח%27ל%27ל_wiki); אך גם "משכיות" *ויקיפדיה* 29.7.2013 [he.wikipedia.org/wiki/משכיות](http://he.wikipedia.org/wiki/משכיות).

642 "מיטב הנוער הולך היום לשלוש שנות שירות קרבי בצה"ל", אמר קצין בכיר בריאיון, והוסיף כי "המסלול ההתיישבותי של הנח"ל איבד מזהירו ואין כיום די בני נוער שמבקשים להתגייס אליו". פריש, לעיל ה"ש 641. לחלופין, ייתכן שהבעיה היא בתנועות המיישבות המסורתיות, אשר שוב אינן מוציאות מבניהן ומבנותיהן גרעינים מיישבים. ראו דוד קורן *הנח"ל*, לעיל ה"ש 548, בעמ' 159–166, ובמיוחד בעמ' 161.

643 ראו אתר הנח"ל – [www.nahal.co.il/Web/Default.aspx](http://www.nahal.co.il/Web/Default.aspx); אתר הנח"ל "רקע כללי" [www.nahal.co.il/Web/Map/Default.aspx](http://www.nahal.co.il/Web/Map/Default.aspx) והמקורות המצוינים שם.

644 ראו בג"ץ 2147/06 *החברה להגנת הטבע (מלכ"ר) נ' היועץ המשפטי לממשלה* (פורסם בנבו, 16.2.2009); וכן "היאחזות נח"ל" *ויקיפדיה*, לעיל ה"ש 641; צפריר רינת "מדברים באוויר, בונים בקרקע" *הארץ* 31.12.2009 [www.haaretz.co.il/misc/1.1297585](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1297585).

645 ברוח זו מצטט דוד קורן (*הנח"ל*, לעיל ה"ש 548, בעמ' 162) את אחד ממפקדי הנח"ל, תא"ל יורם גלבוע, כאומר: "הנח"ל אינו רק גוף צבאי, אלא כלי שהוקם על ידי מדינת ישראל במטרה לענות על בעיות לאומיות עדכניות."

646 השוו שם, בעמ' 161.

**(ג) הנח"ל ומטרות לאומיות נוספות**

מעניין שבראשית שנות החמישים השתלבה הקמת המאחזים בחשיבה הכלכלית של ראשי צה"ל, שלפיה בהינתן שעל המדינה להחזיק צבא סדיר גדול, המימון לכך יכול לבוא גם מעבודות אזרחיות שהצבא יעשה **נוסף על** משימותיו הצבאיות, כגון עבודה חקלאית.<sup>647</sup> התקשורת התעניינה בגידול ירקות על-ידי הצבא, אבל התוצאות המעשיות היו דלות, ובראשית 1953 הוחלט להפסיק את הניסוי, ו"מאז ומאילך שוב לא דובר בהפעלתו של צה"ל – ושל הנח"ל בתוכו – לסיוע בפתרון בעיות כלכליות".<sup>648</sup>

בעשורים שחלפו מאז המשיך הנח"ל להיות גורם ייחודי: גוף צבאי אך בעל זיקה לתנועות-הנוער, לארגוני ההתיישבות, לסוכנות היהודית ולעליית-הנוער, אשר נדרש למצוא את המכנה המשותף לכל אותם גורמים אך בו-בזמן גם להיאבק בהם כדי לשמר את מסגרתו המיוחדת.<sup>649</sup>

בשנות השישים עלה הרעיון לעשות שימוש בנח"ל למטרות לאומיות נוספות לצד התיישבות, כגון "נח"ל תעשייתי", לנערים עובדים שלא זכו ברמת השכלה נאותה, או שילוב של אנשי נח"ל בעיירות-פיתוח, כדי "להשתלב ולתרום לחיי התרבות והחינוך בהן".<sup>650</sup> אותו מאבק לשמר את ייעודו, ייחודו ועצמאותו בצה"ל אל מול תמיכה ציבורית וספקנות מבית נשאר מנת-חלקו של הנח"ל מאז ועד היום.

חלק גדול מהמידע שיש בידינו בנוגע לשינוי שעבר הנח"ל ממסלול המשלב שירות צבאי ושירות לאומי – חקלאי-התיישבותי – למסלול המשלב שירות צבאי עם שירות לאומי-חינוכי במובנם הרחב של מושגים אלה מגיע דווקא מדוח של מבקר המדינה. מבקר המדינה התייחס לנח"ל בדין-וחשבון שלו משנת 1996.<sup>651</sup> הממצאים, כפי שהם מתוארים בדוח, אינם מחממים את הלב. הם מציגים את העובדה שמספר המתגייסים לגרעיני הנח"ל נמצא במגמת ירידה רבת שנים: אם עד שנות השמונים הראשונות היו

647 היבט כלכלי נוסף הוא שהסוכנות היהודית נשאה במימון של הקמת נקודות ההתיישבות ותחזוקתן. ראו דורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 85, 95–99; דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 78–79.

648 דורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 99 (המציין כי דימוי החייל הלוחם המשמש גם חקלאי כאשר יש צורך לאומי בכך נעשה לרכיב מרכזי במערכת ההסברה, ואף הוטבע על שטר של חצי לירה ישראלית משנת 1958). ראו גם להלן ה"ש 803.

649 ראו דוד קורן **הנח"ל**, לעיל ה"ש 548, בעמ' 7–8, 69, ובמיוחד בעמ' 94. לא רק בצה"ל התקיים ויכוח על הנח"ל, אלא גם בציבור, "והוא ליווה את הנח"ל בכל שנותיו". שם, בעמ' 98–102. ראו גם ראובן וייס "יצא הנח"ל לשדות" **ידיעות אחרונות** 20.11.2013, 14.

650 בבית-שמש, למשל, פעלה באמצע שנות השישים קומונה של מדריכי נח"ל שלימדו עברית את המבוגרים והעבירו פעילויות חברה וספורט לילדים ולנוער. נוסף על כך היו גם פעולות התיישבות בערים. כך, בשנת 1967 הוקמה בעיר העתיקה בירושלים היאחזות "נח"ל-מוריה" על-ידי חברי גרעין שהיו בין הצנחנים ששחררו את העיר העתיקה במלחמת ששת-הימים. ראו שם, בעמ' 95–96, 98. הנח"ל גם עמד לרשות מדינת-ישראל בסיוע לבני-נוער מארצות מתפתחות. ראו שם, בעמ' 97.

651 מבקר המדינה **דוח 47**, לעיל ה"ש 624, בעמ' 855–856.

חברי הגרעינים (בנים ובנות) את רובו המכריע של כוח-האדם של הנח"ל, כחטיבת הנח"ל (חטיבת חי"ר סדירה שהוקמה בשנת 1982) היוו חברי הגרעינים רק כ-13% מכלל כוח-האדם.<sup>652</sup> "ייעוד היאחזויות הנח"ל מתבטא במילוי משימות בתחומי הביטחון, המשק והחברה", אולם בפועל, אומר המבקר, "אין היאחזויות ממלאות, במידה מספקת של הצלחה, אף לא אחד מייעודים אלה".<sup>653</sup>

מבקר המדינה מוטרד מהמצב שבו היעדים שנקבעו לנח"ל בימי הבראשית של המדינה שוב אינם רלוונטיים, ומכך שכוח-האדם המופקד בידיו אינו ממצה את הפוטנציאל שלו – לא הצבאי ואף לא ההתיישבותי. אבל למעשה תיאר המבקר מצב שבו נהפך הנח"ל – אולי לא בסמכות ולא בלי מחלוקת אבל בוודאי בידיעתה של ממשלת ישראל וברשותה – ליחידה המרכזית של צה"ל<sup>654</sup> המיישמת תפקידים של "שירות לאומי צבאי" (כלומר, שירות לאומי כחלק מהשירות הצבאי), וזאת במובנים רחבים בהרבה מהתיישבות גרידא ובתיאום עם גורמים ממשלתיים רבים ומגוונים.<sup>655</sup>

המבקר הסביר כי גרעיני נח"ל אמורים להיות מופנים לאזורי התיישבות בעדיפות לאומית ובקווי עימות, אך לא כך קורה. זאת ועוד, בשל הירידה במספרם של גרעיני ההתיישבות החקלאית, אושרו "מסלולי נח"ל נוספים, שאין להם קשר לייעודו המקורי של הנח"ל".<sup>656</sup> כך, בשנת 1981 אישרה ועדת שרים מסלול נח"ל לערי-פיתוח שבמסגרתו השתלבו חיילי הנח"ל בחייהן של ערי-פיתוח וסייעו בעבודה במוסדות החינוך ובמוסדות הקהילה במקום.<sup>657</sup> בשלהי שנות השמונים הושק מסלול חוות הכשרה, שבמסגרתו הוצבו בני-נוער בחוות הכשרה למשך שנה לפני גיוסם, שם התנסו בחיי שותפות ושוויון, תוך כדי ביצוע משימות לאומיות, תנועתיות וקהילתיות ביישוב שבו הייתה החווה ובסביבתו. בשנת 1994 נחנך מסלול של יזמות ומנהיגות מקומית, שנועד להכשיר חיילי נח"ל מיישובים נבחרים ליזמות עסקית ולפיתוח מיומנויות להנהגה עתידית במקום מגוריהם. בשנת 1995 הוקם מסלול מגן דוד אדום (מד"א), שבמסגרתו עברו חיילי הנח"ל קורסים רפואיים והשתבצו בתחנות מד"א במהלך שירותם. בשנת 1996 החל לפעול מסלול נח"ל לימודי, ששילב נח"ל והוראה. מסלולים נוספים כוללים מסלול מורות-חיילות, מסלול לעולים חדשים ומסלול למתנדבי חוץ-

652 בקיץ 1996 היוו חברי הגרעינים (בנים ובנות) 22% בלבד מכלל כוח-האדם של הנח"ל. בשנת 1995 היה מספר הבנים שהתגייסו לנח"ל כרבע ממספר המתגייסים בכל אחת מהשנים 1977–1983. ראו מבקר המדינה דוח 47, לעיל ה"ש 624, בעמ' 856, 859, 863. לנתונים נוספים ברוח זו ראו דוד קורן הנח"ל, לעיל ה"ש 548, בעמ' 161. על הרקע להקמתן של חטיבות הנח"ל וגבעתי ראו להלן ליד ה"ש 1110.

653 ראו מבקר המדינה דוח 47, לעיל ה"ש 624, בעמ' 856.

654 במיוחד בשילוב עם יחידות החינוך של צה"ל, שאלהן אתייחס להלן בפרק-משנה 6.

655 ראו מבקר המדינה דוח 47, לעיל ה"ש 624, בעמ' 867–894.

656 ואשר אינם מעוגנים בתקנות לפי חוק שירות ביטחון. המבקר מצייין כי תקנות אלה מפרטות את ענפי המשק שהם בגדר הכשרה חקלאית, וכי שר הביטחון טרם קבע תקנות בדבר הכשרה חלוצית אחרת. ראו שם, בעמ' 856–857.

657 ראו שם, בעמ' 864.

לארץ.<sup>658</sup> ביקורת המדינה חייבה בדיקה עצמית במערכת הביטחון, אך בביקורת משלימה שנערכה כעבור שנים אחדות נמצא שיפור חלקי ביותר.<sup>659</sup>

#### (ד) שילוב הנח"ל במילוי תפקידים לאומיים נכון לעכשיו

בפועל הנח"ל ממשיך אף כיום – במיוחד כגוף ארגוני – לשמש כלי מרכזי בפרויקטים לאומיים המשלבים שירות צבאי עם ערכים חברתיים משלימים.<sup>660</sup> להבנתו, מדובר בשני סוגי פעילות מרכזיים: ראשית, מסלולים המשלבים פרקי שירות צבאי ותקופות של פעילות מחוץ למסגרת הצבאית, שבמהלכן החיילים תורמים לקהילה שבמסגרתה הם פועלים; שנית, גיוס חיילים למסלולים שונים תוך שמירה על זיקה ארגונית לנח"ל. בדרך זו מתאפשרת חוויית שירות צבאי מוגנת ומפוקחת במיוחד, לפחות בפרקי השירות הצבאי של מסלול השירות שהחיילים משובצים בו.

דוגמה מובהקת לקבוצה הראשונה היא מסלול הנח"ל עצמו. רוב המסלול הוא שירות צבאי, וחלקו הוא פרק של "משימה לאומית", הנמשך 12 חודשים מתוך 48 חודשי השירות של הבנים ו-6½–8½ חודשים מתוך 26 חודשי השירות של הבנות.<sup>661</sup> אם במסלול הנח"ל ה"קלסי" הוקדש פרק השירות מחוץ לצבא להתיישבות, כיום "בפרק המשימה חוזרים... בני הגרעין... לגור יחדיו ומקימים משימה חינוכית בקהילה בה הם יושבים וסביבותיה. המשימה היא בבתי הספר, במועדוניות ובמוסדות קהילתיים

658 ראו שם, בעמ' 865.

659 מבקר המדינה דוח 51א, לעיל ה"ש 557, בעמ' 65–78. כן ראו אטילה שומפלבי "ליקויים קשים בתפקוד ההיאחזויות וגרעיני הנח"ל" *ynet* 5.10.2000 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-157169,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-157169,00.html). ראו גם ביקורת על תהליך הגדרתן של משימות הנח"ל אצל מבקר המדינה "האגף הביטחוני-חברתי" דוח שנתי 58א – לשנת 2007, 559, 566–568 (2007) (להלן: מבקר המדינה "האגף הביטחוני-חברתי").

660 למען השלמת התמונה ראוי לציין כי יש שלושה גורמים נפרדים המעורבים בפעילויות ההכנה של נוער לשירות הצבאי ובפעילויות הלאומיות של צה"ל: במסגרת הצבא, מערך מג"ן בחיל החינוך אחראי לפעילויות של הגדנ"ע, של המרכז לקידום אוכלוסיות מיוחדות, של המורות-החיילות ושל הנח"ל; במסגרת משרד החינוך מדובר במיוחד במנהל חברה ונוער; ובמסגרת משרד הביטחון – באגף הבטחוני-החברתי. למידע ראו, בין היתר, אתר חיל החינוך והנוער "מבנה החיל" [www.aka.idf.il/chinuch/klali/default.asp?catId=42817](http://www.aka.idf.il/chinuch/klali/default.asp?catId=42817); משרד החינוך, מינהל חברה ונוער "השירות בצה"ל – חובה שהיא זכות" על סדר היום 93 (2009) [cms.education.gov.il/educationcms/units/noar/actualia/alsederhayom/sherutzahal.htm](http://cms.education.gov.il/educationcms/units/noar/actualia/alsederhayom/sherutzahal.htm); משרד הביטחון "שרותי האגף הביטחוני-חברתי" [www.mod.gov.il/pages/bithoni\\_hevrati/bithoni\\_hevrati.asp](http://www.mod.gov.il/pages/bithoni_hevrati/bithoni_hevrati.asp).

661 20% מבני הגרעין עושים משימה מטעם התנועה או הארגון שהגרעין משתייך אליהם. דרך אגב, צה"ל מאפשר לבנות להתנדב לשירות סדיר נוסף על-מנת להשלים את פרק המשימה יחד עם הבנים. לפרטים ראו אתר חיל החינוך והנוער "מסלולים בחיל" [www.aka.idf.il/chinuch/kurs/default.asp?catId=42836&docId=46681](http://www.aka.idf.il/chinuch/kurs/default.asp?catId=42836&docId=46681). על-פי דוח של מבקר המדינה עמד היקפה של אוכלוסיית גרעיני הנח"ל בשנים 2005–2007 על מעט יותר מ-500 חיילים בכ-50 גרעינים. מבקר המדינה "האגף הביטחוני-חברתי", לעיל ה"ש 659, בעמ' 566.



אחרים".<sup>662</sup> הרשימה מציינת מגוון משימות מרשים ביותר, אשר כולל, בין היתר, עבודה בעיירות-פיתוח ועם נוער במצוקה, עבודה חינוכית בקהילה ובבתי-הספר, קליטת עלייה, הדרכה בתנועות-הנוער, וכמובן הכנה לשירות בצה"ל.<sup>663</sup> אגף הנוער והנח"ל במשרד הביטחון מופקד על מסלול נוסף, המבצע משימות דומות מאוד לאלה של גרעיני הנח"ל: מדובר במתנדבי שנת שירות. אין מדובר בחיילים, אלא במי שטרם גויסו, ואין מדובר בתחליף לשירות צבאי (כמו שירות לאומי), אלא למעשה בהתנדבות לשנת "שירות" נוספת. למתנדבים אלה צה"ל דוחה את השירות הצבאי לצורך התנדבות בפעילות חברתית, קהילתית או תנועתית, בדרך-כלל באזורי מצוקה או עם נוער עולה. חלק ממתנדבי שנת השירות מעבירים את השנה במסגרת גרעיני נח"ל.<sup>664</sup>

דוגמות למסלולים מהסוג השני כוללות את הנח"ל החרדי ואת מסלולי השירות לבאים להתגייס מחוץ-לארץ.<sup>665</sup> גודד הנח"ל החרדי הוא הגדוד הקרבי "נצח יהודה" של חטיבת כפיר, והוא הוקם בשנת 1999 (כלומר, עוד לפני חקיקת "חוק טל"<sup>666</sup>) במטרה "לאפשר את גיוסם של בני-נוער חרדים המשתייכים להסדר 'תורתו אומנותו' ואינם לומדים בישיבות, לשירות קרבי בצה"ל בתנאים שיאפשרו להם לשמור על צביונם המיוחד ואורח החיים לו הורגלו".<sup>667</sup> השירות במסלול זה כולל שנתיים של שירות קרבי גליל ושנה של הכשרה מקצועית והשלמת בגרויות.<sup>668</sup>

662 ראו אתר חיל החינוך והנוער "מסלולים בחיל" [www.aka.idf.il/chinuch/kurs/default.asp?catId=42836&docId=46681](http://www.aka.idf.il/chinuch/kurs/default.asp?catId=42836&docId=46681).

663 ראו בשני האתרים של אכ"א, לעיל ה"ש 661.

664 בשנים 2005–2007 קבע הצבא מכסה של 1,345 מתנדבים. בפועל עמד מספר המתנדבים בכל שנה על כ-1,200. ראו מבקר המדינה "האגף הביטחוני-חברתי", לעיל ה"ש 659, בעמ' 568; [dover.idf.il/IDF/mini\\_sites/31/default.htm](http://dover.idf.il/IDF/mini_sites/31/default.htm).

665 וכן מסלולים נוספים. לפירוט מסוים ראו אתר משרד הביטחון "גרעיני נח"ל" [www.mod.gov.il/pages/bithoni\\_hevrat/naahal.asp](http://www.mod.gov.il/pages/bithoni_hevrat/naahal.asp) (להלן: "גרעיני נח"ל").

666 חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.

667 כלומר, "מסגרת יום יומית מסודרת לתפילות, שיעורי קודש מפי רבנים, מזון כשר למהדרין וכדומה. נמנעת לחלוטין הדרכה על-ידי נשים ולא מתאפשרת כניסת בנות למקום שירותם". ראו "גרעיני נח"ל", לעיל ה"ש 665. ראו גם גילי כהן "דו"ח מבקר המדינה – זינוק של עשרות אחוזים בפטורים מגיוס לחרדים בשנים האחרונות" **הארץ** 1.5.2012 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1697442](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1697442) (להלן: גילי כהן "זינוק בפטורים מגיוס לחרדים").

668 70% מחיילי הגדוד הם חרדים, והיתר הם בני הצינונות הדתית. בשנת 2011 התגייסו למסלול זה 380 חרדים, ולמן שנת 2007 שירתו בגדוד כ-1,600 חיילים חרדים. מן הראוי לציין כי צה"ל מקיים מסגרות נוספות לעידוד גיוס חרדים: (1) שוח"ר טוב – מסלול זה, שהחל לפעול בשנת 2009, מיועד לבני-נוער חרדים בני חמש-עשרה עד שמונה-עשרה שנשרו מהישיבות, ובשנת 2012 השתתפו בו כ-450 חרדים; (2) שח"ר (שילוב חרדים) – מסלול שהוקם בשנת 2007, ומטרתו הכשרת חיילים חרדים למקצועות טכנולוגיים. מסלול שח"ר מיועד לבחורי ישיבה נשואים או בעלי פרופיל לא-קרבי, והוא נמשך שישה-עשר עד עשרים וארבעה חודשים. בשנת 2011 התגייסו למסלול זה 608 חרדים, ולמן הפעלתו שולבו בו כ-1,700 חיילים. לפירוט ראו אוריאנה אלמסי "יישום חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם (חוק טל)" 18–20 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע,

ההיקף הגדול של גיוס חרדים לצה"ל הוא מצב דברים מעניין דווקא בתקופה הנוכחית, שבה "חוק טל" כבר פקע, והסדר חדש טרם גובש וממילא לא יושם ולא עמד במבחני הפוליטיקה, המשפט או המציאות.<sup>669</sup> דרך אגב, יש הרואים בגיוס החרדים, לפחות כפי שהדבר נעשה עד כה, דווקא משום התגייסות של הצבא לביצוע מטלה בעלת אופי לאומי. ההסבר לכך כפול: ראשית, בשל ההערכה שצה"ל אינו זקוק באמת לחרדים שהתגייסו עד כה כדי לעמוד במשימותיו;<sup>670</sup> ושנית, לנוכח העלות הגבוהה של חיילים חרדים המתגייסים לצה"ל, שעיקרה נובע מכך שחיילים נשואים וחיילים עם ילדים זכאים ל"תשלומי משפחה".<sup>671</sup>

www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03076.pdf (25.6.2012) (להלן: אלמסי "יישום חוק טל").  
 ראו גם גילי כהן "מחזור הגיוס הגדול ביותר לנח"ל החרדי; 17% אינם חרדים" **הארץ** 25.7.2012  
 www.haaretz.co.il/news/politics/1.1785462; גילי כהן "זינוק בפטורים מגיוס לחרדים", לעיל  
 ה"ש 667; וכן יגיל לוי "מדוע התפתחה הדרת נשים בצבא?" **המכון הישראלי לדמוקרטיה**  
 www.idi.org.il/BreakingNews/Pages/506.aspx 2.1.2012. לפירוט נוסף ולנתונים ראו מבקר  
 המדינה "שירות חרדים בצה"ל" **דוח ביקורת שנתי 62 – לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים**  
**2010** 1627 (2012) (להלן: מבקר המדינה "שירות חרדים בצה"ל").

669 ראו עמוס הראל "התקף חרדה" **הארץ השבוע** 6.7.2012, 4-5 (להלן: עמוס הראל "התקף חרדה")  
 ("ראש הממשלה הפיל על הצבא את התיק של גיוס חרדים, 'לפי הצורך', ובאגף כוח אדם הרימו את  
 הכפפה והציעו לגייסם לתפקידים לוגיסטיים ולפתוח עוד גדודי נח"ל חרדי. אבל בין הקצינים  
 הבכירים יש החוששים כי מהלך כזה יהיה כרוך בסגירה של יחידות בפני נשים"); והשוו מירב  
 ארלוזורוב "66% מהחרדים יתגייסו עד 2015; לא צריך מתווה לחוק טל" **TheMarker** 20.5.2012  
 www.themarker.com/career/1.1711733 ("בכיר בממשלה יוצא נגד הצעת משרד האוצר להפנות  
 את החרדים לגיוס במשטרה או בשירותי הכבאות; 'הציבור בישראל צריך לנשוך שפתיים, ולהבין  
 שיקח עשר שנים להתקדם עם החרדים").

670 ראו סמי פרץ "ערבי, חרדי וחילוני יוצאים לעבוד: מי יסתדר ראשון?" **הארץ Markerweek**  
 8.2.2013, 6 (להלן: פרץ "ערבי, חרדי וחילוני יוצאים לעבוד") ("השוויון בנטל השירות לא נועד  
 רק כדי להכניס עוד כמה חרדים וערבים לסבב השמירה הלילי במחנות צה"ל. הצבא יכול להסתדר  
 בלי אותם חיילים ולעמוד במשימותיו. למרות זאת, צה"ל עשה מאמץ כדי לשלב את החרדים, ויצר  
 עבורם תוכניות מיוחדות שמאפשרות להם לשרת תחת מגבלות שונות"). אבל השוו הודעות ועדת  
 החוץ והביטחון "בכיר באכ"א: בניגוד לפרסומים, צה"ל זקוק לכמה שיותר חרדים שימלאו את  
 שירותיו" 1.8.2013 main.knesset.gov.il/Activity/Committees/ForeignAffairs/News/Pages/  
 pr\_010813.aspx

671 פרץ "ערבי, חרדי וחילוני יוצאים לעבוד", שם ("העלות של החזקת חיילים כאלה [קר, חרדים]  
 בצבא היא עצומה – פי חמישה-שישה מעלותו של חייל סדיר – אבל התוצאות של השתלבות  
 החרדים בשוק העבודה מצוינות: רוב מכריע של בוגרי התוכנית משתלב בשוק העבודה"); סמי פרץ  
 "חרדים שמתגייסים בגיל 22 עולים לצה"ל כפול מחייל רגיל" **הארץ TheMarker** 14.2.2013, 1  
 ("חייל חרדי מבוגר שמתגייס לאחר לימודים בישיבה ומקבל תשלומי משפחה עולה 9,500 שקל  
 בחודש. גיוס של אלפי חרדים בגיל מבוגר יגדיל את המעמסה הכלכלית על הקופה הציבורית. כדי  
 שחלוקת הנטל תהיה שוויונית יותר, רצוי שתתבצע באמצעות גיוס חרדים בגיל 18"); מבקר  
 המדינה **דוח שנתי 61 – לשנת 2010** 145 (2011).

הנח"ל מרכז גם את מסלולי הגיוס למי שבאים מחוץ-לארץ כדי להתגייס. כך, צעירים בני שמונה-עשרה עד עשרים ושלוש שאינם בעלי אזרחות ישראלית יכולים להתגייס לשירות קרבי של ארבעה-עשר חודשים וחצי במסגרת חטיבות הנח"ל והנח"ל החרדי, במסלול של מתנדבי חוץ-לארץ (מח"ל); ואילו צעירים בעלי אזרחות ישראלית אשר חוזרים מאמריקה הצפונית ללא משפחותיהם כדי לשרת בישראל כלולים במסגרת הארגונית-החינוכית של "גרעין צבר".<sup>672</sup>

## 6. פעילויות חינוך בצה"ל ומחוץ לו

### (א) מבוא

צה"ל נתפס על-ידי בן-גוריון וחבריו לא רק ככלי לגיטימי לחינוך, אלא ככלי מרכזי שיש להשתמש בו על-מנת "לעצב דמות הנוער ועל-ידי כך – דמות העם".<sup>673</sup> לצורך כך בנה צה"ל שני סוגים של מערכים חינוכיים: פנימי, המיועד לחיילים (אשר יידון בפרק-המשנה הנוכחי ובפרק-משנה 7); וחיצוני, המיועד לציבור הרחב של אזרחי ישראל (אשר יידון בפרק-משנה 7 ובעיקר בפרק-משנה 8).

המערך הפנים-צבאי כולל שני רכיבים מרכזיים: האחד מהווה מעין תחליף, או תיקון, לפעילותן של המערכות האזרחיות ה"קדם-צבאיות" – בעיקר מערכות החינוך וקליטת העלייה – ונועד להעלות את רמת השכלתם הכללית של החיילים או את רמת שליטתם בעברית אל הרמה הנדרשת בצה"ל. ודוק: ברמה העקרונית אפשר לכאורה לא לגייס חיילים אלה, בדיוק בגלל העדר כישורים כגון ידיעת השפה או השכלת-יסוד. אלא שהצבא – בתמיכה ציבורית נרחבת, ודווקא משום שהוא נתפס כ"הזדמנות האחרונה" של רבים מהמתגייסים – מגייס חיילים כאלה, ולא רק שהוא מקדיש חלק מהשירות הצבאי של אותם חיילים להקניית ההשכלה הנדרשת, הוא מקדיש לכך גם את שירותם של אחרים. הרכיב האחר שגרתו יותר, ונועד להעביר מסרים חינוכיים לחיילים בזמן שירותם הסדיר. כידוע, פעילותם של שני מערכים אלה – חינוך והסברה – התרחבה

672 ראו "גרעיני נח"ל", לעיל ה"ש 665; Samuel Sokol, *On Its Tenth Anniversary, Nahal*; *Haredi Lauded by Army Brass*, THE JERUSALEM POST (Nov. 25, 2009), [www.jpost.com/Israel/On-its-tenth-anniversary-Nahal-Haredi-lauded-by-army-brass](http://www.jpost.com/Israel/On-its-tenth-anniversary-Nahal-Haredi-lauded-by-army-brass); Tori Cheifetz, *Arrivals: Michael Schapira: From California to Jerusalem*, THE JERUSALEM POST (Feb. 26, 2009), [www.jpost.com/Cafe-Oleh/Cafe-Talk/Arrivals-Michael-Schapira-From-California-to-Jerusalem](http://www.jpost.com/Cafe-Oleh/Cafe-Talk/Arrivals-Michael-Schapira-From-California-to-Jerusalem) ("Once in Israel, he joined a program called Garin Tzabar, which helps lone soldiers to acclimate. After his time spent on a kibbutz with the program, he enlisted. In the IDF, Schapira joined Battalion 50 of the Nahal Brigade, which is made up of one-third native English speakers").

673 כדברי דוד בן-גוריון – ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 133–135 (הציטוט מעמ' 133 ומה"ש 1). הרעיון היה נחלתם של ראשי כל המחזרות שפעלו לפני הקמת המדינה, וכן של ראשי הפלמ"ח, שהיו "מודעים לחשיבות הרבה של פעולות הסברה וחינוך, בין השאר כדי לשכנע את פקודיהם ב'צדקת הדרך'" (שם, בעמ' 135–138; הציטוט מעמ' 135).

הרבה מעבר לשורות החיילים בשירות הסדיר. כך, מערך המורות-החיילות של צה"ל פועל גם מול אזרחים, ולא רק מול חיילים, ותחנת השידור הצבאית גל"ץ מעסיקה אזרחים, משדרת חסויות מסחריות, ודומני שאי-אפשר לתארה רק כיחידת שידור פנים-צבאית.

במרס 1948 הוקמה מחלקת הסברה, שהוכפפה לאגף כוח-האדם. זו נועדה לספק שירות "בכל תחומי החינוך, ההסברה, ההשכלה, ההווי והבידור".<sup>674</sup> חלק משמעותי מפעילותו של שירות התרבות של מחלקת ההסברה התמקד בחיילים העולים, אשר שיעורם – במיוחד עם שחרורם של חיילים ותיקים בתום המלחמה – היה גבוה מאוד.<sup>675</sup> פעילותו של ענף ההדרכה וההסברה התמקדה הן בהכשרת מפקדים (בנושאים כגון מנהיגות, יחסי-אנוש והטיפול בחייל וביחידה הצבאית) והן בטיפול בחיילים, במגמה להשיג מטרות כגון הקניית גאוות יחידה, הנחלת מסורת הלחימה של צה"ל, "הגברת התודעה הלאומית ואהבת המולדת, וכן הקניית מידות של אזרחות טובה".<sup>676</sup>

### (ב) מערכת ההשכלה הצבאית

מבין כל הפעילויות של צה"ל ומערכת הביטחון שנועדו ליידע, להשכיל ולהכשיר חיילים ואזרחים ראוי לציין בהקשרנו שתיים:

1. **המערכת להקניית השכלת-יסוד לחיילים ולמפקדים** – עם ייסודה, בימיו הראשונים של הצבא, נועדה מערכת זו לשפר את השכלתם של מי שהתגייסו לצה"ל עם רמת השכלה נמוכה מהרמה הבסיסית הנדרשת. בפועל נהפך הצבא, בוודאי בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, "לבית-הספר המרכזי לרבים מהעולים החדשים, חיילים בסדיר ובמילואים כאחד".<sup>677</sup> יתרה מזו, התברר כי בתחום ההשכלה, כמו בתחום ההסברה, התרחבה פעילות הצבא אל מעבר לחיילים המשרתים במסגרתו, שכן ראשי הצבא גיבשו את התפיסה שלפיה ידיעת הלשון העברית ורכישת השכלת-

674 מחלקה זו שירתה את כל היחידות, למעט הפלמ"ח, אשר שמר בשלב זה על מחלקת הסברה עצמאית משלו. תפקידי המחלקה היו באופן כללי עריכת הרצאות וסמינרים, הוצאות עיתונים ודפי יחידה, ארגון להקות בידור, עריכת קורסים בתחומים שונים, חלוקת עיתונים יומיים וכדומה. ראו שם, בעמ' 137–138, 145.

675 הנתונים, לטעמי, מדהימים: רק 400 מבין 6,000 החיילים שגויסו מסוף המלחמה ועד אפריל 1949 היו ילידי הארץ ובווגרי תיכון; בגדודים של חיל הרגלים היו רק 30% ילידי הארץ, והיתר היו עולים שלא דיברו עברית והיו חסרי שורשים תרבותיים וחברתיים בארץ. ראו שם, בעמ' 138–140 וה"ש 20.

676 דרורי אומר על מטרות אלה כי הן לא השתנו מאז ועד היום, וכי הן מעוררות תהייה אם הצבא הוא אכן האמצעי המתאים או הראוי להשגת כולן. ראו שם, בעמ' 142–145 (הציטוט מעמ' 143).

677 אך גם למגויסים בני שכונות שלא השלימו את לימודיהם הסדירים. ראו שם, בעמ' 152. יסודותיה של מערכת זו הונחו עוד במסגרת "ההגנה" והפלמ"ח, ולאחר הקמת המדינה עברו במוסדות החינוך של צה"ל אלפי לומדים: מגויסים עולים למדו בהם עברית, וחיילים שנוקדו לכך רכשו בהם השכלת-יסוד (שכללה תנ"ך, היסטוריה, חשבון, גיאוגרפיה, אזרחות, מדעי הטבע ועוד). ראו שם, בעמ' 152–157.

יסוד הן בסיס חיוני להתאקלמות במדינת-ישראל. "תפיסה זו נשארה אבן יסוד בקוד החינוך הצה"לי גם שנים רבות לאחר מכן.<sup>678</sup> מעבר לכך, במסגרת המאמץ להעלאת רמת הסגל הפיקודי התקיימו השתלמויות למפקדים ברמות השונות.<sup>679</sup>

2. **מערכת ההכשרה והשירות של מורות-חיילות** – גם מקורה של תוכנית זו בימיה הראשונים של המדינה. בדומה לגופים הממלכתיים וההסתדרותיים שעסקו בהנחלת השפה העברית ובהקניית השכלה בסיסית בתקופת העלייה ההמונית שלאחר הקמת המדינה, נתקל גם צה"ל במחסור במורים.<sup>680</sup> בשל כך פתח צה"ל בקיץ 1950 סמינר למורות ולגננות, בשיתוף עם משרד החינוך.<sup>681</sup>

לכאורה, הצורך במערכות אלה נעלם עם השנים, שכן בישראל של היום קיימות מערכות חינוך וקליטה ענפות אשר מוודאות כי עולים חדשים לומדים עברית וכי בני-נוער מקבלים הזדמנות להשלים את השכלתם וללמוד עברית ברמה נאותה.<sup>682</sup> לפיכך הצורך בהכשרה כזו למתגייסים אמור להיות שולי, ולגבי המעטים שאינם עומדים בדרישות-הסף של צה"ל מבחינת נתוני שפה או השכלה אפשר לכאורה לשאול מדוע לגייסם בכלל. במקביל, בהינתן מערכת חינוך ענקית ובה עשרות אלפי מורים,<sup>683</sup> האם יש צורך שצה"ל יספק חיילים בתפקידי הוראה וחינוך?

התשובה שצה"ל נותן – ואשר לנוכח התמיכה הציבורית המשמעותית בנושא הוא אינו יכול לשנותה בצורה משמעותית – היא כי יש לשמר, בשינויים המחויבים, את מערכי החינוך מראשית ימי המדינה.

נתחיל בהערה עובדתית-משפטית. כידוע, צה"ל אינו מגייס (ומעולם לא גייס) את כל בני-הנוער, בנים ובנות, המגיעים לגיל גיוס.<sup>684</sup> חלק מהם אינם מגויסים עקב הסדרים

678 שם, בעמ' 152–153, 159 (הציטוט מעמ' 153).

679 המאמץ היה להביא לידי כך שכל הקצינים ישלמו השכלת-יסוד, ושכל קצין מדרגת סרן ומעלה ישלים לימודים תיכוניים. ראו שם, בעמ' 157.

680 נוסף על המורים המקצועיים, נעזר צה"ל בחיילים ובחיילות בוגרי תיכון, "בעלי יכולת וכישרון", לשם הוראת עברית והקניית השכלת-יסוד ביחידותיו. גם ההוראה במעברות וביישובי העולים נעשתה, בין היתר, על-ידי חיילי נח"ל ומדריכי גדנ"ע. ראו שם, בעמ' 158; הכהן, לעיל ה"ש 530.

681 על ההסדרים שנקבעו בעניין זה ראו שם, בעמ' 158–159.

682 ראו **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, פרק 8; הודעה לעיתונות "חוזרים לבית-הספר: נתונים מתוך 'פני החברה בישראל'" (דוח מס' 6 ונתוני למ"ס) (27.8.2013); אריאל ש' "חינוך וחברה – נשירת בני נוער ממסגרת ביה"ס" **מטה** 11.2.2010 [makomakan.cet.ac.il/Article.aspx?ArticleID=b5bed339-851d-433b-8fa5-7490ca91665b&Language=1](http://makomakan.cet.ac.il/Article.aspx?ArticleID=b5bed339-851d-433b-8fa5-7490ca91665b&Language=1); "מרכזי מניפה למניעת נשירה" **מניפה** [www.menifa.org.il/135400/menifa-center](http://www.menifa.org.il/135400/menifa-center). לגבי שיעורי הנשירה בתיכוניים ראו יובל וורגן "שיעורי הנשירה של תלמידים ממערכת החינוך" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 22.11.2011 [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02962.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02962.pdf)).

683 ראו **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוחות 8.3, 8.6, 8.16 ו-8.40 (2011). ראו גם את מחקר של יובל וורגן "טענות בדבר מחסור במורים בישראל" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 26.2.2007 [www.blogmorim.com/wp-content/uploads/2007/12/machsor-be-morim.doc](http://www.blogmorim.com/wp-content/uploads/2007/12/machsor-be-morim.doc)).

684 כפי שנראה בהמשך, לדברים אלה יש השפעה על הטיעון שלפיו מודל "צבא העם" שצה"ל פועל על-פיו נמצא בסכנת קריסה. למעשה, מדיניות הגיוס לצה"ל עברה שינויים מעטים בלבד למן קום

חברתיים ומשפטיים החלים בישראל אשר מאפשרים להם לא לשרת שירות צבאי.<sup>685</sup> לגבי כל בניהנוער האחרים, גם הם רק בבחינת פוטנציאל לגיוס. על אלה מופעל המנגנון – הקבוע בחוק שירות ביטחון – המסמיך את רשויות הצבא לקרוא למיועדים לשירות ביטחון לשם רישום ועל-מנת "להיבדק כל בדיקה שתידרש לדעת ועדה רפואית, לשם קביעת כשרו הרפואי לשירות בטחון, וכן להיבדק, לפי הוראות הפוקד או מי שהוא הסמיך לכך, כל בדיקה אחרת לשם קביעת כשרו הכללי בשירות בטחון, לרבות בדיקה לשם קביעת מידת התאמתו למילוי תפקיד פלוני בשירות בטחון".<sup>686</sup> לאחר בדיקות אלה הרוב הגדול מגויס,<sup>687</sup> אך יש מי שנמצאים בלתי-כשירים לשירות מטעמים רפואיים, ויש מי שאינם מגויסים בשל נתונים אישיים נמוכים במיוחד (או בשל קיומו של רישום פלילי). דווקא החלטה אחרונה זו – ההחלטה לא לגייס אדם לשירות משום שהוא אינו דובר עברית ברמה נאותה או משום שהוא חסר השכלה ראויה – כל כמה שקל להגן עליה מבחינה עניינית,<sup>688</sup> קשה מאוד להגן עליה מבחינה ציבורית, שהרי זה"ל, על-פי התפיסה הרווחת להערכתי בציבור עד היום, הוא צבא העם. שיקוליו אינם כלכליים גרידא, אלא גם ציבוריים, בהיותו מסגרת המעניקה הזדמנות אחרונה להשתלבות בחברה

המדינה. גיוס-החובה לצה"ל מעולם לא הוחל על כל מחזור הגיוס, ומודל "צבא העם" לא נסמך על גיוס כזה. השינויים העיקריים שחלו עם השנים עניינם הרחבת הפטורים לנשים דתיות והרחבתו העצומה של הסדר "תורתו אומנותו". לדיון ראו להלן חלק 2(ה).

685 עם אלה נמנים – לפחות על-פי המצב הנוהג במועד כתיבתן של שורות אלה – ערביי ישראל, תלמידי ישיבות, בנות הפטורות מטעמים של דת, מצפון או מצב משפחתי, וכן מי שעזבו את ישראל בגיל צעיר יחסית. כל אלה יכולים לבחור לשרת, אולם זכאים, על-פי הסדרים שונים, לדחיית שירות, לשחרור או לפטור משירות סדיר. ראו בעניינים אלה זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 162–168. לסקירה מועילה ועדכנית ראו אלמסי "יישום חוק טל", לעיל ה"ש 668. לנתונים מספריים ראו משה ברדה "נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים" 24 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 24.9.2007) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01870.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01870.pdf) (להלן: משה ברדה "נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים"); עמוס הראל "שוות בנטל" **הארץ** 18.12.2013, 3. כן ראו: Guy Seidman & Eyal Nun, *Women, the Military and the Court – Israel at 2001*, 91 S. CAL. REV. L. & WOMEN'S STUD. 151 (2001).

686 ראו ס' 3 (רישום) וס' 5–7 (בדיקת כושר) לחוק שירות ביטחון (הציטוט מס' 5(ב)).  
687 לפחות ברמת האתוס זה"ל מדבר עדיין בלשון של שנות ייסודה של המדינה, שהיו שנים של מחסור במשאבים, לרבות בכוח-אדם. כך, כאשר נשאל בעניין פקיעת "חוק טל", אמר הרמטכ"ל גנץ "כל בחור וטוב לנשק" – ביטוי שהוא ציטוט מהמנון הפלמ"ח (ראו אחיקם משה דוד "גנץ עם פקיעת חוק טל: נייערך לגיוס, כל בחור וטוב לנשק" **nrg** 31.7.2012 [www.nrg.co.il/online/1/ART2/391/188.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/391/188.html); המנון הפלמ"ח [www.zemer.co.il/song.asp?id=129](http://www.zemer.co.il/song.asp?id=129)). לדיון על נתוני הגיוס ומשמעותם ראו להלן ה"ש 849.

688 מבקר המדינה "היערכות זה"ל נוכח הגידול במחזורי הגיוס" **דוח שנתי 41, חלק א – לשנת 1990 ולחשבונית שנת הכספים 1989** 836 (1991): "קיים בצה"ל קושי להתמודד עם אוכלוסיות, שסיכויי השתלבותן בצה"ל נמוכים."

הישראלית ואף לרכישת מקצוע, קשרים חברתיים ועתיד.<sup>689</sup> יתר על כן, בעוד החוק אינו מחייב את צה"ל לגייס אדם חסר השכלת-יסוד, הוא מחייבו להקצות שלושה חודשים משירותו של "חייל המשרת בשירות סדיר ורמת השכלתו נמוכה מרמה של השכלה יסודית שנקבעה... להקניית השכלה".<sup>690</sup>

מדיניות צה"ל בעניין "סף הגיוס" משתנה מזמן לזמן,<sup>691</sup> אבל בכל מקרה היא אינה משקפת את מלוא היקפה של האוכלוסייה שצה"ל מעריך כי תתקשה להסתגל לשירות צבאי, אלא רק את הקבוצה שצה"ל הרים למעשה ידיים לגביה. אכן, זה עשורים צה"ל מקיים מדיניות זהירה וקשובה, שלא רק שואפת לתת הזדמנות למבקשים להתגייס ולמצות את כוח-האדם העומד לרשות הצבא, אלא גם מוכנה לסייע באופן פעיל לאנשים שייתכן שהיה מקום לא לגייסם.<sup>692</sup>

689 לכן, למשל, ראוי שצה"ל ינקוט זהירות ורגישות כאשר הוא בוחר לא לגייס אדם, ובמיוחד כאשר אותו אדם מבקש להתנדב לשירות חרף החלטת הצבא שהוא אינו מתאים לגיוס – דבר הקורה לעיתים תכופות אצל מי שנמצאו בלתי-כשירים רפואית לשירות צבאי. ראו מיקי נבו "עזבו את החרדים, יש מוגבלים שרוצים לשרת" **TheMarker** 18.6.2012 [www.themarker.com/news/1.1733939](http://www.themarker.com/news/1.1733939). כן ראו את דברי הרמטכ"ל המצוטטים אצל ישראל אלטמן, יעל לביא ועמותת אתגרים "גיוס בני נוער עם מגבלות לצה"ל" **חומש** 23.9.2004 [www.homesh.org.il/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78:----q&catid=13:-8&Itemid=27](http://www.homesh.org.il/index.php?option=com_content&view=article&id=78:----q&catid=13:-8&Itemid=27). בעידן אחר כתבתי חיבור ארוך בשאלה אם לנוכח הפגיעה הנגרמת לפרט בחברה הישראלית מאי-גיוסו חרף רצונו בכך יש להכיר בגיוס כזכות של הפרט הראויה להגנה משפטית מיוחדת. ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 217.

690 זוהי הוראת ס' 23 לחוק שירות ביטחון. זאת ועוד, פקודות הצבא הנוגעות במתן השכלה לחיילים בצה"ל (פקודת מטכ"ל 37.0102 – ראו [www.army.co.il/page/342](http://www.army.co.il/page/342)) **מחייבות** חיילים להשלים במסגרת הצבא את לימודי העברית עד לרמה שנקבעה וכן את השכלת-היסוד שלהם. הצבא מציע קורסים אלה ואחרים **לכל חיילי צה"ל**. ראו אתר חיל החינוך והנוער "השלמת השכלה והקניית שפה – קורסי ההשכלה בצה"ל" [www.aka.idf.il/chinuch/klali/default.asp?catId=42858&docId=45780&list=1](http://www.aka.idf.il/chinuch/klali/default.asp?catId=42858&docId=45780&list=1).

691 על-פי דוח מבקר המדינה, בשנת 1993 קבע ראש הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין את סף הגיוס על 2.7%, ואילו אגף כוח-האדם החליט לא לכלול בשיעור זה את בעלי הרישום הפלילי, ובכך גרם לעלייה של סף הגיוס ל-4%. הנתונים הקיימים מצביעים על כך שהפטור לגברים בשל "סף גיוס" עמד על 2.7% בשנים 1996-1999, על 2.5% בשנת 2002 ועל 4% בשנת 2006 (נתון הכולל אי-גיוס בשל רישום פלילי). הנתונים לגבי הנשים גבוהים יותר במידה משמעותית. לריכוז נתונים ראו משה ברדה "נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים", לעיל ה"ש 685. מעניין שעל-פי הנתונים העדכניים ביותר, היקף הפטורים לגברים יהודים מן הטעם המשולב של "רישום פלילי, סף גיוס וסיבות נוספות" נמצא במגמת ירידה – מ-4.8% משנת 2007 ל-4.3% בשנת 2008, ל-3.4% בשנת 2009 ול-3.2% בשנת 2010. ראו מבקר המדינה "שירות חרדים בצה"ל", לעיל ה"ש 668, בעמ' 1639. ראו עוד להלן ה"ש 842.

692 לתיאור המדיניות ראו מבקר המדינה **דוח א56**, לעיל ה"ש 462, בעמ' 148.

בשנת 1980, בתקופת כהונתו של רפאל איתן (רפול) כרמטכ"ל וכיוזמתו,<sup>693</sup> אישרה ממשלת ישראל תוכנית של צה"ל לגיוס "אוכלוסיות מיוחדות". במסגרת תוכנית זו, מיועדים לשירות ביטחון בעלי נתונים אישיים נמוכים מגויסים למסלולי שירות ייחודיים במסגרת חיל החינוך. הם עוברים טירונות מיוחדת וקורסים להשלמת השכלת-יסוד ולרכישת הכשרה מקצועית.<sup>694</sup> לאחר-מכן הם משולבים ביחידות צבאיות, ולקראת סיום שירותם הם עוברים "מכינה" נוספת. היקף הפרויקט מרשים ונרחב.<sup>695</sup> לצורך הטיפול בחיילים אלה צה"ל מעמיד סגלים בבסיסי הטירונות, גופי מנהלה לפרויקט וסגל המלווה את החיילים במהלך שירותם הצבאי.<sup>696</sup> הפרויקט, שכינויו המוכר בציבור הוא "נערי רפול", זוכה בתמיכה ציבורית רחבה מאוד, ומתואר לא פעם כפרויקט החברתי ביותר של צה"ל, כזה שנמצא בלב הקונסנזוס.<sup>697</sup> יתר על כן, בעידן של מחסור בכוח-אדם

693 ודוק: בעוד שאיתן הדגיש את חיוניות שילובם של מתגייסים בעלי נתונים נמוכים, הוא היה הרמטכ"ל שביטל את הלהקות הצבאיות, אף שבשני המקרים מדובר במטרה שאינה צבאית באופן ישיר. ראו "להקה צבאית" ויקיפדיה 15.5.2013 להקה צבאית/he.wikipedia.org/wiki/להקה צבאית; אורי הייטנר "מפעל חייו – פרויקט 'נערי רפול'" שיש בגולן 18.11.2009 shishi5.bsmart.co.il/htmls/18.11.2009; "פרוייקט נערי רפול" "רפול" – איכר, לוחם, מחנך page\_3758.aspx?c0=18439&bsp=13115; "פרוייקט נערי רפול" "רפול" – איכר, לוחם, מחנך www.raful.org.il/pages/142.aspx?pic=6; טלי יצחקי "יורים ולומדים: 'פרויקט נערי רפול' עדיין חיוני" ynet 24.11.2004 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3008546,00.html; לילך שובל "החיילים רוצים לעשות משהו חשוב" ישראל היום 15.11.2013, 18.11.2013.

694 לפרטים רשמיים ראו אתר חיל החינוך והנוער "קידום אוכלוסיות ייחודיות" www.aka.idf.il/.chinuch/klali/default.asp?catId=42852&docId

695 בנובמבר 2004 שירתו בצה"ל כ-1,150 גברים במסלול של "מרכז קידום אוכלוסיות מיוחדות", העוברים טירונות ב"חוות השומר"; כ-1,590 חיילות במסלול "חיילות גיוס מיוחד"; וכן כ-390 במסלול של "מרכז הקידום", אשר נפתח בשנת 2003 ומיועד לחיילים מאוכלוסיות חלשות אך בעלי יכולת הסתגלות טובה מעט יותר. מה שמקל את השתלבותם של אותם חיילים וחיילות ביחידות הוא העובדה שהם "על-תקניים", כלומר, שהם אינם נספרים בתקני כוח-האדם של היחידות שאליהן הם משובצים. ראו מבקר המדינה דוח 56א, לעיל ה"ש 462, בעמ' 145, 147. בשנת 2010 עברו במרכז קידום אוכלוסיות מיוחדות לברו כ-1,200 טירונים. 90% מהמתגייסים המתחילים טירונות במסלול זה מסיימים אותה וממשיכים הלאה בשירות בצה"ל. 75% מסיימים את שלוש שנות שירות-החובה במלואן, 10% מהם ביחידות קרביות. ראו אנשיל פפר "נערי רפול: הפרוייקט הכי חברתי של צה"ל" חוגג 30 "הארץ" 27.8.2010 www.haaretz.co.il/misc/1.1218686 (להלן: פפר "נערי רפול"). בצה"ל בכללותו שיעור החיילים שלא סיימו את שירותם עמד על 17.7% בשנת 2006 ועל 13.8% בשנת 2008. ראו מבקר המדינה דוח שנתי 60א – לשנת 2009 107 (2009). לפירוט נוסף ראו מריה רבינוביץ' "גיוס בני נוער עם נתונים ויכולת הסתגלות ברמה נמוכה ושירותם בצה"ל" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 21.12.2009) www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02395.pdf

696 העלות הישירה של הפרויקט לשנת 2004 נאמדה ב-13 מיליון ש"ח. ראו מבקר המדינה דוח 56א, לעיל ה"ש 462, בעמ' 145, 149.

697 ראו פפר "נערי רפול", לעיל ה"ש 695 (1,200 טירונים עוברים מדי שנה בחוות השומר. כמעט כולם חסרי תעודת בגרות, כרבע מהם לא סיימו יותר מעשר שנות לימוד. הם אובחנו בתהליך הגיוס כמי שצפויים להיתקל בבעיות הסתגלות בשירות הצבאי, בשל בעיות אישיות, קשיים סוציאלים, אקונומיים בכית והסתבכות בפשעים לפני הגיוס. שיעור ההצלחה של חוות השומר מרשים,



שצה"ל שרוי בו בשנים האחרונות, הגיוס מקרב אוכלוסייה זו דווקא הולך ומתרחב.<sup>698</sup> אף-על-פי-כן חוזרת ועולה השאלה: האם זהו תפקידו של צה"ל?<sup>699</sup> ודוק: מהו בדיוק תפקידו של צה"ל כיום?

קבוצה נוספת שצה"ל מתאמץ לסייע בהצלחת שירותה הצבאי היא העולים לישראל.<sup>700</sup> למעשה, מדובר בשתי קבוצות נבדלות:

1. **עולים וותיקים** – מדובר במי שנולדו בחוץ-לארץ ועלו לישראל עובר לשירותם הצבאי, אך נתפסים עדיין כ"עולים", במיוחד אם הם חווים קשיים לקראת מימושה של חובת הגיוס הצבאי. הדבר מחייב את צה"ל להעמיד לרשותם שירותים מיוחדים, כגון קורסים לרכישת השכלת-יסוד או אולפן ללימודי עברית, וכן ליצור הכשרות ייעודיות שיאפשרו להם לשרת שירות איכותי ומגוון.<sup>701</sup>
2. **עולים חדשים** – מדובר במי שמגיעים לישראל סמוך לפני גיוסם וזאת במיוחד כדי לשרת בצה"ל. מבחינת שירותם, קבוצה זו נחלקת לשלוש תת-קבוצות. תת-קבוצה

בהתחשב בעובדה שמדובר בצעירים שמערכות החינוך והרווחה כשלו בטיפול בהם... 'העיסוק שלנו נמצא היום בלב הקונסנסוס', אומר סגן אלוף רז קרני, שמסיים בימים אלה שלוש שנות פיקוד בפרויקט". ראו גם חנן גרינברג "החזון התגשם: קצין קרבי ראשון מ'נערי רפול'". ynet 27.2.2009. [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3677915,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3677915,00.html)

698 על הצמצום בהיקף המתגייסים לצה"ל, המחייב מיצוי מיטבי של פוטנציאל הגיוס, ראו במפורט להלן ה"ש 852.

699 ראו פפר "נערי רפול", לעיל ה"ש 695 ("חוות השומר מבטאת את הדילמה בעניין מקומו של צה"ל בחברה הישראלית – צבא מקצועי או צבא העם? ארגון המקיים את פקודות הדרג המדיני, או כוח המניע שינוי חברתי?"); יצחקי, לעיל ה"ש 693; וכן פרוטוקול ישיבה מס' 2811 של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, הכנסת ה-15, 21 (5.3.2001), שם העיר חבר-הכנסת נחום לנגנטל: "נערי רפול זה עניין של צה"ל? אבל עשו אותו בצבא."

700 עם קבוצה זו נמנים לא רק מי שעלו לישראל בשנים שקדמו לשירותם הצבאי וטרם השתלבו לחלוטין בחברה הישראלית, אלא בעיקר קבוצה גדולה של אנשים הבאים לישראל במיוחד כדי להתגייס. לא תמיד מדובר "טכנית" בעולים: חלקם יחליטו להשתקע בישראל רק אחרי שירותם הצבאי, וחלקם הם אזרחים ישראלים שוהים עם משפחתם בתפוצה הגדולה של ישראלים-לשעבר במדינות העולם. להערכת הצבא, כ-4% מחייבי הגיוס אינם מתגייסים משום שהם שוהים בחוץ-לארץ. ראו משה ברדה "נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים", לעיל ה"ש 685. לנוהל הצבאי החל על "בני מהגרים" ראו "בן מהגרים" פורטל מידע מקיף על משפט וצבא בן\_מהגרים/ [www.army.co.il/](http://www.army.co.il/)

701 כך נעשה, למשל, ביחס לבני העדה האתיופית. צה"ל מפעיל בעבור בני העדה את תוכנית "אמיר" במשך שבעה שבועות בתחילת שירותם. התוכנית "נועדה להכשירם לתפקידי איכות בצבא". ראו [dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/today/2011/01/1903.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/01/1903.htm); "מחור"ה אלון" ויקיפדיה 8.2.2014 [he.wikipedia.org/wiki/מחור\\_ה\\_אלון](http://he.wikipedia.org/wiki/מחור_ה_אלון). כן ראו פלורה קוך דבידוביץ' "השתלבות יוצאי אתיופיה בצה"ל" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 1.12.2011) [www.knesset.gov.il/mmm/](http://www.knesset.gov.il/mmm/) (1.12.2011) [data/pdf/m02989.pdf](http://data/pdf/m02989.pdf). במסגרת מאמצי אכ"א לשלב את בני העדה האתיופית בצה"ל, הוקם בינואר 2013 מוקד פניות שיסייע למלש"בים ולמשפחותיהם לקראת הליך הגיוס לצה"ל. ראו רותם פסו "לראשונה: מוקד פניות מיוחד לחיילים יוצאי אתיופיה" אתר צה"ל 5.2.2013 [www.idf.il/1133-18229-he/Dover.aspx](http://www.idf.il/1133-18229-he/Dover.aspx)

אחת הם מי שבאים לישראל, מקבלים מעמד של "עולה" ומתגייסים כדין.<sup>702</sup> תת-קבוצה שנייה הם אזרחים ישראלים – בין מלידה ובין מכוח אזרחותם של הוריהם – שחובת השירות הצבאי לא הייתה נאכפת עליהם אילו בחרו להישאר בחוץ-לארץ. משחזרו לישראל, הם למעשה מקבלים על עצמם מרצון את חובת השירות הצבאי.<sup>703</sup> תת-קבוצה שלישית הם מי שהם והוריהם אינם ולא היו אזרחים ישראלים, והם באים לישראל מתוך התנדבות גמורה ומשרתים כשהם במעמד של "תושב ארעי".<sup>704</sup> נוסף על הצורך בלימודי עברית, לרבים מן העולים החדשים יש צרכים מיוחדים, הנובעים מהיותם "חיילים בודדים", קרי, חיילים שבחרו לבוא לישראל בגפם ולשרת בצה"ל ללא תמיכת בני משפחתם הקרובה.<sup>705</sup> בכמה אנשים מדובר? ברבים למדי. נתונים רשמיים מעלים כי כל חייל חמישי בצה"ל הוא "עולה", וכי מבין אלה 65% הם מחברי-העמים ו-12.5% הם מאתיופיה. כ-2,000 חיילים "עולים" מוכרים כ"חיילים בודדים" וזוכים בהטבות, כגון סיוע בשכר-דירה.<sup>706</sup>

- 702 להנחיות הגיוס של עולים ראו "מידע לעולה החדש" **עולים על מדים** [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59333](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59333).
- 703 אלה מכונים בעגה הצה"לית "בני מהגרים". להנחיות החלות לגביהם ראו "בן מהגרים" **עולים על מדים** [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59334&docId=68033](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59334&docId=68033).
- 704 הללו מכונים בצה"ל מח"ל – מתנדבי חוץ-לארץ – ומתוארים במפורש כממשיכי דרכם של המתנדבים שסייעו לישראל בימיה הראשונים. קיימים גם נהלים להשלמת שירות צבאי למי שיבקשו לקבל מעמד של "עולה" לאחר שירותם הצבאי. ראו "מח"ל" (מתנדבי חוץ לארץ) – בקשת התנדבות "עולים על מדים" [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59333&docId=77242](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59333&docId=77242). על היחס המורכב בין אנשי מח"ל לבין אנשי גח"ל (גיוס חוץ-לארץ) מימי הקמת המדינה ראו יוסי מלמן "גם להם מגיע אגף הנצחה" **הארץ** [www.haaretz.co.il/misc/1.1434669](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1434669). עוד ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 13.
- 705 התיאור הסטטוס של "חייל בודד" וההטבות הרשמיות שהוא מוכה בהן את החייל ראו "חייל בודד" **עולים על מדים** [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59331&docId=64393](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59331&docId=64393).
- להטבות נוספות שחיילים עולים זכאים לקבל מצה"ל, ממשרד העלייה והקליטה, ממשרד הבינוי והשיכון ומהרשויות המקומיות, ראו "סיוע לחיילים עולים" **מועצת ארגוני העולים בישראל** [www.mio.org.il/node/304](http://www.mio.org.il/node/304).
- 706 הנתונים הם מינואר 2011. ראו: [dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/today/2011/01/1903.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/01/1903.htm). לקריטריונים להכרה בעולה כחייל בודד ראו [www.moia.gov.il/Hebrew/subjects/armyservice/pages/lonelysoldiers.aspx](http://www.moia.gov.il/Hebrew/subjects/armyservice/pages/lonelysoldiers.aspx). לדיון יפה בחוויית השירות של העולה ראו עמוס הראל **תדע כל אם עבריינה – קווים לדמותו של צה"ל החדש** 168–190 (כנרת, זמורה-ביתן, 2013) (להלן: עמוס הראל **תדע כל אם עבריינה**); ענת לב "חיילים עולים בודדים – הם לא לבד" **הסוכנות היהודית לארץ ישראל** [www.jewishagency.org/JewishAgency/Hebrew/Home/media/Update/articles/dec02.htm](http://www.jewishagency.org/JewishAgency/Hebrew/Home/media/Update/articles/dec02.htm). 2.12.2007. ראו גם גילי כהן "2012: שפל במספר המתגייסים לצה"ל", לעיל ה"ש 510: "בצה"ל מעריכים כי בשנת 2012 תחול עלייה של 15% במספר בני הנוער שיגיעו מחו"ל כדי להתגייס, כך שכ-500 נערים ונערות צפויים להשתלב בשורות הצבא."

**(ג) מורות-חיילות**

גם כיום פועלת במסגרת חיל החינוך של צה"ל יחידת מורות, הרואה את עצמה כ"תורמת לחוסנה של מדינת ישראל בהשקעה בחזית החברתית בתחומי חינוך שונים באמצעות שיוון הזדמנויות לאוכלוסייה בסביבת סיכון גבוהה, פריפריה ובאזורי/שכונות מצוקה".<sup>707</sup> מורות אלה, הפעילות מחוץ למתקני צה"ל, הן דוגמה חשובה לאופן היישום של פעילות חיילים מחוץ לסד"כ, קרי, פעילות במסגרת יחידה צבאית אבל מחוץ למתקני צה"ל, ולמעשה כחלק אורגני ממוסדות אזרחיים רבים ומגוונים.

המורות-החיילות פועלות בשבעה מסלולים:

1. **מסלול קליטת עלייה** – עד כ-400 מורות מסייעות במרכזי קליטה, באולפנים ובבתי-ספר בקליטת עולים חדשים וותקים.
2. **מסלול חינוך משלים** – עד כ-320 חיילות מסייעות בקידום הנוער ("עיצוב דור המחר ברמה הערכית") ובשילובן של אוכלוסיות טעונות-טיפוח "כאזרחים טובים ותורמים יותר בחברה הישראלית".<sup>708</sup>
3. **מסלול תרבות תורנית** – למסלול זה מתנדבות עד כ-150 בנות הזכאיות לפטור משירות מטעמי דת, ואשר אלמלא מסלול שירות ייחודי זה ההערכה היא שרובן אכן היו נמנעות מלהתגייס לצה"ל מטעמי דת. המשרתות במסלול זה מסייעות לתלמידים אתיופים הלומדים בחינוך הממלכתי-הדתי. מספר החיילות במסלול זה תלוי במספר המתנדבות לתפקיד.<sup>709</sup>
4. **מסלול מועדוניות-יום** – כ-110 חיילות מסייעות לילדים המגיעים מרקע קשה במיוחד. תפקידן לסייע בהכנת שיעורי-בית, בהעשרת תרבות הפנאי ובמתן דוגמה כמעין "אחות בוגרת".

707 וזאת כחלק מ"התרומה של צה"ל להקטנת פערים חברתיים". ראו אתר חיל החינוך והנוער "יחידת מורות חיילות – תחומי עיסוק" [www.aka.idf.il/sites/miktzoa/default.asp?siteId=42142&catId=42834&docId=44493&list=1](http://www.aka.idf.il/sites/miktzoa/default.asp?siteId=42142&catId=42834&docId=44493&list=1) (להלן: "יחידת מורות חיילות – תחומי עיסוק"). דרך אגב, למעט כ-30 ספורטאים מצטיינים המשרתים כמורים ו-109 גברים חרדים, כל יתר המורים ביחידה הם נשים. ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 13.

708 "יחידת מורות חיילות – תחומי עיסוק", שם.

709 באשר לבנות הדתיות מעניין להשלים את התמונה עם הנתונים הבאים: בשנת 2005 התגייסו לצה"ל 1,581 בוגרות של החינוך הממלכתי-הדתי, שהיו כ-21.2% מכלל הבוגרות בזרם זה. הבנות הדתיות היו 5.9% מכלל הבנות ששירתו בצה"ל באותה שנה. מספר החיילות הדתיות ששירתו כמורות-חיילות עמד על 129 בשנת 2003, וירד מאז ל-86 בשנת 2005 ול-67 בשנת 2007. בנות דתיות המבקשות לשרת במערכת החינוך יכולות לעשות כן במסלול של שירות לאומי במסגרת מערכת החינוך. בשנת 2006 היו במסלול השירות הלאומי 3,136 תקנים, ותקציבו היה בין 60 ל-82 מיליון ש"ח. לפירוט ראו יובל וורגן "שירות לאומי במערכת החינוך בשנת הלימודים תש"ע" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 18.10.2009) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02314.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02314.pdf); אורלי לוטן ויובל וורגן "שירות בנות דתיות בצה"ל: תמונת מצב ומדיניות מערכת החינוך" 1, 3, 5 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 8.2.2007) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01705.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01705.pdf). כן ראו פרוטוקול ישיבה מס' 162 של הכנסת ה-15, 1341 (19.7.2000) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/) [knesset15/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_09-20-03-AM/20001205@162-00DEC05@009.html](http://knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-03-AM/20001205@162-00DEC05@009.html).

5. **מסלול פנימיות** – החיילות במסלול זה מהוות חלק מסגל הפנימייה, ופועלות בהדרכה של קבוצות ו"במתן מענה יחידי לחניכים מתקשים ובקשר אישי".<sup>710</sup>
6. **מסלול שמע** – החיילות במסלול זה מסייעות לילדים לקויי-שמיעה. במסלול משולבות חיילות מתנדבות חירשות, אשר משמשות דוגמה לחיקוי ומסייעות בגיוס מתנדבים חירשים לצה"ל.
7. **מסלולים ירוקים** – החיילות במסלול זה משמשות כמדריכות טיולים במסגרת החברה להגנת הטבע, רשות שמורות הטבע והגנים הלאומיים, שמורת נאות קדומים, צריף בן-גוריון ו"לוטם".<sup>711</sup>
- נושא המורות-החיילות עולה מפעם לפעם לדיון ציבורי. ניתן אומנם להעלות טענות רבות נגד קיומו של פרויקט זה,<sup>712</sup> אולם להערכתנו הוא זוכה בתמיכה ציבורית רחבה, ומדי פעם אף עולות קריאות להרחיב את היקף שילובן של המורות-החיילות בפרויקטים חינוכיים.<sup>713</sup> דומני שהאתגר המרכזי להמשך קיומו של מסלול זה הוא תקציבי: מכסות כוח-האדם של יחידת המורות-החיילות "נקבעות מדי שנה בין צה"ל לבין משרד החינוך על-פי היקף התקציב שמעמיד משרד החינוך ליחידה".<sup>714</sup>

710 "יחידת מורות חיילות – תחומי עיסוק", לעיל ה"ש 707.

711 לפירוט נוסף ולתיאור אמות-המידה שלפיהן נבחרים המוסדות שבהם משובצות המורות-החיילות ראו שם (תיאור מטעם הצבא) וכן משרד החינוך, אגף בכיר לכוח-אדם בהוראה "מורות חיילות – תבחינים להצבת חיילות בשירות סדיר במוסדות ציבור שאינם מוסד ממוסדות המדינה" [cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Moach/Tavhinim/TavchinimChayalot.htm](http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Moach/Tavhinim/TavchinimChayalot.htm) (תיאור מטעם משרד החינוך). ראו גם דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 13.

712 ראו להלן חלק ג(ג).

713 בין הפרויקטים שבהם מדובר: שילוב מורות-חיילות אקדמאיות בבתי-ספר על-יסודיים לשם הוראת ערבית (פרוטוקול ישיבה מס' 183 של הכנסת ה-13, 2595, 13.2.1994) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset13/HTML\\_27\\_03\\_2012\\_06-21-01-PM/19940202@19940202027@027.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset13/HTML_27_03_2012_06-21-01-PM/19940202@19940202027@027.html) או הוראת מתמטיקה (טלילה נשר "משבר הלימודים הריאליים – ירידה דרמטית במספר הנבחנים ב-5 יחידות בגרות במתמטיקה" **הארץ** 22.6.2012 [www.haaretz.co.il/news/education/](http://www.haaretz.co.il/news/education/)); ושליחת מורות-חיילות לקהילות יהודיות בחבר-העמים (פרוטוקול ישיבה מס' 227 של הכנסת ה-13 (8.6.1994) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset13/HTML\\_27\\_03\\_2012\\_06-21-01-PM/19940608@19940608056@056.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset13/HTML_27_03_2012_06-21-01-PM/19940608@19940608056@056.html)).

714 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 168 של הכנסת ה-16, 1891, 13.10.2004) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_04-52-37-PM/FTR\\_168-04OCT13\\_SIFRIA-04.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_168-04OCT13_SIFRIA-04.html). בנושא סמוך התייחסה שרת החינוך לבנת (בשנת 2003) למורות בנות השירות הלאומי, וציינה כי "יש פרויקט מורות חיילות לבנות שירות לאומי, גם בחינוך תעבורתי. בשנת תשס"ג היו 35 משרות, בתשס"ד יהיו 15 משרות ובתשס"ה זה יבוטל כליל. אני מדברת על קיצוצים שהיו. כשאני אמרתי הבוקר, למי ששמע אותי בריאיון ברדיו, שמערכת החינוך לא יכולה לספוג יותר שום קיצוץ נוסף, אני התכוונתי לכל מלה". פרוטוקול ישיבה מס' 30 של הכנסת ה-16 (10.6.2003) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_04-52-37-PM/FTR\\_030-03JUN10\\_SIFRIA-007.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_030-03JUN10_SIFRIA-007.html).

בפברואר 2008 התחוללה הסערה המשמעותית ביותר בנושא זה בשנים האחרונות. כעולה מדיון שקיימה ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, בשנת 2000 פעלו 1,700 מורות-חיילות, בשנת 2007 היה מספרן 1,000 בלבד, ובתקציב 2008 תוכנן קיצוץ של 4 מיליון ש"ח, שהם 25% מהתקציב המיועד למימון המורות-החיילות.<sup>715</sup> חברי-הכנסת הביעו כעס רב. חבר-הכנסת זבולון אורלב אשר העריך בישיבת הוועדה כי הקיצוץ ישפיע על כ-3,000 תלמידים אמר: "פשוט מפקירים לגורלם 3,000 תלמידים חלשים ועולים חדשים. אני שואל, למה הקיצוץ הזה? לא היה מעולם דבר כזה... לדעתי בן גוריון מתהפך בקברו... היחידה הזאת והשירות הלאומי היו מקודשי הקודשים."<sup>716</sup> נציג משרד החינוך הפנה אצבע מאשימה לצה"ל, אשר שינה לדבריו את סדר העדיפויות שלו לגבי שירות נשים בצה"ל. מפקדת יחידת המורות-החיילות תיארה במילים חמות את חשיבות עבודתן של המורות-החיילות, והיושב-ראש מיכאל מלכיאור סיכם את הישיבה באומרו:

"המורות החיילות היו חלק מחזונו של בן גוריון על שילוב בתוך החברה הישראלית, השילוב בין הצבא לבין העם. זה שילוב הכרחי ובמשך השנים היחידה הזאת הוכיחה את עצמה בתפקידים הכי עדינים, הכי חשובים ומרכזיים, דהיינו, השקעה בחלשים ביותר בחברה הישראלית. מדובר פה בקיצוץ עמוק ויש בזה אמירה בלתי נסבלת. בוועדת החינוך אנחנו מוחים על התוצאות של האמירה הזאת, הן כלפי החברה והן כלפי הצבא. אנחנו קוראים ודורשים מהממשלה לבטל את הקיצוץ הזה."<sup>717</sup>

הקיצוץ אכן בוטל, אבל נסיונותיו של הצבא לקצץ ביחידת המורות-החיילות – ובמקביל מאמציהם של מגזרים שונים למנוע קיצוץ זה – נמשכים.<sup>718</sup>

## 7. כלי הסברה ותקשורת

כלים נוספים שעמדו לאחור הקמת המדינה לרשות מערכת ההסברה כללו את כתב-העת

715 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 369 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת ה-17 (12.2.2008) [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2008-02-12-02.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/chinuch/2008-02-12-02.rtf). כן ראו ועדת החינוך, התרבות והספורט "ח"כ אורלב: קיצוץ 300 מורות חיילות יפקיר 3000 הילדים החלשים ביותר" (12.2.2008) [portal.knesset.gov.il/Com8chinuch/he-IL/Messages/12022008.htm](http://portal.knesset.gov.il/Com8chinuch/he-IL/Messages/12022008.htm)

716 פרוטוקול ישיבה מס' 369 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, שם.  
717 שם.

718 לדוגמה, בשנת 2011 הצליח יושב-ראש מרכז השלטון המקומי וראש העיר מעלות-תרשיחא למנוע קיצוץ של 100 מורות-חיילות בפריפריה, באמצעות לחץ על שר הביטחון. ראו תומר ולמר "מי החליט לקצץ 100 מורות חיילות בפריפריה?" [www.ynet.co.il/articles/13.1.2012\\_ynet](http://www.ynet.co.il/articles/13.1.2012_ynet) 0,7340,L-4175096,00.html

המקצועי-הצבאי **מערכות**, את ההוצאה לאור של משרד הביטחון,<sup>719</sup> את בטאון צה"ל **במחנה**<sup>720</sup> ואת תחנת הרדיו גל"ץ. כלים אלה – במיוחד שני האחרונים – שירתו את צה"ל גם בנסיונות להפיץ מידע בקרב הציבור ולטפח את "הערנות לבעיות הביטחון והאהדה לצה"ל בקרב הציבור האזרחי ובקרב הנוער... כפרט".<sup>721</sup>

לגבי **במחנה** אציין כי עורכו הראשון של כתב-עת זה כביטאון של צה"ל היה הסופר משה שמיר, אשר עיצב אותו ככתב-עת המספק לא רק מידע צבאי, אלא גם מידע מגוון בעניינים כגון תרבות, אומנות וספורט מהארץ ומהעולם. הביטאון נהפך לכלי שרת של הצבא ולמתחרה של העיתונות האזרחית, ושאלת הצורך והלגיטימיות של קיומו התעוררה כבר סמוך לאחר הקמת המדינה,<sup>722</sup> וחזרה ועלתה פעמים מספר לאורך תולדותיו.<sup>723</sup>

אבקש להרחיב כעת בנושא גל"ץ (כיום – גם גלגל"ץ<sup>724</sup>). הוויכוח על עצם קיומה של התחנה החל עובר להקמתה ונמשך ברציפות עד ימינו. תחילתו בשנת 1948 בדיון בשאלה אם יש זכות קיום לתחנת שידור צבאית עצמאית, במנותק מ"קול ישראל". עם

719 שנסגרה לדאבון-לב בשנת 2009 על-פי החלטת הממשלה מטעמים כלכליים. לפרטים ולדיון רציני ראו אביבה לורי "50 שנה לאחר הקמתה, יורדת ההוצאה לאור של משרד הביטחון מהמדפים" **הארץ** 16.1.2009 www.haaretz.co.il/misc/1.1241567 ("אחרי 50 שנות פעילות נסגרה ההוצאה לאור של משרד הביטחון, בגלל גירעונות כספיים. גנרלים בדימוס, סופרים, אקדמאים ואנשי רוח נזעקים למחות על הסגירה וטוענים שלא הכל נמדד בכסף, אבל ויקטור בר-גיל, המשנה למנכ"ל המשרד, אינו מתרגש. אם זה נכס תרבותי, הוא אומר, שיעבירו אותו למשרד התרבות"). עובר להחלטה פורסם בנושא דוח ביקורתי למדי של מבקר המדינה. מבקר המדינה **דוח 56א**, לעיל ה"ש 462, בעמ' 47–61.

720 ודוק: שני כתבי-העת הוקמו עוד לפני הקמת המדינה, במסגרת מחלקת ההסברה של "ההגנה". ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 135, 145. אתרי **מערכות** ו**במחנה** מציעים מידע מפורט, לרבות ארכיון של כתבותיהם. ראו אתר **מערכות** – maarachot.idf.il; ואתר **במחנה** – dover.idf.il/IDF/News\_Channels/bamahana.

721 כפי שמציינת תוכנית העבודה של אגף כוח-האדם לשנים 1953–1954. ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 150 וה"ש 37.

722 **במחנה** ביטא את רצון הצבא להשפיע לא רק על החיילים, אלא גם על הציבור הרחב, אבל בכך הוא נהפך למתחרה ישיר של שבועונים אזרחיים, דבר שעורר תרעומת עוד בשנת 1948. לדיון ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 145–147.

723 הנסיונות לסגור את הביטאון נעשו לעיתים עקב טענות בדבר "עצמאות-יתר" שלו ולעיתים מטעמים כלכליים. ראו, למשל, מערכת וואלה! חדשות "ביקורת נוקבת על ההחלטה לסגור את 'במחנה' וואלה" 15.5.2001 news.walla.co.il/?w=//61716; יהונתן ליס "עיתון 'במחנה' חוזר לפעילות סדירה" **ynet** 18.5.2001 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-746330,00.html; 12.7.2012 **במחנה** [he.wikipedia.org/wiki/במחנה](http://he.wikipedia.org/wiki/במחנה).

724 על הרקע להקמת גלגל"ץ בשנת 1993 ועל פעילותה ראו שי להב **רשימת שידור** 9–10 (עם עובד, 2009) (המתאר תקופת ירידה באחוזי ההאזנה לגל"ץ, תחושת איום מהרדיו האזורי ורצון להגדיר מחדש את התחנה); רפי מן וציפי גון-גרס **גלי צה"ל – מדברים מהשטח** 140–151 (ידיעות אחרונות, 2005).

הקמת המדינה נהפכה תחנת הרדיו של "ההגנה" – "קול המגן העברי" – לתחנת "קול צבא ההגנה לישראל". התחנה הייתה כפופה לשירותי התרבות של צה"ל, וחרף תקציבה הזעום הצליחה לשלב תוכניות בידור, חינוך ותרבות יחד עם מהדורות חדשות. במסגרת קיצוצים בתקציבה של מערכת הביטחון לאחר מלחמת העצמאות נבחנה סגירתה של התחנה. "קול ישראל" הסכים להקצות שעות שידור לחיילים, שתוכניהן ייקבעו על-ידי הצבא, אולם בסופו של דבר אימץ הרמטכ"ל יגאל ידן את הרעיון להקים תחנה צבאית ייעודית, וקיבל לכך את אישורם של בן-גוריון וממשלת ישראל. בספטמבר 1950 החלו שידורי גל"ץ.<sup>725</sup> תחנת השידור העניקה לצבא "עוצמה הסברתית ותעמולתית אדירה, במיוחד על רקע ההיקף המצומצם של... אמצעי התקשורת האלקטרוניים באותן שנים".<sup>726</sup> התמהיל של הקדשת רוב זמן השידור לתוכניות מוזיקליות ובידוריות ומיעוט לתוכניות מלל, בצירוף הגשה פורמלית פחות מזו שהייתה מקובלת ב"קול ישראל", תרמו לפופולריות של התחנה,<sup>727</sup> ובמקביל השפיעו ככל הנראה על תהליך החברות של בני-הנוער,<sup>728</sup> אבל לא השקיעו את הוויכוח בדבר הלגיטימיות של המשך קיומה. שאלות-היסוד שעלו בשנת 1948 עודן בתוקף. העיקריות שביניהן הן לטעמי אלה:

**ראשית, האם יש הצדקה (להמשיך) להפקיד בידי הצבא – כגוף אחד (ויחיד בהקשר**

- 725 לפרטי הסיפור, לרבות ההתנגדות המשמעותית שהייתה לצעד זה, ולדיון ב"יחסים שבין השידור הציוילי והשידור הצבאי", ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 148–150 (הציטוט מעמ' 149). לרשות השידור יש סמכות מסוימת לגבי התוכניות הלא-צבאיות של גל"ץ. לדיון ראו אוריאנה אלמסי "ועדת 'גלי צה"ל' של רשות השידור" 10–13 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 6.2.2012) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03016.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03016.pdf) (להלן: אלמסי "ועדת 'גלי צה"ל' של רשות השידור"). על תחנות השידור המתחרות עובר להקמת המדינה ראו: Douglas A. Boyd, *Hebrew-Language Clandestine Radio Broadcasting During the British Palestine Mandate*, 6(1), J. RADIO STUD. 101 (1999); Lawrence Soley, *Radio: Clandestine Broadcasting, 1948–1967*, 32(1) J. COMMUNICATION 165 (1982).
- 726 דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 150. למעשה, גל"ץ היוותה בשנים הראשונות את החלופה היחידה ל"קול ישראל" (שם, בעמ' 152). ראו גם מאוטנר "גלי צה"ל", לעיל ה"ש 600, בעמ' 30.
- 727 ראו דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 152; מאוטנר "גלי צה"ל", לעיל ה"ש 600, בעמ' 22.
- 728 מאוטנר מציע תזה שלפיה שידורי מוזיקת הרוק בגל"ץ בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים "ריככו את יחס הניגוד, או המתח, הקיים בין הקטיגוריה של נעורים... לבין הקטיגוריה של חיילות". מאוטנר "גלי צה"ל", לעיל ה"ש 600, בעמ' 26. הוא מסביר כי בעוד בארצות-הברית הייתה מוזיקת הרוק, בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים, "ביטוי חשוב להתנגדות של הנוער לעולם המבוגרים, למלחמת וייטנם וכולי... הרי בישראל שודרה מוזיקה זו בגלי צה"ל תוך שתחנת-השידור מצליחה להפוך את שתי הקטיגוריות האלה... למכילות זו את זו" (שם, בעמ' 27). מאוטנר מסכם כי גם אם גל"ץ לא הייתה המנגנון המרכזי לריכוך הניגוד שבין נעורים וחיילות, היא מילאה בכל-זאת "תפקיד בלתי-טריטוריאלי בעיקרו של מסרים אנטי-צבאיים... ובחיבור של צעירים וצעירות בישראל לקראת שירותם הצבאי" (שם, בעמ' 30).

729 (זה מבין כל גופיה של מדינה דמוקרטית – תחנה נפרדת מתחנות השידור הציבורי?729 האם יש הצדקה לקיים שידורים ב"ענייני צבא" יותר מאשר שידורים בענייני "איכות הסביבה", "ביקורת המדינה" או "תכנון ובנייה" בחסותן של רשויות הממשל הרלוונטיות?730

**שנית**, גם אם הייתה הצדקה לקיים תחנה צבאית בשנות הבראשית של המדינה לשם עידוד המטרות הרבות שאותן קידם הצבא – מהגם שהיה זה עידן שבו תחנות "מטעם" היו נפוצות בעולם – האם יש לכך טעם כיום?731

729 לדיון ראו רפי מן "הפלונטר" **העין השביעית** 24.9.2010 www.the7eye.org.il/22099 (60") שנה מלאו לגליצה"ל. החששות מתוצאות התמהיל של תקשורת במדינה דמוקרטית עם תחנת שידור צבאית לא התממשו. זה לא אומר שלא כדאי להמשיך לחשוש". ודוק: רבים רואים בגליצה"ל מעין "שמורת טבע", "נכס לאומי", ייחודי בעולם, שתומכת לתרבות הישראלית אינה נופלת מעלותו הזעומה יחסית. לדיון ראו, בין היתר: Derek Jonathan Penslar, *Transmitting Jewish Culture: Radio in Israel*, 10(1) JEWISH SOC. STUD. 1, 10–29 (2003); Thomas L. Friedman, *Jaffa Journal; Israel Tunes In in Force to Its Tuned-In Soldiers*, N.Y. TIMES (Oct. 26, 1987), www.nytimes.com/1987/10/26/world/jaffa-journal-israel-tunes-in-in-force-to-its-tuned-in-soldiers.html?pagewanted=all&src=pm ("Galei Zahal... is a little bit unpredictable, a little bit sassy, a little bit funny, and as comfortable on the forward edges of journalism and music as it is on the battlefield. *Audiences Are Won Over*")

730 ודוק: גם כיום שידורי גל"ץ כוללים תוכניות "בחאקי" – כגון "קולה של אימא" ו"רצועת הביטחון" – אבל גם תוכניות תרבות ותוכניות השכלה וחינוך (דוגמת "האוניברסיטה המשודרת") שאין להן בהכרח מקבילות בתחנות הרדיו האחרות, שהן לכאורה חופשיות יותר בבחירת משדריהן. ראו מן וגון-גרוס, לעיל ה"ש 724, בעמ' 154–161, 219–231.

731 בקריאה המרחיבה ביותר רעיון זה מעלה את הטענה שגל"ץ היא תחנת תעמולה צבאית מהסוג שהוקם במדינות שונות בזמן מלחמת-העולם השנייה ולאחריה. דומני שקל לדחות טענה זו, בוודאי בימינו. גם אם יש לתחנה השפעה מסוימת בכיוון של הקלת המעבר בין גיל הנעורים לבין הגיוס לצבא, ספק אם יש לה השפעה מכרעת על תהליך החברות בישראל. בצורה מהותית יותר הטענה היא שלגל"ץ אין העצמאות המערכתית הנדרשת לעיתונאים. על כך אפשר להשיב כי אף אם יש ממש בטענה שמדובר בתחנה צבאית שאינה חופשית לחלוטין, ה"רקורד" של גל"ץ מראה עצמאות מרשימה גם מול ראשי הצבא. יש אף הטוענים כי אין לגל"ץ במה "להתבייש" מול אחיותיה בשידור הציבורי, ואולי גם מול התחנות המסחריות, הפועלות גם הן תחת מגבלות לא-פשוטות. לדיון ראו ענת באלניט "רצועת הביטחון" **העין השביעית** (1.7.2011) www.the7eye.org.il/28951 (הגורסת כי תפקודה בפועל של גל"ץ חופשי מזה של רשת ב: "גליצה"ל היא אכן תופעה ייחודית, כפי הנראה גם בקנה מידה עולמי... גל"צ מגלמת בקיומה פער כמעט בלתי נתפס בין הפורמליסטיקה לפרקטיקה. היא אמנם תחנה ששידוריה הצבאיים נתונים לפיקוחו של שר הביטחון... ושידוריה הבלתי צבאיים נתונים לפיקוח של הוועד המנהל של רשות השידור... אבל בפועל גליצה"ל היא גוף עיתונאי חשוב ובולט במפת התקשורת הישראלית, שאנשיו השכילו ליצור לו מעמד חזק השומר עליו יותר מכל תקנה או חוק. לאורך כל השנים, וגם כיום, היא מטפחת את הכשרונות הצעירים והבולטים של עולם התקשורת, ומושכת אליה עיתונאים ותיקים ומנוסים וגם כוכבים"). כן ראו ארן ליביו "מיהו פטריוט – השוואה בין שידורי רשת ב' לגליצה"ל מלמדת על הבדלים קלים בלבד בהפיסת שתי התחנות את תפקידן כשידור ציבורי" **העין השביעית**



**שלישית**, האם גל"ץ מהווה שימוש ראוי בכספי ציבור ובמשאב האנושי של חיילים?<sup>732</sup> האם מתקיים עליה פיקוח משפטי, פיקודי, ציבורי וכלכלי נאות?<sup>733</sup> **רביעית**, וקרוב לכך, האם גל"ץ – הממומנת מתקציב הביטחון, ובשנים האחרונות גם מחסויות, ביניהן גם סוג של פרסומות<sup>734</sup> – אינה מציבה תחרות לא-

"Indeed, at Galei) 729 לעיל ה"ש Friedman, וכן [www.the7eye.org.il/27745](http://www.the7eye.org.il/27745) (1.5.2002) Zahal nothing is sacred – including the army... *Army's Influence Is Slight*. The only restriction imposed by the army is that news items relating to the military be cleared first Oren Soffer, *The Anomaly of Galei Tzahal: Israel's Army Radio as a Cultural Vanguard and Force for Pluralism*, 32(2) HIST. J. FILM, RADIO & TV 225 (2012) (& TV 225 (2012) (הבוחרן כיצד השידור הצבאי, שהינו זר לכאורה להווייה הדמוקרטית, נהפך בישראל לסמל של פלורליזם, חופש עיתונאי ואוונגרד חברתי ותרבותי). על רדיו תעמולתי ראו: James Vaughan, *Propaganda by Proxy?: Britain, America, and Arab Radio Broadcasting*, 1953–1957, 22(2) HIST. J. FILM, RADIO & TV 157 (2002).

732 השיקול אינו רק כלכלי, מה-גם שהסכומים שבהם מדובר צנועים יחסית, אלא גם ערכי: בעידן שבו צה"ל טוען כי חסרים לו חיילים קרביים, ואילו מבקריו מצביעים על אבטלה סמויה ניכרת, מהו המסר המתקבל מהמשך החזקתה של תחנת שידור צבאית? ראו, למשל, איילת פישביין "צה"ל בשירות תעשיית הבידור" *news1* 26.4.2007 [www.news1.co.il/Archive/003-D-21732-00.html](http://www.news1.co.il/Archive/003-D-21732-00.html) ("לצה"ל אין כסף לציוד לוחמים, אבל יש לו מיליונים לשתי תחנות צבאיות. אחת מהן, גלגל"צ, חפה מתכנים צבאיים ומשרתת בעיקר את תעשיית הבידור"). עתירה מעניינת שהוגשה לבג"ץ מדגישה את הקושי בקיומה של תחנת שידור צבאית: היא מעלה את הטענה שיש לאסור את הפעלת גל"ץ על-ידי חיילים בשבת, בהתאם להוראות הצבא האוסרות קיום פעילות לא-מבצעית ולא-חיונית בשבת ובמועדי ישראל. בג"ץ 7384/08 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' שר הבטחון (העתירה נמחקה, 19.10.2010).

733 ראו בעניין זה שני דוחות של מבקר המדינה מן העת האחרונה: מבקר המדינה **דוח שנתי 55א** – **לשנת 2004** 174–143 (2004) (להלן: מבקר המדינה **דוח 55א**); מבקר המדינה **דוח 58א** – **לשנת 2007** 557–541 (2007). ראו גם עתירה שהוגשה בדרישה להסדיר את מעמדה של גל"ץ בחוק – בג"ץ 8226/09 **אופיר נ' שר הביטחון** (העתירה נמחקה לאחר שנחתמה הוראת פיקוד עליון בעניין גל"ץ). ועדה בראשות אלוף במילואים דני יתום הגישה לממשלת ישראל, בדצמבר 2011, הצעה כוללת להסדרת מעמדה ועתידיה של גל"ץ. ראו אלמסי "ועדת גלי צה"ל של רשות השידור", לעיל ה"ש 725, בעמ' 13–14. על הכללים החלים על גל"ץ ראו גם הלל סומר "חופש ביטוי בחאקי – לתחולתן (או אי-תחולתן) של הנורמות המגבילות את חופש הביטוי על גלי-צה"ל" **משפט וצבא ח** 67 (1988); בג"ץ 676/82 **הסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' ראש המטה הכללי**, פ"ד לז(4) 105 (1983).

734 לאחר עתירות לבג"ץ בעניין זה הוסדר נושא הפרסומות בגל"ץ בשנת 2005 בהוראת-שעה לשנתיים (חוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (הוראת שעה), התשס"ה-2005). כדרכן של הוראות זמניות, הוארך תוקף החוק שוב ושוב, ולאחרונה בחוק גלי צה"ל – שידורי רדיו של צבא הגנה לישראל (שידורי חסות ותשדירי שירות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 5), התשע"ג-2013. לדין ראו אלמסי "ועדת גלי צה"ל של רשות השידור", לעיל ה"ש 725, בעמ' 7–9; איתמר לוין "הצעת חוק: יוארך שוב ההיתר לגל"ץ לשדר חסויות" *news1* 29.5.2011 [www.news1.co.il/Archive/001-D-269436-00.html](http://www.news1.co.il/Archive/001-D-269436-00.html). הארכת החוק בשנת 2013 התקבלה ברוב של 76 חברי-כנסת מול מתנגד אחד – חבר-הכנסת משה פייגלין מהליכוד. ראו צבי

הוגנת,<sup>735</sup> הפוגעת כלכלית הן בשידור הציבורי (אשר מרוכז ברשות השידור וממומן מכספי האגרה ומפרסום בהיקף מוגבל) והן בתחנות הרדיו האזוריות, המסחריות (אשר ממומנות מפרסומות ומשלמות למדינה כספים בגין הרישיון לשדר)<sup>736</sup> לשאלות אלה יש תשובות אפשריות שונות.

פעמים לא־מעטות בתולדותיה נבחנה האפשרות לסגירת התחנה, לאזרוחה או להקטנת תקציבה הצבאי.<sup>737</sup> מכאן השאיפה המובנת – גם של מפקד גלי צה"ל הנוכחי – "להקטין את הנטל על מערכת הביטחון" ולהרחיב את מספר דקות החסות – כלומר, את

זרחיה "היעדר של גל"צ: הגדלה של 10% בהכנסות מתשדירי שירות" **TheMarker** 30.7.2013 (להלן: זרחיה "היעדר של גל"צ").

735 פישביין, לעיל ה"ש 732, מציינת כי התקציב של גל"צ וגלגל"ץ המפורסם לציבור "אינו משקף את מלוא העלויות המוטלות על הצבא. לרשות שתי התחנות עומדות תחנות־ממסר על חשבון הצבא, הפרושות על פני כל הארץ, יתרון שאין לאף תחנה אורחית. כמו כן עומד לרשותן ציוד צבאי, חיילים סדירים שעלות העסקתם אפסית, כלי רכב צבאיים, ניידות שידור צבאיות, אולפנים וכל יתר השירותים הניתנים להן מתוקף היותן יחידות צבאיות. כמחצית תקציבן המשותף של שתי התחנות... מגיע מגופים שונים ולא מתקציב צה"ל, דבר היוצר פתח לחדירת אינטרסים מסחריים. פתח נוסף נוצר על־ידי העסקת אזרחים בהעסקה חלקית המאפשרת להם לעבוד במקומות אחרים...".

736 ראו בעניין זה שחר אבירי "מדברים מהשטח: גל"צ"ל כל הזמן מעוררת השגות על עצם קיומה, על האופן שבו היא מגייסת את אנשיה ועל התנהלותה מול מתחרותיה" **העין השביעית** 1.5.2003 [www.the7eye.org.il/29569](http://www.the7eye.org.il/29569). כן ראו שלמה פיוטרקובסקי "האם יופחתו אגרות התדרים לתחנות האזוריות?" **ערוץ 7** 9.7.2012 [www.inn.co.il/News/News.aspx/240787](http://www.inn.co.il/News/News.aspx/240787); תומר אביטל "הלו, זה רדיו? כך הצליח יו"ר התחנות האזוריות להביא להפחתת האגרות" **כלכליסט** 3.6.2012 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3573013,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3573013,00.html). השוו זרחיה "היעדר של גל"צ", לעיל ה"ש 734: "הנתח שגל"צ תופסת בשוק הפרסום ברדיו קטן, כששאר עוגת הפרסום המשמעותית – 90% – נחלקת בין רשות השידור לתחנות הרדיו האזוריות."

737 ראו אמילי גרינצווייג "משרד הביטחון: להכפיל את זמן החסויות בתחנות הצבאיות" **הארץ** 15.4.2012 (משרד הביטחון מבקש לעגן דרך קבע את הוראת־השעה המאפשרת שידור חסויות ותשדירי שירות בגל"צ; ההצעה מבקשת להעלות את היקף השידורים ל־9 דקות בשעה במקום 4.5, כקבוע בחוק הקיים. כיום תשדירים אלה מכניסים כ־20 מיליון שקלים בשנה – כחצי מתקציב התחנה). הצעה נוספת הייתה מימון גל"צ מכספי אגרת הרדיו, אשר נכון להיום נהנה ממנה רק "קול ישראל". "שמחון: להקצות תקציב מאגרת הרדיו לגל"צ" **ערוץ 7** 19.10.2004 [www.inn.co.il/News/News.aspx/91700](http://www.inn.co.il/News/News.aspx/91700); סמדר שילוני "הצעת חוק: להעביר חלק מאגרת הרכב לגל"צ" **ynet** 30.6.2005 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3106370,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3106370,00.html). דרך אגב, זמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת ברדיו המסחרי הוא 15% מכלל זמן השידורים ביממה העומד לרשותו של בעל הזיכיון" (כלומר, 9 דקות בשעה במוצע) – ראו כלל 5 לכללי הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו (שיבוץ פרסומות ואזכורים מסחריים בשידורי רדיו), התשנ"ט־1999, ק"ת 5992. השוו עופר אדרת "השידור החי יוריד אותנו שאולה" **הארץ** 22.12.2013, 8; מרדכי נאור **רדיו חזק – הסוד והקסם של גלי צה"ל** (2014).

הפרסומות – "כדי שהתחנה תוכל לעמוד על רגליה לחלוטין ותזכה לעצמאות כלכלית".<sup>738</sup> כל אלה הם מאפיינים של לחצים בכיוון של הפרטה. לסיכום: ב"מבחן התוצאה" שרדה גלי צה"ל חרף נסיונותיהם של המתנגדים לה לסגור אותה או לפחות להצר את צעדיה, והיא עודנה תחנה פופולרית מאוד.<sup>739</sup> וגם זולה.<sup>740</sup> עם זאת, חרף הפופולריות שגל"ץ זוכה בה בקרב חיילים, אזרחים, תעשיית הבידור ופוליטיקאים,<sup>741</sup> רעיונות "כפירה" ביחס למעמדה של התחנה חוזרים ועולים.<sup>742</sup> כך היה במסגרת משבר ניהולי שפרץ בשנת 2000,<sup>743</sup> וכך קורה

738 ראו זרחיה "היעדר של גל"צ", לעיל ה"ש 734. השוו נתי טוקר "בהוראת משרד הביטחון: מפקד גל"צ חזר בו מהודעה שיפסיק את שידור חדשות 2" **הארץ** 9.6.11.2013.

739 על-פי סקר TGI לשנת 2011, גלי צה"ל נהנתה מעלייה קלה בשיעורי האזנה, עד לרמה קרובה לזו של רשת ב, וגלגל"ץ היא התחנה המואזנת ביותר בארץ. ראו "סקר TGI: ירידה בהאזנה לכל תחנות קול ישראל" **ynet** 20.7.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4097752,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4097752,00.html). אלה נתונים מרשימים על רקע הטווח הרחב של תחנות רדיו העומדות לרשותו של המאזין הישראלי – ממלכתיות, מסחריות, אינטרנטיות ופירטיות. לסקירה ולדיון ראו יחיאל לימור וחנן נוה **הרדיו הפיראטי בישראל** 32–53 (חיפה, 2007). למרות ההתייעלות והקיצוצים שנעשו ב"קול ישראל", מסקר TGI למחצית הראשונה של שנת 2013 עולה כי גלגל"ץ היא עדיין תחנת הרדיו המואזנת בישראל בשעות-השיא (primetime), עם 26% האזנה; לאחריה רשת ב; ושלישית היא התחנה-האם גל"ץ, עם 20% האזנה. ראו זרחיה "היעדר של גל"צ", לעיל ה"ש 734.

740 תקציב גלי צה"ל לשנת 2014 הוא 40 מיליון ש"ח. מחציתו ממומנת מהכנסות מתשיירי חסות ומתשיירי שירות, והיתר מתקציב הביטחון. כפי שאמר מפקד גל"ץ ירון דקל, ובצדק, "אנו יעילים יותר, רוים יותר, נמרצים יותר ומואזנים יותר מרשת ב". ראו זרחיה "היעדר של גל"צ", לעיל ה"ש 734. השוו מורן הרפז והילה ויסברג "איך פועלת תחנת רדיו צבאית עם תקציב של 40 מיליון שקל?" **TheMarker** 30.10.2010 [www.themarket.com/advertising/1.590405](http://www.themarket.com/advertising/1.590405); רועי ברק "לראשונה מזה 7 שנים: האוצר אישר את תקציב רשות השידור" **גלובס** 1.12.2011 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000702997](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000702997). לפי הערכה משנת 2011, תקציב הרדיו של "קול ישראל" גדול פי 11 מתקציבה של גל"ץ. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 633 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-18 (25.10.2011) [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2011-10-25.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/kalkala/2011-10-25.rtf).

741 "שרי ביטחון לדורותיהם, הגנו בחירוף נפש על תחנת הרדיו 'שלהם'. פישביין, לעיל ה"ש 732.

742 וגם פה יש הרואים מאחורי הקלעים מאבק תרבותי ופוליטי, נוסף על המאבק הכלכלי. ראו, למשל, יעל פז-מלמד "גלי צה"ל: המעוז האחרון" **nrg** 5.7.2011 [www.nrg.co.il/online/1/ART2/256/659.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/256/659.html); תמר ליבס "מה בוער להם להרוס את גל"צ?" **ynet** 3.6.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4077791,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4077791,00.html); אודי לבל "סגירת גל"צ – פנטזיה לדרותית" **מראה** 16.8.2013 [www.maraah-magazine.co.il/show\\_item.asp?levelId=65150&itemId=42&katavaId=2403&gil=65307&template=6&archLev](http://www.maraah-magazine.co.il/show_item.asp?levelId=65150&itemId=42&katavaId=2403&gil=65307&template=6&archLev).

743 אוריה שביט ואריאל ויס "זלגל"צ" **מוסף הארץ** 17.3.2000, 48 ("משהו לא טוב קורה לגלי צה"ל אם כל כך הרבה אנשים חושבים פתאום שאיבדה את זכות קיומה. ובאמת, למה אזרחי ישראל צריכים לשלם 30 מיליון שקל לשנה כדי לקבל עוד מוסיקה, בידור ופרסומות כמו בכל תחנה אחרת? בטח לא בשביל אקטואליה מצונזרת").

גם בשנים האחרונות.<sup>744</sup>

## 8. הקצאות נוספות של חיילים בשירות חובה לטובת התרבות והחברה בישראל

### (א) שלוש הקצאות כוח-אדם נוספות של צה"ל לטובת "כלל החברה"

תחומי הפעילות ה"לא-צבאית" של צה"ל שנידונו בפרקי-המשנה הקודמים אינם ממצים את תרומתו של צה"ל לחברה ולתרבות בישראל. בפרק-משנה זה אתייחס לשלוש קטגוריות חשובות ביותר: מוסדות תרבות שצה"ל מקיים, אשר אינם בדיוק בליבת הפעילות הצבאית, ואשר ניתן לראותם כתורמים גם (ואולי בעיקר) לחברה הישראלית בכללותה; הקלות בשירות שצה"ל מעניק ליחידים מוכשרים בתחומי המוזיקה, הריקוד והספורט, אשר מפחיתים מאוד את האפקטיביות של שירותם הצבאי אבל תורמים להתפתחותם האישית של אנשים מוכשרים במיוחד, ובעתיד לבוא – גם למוסדות תרבות וספורט במדינה; ולבסוף, קטגוריה גדולה בהרבה, מבחינה מספרית, של חיילים המתגייסים לצה"ל אך משרתים לא במסגרת הצבא.

### (ב) מוסדות תרבות בצה"ל

דיון דומה לזה שקיימנו בנושא גלי צה"ל ניתן לקיים גם ביחס לסדרה ארוכה של גופים נוספים שצה"ל מקיים, בעיקר במסגרת חיל החינוך שלו.<sup>745</sup> מדובר בגופים כגון תזמורת צה"ל, תיאטרון צה"ל, וכמובן הלהקות הצבאיות.<sup>746</sup> נפתח בדוגמה של הלהקות הצבאיות. בעבר לא היה כל צורך להסביר מהי תרומתן של אלה לצה"ל עצמו, כמו גם לחברה הישראלית כולה. אולם מאז השתנו הזמנים

744 נתי טוקר "הערכות: מערכת הביטחון תקצץ בתקציב גלי צה"ל" *הארץ* TheMarker 17.4.2012, [www.technion-alumni.org/upload/natalie/c017-17.pdf](http://www.technion-alumni.org/upload/natalie/c017-17.pdf)

745 אבל לא רק במסגרתו. תזמורת צה"ל משתייכת לענף משטר ומשמעת כוח-האדם, הואיל והיא מיועדת בראש ובראשונה לפעול בטקסים רשמיים. דוגמה נוספת היא מקהלת הרבנות הצבאית, הפועלת גם היא במסגרת גוף זה, ולא בחיל החינוך. ראו "תזמורת צה"ל" *ויקיפדיה* 27.7.2013 [www.aka.idf.il/MAIN/](http://www.aka.idf.il/MAIN/) – אתר חיל הרבנות הצבאית; [he.wikipedia.org/wiki/לצה](http://he.wikipedia.org/wiki/לצה); אתר חיל הרבנות הצבאית – [www.rabanut/general.aspx?catId=59474](http://www.rabanut/general.aspx?catId=59474); ולהשלמת התמונה ראו לירון נגלר-כהן "עוד חזן למועד: אלבום בכורה לחזן הצבאי הראשי" *ynet* 13.9.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4280873,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4280873,00.html) ("הלהקות הצבאיות הן כבר היסטוריה, אך עוד לא אבדה תקוותו המוזיקאלית של צבא העם – והיא מגיעה היישר מלשכתו של החזן הצבאי הראשי. בעוד להקת הנח"ל ודומותיה הן פיסת נוסטלגיה שנעים להאזין לה, משחרר סא"ל שי אברמסון אלבום בכורה בעזרת השם וצה"ל").

746 לאתרים הרשמיים ראו אתר תזמורת צה"ל – [www.aka.idf.il/tizmoret/home/default.asp](http://www.aka.idf.il/tizmoret/home/default.asp); אתר חיל החינוך והנוער "בתופים ובמחולות – איך זה התחיל" [www.aka.idf.il/catId=49332](http://www.aka.idf.il/catId=49332); אתר חיל החינוך והנוער "בתופים ובמחולות – איך זה התחיל" [www.chinuch/klali/default.asp?catId=42870&docId](http://www.chinuch/klali/default.asp?catId=42870&docId). לאתר יפה המסכם את פעילותם (בעיקר ההיסטורית) של גופים אלה, ראו אתר הלהקות הצבאיות – [www.army-bands.co.il](http://www.army-bands.co.il)

והשתנו הטעמים, ולפיכך מן הראוי להרחיב מעט בנושא זה. בשנותיה הראשונות של המדינה –

"הלהקות הצבאיות ביטאו בשיריהן את אתוס הצינונות: את החלוציות, את ההתנדבות, את הזיקה הבלתי מתפשרת למדינה ואת רוח ההסכמות בחברה הישראלית. הלהקה הצבאית שימשה חלון ראויה של צה"ל ושירתה את יחסי הציבור שלו בדרך הטובה ביותר. היא סייעה בהעלאת קרנו ובטיפוח המיתוס של צה"ל כצבא חזק ומנצח ונעשתה ללב הקונסנזוס הישראלי." 747

הלהקות הצבאיות היו "אמצעי חשוב להפצה ממוסדת של התרבות המוסיקלית המתפתחת ושל הזמר העברי... רבים מהשירים של שנות ה-50 וה-60... נכתבו עבור הלהקות, הושמעו והופצו על ידן." 748 שירי הלהקות הצבאיות "מהווים קשר וגשר בין הצבא לאזרחי המדינה... קורפוס שירים זה יצר בצה"ל מורשת תרבות רחבת היקף, שהשפיעה באופן עמוק גם על תרבות הזמר במדינת ישראל." 749 הלהקות הצבאיות הגיעו לשיאן לאחר מלחמת ששת הימים, והדעיכה במעמדן החלה לאחר מלחמת יום הכיפורים. לדעת טסלר, הדבר קשור באופן ישיר לשינוי שחל במעמדו של צה"ל בחברה הישראלית, משנחשף לראשונה לדברי ביקורת ככל מוסד אחר בחברה הישראלית, ולסיום "עידן התמימות והרומנטיקה הנוסטלגית ביחסים בין הצבא לאזרחים בישראל." 750 במקביל חל שינוי בטעם המוזיקלי בישראל לכיוון מוזיקת הרוק המערבית וכתיבת יצירות בעלות אופי אינדיווידואלי וביקורתי. 751

רכיב מוכר נוסף בסיפור היה רצונו של צה"ל "לעשות סדר" בלהקות: "במשך שנים שררה תחושה של בזבוז משאבים, בתחום הכספי ובתחום כוח האדם. חלק מקציני החינוך בצה"ל טענו כי אין שליטה מספקת על ארגון הלהקות הצבאיות ועל פעילותן השוטפת, כי חברי הלהקות הולכים בטל, הופעתם החיצונית מרושלת ותדירות הופעותיהם בפני החיילים מצומצמת." 752

כבר ערב כניסתו של רפאל איתן (רפול) לתפקיד הרמטכ"ל, באפריל 1978, "היו צוותי ההווי בצבא בתהליך של צמצום הפעילות ופיחות במעמדם... מעמדה של הלהקה

747 ראו שמואליק טסלר **שירים במדים – סיפורן של הלהקות הצבאיות** 9 (יד יצחק בן-צבי, 2007). עוד על הלהקות הצבאיות, בעיקר בראשית דרכן, ראו נתן שחר "הלהקות הצבאיות ושיריהן" **העשור הראשון: תש"ח-תשי"ח** 299 (יד יצחק בן-צבי, צבי צמרת וחנה יבלונקה עורכים, 1997).

748 ראו במאמר הביקורת של ד"ר טלילה אלירם "אומרים שהיה פה שמח" **הארץ** 17.12.2007. [www.haaretz.co.il/literature/study/1.1465901](http://www.haaretz.co.il/literature/study/1.1465901)

749 טסלר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 10. ראו גם שחר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 317.

750 טסלר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 231. ראו גם שחר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 317.

751 טסלר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 232-236.

752 שם, בעמ' 236.

הצבאית בציבור הישראלי היה אז בשפל המדרגה<sup>753</sup>. הלהקה הצבאית, "שהוקמה בשנות החמישים במטרה לכדר את החיילים ולבטא את רוח צה"ל, הפכה במהלך שנות השבעים את עצם קיומה למטרה בפני עצמה"<sup>754</sup>. רפול ראה בלהקות הצבאיות גופי מוזיקה מקצועיים אשר לא שירתו את צורכי החיילים ובזבוז את משאבי הצבא. בהוראתו פורקו הלהקות, והוקמה במקומן מקהלת צה"ל – גוף מוזיקלי שנועד להופיע בעיקר בעצרות ובטקסים גדולים.<sup>755</sup> הרמטכ"ל שמר בידיו את השליטה במקהלה, אך "חנק לחלוטין כל יצירה חדשה או ביטוי אמנותי בעל משמעות... בחמש שנות כהונתו של איתן כרמטכ"ל נמחקה... תופעת הלהקות הצבאיות בתודעת הציבור"<sup>756</sup>. התמשכותה של מלחמת לבנון הראשונה (שהחלה ביוני 1982) הובילה לחשיבה מחודשת על הצורך בלהקות הצבאיות. אנשי ציבור ואומנים פנו בעניין זה לצבא, וקצין חינוך ראשי פנה לרמטכ"ל שהחליף את רפול, משה לוי, והלה אישר את חידוש פעולתן של הלהקות הצבאיות.<sup>757</sup> אולם עלייתן של הלהקות הצבאיות ופריצתן המחודשת לתודעת הציבור הייתה קצרת-ימים, "ומאז 1988 לא היה ניתן כמעט להפיק תכנית בידור 'גדולה' בלהקה צבאית כלשהי"<sup>758</sup>. טסלר מעריך כי סיום תופעת הלהקות הצבאיות נבע מגורמים רבים הקשורים לחברה הישראלית, לתרבות הפופולרית ולצבא עצמו.<sup>759</sup> עם זאת, הלהקות הצבאיות קיימות עדיין ופועלות בהיקף כזה או אחר. כיצד ניתן להסביר את הדברים?

### (ג) שירות "חברתי" בצה"ל

אם נחזור לדיון על כלל הגופים ה"תרבותיים" שצה"ל מקיים – כגון תיאטרון צה"ל, תזמורות צה"ל ועוד – חוזרת ועולה השאלה מהי ההצדקה להמשך קיומם של גופים מעין אלה.

- 753 שם, בעמ' 237. מעניין שבדיוק באותו מועד עלה לאקרנים הסרט "הלהקה". ראו "הלהקה" ויקיפדיה 1.6.2013 הלהקה/he.wikipedia.org/wiki/הלהקה; "רוצים להיפגש עם הלהקה?" onlife 20.6.2012 פנאי/תרבות/45579/רוצים-להיפגש-עם-הלהקה/www.onlife.co.il; ציפי שוחט "כמה טוב להיות ענת גוב" הארץ 26.5.2006 www.haaretz.co.il/misc/1.1108045.
- 754 ראו שחר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 317.
- 755 הדוגמה הייתה מקהלת הצבא האדום, אשר שירתה הייתה אהודה על רפול. בשנים 1979–1984 פעלה מקהלת צה"ל כגוף גדול, שריכז את כל גופי הבידור שבהם שירתו חיילים בשירות סדיר. ראו טסלר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 237–238, 243.
- 756 "נפסקה לחלוטין כל תרומה שלהן לזמר העברי והסתיים סופית עידן הלהקות הצבאיות." ראו שם, בעמ' 239–240.
- 757 בין הנימוקים שהועלו: העלאת המורל בקרב חיילי צה"ל, צמצום התלות של צה"ל במופעי תרבות קנויים, הגברת הפיקוח הצבאי על תוכן ההופעות, טיפוח היצירה המקורית ועידוד חיילים מוכשרים. ראו שם, בעמ' 243.
- 758 ראו שם, בעמ' 249–250 (הציטוט מעמ' 250).
- 759 ראו שם, בעמ' 250–252.

מחד גיסא, יש ממש בטענה כי גופים אלה נועדו לתרום לחינוך החיילים, להעשרת השכלתם, וכמובן להעלאת ה"מורל" ביחידות צה"ל.<sup>760</sup> אין קושי להסביר את התפקיד החשוב השמור לתזמורת צה"ל בטקסים הרשמיים הרבים שצה"ל מקיים. ניתן גם לראות יתרון בכך שגם המופיעים מול קהל החיילים הם חיילים, שכן יש להניח כי מופיעים כאלה יוכלו "להתחבר" בקלות רבה יותר לקהל הצופים שלהם, בהיותם גם הם חיילים ובני דורם.

מאידך גיסא, יש טיעונים מנוגדים רבים. ראשית, קיימות חלופות אחרות אפקטיביות ולא יקרות בהכרח. צה"ל יכול לאתר בקלות בשוק הפרטי, האזרחי, בוגרי אקדמיות למוזיקה, בוגרי חוגים למשחק או בעלי כשרונות אחרים, שכישויהם אינם נופלים מאלה של חיילים בשירות-חובה, ואשר ישמחו להופיע לפני חיילים.<sup>761</sup> שנית, בפועל צה"ל אכן אינו מסתפק בהופעות בידור "תוצרת בית". הצבא חושף חיילים לתרבות, לחשיבה ולרעיונות שבאים מגורמים "פרטיים". בהקשר זה ניתן לציין את "תרבות יום א" <sup>762</sup> או את המוסד החדש יותר של "שבתות חינוך בצה"ל".<sup>763</sup> עם זאת, דווקא צעדי חיסכון מובילים לחשיבה על צמצום בהזמנת אומנים מוכרים והרחבת הלהקות הצבאיות כחלופה "זולה".<sup>764</sup> שלישית, ואולי החשוב ביותר, בעוד גלי צה"ל

760 תיאור תפקידו של המשרת בלהקה צבאית או בתיאטרון צה"ל הוא "פעילות מול חיילים לצורכי הווי הפוגה והסברה – תפקידים: שירה – משחק (תיאטרון צה"ל) – מפעיל מערכות הגברה (סאונד) – הפקת אירועים – נגינה (קלידים, גיטרה, גיטרה בס, תופים)". ראו "להקה צבאית ותיאטרון צה"ל" **עולים על מדים** [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59391&docId=65483](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=59391&docId=65483).

761 האם יש ייחוד ללהקות פרי "ייצור עצמי" של הצבא? האם הן עדיפות על בדרנים "אזרחיים" (אשר רובם, יש להניח, שירתו בצה"ל, לעיתים אף בלהקות צבאיות)? שאלה מעניינת.

762 שבו חיילים, בדרכם לבסיס ביום ראשון, מגיעים לאירוע "תרבות", שבמימונו משתתף גם מפעל הפיס. ראו אורנה מיארא "דו"ח פעילות מפעל הפיס לשנת 2011" [www.pais.co.il/About/126](http://www.pais.co.il/About/126) Documents/freeinfo2011.pdf ("מועצת הפיס לתרבות ולאמנות מסייעת זו השנה השביעית למיזם 'תרבות יום א' בצה"ל שבו נחשפים חיילים בשירות סדיר למופעי תרבות במגוון תחומי אמנות").

763 "על פי החלטת ראש אכ"א, כל צוער בצה"ל יעסוק במהלך הכשרתו בכירור אישי לגבי משמעותה של השבת". לצורך כך נוצרה תוכנית "שבתות החינוך בצה"ל – תוכניות בנות יומיים המהוות עצירה להתבוננות, שיח וחוויה רגשית בנושא זהות ישראלית-יהודית. **שבתות החינוך הצה"ליות מתבצעות ע"י מכוני אזוריים שונים, בהובלת חיל החינוך והנוער ובשיתוף הרבנות הצבאית.** השבתות מאפשרות למפקדים להיחשף לפוטנציאל הקיים בשבת היהודית ככלי חינוכי-פיקודי ולחזק את מרכיב הזהות הישראלית-יהודית". אמנון דירקטור "לא רק תרבות יום א': שבתות חינוך בצה"ל" **צבא ההגנה לישראל** [www.idf.il/1379-11532-he/Dover.aspx](http://www.idf.il/1379-11532-he/Dover.aspx) 29.5.2011 (ההדגשה הוספה).

764 "על רקע הקיצוץ המסתמן בתקציב הביטחון, הוחלט בצה"ל להפחית בחצי את מספר ההופעות של זמרים וסטנדאפיסטים אזרחים בפני חיילים. החלופה: יוקמו עוד להקות צבאיות ויגויסו גם חיילים-קומיקאים." יואב זיתון "שוב יוצא הזמר: צה"ל ירחיב את הלהקות הצבאיות" [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4152345,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4152345,00.html) 24.11.2011. לא רק שמגמה זו מנוגדת לכיוון של הפרטה, היא גם מעידה על החשיבה המטרידה בדבר מחירו ה"זול" של חייל צה"ל, וגלום בה היבט

זוכה בהאזנה מסיבית ומייצרת שרשרת בלתי-נפסקת של כוכבים בעולם המדיה הישראלית, האם יש מקבילה לכך בקרב מוסדות החינוך הצה"ליים כיום? בעבר, בעשורים הראשונים לקיומן, היו הלהקות הצבאיות ה"כוכב נולד" של המדינה, והצמיחו כוכבים רבים בבידור הישראלי,<sup>765</sup> אך האם זה המצב גם כיום? האם החיילים "צמאים" להפקות אלה? האם ביטולן יגרור מחאה חברתית?

מבחינת תמיכה ציבורית – או אפילו עניין של הציבור – האם קיים עדיין עניין במוזיקה קלסית, שמצדיק החזקת תזמורת בצה"ל?<sup>766</sup> גם אם נכונה הטענה כי "תזמורת צה"ל היא 'בית יוצר' לנגנים מקצועיים הנקלטים לאחר שירותם הצבאי בתזמורות סימפוניות, בתזמורת הפילהרמונית הישראלית ובתזמורות בכל העולם",<sup>767</sup> האם תפקידו של צה"ל הוא להוות בית-גידול לכשרונות צעירים? ואולי התשובה היא – כן? בהתבסס על האופן שבו אני מבין את הנושא הייתי רוצה להציע דעה שונה מעט. נקודת המוצא שלי היא זו: מה היה עושה מיועד לשירות ביטחון העומד לפני גיוס אילו בוטל גיוסו לצה"ל? אולי היה נוסע לטיול בחוץ-לארץ, אולי היה מתחיל בלימודים אקדמיים, אולי היה מתחיל לעבוד. ברוב המקרים מדובר בפתיחת הקריירה, ב"entry level", בשכר-יסוד. אבל יש בני-נוער בעלי כישרון רב אשר הקדישו זמן ומאמץ רב בשנים שקדמו לגיוסם<sup>768</sup> ורכשו מיומנות יוצאת-דופן: פסנתרנית וירטואוזית, רב-אומן בשחמט, ספורטאי ברמה עולמית, דוגמנית-על, זמר שפרץ לזירה הציבורית או רקדנית בלט בשיא פריחתה. לגבי כל אחד מאלה, עצירת התפתחותם האישית בגיל שמונה-עשרה לשנתיים (לבנות) או לשלוש שנים (לבנים) עלולה לפגוע בצורה משמעותית ביכולתם לממש את הקריירה שלהם (ולכן לפגוע הן במימוש העצמי הן ביכולת ההשתכרות שלהם) וגם בנבחרת שהם משתייכים אליה. דומני שהדברים ברורים וידועים.

מסוים של ניצול לרעה, באשר צה"ל מבקש מאומן לא לגבות כסף על שירות אזרחי במהותו הנעשה במדים, ובתמורה מבטיח לו שירות קל מהרגיל.

765 לדיון ראו, למשל, אורי קציר "בלי קיצורי דרך" אפלטון [www.aplaton.co.il/](http://www.aplaton.co.il/) 27.3.2007 story\_296. ראו גם שחר, לעיל ה"ש 747, בעמ' 316 (בשנות השישים והשבעים "שאיפתו של כל נער/ה בעל נטייה אמנותית בימתית היתה או להתקבל ללהקה צבאית"; לבחינות ללהקות "היו ניגשים... מאות רבות של נבחנים").

766 ניתן גם לתאר מצב שבו צה"ל מקיים טקס ללא תזמורת "חיה", שהרי קיימים כיום אמצעים טכנולוגיים לאחזור מוזיקה מוקלטת!

767 ראו אתר תזמורת צה"ל "על התזמורת" [www.aka.idf.il/tizmoret/klali/default.asp?catId=49365&docId](http://www.aka.idf.il/tizmoret/klali/default.asp?catId=49365&docId)

768 בהקשר זה אזכיר את הרעיון המעניין שהסביר העיתונאי מלקולם גלדוול (Malcolm Gladwell) ולפיו אין די בכישרון, אלא יש צורך בנכונות להשקיע מאמץ וזמן בתרגול לשם מימוש הכישרון. ראו בספרו מלקולם גלדוול מצוינים: ממה עשויה הצלחה (על הספר ומחברו ראו "מצוינים: ממה עשויה הצלחה" ויקיפדיה 15.2.2013 [he.wikipedia.org/wiki/מצוינים](http://he.wikipedia.org/wiki/מצוינים)). כן ראו: Daphna Lewinsohn-Zamir, *Identifying Intense Preferences*, 94 CORNELL L. REV. 1391 (2009).



אפשרות אחת שיש לבני-נוער כאלה היא לבחור לא לשרת שירות צבאי – בין על-דרך קבלת פטור כדין בין בעשיית דין עצמית.<sup>769</sup> אפשרות אחרת היא להפסיק את טיפוח הקריירה האזרחית, לסכן את אפשרות מימושה בעתיד, ולהתגייס לשירות צבאי "רגיל".<sup>770</sup> אפשרות שלישית מושתתת על ההבנה שיש ערך חברתי-כלכלי בטיפוח כשרונות בולטים. גם אם תפקידה של תזמורת צה"ל אינו להכשיר את דור העתיד של מוזיקאי ישראל,<sup>771</sup> הצבא מכיר בכך שניתן לוותר על שירותם ה"רגיל" של מוזיקאים מצטיינים במיוחד, במספרים מוגבלים,<sup>772</sup> על-מנת לא לפגוע בעתידה של המוזיקה הקלסית בישראל, לא להציב מתגייסים בפני דילמות קשות,<sup>773</sup> ובאותה עת "לנצל" את הכישרון הגדול לטובת חיילי צה"ל, ובשלב זה לפחות – בגין פעילותו בצה"ל – ללא תשלום נוסף.<sup>774</sup>

769 החברה הישראלית מוכנה לעיתים להשלים עם קריירה פומבית של מי שלא שירתו בצה"ל, אבל מחבתת פחות את מי שלא שירתו ומתבטאים נגד השירות הצבאי. השוו בין ארבעת המקרים הבאים: "ג'קו אייזנברג" ויקיפדיה 27.5.2013 ג'קו אייזנברג/he.wikipedia.org/wiki/ג'קו\_אייזנברג; "אביב גפן" ויקיפדיה 9.8.2013 אביב גפן/he.wikipedia.org/wiki/אביב\_גפן; "מאיה בוסקילה" ויקיפדיה 4.8.2013 מאיה בוסקילה/he.wikipedia.org/wiki/מאיה\_בוסקילה; "בר רפאלי" ויקיפדיה 21.6.2013 בר רפאלי/he.wikipedia.org/wiki/בר\_רפאלי.

770 בפרסום זוכים מקרים טרגיים, דוגמת מקרהו של שחקן הפוטבול Pat Tillman, אשר עזב קריירה מקצוענית כדי להתנדב לשירות צבאי בארצות-הברית, שבמהלכו מצא את מותו. ראו "פט טילמן" ויקיפדיה 27.2.2013 פט טילמן/he.wikipedia.org/wiki/פט\_טילמן; בישראל זכה בפרסום המקרה של החליץ דין טננבוים. ראו: Halil (Bernstein), WIKIPEDIA, 21.2.2013, .en.wikipedia.org/wiki/Halil\_(Bernstein).

771 או שפים מצטיינים – ראו איריס אברמוביץ' "מבצע יונתן" ynet 15.9.2008 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3596854,00.html.

772 כפי שעשה במקור לגבי בחורי הישיבות. יש לזכור כי בראשיתו חל הסדר "תורתו אומנותו" רק על כ-800 בחורי ישיבה, עילויים, אשר שימרו את "עולם הישיבות" ויצרו את הבסיס למיניוים לרבנות. ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 188–191. השוו חיים שאולזון "400' עילויים' בלבד יקבלו מדי שנה פטור משירות בצה"ל כל היתר יאלצו לשרת – על פי הצעת שר הבטחון שהוגשה לכנסת" בקצרה 19.3.2012 .bektzara.blogspot.co.il/2012/03/400.html#!/2012/03/400.html.

773 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 121 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16 (20.10.2004) www.knesset.gov.il/protocols/data/html/bikoret/2004-10-20.html (שם אמר נציג צה"ל, בין היתר, כי צה"ל מגייס "לשירות ביטחון לטובת ביטחון והגנה על המדינה, אבל אנחנו מכירים גם בצרכים החברתיים של מדינת ישראל... מדובר במספרים קטנים מאוד שההשפעה שלהם על מחזור גיוס היא שולית... הצבא מחובר לחברה ולכן אנחנו מכירים בעצם העובדה שיש תחומים שהשירות הצבאי יכול לעכב את ההתפתחות בהם, אם זה ספורט, אם זה ריקוד, אם זה מוזיקה"; הוא גם מודה שצה"ל מתקשה "מאוד למצות את שירותם באופן אפקטיבי").

774 ראו, למשל, את סיפורו של משה פרץ, אשר החל את שירותו בחיל החימוש וסיים אותו בלהקה צבאית. עלות הופעה פרטית שלו נאמדת ב-40,000 ש"ח. הזמר הצעיר עומר אדם התגייס לשירות-חובה בצה"ל בראשית 2012, ושובץ לחיל חימוש דווקא כדי שיוכל להמשיך בקריירה שלו. אדם גובה 35,000 שקלים על הופעה פרטית. "משה פרץ" ויקיפדיה 4.8.2013 משה פרץ/he.wikipedia.org/wiki/משה\_פרץ; "מצעד הלהיטים: 10 הזמרים המרוויחים ביותר בישראל"

גישה שלישית זו הובילה לא רק לקיומן של מסגרות מיוחדות של שירות צבאי לחיילים בעלי כישורים יוצאי-דופן בתחום האומנות, אלא גם לנכונות לאשר שירות בתנאים מקילים, שיאפשרו לחיילים שעות פנויות מספיקות לשם קיום האימונים הנדרשים בפעילות האזרחית שבה הם מצטיינים. לצורך כך קבע הצבא מדיניות המעניקה הקלות כאלה – במכסות מגבילות ועל-פי אמות-מידה מהותיות – למי שנחשבים מצטיינים<sup>775</sup> בתחום הספורט (שבו כלולים גם השחמטאים), הריקוד או המוזיקה. צה"ל גם מכיר בקבוצה של ספורטאים "פעילים", ומאפשר להם לקיים את חובת השירות בתנאים מיוחדים. לפי דוח מבקר המדינה, בשנת 2003 דובר ב-658 חיילים.<sup>776</sup>

על פני הדברים, מבלי להיכנס לעומק הנושא, זו נראית לי מדיניות ראויה.<sup>777</sup> יש מי ששואלים – "אם יש ספורטאי מצטיין בצבא, למה אין מתכנת מצטיין או יזם

**Forbes Israel** [www.forbes.co.il/rating/list.aspx?en6v0tVq=H](http://www.forbes.co.il/rating/list.aspx?en6v0tVq=H). מעניין שגם בדרום-קוריאה, שבה הגברים מגויסים לשירות-חובה שנמשך שנתיים, מתעוררות דילמות דומות: הצבא הקים בשנת 1997 "יחידת סלבריטאים". היחידה הורכבה מזמרים, משחקנים ומקומיקאים, והועסקה בעיקר בהופעות למען חיילים ובשידורי רדיו וטלוויזיה. אלא שדיווחים על היחס המועדף שבו זכו הכוכבים – חופשות ארוכות במיוחד וביקורים במכוני עיסוי במסגרת תפקידם – עוררו ביקורת ציבורית נוקבת. הצבא החליט על סגירת היחידה לאלתר, ודובר צבאי הסביר כי היחידה "נוצרה כדי לקדם את תדמית הצבא, אבל כמה מקרים מבישים פגעו בתדמית זו בעיני הציבור וגרמו לירידה במוראל החיילים המסורים". מערכת הארץ "סופה של להקת פיקוד דרום" **הארץ** 25.7.2013, 16.

<sup>775</sup> לפירוט ראו "הקריטריונים להכרה בספורטאים מצטיינים בצה"ל ורשימת הספורטאים המצטיינים" **התנועה לחופש המידע** [www.meida.org.il/?p=14](http://www.meida.org.il/?p=14) 30.10.2007 והקבצים המצורפים שם; וכן משרד התרבות והספורט "קריטריונים ונהלים לקבלת מעמד רקדן/ית מצטיין/ת בצה"ל והמלצות לקבלת תנאי שרות מיוחדים" [www.mcs.gov.il/Culture/Professional\\_Information/Callfor\\_ScholarshipAward/Documents/RkdanimMiztynim/kriteriyonimRakdanim.pdf](http://www.mcs.gov.il/Culture/Professional_Information/Callfor_ScholarshipAward/Documents/RkdanimMiztynim/kriteriyonimRakdanim.pdf).

<sup>776</sup> בדצמבר 2003 עמדה המכסה הכוללת על כ-800 חיילים בשירות-חובה, אולם בפועל שירתו באותה עת בצה"ל 658 חיילים כאלה: 324 שהוכרו כמצטיינים (213 ספורטאים, 85 מוזיקאים ו-26 רקדנים) ו-334 חיילים שהוכרו כספורטאים "פעילים". לדיון ולביקורת על אופן הפעלתו של ההסדר ראו מבקר המדינה **דוח 55א**, לעיל ה"ש 733, בעמ' 115–127. בשנת 2007 הקצה צה"ל 27 תקנים לחיילים בחובה (7 גברים ו-20 נשים) שהם "רקדנים מצטיינים". את בחינות ההכרה עורך משרד התרבות והספורט, וצה"ל משבח בתפקיד וקובע תנאי שירות בהתאם. ראו יובל וורגן "רקדנים מצטיינים בצה"ל" 19 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 19.2.2007) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01855.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01855.pdf). ראו גם פרוטוקול ישיבה מס' 121 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל ה"ש 773. כ-60 מהספורטאים המצטיינים – מחציתם גברים ומחציתם נשים – משמשים במהלך שירותם הצבאי כמורים לחינוך גופני במערכת החינוך. ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 13.

<sup>777</sup> לדיון ולהסבר נוסף על מדיניות הצבא ראו פרוטוקול ישיבה מס' 121 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לעיל ה"ש 773. עם זאת, על-פי עדויות אנקדוטיות רבות נראה שצה"ל אינו עומד בלחצים, ומאפשר הקלות שירות החורגות מכלליו שלו עצמו. ראו, למשל, נילי אושרוב "קבלו את עומר אדם" **הארץ** 5.2.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1633748](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1633748); טסלר, לעיל ה"ש 747, בעמ'

מצטיין? 778 אכן, זו שאלה טובה. כשלעצמי, לא רק שאיני רואה קושי בהתחשבות באנשים בעלי כישורים יוצאי־דופן במהלך שירותם הצבאי, איני רואה גם קושי בתמיכה ישירה בספורטאים מצטיינים באמצעות העסקתם בשירות הציבורי, במיוחד בענפים שבהם אין אפשרות לקבל תמיכה פרטית. כלומר, גם אילו היה צה"ל צבא מקצועי "טהור", ייתכן בהחלט שהיה מקום להחזיק בשורותיו ספורטאים מצטיינים, המביאים יוקרה רבה למדינתם.<sup>779</sup>

מסקנתי היא שמדובר, לכל־הפחות, ב"שירות צבאי־חברתי"<sup>780</sup>, אשר להכרת הכל אינו שירות צבאי "רגיל" – שבו הצבא ממצה את מלוא הפוטנציאל הטמון בחיילים אלה לטובת שירות צבאי – אך גם בחלקיותו יש לו תרומה סמלית חשובה.<sup>781</sup>

236 (הוראת צה"ל "להפנות ללהקות צבאיות רק בנים בעלי כושר לקוי ובנים יחידים לא עמדה תמיד במבחן המציאות").

778 ענבל אורפו "טירונות למפתחי אפליקציות" **TheMarker** 25.7.2012 [www.themarker.com/technation/1.1785025](http://www.themarker.com/technation/1.1785025) (הם התחילו לתכנת עוד לפני הבר־מצווה, וכעת, בזמן שירותם הצבאי, הם כבר יזמים שמנהלים חברות ומפיצים אפליקציות למיליוני משתמשים").

779 מן הראוי לציין כי במדינות אחרות מקובלים הסדרים מעין אלה. בצבא ארצות־הברית, לדוגמה, קיים הסדר הקרוי U.S. Army World Class Athlete Program. ראו [www.thearmywcap.com](http://www.thearmywcap.com). לצבא הבריטי הייתה נוכחות משמעותית באולימפיאדת לונדון (2012) – הן במסגרת האבטחה והן בין המשתתפים והזוכים במדליות. ראו: *The Army and the Olympics*, THE BRITISH ARMY, [www.army.mod.uk/news/23966.aspx](http://www.army.mod.uk/news/23966.aspx).

780 אין מדובר ב"שירות לאומי במדים" – מונח זה מתאים יותר למי שכל שירותם הצבאי נעשה בתפקידים חוץ־צבאיים, כפי שיתואר להלן; אבל גם אין מדובר במי שממציא את כישוריהם לטובת הצבא. מדובר פה בפשרה של הצבא, שהוא אינו המרוויח העיקרי ממנה. בכך מסלול זה שונה גם ממסלולי העתודה למיניהם, שבהם מיועדים לשירות ביטחון מקבלים דחיית שירות, משלימים לימודים על־תיכונים, חוזרים לשירות ומשרתים בתפקידים התואמים את ההשכלה שרכשו, וזאת הן בתקופת שירות־החובה והן בתקופה של שירות־קבע שהם התחייבו לה מראש. גם פה יש התחשבות של הצבא בצונות ובכישורים של בני־נוער, אבל דומני שפה ה"עסקה" שהצבא עושה טובה מבחינתו הרבה יותר. ראו מבקר המדינה "שילוב חיילי העתודה האקדמית בצה"ל" **דוח שנתי 58א – לשנת 2007** 521 (2007), המציין כי בשנים 1997 עד 2006 התחילו את לימודיהם כ־900 עתודאים בממוצע בכל שנה. בינואר 2007 שירתו בצה"ל כ־4,200 קצינים וחיילים בשירות־חובה ובשלוש השנים הראשונות לשירות־הקבע, לאחר שלמדו במסגרת העתודה האקדמית. האם המסלול כדאי לעתודאי? השוו גיא גרימלנד "עתודה אקדמית או חייל פשוט: איפה תרוויחו יותר כהייטקיסטים?" **TheMarker** 20.11.2011 [www.themarker.com/hitech/1.1570616](http://www.themarker.com/hitech/1.1570616).

781 השוו אתי בן חורין וחיים כץ "גם עילוי בכדורגל חייב להתגייס?" **ynet** 24.4.2008 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3534593,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3534593,00.html) ("מאיפה החופפה של הכדורגלנים הצעירים לדרוש שלא לשרת? מדוע אמנים, אנשי היי־טק, רופאים, עורכי דין או 'סתם' מנהלי שיווק, לא מקבלים פטור ואילו הספורטאים כן?... בשנים האחרונות גדלו בישראל ספורטאים גדולים – שחר פאר, אליס שלזינגר, יותם הלפרין ועוד – וכולם שירתו בצה"ל. אמנם השירות לא היה בצנחנים, זה בהחלט מובן. אך עצם העובדה שהם לקחו חלק בצבא בדרך כזו או אחרת, מהווה חלק מהאמנה החברתית במדינה, לפיה כולם צריכים לשרת כדי שנשמור עליה. חייל שמגיע במקרה לקריה ורואה שם כדורסלנים או כדורגלנים מפורסמים במדים דואגים להשקיית הדשאים – נוכח

**(ד) שירות של חיילים ביחידות מחוץ לצה"ל**

חוק שירות ביטחון קובע, כאמור, ארבע מסגרות המאפשרות שירות מחוץ למסגרת הארגונית של צה"ל: (1) משמר הגבול; (2) יחידות אחרות של משטרת ישראל; (3) שירות בתי-הסוהר; (4) "שירות מוכר" במסגרת אחד ממשרדי הממשלה.<sup>782</sup> שלוש הקטגוריות הראשונות ברורות יחסית, אולם מהו "שירות מוכר"? הצווים שהוציא שר הביטחון מבהירים מעט את הסוגיה.

בהתאם להוראת סעיף 26א לחוק, הוציא השר שני צווים המגדירים "שירות מוכר" מהו. על-פי הצווים העומדים בתוקף במועד זה, "שירות מוכר" הוא אחד מאלה:

1. שירות במשרד הביטחון (או באחת מיחידות-הסמך שלו) או במשרד ראש הממשלה שתכליתו היא בטחון המדינה ותושביה. מסגרת זו כוללת שירות "בתפקידי מינהלה, בתפקידים ייעודיים, בתפקידים מקצועיים, הכוללים בין השאר: הפעלת מערכת קשר ומערכות טכנולוגיית מידע, עיבוד מודיעין, הפעלת מחשב, הנהלת חשבונות, מחקר ופיתוח... ופעילויות הנלוות לתפקידים אלה ביחידה הצבאית, כגון: שמירה".<sup>783</sup>
2. שירות במשרד ממשלתי או במסגרת גוף ציבורי בפיקוחו של משרד ממשלתי שתכליתו להשיג יעד בטחוני-לאומי. מסגרת זו כוללת את הפעילויות הבאות:

(1) בתחום החינוך – שירות בתפקידי חינוך, הוראה, הדרכה ושירות קהילתי במסגרת משרד החינוך, לרבות בהצבה על ידי משרד החינוך], במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד לקליטת עלייה ובמוסדותיהם וכן בהצבה כאמור במסגרת הגופים שלהלן, בפיקוח המשרדים האמורים ומשרד הביטחון: החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ; הקרן הקיימת לישראל; רשות הטבע והגנים; החברה להגנת הטבע; נאות קדומים; עמותת לוטם – לימודי טבע משולבים; בית ספר שדה כפר עציון; המכון למורשת דוד בן גוריון; מדרשת שדה בוקר, מרכז החינוך העצמאי ומרכז מעין החינוך התורני בארץ ישראל;

(2) בתחום הבריאות – שירות בתפקידי רפואה וסיעוד בבתי חולים המצויים בפיקוח משרד הבריאות והמאשפזים גם חיילים ואנשי מערכת הביטחון;

לדעת שיש חוק אחד לכולם. ואילו מי ששומע על בן סהר אומר לעצמו – גם אני עילוי, או אהיה עילוי, אם רק אקבל הזדמנות ולא אוותר על שלוש השנים היפות בחיי". אבל השוו מוטי נייגר "שירות לאומי במדי אספניול" [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4.10.2009\\_ynet](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4.10.2009_ynet) 3785061,00.html ("הדרישה לגייס את בן סהר לצה"ל היא חלק מתפיסה מיושנת. כמו הופעה של ישראלים אחרים בשלל במות בינלאומיות – גם הוא משרת את האינטרסים הכי בסיסיים של ישראל: הוא משפר את דימויה בעולם").

782 לפירוט ולדין ראו לעיל חלק 2(ד).

783 ראו ס' 1 לצו שירות ביטחון (שירות מוכר לתכלית ביטחון) (הוראת שעה), התשע"ג-2013, ק"ת 60.

(3) בתחום העלייה והקליטה – שירות בתפקידים שעניינם שמירת הקשר עם התפוצות לשם עידוד העלייה, במסגרת לשכת הקשר 'נתיב' ובפיקוח משרד ראש הממשלה.<sup>784</sup>

**כיצד הסדרים אלה מיושמים? מקורות המידע הגלוי העיקריים בנושא הם דוחות מבקר המדינה, דוחות רשמיים נוספים וכן התבטאויות של אישים שונים במסגרת דיונים בכנסת. מאלה עולה כי נכון לשנת 2010, כ-10,000 חיילים מוצבים בגופים וביחידות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל... חיילים מוצבים ביחידות סמך של משרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון, במינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון, במשמר הגבול, במשטרת ישראל (שח"ם), בשירות בתי הסוהר (לעניין אסירים ביטחוניים בלבד) ובמשרד החינוך המפעיל את יחידת המורות החיילות.<sup>785</sup> מעט פרטים נוספים: במרס 2008 היה מספר המשרתים על-פי תקן ביחידות מחוץ לסד"כ 10,416 חיילים וחיילות. באוקטובר 2009 עמדה התקינה על 9,650 תקנים של חיילים בשירות-חובה מחוץ לסד"כ. טבלה 1 מציגה פירוט חלקי של הנתונים.<sup>786</sup>**

**טבלה 1: מספר תקני השירות ביחידות מחוץ לסד"כ בשנים 2008 ו-2009 (בסוגריים – נתוני 2009)**

| מסגרת השירות                        | גברים        | נשים         | סה"כ         |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>משימות צבאיות בטחוניות</b>       | <b>2,609</b> | <b>662</b>   | <b>6,271</b> |
| • מג"ב תחת פיקוד צה"ל               | 1,349        | 102          | 1,451        |
|                                     | [1,346]      | [100]        | [1,446]      |
| • שירות בתי-הסוהר                   | 733          | 245          | 978          |
|                                     | [722]        | [239]        | [961]        |
| <b>משימות תמיכה בגופים בטחוניים</b> | <b>307</b>   | <b>1,007</b> | <b>1,314</b> |
| • משרד הביטחון                      | 11           | 418          | 429          |
|                                     | [3]          | [413]        | [416]        |
| • שב"כ והמוסד*                      | 146          | 521          | 667          |
|                                     | [95]         | [364]        | [558]        |
| <b>משימות בטחון פנים</b>            | <b>2,725</b> | <b>2,391</b> | <b>5,116</b> |
| • משטרת ישראל                       | 905          | 1,778        | 2,683        |
|                                     | [734]        | [1,466]      | [2,200]      |
| • מג"ב תחת פיקוד משטרת ישראל        | 1,820        | 613          | 2,433        |
|                                     | [1,805]      | [607]        | [2,412]      |

784 ראו צו שירות ביטחון (שירות מוכר להשגת יעדים ביטחוניים-לאומיים) (הוראת שעה), התשע"א-2011, ק"ת 1106.

785 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 7.

786 לנתוני 2008 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 129. לנתוני 2009 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 12-13. אדגיש כי מדובר בתקנים שקבע צה"ל, וכי מספרי החיילים המשרתים בפועל עשויים להיות שונים.

|         |       |       |   |
|---------|-------|-------|---|
| 715     | 595   | 120   | משימות בטחוניות-לאומיות<br>• משרד החינוך**  |
| 715     | 595   | 120   |   |
| [662]   | [553] | [109] |   |
| 10,416  | 4,655 | 5,761 | סה"כ תקן חיילים מחוץ לסד"כ – 2008<br>[2009] |
| [9,650] |       |       |   |

\* הנתונים אינם כוללים עתודאים שהם קצינים בחובה.

\*\* תקנת 2009 כוללת 109 גברים חרדים המוצבים כ"מלמדים" ברשתות החינוך התורניות.

נראה כי משרד החינוך לא היה בעבר היחיד מבין משרדי הממשלה שנהנה מהקצאת חיילים למשימות בטחוניות-לאומיות (אף שכיום הוא נותר האחרון בעניין זה).<sup>787</sup> את זאת ניתן ללמוד מדבריו של חבר-הכנסת יובל שטייניץ, בהיותו יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת:

"באופן עקרוני ועדת החוץ והביטחון לא מתלהבת מהעסקת חיילים במשימות מחוץ לצה"ל. הוועדה צמצמה בשנתיים האחרונות באופן דרמטי את ההעסקה של חיילים שהועסקו במשימות שהן לא משימות ביטחוניות מובהקות; דוגמה: בעבר היה נהוג שעשרות, לעתים גם מאות חיילים, הועסקו במשרד הקליטה. אין היום חיילים בשירות סדיר, שמועסקים במשרד הקליטה, במשרד התיירות או במשרד לאיכות הסביבה, אלא רק במשימות ביטחוניות מובהקות. אם למשל במשרד הביטחון, בשב"כ או במשטרת ישראל – אלה בהחלט משימות ביטחוניות."<sup>788</sup>

בפועל אתר האינטרנט של אגף כוח-האדם פורש לפני מיועדים ומיועדות לשירות ביטחון, ולמעשה לפני כלל הציבור, מידע גם על האפשרות לבקש לשרת בתפקידים מחוץ לסד"כ – למשל, כחייל ב"מוסד", שם "החיילים עוסקים במגוון תפקידים משרדיים מגוונים ביחידות השונות, מלאי אתגר, עניין, אחריות אישית ופוטנציאל

787 ודוק: להשלמת הנתונים לגבי לשכת הקשר "נתיב" ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561 בעמ' 138-141. הערה לגבי מערכת הבריאות: יש חיילים המוצבים בבתי-חולים – בעיקר על-מנת לתאם את הטיפול בחיילים מאושפזים – אבל אלה חיילים של חיל הרפואה, ולא חיילים המועברים לשירות ביחידה צבאית במשרד הבריאות או בפיקוחו. ראו אילן גרין, רונן לויטה, יהודית קרול, מריו ביינר, ענת לפידות, גיל פייר ויוספה בר-דיין "המעקב והטיפול בחייל שמחלתו מצריכה חופשת מחלה ממושכת" הרפואה הצבאית 3, 156 (2006) [www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type3/mil06nov-1.pdf](http://www.ima.org.il/Ima/FormStorage/Type3/mil06nov-1.pdf). כן ראו דיון בפרשת ההטרדה המינית של השר חיים רמון, להלן ה"ש 1027. ראו גם דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 13 ("כרגע אין שירות מוכר במשרד הבריאות, כפי שבוצע בעבר וכפי שמתאפשר על פי החוק").

788 דיון בכנסת בהצבת יוצאי צבא בשירות בתי-הסוהר, לעיל ה"ש 573 (ההדגשה הוספה). עוד על מצומצם העסקת חיילים מחוץ לצה"ל ראו את הדיון להלן בפרק-משנה 6.

קליטה באזרחות למתאימים<sup>789</sup> או כ"חיילת משרד הביטחון", כ"חיילת שב"כ", כ"מדריכה במסלולי טבע", כ"מדריכת 'שר-אל'" (המלווה קבוצות מהארץ ומחוץ-לארץ) ובתפקידים רבים נוספים.<sup>790</sup> ארחיב מעט בשלושה תחומים:

- **שירות חיילות במשרד הביטחון** – בשנת 2001 מצא המבקר כי ביחידה הצבאית הפועלת במסגרת משרד הביטחון משרתות 673 חיילות בשירות-חובה, שהיו כ-25% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר". בשנת 2005 ירד מספר החיילות ביחידה זו ל-583 (שהיו 24.4% מכלל המשרתים ב"שירות מוכר").<sup>791</sup> הדוח משנת 2001 כלל ביקורת על הליכי התקינה וההפעלה של החיילות המשרתות במשרד הביטחון, ובשנים שלאחר-מכן נעשתה עבודת מטה במשרד הביטחון שבמסגרתה נקבעה מחדש הקצאת תקני החיילות לגופי משרד הביטחון על-פי אמות-מידה מעודכנות. בינואר 2006 קיצץ צה"ל בתקני החיילות בשיעור 10%. המבקר מצא כי קיצוץ זה תואם את הקיצוץ שהושח על יחידות צה"ל, אולם נותר מוטרד מכך שהקיצוץ נקבע מבלי שצה"ל ערך בחינה מחודשת של הצורך של משרד הביטחון בחיילות בשירות-חובה.<sup>792</sup> המבקר התייחס גם לנתונים משנת 2000, שהצביעו על תלונות של חיילות בדבר "חוסר תעסוקה", והמליץ על עריכת סקרים נוספים בנושא, שכן "החיילות המוקצות למשהב"ט הן משאב כוח אדם יקר", ויש לשאוף על-כן "להעסקת חיילות חיוניות בלבד במקצועות נדרשים".<sup>793</sup>

- **שירות חיילים במשמר הגבול (מג"ב)** – מבקר המדינה מסביר כי משטרת ישראל מפעילה את מג"ב "ככוח רב-תכליתי ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר, לסיוע בלחימה בפשיעה במגזר העירוני ובמגזר הכפרי וככוח עתודה להתערבות מהירה".<sup>794</sup> נכון לאוקטובר 2009 עמד תקן כוח-האדם במג"ב על 3,858 מהם 3,151 (82%) גברים ו-707 (18%) נשים. מבין אלה 1,446 חיילים (כ-37.5%) משרתים ביחידות מג"ב שהן תחת פיקודו של צה"ל ("ושמשימותיהן חופפות למשימות צה"ל"), ו-2,412 חיילים (כ-62.5%) משרתים ביחידות מג"ב שהן תחת

789 ראו, למשל, בעמ' 31 לחוברת הכנה לקראת גיוס באתר **עולים על מדים** – [www.aka.idf.il/SIP\\_STORAGE/files/9/68859.pdf](http://www.aka.idf.il/SIP_STORAGE/files/9/68859.pdf).

790 לקורסים המוצעים לבנים ולבנות ראו "תהליך השיבוץ בצה"ל" **עולים על מדים** [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=58437&docId=25066](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=58437&docId=25066) (והקישורים בתחתית העמוד).

791 ראו מבקר המדינה **דוח 57א**, לעיל ה"ש 325, בעמ' 169, 172, 179.

792 זאת, כאמור, לאחר שמשרד הביטחון, בעקבות ביקורת קודמת של מבקר המדינה, קבע אמות-מידה מעודכנות לתקני החיילות, שכללו מקצועות צבאיים מוגדרים ומקצועות ייחודיים למשרד הביטחון – תפקידי פקידות, הנהלת חשבונות ושירותי מזפירות בלשכות. ראו שם, בעמ' 179.

793 שם, בעמ' 179–180 (הציטוט מעמ' 180, עם השלמות הקשר שלי).

794 מבקר המדינה **דוח שנתי 60א – לשנת 2009** 25 (2009).

פיקודה של משטרת ישראל.<sup>795</sup> מקצת החיילים המשרתים במג"ב מגויסים בתום שירות-החובה לשירות-קבע נוסף.<sup>796</sup>

• **שירות חיילים במשטרת ישראל (לא במג"ב)** – מדי תקופה הכנסת מתבקשת להאריך את הוראת-השעה המאפשרת קיום שירות-חובה במשטרת ישראל לא במסגרת מג"ב (מה שמכונה "שירות חיילים במשטרה הכחולה" או "שח"ם"). על-פי נתוני צה"ל, נכון לאוקטובר 2009 עמד התקן על 2,200 חיילי שח"ם, מהם שלישי גברים ושני שלישים נשים. מספר המשרתים בפועל בשח"ם עומד על כ-1,800 בלבד.<sup>797</sup> **האם מדובר בהצלחה?** התיאור הניתן מפי הדוברים בכנסת הוא אופטימי. בשנת 2004 התבקשה הכנסת להאריך את הוראת-השעה "נוכח הניסיון המצטבר והמוצלח של הסדר זה בתקופת תחולתו של החוק בתשע השנים האחרונות, ולאור המציאות שבה אנו נתונים והנטל הכבד המוטל על המשטרה בבואה למלא את תפקידה כנושאת באחריות לביטחון הפנים במדינת ישראל".<sup>798</sup>

אבל דוח מבקר המדינה מתאר מציאות שונה. הוא מתאר מחלוקת בין משרדי הממשלה משנת 2007: השר לבטחון הפנים אבי דיכטר הלך כי "שביעות הרצון המקצועית של משטרת ישראל מאופן הפעלת השח"ם במשטרת ישראל אינה גבוהה", וזאת עקב "איכות החיילים הנשלחים למשטרה והרכבם המגדרי"; ואילו שר הביטחון עמיר פרץ טען כי צה"ל שולח חיילים בעלי איכויות גבוהות מאלה שנקבעו, "והם באים על חשבון כוח אדם שהיה מופנה בצה"ל למערך הלוחם, תומך הלחימה וקורסים איכותיים – וכן לקצונה".<sup>799</sup> מטעמים דומים קבע אגף הביקורת ונציג תלונות הציבור במשרד לבטחון הפנים, בשנת 2007, כי "תגבור של שח"ם במתכונתו הנוכחית... מהווה כשל מערכתית", וכי "תרומתם במגזר הסיוור היא שולית ולעתים אף מפריעה לעבודת

795 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 12. ראו גם מבקר המדינה **דוח שנתי א60 – לשנת 2009** 25, 29, 30 (2009), וכן מבקר המדינה **דוח א57**, לעיל ה"ש 325, בעמ' 79.

796 על גיוס חיילים לשירות-קבע במג"ב במעמד של "שוטר מוסף זמני", ולביקורתו של מבקר המדינה בנושא, ראו מבקר המדינה **דוח שנתי א60 – לשנת 2009** 28, 30, 54–56 (2009).

797 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 12.

798 דבריו של סגן השר לבטחון הפנים יעקב אדרי. ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 6), התשס"ד-2004 (קריאה ראשונה) (21.7.2004) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_) (03\_2012\_04-52-37-PM/FTR\_158-04JUL21\_SIFRIA-054.html). דברים דומים אמר סגן השר לבטחון הפנים גדעון עזרא שנתיים קודם לכן. ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 5), התשס"ב-2002 (קריאה ראשונה) (1.7.2002) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset15/HTML\\_28\\_03\\_](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_) (2012\_09-20-03-AM/20020701@324-02JUL01@005.html) (להלן: דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2002).

799 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 133. בהיבט המגדרי הטענה היא שהובטח למשטרה כי ישלחו לה שלישי גברים ושני שלישים נשים, ואילו בפועל נשלחו 72% נשים ורק 28% גברים. הדבר בעייתי, לטענת המשטרה, "כיוון שהיכולת לשלב נשים בתפקידים מבצעיים ובכללם בתפקידי סיוור הינה מוגבלת". שם, בעמ' 134.



המשטרה". זאת, בשל נתונים בעייתיים רבים המאפיינים חיילים אלה, לרבות שירות קצר, גיל צעיר, חוסר בשלות נפשית, הכשרה בלתי-מספקת ובעיות אישיות רבות.<sup>800</sup> מסקנתו של מבקר המדינה הייתה שחלק מהחיילים המשרתים במשטרת ישראל "אינם באים לידי מיצוי בתפקידיהם, ותרומתם לעתים היא ב'מילוי שורות' עקב מחסור בכוח אדם מקצועי".<sup>801</sup> אף-על-פי-כן, משטרת ישראל מבקשת להמשיך את ההסדר של העסקת חיילים בשורותיה, ואף להרחיב את היקפו, בעוד צה"ל מבקש לצמצמו. אי-ההסכמה בין גופים אלה באה לידי ביטוי בדיונים רבים, וגם בדוח משנת 2010 של הוועדה הבין-משרדית שבחנה את המשך שירותם של חיילים ביחידות מחוץ לסד"כ.<sup>802</sup> לדיון בנושא זה ובכלל הביקורת שנמתחה על המשך העסקת חיילים מחוץ לסד"כ ראו להלן בחלק 6ג.

## פרק ג: הפרטה בצה"ל

### 1. "צבא העם" בעידן ההפרטה – מבוא

בתקופה שחלפה למן שנותיה הראשונות של המדינה חל שינוי מהותי בהיקף הפעילות הממלכתית – זו שאינה בטחונית "נטו" – שצה"ל מקיים בפועל. מי שחי בישראל כיום ועוקב אחר המידע המתפרסם בתקשורת מודע לכך שהתיאורים של תפקידי הצבא מן העשור הראשון שוב אינם רלוונטיים: צה"ל אינו נקרא לספק כוח-אדם לביצוע קטיף תפוזים, ואינו מעמיד אנשי רפואה צבאית לחסן ילדי עולים.<sup>803</sup> רחוק מכך: צה"ל הודיע

800 הדוח מוצא שמפקדים במשטרה סבורים כי מצב דברים זה גורם לפגיעה חמורה בשירות לאזרח, בכושר ההרתעה של המשטרה, בתדמיתה ובאמון הציבור בה. ראו שם, בעמ' 134. השוו גם "חיילים בשירות חובה במשטרה – חסרי בגרות נפשית" רשת ב' 24.7.2012 [www.iba.org.il/bet/?entity=24.7.2012&type=1&topic=917](http://www.iba.org.il/bet/?entity=24.7.2012&type=1&topic=917) (להלן: "חיילים בשירות חובה במשטרה – חסרי בגרות נפשית"); "השוד באילת: שילוב החיילים מעורר סערה" רשת ב' 22.7.2012 [www.iba.org.il/bet/?entity=22.7.2012&type=858942](http://www.iba.org.il/bet/?entity=22.7.2012&type=858942) (להלן: "השוד באילת").

801 מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 126.

802 דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 15–17.

803 מדובר בדוגמות היפותטיות, אבל לא לגמרי. יש לזכור כי בשנת 1952, בשל המחסור במזון, הועסקו חיילי נח"ל בגידול ירקות, ואף הוקם לשם כך גדוד ייעודי. "פעילות זו אמנם תרמה למורל, למיתוס ולפולקלור הצה"לי, אבל מן הבחינה הכלכלית – גידול ירקות – היא נכשלה". ראו יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 555. ראו גם דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 95–99. זאת ועוד, החורף הקשה של 1950 גרם נזקים קשים למעברות. צה"ל סייע במשך שלוש שנים (!) בתחומים רבים – החל בהקמת צריפים, המשך בחפירת תעלות ניקוז ובהתקנת קווי קשר, וכלה בהגשת טיפול רפואי, היגייני ותברואתי באמצעות חיל הרפואה. ראו יצחק גרינברג "פעילות צה"ל בשנים הראשונות", לעיל ה"ש 548, בעמ' 555–556; דרורי **אוטופיה במדים**, לעיל ה"ש 487, בעמ' 100 ואילך; הכהן, לעיל ה"ש 530. על הדרך שבה נעשו בדרך-כלל

כי הוא מתמודד דווקא עם מחסור צפוי במגויסים בעשור הקרוב, ובהתאם לכך מנסה לצמצם גם את כוח-האדם שהוא מקצה כיום ליחידות מחוץ לסד"כ. באופן דומה, לא רק שצה"ל אינו מספק שירותי רפואה לאזרחים, אלא שהוא מתמודד זה תקופה ארוכה עם מחסור ברופאים. אחת התוצאות של מחסור זה היא צמצום מערך הרפואה הצבאית והעברת חיילים לטיפולן של קופות-החולים ה"אזרחיות", כלומר אזרח, ולמעשה סוג של הפרטה.<sup>804</sup> מערך הרפואה הוא רק אחד מסדרה ארוכה של תפקידים אשר אזרחים ותיקים כמוני זוכרים כי מולאו על-ידי חיילים במדים ובמסגרת הצבא, ואשר בשנים האחרונות נעשים על-ידי קבלנים אזרחיים המעניקים שירותים לחיילי צה"ל.

מסקנת-הביניים היא אפוא כי עם השנים הלך והתמעט הצורך הפונקציונלי של הממשלה בצה"ל כגורם מרכזי בביצוע משימות לאומיות. במקביל פחתה גם יכולתו של צה"ל להעמיד חיילים בשירות-חובה להגשמת מטרות אלה מבלי לפגוע בביצוע פעולות-ה"ליבה" הבטחוניות המוטלות עליו. זהו אחד ההסברים מדוע "מרכזיותו העצומה של הצבא (שאינן לה אחר ורע בשום מדינה בעולם...) הלכה והצטמצמה במהלך השנים, ובמיוחד בשנות השמונים והתשעים. לדוגמה, במהלך השנים הוקמו משרדים ממשלתיים, כגון משרד הקליטה וגופי התיישבות וחינוך, ששאבו אליהם באורח טבעי פונקציות ממשיות שקיים הצבא".<sup>805</sup> גם האידיאולוגיה הכלכלית הרווחת בישראל כיום – המתורגמת ללחצים כבדים של משרד האוצר על מערכת הביטחון – תומכת בביצוע פעילויות "לאומיות" שאינן צבאיות באמצעות עובדים בשכר, ולא באמצעות חיילים בשירות-חובה, ורואה בכך ניצול יעיל יותר של המשאבים החברתיים. זאת ועוד, מטעמים כלכליים ואחרים זול יותר לצה"ל עצמו להעביר פעילויות מסוימות לקבלנים אזרחיים, ולמצות את שירותם של חיילים בשירות-חובה במילוי תפקידים בטחוניים. בהמשך פרק זה אציג בהרחבה את תהליכי האזרח, ההפרטה ומיקור החוץ המתקיימים בצה"ל ובמערכת הביטחון.

החיסונים בימי הבראשית ראו נדב דוידוביץ ושפרה שורץ "הגירה, בריאות וכור ההיתוך הישראלי" **עיונים בתקומת ישראל** 13, 181 (2003) (המציינים כי מערכת הבריאות (כמו הצבא) מילאה תפקיד מרכזי בקליטת העלייה וביצירתו של כור ההיתוך – שם, בעמ' 185, 197 וה"ש 67); הכהן, לעיל ה"ש 530, בעמ' 279–283.

804 ראו, למשל, עפרי אילני ואנשיל פפר "בית ספר לרפואה צבאית יוקם באוניברסיטה העברית" **הארץ** 23.4.2009 [www.haaretz.co.il/news/health/1.1257116](http://www.haaretz.co.il/news/health/1.1257116) ("צה"ל סובל כבר זמן רב ממחסור חמור ברופאים צבאיים... צה"ל זקוק מדי שנה ל-70–75 רופאים חדשים, אולם ב-2006 התקבלו רק 45 עתודאים ללימודי רפואה. בשנת הלימודים הקודמת, 2008, עמד המספר על 30"); איתי גל "בקרום: חיילים יוכלו לבחור לאיזו קופ"ח להצטרף" **ynet** 13.11.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4147761,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4147761,00.html) ("הסוף לחר"פ: החל מחודש ינואר יוכלו חיילי צה"ל לבחור לאיזו מארבע קופ"ח הם מעוניינים להשתייך. הטיפול הרפואי ייעשה על ידי רופא המשפחה – שיוכל גם להעניק 'גימלים'. בתחילה ייהנו מהשינוי רק חיילים המשרתים בקריה ובתל השומר"). כן ראו את הדיון להלן בפרק-משנה 9.

805 פופר, לעיל ה"ש 488, בעמ' 207. עם זאת, כפי שעולה משירות חיילים מחוץ לסד"כ, ובמיוחד במשטרה ובשירות בתי-הסוהר, קיים עדיין צורך פונקציונלי בכוח-אדם צבאי.

אבל זה אינו סוף הסיפור. רחוק מכך. סיפורה של מערכת הביטחון שונה מזה של משרדי הממשלה האחרים, המתמודדים אף הם עם הצורך לעשות שימוש יעיל במשאבים המוגבלים העומדים לרשותם. אין דבר המאפיין את ייחודה של מערכת הביטחון יותר מאשר מודל הגיוס האוניוורסלי לצה"ל. מודל זה, המכונה "צבא העם", מתאפיין בגיוס מספר רב של חיילים לתקופה של שנים ספורות, להבדיל ממודל "הצבא המקצועי", המתאפיין בגיוס מספר מצומצם יותר של חיילים הרואים בשירות קריירה ומקיימים אותו מגיל הגיוס ועד לפרישתם לגמלאות. כפי שאסביר ביתר פירוט בהמשך פרק זה, מודל "צבא העם" – שבו חלק ניכר מהאוכלוסייה משרת שירות צבאי קצר יחסית, המגביל את האפשרות להכשירו מקצועית, וזאת בצבא אשר הולך ונהיה טכנולוגי ומורכב – נראה אנכרוניסטי, והוא אכן הולך ומתבטל במדינות מערביות רבות, בזו אחר זו. למעשה, רוב המומחים בתחום מאמינים, כבר עשרות שנים, כי צה"ל אכן צועד לכיוון של צבא מקצועי, אבל להערכתי יש סיבות טובות לכך שהצבא אולי צועד בכיוון – כפי שצעדי ההפרטה הרבים מעידים – אבל אינו צפוי להגיע ליעד זה בזמן הקרוב. בקיצור נמרץ הסיבות הן אלה:

**ראשית**, השיקולים הכלכליים המחייבים שימוש יעיל במשאבים העומדים לרשות מערכת הביטחון, ואשר בגינם נעשו בצה"ל כל אותם צעדים של אזרוח, מיקור חוץ והפרטה, כפי שאתאר בפרק זה – כל אלה כבודם במקומם מונח, אבל הם אינם מהווים שיקול בלעדי או מכריע. זאת, מאחר שהאיום הבטחוני הממשי מאוד שישראל מתמודדת עימו פשוט אינו מאפשר להעניק לשיקולים הכלכליים מעמד בכורה.<sup>806</sup>

**שנית**, בנושא הגיוס לצה"ל קיימת הסכמה הקרובה לקונסנזוס בקרב הציבור והמדינאים כי יש לשמור על מודל "צבא העם", ולא לעבור למודל "צבא מקצועי", חרף היבטים כגון אי-יעילות כלכלית וחוסר שוויון חברתי הטמונים במודל. זאת, להערכתי, במידה רבה מתוך הבנה כי לצבא מקצועי לא יהיה אפשר לגייס חיילים במספר ובאיכות הנדרשים לשם הגנה על המדינה.<sup>807</sup>

**שלישית**, בעיני רבים בישראל – בציבור הרחב, בממסד הפוליטי וגם בצה"ל עצמו – לא נס ליחם של הטעמים האידיאולוגיים שבגינם הופקדו מלכתחילה פעילויות ממלכתיות בידי "צבא העם".

התוצאה הכוללת היא שצה"ל ממשיך ליהנות ממעמד מיוחד מבחינת התמיכה והאמון בו בחברה הישראלית. דבר זה, שהוא אחד ממקורות כוחו המוסדי (למשל, בהתמודדות עם משרד האוצר), הוא המחייב אותו להמשיך לקיים את מודל "צבא העם"

806 לא רק ה"ציבור" סבור כך, ולא רק מסיבות "רומנטיות". כפי שמציין פרופ' יחזקאל דרור בתגובה על דבריו של הפרשן הכלכלי נחמיה שטרסלר בעניין המחיר הכלכלי של תקיפה ישראלית באיראן: "כל השיקולים הכלכליים גם יחד בטלים בשישים מול הסכנות לעצם עתידה של ישראל הנובעות מהתגרענות של איראן... יש לחשיבה כלכלית הרבה מה לתרום בנושא... אך לא 'המחיר הכלכלי' נמצא בלבן של ההכרעות הקשות שישראל נדרשת להן לנוכח תוכנית הגרעין של איראן." יחזקאל דרור "איראן: לא המחיר הכלכלי קובע" **הארץ** 16.8.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/](http://www.haaretz.co.il/opinions/) 1.1802542 (להלן: דרור "לא המחיר הכלכלי קובע").

807 ראו להלן פרק-משנה 2ג, אשר דן בהרחבה בסוגיה זו.

– הן בגיוס נרחב של חיילים (לאו דווקא לפי צרכיו המדויקים של הצבא) והן בהקצאת חיילים לביצוע פעילויות לאומיות.

## 2. האם צה"ל עודנו "צבא העם" (ומדוע הוא שומר על מודל זה)?

### (א) אתוס "צבא העם" כיום

ברשימה משנת 2011 תיאר פרופ' אבי בן-בסט את אתוס "צבא העם". לדבריו, המודל שעליו הושתת השירות בצה"ל מבחינה היסטורית עמד על חמישה עקרונות: (1) גיוס חובה אוניוורסלי; (2) אחידות ושוויון הזדמנויות בין המתגייסים במימון הפוטנציאל האישי ובגמול;<sup>808</sup> (3) הכוח הלוחם העיקרי אינו שכיר, אלא ממלא חובה לאומית; (4) הצבא ייצוגי וממלכתי, ולא מגזרי או מעמדי; (5) קיום אתוס לאומי המדגיש את התרומה הבטחונית של הפרט לקולקטיב.<sup>809</sup>

לצורך הדיון במאמר זה נצא מנקודת-הנחה שזהו תיאור מדויק הן של המודל הבן-גוריוני של גיוס החובה והן של אופן יישומו בישראל, לפחות בשנות הבראשית של המדינה. לטעמי, הנקודה החשובה ביותר הראויה לציון לגבי מודל זה היא העובדה שהוא שרד בכל התהפוכות הבטחוניות והחברתיות שעברו על ישראל למן הקמתה, ושהוא זוכה אף כיום כמעמד קונסנזואלי כמעט בחברה הישראלית,<sup>810</sup> חרף הביקורת

808 מכאן ניתן להבין את הביקורת הציבורית כאשר נחשף כי לחיילים מהפריפריה יש סיכוי נמוך להתקבל ליחידות הטכנולוגיות של צה"ל, המתוארות כ"חממה למקצוענות וליצירת קשרים – ומקפצה לצמרת ענף ההיי-טק הישראלי". ראו ענבל אורפז "מתגייסים ממרכז הארץ מקבלים הרבה יותר הזדמנויות ביחידות הטכנולוגיות של צה"ל" **הארץ** TheMarker 30.12.2012, 1-3 (הציטוט מעמ' 1). אורפז מעלה את השאלה (שם, בעמ' 2) "אם צה"ל צריך לשמש מכשיר לאפליה מתקנת וליצירת שוויון הזדמנויות בכל הקשור לאיוש המערך הטכנולוגי בצבא, וכפועל יוצא תעסוקה בעתיד בתעשיית ההיי-טק המתגמלת. האם תפקידו לתקן עיוותים במערכת החינוך, שלא מכשירה מספיק בוגרים במקצועות מדעיים וטכנולוגיים, במיוחד ביישובי הפריפריה, שיוכלו להיקלט ביחידות הטכנולוגיות – או בעצם לקבע את הפערים". התשובה המצוטטת מפי ראשת המנהל לכוח-אדם טכנולוגי ולמחקר כוח-אדם בצה"ל, אשר רואינה לכתבה, היא שצה"ל מכיר היטב את הנושא ופועל לצמצום הפערים בדרכים רבות. לדבריה, "המושג של צבא העם זה לא רק סיסמה שמדברת על מקסום הגיוס. בסוף זה צבא נלחם, שיש לו תפקיד ברור במדינה, והוא צריך לעמוד במשימות שלו – כשאחת המשימות היא המשימה החברתית" (שם, בעמ' 3). ראו גם אור הירשאוהגה "חבר מביא חבר: שלישי מעובדי ההיי-טק יוצאי יחידות טכנולוגיות בצה"ל" **הארץ** TheMarker 11.3.2013, 1, 24-25.

809 ראו אבי בן-בסט "שירות החובה בצה"ל" **פורום קיסריה** 73 (2011) קיסריה 2011 - בן בסט - שירות החובה בישראל [www.idi.org.il/media/538945.pdf](http://www.idi.org.il/media/538945.pdf) (להלן: בן-בסט "שירות החובה בצה"ל").

810 ודוק: תמיד יש קולות המערערים על המקובל. ראו, למשל, דוד זונשיין "נטל על החברה" **הארץ** [www.haaretz.co.il/opinions/1.1796051](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1796051) 7.8.2012 (המגיב על הרעיון לקרוא לסרבנות גיוס לשירות-חובה עד שיוסדר השוויון בנטל בדעה שגם סרבנות לא תועיל "אם החברה הישראלית לא תקיים ביור עומק באשר למהות הנטל, ועל כך שהנטל הוא גורם שלכאורה מאחד את החברה הישראלית אבל בפועל הוא תוצאה של הצורך בתחזוק שוטף של עימותים מיותרים, תחזוק

הרבה המושמעת נגד מודל גיוס זה וחרף ההערכות בדבר המעבר הצפוי של צה"ל למודל של "צבא מקצועי". נדון בדברים כסדרם.

### (ב) הביקורת ה"מקצועית" נגד המודל

אילו קיימנו דיון ציבורי ענייני ופתוח בשאלה "איזה מודל גיוס יש לאמץ בישראל", ייתכן שהמבקרים היו מכריעים בדיון ומשכנעים כי יש לאמץ מודל של צבא מקצועי, ולא של צבא העם.

בשנות הבראשית של המדינה היה המודל של "צבא העם" – קרי, מיליציה המבוססת על גיוס-חובה נרחב והכשרה צבאית לחלק גדול מהאוכלוסייה האזרחית – מודל הגיוני, שלא לומר חיוני. הוא היה אז גם מודל רוני מאור בעולם, בתקופה שלאחר מלחמת-העולם השנייה וראשית המלחמה הקרה. היו לכך סיבות ענייניות – הצורך בקיום צבא בהיקף גדול (שלא היה ניתן לגיוס מהמשק האזרחי), אי-היציבות הבטחונית והעובדה שחלקים גדולים מהמדינה היו סמוכים לנקודות חיכוך בטחוני; והיו לכך גם סיבות אידיאולוגיות ודמוקרטיות – ראיית הצבא כבעל תפקיד חברתי (כ"כור היתוך" בין חלקי העם השב לציון), הצורך ביצירת תמיכה ציבורית קרבית בשירות הצבאי (על-ידי הטלתו באופן אחיד ושוויוני על כל חלקי העם והפקדתו בידי פיקוד א-פוליטי) והצורך בקיום פיקוח אזרחי אפקטיבי על הצבא.<sup>811</sup>

כיום דווקא חלק גדול מטענות-הנגד נראות משכנעות יותר, ואילו מודל "צבא העם" נראה כיום תמים מעט, שלא לומר אנכרוניסטי ולא-יעיל. קשה לא לציין את הפער שבין הערכים האמורים, הניצבים בבסיס המודל של "צבא העם", לבין הערכים החברתיים והכלכליים הרווחים כיום בישראל. מן הבחינה הכלכלית קשה מאוד להצדיק את מודל שירות-החובה. המודל אינו מבוסס על שיקולי יעילות – לא לצבא, המגייס אליו לא בהתאם לצרכיו, ולא למשק.<sup>812</sup> המודל מטיל נטל עצום על האזרח הישראלי, בדורשו

הכיבוש, ובעיקר שמירה עיקשת על סדר יום צבאי, שעלותו הולכת ומאמירה. למעשה, גורם שמפגל את החברה הישראלית".

811 ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 34–43.

812 למסקנה בדבר חוסר היעילות הכלכלית של גיוס-החובה במדינות ה-OECD (עובר להצטרפותה של

ישראל) ראו: Katarina Keller, Panu Poutvaara & Andreas Wagener, *Military Draft and Economic Growth in OECD Countries*, 20(5) DEF. PEACE ECON. 373, 390, 391 (2009)

"Economic theory predicts that military conscription is associated with static inefficiencies as well as with dynamic distortions of the accumulation of human and physical capital. Relative to an economy with an all-volunteer force, output levels and growth rates are expected to be lower in countries that rely on military draft to recruit their army personnel. For OECD countries, we show that military conscription indeed has a statistically significant negative impact on economic performance... Overall, the estimated effects of military draft on income levels and growth appear quite large (ranging between 4.3 and 4.6 percentage points over a decade)... [A]s our estimates show that conscription substantially reduces

ממנו, בדרך-כלל לאחר סיום התיכון, לשרת שירות צבאי, המהווה "מס בעין". זוהי שיטה שונה מאוד מדרך המימון הרגילה של פעילויות המדינה, דהיינו, כספי מיסים, אגרות או הכנסות ציבוריות אחרות.<sup>813</sup> קשה להצדיק שירות ארוך, הנמשך שנים, ללא תשלום שכר,<sup>814</sup> שמשמעותו בעצם מימון הוצאותיו של הצבא על-ידי סביבתו התומכת, כלומר, מס לא-פרוגרסיבי המוטל הן על הפרט והן על משפחתו. גם הטיעון שלפיו אין אפשרות לגייס חיילים לצבא מקצועי מקרב אזרחי המדינה אינו ברור מאליה בעידן שבו מספר המשרתים במשטרה ובשירות בתי-הסוהר עולה על 30,000 עובדים,<sup>815</sup> ועל אלה יש להוסיף את מספר העובדים בשירותים בטחוניים נוספים, כגון שירותי הכבאות, שירות הביטחון הכללי והמוסד לתפקידים מיוחדים. יש גם ממש בטיעון שלפיו רק צבא מתנדבים, בעלי נתונים והֲנִיעָה לשירות לטווח ארוך, יכולים להגיע לרמת המקצועיות הדרושה לצבא והמאפשרת ניצול מיטבי של אמצעי הלחימה המודרניים. זאת ועוד, לנוכח מאפייניה של החברה הישראלית, גם אם ייהפך צה"ל לגוף המבוסס על שירות בתשלום, קשה לראותו מסתגר בתוך מחנותיו, מנסה להשתחרר מהפיקוח האזרחי עליו ולוחץ על המדינאים לצאת למלחמה.<sup>816</sup> דרך אגב, ראוי לציין כי ישראל היא אחת

---

economic growth, OECD countries would be ill-advised to rely on a military draft".

813 "למעשה, תחום הביטחון הוא התחום היחיד שבו גם מדינות דמוקרטיות מתקדמות עדיין גובות מסים 'בעין': פרטים נדרשים להעמיד לרשות הממשלה חלק מזמנם, ולא רק לשלם מסים מתוך הכנסתם הכספית." ליפשיץ **כלכלת ביטחון**, לעיל ה"ש 5, בעמ' 28–29. ראו עוד: *Tax in Kind*, WIKIPEDIA, 3.2.2011, [www.en.wikipedia.org/wiki/Tax\\_in\\_kind](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Tax_in_kind); Casey B. Mulligan, *Taxation in Kind* (2008), available at [economics.uchicago.edu/pdf/mulligan\\_022508.pdf](http://economics.uchicago.edu/pdf/mulligan_022508.pdf); Michael Sabin, *Conscription Tax* (2008), available at [www.ssrn.com/abstract=1024906](http://www.ssrn.com/abstract=1024906).

814 ביולי 2012 הוגשה עתירה לבית-המשפט העליון (בג"ץ 5799/12 **לורך נ' משרד הביטחון**) בטענה כי התשלום החודשי הזעום שהחיילים מקבלים אינו מאפשר להם לממן את הוצאות הקיום הבסיסיות שלהם ומאלץ את הוריהם לסייע במימונם. בין היתר טוענים העותרים להפליה כלכלית חמורה בין משרתי-החובה לבין בני גילם שאינם משרתים בצה"ל. ראו עוד חן מענית "עתירה לבג"ץ: 'שכר חיילי הסדיר נשחק בעשור האחרון ב-20%' **גלובס** 30.7.2012 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000769949](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000769949); אמנון לורך "צה"ל מנצל את חיילי הסדיר" **TheMarker** 22.1.2013 [www.themarker.com/opinion/1.1912094](http://www.themarker.com/opinion/1.1912094).

815 על-פי **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, תרשים 10.12, מספר העובדים במשטרת ישראל בשנת 2011 עמד על 26,538, ומספר העובדים בשירות בתי-הסוהר עמד באותה שנה על 8,411. אולם בדברי ההסבר מצוין כי המספרים כוללים את החיילים בשירות-חובה המשרתים במסגרת משמר הגבול, ולכן יש לנכות את מספרם ממספר העובדים במשטרת ישראל. דברי ההסבר לשנתון אינם מציינים אם המספרים האמורים כוללים גם את החיילים המשרתים שירות-חובה במשטרה לא במסגרת משמר הגבול או בשירות בתי-הסוהר. ראו שם, בפרק "מבוא – הסברים, הגדרות ומקורות", בסעיף "עובדי מדינה, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר".

816 השוו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 32–34.

המדינות הדמוקרטיות האחרונות השומרות על מודל הגיוס של "צבא העם", לאחר שמדינות רבות כבר עברו ועוברות להסדר של צבא מקצועי.<sup>817</sup> גם לטענות אלה יש כמובן טענות נגד, שעל חלקן אעמוד בהמשך פרק זה. מעניינים בהקשר זה מאמר ותגובה שהופיעו בעיתונות וחשפו לפני הציבור דיאלוג ארוך-שנים בין שניים מבכירי האקדמאים בישראל העוסקים בנושא. שניהם ביקורתיים כלפי מודל הגיוס הנוכחי, ושניהם סבורים כי צה"ל צריך – או צפוי – לעבור למודל של צבא מקצועי. האחד, פרופ' יגיל לוי, הסביר את הסיכון של בחירה בצבא מקצועי כך:

"שירות בצבא מקצועי מושך בעיקר אוכלוסיות מוחלשות, שהצבא מציע להן פרנסה: צעירים לאומנים ומהגרים, המקווים שהדבר יעניק להם כרטיס כניסה לחברה. אך חשוב מכך, צבא מקצועי מקטין את תחושת האחריות של המדינה כלפי המשרתים ומשפחותיהם. כאשר המדינה אוכפת שירות, היא נושאת באחריות כלפי אלה ששלחה למערכה, בפרט ששיעור גבוה יחסית מהמגויסים שייכים למעמד הבינוני, שחקן חשוב בזירה הפוליטית. לכן תשתדל גם להבטיח כי המשימה הצבאית תהיה לגיטימית ומוסכמת על מרבית האזרחים. כאשר מדובר בגיוס חובה יש גם סיכוי רב יחסית, שאם המשימה אינה לגיטימית דיה או שהממשלה והצבא כשלו, תצמח מחאה מתוך השורות המזינות את הצבא. לעומת זאת, כשמדובר בצבא מקצועי, כוחות השוק והרצון החופשי של המגויס/ת הם לכאורה שקובעים."<sup>818</sup>

עם זאת, מסקנתו של לוי היא ש"קרוב לוודאי שהמעבר [לצבא מקצועי – ג"י ז'] הוא בלתי נמנע בטווח הארוך, אבל עדיין ניתן להאט את מימושו, ובכל מקרה – לא לצעוד אליו בחדווה רבה מדי."<sup>819</sup>

817 לפרטים ראו Keller, Poutvaara & Wagener, לעיל ה"ש 812; Tibor Szvircsev Tresch & Christian Leuprecht, *Europe Without Soldiers? Recruitment and Retention Across the Armed Forces of Europe*, 24(4) J. SLAV. MIL. STUD. 712 (2011) ("European armed forces are confronted with increasing recruitment and retention challenges as governments shift from compulsory service to all-volunteer forces"); *To Draft or Not to Draft? Conscription Reform in the EU*, 75 CSS ANALYSIS (2010), [www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analyses-75.pdf](http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analyses-75.pdf).

818 ראו יגיל לוי "מחירו של צבא מקצועי" **הארץ** 9.7.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1751274](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1751274) (להלן: יגיל לוי "מחירו של צבא מקצועי"). מן הראוי לציין בהקשר זה כי ברבים מכתביו האקדמיים בחן פרופ' לוי את השינוי שחל בהרכב החברתי של הדרג הלוחם בצבא מהתבססות על המעמד הבינוני אל הישענות הולכת וגוברת על קבוצות דתיות ופריפריאליות. ראו יגיל לוי **מצבא העם לצבא הפריפריות** (כרמל, ירושלים, 2007).

819 יגיל לוי "מחירו של צבא מקצועי", שם. לדיון חשוב ורציני בנושא ראו יגיל לוי **מצבא העם לצבא הפריפריות**, שם, בעמ' 313–338.

פרופ' סטיוארט כהן סבור כי פרופ' לוי מתעלם מחסרונותיו של גיוס-החובה – "בהם טיפוח תרבות מיליטריסטית, בזבוז זמן ומרץ של רבבות צעירים, והפיכת סוגיית הגיוס או אי הגיוס לצבא למקור למתחים בין מגזרים בחברה".<sup>820</sup> בניגוד ללוי, כהן אינו סבור "שהפיכתו של צה"ל לצבא מקצועי תקל על שליחתו להרפתקאות", ובאשר להרכב החברתי של צה"ל מקצועי הוא מציין כי מחקרים שנערכו בצבאות מקצועיים במערב הראו כי מניעי ההתנדבות לשירות "אינם גובה המשכורת, אלא תחושת שליחות, קיום של סביבה חברתית תומכת וההזדמנות לרכוש... מיומנויות הניתנות ליישום גם בשוק האזרחי".<sup>821</sup> הטיעון החשוב של כהן לענייננו הוא ש"גם פרופ' לוי מודה, שהמעבר בישראל לצבא מקצועי 'הוא בלתי נמנע בטווח הארוך'. משנה לשנה המושג 'צבא העם' נעשה פיקטיבי, והעיוות הכלכלי שבגיוס המוני ובלתי סלקטיבי נהפך למוחשי יותר". המצב שנוצר לאחר ביטול "חוק טל" על-ידי בית-המשפט העליון "מספק סיבה נוספת לתמוך בהפיכת צה"ל לצבא מקצועי".<sup>822</sup>

כפי שאציין בהמשך פרק זה, אני סבור כי הפרופסורים לוי וכהן חושפים במחקריהם נקודות-ציון חשובות בדרכו של צה"ל לכיוון של התמקצעות וחשיבה כלכלית, ואלה חלק מהנקודות שגם אני מזהה בדרכו של צה"ל לאזרוח, למיקור חוץ ולהפרטה של פעילויות רבות. זאת ועוד, אני מכיר בכך שיש היגיון בהקמת צבא מקצועי. במודל הקיים טמונים יתרונות חברתיים ידועים אך גם חסרונות כלכליים ומקצועיים משמעותיים. אלא שאיני רואה את מערכת הביטחון עושה את הצעד הגדול האחרון. לטעמי, השיקול המכריע את הדיון, לפחות בשלב זה, הוא הספק אם במסגרת שירות התנדבותי בשכר – ודוק, בעיני רבים שירות-החובה, במיוחד בתפקידים הקשים מבחינה פיזית, הוא כבר כיום שירות התנדבותי.<sup>823</sup> – יהיה ביכולתו של הצבא לגייס חיילים במספר ובאיכות מספקים. על כך נוסף הספק אם ניתן וראוי לערוך ניסוי בתחום זה לנוכח חיוניותו של השירות הצבאי בישראל. הניסיון הישראלי בגיוס עובדים לשירות המדינה – לרבות לכוחות הביטחון האזרחיים – וכן הניסיון הבין-לאומי אינם מעוררים אופטימיות בהקשר זה.<sup>824</sup>

820 ראו סטיוארט כהן "צה"ל מקצועי, לא כצעקתה" **הארץ** 12.7.2012, 14 (להלן: סטיוארט כהן "צה"ל מקצועי").

821 ש.ם.

822 "במקרה זה, על מנת לאפשר לאוכלוסייה החרדית להשתלב בשוק העבודה, יש להאיץ את קצב השינוי. רק כך ניתן לשלוט בתהליך ולהבטיח את התקדמותו באופן שייטיב עם צה"ל ועם החברה הישראלית בכללותה". ש.ם.

823 ראו עמוס הראל **תדע כל אם עברייה**, לעיל ה"ש 706, בעמ' 7-8.

824 לעניין משטרת ישראל (בהשוואה לצה"ל) ראו גולדשטיין, לעיל ה"ש 235, וכן גולדשטיין, לעיל ה"ש 236 (לעניין מספר השוטרים); חן מענית "שכר שוטר סיור עלה ב-2,000 שקל; אנשים ינהרו למשטרה" **גלובס** 7.5.2012 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000746390](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000746390) (לעניין שכר שוטרים וגיוס למשטרה).



**(ג) התמיכה הציבורית במודל "צבא העם"**

להבנתו, העמדה הרווחת במסד הישראלי הייתה ועודנה שיש לשמור על מודל הגיוס לשירות-חובה. תיאור מרתק של מצב הדברים העכשווי אנו מוצאים דווקא אצל מי שתומכים בצורה ברורה בליברליזם כלכלי אבל מבינים היטב שהשירות הצבאי הוא היוצא-מן-הכלל. אביא להלן שלוש דוגמות לכך.

בשנת 2000 עלה על בימת הכנסת יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון דן מרידור וביקש מן הכנסת לאשר את הארכת ההסדר המאפשר שירות חיילים במשטרה (לא במג"ב) ו"שירות מוכר". לדבריו, היו בוועדה חברים, ביניהם הוא עצמו, שרצו לבטל את ההסדר, אולם מפכ"ל המשטרה הפציר בהם שיאריכו את ההסדר, באומרו כי המשטרה "לא תוכל לעמוד בביטול כזה; זה עולה הרבה כסף". הפשרה הייתה הארכת ההסדר בשנה. בדיון הקצר שהתפתח הזהיר והסביר חבר-הכנסת מרידור:

"אם אנמק יותר מדי את עמדתי בסוף יצביעו נגד הצעת החוק וזה לא יהיה הוגן. באופן כללי אני חושב, שלא נכון שאנשים יעבדו במדינה אלא תמורת שכר, למעט עניין אחד והוא הגנה על המולדת. לכן, לדעתי, המשטרה צריכה לשלם שכר ולא להתחרות בשוק הפרטי על כל מה שיוצא מזה. אבל אי אפשר להפיל את הגרון ברגע אחד."<sup>825</sup>

בדיון בהארכת אותה הוראת-שעה שהתקיים כעבור שנה, בשנת 2001, נימק את הבקשה בשם ועדת החוץ והביטחון חבר-הכנסת יובל שטייניץ (ליכוד). לדבריו, הוא מודע לטענה שלפיה –

"אם משטרת ישראל זקוקה לתגבור כוח אדם ולתוספת כוח אדם, אם כדי להילחם בפשיעה ואם כדי להילחם בטרור, בפשיעה החמורה של הטרור ברחובותינו, של הטרור נגד אזרחי ישראל, מן הראוי שהמשטרה תשכור כוח אדם בכסף מלא. כלומר, שהמשלה תחליט על הוספת כוח אדם למשטרה, והמשטרה תשלם משכורות לשוטריה. הפריבילגיה של גיוס אזרחים לשירות המדינה מיוחדת ברוב העולם הדמוקרטי וגם בישראל למשימה אחת ויחידה – משימה של הגנת המדינה, הגנת ביטחונה וביטחונם של תושביה. וכפי שאיננו מגייסים אנשים, אלא בשכר, כנושאי משרות במערכת הבריאות או במשרד התחבורה או במערכות המוניציפליות, אותו דבר לגבי משטרת ישראל. מדובר פה במשימה אזרחית, ולכן מהי ההצדקה לגייס חיילים למשטרה?"

825 ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 3), התש"ס-2000 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) www.knesset.gov.il/tql/knesset\_new/knesset15/HTML\_28\_03\_2012\_09-20-03-(2.8.2000).AM/20000802@141-00AUG02@064.html (ההדגשה הוספה).

רבותי, לאור המצב הקיים, ובמיוחד לאור ההתפתחויות בחודשים האחרונים, דומני שלא צריך להכביר מלים על הטעות שבהשקפה זו. במדינת ישראל משימת ביטחון הפנים היא חלק מהמשימה של הגנת המדינה והגנת תושביה... מדובר פה במשימות ביטחון מובהקות.

...

אני רוצה להוסיף הערה שמקובלת על רוב חברי הוועדה. אישור החוק הזה לא צריך לבוא במקום תוספת תקציב ותוספת תקנים רצינית למשטרה.<sup>826</sup>

בשנת 2006 הוקמה ועדת בן-בסט לבחינת הסוגיה של קיצור שירות-החובה בצה"ל.<sup>827</sup> בשנת 2010 תיארה הוועדה הבין-משרדית את תפיסת-העולם של ועדת בן-בסט כך: מחד גיסא, ועדת בן-בסט רואה בשירות-חובה – כלומר, בגיוס בכפייה – משום אילוף שיש לגדרו אך ורק למשימות שאי-אפשר לקיימן באמצעות כוח-אדם שכיר; מאידך גיסא, ועדת בן-בסט מבינה כי "במציאות הישראלית לא ניתן לקיים צבא שכיר במימדים ובאיכויות הנדרשים לשם הגנת המדינה, ולפיכך אין מנוס משימוש בכלי של גיוס חובה לצה"ל", אולם לא לשם הספקת שירותים חברתיים על-ידי הממשלה.<sup>828</sup> הוועדה הבין-משרדית מסבירה (ומאמצת) את דעתה של ועדת בן-בסט כי "גם בניתוח כלכלי טהור, יש להימנע מהעסקת חיילים בשירות חובה במקומות בהם ניתן לבצע את אותה עבודה על ידי העסקת אזרחים".<sup>829</sup> עם זאת, נראה שכוונתה היא בעיקר לחיילים המשרתים מחוץ לסד"כ, ולא לחיילים בשירות-חובה, שכן לדעת הוועדה הבין-משרדית, "לפחות בחלק מן המקרים, לשירות חיילים מחוץ לסד"כ צה"ל ישנה חלופה אזרחית בדמות הקצאת תקנים ותקציבים להעסקת כח אדם שכיר. זאת, בשעה שמשימות צה"ל אינן מאפשרות, ככלל, שכירת כח אדם אזרחי כאמור".<sup>830</sup> הוועדה הבין-משרדית מציינת כי לצד תפיסת-העולם הזו קיימת גם תפיסת-עולם אחרת –

"הרואה במשרתי החובה 'משאב לאומי'. על פי תפיסה זו, נקודת המוצא היא כי כלל הציבור נקרא לשירות, אורך השירות נקבע בחוק, והממשלה ראשית להציבו למילוי משימותיה, על פי שיקול דעתה. תפיסה זו מתיישבת במידה מסוימת גם

826 ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 4), התשס"א-2001 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (18.7.2001) [www.knesset.gov.il/tqi/knesset\\_new/knesset15/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_09-20-037.html](http://www.knesset.gov.il/tqi/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-037.html) (03-AM/20010718@225-01JUL18@037.html) (ההדגשה הוספה). שטייניץ מתייחס בדבריו גם למיליציות שהוקמו על-ידי מדינות דמוקרטיות מעבר למסגרת הצבא בתקופות שונות.

827 להרחבה על ועדת בן-בסט ראו להלן ה"ש 893 והטקסט שלידה.

828 "תפיסה זו עולה בקנה אחד גם עם הדין הבין לאומי האוסר 'עבודות כפייה', אלא לצורך ביטחוני-צבאי". ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 18, ס' 1. כן ראו שם, בעמ' 21, ס' 3.

829 שם, בעמ' 22, ס' 6 (הדגשה הוסרה).

830 שם, בעמ' 21, ס' 2 (ההדגשה הוספה).

עם הגדרתו של צה"ל כ'צבא העם', וניתן למצוא לה ביטוי בעצם קביעתן, בחוק, של מסגרות מחוץ לצה"ל בהן יתקיים שירות חובה.<sup>831</sup>

האומנם מדובר בשתי תפיסות-עולם שונות, אם שתיהן מקבלות את הרעיון של צבא-חובה וחלוקת למעשה רק בנוגע להפעלתם של משרתי שירות-החובה ב"תפקידים לאומיים"? האם אלה באמת שתי הדעות המרכזיות שאנשי הממסד הישראלי דוגלים בהן בשנת 2013? איני בטוח בכך. מכל מקום, המסקנה הכללית שלי היא שבמועד זה הרעיון של ביטול שירות-החובה – המיועד למילוי תפקידים בטחוניים – והחלפתו בצבא "מקצועי" של משרתי שירות-קבע פשוט אינו מתקבל על הדעת בישראל, וזאת לא על דעת הציבור ולא על דעת האליטות הפוליטיות.<sup>832</sup>

**(ד) נקודת התורפה: האומנם "גיוס אוניוורסלי"? על היקף הגיוס לצה"ל**  
להערכתי, ככל שיש איום על התמיכה הגורפת הקיימת בהמשך הפעלתו של מודל "צבא העם", הוא נובע מנקודת תורפה מרכזית המערערת אחד מבין חמשת היסודות שהמודל האמור מושתת עליהם על-פי תיאורו של פרופ' בן-בסט – הוא הגיוס האוניוורסלי.<sup>833</sup> הביקורת הציבורית המשמעותית ביותר נוגעת באמיתותו העובדתית של יסוד זה, שלפיו הגיוס לצה"ל הוא כללי ומכאן שהוא שוויוני ולגיטימי. הטעון הוא שמודל "צבא העם" נשחק: מספר המשרתים שירות-חובה מלא ושירות-מילואים פעיל שנתי הולך ויורד, ו"צבא העם" אינו עוד תיאור של מצב דברים עובדתי, אלא מיתוס היסטורי, אולי אהוב אך לא מציאותי. החשש הוא שהפער בין ה"מיתוס" של "צבא העם" לבין המציאות – היקף הגיוס בפועל – גדול מדי, ושם היקף הגיוס ירד אל מתחת ל"מסה קריטית" מסוימת, לא יהיה אפשר עוד לשמר אפילו מראית-עין של "צבא העם". במקרה כזה תפחת הַהֲנִיעָה לשירות, הואיל והמשרתים בשירות סדיר-חובה בצבא ירגישו "פראירים", וההשתמטות תגבר. מודל הגיוס, אשר נסמך במידה רבה על גיוס-חובה בהסכמה ל"צבא העם", פשוט יקרוס: כמו מטוס שהולך ומאט את מהירות טיסתו – אם ירד מתחת למהירות מינימלית קריטית, הוא פשוט לא יישאר באוויר.<sup>834</sup> הפתרון העיקרי המוצע בהקשר זה הוא הפיכתו של צה"ל לצבא מקצועי המבוסס על התנדבות.

831 שם, בעמ' 18, ס' 4. הוועדה מציינת כי היא מאמצת את הגישה הראשונה ודוחה את הגישה השנייה. ראו שם, בעמ' 21.

832 אחד הכותבים בתחום אומר כי רוחו של רעיון הצבא המקצועי "עוד לא חדר אל תוך העם, והמומנטום לתיקון עוד לא הצליח להתרומם מעל הקרקע. הוועדות קמו, המליצו והפכו להיסטוריה, בלי שדבר יושם". ברוך שומרון "אומה במדים" – אידיאל או טרגדיה איומה? "ערוץ 7" 9.8.2010. [www.inn.co.il/Blogs/Message.aspx/606](http://www.inn.co.il/Blogs/Message.aspx/606). אחזור לנושא זה בחלק ג2(ו) להלן.

833 ראו לעיל חלק ג2(א).

834 יש שיאמרו כי מצב זה כבר נהפך לאמיתת בהקשר של כוחות המילואים. אמיר בוחבוט "מרגישים פראירים? רק שליש ממערך המילואים מתייצב" וואלה 8.8.2012. [news.walla.co.il/?w=9/](http://news.walla.co.il/?w=9/) 2556790 (קצין המילואים הראשי של צה"ל מסביר כי "פחות מ-5% מהאוכלוסייה בחברה הישראלית עושים מילואים". לדבריו, "רק שליש מכלל מערך המילואים עושים מילואים בפועל").

בהקשר זה אציין כי כותרות עיתונאיות כגון "רוב בני ה-18 בישראל לא מתגייסים לצה"ל"<sup>835</sup> או "רק 50% מתגייסים לצה"ל"<sup>836</sup> – שתייהן משנת 2011 – עשויות לגרום אי-נוחות לקורא, ואולי זו מטרתן, אבל יש להעמיד דברים על דיוקם. בגילאי גיוס, יהודים מהווים כ-73% מהשנתון.<sup>837</sup> נתונים רשמיים מראים כי כ-98% מחיילי צה"ל הם יהודים. מבין היהודים בגיל גיוס, כ-40% מהנשים וכ-23% מהגברים אינם מגויסים מלכתחילה. גם מבין הגברים המגויסים – כ-18% מהגברים "נושרים" במהלך השירות,<sup>838</sup> כלומר, רק כ-58% מהגברים היהודים השלימו שירות סדיר מלא.<sup>839</sup> על כך יש להוסיף פרסומים תקופתיים על הירידה בהגיוס לשירות של המשרתים בצה"ל<sup>840</sup> ועל "אבטלה סמויה", בעיקר במפקדות ובעורף.<sup>841</sup>

אולם חשוב לציין כי "80% מאלו שקוראים להם לשירות מגיעים בפועל". כפי שכבר ציינתי, מאמר זה מתמקד בעיקר בשירות החובה בצה"ל, ופחות בשירות המילואים. לדיון מקיף בתולדותיו של שירות המילואים משנת 1938 (!) ועד 1974, ובהתפתחויות עד לשנים האחרונות, ראו דב תמרי **האומה החמושה – עלייתה ושקיעתה של תופעת המילואים** (מודן והוצאת מערכות, 2012). כן ראו איציק רונן "האם צבא המילואים שוקע?" **מערכות** 30, 449 (2013).

835 ראו חדשות 2 "רוב בני ה-18 בישראל לא מתגייסים לצה"ל" **mako** 24.7.2011 [www.mako.co.il/news-military/security/Article-1ed1f66305b5131004.htm](http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-1ed1f66305b5131004.htm) ראש חטיבת תכנון כוח-אדם בצה"ל חושף כי בשנת 2020 רק 46% ממחזור הגיוס צפויים להתגייס. "חצי נחמה: עלייה במוטיבציה של אלה שמתגייסים". בהתייחס לאותם נתונים אמר חבר-הכנסת מאיר שטרית (קדימה) כי "את הקטסטרופה הזו שכל אורח שני לא מתגייס חייבים וניתן לעצור רק באמצעות חקיקה". ועדת החוץ והביטחון "צה"ל: כ-60 אחוז מהאזרחים לא יתגייסו בשנת 2020" 27.11.2011 [portal.knesset.gov.il/NR/exeres/3B2EC968-724A-4F04-B744-8740-22FA2140.htm](http://portal.knesset.gov.il/NR/exeres/3B2EC968-724A-4F04-B744-8740-22FA2140.htm).

836 ראו שירות גלובס "רק 50% מתגייסים לצה"ל; 60% בהתנחלויות רוצים קרבי" **גלובס** 18.11.2011 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000699096](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000699096).

837 מבין גילאי חמש-עשרה עד תשע-עשרה, נכון לשנת 2010. ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שנתון סטטיסטי לישראל 2011** לוח 2.19 (2012) [www.cbs.gov.il/shnaton62/st02\\_19.pdf](http://www.cbs.gov.il/shnaton62/st02_19.pdf). כן ראו טלילה נשר "תחזית הלמ"ס – בתוך 5 שנים – 44% מהתלמידים יהיו חרדים וערבים" **הארץ** 27.8.2012 [www.haaretz.co.il/news/education/1.1810519](http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1810519).

838 זאת, בשל בעיות אישיות, קשיים אובייקטיביים, בעיות הסתגלות וקשיי הגינה. ראו בועז ארד "צבא מתנדבים מקצועי לישראל" **מחר** 6, 15 (2011) [www.mflikud.co.il/contents/machar/6.pdf](http://www.mflikud.co.il/contents/machar/6.pdf) (להלן: בועז ארד "צבא מתנדבים מקצועי לישראל").

839 בן-בסט "שירות החובה בצה"ל", לעיל ה"ש 809. כן ראו משרד הביטחון **דוח הועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל** 19 (2006) (להלן: **דוח בן-בסט**).

840 ראו, למשל, חנן גרינברג "צה"ל: ירידה קלה במוטיבציה לשירות קרבי במחזור אוגוסט" **ynet** 16.7.2007 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3426256,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3426256,00.html); גלי צה"ל "גיוס נובמבר מתחיל היום: ירידה במוטיבציה לשירות קרבי" **גלובס** 18.11.2007 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000275814](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000275814); חנן גרינברג "ירידה במוטיבציה לקרבי – אבל עדיין שיא לקיץ" **ynet** 18.7.2010 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3921034,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3921034,00.html); גילי כהן "ירידה במוטיבציה לשירות קרבי בצה"ל" **הארץ** 4.1.2013, 12.

841 ראו אלכס פישמן "צה"ל משנה פניו: האג'נדה הביטחונית בדרך לקלפי" **עדכן אסטרטגי** 8 (4) 6

טבלה 2: טעמים לאי-גיוס גברים יהודים לשירות-חובה<sup>842</sup>

| שנת גיוס | סך גיוס | פטור רפואי | פטור נפשי | בחור-לארץ | תורתו אומנותו | רישום פלילי וכל הטעמים האחרים | סה"כ פטור |
|----------|---------|------------|-----------|-----------|---------------|-------------------------------|-----------|
| 1996     | 2.7     | 4.9        |           | 5.2       | 6.7           |                               | 19.5      |
| 1998     | 3.0     | 1.0        |           | 4.0       | 5.1           |                               | 19.5      |
| 1999     | 2.7     | 5.2        |           | 3.8       | 7.8           |                               | 19.5      |
| 2001     | 2.8     | 1.4        | 4.9       | 4.1       | 7.3           | 1.5                           | 22.0      |
| 2002     | 2.5     | 1.4        | 5.1       | 4.2       | 7.6           | 1.5                           | 22.3      |
| 2003     | 2.5     | 1.5        | 5.2       | 4.0       | 7.8           | 1.8                           | 23.0      |
| 2005     |         |            |           |           | 8.4           |                               | 23.2      |
| 2006     |         |            |           |           | 9.6           |                               | 25.1      |
| 2007     |         |            |           |           | 11.2          |                               | 27.5      |
| 2008     |         |            |           |           | 10.9          |                               | 25.7      |
| 2009     |         |            |           |           | 13.0          |                               | 24.4      |
| 2010     |         |            |           |           | 13.0          |                               | 25.5      |
| 2011     |         |            |           |           | 13.0          |                               | 25.1      |

(ה) מהו מקור החשש הציבורי מפני קריסתו האפשרית של מודל "צבא העם"? חלק גדול מהמידע בנושאים אלה מועבר לציבור באמצעות צה"ל, אשר חששו מפני הירידה בהגייסה לגיוס ומצמצום מספר החיילים העומדים לרשותו היא ברורה ולגיטימית. פרשנות קיצונית מעט של פרופ' סטיוארט כהן רואה במצב הדברים "מניפולציה צינית של הסטטיסטיקה על-ידי צה"ל":

"ההשתמטות משירות היא תופעה שולית. אם בכירים בצה"ל בתדרוכים לכתבים]... יצאו מגדרם וניפחו את היקפה, ניתן להניח כי היה להם אינטרס

(2006) [d26e8pvoto2x3r.cloudfront.net/uploadimages/import/%28file%291193650003.pdf](https://d26e8pvoto2x3r.cloudfront.net/uploadimages/import/%28file%291193650003.pdf)  
 אדריאן פילוט "משרד האוצר מקדם את קיצור שירות החובה בצה"ל" גלובס 7.8.2012  
[www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000772356](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000772356)

842 המקורות לטבלה הם: מבקר המדינה דוח שנתי 41 – לשנת 1991, 2, 11 (1991); אודי שפיגל "מוטיבציה של בני נוער לשירות בצה"ל" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 26.6.2001) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00132.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00132.pdf); משה ברדה "נתונים על הגיוס לצה"ל לאורך השנים", לעיל ה"ש 685; אלמסי "יישום חוק טל", לעיל ה"ש 668, בעמ' 14. לנתונים שונים מעט ראו סטיוארט א' כהן "משבר" כוזב בגיוס לצבא: תרגיל הסחה של צה"ל (נייר-עמדה מס' 33, מרכז בגין-סאדאט למחקרים אסטרטגיים, 2007) [www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives33.pdf](http://www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives33.pdf) (לגרסה העברית של נייר-העמדה ראו שם, בעמ' 6 ואילך) (להלן: סטיוארט כהן "משבר" כוזב בגיוס לצבא").

מוסדי ליצירת רושם של משבר, שיעורר בדיוק את הזעקה שאכן נשמעה בפועל.

זוהי טקטיקה ישנה של צה"ל, כפי שהומחש בדוח ועדת ברודט שפורסם במאי 2007. דו"ח זה מראה כי צה"ל – בציניות מובהקת – הרבה להשתמש ב'תרגיל' של יצירת משבר על מנת להעניק לגיטימציה לדרישותיו החוזרות לתוספות מנופחות לתקציב הביטחון השנתי. מה שברודט מצא כדבר ראוי לגינוי בהתנהגות זו, לא הייתה רק העובדה שצה"ל הונה את הציבור ואת הפוליטיקאים, אלא שעל-ידי כך מנע מעצמו לנקוט ברפורמות הדרושות. במקום להתיעל, נעשה צה"ל גוף מנופח וכבד.

נראה שבדיוק זה מה שקורה היום בתחום משאבי אנוש. במקום לנקוט את הצעדים הנדרשים בדחופות כדי לעצב מחדש את מבנה הכוח שלו ולערוך אותו בהתאם לצרכים המורכבים של שדה-ה[ה]קרב הנוכחי... מעדיף צה"ל לזעוק 'זאב, זאב', ולהכביד על מצפונה של החברה האזרחית.<sup>843</sup>

למיטב הבנתי, ובנושא זה אני מסכים עם פרופ' כהן, הנתונים הקיימים אינם מצביעים על משבר משמעותי במודל "צבא העם", בוודאי לא כזה המעורר חשש לקריסתו הקרובה. להלן הסיבות לכך:

**ראשית**, כפי שמציין גם פרופ' כהן, הנתונים בדבר היקף הפטורים משירות – למעט הגידול במספרם של תלמידי הישיבות ש"תורתם אומנותם" – אינם מצביעים על שוני מהותי בין הסדר הגיוס הנוהג כיום לבין המצב שחל זה עשרות שנים. כפי שציינתי בהערה עובדתית-משפטית קודמת,<sup>844</sup> צה"ל אינו מגייס כיום – ולא גייס מעולם – את כל הגברים והנשים המגיעים לגיל גיוס.<sup>845</sup> בטעמים לשחרור או למתן פטור משירות לא חל שינוי זה עשרות שנים, אם כי יש שינויים מסוימים בהיקף יישומם מדי שנה. יש לזכור גם כי צה"ל מעולם לא גייס בדיוק את המספר הדרוש לו בכל רגע נתון, אלא קיבל לשורתיו גם אנשים שהצבא היה יכול "להסתדר" בלעדיהם. הדבר יצר אבטלה סמויה ובזבוז הן של משאבים צבאיים (על הכשרתם ושירותם) והן של משאבים אזרחיים (בשל דחיית השתלבותם במשק האזרחי), אבל לכל היה ברי כי הואיל ולשירות עצמו יש ערך אינטרינזי למגויס ולחברה בכללותה, לגיוס הנרחב יש ערך משום שהוא הפך את השירות לחלק חיוני מתהליך החברות הנורמטיבי בישראל, ובכך הגביר את הלגיטימציה של השירות הצבאי וצמצם את נסיונות ההשתמטות מצה"ל.<sup>846</sup>

843 סטיוארט כהן "משבר" כוזב בגיוס לצבא", שם, בעמ' 8.

844 ראו לעיל ליד ה"ש 684.

845 ההוראה היסודית בעניין קריאה לשירות סדיר נמצאת בס' 13 (בצירוף ס' 2, לעניין חישוב גיליים) לחוק שירות ביטחון.

846 האם כיום נהפך אי-גיוס לנורמה מקובלת, לפחות בקרב קבוצות מסוימות באוכלוסייה? לפחות צה"ל הרשמי אינו מקבל זאת. השוו גילי כהן "צה"ל נגד בר רפאלי: היא לא שירתה בצבא, ולא צריכה לייצג את ישראל" **הארץ** 18.3.2013, 10 (דובר צה"ל התלונן לפני משרד החוץ שהדוגמנית בר רפאלי מככת בסרטון הסברה חדש של המדינה. הדובר הדגיש כי "צה"ל פועל במגוון רחב של

**שנית**, הנתונים שניתן למצוא בנושא ההנצחה לשירות בצה"ל מגוונים מאוד, שהרי תלוי אילו בני-נוער שואלים, מתי שואלים אותם ואיך מנסחים את השאלות. חלק מן המחקרים מצביעים על ירידה מסוימת בהנצחה של בני-נוער להתגייס, לעיתים בעקבות אירועים אקטואליים; <sup>847</sup> חלק מן המחקרים, במיוחד אלה הנערכים בצה"ל, מצביעים על יציבות בהנצחה של בני-נוער להתגייס; <sup>848</sup> ואילו הנתונים שבידינו מעורבים – חלקם מצביעים על עלייה בהנצחה, וחלקם מצביעים על ירידה בה, אך מכל מקום קשה לקרוא בהם משבר דרמטי המצביע על קריסתו הקרובה של הסדר הגיוס לצה"ל. גם בשאלות אמפיריות פשוטות הרבה יותר, כגון היקף הגיוס לצה"ל בפועל, ניתן לקרוא נתונים בדרכים שונות. דוגמה לכך היא המידע שצה"ל מפרסם בנושא היקף הגיוס לצבא על-פי חלוקה לערים. על-פי הדירוג של צה"ל, תל-אביב, העיר העברית הראשונה, מקבלת ציון נמוך במיוחד: רק 70.5% מהצעירים שבה מתגייסים לצבא, לעומת 74.8% בממוצע הארצי. צה"ל ממקם את תל-אביב במקום ה-53 ב"ציון הגיוס" לגבי גברים, ובמקום ה-27 לגבי נשים. <sup>849</sup> מכאן ניתן להבין את דבריו של ראש אכ"א ביחס לגיוס נובמבר

---

דרכים להעלאת ערך השירות בצה"ל ולמאבק בתופעת ההשתמטות, והשימוש בבר רפאל בקמפיין מהווה לדבריו "מסר של סלחנות והעלמת עין מאי גיוס". אבל השוו עמוס הראל **תדע כל אם עבריה**, לעיל ה"ש 706, בעמ' 7-8 (לדבריו, "אף שהחברה הישראלית עודנה מחבבת ומהללת את החיילים, ובייחוד את הלוחמים שביניהם, נדמה שיחסה הבסיסי אל חובת השירות השתנה"; בחברה הישראלית "הציפיה המוצהרת מהמתגייס לשרת ביחידה קרבית כבר אינה נפוצה כבעבר, ובד בבד התרחבה גישה סלחנית אפילו כלפי מי שהשתמטו כליל מן השירות").

<sup>847</sup> אין ספק שצה"ל מוטרד מן העניין, ומעביר מסרים בנושא זה דרך העיתונות. השוו, למשל, בין שלושת אלה: גלי צה"ל, לעיל ה"ש 840 (נרשמה ירידה בהנצחה של מחזור גיוס נובמבר 2007 לשירות קרבי. "בצה"ל נוטים ליחס את הנתונים המדאיגים להשפעת הירידה במעמדו של הצבא בעקבות מלחמת לבנון השנייה, ומצרפים נתון זה למספר המבהיל של 27% שכלל אינם מתגייסים לצבא"); חנן גרינברג "המוטיבציה בעלייה: 8 מ-10 ביקשו לשרת בקרבי" *ynet* 8.2.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4025341,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4025341,00.html) ("מ-2007 עלה שיעור המוטיבציה בקרב צעירים בעלי פרופיל קרבי ביותר מ-10%... נתוני מוטיבציית הגיוס של צה"ל נמצאים כבר כמה שנים במגמת עלייה, כאשר מלחמת לבנון השנייה ומבצע 'עופרת יצוקה', היוו חלק מהתרומה לרצון של הצעירים לשרת בקרבי"); יובל אזולאי ואור קשתי "עלייה בנכונות להתגייס, ירידה באמון בצה"ל" **וואלה** 12.9.2007 [news.walla.co.il/?w=9/1168190](http://news.walla.co.il/?w=9/1168190) (סקר של המחלקה למדעי ההתנהגות בצה"ל (ממד"ה) מנובמבר 2006 הצביע על עלייה בנכונות להתגייס אבל על ירידה באמון בצה"ל: "85% מהמתגייסים והמתגייסות לעתיד אמרו כי צה"ל הוא צבא מיומן ומקצועי. שנה לפני כן, סברו כך 95% מהמלש"בים").

<sup>848</sup> לדיון ראו שפיגל, לעיל ה"ש 842. ראו גם עמיעד טאוב "מגורשי גוש קטיף בחזית הצבא" **דטילי** 27.7.2009 [www.datili.co.il/index.php?id=34926](http://www.datili.co.il/index.php?id=34926); "איך הצבא יוצר מוטיבציה?" **תקשוב רווח** [www.edu-negev.gov.il/ily/motivation/4/4.htm](http://www.edu-negev.gov.il/ily/motivation/4/4.htm).

<sup>849</sup> ראו חנן גרינברג "צה"ל: תל-אביב במקום ה-53 ב'ציון הגיוס'" *ynet* 18.11.2010 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3986711,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3986711,00.html) (להלן: חנן גרינברג "תל-אביב במקום ה-53 ב'ציון הגיוס"). השוו משה נתיב "החברה הישראלית באספקלריה של צה"ל" **מערכות** 287, 16 (1983) (המשווה נתוני גיוס ושירות ביישובים נבחרים בישראל).

2010 שלפיהם "צה"ל הוא עדיין צבא העם עם מוטיבציה גבוהה לשירות, אבל יש כבר סדק במודל ואנו חייבים לעסוק בכך כדי שהסדק לא יתרחב".<sup>850</sup> אך הנה פרספקטיבה אחרת:

"מה אתם רוצים מהחרדים? [אומרים מנהיגיהם – ג"י ז'] הרי גם בתל אביב אף אחד לא משרת בצה"ל... שורש הכוזב טמון בנתוני הגיוס שמפרסם צה"ל, הכוללים השוואה בין ערים ויישובים ברחבי המדינה. צה"ל משווה מין בשאינו מינו. תל אביב היא עיר גדולה ולא הומוגנית... מינהל החינוך בעיריית תל אביב בדק... את אחוז המתגייסים... ב-13 תיכונים ממלכתיים... [וב]שלושה בתי ספר ממלכתיים-דתיים... הנתונים מדהימים. ממוצע הגיוס העירוני בקרב הבנים באותם 16 תיכונים עומד על 94%... 94% מהבנות בתיכונים הממלכתיים בתל אביב מתגייסות לצה"ל בעוד שבממלכת-דתי רק 29% מתגייסות... המספרים... מלמדים שמספר המשתמטים בקרב החילוניים והדתיים בכל רחבי הארץ הוא קטן וזניח..."<sup>851</sup>

**שלישית**, ממספר רב של פרסומים עולה כי זה יותר מעשור שצה"ל מודע, ומוטרד מאוד, מכך שעליו להתמודד עם שפל במספר המתגייסים ובמקביל עם עלייה בהיקף המשימות הצבאיות – בין היתר על רקע שינוי מודל האימונים כחלק מלקחיה של מלחמת לבנון השנייה. על-פי הנתונים של אגף כוח-האדם, קיימת ירידה משמעותית במספר המתגייסים. בשנת 2009 דובר בירידה של כ-10,000 חיילים במצבה הממוצעת של חיילים בשירות-חובה, מהם כ-6,000 גברים וכ-4,000 נשים. הסיבות שצה"ל מונה לירידה במספרים כוללות צמצום בהיקף המתגייסים ועלייה במספר מקבלי הפטור; שנתוני ילודה קטנים יותר והיקפי עלייה קטנים; עלייה בשיעורם של בני המיעוטים שאינם נקראים לשירות; עלייה במספרם של תלמידי הישיבות ש"תורתם אומנותם", ועלייה במספר הנשים המבקשות פטור משירות צבאי מטעמי דת; וכן עלייה בשיעור המשתחררים על רקע נפשי.<sup>852</sup> במקביל, אחד מלקחי צה"ל ממלחמת לבנון השנייה היה שיש צורך בהגדלת מכסות האימונים של הכוחות הסדירים וכוחות המילואים. בהוסיפו על כך את "הצורך לקיים את משימות צה"ל כבעבר", הגיע הצבא למסקנה כי בשנים

850 חנן גרינברג "תל-אביב במקום ה-53 ב'ציון הגיוס'", שם.

851 ראו נחמיה שטרסלר "המשתמטים מצפון תל אביב" **הארץ** 13.7.2012, 2.

852 צה"ל צופה בלימה במגמת הירידה במספר המועמדים לגיוס והתייצבות על המצבות הנמוכות, ללא צפי קרוב לעלייה במספר המתגייסים. ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 14, וכן מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 129. כן ראו גילי כהן "2012: שפל במספר המתגייסים לצה"ל", לעיל ה"ש 510.



הקרובות הוא "יאלץ... להתמודד עם פער של אלפי חיילים", וכי עליו לדרוש "תוספת למצבת כוח האדם של אלפי חיילים בפרופיל לחימה".<sup>853</sup>

**כיצד צה"ל מתמודד עם המחסור הצפוי בכוח־אדם? מקורות צבאיים מציינים סדרה ארוכה של פתרונות שאגף כוח־האדם נוקט. פתרונות אלה מתמקדים בשני מרכיבים: מיצוי פוטנציאל המתגייסים ומיצוי מלוא תקופת השירות של מי שכבר התגייסו לשירות־חובה. בין הצעדים ראוי לציין את אלה:**

1. מאמץ להרחבת בסיס הגיוס ככל האפשר, לרבות באמצעות גיוס אוכלוסיות חלשות<sup>854</sup> ועידוד התנדבות מחוץ־לארץ, מקרב בני המיעוטים, מקרב בנות דתיות וחרדים הכלולים בהסדר "תורתם אומנותם", וכן מקרב מי שקיבלו פטור משירות מטעמים רפואיים;

2. מאמץ לצמצום תופעת ההשתמטות באמצעות קמפיין תקשורתי ופעולות בכתיב־הספר, ואף באמצעות תיקון הפטור שניתן בחוק שירות ביטחון לבנות דתיות;<sup>855</sup>

3. מאמץ מוגבר למצות את שירותם של חיילים המגיעים לשיבוץ מחדש ולהקטין את ה"נשירה" במהלך השירות הצבאי (בין היתר על־ידי צמצום היקף הפטורים על רקע נפשי הניתנים לחיילים בשירות־חובה);<sup>856</sup>

4. מתוך הבנה שאין לקצץ במצבת הכוחות הלוחמים, הצבא מצמצם בתקנים חיוניים פחות, כגון תפקידי פקידות ומנהלה.<sup>857</sup>

לצעדים אלה יש תוצאות חיוביות: הצבא מעריך כי הצליח לצמצם את הפטורים הניתנים למיועדים לשירות ביטחון (שאינם מי שתורתם אומנותם) משיעור פטור כולל של 14.8% מהשנתון בשנת 2005 – ושיא של 16.3% בשנת 2007 – עד "לשפל יחסי של 12.1% מהשנתון" בשנת 2011.<sup>858</sup> באשר לחיילים שצה"ל משחרר לפני מועד שחרורם המיועד, בשנת 2005 היה שיעורם של מקבלי הפטור 17.4% מכלל החיילים שהשתחררו משירות־חובה בצה"ל באותה שנה, ובשנת 2006 עלה שיעורם ל־17.7%. טעמי הפטור

853 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסדר" כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 130.

854 "הורד סף הגיוס לצה"ל והורחב גיוסם של מועמדים לשירות ביטחון בעלי רקע סוציו־אקונומי קשה משולב בקשיים אישיותיים, שבעבר היו משוחררים משירות." ראו דוח הוועדה הבין־משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 16.

855 מדובר בחוק שירות ביטחון (תיקון מס' 18 והוראת שעה), התשע"ב־2012. ראו גם דוח הוועדה הבין־משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 16.

856 ראו ס' 13 לחוק שירות ביטחון וכן דוח הוועדה הבין־משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 15, 16.

857 צה"ל דיווח למבקר המדינה על צמצום של 1,000 תקני פקידות בין השנים 2001–2006 ועל ירידה במספר הנשים במקצוע הפקידות באותן שנים מ־20% לכ־14.5% (אם כי אעיר כי שינוי סיווג מקצועי של תפקיד אינו מעיד בהכרח כי אין הוא בעל אופי פקידותי בעיקרו). ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסדר" כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 130.

858 ראו עמוס הראל "ירידה חדה בשיעור החילונים המקבלים פטור משירות בצה"ל" הארץ 11.7.2012, 1, 6 (להלן: עמוס הראל "ירידה חדה בשיעור החילונים המקבלים פטור"); אלמסי "יישום חוק טל", לעיל ה"ש 668, בעמ' 14. נתון מרתק הוא שבין שלישי ל־45% ממקבלי הפטור הנפשי הם חרדים, אשר בדרך זו משתחררים הן משירות בצה"ל הן מלימוד בישיבה.

- המרכזיים היו סיבה רפואית-נפשית (10.3% בשנת 2006) ואי-התאמה לשירות (3.9% באותה שנה). החל בשנת 2007 צה"ל מקיים פעילויות שונות כדי לצמצם את שיעורי הפטור הניתנים במהלך שירות-החובה. בשנת 2008 ירד שיעורם של מקבלי הפטור לפני תום שירות-החובה ל-13.8%, והצפי לשנת 2012 היה להגיע לשיעור של 9.9%<sup>859</sup> עם זאת, פעולות אלה שצה"ל נוקט לשם הגדלת פוטנציאל המשרתים אינן פותרות את מצוקת כוח-האדם.<sup>860</sup> לכן נבחנות חלופות נוספות:
5. צה"ל בוחן את האפשרות לקצץ במסלול של בני ישיבות ההסדר – אחד המסלולים שרק חלקו הוא שירות צבאי.
  6. צה"ל לוחץ לצמצם את הקצאת כוח-האדם ליחידות מחוץ לסדר"כ, שהוא ברובו כוח-אדם איכותי שצה"ל מבקש לשבצו במערכי-הליבה של הצבא.<sup>861</sup>
  7. צה"ל לוחץ לא לקצר את השירות הסדיר, כפי שהציעו והמליצו הוועדות שדנו בנושא.<sup>862</sup> בדוח ועדת ברודט צוין כי לדעת הצבא קיצור שירות-החובה אינו עולה בקנה אחד עם צורכי כוח-האדם של הצבא ועם הירידה בגודלם של שנתוני הגיוס. צה"ל חושש כי קיצור השירות יפגע בהיקף הכוחות העומדים לרשות הצבא, ולא יאפשר לקיים רמה נאותה של אימונים למערך הסדיר ולמערך המילואים.<sup>863</sup> הבעיה היא ש"המידע מהשטח" מטריד, באשר עולה ממנו כי בין בשל מחסור בכוח-האדם ובין בשל מחסור בתקציב, צה"ל אינו מקיים את מכסת האימונים שעליה הוחלט לאחר מלחמת לבנון השנייה.<sup>864</sup>

859 הירידה בשנת 2008 הושגה באמצעות פיקוח הדוק יותר על כוח-האדם ביחידות צה"ל, הקשחת עמדותיהם של קציני בריאות הנפש (קב"נים) באשר לשחרור מסיבות נפשיות ורישום כי סיבת השחרור היא "התנהגות רעה-חמורה". התוצאה המרכזית הייתה ירידה משמעותית בשיעורי הפטור מסיבה רפואית-נפשית. ראו מבקר המדינה דוח 60א – לשנת 2009 107 (2010); תמר גליל, חוזה גובז'נסקי, איגור ברש, מוטי שמושקביץ וגדי לובין "המיון הנפשי לצה"ל בלשכות הגיוס" הרפואה **הצבאית** 3, 25 (2006).

860 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 21, ס' 1.

861 צה"ל מתכנן לשבץ כוח-אדם ש"יוחזר" לשורות הצבא לא בתפקידי פקידות ומנהלה, אלא במערכים קריטיים, כגון לחימה, תומכי לחימה, המערך הטכני ועוד. ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסדר"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 130; דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 17.

862 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסדר"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 130; דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 15–16; גילי כהן 2012: שפל במספר המתגייסים לצה"ל", לעיל ה"ש 510. ראו גם התייחסות בדוח שפר, להלן ה"ש 890, וכן את הדיון להלן בחלק 2(ז) על יחידות מחוץ לסדר"כ. על מסלול בני הישיבות ראו "גיוס בני ישיבות" ויקיפדיה 18.7.2013. גיוס\_בני\_ישיבות/wiki/he.wikipedia.org.

863 ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 128.

864 ראו עמוס הראל "לא מוכנים" הארץ **השבוע** 29.6.2012, 1, 6–7 (סיפרו לכם שצה"ל שוקם אחרי מלחמת לבנון השנייה? אז סיפרו. גם היום יחידות רבות במילואים מתאמנות רק פעם בכמה שנים וחייילים רבים לא זוכים להכשרה המתאימה ולצידוד הנדרש. בעתיד ממתנינים קיצוצים נוספים וירידה נוספת בכשירות); עמוס הראל "6 שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה – ישראל לא מוכנה למלחמה

**כיצד יש לקרוא את הנתונים?** בעניין זה דעתי כדעתו של פרופ' סטיוארט כהן – וכדעתם של רבים אחרים – כי לעת עתה אין משבר של ממש בנושא הגיוס.<sup>865</sup> לשון אחר, מודל "צבא העם", אשר תמיד היה אתוס יותר מאשר מדיניות גיוס, אינו ניצב בפני קריסה, וככל שזוה הטעם המובא למעבר למודל של צבא מקצועי, אינו רואה בו ממש.

**(ו) צה"ל: "צבא העם" או "צבא מקצועי" – דיון בצילו של הסדר "תורתו אומנותו"**  
למיטב הבנתי, הסדר גיוס-החובה לצה"ל נהנה ממעמד קונסנזואלי בקרב מרבית הציבור (היהודי) בישראל. ככל שמתעורר דיון ציבורי בנושא גיוס-החובה לצה"ל, העיסוק מתמקד, להבנתי, לא בטענותיהם של אלה אשר מערערים על יסודות ההסדר ודורשים להשתית את צה"ל על שירות-קבע, אלא בשאלת השוויון בנטל הגיוס לשירות-החובה. מרכזו של הדיון בהגינות החלוקה של הנטל הבטחוני הוא בהקשר של תלמידי הישיבות, שהם הקבוצה הגדולה ביותר של מקבלי פטור מקרב האוכלוסייה היהודית.<sup>866</sup> זאת ועוד, גם בימים אלה, שבהם נושא שירותם של תלמידי הישיבות ממשיך ועומד לדיון ציבורי, הפתרונות האפשריים מוכרים היטב. הפתרון הנראה כמתגבש במועד כתיבתה של רשימה זו הוא ההסדר הנמצא במרכז השיח הציבורי והזירה הפוליטית זה שנים רבות. הכוונה להסדר-ביניים שהממשלה והכנסת מנסים להגיע אליו – אם אפשר, תוך הסכמה עם החרדים, ואם לא יהיה מנוס, אולי אף ללא הסכמה – שבמסגרתו יישמר חלק מהסדר "תורתו אומנותו", אך חלק משמעותי מהצעירים החרדים יתחילו בתהליך העשוי לכלול שירות צבאי לתקופה משמעותית. הסדרים אלה מעוררים ביקורת ציבורית הן מצד החרדים, שאינם מעוניינים בשינוי ההסדר הקיים, והן מצד אלה הרואים בהצעות להסדר-ביניים של גיוס בהסכמה או גיוס לאחר גיל מסוים משום פתרונות לא-מציאותיים, שלא לומר נסיונות "הונאה" של הציבור.<sup>867</sup>

הבאה "הארץ" [www.haaretz.co.il/magazine/1.1743303](http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1743303) 29.6.2012 (להלן: עמוס הראל "6 שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה"); אחיקם משה דוד "מסתמן: צה"ל יקפא את התוכנית הרב-שנתית" [www.nrg.co.il/online/1/ART2/292/986.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/292/986.html) 5.10.2011 nrg בצה"ל: בעקבות הקיצוץ הצפוי בתקציב מערכת הביטחון נוכח מסקנות ועדת טרכטנברג... הקצינים הבכירים מוטרדים ואומרים כי הנחיית הרמטכ"ל, רא"ל בני גנץ, לפיה יש לפגוע כמה שפחות במערך האימונים כדי לא לחזור למצב של טרום מלחמת לבנון השנייה – היא כמעט בלתי ישימה".

865 ודומני שזה גם הפירוש שהציבור נותן לנתונים שהצבא מוסר. ראו, למשל, עמוס הראל "ירידה חדה בשיעור החילונים המקבלים פטור", לעיל ה"ש 858 ("מנתונים רשמיים של צה"ל עולה כי בזמן ששיעור מקבלי הפטור מגיוס מקרב הצעירים החילוניים והדתיים הלאומיים נמצא בירידה משמעותית, ושיעורם של מי שניתן להגדירם כמשתמטים הוא בכלל זניח, שיעור מקבלי הפטור החרדים יציב, ואף צפוי לגדול").

866 בנושא אי-שירותם בצה"ל של אזרחי ישראל הערבים ראו ליאב אורגד "המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות ביטחון" **המשפט** יא 381 (2007).

867 לדיון ראו אלמסי "יישום חוק טל", לעיל ה"ש 668. כן ראו עמרי נחמיאס "תגובות זועמות על הצעת נתניהו: 'אחיות עיניים מעליבה'" **נענע10** [news.nana10.co.il/Article/](http://news.nana10.co.il/Article/) 22.7.2012

בעוד המשא-ומתן על הסדר זה נמשך, ראוי לציין כי טווח האפשרויות להסדר נע בין שתי נקודות-קיצון. האחת קוראת ליישום חובת השירות על כולם – גברים ונשים, חילונים, דתיים וחרדים, יהודים וכלל בני המיעוטים. יתרונו של פתרון זה טמון בכך שהוא נראה כמיישם את ערך השוויון בצורה ההוגנת ביותר, ולכן הוא נתפס כהסדר הראוי ביותר מבחינה ציבורית. אבל מובן שמדובר בפתרון בעייתי מבחינות רבות אחרות – למשל, ספק אם הוא יעיל כלכלית, וספק אם הוא אפשרי לא במסגרת הסדר של שירות לאומי.<sup>868</sup> נקודת-הקיצון ההפוכה מציעה את הרעיון של **צבא מקצועי**. גישה זו, המשקפת הפנמה של ערכי כלכלת השוק ויעילות כלכלית, מבוססת בראש ובראשונה על ההבנה שרמת המקצועיות הנדרשת בצבא מחייבת שירות מקצועי ארוך-טווח, אבל גם על ההבנה שפתרון זה – ביטול שירות-החובה – עונה בצורה יפה על טענת אי-השוויון בחלוקת הנטל.<sup>869</sup>

משמעות ההצעה אינה להפריט את הצבא, במובן של העברת משימות לגופי אבטחה פרטיים, אבל יש פה היבט של הפרטה – או לפחות של אזרוח – בהקשר של גיוס כוח-האדם: המדינה תוותר על יתרונה המרכזי בגיוס כוח-אדם – סמכותה הריבונית, על-פי חוק, לגייס לשירות-חובה כל אזרח או תושב-קבע בגיל גיוס – ויהיה עליה להתמודד על גיוס כוח-אדם עם המשק הפרטי. מי שיתגייסו לשירות צבאי יעשו כן מרצונם, מכיוון

ArticleID=913024? ; גילי כהן ויהונתן לוי "חוק טל יפוג מחר, החרדים יחויבו להתגייס עד גיבוש

מתווה" **הארץ** 31.7.2012 1.1790281 news/politi/1. www.haaretz.co.il

868 ראו, למשל, יואב לימור "הפתרון: גיוס לצה"ל או שירות לאומי לחרדים ולערבים" **וואלה** 4.7.2012 news.walla.co.il/?w=/2680/2546825. במתווה שנידון כיום, הבחירה בין שירות לאומי לבין גיוס תהיה כנראה בידי הפרט, אולם אם ההסדר יאפשר בחירה לרשויות הגיוס, תתעורר השאלה אם הצבא יקבל קדימות בקבלת כוח-אדם. הקונפליקט מוכר היטב – למשל, משירותם של בני הנח"ל, הכולל פרקים צבאיים ופרקים "אזרחיים". לדיון ראו לעיל פרק-משנה 5.

869 יש לזכור כי כאשר הממשלה מפלה בין שווים, פתרונות-הקצה המאפשרים להשוות בין כולם הם לתת לכולם (או בהקשר הנוכחי – לקבל מכולם) אותו דבר או לא לתת (או לא לקבל) דבר. השוו בג"ץ 637/89 "חוקה למדינת ישראל" נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191, 196, 201–208 (1991). הצעות חוק ברוח זו הגיש יושב-ראש סיעת "יהדות התורה" חבר-הכנסת ישראל אייכלר. בהצעת חוק שירות הביטחון (תיקון ביטול גיוס חובה), התשע"ב-2012, פ/4296/18, מוצע (כמוסבר בדברי ההסבר להצעה) "לבטל את חובת הגיוס, ולאפשר לכל צעיר החפץ בכך להתנדב לשירות בצבא, והצבא יחליט אם הוא דרוש לו. בכך יהפוך הצבא לגוף מקצועי הפועל על פי צרכים מקצועיים ומבצעיים בלבד". הצעתו של חבר-הכנסת אייכלר להסדר חלופי מצויה בס' 1 להצעת חוק השירות הצבאי, הלאומי או האזרחי, התשע"ב-2012, פ/4312/18, אשר בין תכליותיו "הבטחת שוויון בנטל השירות לאזרחי המדינה, זאת בתנאי שהאזרח חפץ בכך והצבא מעוניין בשירותו" (ס' 11) להצעה). האם להצעות אלה יש סיכוי להתקבל? "במידה והצעת החוק הזו תתקבל, הרי שכל העבודה של 'וועדת פלסנר' וכל המחלקות סביב גיוס בני הישיבות ומציאת חלופה לחוק טל, תהיה מיותרת. אך באותה מידה, סיכוייה של ההצעה הזו להתקבל, קלושים". ראו חזקי שטרן "אייכלר מציע: להפוך את צה"ל לצבא מקצועי ולבטל את שירות החובה" **כיכר השבת** 16.5.2012. html.kikarhashabat.co.il/החובה-את-שירות-החובה

שבחרו בקריירה צבאית, ולא בקריירה אחרת. הם יבואו מהשוק האזרחי, הם יתמחו ויתמקצעו בתפקידם, וישרתו בצבא שירות ארוך, העשוי להימשך עד יציאתם לפרישה. מדובר בשתי אפשרויות-קיצון, ושתיהן יכולות לתת פתרון לכמה בעיות-יסוד חברתיות בישראל. אולם בעוד יש הרואים ברעיון הגיוס הכולל פתרון מציאותי, במיוחד אם הוא כולל אפשרות של שירות אזרחי-לאומי,<sup>870</sup> נשאלת השאלה מה היחס אל אפשרות-הקיצון האחרת – שינוי מודל הגיוס מצבא-חובה לצבא-קבע מקצועי. מעניין שעיתונאי בכיר, עורך הארץ אלוף בן, כתב בקיץ 2012 כי "איש מהפוליטיקאים שמברברים עכשיו לא העלה את הפתרון הפשוט הזה לשוויון בנטל".<sup>871</sup> בכל הכבוד, דברים אלה אינם מדויקים: הפתרון ה"פשוט" הזה מוכר היטב, ונידון זה עשרות שנים בצבא ומחוץ לו. במישור האזרחי, כפי שבן עצמו יודע,<sup>872</sup> יש קולות לא-מעטים הקוראים להקים צבא מקצועי בישראל, בהדגישם את חוסר המקצועיות של צבא המתבסס על שירות צבאי קצר-<sup>873</sup> ואת תמיכתם של אנשי צבא, פוליטיקאים ואחרים ברעיון.<sup>874</sup> קיימת אפילו "תנועה לצבא מקצועי".<sup>875</sup> ובאשר למישור הצבאי, כפי שנראה להלן, לא רק שצה"ל מקים מדי כמה שנים ועדות לבחינת המודל של "שירות-חובה", הוא אף נוקט צעדים רבים על-מנת "להתכנס" לתפקידיו ה"מקצועיים", תוך צמצום פעילויות של חיילים בשירות מטרות לאומיות.<sup>876</sup>

- 870 על רעיון זה ועל הצעדים שנקטו להגשמתו ראו אהמד חטיב ואילן ביטון "השרות האזרחי-לאומי בישראל – סקירה וניתוח" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 15.2.2011) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03118.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03118.pdf). לדין נוסף ראו ה"ש 868.
- 871 אלוף בן "הפתרון הפשוט לשוויון בנטל: צבא מקצועי" הארץ 3.7.2012 [www.haaretz.co.il/news/politi/1.1746739](http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.1746739).
- 872 בן (שם) מציין את ספרו של עפר שלח **המגש והכסף – מדוע דרושה מהפכה בצה"ל** (2003) כ"קול כמעט בודד בכיוון הזה", אלא שגם שלח ער לכך שהרעיונות הללו עלו פעמים רבות לדין, ואף הוא אינו מציע סיבה ברורה מדוע הם נותרו בבחינת מודל בלבד (שם, בעמ' 134–135). לחוברת מאמרים הדנה בנושא זה בהיבטיו השונים ראו **צה"ל – צבא העם או צבא מקצועי** (אוניברסיטה משודרת, 2009). לדיונים נוספים ראו, בין היתר, סטיוארט כהן ואילן סולימן "צה"ל – מ'צבא העם' לצבא מקצועי" **מערכות** 2, 341 (1995); משה לוי "האם הגיעה העת לנטוש את מודל צבא העם?" **מערכות** 26, 397 (2004) (המגיע למסקנה כי "המחיר [של מעבר לצבא מקצועי] יהיה בלתי נסבל הן מבחינת עוצמתו של צה"ל והן מהבחינה הכלכלית: צה"ל יהיה צבא קטן יותר, איכותי פחות, מנוכר מהעם, וספק אם יוכל לעמוד במשימות הרבות המוטלות עליו בעיתות שגרה ובזמן חירום" – שם, בעמ' 33).
- 873 ראו, למשל, "צה"ל – המיתוס המרכזי" [www.kav.org.il/100994/921](http://www.kav.org.il/100994/921).
- 874 ראו, למשל, שומרון, לעיל ה"ש 832; צ'לו רוזנברג "הצילו את צה"ל" **nrg** 9.7.2007 [www.nrg.co.il/online/1/ART1/606/016.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/606/016.html). ראו גם את הצעתו של יוסי ביילין (ואת הביקורת עליה) אצל ארי קיבוביץ "אומה במדים" **הבועה** (אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – אגודת הסטודנטים) [www.bgu4u.co.il/article/קיבוביץ\\_ארי\\_במדים](http://www.bgu4u.co.il/article/קיבוביץ_ארי_במדים); וכן אצל שומרון, שם.
- 875 ראו "התנועה לצבא מקצועי" [blog.idfpro.org](http://blog.idfpro.org).
- 876 ראו דיון להלן בפרק-משנה ג 6 (על סעיפיו השונים), העוסק בצמצום שירות של חיילים מחוץ לסד"כ.

צה"ל עצמו בוחן רעיונות אשר מקרבים את מודל השירות בו למודל של צבא מקצועי. בין ההצעות הנבחנות זה שנים רבות: קיצור משך שירות-החובה והרחבת שירות-הקבע, בשכר מלא, למי שהצבא מעוניין בשירותיהם לטווח ארוך;<sup>877</sup> העלאת התשלום הניתן לחיילים בשירות-חובה (במהלך השירות כולו או לפחות בחלקו האחרון) אל מעבר ל"דמי-הכיס" הניתנים להם כיום, כך שיהיה קרוב יותר לשכר העבודה שאותו היו יכולים להשתכר מחוץ לצבא;<sup>878</sup> ושירות דיפרנציאלי, כלומר, קביעת אורך שירות או תנאי שירות שונים לחיילים בהתאם לפעילות שבה הם מועסקים בצבא, בין היתר כדרך להבהיר לכל את עמדת הצבא ביחס ליוקרתם של תפקידים מסוימים, על-מנת להעלות את ההגניעה של המשרתים בהם.<sup>879</sup>

אם לחזור בקצרה על עיקרי הדברים, ניתן לומר, מחד גיסא, כי יש היגיון לא-מועט ברעיון של השתתת צה"ל על גיוס פְּרִירני, התנדבותי ומקצועי. למודל השירות הקיים יש יתרונות חברתיים ידועים, אבל יש לו גם חסרונות כלכליים ומקצועיים, ולנוכח אי-השוויון בגיוס, במיוחד בשירות-המילואים, גם חסרונות חברתיים. חסרונות אחרונים אלה מודגשים בראייה השוואתית, בהינתן ש"היקף משך שירות החובה בישראל הינו הארוך ביותר מכל צורות גיוס החובה בעולם", ש"גיוס נשים אינו מקובל בצבאות אחרים והינו תופעה ישראלית יחודית", וש"רק כ-20 אחוזים מן הגברים המשרתים שירות חובה ממלאים תפקידי לחימה".<sup>880</sup>

מאידך גיסא, קיים חשש מפני מתן משקל מכריע לשיקולים הכלכליים, וחשש זה די בו להכריע את הכף בדיון, לפחות בשלב זה. לחשש זה יש פנים מספר: קיים החשש מפני חיובו של צה"ל להתמודד בשוק האזרחי על שירותם של בני-הנוער, שכן ניתן להעריך כי הוא יתקשה לגייס לשירותיו כוח-אדם מתנדב בכמות ובאיכות הדרושים

877 ראו את הדיון על ועדת בן-בסט להלן ליד ה"ש 893 ואילך. ראו גם מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 123.

878 למתבונן מהצד נראה ששוב מדובר בזירת התגוששות בין מערכת הביטחון לאוצר: ההצעה עצמה בוודאי פופולרית בעיני הציבור, אולם מימונה – פחות. ראו מוטי בסוק "משרד הביטחון מציע: שכר החיילים יעלה בהדרגה" **TheMarker** 30.5.2012 [www.themarker.com/career/1.1719224](http://www.themarker.com/career/1.1719224) ("עלות התוכנית – כ-1.6 מיליארד שקל"); צבי זרחיה והילה ויסברג "האוצר על תוכנית העלאת שכר החיילים: 'שמענו בתקשורת'" **TheMarker** 30.5.2012 [www.themarker.com/career/1.1719941](http://www.themarker.com/career/1.1719941) ("משרד האוצר מתנגד להצעת משרד הביטחון כי שליש מהמימון לתכנית, שעלותה נאמדת ב-1.6 מיליארד שקל בשנה, יגיע מחוץ לתקציב הביטחון. פרופ' עומר מואב: 'אם אדם עובד שלוש שנים – הרי שהוא צריך לקבל שכר; הורים לחיילים נושאים במס כבד מאוד'"); שוקי שדה "הצבא צועד על כספי הוריו" **הארץ** **TheMarker** 8.11.2013, 14–16 ("למרות העלייה הקרבה בשכרם של החיילים, עדיין מדובר במשכורת מגוחכת... הוריהם של חיילים המשרתים קרוב לבית הם הנפגעים העיקריים מדמי הקיום הנמוכים של ילדיהם, ולו בשל העובדה שיש להם יותר זמן ופנאי להוציא כסף"); שדה, לעיל ה"ש 126.

879 התמונה המלאה מורכבת ובעייתית יותר, בין היתר משום שחיילים אינם קובעים את מקום שיבוצם.

880 ראו בועז ארד **צבא מקצועי לישראל** (מכון ירושלים לחקר שווקים, 2010) [www.jims-israel.org/pdf/PPArmy.pdf](http://www.jims-israel.org/pdf/PPArmy.pdf) (להלן: בועז ארד **צבא מקצועי לישראל**).

לו.<sup>881</sup> הניסיון הישראלי בגיוס עובדים לשירות המדינה – לרבות לכוחות הביטחון האזרחיים, כגון משטרת ישראל, מכבי-אש וכדומה – וכן הניסיון הבין-לאומי בתחום זה אינם מעוררים אופטימיות.<sup>882</sup> מעבר לכך קיים החשש מפני יישום שיקולים כלכליים בנושאים צבאיים – ההבנה כי ניהול צבא אינו זהה לניהול חברה מסחרית,<sup>883</sup> וכי מחירה של טעות בניהול בטחון המדינה אינו כמחירה של מעידה עסקית.<sup>884</sup> על זאת יש להוסיף את השיקולים החברתיים – לא רק אלה התומכים בקיום גיוס-החובה, אלא גם אלה המעוררים חשש מפני הגברת כוחם של המשרתים בקבע.<sup>885</sup>

881 זה"ל כצבא מקצועי "יצטרך להתחרות עם מעסיקים אחרים על חיילים איכותיים, ולשלם להם משכורת ריאלית." ראו בן, לעיל ה"ש 871. פתרון זה מעורר בעיות נוספות: האם החיילים יוכרו כעובדים? כיצד נתמודד עם החששות הדמוקרטיות הקלסיים מפני "צבא עומד" (Standing Army)? זאת ועוד, נסיון של דמוקרטיה מערבית אחרת מראה כי קשה מאוד לגייס כוח-אדם איכותי לשירות צבאי (למען האמת, גם הניסיון הישראלי מצביע על הקושי לגייס כוח-אדם איכותי במספרים גדולים לשירות המדינה, לרבות לשירות בטחוני, כגון משטרה או כבאות). ראו בעניינים אלה זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 121–143. כן ראו ע"ע (ארצי) 1247/01 גדרה – מדינת ישראל, צבא הגנה לישראל (פורסם בנבו, 16.1.2006); ובג"ץ 1375/06 גדרה נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 24.10.2006) (שני העניינים להלן: פרשת גדרה). לנסיגה של צבאות מערביים אחרים בתחום זה ראו Tresch & Leuprecht, לעיל ה"ש 817; John Eighmey, *Why Do Youth Enlist?*; 32(2) ARMED FORCES & SOC'Y 307 (2006); Ann Scott Tyson, *In Downturn, Military Reports Historic Recruiting Success*, WASH. POST (Oct. 14, 2009), [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/10/13/AR2009101303539.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/10/13/AR2009101303539.html); Stephen M. Walt, *Is America Addicted to War?*, FP (Apr. 4, 2011), [www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/04/is\\_america\\_addicted\\_to\\_war](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/04/is_america_addicted_to_war); Panu Poutvaara & Andreas Wagener, *The Political Economy of Conscription* (Discussion Paper No. 4429, 2009), [www.econstor.eu/bitstream/10419/35839/1/61324706X.pdf](http://www.econstor.eu/bitstream/10419/35839/1/61324706X.pdf).

882 בוויכוח המקצועי בעניין זה דעתי כדעתו של פרופ' יגיל לוי (ראו יגיל לוי "מחירו של צבא מקצועי", לעיל ה"ש 818), ולצערי איני יכול לקבל את הערכותיו האופטימיות של סטיוארט כהן "צה"ל מקצועי", לעיל ה"ש 820.

883 כפי שמזכיר לנו פרופ' יחזקאל דרור במאמר תגובה לנחמיה שטרסלר בעניין המחיר הכלכלי של תקיפה ישראלית באיראן: "כל השיקולים הכלכליים גם יחד בטלים בשישים מול הסכנות לעצם עתידה של ישראל הנובעות מהתגרענות של איראן... יש לחשיבה כלכלית הרבה מה לתרום בנושא... אך לא 'המחיר הכלכלי' נמצא בלבן של ההכרעות הקשות שישראל נדרשת להן לנוכח תוכנית הגרעין של איראן." דרור "לא המחיר הכלכלי קובע", לעיל ה"ש 806.

884 כך, בתגובה על מאמרו של אלוף בן, מציין העיתונאי עמוס הראל: "בן צודק בחלק מאבחנותיו, אבל לטעמי הפתרון שהוא מציע שגוי בתכלית. הוא אינו לוקח בחשבון את מחיר הטעות... ביטול כולל של שירות החובה, מתוך מחשבה ש'השוק יעשה את שלו', הוא רעיון מוטעה בעיתוי הנוכחי." עמוס הראל "התקף חרדה", לעיל ה"ש 669.

885 השו, למשל, סמי פרץ "הקשר בין פטור לחרדים לפנסיה בגיל 40" *הארץ Markerweek* 6.7.2012, 6 ("חלוקת נטל לא צודקת ולא שוויונית היא אחת הסיבות לכך שאלה שנושאים בנטל לאורך שנים הצליחו לארגן לעצמם תנאי פרישה חלומיים כמו פנסיה בגיל 40... האזרח הישראלי

מסקנתי היא שהציבור אינו תומך בביטול שירות-החובה, אם כי ייתכן שהוא תומך באזרוח ואף בהפרטה של שירותים שניתנים לצבא ואשר אינם בבחינת פעילות צבאית מובהקת<sup>886</sup> או אחת הפעילויות האזרחיות-הלאומיות שצה"ל קיבל על עצמו. הצבא מודע היטב לעמדות הציבור, ומתווה את מדיניותו בזהירות רבה בתחום זה. יתר על כן, במקרים שבהם צה"ל חורג מן ההסכמה הציבורית ניתן לראות תגובת-נגד ציבורית המאפשרת לחברי-כנסת לקרוא תיגר, בצורה נדירה למדי, על משרד האוצר בתמיכה – ולעיתים אפילו בדרישה ובקביעה החלטית – שצה"ל ימשיך למלא תפקידים לאומיים במובנם הרחב.<sup>887</sup> להבנתי, חלק גדול מהציבור הישראלי מבקש להמשיך לקיים את האתוס של צה"ל כ"צבא העם", וחרף העובדה שהציבור הפנים את ערכיה של הכלכלה הליברלית, בנושא הצבא ערכים אלה נסוגים מפני השאיפה למוסד של צבא ממלכתי על-פי החזון הבן-גוריוני. להערכתי – ולתקוותי – ההערכות בדבר התמוססותו של מודל "צבא העם" הישראלי הינן, בכל הכבוד, מוקדמות ביותר.

#### (ז) קיצור שירות ושירות מחוץ לסד"כ: מה אמרו הוועדות בנושא?

במשך השנים הקים צה"ל ועדות שונות על-מנת לבחון את הצורך בהמשך קיומו של מודל שירות-החובה ואת האפשרות לשנותו. ועדות אלה כללו אנשי-מקצוע בכירים מכל התחומים הרלוונטיים. הן קיימו בדיקה רצינית של הנושא, וממצאיהן הובאו לעיון הציבור – דוחותיהן גלויים, ותוכנם סוקר בתקשורת.<sup>888</sup> התוצאות, לעומת זאת, במובן של שינוי מודל הגיוס בכלל ואפילו של קיצור מסוים בשירות-החובה, אינן מרשימות, בכל הכבוד.<sup>889</sup>

אי-אפשר לומר, אם כן, שהחלופות לא נידונו וברצינות, ושהציבור לא קיבל מידע בנוגע למשמעויות – לרבות אלה הכלכליות – של שירות-החובה. להלן אתייחס בקצרה לשלוש ועדות שפעלו בעשור האחרון.

הממוצע מקבל איכשהו את הנוסחה המעוותת של השתמטות חרדים משירות צבאי מצד אחד וחלוקת זכויות יתר פנסיוניות לאנשי הקבע מצד שני".

886 דברים ברור זו עולים מממצאי סקר משנת 2010 המובאים אצל בועז ארד **צבא מקצועי לישראל**, לעיל ה"ש 880, בעמ' 14–15. על השאלה אם יש להעביר לחברות פרטיות את הפעילות הצבאית הלא-קרביית – כגון שירותי מזון, מכבסה, מוסך, ניקיון וכולי – השיבו כ-85% בהסכמה או בהסכמה חזקה. על השאלה אם ישראל צריכה לשאוף למעבר לצבא של מתנדבים כמו בארצות-הברית, ולהפסיק את גיוס-החובה, הגיבו 74.1% מבין הנשאלים שהחזיקו בדעה ברורה בנושא בהבעת התנגדות.

887 על התיקון לפקודת סדרי השלטון והמשפט, ועל ההתנגדות לאזרוח גל"ץ, להפסקת גיוסם של "נערי רפול" ולסגירת המסלול של "מורות-חיילות" ראו לעיל חלקים 6, 6(ב) ו-6(ג), בהתאמה.

888 ראו גילי כהן "שר הביטחון אישר את קיצור השירות לחיילים: 4 חודשים פחות מ-2015" **הארץ** 6.5.2013 1.2012620 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.2012620](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2012620).

889 אני מתמקד במאמר זה בעיקר בגיוס לשירות-חובה, כמרכיב מרכזי בהיותו של צה"ל "צבא העם". עם זאת, מדובר כמובן רק ברכיב אחד מכלל המשאבים – האנושיים, הפיזיים והטכנולוגיים – המופקדים בידי הצבא ואשר יעילות השימוש בהם עולה לדיון מזמן לזמן.



**ועדת שפר:** ועדה זו מונתה בשנת 2002 על-ידי ראש אכ"א, אלוף גיל רגב, על-מנת לבחון את עתידו של שירות-החובה בצה"ל.<sup>890</sup> קריאה בדוח מצביעה על ראייה מפקחת ומדויקת של חברי הוועדה באשר לאתגרים שמודל שירות-החובה בצה"ל מתמודד עימם. הדוח מדבר על שלושה סוגי לחצים עיקריים שהמודל נתון בהם, אשר חלקם מבקשים לשנות את המצב הקיים וחלקם מבקשים לשמרו: **ראשית**, הדוח מתייחס **למגמות חברתיות ותרבותיות** המתרחשות בחברה ובצה"ל ביחס לשירות-החובה, כגון הדגש המושם כיום ב"שיקולים כלכליים המבוססים על המחשבה הניאו ליבראלית", "החלשות עקרון האוניברסאליות בשירות החובה", "לחץ גובר לביטול המונופול שיש לצה"ל על משאבי [כוח-האדם] בחברה הישראלית ועל ניהולם האוטונומי בהתאם לצרכיו", וכן הלחץ על צה"ל "לתת הזדמנויות שוות לנשים ולגברים בשירות" וההערכה כי "לא תעמוד לאורך זמן הפריבילגיה להותיר פוטנציאל מתאים בלתי מנוצל" (ראו סעיף 12 לדוח על כל חלקיו). **שנית**, הדוח מתייחס **לעלויות הכלכליות** של שירות-החובה. מתברר כי עלותו של לוחם צה"ל למשק הישראלי – לרבות כל ההטבות שהוא זכאי להן כחייל משוחרר – קרובה לשכר המינימום. הדוח גם מוטרד מכך שהמדיניות של שירות דיפרנציאלי שצה"ל מפעיל מתקיימת "באופן סמוי ברובו ויחסית בשוליים, ומנוהלת על ידי צה"ל בהתאם לצרכיו באמצעים שונים" (ראו סעיף 14 לדוח על כל חלקיו). **שלישית**, הדוח עוסק **במקורות כוח-האדם** העומדים לרשות הצבא, ובפרט בצפי לירידה בהיקף שנתוני הגיוס וכן בהיקף הגיוס בכל שנתון (בעיקר בשל הסדר "תורתו אומנותו") (ראו סעיף 13 לדוח).

באשר להמלצות: במצב המדיני-הבטחוני הקיים הוועדה ממליצה להשאיר את ההסדר הנוכחי בנושא שירות-החובה על כנו (סעיף 18 לדוח).<sup>891</sup> בין היתר הוועדה ממליצה לצבא לתמוך במסלול של שירות אזרחי, אך לבקש כי "תינתן עדיפות לצה"ל בבחירת המתגייסים" (סעיף 19 לדוח). כמו-כן, לנוכח צמצום התקציב, הוועדה סבורה כי על צה"ל –

**"להתמקד בביצוע משימות בטחון טהורות. לפיכך, מומלץ לצמצם ביצוע משימות לאומיות חברתיות על ידי צה"ל, ולצמצם שירות ביחידות מחוץ לצה"ל, למעט משטרת ישראל ומג"ב. באותו אופן, משימות לאומיות חברתיות שאינן**

890 גדעון שפר עצמו כיהן כראש אכ"א בשנים 1995–1998. הוועדה כללה אזרחים וקציני צה"ל בעלי ידע מתחומים מגוונים. ראו "גדעון שפר" ויקיפדיה 5.7.2013 [he.wikipedia.org/wiki/5.7.2013](http://he.wikipedia.org/wiki/5.7.2013) גדעון\_שפר). הדוח עצמו (דוח שפר) ניתן לעיון בכתובת [www.slideshare.net/david.shimon/ss-5370696](http://www.slideshare.net/david.shimon/ss-5370696), והוא הבסיס לסיכום הקצר המופיע להלן בטקסט העיקרי (ההפניות הן למספרי הסעיפים בדוח).

891 אם יתאפשר הדבר מבחינת המצב הגיאוגרפי באזור, הוועדה ממליצה לקצר את שירות הגברים – בשלב הראשון לשלושים חודשים ובשלב השני לעשרים וארבעה חודשים, כמשך השירות של נשים. ראו ס' 23 על כל חלקיו. הדוח מציע גם כמה חלופות להעמקת הדיפרנציאציה בשירות-החובה, כלומר, לקביעת משכי שירות ושכר שונים לחיילים בשירות-החובה לפי רמת הפעילות וגורמים נוספים.

במסגרת של פעילות בטחונות אמורות להיות מתוקצבות מחוץ לתקציב הבטחון. (סעיף 21 לדוח; ההדגשה במקור).

ובאשר לסיקור העיתונאי של דוח זה:

**‘תוכנית: מצבא העם לצבא שכירים’**

‘ידיעות אחרונות’: ועדה בצה"ל ממליצה כי לשירות חובה יגויסו צעירים איכותיים בלבד, בשכר של 3,500 שקל ומעלה. כל השאר יישלחו לשירות אזרחי. חברים בוועדה: ‘צה”ל מגייס אלפי חיילים שאינם תורמים לביטחון. צריך לקום ולומר – לא עוד כור היתוך’.<sup>892</sup>

**ועדת בן-בסט:** ועדה זו מונתה בשנת 2006 על-ידי שר הביטחון מופז לבחינת הסוגיה של קיצור שירות-החובה בצה"ל. בראש הוועדה עמד הפרופסור – ולשעבר מנכ"ל משרד האוצר – אבי בן-בסט,<sup>893</sup> וחבריה כללו בכירים בצה"ל ואנשי כלכלה, משפט ואקדמיה. מסקנות הוועדה, שהתקבלו פה אחד, היו שיש לקבוע את משך שירות-החובה בהתאם לחמישה גורמים: (1) "צרכי הצבא לנוכח השתנות רמת האיומים והרכבם"; (2) "ההשלכות של השינויים הדמוגרפיים ומודל המילואים החדש על העוצמה הצבאית"; (3) "שימור מודל 'צבא העם'"; (4) "המחיר למשק הגלום בשירות החובה"; (5) "התחלופה הפוטנציאלית בין שירות חובה לאמצעים אחרים" (כגון שירות-קבע ואמצעים טכנולוגיים).<sup>894</sup>

במאמר מאוחר יותר הסביר בן-בסט כי קיצור שירות-החובה מתבקש זה שנים רבות. לדבריו, בין השנים 1990 ו-2011 גדלה מצבת החיילים ב-16% אף שלהערכתו "האיומים המחייבים החזקת צבא סדיר לא התרחבו".<sup>895</sup> המסקנה המרכזית של הוועדה הייתה "שיש עודף חיילים, בהשוואה לציוד לחימה, ובכמה תחומים אף קיימת אבטלה סמויה". לפיכך המליצה הוועדה כי שירות-החובה יקוצר בהדרגה, וכי בתמורה יקבל הצבא תוספת תקציבית שבה יוכל "לרכוש ציוד ואמצעי לחימה, החוסכים כוח אדם,

892 ראו 'תוכנית: מצבא העם לצבא שכירים' ynet 24.9.2003 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2766855,00.html (ההדגשה במקור). כן ראו 'דו"ח ועדת שפר נחשף: צה"ל לא רוצה להמשיך להיות צבא העם' התנועה לצבא מקצועי 4.7.2009 blog.idfpro.org/2009/07/blog-post.html

893 ראו 'אבי בן-בסט ויקיפדיה' 2.2.2013 אבי\_בן-בסט/וויקיפדיה www.he.wikipedia.org/wiki/

894 ראו דוח בן-בסט, לעיל ה"ש 839, פרק ג, בעמ' 39 (ההדגשה הוספה). כן ראו אבי בן-בסט "לגייס חרדים ולקצר את השירות" הארץ 10.7.2012 www.haaretz.co.il/opinions/1.1752245 (להלן: בן-בסט "לגייס חרדים"); צבי זרחיה "הפתרון לגיוס החרדים: קיצור שירות החובה ל-24 חודשים" TheMarker 15.7.2012 www.themarker.com/tv/1.1758084

895 בן-בסט "לגייס חרדים", שם. למען הסר ספק הבהיר בן-בסט כי הוועדה בחנה "בקפידה את מכלול האיומים הביטחוניים שמדינת ישראל ניצבת בפניהם, לרבות האיום האיראני, וכן את השינויים הדמוגרפיים והטכנולוגיים" שם.

ועוצמתו לא תיפגע".<sup>896</sup> כדי לצמצם את האבטלה הסמויה בצבא הסדיר, המליצה הוועדה כי "בתפקידים שבהם הביקוש לחיילים הוא קטן יקוצר השירות בארבעה חודשים נוספים... כדי למנוע אפליה כלכלית בין החיילים, החיילים שישרתו שירות מרבי יזכו בארבעת החודשים האחרונים ל'גמול התמדה', הדומה בהיקפו לשכר של בני 21 בשוק העבודה".<sup>897</sup> ההיגיון מאחורי ההמלצה הוא הכנסת שיקולים כלכליים מציאותיים יותר להחלטה על אורך שירותם של חיילים. זאת, באמצעות תגמול חיילים על שירות נוסף ו"קניסת" הצבא על ההחלטה להאריך את שירותם. על כך אומר בן-בסט:

"הסיבה העיקרית לבזבוז זמן של חלק מחיילי הצבא הסדיר היא עלותם הנמוכה לצבא, לעומת עלותם הניכרת למשק המדינה. המנגנון המוצע מעמיד לראשונה בפני הצבא את העלות האמיתית של חייל בארבעת החודשים האחרונים לשירותו. כך נוצר תמריץ לצבא לשקול את התועלת שבהעסקת חייל סדיר ארבעה חודשים נוספים, לעומת שכירת אנשי קבע או רכישת ציוד לחימה. מודל דומה אומץ למימון צבא המילואים בשנות ה-80, וגרם לצבא לצמצם את השימוש בחיילי מילואים בעשרות אחוזים ולהעדיף עליהם רכישת אמצעים אחרים".<sup>898</sup>

זאת ועוד, הוועדה בחנה לעומק – והציגה לציבור הרחב, אולי לראשונה – את הערך הכלכלי של קיצור שירות-החובה, כלומר, את הפער בין מחיר הפעילות החלופית שאותה היה החייל מקיים אילולא שירת שירות-החובה לבין הגמול שניתן לחייל בגין שירותו, על כל רכיביו. חישוב מפורט הניב את הנתונים הבאים: הכנסתו ברוטו של חייל בשירות-החובה היא 1,543 שקלים בחודש, ואילו שכרו החודשי הממוצע של חייל משוחרר הוא 5,173 ש"ח. מכאן שהחיסכון למשק כתוצאה מקיצור שירות-החובה של חייל הוא 3,630 ש"ח.<sup>899</sup> נתוני העלות של שכר שירות-החובה חדרו היטב לשיח

896 שם.

897 שם. זאת, מתוך תקציב מיוחד שיוקצה למטרה זו על-ידי משרד האוצר. ראוי לציין כי רכיב משמעותי בהצעה זו הוא ש"גמול ההתמדה" יוענק רק למי שישרת שירות ארוך במעט על-פי צורכי הצבא והחלטתו. נושא זה הוא חלק מסוגיה רגישה של "שירות דיפרנציאלי", כלומר, שירות שבו נורמת הגיוס אינה אחידה, אלא אורך השירות נקבע על-פי צורכי הצבא. בחרתי לא להרחיב בנושא זה במאמר הנוכחי. ראו, בין היתר, את הדיון בדוח הוועדה בראשות גרעון שפר, לעיל ליד ה"ש 890 ואילך, ואצל בועז ארד "צבא מתנדבים מקצועי לישראל", לעיל ה"ש 838.

898 בן-בסט "לגייס חרדים", לעיל ה"ש 894.

899 ראו דוח בן-בסט, לעיל ה"ש 839, בעמ' 44–51 (נספח א). דרך אגב, לשם השוואה: עלות שכרו של משרת בצבא-הקבע היא כ-23,000 שקלים בחודש, ואילו השכר המשולם במשירין לחיילים בשירות-החובה עומד על 460 שקלים לחודש בממוצע. סך משכורותיהם של כל החיילים בשירות-החובה מגיע ל-800 מיליון שקלים בשנה, ואילו העלות הכוללת של שכר המשרתים בצבא-הקבע עומדת על 8.3 מיליארד ש"ח. העלות של תשלום שכר-מינימום לכל החיילים בשנה השנייה ובשנה

הציבורי בישראל. כך, בשנת 2006 צוין כי החיסכון שיניב יישום מסקנותיה של ועדת בן-בסט צפוי להיות 1.6 מיליארד דולר בשנה.<sup>900</sup> גם במהלך הדיון שהתנהל בקיץ 2012 בשאלת גיוס החרדים ציינו הכותרות כי "שירות החובה בצה"ל 'מגלח' מהמשק 9 מיליארד שקל בשנה", וכי "1.2% מהתוצר המקומי הגולמי נגרעים בשל יציאתם של בני ה-18 ממעגלי העבודה". מכאן עולה השאלה: "מה עדיף – 'צבא העם' או 'צבא מקצועי', והאם גיוס חרדים יצריך העלאות מסים?"<sup>901</sup>

בסופו של יום הציעה הוועדה לקצר את שירות-החובה לגברים עד לשנתיים, תוך שמירה על משך שירות מינימלי זה, אשר "נדרש כדי לשמור על מסגרת 'צבא העם'".<sup>902</sup> מי שישרת מעבר לתקופה המינימלית יזכה בתמורה כספית בגובה השכר הממוצע במשק לגברים בני עשרים ואחת. הוועדה המליצה גם לאפשר לנשים לשרת בתפקידים שיועדו עד כה לגברים, ולנקוט צעדים שיצמצמו את ממדי ההשתמטות משירות-חובה. מעניינות במיוחד שתי ההמלצות הבאות (שהראשונה מביניהן לא יושמה במלואה, והשנייה לא אומצה כלל על-ידי הממשלה):

ג) יש להימנע משימוש בחיילי חובה להספקת שירותים ציבוריים אחרים כגון משטרה, חינוך, בריאות וכדומה. שירותים ציבוריים שאינם עוסקים בהגנה על ביטחון המדינה יש לממן באמצעות גביית מס כספי. מס במונחי זמן אינו יעיל למימון מטרות אלה.

ד) חברי הוועדה ממליצים לבטל את המסלולים הצבאיים המיוחדים (כמו בני"ש [מסלול בני הישיבות – ג"י ז'] ונח"ל) החל מ-2008.<sup>903</sup>

**ומה קרה מאז? בהחלטה משנת 2006 אימצה ממשלת שרון את "עקרונות דו"ח הוועדה". הממשלה אישרה להעמיד לרשות צה"ל תוספת תקציב ייחודית לשם מימוש הרוח, והטילה על שר הביטחון להכין, בתיאום עם משרד המשפטים, הצעת חוק ליישום ההמלצות.<sup>904</sup> בישיבת הממשלה הושמעה הסתייגות מהמלצת הוועדה לבטל את הסדר**

השלישית לשירות-החובה שלהם היא כ-4.2 מיליארד ש"ח. ראו זרחה "תשלום שכר מינימום לחיילי החובה", לעיל ה"ש 460. להשלמת הדיון ראו לעיל ה"ש 460.

900 גדעון אלון ומוטי בסוק "הממשלה אישרה המלצות ועדת בן בסט לקיצור השירות הצבאי" וואלה news.walla.co.il/?w=/865636 26.2.2006.

901 שחר סמוחה "שירות החובה בצה"ל 'מגלח' מהמשק 9 מיליארד שקל בשנה" גלובס 1.7.2012 www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000760647 (דיון וריאיון עם פרופ' בן-בסט).

902 ראו דוח בן-בסט, לעיל ה"ש 839, פרק ג, בעמ' 40.

903 ראו שם, בעמ' 43. ראו גם דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 18, ס' 2 ("ועדת בן בסט ראתה אל מול עיניה ביטול של השירות מחוץ לסד"כ כתנאי לקיצור שירות, ולא ככלי לצמצום פערי כח אדם בצה"ל").

904 החלטה 4711 של הממשלה ה-30 "המלצות הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל" 26.2.2006 www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2006/Pages/des4711.aspx. על היקף

בני הישיבות ואת מסלול הנח"ל, ולכן הוחלט להעביר את העניין לדיון נוסף עם שר הביטחון שאול מופז.<sup>905</sup> לעניין המלצת הוועדה בדבר הפסקת שירות חיילים בחובה מחוץ לסד"כ – המנוגדת להחלטות ממשלה קודמות בנושא – הטילה הממשלה על שר הביטחון לבחון את הנושא יחד עם משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר, ולהציג לממשלה הצעות ליישום המלצותיה של ועדת בן-בסט.<sup>906</sup>

לרגע קצר היה נדמה כי יש אכן סיכוי ממשי לקיצור השירות לחיילי צה"ל,<sup>907</sup> אלא שאז פרצה מלחמת לבנון השנייה, ועימה "בשורות רעות לציבור המשרתים העתידי: המלצות ועדת בן-בסט לקיצור השירות הצבאי לגברים אופסנו היום סופית במגירה".<sup>908</sup> בן-בסט עצמו מציין כי לאחר מלחמת לבנון השנייה נסוג הצבא מהסכמתו לקצר את השירות, "אף על פי שוועדת וינוגרד תלתה את הכשלים במלחמה בניהול לקוי ולא במחסור בחיילים".<sup>909</sup> ועדת ברודט, שבחנה את נושא תקציב הביטחון לאחר מלחמת לבנון השנייה, אימצה אף היא את התוכנית לקצר את השירות, אך המליצה לדחות את יישומה המלא לשנת 2011.<sup>910</sup>

**ועדת ברודט:** ועדה חשובה זו מונתה כאמור בשנת 2007, לאחר מלחמת לבנון השנייה, על-ידי ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר, לשם בחינת תקציב הביטחון. בהתייחסותה לענייננו, תיארה ועדת ברודט את שירות-החובה כממלא שני תפקידים: (1) העמדת צבא סדיר והכשרת המשרתים בו לשירות-מילואים עתידי; (2) "תפקיד חברתי

---

הפיצוי שיינתן לצבא בגין ההוצאות הנובעות מיישום ההמלצות ראו בדיון על דוח ועדת ברודט להלן ליד ה"ש 911 ואילך.

905 ש.ם.

906 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 131. שר הביטחון מינה לצורך העניין שתי ועדות בראשות עו"ד בני כהן, אשר אתייחס אליהן להלן בחלק 6ג. ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 7-8.

907 ראו חנן גרינברג "מהפכה בצה"ל: חיילים ישרתו שנתיים ב-2010" [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3215586,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3215586,00.html) ("שר הביטחון, שאול מופז, והרמטכ"ל, רב-אלוף דן חלוץ, כינסו מסיבת עיתונאים ובה הציגו שינויים דרמטיים במערך שירות החובה של צה"ל. משנת 2010 ישרתו חיילי הסדיר שנתיים. לוחמים ובעלי מקצועות ייחודיים ישרתו שנתיים וארבעה חודשים ויקבלו גמול כספי משמעותי").

908 "הוועדה המליצה לקצר בשלב ראשון את השירות הצבאי לגברים בארבעה חודשים, ובהמשך – עד לשנתיים. אבל מלחמת לבנון טרפה את הקלפים." רוני סופר "הממשלה קברה את קיצור השירות בצה"ל" [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3422738,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3422738,00.html) 8.7.2007. ראו גם **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 128. כן ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 14, ס' 5.

909 ראו בן-בסט "לגייס חרדים", לעיל ה"ש 894. ההתייחסות היא לדוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת וינוגרד **מלחמת לבנון השנייה – דין וחשבון סופי** (2008) (להלן: **דוח וינוגרד**).

910 ראו בן-בסט "לגייס חרדים", לעיל ה"ש 894; **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 33, 139-140.

של קירוב האוכלוסיות השונות במדינת ישראל ('כור ההיתוך') וככרטיס כניסה לחברה לחלק מן המשרתים".<sup>911</sup>

לגבי מודל שירות-החובה המיושם בישראל מציינת הוועדה כי "מודל זה לא עבר רפורמות מבניות משמעותיות מבחינת תחולת חובת השירות ומבחינת העמדת תמריצים כלכליים לצבא להקטין את השימוש בחיילי חובה ולחפש חלופות". הדוח מכיר בכך שצה"ל מתמודד עם תהליכים חברתיים ודמוגרפיים המשפיעים על היקף הגיוס ועל הקניעה לשירות, אבל רואה חשיבות בחידוד "הדיון בדבר עלותו המשקית – להבדיל מזו התקציבית – של שירות החובה". העלות המשקית נובעת מדחיית כניסתם של המתגייסים לשירות-חובה אל שוק העבודה ומדחיית הכשרתם המקצועית האזרחית.<sup>912</sup> כמו-כן, "כיוון שעלות חיילי החובה לצה"ל נמוכה ואינה משקפת את עלותם המלאה למשק, קיים חשש שהשימוש בהם על ידי מערכת הביטחון אינו מיטבי".<sup>913</sup>

הוועדה מציינת כי "בשנים האחרונות קיים בצבא עודף בכוח אדם עורפי מול מחסור בכוח אדם לוחם",<sup>914</sup> ומסבירה כי אילו יושם דוח בן-בסט, היה הצבא אמור לקבל, בתמורה לקיצור שירות-החובה, תוספת תקציבית של כ-650 מיליון ש"ח. למעשה, לאחר אישור המלצותיה של ועדת בן-בסט בממשלה, "הגיעו משרד האוצר ומשרד הביטחון להסכמה בדבר הפיצוי שיינתן לצבא בגין ההוצאות הנובעות מהגדלת התגמול לחיילי החובה ומהשימוש בתחליפים".<sup>915</sup> אולם בעקבות מלחמת לבנון השנייה הוחלט על בחינה מחדש של הרפורמות בנושא שירות-החובה, שירות-המילואים ושירות-הקבע של צה"ל.<sup>916</sup> ועדת ברודט הציעה מתווה דומה אך מתון יותר: קיצור של עד ארבעה חודשים בשירות-החובה החל בשנת 2011.<sup>917</sup> הוועדה גם המליצה "להגביל את השימוש בחיילי חובה לצרכים שאינם ביטחוניים מובהקים".<sup>918</sup>

**האם יש סיכוי לקיצור השירות? עד לאחרונה נשמע בן-בסט פסימי בדבר האפשרות למימוש הצעתו.** הוא הסביר כי לדעתו התוכנית שהציע אינה מיושמת בשל "העלות האפסית של חייל בשירות חובה לצבא. כאשר משאב מסופק חינם, קיימת נטייה לבזבז".<sup>919</sup> אבל על דברים אלה כדאי להוסיף שתי הערות: ראשית, שעל-פי דיווחים

911 ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 133.

912 שם, בעמ' 134. הנתון המובא שם הוא שבשנות התשעים עמד ההפסד שגרם שירות-החובה למשק על 1.7% מהתוצר השנתי, ובמונחי 2007 – כ-11 מיליארד ש"ח.

913 שם.

914 שם, בעמ' 22.

915 כלומר, שירות של חיילים בקבע ואמצעים טכנולוגיים. ראו שם, בעמ' 135.

916 מדובר ברפורמות שכבר אושרו, לרבות זו שהוצעה בדוח בן-בסט. ראו שם, בעמ' 128.

917 שם, בעמ' 135. הוועדה גם מציינת (שם) כי יש להביא בחשבון את השלכותיהן האפשריות של ההמלצות שהגישה ועדת עברי – "הוועדה לכינון שירות לאומי אזרחי" – על מודל שירות-החובה.

918 "למשל לצמצם מספר החיילים המשרתים כפקידים במשרד הביטחון ובגופים אחרים". ראו שם, בעמ' 140.

919 לדבריו: "גיוס רוב החרדים לצבא ומיעוט קטן לשירות אזרחי הוא הזדמנות פז ליישום המלצות

עדכניים (נכון למועד כתיבתו של מאמר זה) משרד האוצר דווקא מבקש ליישם את המלצותיה של ועדת בן-בסט, וזאת בחוק ההסדרים לשנת 2013; 920 שנית, שתוכנית נוספת העולה על הפרק בזמן האחרון אינה מציעה לקצר את השירות עד לעשרים וארבעה חודשים, אלא לתגמל את החיילים בשליש האחרון של שירותם, כלומר, החל בחודש העשרים וחמישה. הכוונה היא שחיילים קרביים יקבלו מענק של 3,500 שקלים בחודש, חיילים במקצועות תומכי לחימה יקבלו 3,000 שקלים בחודש, ואילו חיילים בתפקידים עורפיים וחיילות בחצי השנה האחרונה לשירותן יקבלו מענק של 2,500 שקלים בחודש. על-פי הדיווח העיתונאי, המהלך, שעלותו כחצי מיליארד שקלים בשנה, זוכה בתמיכתו של שר הביטחון אך מעורר התנגדות באוצר.<sup>921</sup>

### 3. הקרב על תקציב הביטחון – דיון שני

בפרק-משנה זה אנסה לתאר את מצב הדברים כפי שאני מבין אותו.<sup>922</sup> להערכתי, התמונה הנגלית לפנינו, כפי שעולה מפרסומים גלויים, משלבת שתי תופעות חברתיות מנוגדות למדי המתקיימות בו-זמנית זו לצד זו: מחד גיסא, מתקיימים תהליכים של הפרטה בצה"ל; ומאידך גיסא, נשמר – במכוון ובמאמץ רב – אתוס "צבא העם", ונמשכת הקצאת כוח-אדם צבאי למילוי תפקידים לאומיים. שתי תופעות אלה, אשר להן אקדיש חלק זה, משקפות את תוצאות פעילותם של שלושה גורמים: גורם אחד הוא צה"ל ומשרד הביטחון; גורם שני הוא משרד האוצר; והגורם השלישי דיפוזי יותר ורב משתתפים אך אפקטיבי למדי כאשר הוא מתלכד ומפעיל את כוחו – מדובר בעמדת

הוועדה ולצמצום האי שוויון החמור בין צעירים. גיוסם יעמיד לרשות הצבא חיילים רבים נוספים ויאפשר את זירוז תהליך קיצור השירות וייעולו. ראו בן-בסט "לגייס חרדים", לעיל ה"ש 894.

920 פילוט, לעיל ה"ש 841. על-פי הכתבה, שירות-החובה לגברים יקוצר משלושים ושישה לעשרים ושמונה חודשים. "נוסף על קיצור זה, ועל מנת להתמודד עם האבטלה הסמויה בקרב חיילים עורפיים, ייצא לפועל קיצור של 4 חודשים נוספים, שיהיה דיפרנציאלי. במקצועות המבוקשים פחות מבחינת הצבא, השירות יקוצר ב-8 חודשים בסך הכול." בריאיון זה בן-בסט נשמע אופטימי יותר בדבר הסיכויים לקיצור השירות. אציין כי בסופו של דבר לא נכללה הוראה בנושא זה בחוק ההסדרים. ודוק: מערכת הביטחון אומנם הביעה את הסכמתה כי תקופת שירותם של חיילים שאינם לוחמים תקוצר ואילו לוחמים יקבלו תגמול כספי בגין השלמת מלוא תקופת השירות, אבל נראה כי מבחינת ההסדרה המשפטית של הסוגיה, הנושא עודו תלוי ועומד. ראו גילי כהן "שר הביטחון אישר את קיצור השירות לחיילים: 4 חודשים פחות מ-2015" **הארץ** – **חדשות** 6.5.2013 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.2012620](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2012620); יהונתן ליס "ועדת שקד אישרה את קיצור שירות הגברים בצה"ל ל-32 חודשים" **הארץ** – **חדשות** 10.2.2014 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.2239931](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2239931); יהונתן ליס "ועדת שקד החליטה לא להאריך את שירות הנשים בצה"ל" **הארץ** – **חדשות** 4.3.2014 [www.haaretz.co.il/news/education/1.2260814](http://www.haaretz.co.il/news/education/1.2260814).

921 צבי זרחיה "הצעת חוק: חיילים קרביים יקבלו מענק חודשי של 3,500 שקל" **הארץ** [www.haaretz.co.il/news/politics/1.2239931](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2239931); 14, 20.5.2012.

922 זאת, בהמשך לחלקו הראשון של הדיון במאבק על תקציב הביטחון. ראו פרק-משנה א 7 לעיל.

הציבור, כפי שהיא משתקפת דרך יתר מוסדות המדינה (לרבות חברי-הכנסת, משרדי הממשלה האחרים, מבקר המדינה והרשויות המקומיות), העיתונות וכדומה. בפרק-משנה זה אנסה להבין כיצד החל תהליך ההפרטה בצה"ל. יש לציין כי המידע הציבורי בנושא דל במיוחד, ולכן אנסה לעסוק בתחום משלושה היבטים: ראשית, אתיחס לגורמים העיקריים הפועלים בתחום, ואציע את הדעה שרוב הכוחות – ראשי מערכת הביטחון וראשי האוצר – בחרו במגמת הפרטה בצה"ל; שנית, אנסה לראות מתי (ומדוע) בחרו ראשי מערכת הביטחון לקבל את רעיון ההפרטה; שלישית, אנסה לראות מתי החל יישומו של רעיון זה.

#### (א) שלושה אוזנים

אחד ההסברים העיקריים שאני מציע באשר לתהליכים שאנו רואים בנושא הפרטת צה"ל (או שמא באשר להעדרם) קשור ליחסי הכוחות בין שלושת ה"שחקנים" הפועלים בתחום.

הציר המרכזי מצוי במאבק המתוקשר מאוד שבין מערכת הביטחון לבין האוצר, שעליו הרחבתי בפרק הראשון. משרד האוצר הוא הגוף הממשלתי שקידם את מדיניות ההפרטה, למן שנות השמונים, בצורה המשמעותית ביותר. כשהוא מונחה על-ידי אידיאולוגיה כלכלית ליברלית, ובשאיפה לזהירות (ויש שיאמרו – לצמצום) בהקצאת התקציב הציבורי, הפעיל משרד האוצר לחץ על כלל הגופים הציבוריים בישראל ליישום מדיניות של הפרטה.

כאמור, משרד האוצר הוא עוצמתי ביותר – ולדעת רבים, כאמור, עוצמתי מדי<sup>923</sup> – לפחות עד העת האחרונה. אולם גם משרד הביטחון הוא יריב חזק: אף שבעשורים האחרונים חלה ירידה בנטל הביטחון על המשק הישראלי, תקציבו של משרד הביטחון עדיין גדול מתקציביהם של כל משרדי הממשלה.<sup>924</sup> זאת ועוד, משרד הביטחון נהנה, כאמור, מתמיכה ציבורית רחבה וישירה, ובאופן היסטורי גם מאוטונומיה ניכרת בניהול ענייניו, לרבות תקציבו. מכאן הכוח המצוי בידי הנהגת מערכת הביטחון – יותר מאשר בידי כל משרד ממשלתי אחר – להיאבק עם משרד האוצר על סדר העדיפויות בהקצאת משאבי הלאום, וכן היכולת לשאת ולתת עם משרד האוצר על אופן יישומה והיקף

923 לדיון מעניין בנושא ראו "פורום קיסריה 2009: מושב שרי אוצר לשעבר" [www.idi.org.il/events/1/CaesareaForum/Pages/2009\\_F.aspx](http://www.idi.org.il/events/1/CaesareaForum/Pages/2009_F.aspx). בנושא הרגיש של אי-העברת תקציבים ראו שי ניב "לא כולם אשמים. האוצר – כן" **גלובס** 6.12.2010 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000606106](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000606106), וכן לעיל ה"ש 394.

924 תקציב הביטחון לשנת 2010, כפי שאושר בקיץ 2009, עמד על 15.6% מתקציב המדינה ו-6.7% מהתוצר המקומי הגולמי. לשם השוואה: תקציב החינוך היווה 12.4% מתקציב המדינה, ותקציב הבריאות היווה 6.5% מתקציב המדינה. על-פי נתוני ה-OECD, הוצאות הביטחון של ישראל עמדו בשנת 2010 על 14.7% מכל הוצאות המגזר הציבורי, לעומת 12% בארצות-הברית, 5.3% בבריטניה ו-2.4% בספרד. אולם באותן מדינות עמדו הוצאות הביטחון (לפי נתוני 2007) על 4%, 2.9% ו-1.2%, בהתאמה, מהתוצר המקומי הגולמי. ראו אבן, לעיל ה"ש 452, בעמ' 37 ו-47; **שנתון סטטיסטי לישראל 2012**, לעיל ה"ש 1, לוח 28.9.



יישומה של מדיניות ההפרטה, תוך שמירת השליטה ביישומה של מדיניות זו בידו מערכת הביטחון. יש הסבורים, כמו האלוף במילואים והפרופסור למשפטים ישי בר, כי –

“הדרג המדיני משאיר יותר מדי חופש פעולה באשר לבניית הכוח לצבא... צה"ל, מבחינתו, לא אשם. הצבא הוא כמו ילד בחנות צעצועים, שרוצה את הצעצוע הכי טוב על המדף. אבל צריך גם מבוגר אחראי, מישהו שיאמר לילד מה מקבלים השנה ומה לא. הדרג המדיני מתחמק מקביעת סדרי עדיפות, ומשמש כמעט חותמת גומי לתוכניות הרכש. התוצאה היא הרסנית לצה"ל, כי בסוף, כשמגיע רגע הקיצוצים – מקצצים באימונים.”<sup>925</sup>

הציבור הישראלי, הצופה במאבק העז בין משרדי האוצר והביטחון, מקבל את הרושם שכל אחד ממשרדים אלה מגן על אחד מן האינטרסים החשובים לו ביותר לאותו ציבור ישראלי: הראשון, על השימוש המושכל והיעיל בכספי הציבור; והאחרון, על קיום העוצמה הצבאית של ישראל, גם כאשר הדבר אינו “יעיל כלכלית” בהכרח.<sup>926</sup> הדברים מורכבים יותר, כמובן.

משרד האוצר ער למעמדו החברתי הייחודי של צה"ל ולתפקידים הלאומיים המוטלים עליו, אבל עם כל ההבנה, הוא מפעיל עליו לחצים משמעותיים לצמצם, לחסוך, ובמידת האפשר – להפריט. מערכת הביטחון מזהה את השאיפה לצמצם את הנטל הבטחוני, ומכאן את הצורך שלה לעשות שימוש יעיל במשאבים העומדים לרשותה.

בהקשר זה מערכת הביטחון עצמה נתונה בצבת הדילמה. מחד גיסא, משרד הביטחון וצה"ל מבינים כי עליהם למקד את הקצאת המשאבים בפעילות הבטחונית, שהיא תפקידו המרכזי של הצבא. התמקדות כזו מחייבת מיון של כלל הפעילויות של צה"ל, סינון אלה שאינן במסגרת “תפקידי-הליבה” והעברת יתר הפעילויות לגופים אזרחיים – ציבוריים או פרטיים. הדבר דוחף את הצבא לכיוון של התמקצעות, ושם אותו בכיוון שרבים מן הכותבים מצביעים עליו ככיוון של מודל “הצבא המקצועי”. אבל ראשי הצבא – וגם רבים מן הכותבים – יודעים כי יש גם צד אחר לדילמה זו: מערכת הביטחון מבינה היטב את החשיבות של המשך תחזוקו של אתוס “צבא העם”, גם אם הוא בדרכו ליהפך

925 ראו מירב ארלוזורוב “צה"ל הוא כמו ילד בחנות צעצועים” **TheMarker** 20.11.2012 [www.themarker.com/news/politics/1.1869126](http://www.themarker.com/news/politics/1.1869126). למען הגילוי הנאות, פרופ' בר הוא עמיתי במרכז הבינתחומי הרצליה.

926 להזכיר מושכלות ראשונים – “הממשלה, כיצרון” של הביטחון הלאומי, אינה מתנהגת על-פי כללים כלכליים מקובלים. אין היא מודרכת על-ידי השאיפה לרווח מרבי”. כמו-כן, “הוצאות הביטחון נחשבות כמייצרות מוצר ציבורי טהור, כלומר מוצר שלא ניתן למנוע מאזרחים להפיק ממנו תועלת, בין שהם משלמים בעבורו ובין שלא, וכן שצריכתו על-ידי אזרח נוסף אינה מפחיתה את ההיצע שעומד לרשותם של כל האזרחים האחרים”. ליפשיץ **כלכלת ביטחון**, לעיל ה"ש 5, בעמ' 28–29.

ממודל למיתוס, וגם אם הוא כרוך בעלות משמעותית למערכת הביטחון עקב המשך ביצוען של משימות לאומיות (לרבות גיוס כללי מעבר לצורכי הצבא).

להערכת, התוצאה היא שצה"ל ומערכת הביטחון היו אחד הגורמים הממשלתיים הראשונים שהפנימו ויישמו את השינויים הכלכליים שהוביל האוצר למן שנות השמונים. למיטב הבנתי, מבחינת הציבור הישראלי עלולה להיות בעיה דווקא כאשר משרדי האוצר והביטחון מגיעים להסכמה בעניין קיצוץ תקציבי ויוצרים קואליציה עוצמתית שקשה לעמוד נגדה.

יהיו מי שיראו בכך תימוכין לתיאוריה שלפיה משרדי האוצר והביטחון רק "מעמידים פנים" שהם נאבקים.<sup>927</sup> לנוכח הטענות החריפות של שני המשרדים זה נגד זה וההתבטאויות הפומביות הקשות של הבכירים, אני סבור כי המשרדים אכן מנהלים מאבק כוחני וממשי מאוד.<sup>928</sup> עם זאת, תוצאת המאבק היא החשובה, והיא המספקת את ההסבר לתהליכים שאנו חוזים בהם: מערכת הביטחון אכן אימצה חלק גדול מתפיסות האוצר בנוגע להפרטה של פעילויות שאינן ב"ליבת" העשייה הצבאית. בעניין זה יש הסכמה בין המשרדים, ולכן התהוותה קואליציה עקרונית התומכת בהפרטה. בפועל,

927 הכתב הכלכלי של **הארץ** מוטי בסוק אומר בגלוי את מה שרבים מעריכים, קרי, ש"לציבור נדמה כי משרדי הביטחון והאוצר יריבים, כי ברק ושטייניץ צהובים זה לזה... [אולם] ההפך הוא הנכון. ההתגוששות היא לצורכי הסוואה". ראו מוטי בסוק "הסוד הביטחוני של משרד האוצר" **הארץ** **TheMarker** 22.12.2011, 7 (תקציב הביטחון ל-2011 תפח במהלך השנה מ-54 מיליארד השקלים הרשומים בספר התקציב ליותר מ-60 מיליארד שקל. התקציב גדל וגדל – לעיתים לאחר דיווח לוועדת הכספים, אך לרוב ללא דיווח כלל). לאחרונה התבטא בסוק ביתר חריפות, ודיבר על "שקרים ידועים הקשורים בתקציב הביטחון". תחת הכותרת הפרובוקטיבית "בסוף כל שנה לוחשים בכירי האוצר לאנשי מערכת הביטחון: יש לנו כסף, רוצים?" הוא כותב כי חרף הקשיים הכלכליים שהמשק צפוי להתמודד עימם בשנת 2013 אמר לו בכיר לשעבר במערכת כי "לא יהיה קיצוץ ב-2013-2014... צחקתי על כך כשהייתי במערכת ואני צוחק כיום". ראו מוטי בסוק "בסוף כל שנה לוחשים בכירי האוצר לאנשי מערכת הביטחון: יש לנו כסף, רוצים?" **TheMarker** 12.2.2013, [www.themarker.com/news/1.1927640](http://www.themarker.com/news/1.1927640). ראו גם מוטי בסוק "האוצר מבקש לקצץ 4.5 מיליארד שקל בתקציב הביטחון ב-2013-2014" **הארץ** **TheMarker** 10.2.2013, 2; מוטי בסוק "מערכת הביטחון הביסה את משרד האוצר: תקבל תוספת תקציב של 2.75 מיליארד דולר" **הארץ** **TheMarker** 1.11.2013, 24. השוו מבקר המדינה **דוח 56א**, לעיל ה"ש 462, בעמ' 31 (שם מציין המבקר כי אחד הפגמים המהותיים שהוא מוצא בתהליך קביעתו של תקציב הביטחון הוא "קיום למעשה של שני מסלולים מקבילים לקביעת מסגרת תקציב הביטחון: הראשון מתייחס לסכום שיוצג לכנסת כתקציב הביטחון, והשני – 'האמיתי' כדברי הרמטכ"ל – הוא הסכום שייקבע בסופו של דבר כתקציב הביטחון").

928 נוסף על ההתבטאויות של משרדי האוצר והביטחון שצוינו בפרק א לעיל, אציין דיווח מעניין שלפיו שר הביטחון ברק העלה בישיבת הממשלה, כבדרך אגב, דרישה שהממשלה תוציא את אגף התקציבים מאחריותו של משרד האוצר ותעביר אותו לאחריותו הישירה של משרד ראש הממשלה. אמרה זו, גם אם נאמרה בבדיחות-הדעת, מדגישה לטעמי עד כמה מאבק הכוחות בין משרדי הביטחון והאוצר הינו אמיתי. ראו אבשלום חלוץ "האם אהוד ברק פוול לעבר הכיסא של יובל שטייניץ?" **הארץ** **TheMarker** 28.6.2012, 37.

ב"מבחן התוצאה", אף שההסכמה העקרונית הזו יצאה לדרך לכל-המאוחר בראשית שנות התשעים, יישומה היה אישי, מוגבל ואד-הוקי, כלומר, ללא תכנון מרכזי כולל וללא שקיפות.

אבל ייתכן שההסדר ה"אמיתי" שונה בתכלית. כפי שאסביר בפרק זה, צה"ל – בשיתוף הדוק עם משרד האוצר ובמידה לא-קטנה בהשפעת לחציו – מוביל מגמה של התכנסות לפעילויות-ליבה צבאיות-מקצועיות. הוא מבקש לצמצם את מעורבותו בפעילויות ובנכסים שיהיה יעיל יותר אם יהיו באחריותם של משרדי הממשלה האזרחיים או של המגזר הפרטי (בין זה הפועל למטרת רווח ובין מלכ"רים).

עולה השאלה: מי מייצג את האינטרס של הציבור להמשיך לקיים את המחויבויות החברתיות של צה"ל? מה קורה כאשר גם אנשי האוצר וגם צה"ל מגיעים להסכמה ומבקשים לבטל את אחת הפעילויות הציבוריות שהופקדו בידי צה"ל מקדמת דנא? כפי שראינו, הצלחתו של צה"ל לבטל פרויקטים מעין אלה – דוגמת הנח"ל או הגדנ"ע – היא חלקית ביותר.

מסקנתי היא שבמידה מסוימת קיימים שחקנים נוספים בזירה, הנוקטים קו שלישי, שאינו בציר שנמתח בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון. אומנם, ברוב המקרים ההסכמה אוצר-ביטחון מכריעה את הכף. אבל קיים שחקן שלישי, אשר אין לו נציג יחיד וחזק בשולחן הדיונים כמו למשרדי האוצר והביטחון, אבל אף-על-פי-כן הוא עוצמתי ביותר, והוא הציבור הישראלי.<sup>929</sup> למרות "בעיית הנציג" שלו, הציבור בישראל מצליח במקרים רבים למנוע פגיעה בפעילויות ציבוריות של צה"ל באמצעות נציגיו הדמוקרטיים האחרים, שכוללים את רשויות המדינה הנוספות לצד משרדי האוצר והביטחון, לרבות הרשויות המקומיות, את ועדות הכנסת (במיוחד ועדת החוץ והביטחון), את מבקר המדינה ולעיתים גם את המערכת השיפוטית. לכל אלה יש אינטרסים מערכתיים – כנציגי הציבור – ובמקרים רבים מנעו לחציהם שניוויים בהסדרים קמאיים שבזכותם הם נהנו ממשאבי צה"ל, כגון חיילים בשירות-חובה שהועמדו לרשותם. נוסף על כך הציבור יכול להביע את מחאתו במישורין באמצעות הפגנות, אספות או מחאות ישירות נגד החלטות מעין אלה – ברחוב, בתקשורת, במרחב האינטרנטי או בשילוב של כל אלה. כך ניתן להסביר את מצב הדברים הנוכחי, שבו אנו עדים לשני תהליכים המתנהלים בו-זמנית, כמפורט להלן.

### (ב) ראשי הצבא ובעיית "צבא העם": איך מחזיקים את המקל בשני קצותיו?

התופעה הראשונה היא ארוכת-טווח יותר, ולא דינמית מאוד בהתפתחותה. עניינה מעמד הצבא ודימויו הציבורי. הציבור הישראלי ממשיך להביע אמון בצה"ל אך בתצורתו כ"צבא העם". גם בקרב רשויות הממשל הישראלי (וגם בקרב הקצונה הבכירה בצה"ל) יש קולות רבים הדוברים בשפת האתוס הבן-גוריוני של גיוס נרחב לצבא בעל מטרות לאומיות נרחבות.

929 אני מתכתב פה עם המושגים והמודלים התיאורטיים שהוצגו במאמרם של יגיל לוי, קובי מיכאל ואסף שפירא "הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית" המרחב הציבורי 45 (2010).

כפי שראינו בפרק ב, צה"ל אינו "סתם" עוד רשות של המדינה, זו שתפקידה לספק ביטחון צבאי. צה"ל הוא "צבא העם" – מוסד לאומי ממלכתי בעל אופי מאחד, אשר עוצב ככזה בימי הבראשית של המדינה. למן הקמתו לא נעשה ניסיון ליחד את כל משאביו של צה"ל לביצוע פעילויות צבאיות; להפך – על הצבא הוטלו שלל פעילויות "לאומיות". במקביל ניתן לצבא גם "ייפוי-כוח" לערוך גיוס נרחב ככל האפשר, ולא גיוס "על-פי הצרכים" בלבד. להערכתנו, בתחום זה חל שינוי מועט מאוד בעמדות הציבור. התוצאה היא שבתקופה שבה נעשית פעילות הפרטה נמרצת בקרב כלל רשויות המדינה – וגם בצבא עצמו – אין צה"ל מצליח (למרות רצונו בכך, המתגלה מפעם לפעם) "להשתחרר" מכל רכיבי הפעילויות ה"לא-צבאיות" שלו, באופן שיאפשר לו להתמקד בחלקים המקצועיים ביותר של תפקיד-הליבה שלו – הגנה צבאית על המדינה. לנושאים אלה אקדיש את מרבית הפרק.

**התופעה השנייה** שאעסוק בה היא המגמה המובהקת של הפרטה המתקיימת בצה"ל זה עשורים מספר. זהו תהליך שיטתי, עקבי ודינמי, אשר מופעו בצבא תואם את ההתפתחויות בקרב כלל משרדי הממשלה בישראל. **מדוע הצבא מקיים תהליך זה?** כפי שראינו בפרק א, הגישה הכלכלית הרווחת כיום בישראל תומכת בהפרטות ובנקיטת זהירות בכל הנוגע בתקציבים ה"חברתיים" של הממשלה. הזרקור מופנה יותר ויותר לתקציב הביטחון הגדול של ישראל, והציפייה היא שהשימוש בו יהיה יעיל, חסכני וממוקד-מטרה. זאת ועוד, זה עשרות שנים מביעים לפחות חלק מראשי צה"ל את עמדתם כי מטעמים מקצועיים וכלכליים כאחד על צה"ל להתמקד בפעילות הצבאית שהוא מתמחה בה, ולהפקיד פעילויות אחרות בידי גורמים אזרחיים (ממשלתיים או פרטיים) שיש להם מומחיות בתחום ואשר עלות ביצוע הפעילות באמצעותם קטנה יותר. כפי שנראה בפרק זה, קיימת כיום סדרה ארוכה מאוד של מוצרים ושירותים אשר בעבר הופקו במסגרת הצבא ועל-ידי חיילים במדים. ככל שמערכת הביטחון זקוקה לתוצרים של פעילויות אלה – מזון, רכבים ועוד – היא רוכשת אותם מגורמים חוץ-צבאיים. בנושא זה אדון בפרק-משנה 5 להלן.

השוני בין שתי התופעות מתבטא בכך שבה-בעת שאנו רואים את צה"ל מנסה – פעמים רבות ללא הצלחה – להשתחרר מביצוע פעילויות ציבוריות שאינן צבאיות, הוא מצליח הרבה יותר בהפרטת רכיבים שונים של פעילות צבאית שבהם אין לצבא יתרון יחסי לעומת גורמים אזרחיים ופרטיים, ואשר הפרטתם אינה מעוררת התנגדות ציבורית,<sup>930</sup> לפחות בשלב זה.<sup>931</sup>

930 ודוק: מי שאכל בחדר-האוכל הצבאי, עמד בתור למרפאות חיל הרפואה או המתין לתיקון רכב במוסך צבאי חש להערכתו קנאה בדור הנוכחי של חיילי צה"ל, אשר נהנים משירותים אזרחיים. קשה לי לראות חייל ותיק כזה עומד מול הקריה ומפגין בדרישה להמשך ביצוען של פעילויות אלה בצבא. לעומת זאת, כאשר לפעילות מסוימת הנעשית בצבא יש היבטים חברתיים, ויש לה "שדולה" ציבורית-חברתית – לרבות במשרדי הממשלה האזרחיים וברשויות המקומיות הנעזרים בשירותים אלה – הצבא אינו מצליח להגיע להפרטה מוחלטת של הפעילויות.

931 על האפשרויות להגביל את ההפרטה בצה"ל על-פי ועדת ברודט ראו להלן ה"ש 1250–1253 והטקסט שלידן.

## 4. עדיין צבא העם: האם חל שינוי בהגדרת תפקידיו של צה"ל?

## (א) מעמדו של הצבא מ־1948 ועד 2012

סקרי דעת-קהל מעלים את הממצאים המסוכמים בטבלה 3.

טבלה 3: אמון הציבור במוסדות שונים במדינה<sup>932</sup>

| אמון הציבור | בצה"ל | בבית- המשפט העליון | בנשיא המדינה | במשטרת ישראל | בראש הממשלה | בכנסת ישראל | בתקשורת |
|-------------|-------|--------------------|--------------|--------------|-------------|-------------|---------|
| 2000        | 90    | 84                 | 58           | 67           | 60          | 51          | 57      |
| 2003        | 83.2  | 69.8               | 67.5         | 66.4         | 52.8        | 51.3        | 48.6    |
| 2006        | 78.4  | 66.5               | 63.8         | 43.2         | 41.5        | 32.7        | 44.0    |
| 2009        | 79.2  | 51.2               | 57.6         | 37.6         | 33.8        | 35.7        | 34.5    |
| 2012        | 85.2  | 73.4               | 78.6         | 60.9         | 56.4        | 52.7        | 46.3    |

מחקר נוסף (המתבסס על סקרים שנערכו בשנים 2003, 2006 ו-2009) מצא אף הוא כי בראש סולם האמון של המוסדות שנבדקו ניצב צה"ל, עם ציון ממוצע על-פני העשור של 74.3%, לאחריו האוניברסיטות (70.1%) ובית-המשפט העליון (64.1%), ובפער ניכר אחריהם – מוסדות הדת (43.1%), התקשורת (40%) והכנסת (34.3%). לדברי החוקרים, "במהלך העשור הייתה עלייה עקבית באמון שניתן לצה"ל, שעה שבמעמדו של ביהמ"ש העליון חל פיחות משמעותי"<sup>933</sup>.

המסקנה העולה מן הסקרים היא שהצבא הוא לא רק הרשות הזוכה באמון הגבוה ביותר של אזרחי המדינה באופן עקבי, שיטתי וארוך-טווח, הוא גם שומר על מיקומו זה הן בתקופות הגאות והן בתקופות השפל של אמון הציבור במוסדות המדינה האחרים.<sup>934</sup>

932 ראו יעל הדר "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון" פרלמנט 63 (2009) [www.idi.org.il/Parliament/2009/Pages/2009\\_63/B/b\\_63.aspx](http://www.idi.org.il/Parliament/2009/Pages/2009_63/B/b_63.aspx) (להלן: יעל הדר "אמון הציבור"); אשר אריאן, תמר הרמן, ניר אטמור, יעל הדר, יובל לבל והילה צבן מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008: בין המדינה לבין החברה האזרחית (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008) [www.idi.org.il/media/213567/madad\\_last\\_file.pdf](http://www.idi.org.il/media/213567/madad_last_file.pdf); תומר זרחין "עשור של סקרים: שוקם אמון הציבור במוסדות המדינה" הארץ 6.9.2012, 8.

933 ראו אפרים יער ויסמין אלקלעי אמון במוסדות וגאוה בהישגיה של ישראל בעשור הראשון של שנות האלפיים 4 (מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה, 2010) [www.neaman.org.il/Neaman2011/userdata/SendFile.asp?DBID=1&LNGID=2&GI.D=2229](http://www.neaman.org.il/Neaman2011/userdata/SendFile.asp?DBID=1&LNGID=2&GI.D=2229).

934 המחקרים מצביעים על תנודתיות באמון הציבור ברשויות המדינה, לרבות הצבא, הן לאורך זמן והן בעקבות אירועים נקודתיים. כך, למשל, סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה משנת 2012 (תמר

אומנם, נתונים השוואתיים מראים כי במדינות מערביות רבות הציבור נותן אמון בצבאו (הכפוף לממשלה האזרחית) הרבה יותר מאשר לרשויות הפוליטיות (שהן אלה שמתקצבות את הצבא, קובעות את משימותיו וממנות את ראשיו).<sup>935</sup> אולם להערכתו, קיים עדיין הבדל משמעותי בין צה"ל לבין צבאות זרים, ומעמדו של צה"ל בציבור הישראלי גבוה מזה של צבאות אחרים בארצם. מכאן נגזרות משימותיו האומיות של צה"ל וגם הציפיות המושמעות לעיתים שראשי הצבא יביעו את דעתם המקצועית באופן עצמאי, אף שהדבר מעורר כמובן קושי לנוכח כפיפותו של הצבא לממשלה הנבחרת.<sup>936</sup> לדעתי, יש ממש בהערכה כי "מידת האמון בצה"ל גבוהה כל כך משום שזהו הגוף המזוהה ביותר עם המדינה, ולא ניתן לראות את המדינה והצבא נפרדים זה מזה... וייתכן שהאמון גבוה משום שרוב אזרחי ישראל היו בצבא או שילדיהם שירתו בו, והוא חלק מהזהות הישראלית".<sup>937</sup> אבל תיאור זה אינו משקף את הישגה הגדול של מערכת

הרמן, ניר אטמור, אלה הלר ויובל לבל **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2012** 66 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012) ((דיווח על ירידה באמון הציבור בנשיא המדינה מ-63.8% בשנת 2006 לשיעור של 20.5% בשנת 2007, ועל שיקומו ההדרגתי משיעור של 45.7% בשנת 2008 ועד ל-78.6% בשנת 2012. ירידה באמון הציבור בצבא בשנת 2007 דווחה על-ידי יובל אזולאי "סקר: אמון הציבור בצה"ל – הנמוך ביותר זה שבע שנים" **הארץ** 27.11.2007 [www.haaretz.co.il/misc/1.1551865](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1551865) על השפעתה של פרשת הרפז על אמון הציבור בצה"ל ראו "מסמך הרפז" ויקיפדיה 1.8.2013 [he.wikipedia.org/wiki/הרפז](http://he.wikipedia.org/wiki/הרפז).

935 יעל הדר "אמון הציבור", לעיל ה"ש 932. כן ראו: Jeffrey M. Jones, *Americans Most Confident in Military, Least in Congress*, GALLUP (June 23, 2011), [www.gallup.com/poll/148163/Distrust](http://www.gallup.com/poll/148163/Distrust). לתמונה רחבה יותר ראו: *Americans-Confident-Military-Least-Congress.aspx* Discontent, Anger and Partisan Rancor, PEW RESEARCH (Apr. 18, 2010), [www.people-press.org/2010/04/18/distrust-discontent-anger-and-partisan-rancor/](http://www.people-press.org/2010/04/18/distrust-discontent-anger-and-partisan-rancor/).

936 לעיתים נראה כאילו הציפייה היא שהרמטכ"ל – וההקבלה למשרד האוצר בעניין זה אינה מקרית – יהיה "המבוגר האחראי", קרי, "הגורם המקצועי" שימנע את הפוליטיקאים מלהפעיל את צה"ל לא לצורך (ניתן לתמוה על ציפייה זו בהינתן שרבים משרי הביטחון נשאו בעצמם בתפקידים בכירים בצה"ל בעברם). השוו, למשל, יגיל לוי "זכות הצבא להשמיע קול" **הארץ** 8.8.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1796775](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1796775); אמיר אורן "האם בני גנץ יהיה זה שיעצור את התקיפה באיראן" **הארץ** 27.7.2012 [www.haaretz.co.il/magazine/1.1786821](http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1786821); עמוס הראל "ברק: ההנהגה האיראנית איננה רצינונית. תפקידו של צה"ל לבנות יכולת מבצעית" **הארץ** 26.4.2012 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1694596](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1694596); ראובן פדחצור "מרד הגנרלים השלישי" **הארץ** 2.5.2012 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1698090](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1698090). השוו בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 60; יורם גבאי "מה יכולים אנשי מערכת הביטחון ללמוד מיגאל ידין" **TheMarker** 27.8.2012 [www.themarker.com/opinion/1.1810083](http://www.themarker.com/opinion/1.1810083): "הממשלה והכנסת הן ריבוניות להחליט; הדרג הביצועי חייב לעמוד על דעתו, אחריותו היא מוחלטת על הביצוע, לא על האידיאולוגיה והפוליטיקה." לדיון מורחב ראו פנחס יחזקאל **יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי-מדיני ובין הדרג הצבאי** (אוניברסיטה משודרת ומשרד הביטחון – ההוצאה לאור, 2005).

937 אם כי נוסף על כך ניתן לראות כי "התנודות במידת האמון בצבא קשורות לאופן שבו הציבור מעריך הצלחה או כישלון של פעולות צבאיות ומלחמות". לדוגמה, החוקרים סבורים כי מבצע "עופרת

הביטחון: אכן, למן הקמת המדינה חלו שינויים במעמד הצבא, אולם צה"ל, הרבה יותר מרשויות המדינה האחרות, הצליח לשמור על מעמדו הממלכתי, האפוליתי. צה"ל עצמו מקפיד לשמור על אתוס "צבא העם". מכאן הציפייה של הציבור בישראל שצה"ל לא יתמקד רק בפעילויות צבאיות – כלומר, לא ינסה למלא רק את התפקידים הישירים שמעניינים אותו עצמו – אלא ימלא גם תפקידים לאומיים, וכך יתרום את חלקו לקהילה, שהרי הוא "צבא העם", כאמור. ודוק: גם אם אתוס הגיוס ל"צבא העם" אינו מדויק עובדתית, גם אם גיוס כללי אינו יעיל כלכלית, וגם אם המודל כולו אנכרוניסטי – עדיין מדובר בחלק משמעותי מיסוד התמיכה הציבורית בצה"ל, והוא עומד בבסיסו של הגיוס הנרחב שנעשה על-פי חוק שירות ביטחון, ואשר מעמיד כוח-אדם איכותי ורב לרשות צה"ל. רשויות הצבא ערות כמוכן למצב דברים זה.

השילוב של הצרכים הפונקציונליים של שנות הבראשית, מצבה הבטחוני הייחודי של ישראל והאידיאולוגיה שהנחתה את ממשלות ישראל בבניית הצבא הביא לידי כך שצה"ל נהנה למן הקמתו ממעמד ציבורי ייחודי בישראל. לדעת רוב הציבור, אין מדובר ב"סתם" עוד רשות של המדינה, זו המופקדת על בטחון החוץ של ישראל.<sup>938</sup> צה"ל השכיל לשמור על דימויו הבראשיתי כרשות ממלכתית, אפוליתית, לאומית ומלכתית, וזה סוד מעמדו הציבורי וכוחו. אלא שזה גם סוד ציפייתו של הציבור להמשך הסימביוזה בין "העם" לבין "הצבא" – לא רק הסכמה לגיוס-חובה בעין, אלא גם דרישה לאכיפתו הקפדנית והשוויונית, וציפייה שצה"ל ימשיך לנהוג באופן "ממלכתי", ולא מגזרי, בתמיכתו בפרויקטים לאומיים, במיוחד בתקופה של צמצום בהיקף השירותים שהמדינה מעניקה.

חשוב לציין כי עמדה זו שאני מייחס לציבור הישראלי, היוצרת את הרושם כאילו הממלכתיות הבן-גוריונית קפאה בזמן, אינה נובעת מכך שאני מייחס לציבור הערצה עיוורת של הצבא, תמימות כלשהי או חוסר במידע בדבר הכשלים של הצבא או בדבר עלותו של הצבא וחוסר היעילות הכלכלית של רבות מפעולותיו. כל אלה הם נחלת העבר. כיום קשה לשמור על סודות. כיום הציבור מדווח ומידע, כמעט בזמן-אמת, על כל פרט ופרט, החל בכשלים במלחמה ועד לתככים בלשכת הרמטכ"ל.<sup>939</sup> כיום הציבור

יצוקה" שנערך בראשית 2009 ברצועת עזה גרם לעלייה ניכרת באמון שהציבור רוחש לצבא: מ-71% בשנת 2008 ל-79% בשנת 2009. ראו יעל הדר "אמון הציבור", לעיל ה"ש 932.

938 ודוק: יש לזכור כי צה"ל הוא רק אחת מבין כמה רשויות שפועלות בשליטתה של ממשלת ישראל ואשר מופקדות על שלל היבטי הביטחון של המדינה. על תיחום הפעילות בין צה"ל לבין רשויות הביטחון האחרות של ישראל ראו להלן ה"ש 1034. אציין בשלב זה כי פקודת צבא הגנה לישראל, התש"ח-1948, קבעה בס' 4 כי "אסור להקים או לקיים כל כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה לישראל", וכי חוק-יסוד: הצבא הבהיר אף הוא, בס' 6, כי "אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה לישראל אלא על פי חוק". לאופן יישומה של הוראה זו ראו קרמניצר ובנדר, לעיל ה"ש 513, בעמ' 80-83.

939 השוו בעניין זה בין "העסק הביש", שהיה תחת אפול כבד, לבין הדוחות שביקרו את מלחמת לבנון השנייה ואת פרשת הרפז. ראו "העסק הביש" ויקיפדיה 25.8.2013 he.wikipedia.org/wiki/

יודע כמה עולה לו השירות הצבאי על כל רכיב שבו: רציתם אימונים רבים יותר בצה"ל לאחר מלחמת לבנון השנייה? עלותו של תרגיל מילואים אוגדתי מלא היא 22 מיליון ש"ח, עלותה של פצצת עשן היא 1,985 ש"ח, ועלותו של יום מילואים היא 540 שקלים לכל חייל.<sup>940</sup> רציתם שקיפות בתקציב? כותרת לא-ידידותית מסבירה לאן מס ההכנסה שלנו הולך: "לאן הולך הכסף מהמשכורת? 11 שקל לגמלאי צה"ל ו-25 שקל לכבישים".<sup>941</sup> רציתם גיוס חרדים? בשנת 2011 עלה גיוס החרדים למדינה 90 מיליון ש"ח.<sup>942</sup> רוצים להסיט קרניים בטחוניות כדי לבנות לגובה במרכז הארץ? העלות היא כ-100 מיליון ש"ח.<sup>943</sup>

דוח מבקר המדינה על השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה, ובעקבותיו דיון שהתקיים בכנסת, הבהירו לציבור את ההיקף העצום של נכסים קרקעיים שבידי צה"ל, אשר פנינים יאפשר בנייה מסיבית של דירות, אשר תניב כסף רב לקופה הציבורית

- 
- העסק הביש; "מלחמת לבנון השנייה" ויקיפדיה 4.9.2013 [he.wikipedia.org/wiki/מלחמת\\_לבנון\\_השנייה](http://he.wikipedia.org/wiki/מלחמת_לבנון_השנייה); "מסמך הרפז" ויקיפדיה, לעיל ה"ש 934.
- 940 ראו עמוס הראל "6 שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה", לעיל ה"ש 864.
- 941 "מאחורי המלים התמימות 'מס הכנסה' המופיעות בתלוש המשכורת מסתתרים, בין היתר, משרדי הממשלה. הרווחתם 10,000 שקל? אנשי הקבע של צה"ל קיבלו מכס 22 שקל." אורן מג'ר "לאן הולך הכסף מהמשכורת? 11 שקל לגמלאי צה"ל ו-25 שקל לכבישים" **TheMarker** 6.8.2010 [www.themarker.com/career/1.581969](http://www.themarker.com/career/1.581969).
- 942 אלמסי "יישום חוק טל", לעיל ה"ש 668, בעמ' 35; מוטי בסוק "גיוס חרדים ב-2011 עלה למדינה 90 מיליון שקל" **הארץ** **TheMarker** 10.7.2012, 5.
- 943 רנית נחום-הלוי "משרד הביטחון יסיט את הקרניים הביטחוניות המונעות בנייה לגובה במרכז" **TheMarker** 31.8.2011 [www.themarker.com/realestate/1.1135549](http://www.themarker.com/realestate/1.1135549) (להלן: נחום-הלוי "משרד הביטחון יסיט את הקרניים") ("קרני התקשורת של מערכת הביטחון מעכבות את הקמתן של עשרות אלפי דירות באזור גוש דן, השרון והשפלה... לטענת משרד הביטחון, עלות הסטת הקרניים היא כ-100 מיליון שקל"). ואין מי ששואל מדוע מלכתחילה נבנו קרני התקשורת באופן שמונע את התפתחות הבנייה. ואין מי ששואל אם דבר טוב הוא שמערכת הביטחון זוכה בהקלות בהליכי תכנון ובנייה, או אם דבר חכם הוא שמפקדה צבאית מרכזית – ולכן מתקן הצפוי להתקפות אויב בזמן מלחמה – שוכן בלב שכונות מגוריים בתל-אביב. השוו ניר מן "חברי המטכ"ל בלב המטרופולין – כשהפצצה תיפול על הקריה בתל אביב" **הארץ** 9.6.2012 [www.haaretz.co.il/magazine/](http://www.haaretz.co.il/magazine/) 1.1724778 (להלן: ניר מן "כשהפצצה תיפול על הקריה בתל אביב"); שביט ריסין "בסיס הקריה כפצצה מתקתקת: היבטים משפטיים ופונקציונאליים עלמ"ה" [www.alma-ihl.org.il/opeds/rissin-proportionality-and-the-kirya0712](http://www.alma-ihl.org.il/opeds/rissin-proportionality-and-the-kirya0712); אהרון ברוכין, עמירם אורן ורפי רגב "ההגמוניה התכנונית של מערכת הביטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד" **מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל** (עמירם אורן עורך, מכון ון ליר בירושלים, 2009). לתיאור המאבק החברתי והמשפטי שנוהל נגד פרויקט הבנייה הצבאית בעתלית, ולביקורת על המעמד המיוחד שחוק התכנון והבנייה מעניק למערכת הביטחון, ראו אורן פרוז ואסתר רוזנבלום "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הביטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001–2003)" **מחקרי משפט** כג 371 (2007).



ועשויה גם להקל את מצוקתם של ציבור הרוכשים.<sup>944</sup> יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, חבר-הכנסת אורי אריאל (האיחוד הלאומי), אמר במהלך דיון הוועדה בנושא פינויים של מחנות צבאיים נטושים והחזרתם למנהל מקרקעי ישראל כי "מדובר בנושא חשוב ביותר, כי נוצרה תחושה שלצה"ל יש מדינה, והקרקעות הרבות כולל במרכזי הערים משפיעות על יוקר המחיה של כולנו. המציאות לא יכולה להישאר כפי שהתנהלה 60 שנה. ולא ייתכן שצה"ל ימשיך להחזיק כל-כך הרבה שטח ללא צורך".<sup>945</sup> עורך **TheMarker**, גיא רולניק, מסביר בבירור את מה שהציבור, לשיטתו, עדיין אינו מבין:

"[הישראלים] עדיין לא הבינו שלצד ההון-שלטון וועדי המונופולים יש חונטה שלישית שקובעת את סדר היום הכלכלי והחברתי בישראל, ובראשה עומד כיום [שר הביטחון] אהוד ברק – ולצדו מאות גנרלים בדימוס שזרועים בכל חלקי הפוליטיקה, המגזר הציבורי והמגזר העסקי."<sup>946</sup>

אני, לעומת זאת, מייחס לציבור הבנה ברורה של מצב הדברים,<sup>947</sup> אך גם רצון לשמור על המודל הממלכתי, היציב, של "צבא העם", תוך נכונות לשאת במחיר הכלכלי של מצב דברים זה.<sup>948</sup>

944 ראו, למשל, עופר פטרסבורג "כמה שווה הנדל"ן של מערכת הביטחון?" **ynet** 16.8.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4269373,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4269373,00.html) (מבדיקת העיתון עולה כי "אפשר לפתור את הבעיות בתקציב המדינה בדרך אחרת: צה"ל ומשרד הביטחון מחזיקים בקרקעות בשווי של למעלה מ-40 מיליארד שקל באזורי הביקוש עם פוטנציאל בנייה של עשרות אלפי דירות").

945 ראו נמרוד בוסו "משרד הביטחון: אדמות מחנה צה"ל בגבול גבעתיים ישוקו תוך שנתיים" **TheMarker** 18.6.2012 [www.themarker.com/realestate/1.1734090](http://www.themarker.com/realestate/1.1734090). כן ראו "מבקר המדינה נגד תופעת 'צבא ההגנה לנדל"ן'" **ynet** 29.3.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4049141,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4049141,00.html) ("כפעם הבאה שתידרשו לשלם הון עתק עבור קורת גג, כדאי שתכירו את אחת הסיבות המרכזיות: צה"ל, שמחזיק כמעט 55 אלף דונם ליד מרכזים עירוניים, לא ממהר לפנות בסיסים ולהחזירם למדינה"). ראו גם חיים לוינסון "בדיקת 'הארץ': צה"ל מתמהמה בפניו קרקעות אטרקטיביות במרכז הארץ" **הארץ** 12.8.2011 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1372660](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1372660). לתיאור אזורי הארץ שהם מוקדי החיכוך העיקריים בין התשתית הצבאית לבין הצרכים האזרחיים ראו עמירם אורן ורפי רגב **ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל** 355–353 (2008) (להלן: אורן ורגב **ארץ בחאקי**). נחזור לנושא זה להלן בחלק ג(ב)7(2).

946 גיא רולניק "הון-שלטון-ביטחון והבלתי מחוברים שמשלמים את החשבון" **Markerweek** 2.8.2012 [www.themarker.com/tv/1.1792257](http://www.themarker.com/tv/1.1792257). מעניין שבנאום הפרידה שלו, לאחר שמונה שנות נשיאות, הזהיר הנשיא והגנרל בדימוס אייזנהאואר מפני השפעת התשלובת הצבאית-התעשייתית. ראו: *Military-Industrial Complex*, WIKIPEDIA, 8.9.2013, [www.en.wikipedia.org/wiki/Military%E2%80%93Industrial\\_complex](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Military%E2%80%93Industrial_complex).

947 השוו סמי פרץ "המגזר הציבורי תקוע. צריך לעזור לו. בשבילו. בשבילנו" **הארץ** **TheMarker** 31.7.2012, 2 ("אנחנו יכולים לאהוב מאוד את המורה של הילד, אבל להשמיץ את מערכת החינוך

אין חולק על כך שלמן הקמת המדינה חלו שינויים דרמטיים בחברה הישראלית, ואין ספק שיוקרתו של הצבא והאמונה במקצועיותו ובאמינותו נפגעו בעקבות פעילותו במלחמת יום הכיפורים, במלחמת לבנון הראשונה, באינתיפאדה הפלסטינית ובאירועים נוספים.<sup>949</sup> ייתכן גם שחל בישראל "פיחות במודל הקולקטיביסטי, הממלכתי, של מדינת-האומה-במדים שבמרכזה עמד צבא-האומה"<sup>950</sup> – והדבר אף תואם את הירידה הכללית שחלה באידיאולוגיה הקולקטיביסטית; בישראל ואת עליית האינדיווידואליזם – אבל איני משוכנע שבן-אליעזר צודק בטענתו כי בעשורים האחרונים "מתחוללים שינויים של ממש ביחסה של החברה הישראלית לפרויקט הקרוי צבא ומלחמה" או בראותו בשינויים שחלים "עדות לכך שישראל נמצאת בפתחו של עידן חדש, פוסט-הגמוני".<sup>951</sup>

באופן ספציפי יותר, כותבים רבים מדברים על הנתונים בדבר הירידה בהנעת לגיוס לצה"ל בקרב קבוצות "האליטה הישנה" והעלייה בהנעת בקרב קבוצות אחרות בחברה הישראלית, במיוחד מזרחים ודתיים לאומיים.<sup>952</sup> אחזור לנושא זה בהמשך הפרק, אולם אציין כי איני סבור ששינויים אלה הובילו לפיחות משמעותי בהיקף הגיוס או במעמדו של צה"ל או בתמיכה בו, והדברים מרשימים במיוחד לנוכח הפיחות שחל במעמדם של מוסדות לאומיים וממלכתיים אחרים.

תחום שיתכן כי חל בו שוני, כפי שחלק מן המלומדים בתחום סבורים, הוא תפיסתה של הנהגת צה"ל בנוגע לתפקידה שלה ולייעודו של צה"ל. להלן נרחיב מעט בנושא זה.

שלנו... להיות גאים בחיילים שלנו, אבל לזעום על בזבוזי מערכת הביטחון... אלה הפערים המוכרים כל כך במגזר הציבורי בישראל: איים של מצוינות ואכפתיות, לצד בזבזנות, בירוקרטיה וסיאוב".  
948 ודוק: קשה מאוד להגדיר במדויק את כל הטענות שעלו בהפגנות 'המחאה החברתית' של קיץ 2011, וייתכן שקו הטיעון הבא הוא דמגוגי, אבל סבורני שיש בו משהו: האם מחאות אלה מופנות נגד הצבא או תקציב הביטחון? האם היו הפגנות בדרישה שצה"ל יפנה שטחים ובמהירות כדי לאפשר בנייה אזרחית בתחומן? לא ולא. ככל שעלה נושא הגיוס, הדרישה הייתה להרחיב את "צבא העם" ולהחיל את הגיוס גם על החרדים. בהתאם, לא הייתה כל התייחסות כמעט לנושא עלותה של מערכת הביטחון, וכאמור עלות זו מובהרת לציבור הישראלי בדרכים רבות ומגוונות. גם ברוח טרכטנברג, שאותו אני רואה כניסיון המשמעותי ביותר של הממסד הישראלי להפנים את דרישות המפגינים ולהתמודד איתן, אין כל התייחסות לנושאים אלה. ראו "שיתוף הציבור – הוועדה לשינוי חברתי כלכלי" – [www.hidavrut.gov.il/](http://www.hidavrut.gov.il/); והשוו "דו"ח טרכטנברג ודו"חות מומחי המחאה – הבדלים מרכזיים" **עבודה שחורה** 6.10.2011 [www.blacklabor.org/?p=38262](http://www.blacklabor.org/?p=38262). עוד בנושא של שחרור משאבים צבאיים לטובת צרכים לאומיים ואזרחיים ראו להלן חלק ג(ב).

949 ראו, למשל, פלד ושפיר, לעיל ה"ש 375, בעמ' 278–279.

950 לדיון ולניתוח ראו אורי בן-אליעזר "החברה הצבאית והחברה האזרחית בישראל: גילויים של אנטגוניזם מיליטריזם ונאו-מיליטריזם בעידן פוסט-הגמוני" **בשם הביטחון – סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה** 29 (מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אליעזר עורכים, 2006). ראו גם את המקורות הנזכרים שם.

951 ואשר "יש המכנים אותו 'פוסט-מודרני'". שם.

952 ראו פלד ושפיר, לעיל ה"ש 375, בעמ' 279. ביתר פירוט ראו יגיל לוי **מצבא העם לצבא הפרופריות**, לעיל ה"ש 818.

**(ב) פיקוד צה"ל והשפעת האוצר על יחסו ל"צבא העם"**

מהי עמדתם של ראשי הצבא בנוגע להיותו של צה"ל "צבא העם" – מודל שמחייב לגייס חיילים ולעשות בהם שימוש לא רק על-פי הצרכים המבצעיים של הצבא? הערכתי היא כי למן הקמת צה"ל ועד ימינו נקרעים ראשיו בין עמדתם כראשי ארגון מקצועי לבין הבנתם כי לצבא הישראלי, כמו גם להם עצמם כחלק ממנו, יש מעמד מיוחד בחברה הישראלית.

**מחד גיסא**, בתפקידם המקצועי שאיפתם המובנית והמוכנת של ראשי הצבא היא להקדיש את מירב המשאבים העומדים לרשותם להשגת התוצאה הבטחונית הטובה ביותר. מנקודת-מבט זו, הקדשת חלק משמעותי ממסלול השירות של חיילי חי"ר לפעילות דוגמת התיישבות או לימוד תורה יכולה להיראות לא-עניינית, ואף להיתפס כפוגעת בתפקיד-הליבה של חייל – הכנה לחימה ויציאה לפעילות כנדרש.

**מאידך גיסא**, גם אם ראשי הצבא שואפים להעביר את צה"ל ממודל של "צבא העם", שפירושו גיוס בהיקף נרחב לתקופת שירות קצרה ושחרור החיילים זמן קצר למדי אחרי סיום הכשרתם, למודל של "צבא מקצועי", שבו יוכשר מספר קטן בהרבה של חיילים לקריירה צבאית ממושכת, הם מבינים היטב כי מודל אחרון זה אינו ישים. כמי שחיים בחברה הישראלית, הם ובני משפחותיהם, ובמיוחד במסגרת תפקידם בסגל הפיקוד הבכיר של צה"ל, ראשי הצבא מבינים היטב כי דווקא מודל הגיוס והשירות הייחודי של צה"ל הוא שמקנה לו ולמפקדיו מעמד מיוחד בציבור הישראלי, והוא המבטיח, מבחינה מעשית, את הגיוס של מספר החיילים הנדרש. בקרב האוכלוסיות הרחבות שבהן גיוס לצה"ל הוא נורמה, אחוז ההשתמטות נמוך וההִנְיָעה של המגויסים לשירות גבוהה.<sup>953</sup> בכך מוקנית לצה"ל גישה למאגר כוח-אדם נרחב, איכותי ובעל הִנְיָעה גבוהה לשירות. ארחיב בכמה מילים:

אין ספק שהטעמים הפונקציונליים לשימוש בצה"ל לשם השגת מטרות לאומיות פחתו מאוד. אבל רבים מהשיקולים הערכיים, הסמליים, נותרו על כנם, והם נהנים מתמיכה ציבורית. מכאן הלחץ הציבורי לא לפגוע בפרויקטים כאלה, גם אם הדבר הגיוני מטעמים מקצועיים ותקציביים, וגם אם הן צה"ל והן האוצר תמימי-דעים שאין טעם לקיימם בצה"ל. הנה כי כן, לפנינו אחד מאותם מקרים נדירים שבהם שיקולים ערכיים גוברים על שיקולי יעילות גם בישראל של 2013.

לשון אחר, גם ראשי הצבא מודעים לצורך להמשיך לקיים את האתוס של הצבא כבעל תפקידים חברתיים, כדי לשמור על התמיכה הציבורית בו. גם אם הסתמן בצה"ל

953 כפי שציין פרופ' מאוטנר, "צעירים וצעירות ישראליים אינם מתגייסים לצה"ל רק, ואפילו לא בעיקר, משום שחוק המדינה מחייב אותם לעשות כן... לא פחות מכך, ואולי הרבה יותר, [נכונותם להתגייס] היא תוצר של מנגנונים תרבותיים רבי עוצמה הפועלים על ישראלים מראשית ימי ילדותם והמתבנתים אותם לקבל כמובן מאליו הן את עצם הגיוס והן את סיכון החיים הכרוך לעיתים במהלך השירות". מאוטנר "גלי צה"ל", לעיל ה"ש 600, בעמ' 12. מנגנונים אלה חסרים או מנוטרלים על-ידי מנגנונים תרבותיים אחרים בקרב אוכלוסיות שאינן מתגייסות, שבהן הצינווי החברתי לקיים פעילות אחרת – כגון לימודי תורה, שמירה על מידות אמוניות או נישואים בגיל מוקדם – מקבל קדימות.

מהלך של מעבר ממודל של שליחות למודל מקצועי,<sup>954</sup> וגם אם חלק מראשי הצבא חתרו לכך, הוא לא התרחש. לא רק שמודל הגיוס נותר כשהיה, ראשי הצבא עושים מאמץ-על לקיימו, משום שהם מבינים כי עליהם לשמור מכל משמר על התחושה של המיועדים לשירות ביטחון כי "כולם מתגייסים לצבא העם" (בקרב קבוצות האוכלוסייה המתגייסות לצה"ל).<sup>955</sup> אם יעלה מספר הפטורים משירות ותיווצר ההערכה כי לא כולם משרתים – מה שנהפך זה כבר לאמיתה בהקשר של כוחות המילואים<sup>956</sup> – עלולה להיווצר תחושה ש"מי שמשרת פראייר". במצב זה מספר המתגייסים והתניעה שלהם לשירות עלולים לרדת אל מתחת למסה הקריטית הדרושה לצה"ל, דבר שיהיה בעייתי מאוד לבטחון ישראל.

בכל-זאת ניתן לראות, למן שנות השמונים, נטייה גוברת של ראשי הצבא להביע עמדה התומכת ביתר התמקצעות של צה"ל, כלומר, במיקוד המשאבים במטרות הצבאיות. מדיניות זו משמעותה צמצום המטלות הלאומיות המופקדות בידי צה"ל, ובשנים האחרונות – אזורו והפרטה של פעילויות שאינן בליבת הפעילות המקצועית של צה"ל.

אנשי מדע המדינה העוסקים בתחום ערים היטב למגמות אלה, אך לטעמי הם אינם מעניקים משקל מספיק לכוחות המאזנים, שבגינם הנסיונות להפוך את צה"ל מצבא העם לצבא מקצועי לא צלחו, אינם צולחים ואיני רואה אותם צולחים בעת הקרובה. מיכה פופר סבור כי צה"ל בחר, למן שנות התשעים, "במוצהר ובעליל, לפעול במכוונות של התכנסות לייעוד הצבאי המובהק, כפי שביטא זאת באורח סמלי אהוד ברק בכנס הכניסה לתפקידו כרמטכ"ל בסתיו 1991: '...נשאף לצמצם כל מה שלא יורה' וכן '...נבנה צבא קטן וחכם'. המגמה הכללית ברורה – הצטמצמות תפקידו של הצבא לתחום המלחמה הצבאית באויבים חיצוניים".<sup>957</sup> אלא שלא רק שנשמעות בצה"ל גם התבטאויות אחרות, אלא שבפועל, גם לאחר עשרים שנה ויותר, שאיפות אלה לא מומשו. זאת ועוד, איני משוכנע שפופר צודק כאשר הוא מזהה "מעבר ברור" של צה"ל ממודל השליחות לכיוון המודל הצבאי המקצועי או "ירידה בתפיסת מרכזיותו של צה"ל

954 בלשונו של פופר, לעיל ה"ש 488, בעמ' 200–201.

955 אחד הנושאים המרתקים בחקר הצבא הוא זיהוי השינויים בהיקף הגיוס ובאופי השירות של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. לדיון בנושא זה, שבו לא אוכל להרחיב במאמר, ראו את ספריו החשובים של פרופ' יגיל לוי **צבא אחר לישראל**, לעיל ה"ש 537 ("משנות ה-70 החל הרכבו החברתי של הצבא להשתנות, וקבוצות חדשות התבלטו על חשבון קבוצות העילית המסורתיות" (שם, בעמ' 308); מדובר בעיקר באנשי "הכיפות הסרוגות", מזרחים, דרוזים ובדווים, וכן נשים והומוסקסואלים. לוי רואה את הצבא נהפך בהדרגה ל"מוקד של מאבקים בין-קבוצתיים בעלי אופי אתני-מעמדי... בין-תרבותי... ובין-מגדרי" (שם, בעמ' 17); יגיל לוי **מצבא העם לצבא הפריפריות**, לעיל ה"ש 818.

956 בוחבוט, לעיל ה"ש 834 (קצין המילואים הראשי של צה"ל מסביר כי "פחות מ-5% מהאוכלוסייה בחברה הישראלית עושים מילואים". לדבריו, "רק שלישי מכלל מערך המילואים עושים מילואים בפועל". אולם "80% מאלו שקוראים להם לשירות מגיעים בפועל").

957 ראו פופר, לעיל ה"ש 488, בעמ' 208.

בקרב בני-הנוער<sup>958</sup> – תהליך שלשיטתו "פירושו צמצום תפקידו – ולמעשה יכולתו – של הצבא לחנך לפטריוטיזם".<sup>959</sup> כשלעצמי אני סבור כי מדובר במגמות שיש כנגדן גם מגמות סותרות; אין מדובר בתהליכים ברורים, ובוודאי לא בשינוי שהושלם. באופן דומה איני משתכנע גם מניתוחו של בן-אליעזר, אשר מסביר כי סדרה ארוכה של תהליכים שהתרחשו בחברה הישראלית "גרמו לכך שצה"ל החל להידמות יותר ויותר לצבא ניאורופוסיונלי, המאופיין באתיקה של רציונליות אינסטרומנטלית".<sup>960</sup> בין תהליכים אלה מונה בן-אליעזר את ירידת כוחה של הממלכתיות, את ההיחלשות ההדרגתית של מודל ה"אומה במדים", את צמיחתה של המכוונות הכלכלית הניאו-ליברלית, ואת עלייתה בישראל של חברה אזרחית עם תנועות שלום וסרבני גיוס שלא נמנעו מלבקר את הצבא. טעמים נוספים כוללים את הירידה ביוקרתו של צה"ל ובמיצב החברתי שלו, וכן את הקיצוצים הכלכליים שנכפו על מערכת הביטחון. הואיל וצה"ל נסמך על גיוס רחב (אם לא כולל), "לא יכלו קציניו הבכירים להתעלם מהשינויים המתחוללים בחברה ומיחסה המשתנה של החברה לצבא... וכך הם ניסו, מצד אחד, להתאים את הצבא לשינויים אלה, ומצד שני, להשפיע על החברה שתתאים עצמה לצורכי הצבא".<sup>961</sup>

אני נוטה להסכים עם התיאור המפורט והמורכב יותר של יגיל לוי, שאליו התייחסתי לעיל.<sup>962</sup> מכל מקום, התוצאה הברורה היא, להבנתי, שמאמצע שנות השמונים של המאה העשרים ראשי צה"ל תומכים בצעדים המכוונים להתמקדות של צה"ל בפעילויות-הליבה המקצועיות שלו. הערכתי היא, כאמור, שראשי צה"ל זיהו בשלב מוקדם מאוד את הכיוון שאליו החלה הכלכלה הישראלית הולכת – צמצום תקציבים חברתיים, הפרטה במגזר הציבורי, ודרישה שרשויות יתמקדו ויתמקצעו, ויציעו שירות איכותי אבל גם יעיל כלכלית. כיוון זה תאם את שאיפותיהם המקצועיות של ראשי הצבא, אבל לא תמיד את רצון הציבור, אשר מוכן לשאת חוסר יעילות כלכלית בפעילותן

958 פופר מנמק את הדבר בפחות ניכר שחל בתחושת האיום הקיומי בישראל, בתהליכי גלובליזציה ועוד. ראו שם, בעמ' 208–209 (הציטוטים מעמ' 208).

959 ראו שם, בעמ' 209.

960 ראו בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 107. המונח "רציונליות אינסטרומנטלית" מתייחס למצב שבו בוחרים באמצעי כמכשיר טוב לקידום מטרה מבלי לקיים הערכה מוסרית שלו. במקום אחר מציין בן-אליעזר כי למן שנות השבעים והשמונים הקצונה הבכירה של צה"ל מדגישה יותר "את המרכיב הפרופסיונלי, לעומת הדור הראשון של הקצינים שהמרכיב האידיאולוגי היה מרכזי בהווייתם... אף-על-פי-כן... אין פירושו הדבר שהיא... א-פוליטית. רבים מחבריה, כמו קצונת הדור הראשון, צידדו לא-פעם בפתרונות כוחניים לבעיות המדיניות וניסו גם לשכנע את ההנהגה המדינית ליישם". אורי בן-אליעזר "האם הגנרלים שולטים בישראל? הציבור הצבאי-הפוליטי והלגיטימציה למלחמה באומה-במדים" **חברה במראה** 235, 250–251 (חנה הרצוג עורכת, 2000). ראו גם: Joseph Raz, *The Myth of Instrumental Rationality*, 1(1) J. ETHICS & SOC. PHIL. (2005).

961 ראו בן-אליעזר **מלחמותיה החדשות של ישראל**, לעיל ה"ש 511, בעמ' 108.

962 ראו דיון לעיל בחלק ג(ב).

של רשויות הצבא. כך, חלק מאותן פעילויות שראשי הצבא מבקשים לצמצם, מטעמים מקצועיים וכלכליים, הציבור דורש לא רק להמשיך לקיים, אלא גם תחת כנפי הצבא, ולעיתים קרובות באמצעות חיילים בשירות-חובה.

## 5. הפרטה בצה"ל – יישום

### (א) אזרוח והפרטה בצבא – מקורות התהליך ויישומו כיום

המונח "אזרוח" אינו חדש בשיח הישראלי. כפי שראינו, בהקשר הצבאי הוא הופיע פעמים רבות בהתייחס להיאחזויות נח"ל שנהפכו מהתיישבות צבאית לאזרחית.<sup>963</sup> אבל בראשית שנות התשעים החל המונח להופיע בהקשרים שבהם היינו משתמשים כיום במונחים "מיקור חוץ" או "הפרטה".<sup>964</sup>

הדיון היחיד שמצאתי בנושא "אזרוח" (או "הפרטה") בכתב-העת הצבאי **מערכות** היה בשנת 1998.<sup>965</sup> מדובר בגיליון שהוקדש ל"מהפכת התרבות הארגונית בצה"ל" שעליה הכריז הרמטכ"ל ליפקין-שחק בשנת 1996 "במגמה להשיג שיפור בשימוש האופטימלי במשאבים העומדים לרשותנו על מנת לייצר יותר ביטחון".<sup>966</sup> את המאמר בנושא אזרוח, שהופיע בגיליון זה, כתב ראש מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל ארז סברדלוב.<sup>967</sup> סברדלוב מסביר כי אזרוח עשוי לקדם את צה"ל בהשגת שלוש ממטרותיה של "מהפכת התרבות הארגונית" שעליה הוכרז בצה"ל: (1) **שיפור איכות הביצוע**, העשוי לנבוע מכך שאזרחים ימלאו תפקידים פרקי-זמן ארוכים יותר ממקביליהם במדים; (2) **חיסכון כלכלי**, באותם מקומות שבהם עלותו של הגורם האזרחי שימלא את התפקיד תהיה נמוכה מזו של לובש המדים; (3) **שיפור תדמיתו של צבא-הקבע**,<sup>968</sup>

963 ראו לעיל חלק ב5(ב). כן ראו, למשל, "כרם-שלום ישוב-קבע" דבר 16.5.1968, 2 (בטקס האזרוח ישתתפו שר החקלאות, אלוף פיקוד הדרום...). הקשר צבאי נוסף שבו המונח מופיע פעמים רבות הוא צמצום פעילותו של המנהל הצבאי שהוחל בשטחים שנוספו לישראל לאחר מלחמת ששת-הימים או מתן אזרחות ישראלית לכל תושבי הגדה במקרה ששטחיה יסופחו לישראל. לדוגמות ראו, למשל, דניאל בלוך "דברי דיין בטלוויזיה עוררו רוגז בקרב שרים" דבר 21.10.1979, 2 (דיין הציע לאזרח באופן חד-צדדי את הממשל הצבאי אם ישתרר קיפאון בשיחות האוטונומיה); מרדכי נסיהו "שלום – לא הלכה למעשה אלא מעשה להלכה" דבר 22.8.1969, 6 (המדבר על המשמעות של סיפוח הגדה ואזרוח הפלסטינים).

964 במאמר משנת 1998 הגדיר ראש מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל את המונח "אזרוח" של מטלות צבאיות כ"תהליך שתכליתו להביא לכך שחלק מן המשימות והתפקידים בצה"ל יתבצע בידי אזרחים או ארגונים אזרחיים במקום על-ידי לובשי מדים". ראו ארז סברדלוב "אזרוח תפקידים בצה"ל" **מערכות** 42, 358 (1998).

965 ראו **מערכות** 358 (1998) [www.maarachot.idf.il/PDF/FILES/9/110019.pdf](http://www.maarachot.idf.il/PDF/FILES/9/110019.pdf)

966 כפי שמתאר את הדברים סגן הרמטכ"ל דאז שאול מופז, שם, בעמ' 1.

967 ראו סברדלוב, לעיל ה"ש 964.

968 "התרבות מספרן של משרות צבא הקבע לאורך השנים פגעה – כך חושבים רבים – בתדמית החיצונית והפנימית של שירות הקבע כשליחות חברתית וכסמן של איכות מקצועית גבוהה מאוד." צמצום מספרם של לובשי המדים ישקם, לדעת סברדלוב, את "הדימוי הציבורי של לובשי המדים

ולמעשה מיקוד הצבא במטרות-הליבה שלו, שבהן הוא מתמחה ואף זוכה באהדה ציבורית. סברדלוב ער לבעיות שהאזרוח צפוי לעורר,<sup>969</sup> אולם ברי כי הוא מאמין בצורך של צה"ל "להתכנס" לתפקידי-הליבה שלו. הוא מציע חלוקה של תפקידי שירות-הקבע בצה"ל ל"שכבות" שונות ומגוונות, ובשכבות שעניינן תמיכה לוגיסטית, תכנונית ואחרת הוא רואה מקום לאזרוח.<sup>970</sup> סברדלוב מדגיש מאוד את "הזכות והחובה ללבוש מדים", ומעלה את השאלה מי ימלא תפקידים בעבור מערכת הביטחון במדים ומי יעשה זאת כאזרח, ללא מדים. הוא מציין כי אזרחים (אני מניח שמדובר באזרחים עובדי צה"ל) "משרתים בצה"ל בתפקידים חשובים ורבים זה שנות דור. אולם המציאות היא שרובם המכריע של תפקידי האזרחים כיום הינו... תפקידים על 'רצפת הייצור' במרכזי שירות לוגיסטיים... או תפקידי ניהול בדרג זוטרה או בינוני בעלי אופי טכני ביסודם. באגפי המטכ"ל... היקף הפעלת אזרחים בתפקידים מן המניין הינו כמעט זניח".<sup>971</sup> נראה שאלה היו פני הדברים בשלהי שנות התשעים, אך הדברים אינם ברורים כל צורכם הואיל ומקורות המידע מוגבלים.

דוד עברי – אשר מילא תפקידים צבאיים ובטחוניים רבים, לרבות מנכ"ל משרד הביטחון במשך עשור<sup>972</sup> – תיאר את התהליך בהרצאה שנשא בשנת 2004, ובה תיאר את ראשית התהליך לסוף שנות השמונים:

"אם אתם לא יודעים, משרד הביטחון היה גם ספק בעצמו, היתה לו מגזרה לבגדים בנצרת... היו עוד [מ]גזרות בכל כפרי הדרוזים... ההחלטה היתה... שמשרד הביטחון יפסיק להיות ספק... זה כבר נדמה לי ב-88 גמרנו את כל המעבר הזה ועברנו להפרטת התעשיות."<sup>973</sup>

כאוכלוסייה מובחרת. דימוי זה נשחק בהדרגה נוכח מצב שבו לובשי מדים רבים אינם נתפסים כציבור כמי שאופי עבודתם שונה מזה של עובד מדינה מן השורה. מצב זה גם יפעל לחיוב גם בתוך הצבא פנימה, יגביר את המוטיבציה ואת העבודה מתוך תחושת שליחות". שם, בעמ' 42 ו-48. סברדלוב מציג גם טיעוני-נגד – ראו שם, בעמ' 45-46.

969 "האזרוח [עלול] לעורר שורה של בעיות אתיות, ארגוניות, סוציולוגיות, מקצועיות ומשפטיות – שאותן יש לשקול היטב כאשר בוחנים את אפשרויות האזרוח." שם, בעמ' 42. מעניין שלדעת סברדלוב, "הפן הכלכלי של האזרוח... הינו חשוב, אך אין הוא הקובע. אנו מייחסים לתועלות האיכותיות, האתיות והתדמיתית חשיבות מרכזית שהייתה מצדיקה את מגמת האזרוח... גם אילו לא היה קיים כל רווח תקציבי בגינה לצה"ל". שם.

970 ראו שם, בעמ' 44-45.

971 ראו שם, בעמ' 42.

972 עברי שימש, בין היתר, מפקד חיל האוויר (1977-1982), יושב-ראש התעשייה האווירית וכן מנכ"ל משרד הביטחון (1986-1996).

973 ראו "עתיד וארגון התעשיות הביטחוניות בישראל" מכון פישר למחקר אסטרטגי אויר וחלל [www.fisherinstitute.org.il/?CategoryID=23&ArticleID=121](http://www.fisherinstitute.org.il/?CategoryID=23&ArticleID=121) 12.9.2004. דברים דומים תיאר שם ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה אלוף אודי אדם: "לפני 20 שנה בצה"ל טחנו את הקפה... מי שהיה נוסע בצריפין היה משתכר מהריח של הקפה... היום זה לא קיים בכלל."

בהמשך דבריו קשר עברי את תהליכי ההפרטה בצה"ל לתהליכי ההפרטה של חברות ממשלתיות בכלל ושל התעשיות הבטחוניות בפרט החל בראשית שנות התשעים. הוא הזכיר ספציפית את הפרטתם של השק"ם, "עשות אשקלון", "מנועי בית שמש" ו"אלתא", ואת הפיכת התע"ש מיחידת-סמך לחברה.<sup>974</sup>

חיזוק לתיאורים אלה<sup>975</sup> ניתן למצוא בתיאורים הרשמיים של תהליכי האזרח שהתרחשו בשנות התשעים, ככל שהם זמינים לציבור. נקודת מוצא מקובלת לדיון היא הוועדה שהוקמה בשנת 1993. על-פי החלטתו של ראש הממשלה ושר הביטחון דאז יצחק רבין, מינו מנכ"ל משרד הביטחון והרמטכ"ל ועדה בראשותו של פרופ' עזרא סדן – כלכלן בעל שם ששימש, בין היתר, מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד החקלאות.<sup>976</sup> ועדת סדן התבקשה לסייע בגיבוש מדיניותה של מערכת הביטחון, תוך ראיית הצורך הלאומי, בשאלה אם יש להותיר את ביצוען של פעולות ייצור, שיקום ותחזוקה בידי צה"ל או שמא להעבירן לידי התעשייה האזרחית.<sup>977</sup> הרקע להקמת הוועדה מוכר לנו היטב, ועניינו הצורך באיזון בין השיקולים הכלכליים של צה"ל לבין אלה של משק המדינה בכללותו. מבקר המדינה מסביר את הדברים ללא הבעת עמדה ערכית בנושא ההפרטה:

"בצה"ל נעשות פעילויות שונות בתחום האחזקה והייצור, אשר ניתן לבצען בשתי דרכים: ייצור עצמי – באמצעות משאבי כוח האדם והתשתיות המצויים בצה"ל; או לחלופין – רכש בתעשייה אזרחית כנגד תשלום מתקציב הביטחון, ובדרך זו לצמצם את משאבי כוח האדם והתשתיות שבצה"ל. לבחירה בין שתי הדרכים יש משמעויות מבחינת צה"ל: מיבצעות, טכנולוגיות, כלכליות ואחרות... ההחלטה בנוגע לייצור עצמי מול רכש בתעשייה הינה סוגיה סבוכה. היא עומדת בפני כל ארגון, כל שכן במערכת הביטחון. אולם, שעה שבגוף עסקי השיקול הכלכלי הוא העיקרי, הרי שבמערכת הביטחון קודם השיקול המיבצעי לשיקול הכלכלי. זאת, כדי להבטיח שיהיו בידי צה"ל האמצעים החיוניים לקיום יכולת תחזוקה מהירה של מערכות נשק ומערכות לחימה, וכדי להבטיח גמישות ביכולת לבצע שינויים ושיפורים. בעבר, לא חייבו השיקולים בזרועות צה"ל תמחור של כל העלויות הרלוונטיות שבהן נושאים מערכת הביטחון והמדינה (כגון העלות הכלכלית של חיילי החובה ועלויות פנסיה תקציבית). כתוצאה מכך,

974 שם. ראו עוד "שקם" ויקיפדיה 5.1.2012 שקם/שקם/5.1.2012. www.he.wikipedia.org/wiki/שקם

975 באותו כנס משנת 2004 ניתן למצוא תיאורים אנקדוטיים נוספים של תהליך ההפרטה בצה"ל. ראו, לדוגמה, בדבריה של חמדה מרק, היועצת הכלכלית של משרד הביטחון, במושב השני לכנס המוזכר לעיל בה"ש 973.

976 להלן: ועדת סדן. למיטב ידיעתי, נוסח הדוח לא פורסם בציבור.

977 הרקע לדברים היה ש"באותן שנים נקלעו התעשיות הביטחוניות לקשיים, ונוצר במשק מצב של עודף בכושר הייצור הן במרכזים הלוגיסטיים והן בתעשיות הביטחוניות". ראו מבקר המדינה "אזרח משימות במערכת הביטחון" דוח שנתי 55א – לשנת 2004, 15, 17 (2004) (להלן: מבקר המדינה "אזרח משימות במערכת הביטחון").



ההחלטות הכלכליות להקצאת משימות בין צה"ל לבין התעשייה לא היו יעילות  
מזווית הראייה הן של תקציב הביטחון והן של הכלכלה הלאומית.<sup>978</sup>

ועדת סדן סיימה את עבודתה בקיץ 1994, והמליצה על כללי הקצאה בין ביצוע עצמי  
על-ידי צה"ל לבין רכש בתעשייה שנועדו לאזן בין הצורך בשמירה על יכולתו של צה"ל  
לקיים מוכנות של אמצעי לחימה שהופקדו בידיו לבין הצורך הלאומי לקיים תחרות  
בביצוע משימות של ייצור, השבחה, שיקום ותחזוקה הניתנות לביצוע גם על-ידי  
התעשייה האזרחית. הנחייתו של ראש הממשלה ושר הביטחון הייתה לחלק את עבודות  
התחזוקה, הפיתוח והייצור בין צה"ל לבין התעשייה האזרחית. סיכום ההנחיות מדגיש  
כי "יש חשיבות לקיומה של תחרות בין צה"ל לבין התעשייה ביחס למשימות שאותן  
ניתן להקצות להם", אבל מותיר את שיקול-הדעת ביישום ההסדר בידי מערכת  
הביטחון.<sup>979</sup>

בשנת 1996, בעקבות המלצתה של ועדת סדן וקביעתו של ראש הממשלה ושר  
הביטחון, חתמו משרדי האוצר והביטחון על הסדר שבו נקבעו עקרונות הפיזיו למערכת  
הביטחון בגין אזור משימות. מטרת ההסדר הייתה לאפשר קיום תחרות כלכלית מלאה  
בין חלופות הרכש בשוק האזרחי לבין ביצוע עצמי של מערכת הביטחון, תוך הצגת  
מלוא העלויות לפני מקבלי ההחלטות.<sup>980</sup> אלא שבפועל הסדר הפיזיו לא מומש. דוח  
מבקר המדינה משנת 2000 מצא ליקויים רבים באופן יישומן של הנחיות ראש הממשלה  
ושר הביטחון, אבל מצא גם כי בשנים 1995–1999 קיים הצבא תהליכי ייעול ושינויים  
ארגוניים שהובילו לצמצום כוח-האדם והתשתיות במרכזים הלוגיסטיים שלו – דבר  
התואם את המגמות שסומנו בדוח ועדת סדן.<sup>981</sup> בעקבות הדוח התקבלו שתי החלטות  
ממשלה בנושא אזור משימות בצה"ל. אלה הטילו על צה"ל ועל משרדי הביטחון  
והאוצר לבחון את המשמעויות הכלכליות של אזור משימות ומערכים בצה"ל, ואת  
סיועו של משרד האוצר בתהליך, אבל עד לדוח מבקר המדינה משנת 2004 לא התקדם

978 היקף הפעילות שבה דובר בשנת 1994 היה 7,000 עובדים וכ-10 מיליון שעות עבודה. אחד הפנים  
הייחודיים של הנושא הוא שחלק מן המועסקים במרכזים הלוגיסטיים של צה"ל הם אזרחים עובדי  
צה"ל, וביחס לאלה צה"ל מוגבל יותר בכל הנוגע בשינוי מקום שירותם או בהפסקת העסקתם. ראו  
מבקר המדינה "הקצאת משימות בין צה"ל לבין התעשייה בעקבות המלצות דוח ועדת סדן" דוח  
**שנתי 51 א – לשנת 2000** 23 (2000) (להלן: מבקר המדינה "הקצאת משימות בין צה"ל לבין  
התעשייה"). לדברים דומים, אבל ביתר פירוט ובעומק רב יותר, ראו מבקר המדינה "אזור משימות  
במערכת הביטחון", לעיל ה"ש 977, בעמ' 18–21.

979 ראו מבקר המדינה "הקצאת משימות בין צה"ל לבין התעשייה", שם, בעמ' 24, וכן מבקר המדינה  
"אזור משימות במערכת הביטחון", לעיל ה"ש 977, בעמ' 17–18.

980 לפרטיו של הסדר הפיזיו ראו מבקר המדינה "אזור משימות במערכת הביטחון", לעיל ה"ש 977,  
בעמ' 21.

981 ראו מבקר המדינה "הקצאת משימות בין צה"ל לבין התעשייה", לעיל ה"ש 978, בעמ' 31–33.

התהליך באופן משמעותי, ומבקר המדינה קבע כי צה"ל ומשרדי האוצר והביטחון לא קיימו את הנחיות הממשלה.<sup>982</sup>

אגף התקציבים במשרד האוצר הצהיר כי יש לו מדיניות ברורה של תמיכה (כלכלית) באזרח משימות צבאיות – ועל נושא זה נעמוד ביתר פירוט בהמשך – אבל הסביר כי המשרד החליט לא לבנות מודל פיצוי כללי, אלא לבחון כל פנייה לקבלת פיצוי לגופה. המבקר מצא כי עמדה זו יצרה בקרב גופי צה"ל מצב של חוסר ודאות בנוגע לגובה הפיצוי ואף לעצם האפשרות לממשו. משרד הביטחון ציין כי האוצר לא העניק מעולם הטבה מיוחדת למערכת הביטחון בגין אזרח משימות, וכי הגורם היחיד שהכתיב עד כה את גודל הסיוע שמשרד האוצר היה מוכן לתת היה היקף החיסכון בכוח-אדם צבאי – חיילים בקבע, אזרחים עובדי צה"ל ואנשי מילואים. בסיכומו של דבר סבר המבקר כי התנהלותם של שני הצדדים הובילה למצב "שבו כל אחד מהמשרדים נתלה באי-עשייתו של השני, והיעדר שיתוף הפעולה ביניהם יצר בפועל קיפאון בתהליך".<sup>983</sup>

מבקר המדינה מציין כי עבודת המטה שהייתה אמורה להיערך בנושא האזרח לא יצאה לפועל. כך, למשל, בהתאם להחלטות הממשלה היה על הצבא להעביר רשימה של "פריטים ומשימות, אשר מטעמי כוונות יש לבצעם בצה"ל",<sup>984</sup> אלא שגורמי צה"ל לא העבירו רשימות של משימות-ליבה, ומשרד הביטחון לא עמד על כך שיימסרו לו רשימות כאלה, "ולא נקט כל פעולה כדי לגבש את העקרונות בדבר תחומי הפעולה שיש לאזרח... לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע את המתודולוגיה, שלפיה יוגדרו עיסוקי הליבה שאין לאזרחם, ואת האופן שבו ישתלב צה"ל בתהליך זה".<sup>985</sup> כפי שאומר המבקר באותו דוח:

"תהליך אזרח המשימות הנעשות בצה"ל אמור להוות פועל יוצא של ראייה אסטרטגית שלמה בנוגע לגודל, לארגון, למבנה ולתפקוד של צה"ל בעתיד. הוצאתם של תחומי פעולה מחוץ לצה"ל עשויה למקד את פעולתו בתחומי הליבה ולרכז את מאמציו בעיסוקיו המרכזיים, ועשויה גם להשיג התייעלות בשימוש במשאבים העומדים לרשותו".<sup>986</sup>

אלא שבביקורת נמצא כאמור כי נכון לשנת 2004 לא היה המצב.<sup>987</sup> מאידך גיסא, נמצא כי גם ללא התארגנות פנימית נאותה החל צה"ל בפועל ביישום הרעיון של אזרח

982 ראו מבקר המדינה "אזרח משימות במערכת הביטחון", לעיל ה"ש 977, בעמ' 21–22, וביתר פירוט שם, בעמ' 24–27.

983 ראו שם, בעמ' 21–23 (הציטוט מעמ' 22).

984 ראו שם, בעמ' 27.

985 ראו שם, בעמ' 28.

986 ראו שם, בעמ' 31.

987 "על אף סיכום ראש אג"ת [=אגף התכנון], לא הותנעו במטכ"ל תהליכי עבודה בנושא, ולא נעשו צעדים של ממש ליצירת התנאים האופטימאליים לעידוד תהליכי האזרח על-ידי הגופים בצה"ל".

כבר שנים מספר קודם לכן,<sup>988</sup> והמבקר מציין מהלכים נוספים שנקט הצבא במקביל לתהליכי האזרחות.<sup>989</sup> עם תהליכי אזרחות המשימות שהחלו עד לאותה עת, לפחות במידה חלקית, מנה המבקר: (1) **באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל)** – בעיקר אזרחות של שירותי הסעדה ושל פעילויות מסוימות במרכזים הלוגיסטיים, כגון טיפול בכביסה אישית ותחזוקה של מטפי כיבוי אש ושל אמצעי קירור;<sup>990</sup> (2) **בחיל האוויר** – חיל האוויר בחן את האפשרות לאזרוחן של עשרים ושש משימות שונות, אך מבקר המדינה קבע כי החיל "לא הגדיר ולא קיים הליך סדור של בחינת כלל פעולותיו במטרה לאפיין את אלה שאינן ניתנות לאזרוח בשל הקרבה לליבת פעילות החיל, ולזהות את אלה הראויות לאזרוח";<sup>991</sup> (3) **בזרוע היבשה** – עד סוף 2003 בחנה זרוע היבשה את האפשרות לאזרוחה של משימה אחת בלבד, והיא פעילותן של יחידות מחסני החירום, אך טרם קיבלה החלטה בנושא.<sup>992</sup>

בדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדוח מבקר המדינה בנוגע לאזרוח משימות צבאיות התבטא מנכ"ל משרד הביטחון עמוס ירון בצורה כנה להפליא. **ראשית**, הוא ציין כי מערכת הביטחון אינה מביאה בחשבון את השיקולים הכלכליים של המשק כולו, אלא רק את שיקוליה התקציביים שלה עצמה:

"אני מתקצב ואותי בוחנים על-פי התקציב... אני לא אחראי לדאוג למקרו... אם אני צריך לשפץ מנוע של מטוס ויש לי אפשרות לעשות זאת בתל-נוף, על-ידי חיילים, שהעלות שלהם זולה יותר, או להעביר את זה לתעשייה האווירית, ששם העלות יקרה יותר אבל אולי היא זולה יותר למשק – הבחירה שלי היא לעשות זאת בתל-נוף..."<sup>993</sup>

**שנית**, הוא ציין כי מערכת הביטחון מעוניינת לאזרח משימות, אך זאת בכפוף לפיצוי

עם זאת, המבקר מציין כי החלה עבודת מטה צבאית בנושא. ראו שם, בעמ' 33–34 (הציטוט מעמ' 33).

988 ומבקר המדינה אינו רואה זאת בעין יפה: "לתהליך אזרוח המשימות עשויות להיות השפעות מהותיות... למרות זאת, תהליך חשוב זה מתבצע בצה"ל ללא תפיסה ברורה וללא הכוונה ובקרה מרכזיות... הנושא מטופל על-ידי הגופים הצה"ליים השונים בשיטות ובכלים שאינם אחידים, באופן שאינו מתואם, ושלא על פי תפיסת-על כוללת, כחלק מתהליך צה"לי שלם." ראו שם, בעמ' 33.

989 מדובר בתהליכים כגון קיצוץ במספרם של אנשי צבא-הקבע, איחוד וסגירה של בסיסים ואיחוד תהליכים לוגיסטיים. ראו שם, בעמ' 33.

990 ראו שם, בעמ' 35–37.

991 ראו שם, בעמ' 37–39 (הציטוט מעמ' 38).

992 ראו שם, בעמ' 41–42.

993 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 133 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-16, 4 (23.11.2004) (להלן: פרוטוקול מס' 133). מהקשר הדברים עולה כי כוונתו של ירון היא לחיילים בשירות-חובה (שכן בהמשך – שם, בעמ' 9 – הוא מסביר כי "עלות שעת חייל חובה נמוכה בהרבה מעלות אזרח בחוץ").

מהאוצר. שיפוי כספי, לדבריו, נותן למשרד הביטחון "תמריץ לעשות outsourcing, כי כך אני חוסך כסף".<sup>994</sup> ירון אף מציין כי היו בנושא זה תקדימים. כך, "בעניין ספציפי הצלחנו להבקיע את המערכת האוצרית בתשלום פיצוי. הכוונה לכוח-האדם בצה"ל וחיילי חובה".<sup>995</sup> מעניינים חילופי-הדברים של ירון עם חברת-הכנסת אופיר פז-פינס (העבודה), אשר העלה את הטענה (הזוכה בתמיכה לא-מועטה בדוחות מבקר המדינה בנושא) שלפיה למנכ"ל משרד הביטחון יש "עניין מובנה לשמור על המערכת באחריות [שלו], ולא לאזרח אותה למשרד התקשורת או למשרד הבריאות או למשרד הרווחה". על כך השיב עמוס ירון: "אם זה זול יותר, יש לי תמריץ, כי בכסף הזה אקנה עוד תחמושת". לאחר-מכן אומר פז-פינס: "אתה מנכ"ל משרד, אתה ממשיך לשלם את גלי צה"ל למרות שאתה יכול לחסוך לתחמושת. אל תספר סיפורים." תשובתו של ירון: "תבטל את גלי צה"ל, אני אמרתי לך? אתה המחוקק. אתה שואל אותי אם יש לי תמריץ, הסברתי." ולמטה משם: "גלי צה"ל זה לא עניין של תקציב."<sup>996</sup>

**שלישית**, ירון ציין כי מערכת הביטחון כבר הוציאה לחברות אזרחיות מכרזים למתן שירותים לצה"ל, כגון תחזוקת מטוסים קלים המשמשים לאימון הצוערים בבית-הספר לטיסה של חיל האוויר.<sup>997</sup> הוא מתאר את השיקולים הכלכליים המנחים את בחירת התחומים שבהם יצא הצבא "החוצה". על המכרז שהיה צפוי אז "על הוצאת כל המטבחים מצה"ל" הוא אומר: "נעשה מכרז... החייל יקבל אוכל מחברה אזרחית, ונגמרו פרשיות הטבחים והמטבחים. אנחנו מעריכים שמי שמבשל 100,000 מנות יכול להיות חסכוני יותר ויעיל יותר מאשר הבישול שמתבצע בתוך צה"ל."<sup>998</sup> באופן דומה, "את כל נושא הבינוי אנחנו מנסים להוציא, לבטל, ולעשות ב-outourcing. למערכת הביטחון אין שום יתרון בהחזקת פועלי בניין. אבל עדיין יש מאות אזרחים עובדי צה"ל בתחום".<sup>999</sup> מאידך גיסא, ירון גם מודע לכך שלא בכל מקרה ההפרטה כדאית

994 ראו שם, בעמ' 5. דברים ברורים אף יותר אמר בכנסת ראש אגף התכנון אלוף הראל חאקי: "קודם כול, המדיניות שלנו היא אזרח" (שם, בעמ' 12).

995 ראו שם, בעמ' 4. ירון מדבר גם על הסדר ספציפי לשיפוץ מטוסי קרב אחדים בתעשייה האווירית, שהושג לאחר שהאוצר הסכים לשפות את משרד הביטחון במחצית הוצאות המע"מ (אשר לא היו משולמות אילו נעשה השיפוץ בתוך הצבא). ראו שם, בעמ' 5, ושוב בעמ' 10.

996 ראו שם, בעמ' 7-8.

997 חברת "אלביט מערכות" היא שזכתה באותו מכרז. במילותיו של עמוס ירון: "היום, כשבאים לבית הספר לטיסה, יש מדריך של חיל האוויר, ואזרח מ'אלביט' נותן לו מטוס. המדריך עולה על המטוס עם החניך, עושה שיעור ויורד. הוא לא מכיר את המטוס, חיל האוויר לא מתחזק את המטוס, הכול בתעשייה. בדרך הזאת חסכנו מאות דולרים בגין כל שעת טיסה." ראו שם, בעמ' 5. ירון מציין גם outsourcing שנעשה עם יצרני מנועי מטוסים בארצות-הברית וכן כמה תחומים נוספים שנבדקים על-ידי משרד הביטחון (שם, בעמ' 6).

998 ראו שם, בעמ' 6.

999 ראו שם, בעמ' 12. ליישום העניין נדרש זמן נוסף. ראו נעמה סיקולר "צה"ל יוצא מעסקי הבינוי: אלף עובדים יפוטרו" כלכליסט 26.11.2009, 1, 4-5 (דוח הבדיקה של חברת הייעוץ "מקינזי" ממליץ לצה"ל לסגור את אגפי הבינוי והרכש במסגרת תוכנית ההתייעלות שהאוצר מבקש ליישם בו; המטרה – חיסכון של 1.6 מיליארד שקל בממוצע בשנה, במשך עשר שנים).

מבחינה כלכלית או ביצועית, והוא מציין אפילו מקרה של אזורי שלא עלה יפה ובוטל. 1000

ביום-העיון האמור, שנערך בשנת 2004, דיבר ראש אט"ל, אלוף אודי אדם, בצורה גלויה על העניין שיש לצה"ל בשיתוף-פעולה עתידי עם המגזר האזרחי אבל גם על ההכרה בכך שההפרטה עשויה להניב חיסכון קטן מזה הצפוי. לדבריו, הסיבות העיקריות לאי-הצלחה במהלכי אזורי קודמים הייתה "כשהלכנו על דברים מהר מדי בלי להבין. אני אגדיר את זה כחלק מהדברים שרלטנות... [וכן כאשר] לא הצלחנו לזהות בתוך עצמנו... עיסוקי ליבה".<sup>1001</sup> אלוף אדם מציין את ההיקפים העצומים של הצרכים הלוגיסטיים של הצבא ("אנחנו בולעים 400 מיליון טבליות אקמול בשנה, קונים את זה בבתי מרקחת, ולא מייצרים את זה") ואת התוכניות, שחלקן מומשו, לערוך הפרטה מסוגים שונים ("אנחנו... אוכלים קרוב ל-150,000 מנות צהריים ליום. גם זה... הכוונה שלי להוציא החוצה"), אבל כאשר הוא מגיע בדבריו אל "עסקי-הליבה" שאותם אין להפריט ואל האתגרים הלוגיסטיים שרק הצבא יכול לעמוד בהם, הוא אומר (למעשה בלי פירוט נוסף):

"מתוך זה הגדרנו מה עיסוקי הליבה שלנו. אגב, אנחנו מגדירים את זה כל שנה מחדש. זאת אומרת זה לא משהו אקסיומטי, אפשר לדון בו והוא משתנה מדי פעם...

אנחנו עושים על כל דבר ועניין בחינה, מה כדאי לנו למקור לפי עיסוקי ליבה, לפי התחרות בשוק ולפי עוד מספר פרמטרים, ובסוף מקבלים החלטה אם זה שווה לנו או לא. אלה תנאי הסף להוצאה למיקור חוץ. מבחינתי, בעיקר... האם אני אוכל לתת לזה מענה בחירום, ואין פה פגיעה ביכולת מבצעית. כל השאר הוא לדיון...

אתם יכולים לראות שסדר גודל קרוב ל-90% מהפעילויות של אט"ל מבוצע על ידי גורמים אזרחיים... מדובר בכמה מיליארדי שקלים.<sup>1002</sup>

#### (ב) דוח ברודט – ההסדר החל כיום (כנראה)

כפי שכבר ציינתי,<sup>1003</sup> דוח ברודט הוא מסמך מעניין וחשוב. הוועדה הוקמה בניסיון ליישב את המחלוקות בין משרדי האוצר והביטחון, ועם חבריה נמנו בכירים מכל המגזרים הרלוונטיים. הדין-וחשבון שהפיקה הוועדה כולל דיון, אף אם תמציתי, בכל

1000 "יש דברים שהוצאנו לאזורי, ומהר מאוד החזרנו אותם בחזרה – כי הם גם עלו יותר וגם לא קיבלנו שירות טוב. אתן דוגמה: שירות גרירה. החלטנו להוציא הכול החוצה. הפלופ היה אדיר. זה גם לא היה שירות וגם עלה יותר כסף. החזרנו את זה בחזרה." ראו פרוטוקול מס' 133, לעיל ה"ש 993, בעמ' 14.

1001 לעיל ה"ש 973.

1002 שם.

1003 ראו לעיל בפרק-משנה א, 7, ליד ה"ש 469 ואילך, ובחלק ג(ז), ליד ה"ש 911 ואילך.

ההיבטים של תקציב הביטחון, והיא אינה מתמקדת רק במקטעים ממנו, חשובים ככל שיהיו, כפי שעשו ועדות קודמות.<sup>1004</sup> אולי חשוב מכך, דוח הוועדה מהווה מקור רשמי נדיר הן לפרטי מידע על הנעשה בתוך תקציב הביטחון והן על תהליך החשיבה ומנגנון קבלת ההחלטות של ראשי הממשל בישראל. בין היתר, ולענייננו, הדוח כולל גם מידע בדבר התחומים שהופרטו במערכת הביטחון, בדבר ההיגיון שהנחה פעילות זו, ואולי חשוב מכך – בהנחה שהמדיניות המתוארת בדוח תישמר – בדבר התחומים של מערכת הביטחון שצפויים לעבור הפרטה בעתיד, ובדבר התפקידים המצויים "מחוץ לתחום" ההפרטה ולפיכך צפויים להמשיך להימצא בידי מערכת הביטחון.

הוועדה מדגישה את הצורך בפתרון כולל למשבר שהיא מזהה בצה"ל. בהתאם, הדוח מציע "תוכנית הבראה" מקיפה וכוללת, אשר "חייבת להיות מונהגת על ידי ראש הממשלה במטרה לתת תוקף לאומי מרכזי לשיקום הצבא מ'המשבר' בו הוא מצוי".<sup>1005</sup> ההמלצות העיקריות של הדוח כוללות הנהגת תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון,<sup>1006</sup> שיפור של תהליכי ניהול המשאבים במערכת הביטחון<sup>1007</sup> והתייעלות בקנה-מידה משמעותי.<sup>1008</sup> רכיב אחרון זה הוא החשוב לענייננו, שכן זהו ההקשר שבמסגרתו הן דוח ברודט בנושא ההפרטה של נכסים ופעילויות של מערכת הביטחון.

דוח ברודט מסביר את הצורך בהפרטה בשני טעמים: טעם כלכלי, שכן "הצרכים הגדולים של הצבא, אינם יכולים להתמלא ברובם בגלל מגבלות המשק והתקציב הכולל";<sup>1009</sup> וטעם חברתי ונורמטיבי, "לנוכח הדימוי הציבורי שיש 'בזבוז' בצבא ובמשרד הביטחון. ראשי המערכת חייבים לתת דעתם לנושא מכיוון שהנראות חשובה לצבא כאשר הוא חשוף לכל הציבור בהיותו צבא העם הנשען על גיוס חובה ומערך מילואים ענף".<sup>1010</sup> בהתאם לכך המליצה ועדת ברודט על שורה של נושאים שבהם מערכת הביטחון יכולה להערכתה להתייעל, ביניהם כוח-אדם, נושאים של

1004 בין היתר הוועדה "ממליצה להביא לתאימות ועקביות בין המלצות הוועדות שעסקו במערכים השונים של כוח האדם" בצה"ל. ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 33, ס' 25.

1005 ראו שם, בעמ' 27–28 (הציטוט מעמ' 28).

1006 ראו שם, בעמ' 29–30 (התקציב הרב-שנתי יכול לתמריץ למערכת הביטחון לזיום וליישם רפורמות).

1007 ראו שם, בעמ' 30–31 (בין היתר הוועדה מציינת כי היא "מזהה העדר מודעות כלכלית להוצאה הכספית כאחד הפרמטרים המרכזיים הגורמים לחוסר האופטימיזציה במערכת הצבאית והביטחונית. הוועדה ממליצה על שורת צעדים אשר יגבירו את המודעות הכלכלית לניהול המשאבים על ידי המערכת הביטחונית" – ראו שם, בעמ' 31, ס' 11).

1008 בשיעור של 30 מיליארד שקל לעשור 2008–2017. "הוועדה רואה את התייעלות במערכת הביטחון כדבר הכרחי וכמקור תקציבי פנימי לשם מימוש יעדי הצבא לחומש ולעשור הבא." ראו שם, בעמ' 31, ס' 14.

1009 וזאת בהינתן שכבר כיום תקציב הביטחון הוא "סעיף התקציב הגדול ביותר בתקציב המדינה, למעט החזר חובות". ראו שם, בעמ' 99.

1010 שם. האם מדובר רק בנראות? האם הוועדה סבורה שאין בזבוז במערכת הביטחון המחייב התייעלות או שמא מדובר בניסוח עדין המיועד להוביל לתוצאה הרצויה מבלי לפגוע באגו של מאן דהוא?

פרישה ופנסיה, מיקור חוץ ואזרוח, וביטול כפילויות בתוך הצבא ובין צה"ל למשרד הביטחון.<sup>1011</sup>

אולם הוועדה הדגישה כי "מהלך ההתייעלות במשרד הביטחון והצבא מחייב לא רק התייעלות כספית אלא גם ניהול נכון יותר של משאבים ובראש ובראשונה משאבי כוח אדם".<sup>1012</sup> ברמיזה דקה לשיעורן הגבוה של הוצאות כוח-האדם מתוך תקציב הביטחון, קבעה הוועדה כי "יש לנצל את התקציב הרב-שנתי המוצע ככלי לשיפור הניהול של מערך כוח האדם ולהגמשת ההוצאות באשר ההוצאה הגדולה ביותר היא ההוצאה על כוח אדם".<sup>1013</sup> בנושא התייעלותה של מערכת הביטחון בתחום מערך כוח-האדם המליצה הוועדה על צמצום מספרם של האזרחים עובדי צה"ל ושל אנשי צבא-הקבע ועל העלאת גיל הפרישה.<sup>1014</sup> באשר לחיילים בשירות-החובה המליצה הוועדה על קיצור משך השירות שלהם בארבעה חודשים ועל מתן פיצוי לחיילים המשלמים את מלוא שלושים ושישה חודשי השירות בהתאם להמלצותיה של ועדת בן-בסט.<sup>1015</sup> הוועדה מנתה המלצות גם ביחס להפעלת מערך המילואים ולצמצום כוח-האדם האזרחי במשרד הביטחון.<sup>1016</sup>

מבין יתר ההמלצות של דוח ברודט בנוגע להתייעלותה של מערכת הביטחון ניתן לציין שני אפיקים מרכזיים של הצעות הניתנות לתיאור כהמלצות להפרטה: האחד עניינו ויתור של מערכת הביטחון, כנגד פיצוי כספי, על נכסים פיזיים שהועמדו לרשותה, כגון מחנות צה"ל ותדרי שידור, כדי שיהיה אפשר לעשות בהם שימוש יעיל יותר מבחינה כלכלית במסגרת האזרחית (הציבורית או הפרטית); והאחר הוא מיקור חוץ ואזרוח של פעילויות שאינן בליבת הפעילות של הצבא ואשר המגזר האזרחי (בעיקר המגזר הפרטי) יכול לקיים אותן בצורה יעילה יותר. את אלה תיאר הדוח כ"הסדרים מהעבר שיש להמשיכם", בצינון כי –

"בשנים האחרונות סוכם על מספר הסדרים בין משרד האוצר ומשרד הביטחון המושתתים על יסוד כלכלי שיעדם הינם התייעלות וניצול יעיל של המשאבים.

1011 ראו שם, בעמ' 32.

1012 ראו שם, בעמ' 99.

1013 ראו שם, בעמ' 32. ראו גם שם, בעמ' 127, והשוו גרעון לוי "המחאה והמדינה השכנה", לעיל ה"ש 460.

1014 ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 32–33 וכן בעמ' 128–133. ראו גם עמוס הראל "מספר אנשי הקבע גדל ב-12% בתוך שש שנים" הארץ 31.7.2013, 1, 3 (גידול זה עומד "בניגוד להבטחות הצבא לוועדת ברודט". במסגרת התוכנית הרב-שנתית של צה"ל לחמש השנים הקרובות הוא מתכוון לפטר 5,500 אנשי צבא-קבע, אך גם לגייס כ-1,000 אנשי צבא-קבע חדשים. הצבא מסביר כי הגידול במספרם של אנשי צבא-הקבע נובע מצרכים מבצעיים חדשים, ובראשם הטיפול בלוחמת סייבר ושיפור ההיערכות להגנת העורף, וכי רוב הגידול הוא בקרב אנשי "רצפת הייצור", ולא במפקדות).

1015 ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 33 וכן בעמ' 139–140. ראו גם לעיל ה"ש 897.

1016 ראו שם, בעמ' 33 וכן בעמ' 136–138.

חלק מהם מהווים תוספות תקציב, וחלקם פינוי מקורות תקציביים למטרות התעצמות. הסדרים אלו נועדו ליצור התייעלות במערכת הביטחון, לפנות מקורות שימשו להגדלת עוצמתו של צה"ל ולהפנות מקורות ריאליים לכלל המשק.<sup>1017</sup>

לוועדה ברור כי פעילות באפיקים אלה תאפשר לצבא למקד את פעילויותיו ולעשות שימוש יעיל יותר במשאבים שבידו, תניב חיסכון בכוח-אדם ותעמיד כספים רבים יותר לתקציב הביטחון. בהמשך הפרק נדון באופן שבו מומשו אפיקים אלה בפועל וממשיכים להתממש. מעניין שהוועדה מפרטת שמונה אמות-מידה לאזרוח מבלי לומר אם אלה אמות-מידה שנקבעו על-ידי מערכת הביטחון, דווחו לוועדה ומשמשות את הצבא בפועל או שמא אלה אמות-מידה שמוצעות על-ידי הוועדה ונראות לה ראויות. מכל מקום, התיאור שלדי מאוד, והכללים נראים כמשקפים את השכל הישר:

- (א) נושאים אשר אינם בליבת הפעילות המבצעית;
- (ב) נושאים שיש להם כדאיות כלכלית לאורך זמן;
- (ג) יכולת קיום תחרות יעילה בשוק האזרחי;
- (ד) ניתן יהיה לתת מענה בחירום למשימות שאזרחו;
- (ה) לא נדרש לשמר ידע/יכולת טכנולוגית ייחודית;
- (ו) אין פגיעה ביכולת מבצעית;
- (ז) מענה לדרישת סיווג בטחוני ייחודית, במידה ונדרש;
- (ח) חיסכון בעלות השכר בצבא.<sup>1018</sup>

בהמשך הפרק נראה אם אמות-מידה אלה אכן מיושמות (וכיצד הן מיושמות) במסגרת מדיניות האזרוח ומיקור החוץ שמערכת הביטחון נוקטת.

## 6. הפנמתם של שינויי המגמה בצה"ל

### (א) צמצום הפעילות האזרחית של צה"ל – חיילים מחוץ לסד"כ

כפי שראינו בפרק ב לעיל, נקודת המוצא לדיון בהפרטת צה"ל אינה מאוזנת. היא מוטה במידה משמעותית לכיוון שבו נעשו לכתחילה פעולות "הלאמה" "לטובת" צה"ל, כלומר, לכיוון פעילויות שהופקדו בידי צה"ל אף שהן אינן צבאיות גרידא ואף

1017 ראו שם, בעמ' 100.

1018 הוועדה מעירה בהקשר זה כי צה"ל אינו מביא בחשבון את המחיר השולי הריאלי של חיילים בשירות-חובה, וממליצה לאמץ את העקרונות של דוח ועדת בן-בסט לתיקון מצב דברים זה: אם הצבא יביא בחשבון את המחיר הריאלי של חיילים בשירות-חובה, הדבר ישנה "מהותית את התמחור האלטרנטיבי של מיקור החוץ והאזרוח (בתנאי שיקוצר שירות החובה כך שאכן יהיה חיסכון משקי)". ראו שם, בעמ' 103.



שבמדינות מערביות אחרות מקומן בידי המגזר הממשלתי האזרחי או בידי המגזר הפרטי (בין זה הפועל למטרת רווח ובין זה הפועל לא למטרת רווח). כאמור, היקף הפעילויות הלאומיות של צה"ל רחוק כיום מאוד מזה שהוטל עליו בשנות הבראשית של המדינה, אבל כפי שראינו, מטלות לאומיות לא-מעטות עדיין מוטלות על חיילים וממומנות מתקציב הביטחון. נסיונות הצבא לקצץ בפרויקטים אלה או לפחות ליצור להם מכוונות צבאית יותר אינם עולים תמיד יפה. בחלק זה ברצוני להרחיב בנושא של שירות חיילים מחוץ לסד"כ.

כפי שצינתי בפרק ב, דווקא בעידן שבו החלה פעילות הפרטה נמרצת בישראל, וכאשר טיעונים כלכליים מועלים ומושמעים בצורה ברורה, בחרה הכנסת לאשר הרחבה בדין ובפרקטיקה של שירות חיילים מחוץ ליחידות הצבא – פעילות שניתן לכנותה "שירות לאומי במדים"<sup>1019</sup> הרחבה זו משקפת דווקא מגמה של העצמת הפעילויות הלאומיות המוטלות על הצבא, לפחות במונח זה שעליו לגייס ולהכשיר (ולגבי חיילים שאינם משרתים במשטרה או בשירות בתי-הסוהר, אלא ב"שירות מוכר" – גם לפקח) באמצעות יחידה צבאית על ביצוען של פעולות חוץ-צבאיות אלה.

הביקורת על פעילויות אלה ידועה. קיימת, למשל, ביקורת מקצועית, התוהה אם לחיילים ולחיילות יש הכישרים הנדרשים על-מנת לשמש בתפקידים המחייבים השכלה ייחודית וגבוהה, כגון תפקידים בתחומי ההוראה או בתחומי הייעוץ והתמיכה הרגשית. כמורכב, האם תקופת שירותם הקצרה יחסית מאפשרת מתן "שירות" ברמה נאותה?<sup>1020</sup> וכפי שנראה להלן, האם יש להם היכולות הדרושות על-מנת למלא תפקיד חברתי חשוב, עדין ומורכב כמו להיות שוטר?<sup>1021</sup> ביקורת כלכלית תוהה אם השימוש בחיילים, שהם בעלי הניעה גבוהה ועלות נמוכה, אינו בא על-חשבון מקומות עבודה אזרחיים.<sup>1022</sup> אם אכן קיים צורך באיזוש תפקידי פקידות בלשכות שירות המדינה או באיזוש משרות של

1019 כאמור, גם כאשר תוקן חוק שירות ביטחון בשנת 2005, כדי לאפשר העברת חיילים לשירות בתי-הסוהר, לא קמו חברי-הכנסת ומחו על שימוש זה בחיילים להשלמת תפקיד כבד-אדם במטלה שהממשלה החליטה "לאזרח" על-דרך העברתה לשירות בתי-הסוהר. ראו לעיל ה"ש 575.

1020 לניסוח בוטה למדי של הדברים ראו, למשל, שטרסלר "הטעות של עוז", לעיל ה"ש 430. נחמיה שטרסלר מתייחס שם לטענות כי ישראל הייתה חברה שוויונית בשנותיה הראשונות, ומעיר כי באותה תקופה "היה חינוך מצוי, עם מורים טובים, לאליטה האשכנזית, אבל לשכונות ולעיריות הפיתוח נשלחו 'מורות' שהיו לא יותר מאשר חיילות בוגרות שמינית, שלא היו מסוגלות להחזיק כיתה חמש דקות בשקט, אפילו אם חייגן היו תלויים בכך". אבל יש כמובן דיווחים רבים ומגוונים על תרומתן העצומה של המורות-החיילות.

1021 ראו "השוד באילת", לעיל ה"ש 800. ביתר פירוט ראו לעיל חלק ב(ד).

1022 טענה מקבילה ניתן להשמיע גם נגד שימוש במתנדבי שירות לאומי לתפקידים אזרחיים. ראו למשל, תומר לוטן "שירות לאומי – לא על חשבון העובדים הקבועים" הארץ TheMarker 27, 31.5.2012 ("השירות הלאומי פועל בתוככי השירותים החברתיים, שמופעלים ומתוחזקים על ידי ציבור עובדים גדול. לכאורה, השתלבות של מתנדבי שירות לאומי במערכות אלה עשויה לספק להן כוח עבודה רענן, מוכשר וחדור מוטיבציה. ואולם כניסה מסיבית של מתנדבים לאותן מערכות יכולה בקלות לגרום לאפקט הפוך ולשחוק את כוח האדם המקצועי והמיומן שמצוי בהן").

הוראה או עבודה סוציאלית, האם לא עדיף כלכלית לשכור לתפקידים אלה אזרחים בעלי כישורים מקצועיים הבאים לעבוד לטווח ארוך? אכן, עלותם של אלה גבוהה יותר, ואולי יקשה על המשק לגייס לתפקידים אלה עובדים בעלי נתונים אישיים גבוהים כמו אלה שצה"ל מגייס לשירות-החובה, אולם האין גיוסם של עובדים כאלה, במיוחד ביישובים ובשכונות המצויים במצוקה, יכול לספק פתרון משמעותי וארוך-טווח יותר – למשל, אם עובדים אלה יעברו לגור ביישובים הזקוקים לתגבור?<sup>1023</sup> נראה כי רוב הכלכלנים למן ימיו של אדם סמית רואים בגיוס לצבא מקצועי את הפתרון המועדף.<sup>1024</sup> מחקרים כלכליים מצביעים, בין היתר, על כך שגיוס צבא מקצועי גורם לעלייה בתוצר הלאומי, בעוד גיוס מתנדבים משפיע לרעה על התוצר.<sup>1025</sup> דרך אגב, גם להחלטה על שינוי

1023 לדברים ברוח זו ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 34–44. אני מרשה לעצמי להשתמש במונחים אלה הואיל והנושא עולה גם כיום, בין היתר בהקשר של העברת בסיסי האימונים לדרום. ראו חגי עמית "חמש דקות מירוחם: עמק הסיליקון הבא של ישראל" *Markerweek* 1.3.2012 [www.themarker.com/markerweek/1.1653951](http://www.themarker.com/markerweek/1.1653951) ("המעבר של צה"ל דרומה יעלה 22 מיליארד שקל – 10% מתקציב המדינה, שיצדיקו את עצמם רק אם תעבור לנגב אוכלוסייה חזקה"). כן ראו רז סמולסקי "הפיכה צבאית: השכונות הצבאיות שהוקמו בפריפריה ועוררו אותה לחיים" *TheMarker* 4.11.2011 [www.themarker.com/realestate/1.1557296](http://www.themarker.com/realestate/1.1557296) ("השכונות שהוקמו עבור אנשי קבע ביישובים מרדששים, עזרו במקרים רבים לשוק הנדל"ן המקומי, משכו אוכלוסיות נוספות ושיפרו גם על הניהול הכללי של העיר"); נמרוד בוסו "מעבר בסיסי צה"ל לנגב מצית מאבק בין היישובים" *TheMarker* 31.1.2014 [www.themarker.com/realestate/1.2231365](http://www.themarker.com/realestate/1.2231365) ("על פי התחזיות האופטימיות, צפויים שני מהלכי הענק – מעבר בסיסי צה"ל לנגב בשנים הקרובות והפיכת באר שבע למרכז היי-טק, להביא עמם גם להגירת אוכלוסייה בקנה מידה של אלפי משפחות"). כנגד זה ראו גילי כהן "צה"ל מנסה לשכנע קצינים לעבור לדרום עם הטבות בשווי אלפי שקלים בחודש" *הארץ* 8.1.2014 [www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2211350](http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2211350) ("העוברים לעיר הבה"דים יזכו להחזרי משכנתא, הקלות בקבלה ללימודים אקדמיים בדרום והשתתפות בהוצאות קצין בכיר: 'ההטבות אינן אטרקטיביות'"); יוחאי עופר "מסע בעיר הבה"דים: האם אנשי הקבע יסכימו לעבור לנגב?" *nrg* 9.2.2014 [www.nrg.co.il/online/54/ART2/550/685.html](http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/550/685.html). עוד בנושא זה ראו להלן חלק ג(ב)2).

1024 ראו: "Since Adam Smith, most economists have held that a professional army is superior to a conscript army, thanks to benefiting from comparative advantage and specialization." Panu Poutvaara & Andreas Wagener, *The Economic Costs and the Political Allure of Conscription* (HECER, Discussion Paper No. 106, 2006), [ethesis.helsinki.fi/julkaisut/eri/Panu\\_Poutvaara\\_Areas\\_Wagener\\_To\\_Draft\\_or\\_Not\\_to\\_Draft\\_Efficiency\\_Generational\\_Incidence\\_and\\_Political\\_Economy\\_of\\_Military\\_Conscription](http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/eri/Panu_Poutvaara_Areas_Wagener_To_Draft_or_Not_to_Draft_Efficiency_Generational_Incidence_and_Political_Economy_of_Military_Conscription) (HECER, Discussion Paper No. 99, 2006), [ethesis.helsinki.fi/julkaisut/eri/hecer/disc/99/todrafto.pdf](http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/eri/hecer/disc/99/todrafto.pdf).

1025 ראו בועז ארד "צבא מתנדבים מקצועי לישראל", לעיל ה"ש 838, בעמ' 19–20. כן ראו Poutvaara & Wagener, *To Draft or Not to Draft?*, לעיל ה"ש 1024, בעמ' 2, המסכמים את ממצאיהם כך: "We show that even if the draft were not plagued by inefficient matches between people and jobs, the lack of specialization, or other static inefficiencies it would still be a worse solution for steady-state generations than levying wage taxes to acquire the same labor

השיטה ועל מעבר מ"צבא העם" ל"צבא מקצועי" יש עלויות והשלכות חברתיות מורכבות.<sup>1026</sup>

ביקורות ציבוריות נוספות כוללות את החשש שצה"ל עושה שימוש ביחידות מחוץ לסד"כ כדי להסתיר אבטלה סמויה ולאפשר שיבוץ של חיילים וחיילות שהוא מחויב בגיוסם לפי ההסדר הקיים אך אינו נזקק לשירותיהם, וכן את החשש ששירות של חיילים – ובמיוחד של חיילות – מחוץ למסגרת הצבאית עלול להעמידם במצבים לא־ראויים – למשל, בהקשר של הטרדה מינית.<sup>1027</sup>

### (ב) צמצום הקצאת חיילים לשירות מחוץ לסד"כ עקב מצוקת כוח־אדם

בשנים האחרונות ניכרת שאיפה ברורה של הצבא לצמצם את היקף הכוחות שמגויסים לשירות־חובה אך מופעלים מחוץ לסד"כ. הלשון שהצבא נוקט בהקשר זה היא כפולה: לשון אידיאולוגית ולשון של צרכים.

**הלשון האידיאולוגית** מעלה את הקושי העקרוני בגיוס חיילים לשם הפעלתם כשוטרים, כמורים או כסוהרים. הרמטכ"ל גבי אשכנזי, לדוגמה, מצוטט כאומר, בשנת 2008, כי עמדת צה"ל היא "שלא נכון לשבץ חיילים לשירות מחוץ לצה"ל", וכי מדובר "בשחיקה של חוק שירות הביטחון".<sup>1028</sup> איני משוכנע שטיעון זה הוא לב העניין: ראשית, משום שהוויכוח האידיאולוגי בעניין, ככל שהתקיים, הוכרע זה כבר לטובת

Joshua C. Hall, *The Worldwide Decline*: לדיונים משלימים ראו: "input in market wages in Conscription: A Victory for Economics?", LIBRARY OF ECONOMICS AND LIBERTY (Oct. 3, 2011), [www.econlib.org/library/Columns/y2011/Hallconscription.html](http://www.econlib.org/library/Columns/y2011/Hallconscription.html); Christopher Jehn, *Conscription*, LIBRARY OF ECONOMICS AND LIBERTY, [econlib.org/library/Enc1/Conscription.html](http://econlib.org/library/Enc1/Conscription.html).

1026 ראו, למשל, Poutvaara & Wagener, *To Draft or Not to Draft?*, לעיל ה"ש 1024, בעמ' 2–1.  
 1027 ודוק: אין מדובר בחשש בעלמא. ראו, למשל, את דוח מבקר המדינה בנושא הטיפול בתיקי הטרדות מיניות של חיילות המשרות במשרד הביטחון (מבקר המדינה דוח 57א, לעיל ה"ש 325, בעמ' 151, 165–168). השוו – שוב במסגרת מעורבות צבאית־אזרחית אבל בקצה האחר של טווח הגילים – לכתבתה של גילי כהן "חשד: מדריכי חיל האוויר קיימו יחסי מין עם תלמידות" **הארץ** 6.9.2012, 10. אעיר כי כאשר התפוצצה ברעש גדול פרשת הטרדה המינית של השר חיים רמון בלשכת ראש הממשלה, תמהתי מדוע הציבור, אשר התעניין מאוד בפרשה על כל היבטיה, אינו תוהה מדוע חיילות וקצינות צעירות משרות בלשכה אזרחית, שם הן אינן נתונות במסגרת המשמעתית הקפדנית יותר של יחידה צבאית, ועל־כן חשופות לכאורה לסיכון גדול יותר של הטרדה מינית. להערכתי, גם עובדה זו מראה כי הנורמה של שירות חיילים מחוץ לסד"כ מקובלת על הציבור, וזאת גם בעידן הניאו־ליברלי שהמערכת הכלכלית והפוליטית של ישראל מצויה בו לדעת רבים. ודוק: יש להדגיש כי הקצינה הספציפית שבה מדובר שירתה בלשכה לא כחיילת מחוץ לסד"כ, אלא כחלק מלשכתו של העוזר הצבאי של ראש הממשלה. זוהי הבחנה דומה לזו שעשיתי לגבי חיילי צה"ל אשר כחלק משירותם בצבא מוצבים בבתי־חולים (ראו לעיל ה"ש 556 ו־787). לפרטים על פרשת רמון ראו ת"פ (מחוזי ת"א) 5461/06 **מדינת ישראל נ' רמון** (פורסם בנבו, 29.3.2007).  
 1028 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 130 (ההדגשה הוספה). ראו גם דיון בדוח הוועדה הבין־משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 3.

האפשרות לשבץ חיילים לא בתפקידים צבאיים; שנית, משום שההכרעה בעניין זה הייתה ברמת הכנסת והממשלה, ולא בידי צה"ל; שלישית, הטיעון האידיאולוגי נגד שיבוץ חיילים מחוץ לסד"כ הועלה לרוב על-ידי חברי-כנסת דווקא<sup>1029</sup> וכן בוועדת החוץ והביטחון<sup>1030</sup> ובדוחות של מבקר המדינה.<sup>1031</sup>

**לשון הצרכים** מדברת על ההערכות של צה"ל כי אין ביכולתו להמשיך להקצות חיילים למטרות לאומיות, ומזכירה את מעמדו הבכיר של צה"ל בתהליך הגיוס והשיבוץ ואת הכלל שלפיו צורכי הצבא קודמים. טיעון זה משמעותי יותר, לטעמי, והוא קשור לשני שיקולים מתחרים. **השיקול האחד** הוא מצוקת כוח-האדם של צה"ל. כפי שראינו קודם, צה"ל משרד מצוקה מבחינת היקף כוח-האדם הנתון לרשותו. מכאן נובעים דברי הרמטכ"ל בשנת 2008 שלפיהם "הירידה במצבות חיילי החובה בשנים הקרובות לא מאפשרת לעמוד בהיקפי הימ"ל [יחידות מחוץ לסדר-הכוחות] שנתבקשו בשנים האחרונות", וכי צרכיו של צה"ל "מחייבים הגדלת מקורות כ"א... ולכן יש להקטין את היקף הימ"לים".<sup>1032</sup> **השיקול האחר** הוא מצוקת כוח-האדם של הגופים שאליהם ניתן

1029 כך, בדיון בנושא קרוב, שהתקיים בשנת 2005, העיר חבר-הכנסת חמי דורון (שינוי) כי "אני, בתפיסה שלי, לא מקבל את זה שצה"ל הוא חברת כוח-אדם זולה. אני לא מקבל את זה שצה"ל מגייס חיילים לשירות סדיר ומעביר אותם אחר-כך להיות פקידה בלשכתו של שר הביטחון או בלשכה כזאת או אחרת." ראו את הדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (הגבלות קריאה לשירות מילואים של קצין – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשס"ה-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (29.12.2004) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16\\_huka/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_04-52-37-PM/FTR\\_202-04DEC29\\_SIFRIA-041.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16_huka/HTML_28_03_2012_04-52-37-PM/FTR_202-04DEC29_SIFRIA-041.html).

1030 בראשותו של חבר-הכנסת שטייניץ, והיא שלחצה, לדברי שטייניץ, לצמצום הקצאתם של כוחות אלה בפועל. ראו את דבריו של שטייניץ בדיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 6), התשס"ד-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (3.8.2004) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset16/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_12-56-32-PM/20040803@03830904@016.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset16/HTML_28_03_2012_12-56-32-PM/20040803@03830904@016.html) (להלן: דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2004), וכן דיון שנערך בכנסת בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 4), התשס"א-2001 (קריאה שנייה וקריאה שלישית) (18.7.2001) [knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset15/HTML\\_28\\_03\\_2012\\_09-20-03-AM/20010718@225-01JUL18@037.html](http://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset15/HTML_28_03_2012_09-20-03-AM/20010718@225-01JUL18@037.html) (להלן: דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2001).

1031 המעלה את השאלה בצורה הברורה ביותר: "שירות חיילי חובה במסגרות שנבדקו מעלה שאלות ערכיות בנוגע להשגת יעדי החוק: אם הצבתם של חיילים בשירות חובה במסגרות אלה במתכונת הנוכחית אכן מהווה שליחות ביטחונית-לאומית, או שהיא תחליף זול לכוח עבודה אזרחי. עמדת משרד האוצר, ולפיה המניע להצבת חיילים בגופים מחוץ לצה"ל הוא תקציבי, רק מתווספת לשאלות אלה. הדברים מקבלים משנה חשיבות נוכח העובדה, שכאמור, לצה"ל מחסור בכוח אדם לשירות סדיר." ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 126, 143.

1032 "בפועל", הוסיף הרמטכ"ל, "יוצא שאנו מממנים תקני קבע בצה"ל... [על-מנת] לאייש חיילי חובה בימ"לים ולא לכך התכוון המחוקק". שם, בעמ' 130 (ההדגשה במקור). דברים דומים אמר חבר-הכנסת אורי אריאל (האיחוד הלאומי – ישראל ביתנו) בדיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2004, לעיל ה"ש 1030. לדבריו, אין היגיון שצה"ל, המתלונן על מחסור בכוח-אדם קרבי, יעביר לוחמים למג"ב ואז יגייס חיילים לשירות-מילואים, אשר עלותו הכלכלית, האישית והמשקית משמעותית.

להקצות חיילים על-פי המנגנון הקבוע בחוק שירות ביטחון. מצוקה זו בולטת במיוחד כאשר צה"ל מבקש לצמצם את ההקצאות שאותם גופים "התרגלו" לקבל בשנים האחרונות. המסקנה העולה מכל זה היא שכמו בדיונים על תקציב המדינה,<sup>1033</sup> גם בתחום צר יותר זה של שימוש בכוח-אדם צבאי יש לפנינו תחרות על משאבים, ויש צורך בקבלת החלטות מרכזית. זו תביא בחשבון את מעמדה המרכזי של מערכת הביטחון, אבל גם את צורכיהן של שאר מערכות המדינה הזקוקות לכוח-האדם – הזול, הזמין והצייתן – אשר מגויס לשירות-חובה.

בהקשר זה אבקש לחזור ולציין כי מעבר לשאלה האידיאולוגית אם ראוי לעשות שימוש בחיילים בפעילויות שאינן צבאיות, עלינו להביא בחשבון את שני אלה: ראשית, הממשלה היא המחליטה על חלוקת מטלות הביטחון הלאומי בין צה"ל לבין גופי הביטחון האחרים.<sup>1034</sup> יש היגיון ענייני – שלא לומר צדק מנהלי – בהקצאת חיילים לתמיכה בפעולות אשר מקובל לראותן (בישראל לפחות), שכן לנוכח מצבה הבטחוני הייחודי, לא תמיד ניתן לערוך השוואה עניינית בינה לבין מדינות מערביות אחרות) כפעולות בטחוניות. דוגמה קלסית לכך היא מג"ב, שנמצא זה עשרות שנים ב"קו התפר" בין צבא ומשטרה, אבל אין זו הדוגמה היחידה.

1033 הריטואל הקבוע בהקשר זה הוא פער עצום בין דרישותיה של מערכת הביטחון לבין התקציב שהאוצר מציע, ופשרה המוכתבת על-ידי ראש הממשלה. ראו, למשל, מוטי בסוק "משרד הביטחון דורש תוספת של מיליארדי שקלים" **הארץ** 14.8.2012 [www.haaretz.co.il/1.1800879](http://www.haaretz.co.il/1.1800879) ("פער של 11.5 מיליארד שקל בין עמדות הבסיס של משרד האוצר למשרד הביטחון לגבי גובה תקציב הביטחון ב-2013. האוצר דורש כי גובה תקציב הביטחון ברוטו ב-2013 יהיה 50.5 מיליארד שקל, ואילו מערכת הביטחון עומדת על כך שתקציבה בשנה הבאה יהיה 62 מיליארד שקל. להכרעה בנושא גובה תקציב הביטחון, שתהיה קרוב לוודאי של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, יהיו השלכות מרחיקות לכת על גובה התקציבים החברתיים בשנה הבאה. על פי ההערכות, צפוי ראש הממשלה לקבל את עמדת מערכת הביטחון").

1034 לדוגמה, בעקבות האינתיפאדה השנייה, שהחלה בשנת 2000, התעורר הצורך בהיערכות בטחונית יעילה ב"מרחב התפר" כדי למנוע מעבר של מפגעים לשטחה של מדינת-ישראל. בדצמבר 2001 החליטה הממשלה על יישום תוכנית "עוטף ירושלים" כחלק מתוכנית "מרחב התפר", הכוללת הקמת מכשול ובניית מעברים, שבהם תפקח ישראל על מעבר של אנשים, כלי-רכב וסחורות. בין היתר נדרשה הממשלה לקבל בהקשר זה החלטות על אופן חלוקת האחריות בין המשטרה, השב"כ, משרד הפנים וצה"ל בנוגע לבטחון הפנים ולסדר הציבורי ב"עוטף ירושלים". לדיון מפורט ראו מבקר המדינה **דוח שנתי 59א – לשנת 2008** 67–69, 73–74, 76–79, 81–83, 86–87 (2009), העוסק במכשול ובמעברים ב"עוטף ירושלים". בנושא הסמוך של חלוקת האחריות בין המשטרה, צה"ל ומשרד הביטחון בנוגע לפעילות סביב המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון ראו דיון להלן וכן מבקר המדינה "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה" **דוח שנתי 61א – לשנת 2010** 39 (להלן: "דוח הקרקעות"). ראו גם דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 32, ס' 5. ראו גם אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 129–130, 163–164 (בסופו של התהליך הועברה בשנת 2006 מצה"ל למשטרה האחריות לאזור "עוטף ירושלים" לאורך כ-80 ק"מ של הגדר, משני צידיה, ובכלל זה לתפעולם של אחד-עשר מעברים).

**שנית**, ההחלטה על העברת כוחות אל מחוץ לסד"כ נבעה במידה רבה ממצוקות פונקציונליות. כפי שאמרה חברת-הכנסת יעל דיין (עבודה) בשנת 1995, בדיוני הכנסת בקריאות השנייה והשלישית לתיקון לחוק שירות ביטחון שהתיר, בהוראת-שעה, שירות במשטרה (לא במג"ב) ו"שירות מוכר": "החוק הזה הוא חוק של צורך, של תנאים מיוחדים, הוא לא חוק של אהבה; הוא אילוץ כתוצאה מתנאים כלכליים שאין להם מענה אחר, ולא הייתי רוצה שנעטוף אותו באיזה מין אידיאולוגיה מיותרת, כי אין כאן אידיאולוגיות, זה לא דבר יוצא מן הכלל, זה דבר הכרחי, וכך נעשה."<sup>1035</sup> הנושא עלה שוב בשנת 2002 במסגרת דיוני הכנסת בהארכת תוקפה של אותה הוראת-שעה משנת 1995. סגן השר לבטחון הפנים גדעון עזרא תיאר את הצעת החוק כלא-בעייתית, והציע להאריך את הוראת-השעה בשלוש שנים, לנוכח "הניסיון המצטבר המוצלח" של ההסדר ולנוכח "הנטל הכבד המוטל על המשטרה בבואה למלא את תפקידה בנושאת באחריות לביטחון הפנים."<sup>1036</sup> חברת-הכנסת אלי כהן (ליכוד) הסביר כי גיוס חיילים למשטרה "בא... לתת מענה לבעיית כוח האדם במשטרה, גם לבעיות התקציביות וגם לרצון שתהיה מוטיבציה בעתיד לשרת במשטרה."<sup>1037</sup>

הערותיהם של חברי-הכנסת התמקדו דווקא באופיו הזמני של החוק המוצע.<sup>1038</sup> חברת-הכנסת זבולון אורלב (מפד"ל) סבר כי יש להפוך את החוק לקבוע, ש"הרי שינו את שם המשרד ממשטרה למשרד לביטחון הפנים, כי כשמו כן הוא, שומר על הביטחון". לדעתו, יש לאפשר בחוק "גם למשטרה לגייס אותם כוחות שהיא צריכה לצורך שמירת ביטחון הפנים."<sup>1039</sup> להערכתו, "כל החלוקה המלאכותית הזאת בין צה"ל לבין משטרת ישראל במה שקשור במשימות לאומיות היא חלוקה אנכרוניסטית וצריך להפסיק אותה."<sup>1040</sup> חברת-הכנסת איוב קרא (ליכוד) העיר כי לדעתו "משטרת ישראל נמצאת במין הליך של ביטחוניזציה", המחייב חשיבה "אם לא צריך לפצל את תפקיד המפכ"ל היום לתפקיד פלילי... ולתפקיד ביטחוני."<sup>1041</sup> לעומתם, חברת-הכנסת האשם מחאמיד (הרשימה הערבית המאוחדת) סבר כי "במדינה מתוקנת אסור... לערב משטרה

1035 ראו דיון בכנסת בתיקון מס' 7, לעיל ה"ש 564.

1036 ראו דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2002, לעיל ה"ש 798. כפי שראינו לעיל, גם על הצלחתו של ההסדר יש חולקים.

1037 שם.

1038 אשר נועד – לדבריו של סגן השר לבטחון הפנים, שם – לאפשר בחינה מחודשת של ההסדר מדי תקופה, "מאחר שמשטרת ישראל מבקשת מצה"ל כוח אדם שיכול היה לסייע לצה"ל במשימותיו, והמשימות שם הן רבות".

1039 והוא מזכיר, שם, כי "יש שורה ארוכה מאוד של תפקידים בצבא שלא קשורים לביטחון כלל ובכל זאת אנשים מתגייסים אליהם. במערכת החינוך יש יחידת מורות חיילות, ויש תפקידים שהם לא ביטחון פרופר, אלא על פי מה שקבע בן גוריון. העיסוק הוא עיסוק במשימות לאומיות". לעמדתו זו הצטרף חברת-הכנסת צבי הנדל (האיחוד הלאומי – ישראל ביתנו).

1040 שם.

1041 שם.

עם צבא<sup>1042</sup>. חבר-הכנסת אלי כהן (ליכוד) מציע לאשר את הארכת הוראת-השעה, אבל קורא למערכות הרלוונטיות "לבנות לקראת העשור הבא תוכנית מסודרת, האומרת איך ייראה צבא הגנה לישראל, איך תיראה משטרת ישראל"<sup>1043</sup>. דברים דומים אמר חבר-הכנסת אורי אריאל (האיחוד הלאומי – ישראל ביתנו) בדיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2004: "המדינה בראייה כוללת צריכה לראות ולבחון את התרומה של כל אחד ואחד במקומו ולהחליט מי הולך לאן וכמה בכל מגזר – כמה לשב"כ, כמה למשמר הגבול, כמה למשטרה, כמה לצבא, כמה לשירות האזרחי, וכן והלאה"<sup>1044</sup>. קשה לחלוק על הדברים.

### (ג) המשך הפעלת חיילים מחוץ לסד"כ – האומנם ?

בנושא זה חלו התפתחויות מעניינות בשנים האחרונות. כאמור, בשנת 2006 אימצה הממשלה את רוב המלצותיה של ועדת בן-בסט, אך לא את המלצתה בעניין הפסקת שירותם של חיילי שירות-חובה מחוץ לסד"כ. בעניין זה הוטל על שר הביטחון להוביל עבודת מטה מול כל הגורמים הנוגעים בדבר, ולהציג לממשלה הצעות ליישום בפועל.<sup>1045</sup> בשלב הראשון מינה שר הביטחון צוות פנימי במערכת הביטחון בראשות המשנה ליועץ המשפטי למערכת הביטחון (בפועל) עו"ד בני כהן. על רקע "התמונה שהציג צה"ל [אשר] הראתה על מצוקת כח אדם משמעותית בצה"ל", המליץ הצוות הפנימי לצמצם באופן משמעותי את הקצאתם של חיילים בשירות-חובה לשירות מחוץ ליחידות צה"ל.<sup>1046</sup> בשלב השני מונה צוות בין-משרדי, שהחל לפעול בשנת 2008 והגיש את מסקנותיו, לאחר עיכובים שונים, במרס 2010.<sup>1047</sup> מעבודת המטה עולה כי היה דיון, אף אם תמציתי, בשאלה העקרונית אם ראוי שחיילים יועסקו מחוץ לסד"כ. בעניין זה הגיעה הוועדה למסקנות חשובות:

10. ברמה העקרונית והערכית – ראוי כי התופעה של הקצאת חיילי חובה כתחליף זול, לכאורה, להעסקת כח אדם – תיפסק. ראשית, ההנחה כי מדובר בחיסכון תקציבי שגויה. שנית, בטווח הארוך הצבת חיילים במשימות שאינן מחייבות הצבת חיילים דווקא – תביא לזילות בערכו של השירות הצבאי, תפגע במוטיבציה לשירות ותפגע בצה"ל ובמדינה בכלל.

1042 שם. לעמדתו הצטרף חבר-הכנסת צבי הנדל (האיחוד הלאומי – ישראל ביתנו). לדברים דומים ראו חברת-הכנסת תמר גוד'נסקי (חד"ש) – דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2001, לעיל ה"ש 1030.

1043 דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2002, לעיל ה"ש 798. זאת, "כדי שלאחר מכן המערכות לא תצטרכנה לחוקק חוקים כאלה ואחרים, או לעשות טלאים כאלה ואחרים".

1044 ראו דיון בהארכת הוראת-השעה בשנת 2004, לעיל ה"ש 1030.

1045 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 131, וכן לעיל ה"ש 906.

1046 דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 8, ס' 7 (הערה: המסקנה בדבר הקשר בין ההמלצה לבין מצוקת כוח-האדם היא שלי).

1047 ראו מבקר המדינה "שירות מחוץ לסד"כ", לעיל ה"ש 561, בעמ' 131–132. הדוח שבו מדובר הוא דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562.

על רקע זה – שירות חובה צריך להתבצע, ככלל, במסגרות צבאיות. שירות מחוץ לסד"כ צה"ל הוא חריג שיש לשאוף לצמצמו.  
 11. ככלל, יש לשאוף להצבת חיילים רק במסגרות העוסקות במשימות ביטחון במובן הצר, קרי: משימות שיכולות להיות מוטלות, במדינה דמוקרטית, על צבא. כן יש לשאוף להצבת חיילים במשימות מקצועיות, ובמשימות בהן קיים יתרון יחסי בהצבתם של חיילים דווקא – בשונה ממשימות מנהלה ופקידות. יש להימנע מהצבת חיילים במסגרות ובמשימות שנראה כי הסיבה העיקרית לדרישה להצבת חיילים בהן היא כתחליף לכח אדם אזרחי. 1048

התרשמותי היא שהטעם להמלצה להקטין את השירות מחוץ לסד"כ הוא פחות העמדות העקרוניות שבוטאו לעיל, ויותר הלחץ המסיבי של הצבא לצמצם את היקף החיילים המשרתים מחוץ לשורותיו בשל הצורך שלו עצמו בכוח-האדם.<sup>1049</sup> הוועדה מסבירה כי לנוכח מצוקת כוח-האדם בצה"ל "אין מנוס מצמצום משמעותי בשירות חיילי החובה מחוץ לסד"כ צה"ל, וזאת גם אם הדבר מביא לפגיעה זמנית בפעילותם של הגופים בהם מוצבים החיילים".<sup>1050</sup> הוועדה מבהירה כי הנחת העבודה שלה הייתה ש"קיצור שירות החובה אינו עומד כרגע על הפרק" ("בהתאם להחלטות שנתקבלו בעקבות מלחמת לבנון השנייה"), וכי "ההמלצות בדבר צמצום השירות מחוץ לסד"כ רק יתחזקו אם וככל שההצעה לקיצור השירות תחזור לדיון בעתיד".<sup>1051</sup>

הוועדה מתארת הסכמות ואי-הסכמות. משא-ומתן בין צה"ל לבין רוב הגופים שבהם מוצבים חיילים הוביל להפחתה מוסכמת של 1,000 חיילים בהיקף ההסדר: מ-10,600 ל-9,600 חיילים.<sup>1052</sup> אלא שנותרו מחלוקות. המחלוקת המרכזית היא בין מערכת

1048 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 3, ס' 10–11. ראו עוד שם, בעמ' 22, ס' 5 ו-6.

1049 "בבסיס עבודת המטה עמדו נתוני צה"ל בדבר מצוקת כח אדם בשורותיו", וזאת למרות מאמצי הצבא להתמודד עם המצוקה. ראו שם, בעמ' 2, ס' 2–4 הציטוט מס' 2). "צה"ל הראה כי קימת מצוקת כח אדם המחייבת בחינה מחדש של הסדרים שונים שהתאפשרו בעבר, בתקופות בהן היתה רווחה יחסית במשאבי כח האדם" (שם, בעמ' 14, ס' 6). ראו גם שם, בעמ' 21, ס' 2. באשר להצהרת הוועדה בס' 10 שצוטט לעיל ליד ה"ש 1048 (ואשר חוזרת שוב שם, בעמ' 23, ס' 7 – "אנו סבורים כי בטווח הארוך הצבתם של חיילים במשימות שאינן מחייבות הצבת חיילים דווקא, תביא לזילות בערכו של השירות הצבאי, תגרע מהמוטיבציה לשירות ותפגע בצה"ל ובמדינה בכלל") אני תוהה: האם כל תפקיד בצה"ל אכן "מחייב הצבת חיילים דווקא"? האם אין תפקידים שממולאים במדים ופוגעים בהניעה של החיילים לשרת?

1050 ראו שם, בעמ' 3, ס' 9.

1051 שם.

1052 "במהלך עבודת המטה... הושגו הסכמות עם מרבית הגופים בהם מוצבים חיילים על צמצום מספר המשרתים" וכן על קצב הצמצום. ראו שם, בעמ' 2, ס' 5. ראו גם שם, בעמ' 9, ס' 12, וכן בעמ' 25–27 (בעניין קיצוץ מוגבל במספר החיילים המוצבים ביחידות-הסמך של משרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון). הוועדה ממליצה להאריך את ההסדר של שירות חיילים בשירות בתי-הסוהר



הביטחון לבין המשטרה. כפי שתיארת לעיל, לא רק שמשטרת ישראל אינה מוכנה להפחתה במכסת החיילים בשירות-חובה שהיא מקבלת, היא אינה שבעת-רצון גם מן ההסדר הקיים. בדיוני מטה שהתקיימו בשנת 2005 דרשה המשטרה הגדלה משמעותית של מספר החיילים שיוקצו לה וכן "ביטול של המגבלה הקבועה היום בחוק שירות הביטחון בדבר סוג היחידות בהן ניתן להציב חיילי חובה", וזאת כנראה כחלופה המציאותית ביותר לפתרון מצוקת כוח-האדם והתקציבים שלה.<sup>1053</sup> אלא שבראשית 2006 עדיין הצביעו הנתונים על עודף כוח-אדם צבאי, והסתמנה מגמה של קיצור שירות-החובה.<sup>1054</sup> בשנת 2010, לעומת זאת, היה מצב הדברים שונה, וגם דרישות המשטרה היו שונות מעט:

"בעוד שהמשרד לבט"פ [=לבטחון הפנים] והמשטרה דרשו לשמר את מספר החיילים המשרתים במשטרה, ולאפשר למשטרה להציב חיילים אלה בכל יחידות המשטרה (בניגוד למצב היום המאפשר הצבת חיילים רק ביחידות שעיקר פעילותן ביטחונית) – דרש צה"ל ביטול מוחלט של שירות החיילים במשטרת ישראל ('המשטרה הכחולה'), ואף ביטול מוחלט של שירות החיילים ביחידות משמר הגבול הפועלות תחת פיקוד (ת"פ) משטרת ישראל."<sup>1055</sup>

הפערים בין העמדות "הם כה גדולים, עד שנראה כי לא ניתן יהיה לגשר עליהם אלא בהחלטה של הממשלה שתכריע לכאן או לכאן".<sup>1056</sup> המלצת הוועדה היא שאין מקום להמשך הצבתם של חיילים המשרתים שירות-חובה במשטרת ישראל, וכי יש למלא את ההוראה באופן הדרגתי בתוך שלוש שנים.<sup>1057</sup> מחלוקת נוספת הייתה בעניין שירות חיילים במשרד החינוך: צה"ל המליץ על "ביטול גורף, כמעט", ואילו הוועדה המליצה "חרף עמדת הצבא, להימנע מצמצום יחידת המורות החיילות", למעט בתחום של שמירת הסביבה וידיעת הארץ, שבו מומלץ

בחמש שנים נוספות (שם, בעמ' 31). הוועדה גם ממליצה על צמצום מסוים במספר החיילים המשרתים במג"ב (שם, בעמ' 32–33).

1053 היועץ המשפטי למערכת הביטחון והפרקליט הצבאי הראשי לא תמכו בפתרון זה, אולם היועץ המשפטי לממשלה היה מוכן לאשר אותו. ראו שם, בעמ' 18–19 (הציטוט מעמ' 18, ס' 5). עוד על היחסים בין המשטרה, הצבא והאוצר ראו מירב ארלוזורוב "חשים בטוחים – אבל לא סומכים על המשטרה" *TheMarker* 21.5.2012 [www.themarker.com/news/1.1712585](http://www.themarker.com/news/1.1712585).

1054 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית, 2010, לעיל ה"ש 562, בעמ' 19, ס' 10.

1055 ראו שם, בעמ' 2–3, ס' 6.

1056 שם, בעמ' 9, ס' 13.

1057 וזאת עקב הסתמכותה הנוכחית של המשטרה על כוח-האדם הצבאי שבידיה. המשרד לבטחון הפנים מתנגד להמלצות אלה. ראו שם, בעמ' 28, ס' 5, ובעמ' 29, ס' 12. להבנת משמעות הדברים קרובה מאוד לאי-העברת חיילים נוספים מצה"ל ולהמתנה עד שכל החיילים המשרתים במשטרת ישראל יסיימו את שירותם הסדיר.

לבטל הקצאת כ-100 חיילים בשירות-חובה.<sup>1058</sup> הוועדה התרשמה כי "מדובר בפעילות חשובה ביותר, המסייעת לקדם תלמידים באזורי פיתוח, עולים חדשים וילדים עם מוגבלויות". מדובר בחיילים המתמודדים עם "אוכלוסיה מרקע סוציו-אקונומי חלש ביותר" ומחזקים את הנכונות וההנצחה של צעירי האזור לשירות בצה"ל.<sup>1059</sup> זאת ועוד, הוועדה התרשמה כי "אין מדובר בתחליף כח אדם לעובדים מוסמכים", אלא בפעילות "מסייעת ומקדמת, המתקיימת לצד פעילות עובדי ההוראה והרווחה המוסמכים".<sup>1060</sup> בדצמבר 2010 אישרה ממשלת ישראל את המלצות הוועדה. זאת, למעט נושא משטרת ישראל, שלגביה הוחלט להשאיר את המצב על כנו למשך חצי שנה נוספת.<sup>1061</sup> בהחלטת ממשלה מיום 26 ביוני 2011 החליטה הממשלה לבקש מהכנסת להאריך את ההסדר עד לסוף שנת 2015, אם כי ההחלטה מורה על צמצום מספר החיילים במשטרת ישראל (שאינם במג"ב) באופן הדרגתי.<sup>1062</sup> הכנסת נענתה לבקשת הממשלה, אולם ללא התלהבות.<sup>1063</sup> הן בקריאה הראשונה והן בקריאות השנייה והשלישית התבטאו חברי-הכנסת בחריפות והצביעו על חולשות החוק. בקריאה הראשונה אמר חבר-הכנסת אורי אריאל (האיחוד הלאומי) כי מבקשי הארכת ההסדר הפכו "את צה"ל ואת חוק גיוס חובה של הילדים שלך ושלי ושל כולנו, של רובנו לשם הדיוק, לחברת כוח-אדם לצרכים ממשלתיים". חבר-הכנסת מיכאל בן-ארי (האיחוד הלאומי) הדגיש כי "המשטרה... זה

1058 ההגיון הוא שאף שמדובר בפעילויות חשובות, אין מדובר פה בטיפול באוכלוסיות חלשות או מיוחדות, אלא בהדרכת טיולים ובהקניית ידיעת הארץ. זהו מקרה שאין בו יתרון יחסי להשמת חיילים בתפקיד, אלא הם מהווים "תחליף לכוח אדם אזרחי בשכר שיכול לבצע את המשימות באופן דומה". ראו שם, בעמ' 35, ס' 7, 10 ו-11, וכן בעמ' 3, ס' 7.

1059 ראו שם, בעמ' 35, ס' 8.

1060 ובניסוח אופטימי פחות אבל מציאותי יותר – "הפחתה במספר החיילים המשרתים במשימות אלה לא תביא לתוספת כח אדם מקצועי". ראו שם, בעמ' 35, ס' 9.

1061 ראו החלטה 2612 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 578. הכנסת עיגנה את ההחלטה בהארכת הוראות-השעה בדבר הקצאת חיילים למשטרה ולשירות בתי-הסוהר בשיבתה מיום 17.1.2011. ראו ד"כ טו 104 (התשע"א) ([www.knesset.gov.il/plenum/data/00274111.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/00274111.doc)).

1062 בהחלטה נוספת הורתה הממשלה למשרדי האוצר ובטחון הפנים "לגבש דרכים למתן מענה חלופי לצרכי המשטרה", והבהירה כי "אם בתוך 90 יום הצוות לא יגיע להסכמה, יובא הנושא להכרעת ראש הממשלה". ראו החלטה 3377 של הממשלה ה-32 "1. הקצאת חיילי חובה למשטרה ולמשמר הגבול 2. טיוטת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 13), התשע"א-2011 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה" (26.6.2011), שהתקבלה בהמשך להחלטה 2612 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 578. כן ראו ד"כ טו, נספחות (התשע"ב), לעיל ה"ש 563.

1063 בהציגו את החוק בקריאות השנייה והשלישית הסביר חבר-הכנסת משה מטלון (ישראל ביתנו) כי בוועדת החוץ והביטחון "הביעו יושב-ראש הוועדה ורוב חבריה את אי-שביעות רצונם מההסדר ומהימשכות הוראת השעה". הוא הוסיף כי מפכ"ל המשטרה הצביע על הצורך בהמשך ההסדר, כי שר האוצר שטייניץ הבהיר כי בכונת משרדו לאשר בשנים הקרובות תוספת של מאות תקנים למשטרת ישראל, וכי הוועדה אישרה מתווה של צמצום הדרגתי במספר החיילים שיוצבו במשטרה מ-1,850 ל-1,600 במהלך השנים הקרובות. ראו ד"כ טו, נספחות (התשע"ב), לעיל ה"ש 563.

לא שירות למדינה, זה מקום עבודה", וביקש – "אל תפגעו בצה"ל, אל תהפכו את זה למין ארסנל של כוח-אדם, שאפשר להעביר אותו מפה לפה, מפה לפה. עוד מעט נשלח אותם לאסוף תפוחי אדמה".<sup>1064</sup> בקריאה השנייה הזכיר חבר-הכנסת אריה אלדד (האיחוד הלאומי) כי יש משימות לאומיות נוספות: "כיבוי אש – לא חשוב? למה משטרה – כן, שב"ס – כן, כיבוי אש – לא? ומצילים בחופי הים? ... ומד"א? הלוואי מד"א מציל חיים בכל יום ובכל שעה."<sup>1065</sup>

השר יוסי פלד, שהציג את החוק בשם השר לבטחון הפנים בקריאה הראשונה, הגיב (ובזאת נסכם את הדיון בנושא נכון למועד כתיבת המאמר):

"תראו, זה שוב פעם עניין של השקפות עולם. ודאי אני לא האיש שלו צריך להסביר מה המשימות של צה"ל. הייתי שם כמה שנים, אני יודע מה המשימות של צה"ל. אני אומר לכם, גם בהיותי אלוף פיקוד צפון, פיקוד הצפון עסק לא רק בביטחון נטו. עסקנו בעזרה למושבים בקטיף... בשיפוץ בתי קשישים במקומות שנצרכים... ואם היו במרגליות ילדים ללא ספריות, אני, אלוף הפיקוד, אחראי לביטחון, דאגתי לספריות, כי אני מאמין שביטחון זה לא נשק נטו. ונדמה לי שדוד בן-גוריון הבין, כאשר היתה פה עלייה המונית צה"ל עסק בקליטת העלייה. צה"ל לימד עברית... צה"ל הקים היאחזויות... ביטחון בעיני הוא לא רק הנשק. לצערי הרב, חלק מבעיות ביטחון הפנים שלנו הפכו כמעט ללא פחות חמורות מאשר בעיות הביטחון החיצוניות. אני חושב שבמצוקת כוח-אדם של המשטרה יהיה נכון לחלק מהצעירים – וזה לא פוגע בצה"ל – לאפשר להם לשרת במשטרה."<sup>1066</sup>

## 7. הפרטה בצה"ל – הלכה למעשה

### (א) נקודת המוצא – דוח ברודט

דוח ברודט הוא מסמך ייחודי בציבוריות הישראלית, וזאת בכמה היבטים חשובים.

1064 חבר-הכנסת מאיר שטרית (קדימה) הביע תמיכה ברעיון נוסף – שצה"ל יעמיד 1,500 חיילים וחיילות לטובת משטרת התנועה. ראו ד"כ ד (התשע"ב) [www.knesset.gov.il/plenum/data/04807411.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/04807411.doc).

1065 ואז סיכם: "אין גבול לדבר הזה. ברגע שאמרנו שחייל איננו חייל, אלא יכול לעשות משהו אחר, כי יש הבדל – אדוני, השר לביטחון פנים, כמה המשכורת הממוצעת של שוטר? 6,000 שקלים? 7,000 שקלים? חייל משתכר 350 שקל. זה בדיוק ההפרש. בשביל זה עושים את זה, לא בשביל המטרות הלאומיות, לא בשביל שום דבר אחר. עושים את זה בשביל לחסוך כסף. ואם לחסוך כסף, אז כל דבר מותר." ראו ד"כ טו, נספחות (התשע"ב), לעיל ה"ש 563.

1066 בהקשר זה מעניינת הערתו החוזרת של חבר-הכנסת מיכאל בן-ארי (האיחוד הלאומי), שהזכירה כי כל הפעילויות שמנה השר פלד כפעילויות לאומיות שעשו חיילים תוך כדי שירותם הסדיר (ולא מחוץ לסד"כ) נעשו במדי צה"ל. ראו ד"כ ד (התשע"ב) [www.knesset.gov.il/plenum/data/04807411.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/04807411.doc).

**ראשית**, הוא חושף לפני הציבור, בצורה כנה, את המחלוקת החריפה הקיימת בין הממסדים הבטחוני והכלכלי בשאלת צרכיה הבטחוניים של מדינת-ישראל והיקף המימון הציבורי שיש להעמיד לשם כך. אמת, מידע רב על ה"חריקות" ביחסים אלה דלף לתקשורת, מן הסתם בצירוף מידע התומך בעמדותיה של כל אחת מן המערכות האמורות, אבל בדוח ברודט הדברים מובאים ללא ניסיון להצניע את הדברים. כך, כבר בראשית הדוח מציינת הוועדה כי "הרקע להקמת הוועדה לבדיקת תקציב הביטחון, הוא פועל יוצא של ניסיון מתסכל רב שנים של ויכוחים ודיונים סביב גודל תקציב הביטחון הרצוי והאפשרי למדינת ישראל. ויכוח זה גרם לחוסר אמון רב בין משרדי האוצר והביטחון בשאלות ערכיות, תפקודיות ואפילו לגבי נתונים ועובדות." <sup>1067</sup> **שנית**, הוועדה אינה מהססת לחשוף את העובדה שבעוד השאלה היסודית – מהו גובה ההוצאה הבטחונית האפשרית לישראל – קלה להגדרה, לא כך היא "השאלה היותר מעשית: האם יש דרך מקצועית לקבוע את גודלו של תקציב זה? קל, באופן יחסי, למדוד את עלותו של התקציב אך קשה מאוד למדוד את תועלתו." <sup>1068</sup> **שלישית**, בהמשך לדברים אלה, הוועדה פועלת בצורה מאוזנת ושקולה: היא מנסה להציע פתרונות מציאותיים למחלוקת שהיא חושפת לא על-דרך הכרעה לטובת אחד ממשרדי הממשלה, אלא על-ידי איזון בין עמדותיהם הלגיטימיות. ושוב: כבר במבוא מציינת הוועדה כי ברורה לה "התלות בין המערכות הכלכלית והביטחונית" – "ביטחון ראוי הוא תנאי לקיום חברה וכלכלה מתפקדות, [ו]חברה וכלכלה מתפקדות חיוניות כדי לממן את הוצאות הביטחון החריגות". "לכן איזון נכון בין שתי המערכות יאפשר קיום מדינה מתפקדת לאורך זמן." <sup>1069</sup> **רביעית**, הוועדה אינה מהססת לחשוף לפני הציבור מידע רב לגבי כלכלת הביטחון הישראלי, לגבי האופן שבו ראשי המנהל הציבורי חושבים על נושאים אלה, לגבי המחלוקת ביניהם ולגבי דרכי קבלת ההחלטות בעניינים אלה. שקיפות זו אינה נפוצה בענייני בטחון המדינה.

הוועדה מזהה את המציאות הבטחונית המיוחדת של ישראל ומכירה בה. אף-על-פי-כן היא אינה מקבלת את דרישתה של מערכת הביטחון לתוספות שנתיות ניכרות: גידול בהוצאה הציבורית לצורכי הביטחון אינו מתאים ליכולת המשק, ולכן הוועדה "חותרת לאיזונים המתחייבים". <sup>1070</sup> הוועדה "רואה את ההתייעלות במערכת הביטחון כדבר הכרחי וכמקור תקציבי פנימי לשם מימוש יעדי הצבא לחומש ולעשור הבא". <sup>1071</sup>

1067 **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 9.

1068 שם. הסיבה היא שבעוד ההוצאה הבטחונית עצמה היא ודאית, מטרתה המרכזית היא הרתעה לשם מניעת מלחמות, ואת ההרתעה קשה לאמוד. כמובן, אם מתעורר קונפליקט, ההוצאה הבטחונית אמורה להבטיח את נצחון כוחותינו, כמרגם להביא לידי קיצור משך הלחימה וצמצום נזקה.

1069 שם. הוועדה ערה הן לצורך בדיאלוג בין משרדי הביטחון והאוצר והן לצורך הנמשך במעורבותו של ראש הממשלה לשם הכרעה בין דרישותיהם של המשרדים כאשר המשא-ומתן אינו מניב פרי.

שם, בעמ' 9 ו-12-13.

1070 שם, בעמ' 21, ס' ב.

1071 שם, בעמ' 31, ס' 14.

הוועדה רואה את ההתייעלות בצה"ל כ"חיונית גם חברתית ונורמטיבית לנוכח הדימוי הציבורי שיש 'בזבוז' בצבא ובמשרד הביטחון".<sup>1072</sup>

הוועדה מצביעה על כמה מקורות שעשויים להניב התייעלות של הצבא. בתחום כוח האדם הוועדה מדגישה כי על צה"ל לקיים את הרפורמות שעליהן המליצו ועדת בן-בסט לקיצור שירות-החובה, ועדת ברוורמן לשינוי מודל המילואים וועדת מלכא להעלאת גיל הפרישה. "הוועדה רואה חובה לאמץ מדיניות משאבי אנוש רב שנתית אשר תרסן את ההוצאה על כוח אדם".<sup>1073</sup> הוועדה ממליצה עוד על המשך פעילות על-פי ההסדרים שכבר החלה הפעלתם ואשר עניינם מיקור חוץ ואזרוח וכן פינוי של מחנות צה"ל ופינוי תדרים.<sup>1074</sup> על הרכיב הראשון (מיקור חוץ ואזרוח) דנתי למעלה מכאן<sup>1075</sup> – באה העת לדון בשני האחרונים.

### (ב) ויתורה של מערכת הביטחון על משאבים שהועמדו לרשותה

#### (1) מבוא

בפרק-משנה זה אתאר סדרה של הסדרים כלכליים שנעשו עם מערכת הביטחון. הרעיון הגלום בהם פשוט – בידי מערכת הביטחון נמצאים נכסים רבים אשר ערכם למערכת הביטחון נמוך מערכם בשימוש אזרחי. על-ידי מתן פיצוי כספי ניתן לשכנע את מערכת הביטחון לוותר על נכסים אלה, ולהעבירם לשימושם של משרדי הממשלה האזרחיים, של המגזר השלישי או של המגזר הפרטי.

לאזרח הפרטי הסדרים אלה עשויים להיראות מרגיזים, והעדר מחאה ציבורית בגינם משקף, להערכתי, את מעמדו הציבורי של צה"ל יותר מאשר את התמיכה הציבורית בהסדרים אלה.<sup>1076</sup> במה דברים אמורים?

**ראשית**, מדובר בנכסים שהועמדו כפיקדון לרשות אחד ממשרדי הממשלה. עקרונית, אם מערכת הביטחון אינה זקוקה לנכס זה או אם לדעת הממשלה הוא נחוץ יותר לגוף אחר, הממשלה אמורה להיות מסוגלת להורות למערכת הביטחון לפנות את הנכס וחסל. בפועל נדרש תמריץ כספי. קל יחסית לנמקו כאשר "שחרור" המקרקעין מחייב העתקה של פעילות בטחונית הנעשית על-גביו, שכן להעתקה כזו נדרש כסף,<sup>1077</sup> וגם קל יחסית

1072 שם, בעמ' 99.

1073 שם, בעמ' 22. כן ראו שם, בעמ' 32–33.

1074 שם, בעמ' 100–103.

1075 ראו לעיל בחלק 5א(ב), במיוחד ליד ה"ש 1018.

1076 עמירם אורן "ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר" **מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל** 15, 32 (עמירם אורן עורך, מכון ון ליר בירושלים, 2009): "אף שהציבור בישראל נחשב דעתן ומעורב בסוגיות המשפיעות על איכות חייו... מאז קום המדינה ועד היום לא ניכרה התעניינות ציבורית בהקצאה הממשלתית של משאבי קרקע למערכת הביטחון."

1077 ראו, למשל, את נושא הסטת הקרניים הבטחוניות בעלות של כמאה מיליון שקלים – נחום-הלוי "משרד הביטחון יסיט את הקרניים", לעיל ה"ש 943. ושוב: גם נושא זה מעורר שאלות מרתקות:

לחשב את הסכום הנדרש.<sup>1078</sup> קל פחות לשכנע, מבחינת "ההיגיינה הציבורית", שיש לתמרץ בכספים כאשר מדובר בניסיון לשכנע את מערכת הביטחון להסכים להתייעלות, ובמקרה הנוכחי – להסכים לניצולם של שטחי מקרקעין בצורה יעילה יותר מבחינה כלכלית או לא להציב קשיים לא-ראויים בפני נסיונות אזרוח של שטחים אלה;<sup>1079</sup> וכמעט בלתי-אפשרי לנמק מדוע יש לפצות את מערכת הביטחון כאשר מדובר בשטחים שאינם בשימוש כלל.<sup>1080</sup>

**שנית**, צה"ל אינו הרשות היחידה שנכסי מדינה הועמדו לרשותה למטרה מסוימת, ואשר יום אחד – כאשר עלה צורך (ונוצרה היתכנות כלכלית) לשנות את ייעוד הנכס והתאפשר להפיק ממנו רווח כספי – ביקשה ליהנות מהרווח הכלכלי הגלום בשינוי הייעוד.<sup>1081</sup> כפי שאמר חבר-הכנסת בר-און, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הצבא מקבל כסף או תחליף כסף "על פינוי מחנות... הוא לא מקבל את הערך

---

האם הקרניים הללו אכן חיוניות? מדוע קבעו מלכתחילה את מסלולם באופן המשבש בנייה אזרחית? האם מן הראוי לקדם את הפרויקט אם נציגי "הירוקים" צודקים בטענתם כי הוא מיועד רק לשם הקמת מגדלי-יורקה לבעלי הון? ראו נמרוד בוסו "צה"ל יסיט את קרני התקשורת – ובכיוון המדינה יוכלו להקים מגדלים" **הארץ** **TheMarker** 5.9.2012, 18; עידו אפרתי ורנית נחום-הלוי "קרן, הון, סיכון" **הארץ** **TheMarker** 30.11.2012, 22–23 ("55 מיליון שקל גובה מערכת הביטחון עבור הסטת הקרן העלומה ויצירת חלופה").

<sup>1078</sup> החלטת הממשלה משנת 1993 בדבר פינוי מחנות צה"ל ושטחי אש הבהירה כי "פינוי כל מחנה ייעשה רק אם הדבר כדאי מבחינה הכלכלית, בהתחשב בעלות הפינוי מצד אחד ובערך הקרקע מצד אחר". ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 52. לתיאור התהליך של חישוב הכדאיות הכלכלית של פינוי מחנות, כפי שהוא נעשה הלכה למעשה, ראו שם, בעמ' 57–66. לעמדתה של ועדת ברודט באשר לאופן החישוב הכלכלי של פינוי מחנות ראו **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 102.

<sup>1079</sup> ראו אורן ורגב **ארץ** **בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 374 ("במקרה מסוים מערכת הביטחון אף הרחיקה לכת; כדי להשביח מקרקעין של מחנה שיש כוונה לפנות אותו היא ניצלה את סמכותה החוקית להתנגד לתכנית שחלה על שטחו").

<sup>1080</sup> כפי שמציין מבקר המדינה בהתייחסו למחנות שצה"ל נטש, "המחנות הנטושים, שצה"ל לא תכנן עבורם שימוש עתידי, פסקו למעשה מלשמש למטרה הביטחונית שלשמה הוקמו, ועל כן חדלו, מבחינה מהותית, מלשמש 'מתקנים ביטחוניים' כהגדרתם בחוק [התכנון והבנייה]. אף על פי כן המשיך צה"ל להחזיק בשטח מחנות אלה, לעתים במשך עשרות שנים, בלי שפעל לביטול ההיתרים התכנוניים שניתנו להקמתם ולהחזרת השטחים ל[מנהל מקרקעי ישראל]". ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 39, 42–43 (הציטוט מעמ' 42–43).

<sup>1081</sup> ראו בעניין זה את "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 66–68, שבו קובע המבקר כי במשך השנים ניסה משרד הביטחון "כמה פעמים לקבל לתקציב הביטחון לא את סך עלות ההעתקה של מחנות שיועדו לפינוי, אלא תמורה כספית על פי שווי הקרקעות המתפנות, כדי להשתמש בה לצורכי ביטחון שונים". מדובר במחנות שעלות העתקתם נמוכה משווי הקרקע המתפנה. מבקר המדינה סבור כי מדובר בנושא הנתון להחלטת הממשלה. ראו באופן דומה אצל אורן ורגב **ארץ** **בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 373–374.

הנדל"ני, כי אתם הרי לא נדל"ניסטים, אתם רק צבא".<sup>1082</sup> אבל גם אילו התקבלה בממשלה הדעה כי ראוי להעניק לצה"ל סכום זה, היו צפויות להתעורר שאלות משפטיות קשות – אשר כיום כבר מוכרות היטב – של צדק חלוקתי: מדוע דווקא אותו גוף שבידיו הפקידה המדינה את הקרקע, לטעמים אחרים לחלוטין, יהיה זכאי ליהנות מרווח כספי בשל השבחת הקרקע עם שינוי ייעודה? האם צה"ל שהועמד לרשותו בסיס בקרקע יוקרתית שונה מקיבוץ שמבקש לשנות את ייעודה של קרקע חקלאית לשם בניית שיכונים,<sup>1083</sup> או מההסתדרות, אשר נאסר עליה למכור קרקעות ציבוריות שקיבלה מהמדינה ללא מכרז?<sup>1084</sup> איני מרמז שהפעולה אינה חוקית (אף שהיו מי שהאשימו את

1082 ראו פרוטוקול ישיבה מס' 193 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-18, 14 (16.8.2011) www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/bikoret/2011-08-16.rtf (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 193 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה).

1083 ראו בעניין זה בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו"מ (6) 25 (2002), המכונה "בג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית", ואת ניתוחו אצל יוסי דהאן "למי שייכת האדמה הזו?" – על זכויות ותפיסות צדק חלוקתי" **משפט וממשל** ח 223 (2005). כן ראו דפנה ברק-ארוז "צדק חלוקתי במקרקעי ישראל: בעקבות בג"ץ הקרקעות החקלאיות" **המשפט** י 291 (2004).

1084 ראו אריק מירובסקי "בג"ץ: להסתדרות אסור למכור קרקעות שקיבלה מהמדינה" **הארץ** **TheMarker** 22.8.2012, 23 (הרכב של שבעה שופטי בית-המשפט העליון אישר החלטה של מנהל מקרקעי ישראל שמגבילה את יכולתם של גורמים שקיבלו קרקע ציבורית בלי מכרז – דוגמת ההסתדרות וחוכרים אחרים במעמדה – לגרוף רווחים מקרקע זו). למקרה הנידון בכתבתו של מירובסקי ראו בג"ץ 11087/05 **חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ נ' מדינת ישראל**, פס' 3, 4, 10, 28–29 לפסק-דינו של המשנה לנשיא ריבלין (פורסם בנבו, 21.8.2012). לגופו של עניין מדובר בהחלטה 1062 של המנהל, המתייחסת לנכסים שהוקצו ללא מכרז למטרות ציבוריות. ההחלטה קובעת, בין היתר, כי כל נכס שהוקצה ללא מכרז, שאינו משמש עוד למטרות הציבוריות ואשר שטחו עולה על שבעה דונם – יושב למנהל לאלתר כנגד פיצוי מסוים. העותרות טענו, בין היתר, כי "הלאמה" פתאומית של קרקעות מהווה פגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות הקניין שלהן", אך עתירתן נדחתה ברובה. פסק-הדין משתלב יפה במדיניותו של בית-המשפט העליון בשנים האחרונות בשאלה אם יש להשיב לבעלים הראשונים מקרקעין שהופקעו מידי במקרה שבו בוטלה המטרה הציבורית שלשמה הופקעו המקרקעין. ראו בג"ץ 2390/96 **קרסיק נ' מדינת ישראל**, פ"ד נה(2) 625 (2001) (שעובדותיו רלוונטיות במיוחד לענייננו: בשנת 1966 הופקעו קרקעות באזור חדרה על-מנת לשמש שטחי אימונים לצה"ל; בשנת 1993 החליטה הממשלה לפנות את הצבא מהקרקע, והשטח יועד לבנייה אזרחית וציבורית). ראו דיון מקיף אצל אהרן נמדר "קימתה לתחייה של זכות הקניין הפרטית המרחפת על פני המקרקעין גם לאחר הפקעתם בשל מטרה ציבורית: בעקבות הלכת קרסיק נ' מדינת ישראל" **מאזני משפט** ד 679, 680–681 (2005). לדיון עדכני ראו יפעת הולצמן-גזית "הגבלות על הפקעת קרקעות: מלכתחילה ובדיעבד (בעקבות חוק לחיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010" **חוקים** ד 97 (2012). שאלה דומה היה אפשר לעורר אולי בנוגע ל"בזק", שהינה כיום חברה פרטית אשר עקב שינויים טכנולוגיים מממשת ומוכרת קרקעות שניתנו במקור למשרד התקשורת. השוו אמיתי זיו "בזק מממשת נדל"ן: מכרה נכסים בשווי 5.5 מיליון דולר ברבעון" **הארץ** 25.8.2008 www.haaretz.co.il/misc/1.1345101.

צה"ל בביצוע פעולות בלתי-חוקיות בכספים<sup>1085</sup> או בכספים<sup>1086</sup>; אולם אני בטוח שזו הדרך הראויה מבחינת מנהל ציבורי תקין. מכל מקום, את הניתוח המלא של הסוגיה נשמור ליום אחר.

**שלישית,** יש לפחות מקרה אחד שבו "תמרוץ כלכלי" של הצבא הוביל לשינוי מרחיק-לכת במבנהו ובדרכי פעילותו: כוונתי לשינוי המבנה של מערך המילואים. כפי שציין פרופ' יגיל לוי, "כחלק מהקיצוץ העמוק בתקציב הביטחון בשנת 1985 הוחלט על העברה הדרגתית של תקצוב ימי המילואים מהביטוח הלאומי לצבא. קודם לכן העלות של ימי המילואים... לא הועמסה על תקציב הביטחון ולכן מערך המילואים נוהל,

1085 ראו, למשל, מירב ארלוזורוב "האוצר מאשים: צה"ל מעלים מסים" **הארץ TheMarker** 18.9.2011, 4 (לטענת האוצר, צה"ל מנצל את העדר הבקרה על תקציבו כדי לחרוג מהתקציב, לצבור חובות ואף להעלים מיסים. מדובר בסטיות שאותן גילה האוצר בזקיפת הטבה על חשבון רכב צמוד לקצינים – התברר כי הקצינים שילמו פחות מס מהנדרש בגין שווי השימוש ברכב הצמוד שלהם. הואיל וצה"ל מגלם לקצינים את המס, בפועל לא הקצינים הם ששילמו פחות מס, אלא צה"ל. "במילים אחרות, צה"ל חסך לעצמו כסף ובפועל הגדיל את תקציבו, בכך שהעביר פחות מס מהנדרש לרשות המסים." הצבא טוען כי הנושא הוסכם בין משרד האוצר לבין מערכת הביטחון, ומאשים את משרד האוצר בהפרחת האשמות-שווא). כן ראו יהודה שרוני "רשות המסים החלה בביקורת מקיפה בצה"ל" **מעריב** 14.7.2010, 5 ("בביקורת נבדקים ניכויי משכורות ותשלומי מכס על ציוד ביטחוני ואזרחי"). ראו עוד ארלוזורוב "מי צריך בכלל את משרד הביטחון?", לעיל ה"ש 451 ("משרד הביטחון... נהפך לשותף של הצבא לדבר עבירה – להסתרה מכוונת של נתוני השכר ונתונים נוספים מעינם המפקחת של משרד האוצר, הכנסת והציבור").

1086 בחוף תל-ברוך מצוי בסיס המכונה "גבעת האנטנות". שטחו כלול בתוכנית מתאר שאושרה לאחרונה לאזור. חלק מן הבסיס נמצא כנראה על קרקע שהופקעה על-ידי המדינה, אבל חלקה נמצא על קרקע פרטית שלא הופקעה. התושבים דרשו מהצבא לפנות את השטח כבר בשנת 2000. רק עתה מסתיים הסכסוך, משהודיע משרד הביטחון על כוונתו לפנות את הבסיס. ראו נמרוד בוסו "משרד הביטחון יפנה את גבעת האנטנות בחוף תל ברוך עד סוף השנה" **הארץ TheMarker** 15.8.2012, 22 (המציין כי בתחילת 2012 קבע בית-משפט השלום בתל-אביב כי על משרד הביטחון לפנות את השטח או להפקיעו כדין מבעלי הקרקע); רנית נחום-הלוי "פינוי היסטורי: משרד הביטחון יפנה את בסיס גבעת האנטנות בתל אביב – ויקבל 100 דירות" **הארץ TheMarker** 27.12.2012, 20 (מדובר בשווי מוערך של 100–150 מיליון שקל ושיעור מוערך של 10% מהיקף זכויות הבנייה במקום). נוסף על כך, דוח מבקר המדינה בנושא השלטון המקומי, משנת 2005, מציין כי החל בשנת 1995 הוטל על המדינה לשלם ארנונה בגין נכסיה של מערכת הביטחון, אם כי בשיעור מופחת של 30% משיעור המס המלא. אלא שבדיקת המבקר העלתה כי משרד הביטחון לא שילם לרשויות המקומיות תשלומי אגרות והיטלים שהיה עליו לשלם על-פי חוק, וכי החוב המצטבר של מערכת הביטחון לרשויות הסתכם בפברואר 2005 ביותר מ-550 מיליון שקל. ראו עידו אפרתי "צה"ל משלם ארנונה חלקית על המחנות בערים" **ynet** 21.12.2005, [www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3186261,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-3186261,00.html); מבקר המדינה **דוח ביקורת על הרשויות המקומיות** (2005) 233–235 ([old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=2&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698](http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=442&id=2&contentid=&parentcid=undefined&sw=1024&hw=698)). ראו גם דן לביא "צה"ל לא פינה את האסבסט ונקנס במיליונים" **ישראל היום** 12.2.2013, 21 ("השר ארדן: 'לא נשלים עם סיכון חיי אדם'; צה"ל בתגובה: 'המפגע במחנה נתן מטופל'").



בעיקרו, במנותק משיקולים כלכליים. בעקבות ההחלטה, הצבא תומרץ לחסוך בימי המילואים ולהשתמש בחיסכון למטרות אחרות.<sup>1087</sup> משעה שאפשרו לצבא לקחת כספים שהוקצו בעבור ימי מילואים ולהשתמש בהם למטרות אחרות, "התוצאה הייתה קיצוץ דרמטי בימי המילואים, המשולב בהקלה של נטל השירות. להמחשה: בשנת 2001 תקציב ימי המילואים של הצבא היה 3.8 מיליון ימי מילואים במקום 10 מיליון, שהיו הבסיס התקציבי של שנת 1985, טרם השינוי. עקב כך, מספר ימי המילואים למשרת ירד באופן דרסטי".<sup>1088</sup> התוצאה התגלתה במהרה לעין כל: כאשר הצבא נדרש לשלם בגין שירות-המילואים בעצמו, וניתנה לו האפשרות לעשות שימוש חלופי בכספים שחסך, נקראו לשירות רק מי שהצבא חשב כי חיוני לזמנם, ורק לשירות שהצבא ראה לנכון להקצות כספים בעבורו.<sup>1089</sup> התוצאה הידועה לכל היא שחלק קטן בלבד מהחיילים נושאים ברוב העול.<sup>1090</sup> כתוצאה מתמרוץ הצבא לחסוך בימי מילואים התחולל שינוי מבני של כוחות המילואים שכמותו טרם ראינו בשירות הסדיר: בעקבות חשיפת אי-השוויון בנשיאה בנטל השירות הפעיל – שכן גם רוב אלה ששירתו שירות סדיר-חובה אינם משרתים שירות-מילואים משמעותי – נוצר לחץ ציבורי בנושא, עודכן ההסדר החוקי,<sup>1091</sup> מונה קצין מילואים ראשי בדרגת תת-אלוף<sup>1092</sup> ושופר התגמול הכלכלי בעבור שירות-המילואים.<sup>1093</sup>

1087 ראו יגיל לוי "שקיעתו של צבא המילואים" **מפנה** 53 (אפריל 2007) [www.kibbutz.org.il/mifne/articles/070416\\_yagil.htm](http://www.kibbutz.org.il/mifne/articles/070416_yagil.htm) (להלן: יגיל לוי "שקיעתו של צבא המילואים").

1088 שם.

1089 וכפי שעולה מממצאי **דוח וינוגרד**, לעיל ה"ש 909, בעמ' 277, ס' 40 – "הקיצוצים בתקציב הביטחון גרמו לצה"ל, בהתאם לתערוף שהוא עשה לפי שיקול דעתו, לקצץ באימונים ובתרגילים, בכוחות הסדירים ובכוחות המילואים כאחד" (ההדגשה במקור).

1090 ההערכה היא שרק 10% מחיילי הגיוס במדינת-ישראל מתגייסים מדי שנה לשירות-מילואים של יותר מ-10 ימים, וש-35% מהמשרתים במילואים עושים 80% מהפעילות. ראו רועי גולדשמידט "הצעת חוק המילואים – סוגיות ערכיות בגיוס בררני" 3 וה"ש 7 (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 8.5.2006) [www.knesset.gov.il/MMM/data/pdf/m01416.pdf](http://www.knesset.gov.il/MMM/data/pdf/m01416.pdf). יגיל לוי "שקיעתו של צבא המילואים", לעיל ה"ש 1087, העריך כי "נכון לתחילת שנות ה-2000, כ-25% ממשרתי המילואים נשאו בכ-80% מהנטל". לדיון נרחב (משנת 2001) ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה "צה"ל וכלכלת ישראל" 4-5.9.2003 אירועים/כנסים-וימי-עיון/פורום-צבא-חברה-צה"ל- [www.idi.org.il/](http://www.idi.org.il/) וכלכלת-ישראל; ברוך נבו ויעל שור **כל העם צבא? שירות המילואים בישראל** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002) ספרים-ומאמרים/הוצאה-לאור/הספרים/הספרייה- [www.idi.org.il/](http://www.idi.org.il/) לדמוקרטיה/כל-העם-צבא.

1091 בחוק שירות המילואים. על הרקע לחוק ראו "חוק שירות המילואים" **ויקיפדיה** 9.4.2013 [he.wikipedia.org/wiki/שירות\\_המילואים](http://he.wikipedia.org/wiki/שירות_המילואים).

1092 ראו אתר קצין המילואים הראשי – [www.aka.idf.il/kamlar/klali/default.asp?catId=43332&docId](http://www.aka.idf.il/kamlar/klali/default.asp?catId=43332&docId). מעניין שסימת היחידה היא "הטובים למילואים".

1093 ראו ס' 18-20 לחוק שירות המילואים; עמי צדיק "ניתוח תגמול מילואים לעובדים בשירות המדינה" (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 11.2.2010) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02479.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02479.pdf); אתר קצין המילואים הראשי "מידע לאיש המילואים – תגמולי ביטוח לאומי"

ראוי לציין בעניין שינוי ייעודם של כספים המוקצים לימי מילואים כי אין מדובר בויתור של הצבא על משאב, אלא במצב של "שינוי ייעוד", שבו הוצאה קשיחה למדי נהפכה לגמישה,<sup>1094</sup> וניתנה לצבא האפשרות לבחור לשנות את אופן השימוש בכספים שהיו ברשותו. מכאן נעבור לדון בויתור של מערכת הביטחון על משאבים שהועמדו לרשותה. שני המשאבים העיקריים בהקשר זה הם מקרקעין ותדירים.

## (2) מקרקעין

קוראי העיתונים נתקלו בשנה האחרונה בכותרות אופטימיות המבשרות, לדוגמה, ש"1,000 דירות יוקמו במקום בסיס חיל הים בחיפה",<sup>1095</sup> ש"נחתם ההסכם לפינוי חמישה מחנות צה"ל באזור המרכז והקמת 35 אלף דירות"<sup>1096</sup> וכן ש"משרד הביטחון

www.aka.idf.il/kamlar/klali/default.asp?catId=43334&docId=45601 ; וכן "חוק שירות

המילואים" ויקיפדיה, לעיל ה"ש 1091.

1094 אל יקל הדבר בעיניכם: מרבית התקציב של רשויות ציבוריות מוקדש למימון הוצאות קשיחות, ורק חלק זעום ממנו הוא תקציב שחלוקתו נתונה באמת לשיקול-דעתה של הרשות (או לקיצוץ בעידן של תקציבים מצטמקים). ראו, למשל, מוטי בסוק "5 כלכלנים עונים על השאלה: איך לקצץ 14 מיליארד ש' בתקציב 2013" *TheMarker* 12.8.2012 [www.themarker.com/news/1.1799227](http://www.themarker.com/news/1.1799227) . כן ראו שורץ, לעיל ה"ש 468, בעמ' 4, 8.

1095 על-פי התוכנית, על שטח של 184 דונם הנמצאים בבעלותן של המדינה והעירייה, ואשר שכן בהם בסיס ההדרכה של חיל הים, צפויה להיבנות שכונה עם כ-1,000 יחידות דיור, 200 חדרי מלון, 9,000 מ"ר של שטחי מסחר ועוד כמה מבני ציבור. ראו נמרוד בוסו "1,000 דירות יוקמו במקום בסיס חיל הים בחיפה" *הארץ* *TheMarker* 19.7.2012, 20. כמו-כן מדובר בפינוי בית-הספר הטכני של חיל האוויר, המשתרע על שטח של כ-670 דונם, ובהעברתו – לאחר פיצולו – לכרמיאל ולנבטים. השטח היה אמור לעבור לידי חברת "נמלי ישראל", ו-586 דונם ממנו היו אמורים להיות מוקצים לטובת פרויקט ציבורי. בעת הזו מדובר בשטח של 639 דונם, שממנו יקבל נמל חיפה 175 דונם שימששו אותו לצרכים לוגיסטיים. ראו רנית נחום-הלוי "צה"ל יפנה בסיס בחיפה תמורת 750 מיליון שקל" *הארץ* *TheMarker* 4.9.2011, 16; נמרוד בוסו "האוצר והמינהל יעבירו למשרד הביטחון 700 מיליון שקל לפינוי בסיס בחיפה" *הארץ* *TheMarker* 2.1.2013, 20.

1096 מדובר בפינוי של מחנות בפתח-תקוה (סירקין), ברמת-גן (השלישות), בקרית-אוננו (תל-השומר), בראשון-לציון (צריפין) ובגבול תל-אביב-גבעתיים (מחנה הורודצקי). על-פי החלטת מנהל מקרקעי ישראל, 23% מכלל יחידות הדיור שייבנו יהיו יחידות דיור קטנות יחסית, בשטח של עד 100 מ"ר, וזאת במסגרת מדיניות של הקמת דירות שמתאימות לכושר הקנייה של זוגות צעירים. "הקרקעות יפנו וישווקו בין 2014 ל-2019, ובתמורה יעביר מינהל מקרקעי ישראל למשרד הביטחון 1.96 מיליארד שקל." ראו נמרוד בוסו "נחתם ההסכם לפינוי חמישה מחנות צה"ל באזור המרכז והקמת 35 אלף דירות" *הארץ* *TheMarker* 26.6.2012, 29. גם בהנחה האופטימית שאכן יוקמו 35,000 דירות, משמעות הדבר היא שכל דירה תתייקר בסך של 56,000 שקלים – כמעין "עמלה" על החזרת הקרקע מצה"ל למנהל – עוד לפני התחלת הפרויקט. ראו עוד רנית נחום-הלוי "קרית אוננו ואור יהודה נאבקות: מי תקבל את השטחים מתל השומר" *הארץ* *TheMarker* 21.2.2012, 26 (להלן: נחום-הלוי "קרית אוננו ואור יהודה נאבקות"). ראו עוד אורן ורגב *ארץ בחאקי*, לעיל ה"ש 945, בעמ' 368–370; והשוו נמרוד בוסו "המדינה מסבסדת את הקרקעות בחריש במאות מיליוני שקלים" *הארץ* *TheMarker* 29.8.2012, 11 (היקף הסבסוד של העיר החרדית מגיע לכ-48,000 שקלים בממוצע לכל יחידת דיור).

יעביר 55 דונם משטח מחנה צריפין לעיריית ראשון לציון, אשר תקים במקום פּרק עירוני.<sup>1097</sup> האמת מאחורי הכותרות מורכבת מאוד. הן אכן משקפות הישג, אך כזה שנדרשו שנים ארוכות ורבות של דיונים ביקורתיים ונוקבים על-מנת להגיע אליו, שהיו לו עלויות משמעותיות, ואשר יש לשמור על אופטימיות רבה כדי להאמין שהוא אכן ימומש במלואו בצורה מהירה ויעילה.<sup>1098</sup> הסעיף הנוכחי נועד לתאר בקצרה תהליך ארוך-שנים, שסיומו (החיובי?) בפניו קרקעות על-ידי הצבא לטובת שימוש אזרחי. נקודת מוצא טובה היא במנהל מקרקעי ישראל – הגוף המנהל 93% (!) מהקרקעות בשטח המדינה. באמצעותו ניתנה לצה"ל השפעה ישירה על כ-79% מכלל שטחה של מדינת-ישראל: על-פי נתוני הצבא, בתחילת 2010 הוקצו לו כ-39% משטח המדינה למחנות ולשטחי-אש, ונוסף על כך הטיל הצבא מגבלות על השימוש האזרחי בכ-40% משטח המדינה.<sup>1099</sup> דוח מבקר המדינה בעניין השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה מצא ליקויים חמורים הן בטיפול של צה"ל בשטחים שהועמדו לרשותו והן בפיקוח

1097 ראו נמרוד בוסו "משרד הביטחון יעביר 55 דונם משטח מחנה צריפין לעיריית ראשון לציון" **הארץ** **TheMarker** 30.5.2012, 18 ("מדובר בצעד הראשון לפינוי המחנה", אשר נעשה "לפי תנאי הסכם שנחתם לראשונה בין משרד הביטחון, עיריית ראשון לציון והמינהל, שכן טכנית, לא יכול משרד הביטחון להעביר שטחים ישירות לגופי שלטון מקומי, אלא מחזיר את הקרקע שבה עשה שימוש לידי המינהל, וזה מקצה אותה מחדש לעירייה"; נציג משרד הביטחון הדגיש גם את עלויות הפינוי).  
1098 ערב חתימת ההסכם על פינוי המחנות באזור מרכז התגלעה מחלוקת בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבין מערכת הביטחון בנוגע לאופן השימוש של האחרונה בכספים שתקבל תמורת פינוי הבסיסים. יש להניח שיתגלעו מחלוקות גם בעת מימוש ההסכמים בשנים הקרובות. ראו מוטי בסוק "ויכוח על 1.9 מיליארד ש' מעכב פינוי בסיסי צה"ל" **הארץ** **TheMarker** 25.4.2012, 30. ראו גם אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 370 (תחת הכותרת "תכניות גדולות ומימוש מועט" מציינים הכותבים כי "עד סוף שנת 2007, ארבע עשרה שנה לאחר החלטת הממשלה, תהליך פינוי המחנות לא צבר תאוצה"). לכמה דוגמות נוספות ראו נמרוד בוסו "מחלוקת בין המשטרה למשרד הביטחון מונעת פתיחת חוף רחצה חדש: זו הפעם הראשונה שצה"ל מפנה רצועת חוף – והכל תקוע בגלל בירוקרטיה" **הארץ** **TheMarker** 18.12.2012, 14 ("15 דונם ששימשו מטווח צבאי הועברו לעיריית ראשון לציון לשם פתיחת חוף רחצה. המשטרה מסרבת לאשר שהחוף פנוי מנפלים עד לקבלת אישור משרד הביטחון – וזה טוען שאין לו סמכות לכך ומפנה את האצבע בחזרה למשטרה"); רנית נחום-הלוי "עיריית פתח תקווה: תוכנית מחנה סירקין תיצור לנו גירעון של 100 מיליון שקל" **הארץ** **TheMarker** 2.1.2013, 21 (בעיריית פתח-תקווה מתנגדים לתוכנית שמשרד הביטחון מקדם שלפיה ייבנו במקום המחנה הצבאי שפונה 12,000 דירות. בעירייה מבקשים למנוע את הבנייה לחלוטין או לבנות במקום 6,000 דירות בלבד בתוספת מתחם תעסוקה מורחב, אשר הארנונה ממנו תסייע לה לשמור על איזון תקציבי).

1099 כ-84% מכלל השטחים שבחזקת הצבא וכ-92% משטחי האש נמצאים בדרום הארץ. לצה"ל יש מאות מחנות-קבע, הפרושים על שטח של כ-614,000 דונם ברחבי הארץ. חלק ממחנות צה"ל מטילים מגבלות "שמקורן בגורמים הנוגעים לתעופה, לעורקי תקשורת, למצבורי תחמושת, לביטחון שדה, לחומרים מסוכנים, לרעש ולקרינה". ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 39, 41, 50–51 (הציטוט מעמ' 51). לדיון נוסף ראו גם אתר האינטרנט של ד"ר עמירם אורן – [www.amiramoren.com](http://www.amiramoren.com).



מבעלים יהודים, הוחזרו להם.<sup>1103</sup> באותה תקופה פינה צה"ל חלק גדול מהנכסים שהחזיק בתל-אביב ובסביבתה, אך עדיין נותרו בידיו נכסים רבים בגוש דן. "עם השלמת ההעברה של משרדי הממשלה (למעט משרדי הביטחון והחוץ) מהקריה לירושלים, והעברת מחנה מטכ"ל לתל אביב ומיקומו ליד משרד הביטחון, חוזק עוד יותר מעמד העיר תל אביב גם כמרכז העצבים של מערכת הביטחון."<sup>1104</sup> המחנות והמתקנים הצבאיים של צה"ל היוו את השכבה הראשונה של התשתית הבטחונית הקרקעית. אליה צורפו שכבות נוספות, אשר הרחבה מביניהן היא מערכת שטחי האימונים.<sup>1105</sup>

את הזמן שבין מלחמת ששת-הימים ועד ראשית שנות השמונים מאפיינים אורן ורגב כתקופה של קיפאון בתשתית ובפרישה הצבאית בתחומי "הקו הירוק" וצמצום טריטוריאלי מעבר לקו זה, מה שקייב תמורות בתשתית ובפרישה הבטחונית.<sup>1106</sup> הם מציינים כי עד לשנת 1980 הורחב ומוסד חוקית מערך שטחי האימונים;<sup>1107</sup> כי החזרת סיני בשנת 1982, במסגרת חוזה השלום עם מצרים, חייבה את הרחבת התשתית הצבאית בנגב;<sup>1108</sup> וכי לקחי מלחמת לבנון (הראשונה) כללו, בין היתר, הרחבה ושקיום של התשתית הצבאית לאורך הגבול עם לבנון<sup>1109</sup> וכן הגדלה של מערך חיל הרגלים הסדיר,<sup>1110</sup> מה שקייב גם הגדלה של התשתית ושל היקף שטחי האימונים. בשנים הבאות, עד שנת 2000, אורן ורגב אינם מזהים שינוי במהות התשתית והפרישה

1103 ראו שם, בעמ' 40–41.

1104 ראו שם, בעמ' 41. "כיצד הפכה המושבה שרונה שכונה בלב שטח חקלאי בפאתי תל-אביב, למקום מושבה של ממשלת ישראל בשעה המכרעת עם קום המדינה", ולאחר-מכן למטה הצבא, לאחר שזה הועבר אליה ממחנה-הקבע של המטה הכללי ברמת-גן ("השלישות") – בשאלות אלה עוסק ספרו החשוב של ניר מן הקריה בשנות כינונה: 1948–1955 (2012) (להלן: ניר מן הקריה בשנות כינונה). ראו בעיקר שם, בעמ' 11 וכן בעמ' 153 ואילך.

1105 ראו אורן ורגב **ארץ בתאקטי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 45–48. לדיון על אזורי הספר ועל הגבול עצמו בהקשר של ביטחון ראו שם, בעמ' 48–65. אורן ורגב מסכמים כי התשתית והפרישה הבטחונית בשני העשורים הראשונים היו מורכבות משישה נדבכים: (1) תשתית המחנות והמתקנים, שרובה התקבלה בירושה מהבריטים; (2) שטחי אימונים, שכבר אז היוו שיעור ניכר משטח המדינה; (3) שטחים בטחוניים, למטרות פעילות של ביטחון שוטף באזורי הספר; (4) התיישבות בספר, לצורך הגנה מרחבית; (5) רשת כבישים ארצית, שאפשרה לצבא העברת כוחות יעילה; (6) ייעור בטחוני סביב מחנות וכבישים (שם, בעמ' 70).

1106 לדיון ראו שם, בעמ' 100, 108–109, 117.

1107 הרמטכ"ל דאז, רפאל איתן, חתם על סדרה של צווי סגירה שלפיהם הוגדרו שטחי האימונים. ראו שם, בעמ' 109–110.

1108 נבנו מחנות ובסיסי הדרכה שנסמכו על שטחי אימונים, שדות-תעופה, מתקני קשר ומודיעין. ראו שם, בעמ' 102–108, 117.

1109 מה שקייב בינוי ושיפוץ בבסיסים קיימים, ואף הקמת מחנות חדשים. בדרום לבנון נבנתה תשתית ביצורים רחבה, שנהייתה לזירת התכתשויות במשך שנים ארוכות. ראו שם, בעמ' 110–114, ובמיוחד בעמ' 113 ו-117.

1110 בין היתר הוקמו במסגרת זו חטיבות הנח"ל (1982) וגבעתי (1983) – ראו שם, בעמ' 114–116. על הנח"ל ראו עוד לעיל פרק-משנה ב.5.

הבטחונות בתוך ישראל.<sup>1111</sup> האינתיפאדה השנייה, שהחלה בספטמבר 2000, חייבה היערכות לוגיסטית בשטחי יהודה, שומרון ועזה, והיערכות ביישובים הישראליים בשטחים ובשטחי ישראל הקרובים לעזה.<sup>1112</sup> ההתנתקות מעזה באוגוסט 2005 כללה פירוק תשתיות צבאיות והיערכות חדשה בצפון-מערב הנגב.<sup>1113</sup>

באמצע שנות השמונים של המאה העשרים "החלו להופיע ניצנים של ביקוש אזרחי לנכסים שעליהם הוקמו מחנות צבא".<sup>1114</sup> עם האצת הפיתוח הכלכלי בישראל, ועל רקע מחסור בקרקע לבנייה, נהפכו מחנות צה"ל ביישובים או בקרבתם למבוקשים לצורכי בנייה. באותה עת כחן גם הצבא את האפשרות להעביר יחידות ממחנות צבאיים ישנים בחיפה, שמיקומם לא תמיד התאים לצורכיהן המבצעיים. "הייתה הכרה שמחנות אלה, המשתרעים על שטחים נרחבים, יוכלו לשמש עתודה לבנייה האזרחית, והתמורה שתתקבל ממכירתם תוכל לשפר את התשתית במחנות האחרים שאליהם יועתקו היחידות."<sup>1115</sup> בשנים הבאות גבר קצב הפניות לצה"ל בבקשה לפינוי מחנות לשם פיתוח אזרחי.<sup>1116</sup> שיתוף-הפעולה בין משרד הביטחון, משרד האוצר ומנהל מקרקעי ישראל בנושא זה הוביל, בשנת 1993, לקבלת החלטת ממשלה על מיסוד תהליך פינויים של המחנות ושטחי האש באזורים שבהם יש ביקוש רב לקרקעות, והעברת הקרקעות לניהולו של מנהל מקרקעי ישראל.<sup>1117</sup> עד 1997 סוכם על פינוי עשרות מחנות, ונמצא התקציב לפינויים. "עם זאת, במשך השנים חלו עיכובים ושינויים בסטטוס של המחנות השונים שיועדו לפינוי... מחנה שנלך פונה רק בפברואר 2009, ופינוי דרום מחנה הקריה

1111 ראו שם, בעמ' 136.

1112 באזור יהודה ושומרון כללה ההיערכות פרישה של מסגרות לוחמות, הצבת מחסומים ונקודות ביקורת, וגידול במתקני הכליאה הצבאיים. ביישובים הישראליים בעזה היא כללה בניית מוצבים ותצפיות. ההגנה על היישובים בישראל חייבה, בין היתר, מיגון מוסדות ציבור ויצירת מערכת התרעה ביישובים הסמוכים לעזה, וכן את בניית גדר-ההפרדה. ראו שם, בעמ' 137–154.

1113 ראו שם, בעמ' 155–160.

1114 ראו שם, בעמ' 117. גם פה ההיסטוריה חוזרת על עצמה: מכלל 36,000 הדונמים שסופחו לעיר תל-אביב בשנים 1948–1952 עמד שטח המקרקעין הצבאיים על כ-3,000 דונם (שטח הקריה עצמה עמד על כ-240 דונם בלבד). בשנת 1950 היו בידי הצבא ארבעה-עשר מחנות צבאיים מרכזיים (וכן מאות בתים) בתל-אביב לברדה. כבר אז נאבקה העירייה ככל יכולתה על-מנת להעביר קרקעות לידיים אזרחיות. בין היתר הצליח ראש העיר רוקח להביא לידי פינוי הצבא ממחנה יונה ולהשתמש בשטחו לנטיעת גן העצמאות. ראו ניר מן **הקריה בשנות כינונה**, לעיל ה"ש 1104, בעמ' 115–129.

1115 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 176 וה"ש 51. על יישומן של תוכניות אלה ראו שם, בעמ' 177.

1116 למען הגילוי הנאות: המרכז הבינתחומי הרצליה, המקום שבו אני חבר סגל, הוקם בשנת 1994 במחנה צבאי בהרצליה, שבו שכן עד לאותה עת בסיס נ"מ של חיל האוויר. ראו "המרכז הבינתחומי הרצליה" **ויקיפדיה** 24.7.2013 [he.wikipedia.org/wiki/הרצליה\\_הבינתחומי](http://he.wikipedia.org/wiki/הרצליה_הבינתחומי).

1117 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 177; "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 52 ("ההחלטה התקבלה נוכח גלי העלייה שהגיעו ארצה באותן שנים, ונוכח המחסור שהיה באותה עת בקרקעות לבנייה במרכזים העירוניים"). ראו גם **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 100–102.

טרם הושלם [באמצע שנת 2010] 1118 על-פי נתוני מערכת הביטחון, עד לסוף שנת 2009 נחתמו הסכמים לפינויים של כ-40 מחנות, מוצבים, מטווחים ושטחי אש, בשטח כולל של 14,700 דונם, ובתמורה קיבלה מערכת הביטחון, עד אותו מועד, כ-2.8 מיליארד ש"ח. 1119

למן שנות התשעים התרחבה מאוד הבנייה במחנות צבא קיימים. מחנות הוקמו בעיקר על שטחים שנוספו לאלה הקיימים, ורק מחנות חדשים מעטים הוקמו. 1120 דוגמה לכך היא השינויים שחלו במחנה הקריה בתל-אביב, שבו ממוקם המטה הכללי מתחילת שנות החמישים. באמצע שנות השמונים של המאה העשרים נבנה בקריה מגדל משרדים, ששימש מעטפת למגדל תקשורת שנדרש הואיל ומגדלים שנבנו בתל-אביב חסמו את מרחב תקשורת המיקרוגל של צה"ל. כמו-כן נבנו בקריה פרויקטים רחבי-היקף נוספים, ובכך "קובעה במחנה הקריה בתל אביב תשתית ביטחונית משמעותית בלב העיר. ממילא בוטלה כל אפשרות מעשית לפינוי המחנה... מעתה נגזר על תל אביב לחיות עם מתקן ביטחוני גדול... מה שנותר היה לצמצם את שטחו עד למינימום ולהרבות בו בבנייה לגובה; ואכן כך נעשה". 1121 בשלהי שנות השמונים קיימו משרדי הביטחון והאוצר ומנהל מקרקעי ישראל משא-ומתן לפינוי צה"ל מאזור דרום הקריה. השטח נועד לאפשר בנייה חדשה ושימור חלק משרונה. לצורך פינוי האזור הועמד למשרד הביטחון תקציב מיוחד. 1122 למן שנת 1997 ועד היום נבנו ונבנים במתחם הקריה סדרה של

1118 ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 53; אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 362-363. לעדכון מטריד בנושא מחנה שנלר ראו חזי דרקסלר "כך הפקירו הרשויות את מתחם שנלר ההיסטורי" **ynet ירושלים** 12.8.2012 [www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4266329,00.html](http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-4266329,00.html); מאיה הורודניצ'אנו "האם עיריית ים פוגעת במבנים היסטוריים במחנה שנלר?" **nrg מקומי ירושלים** 15.8.2012 [www.nrg.co.il/online/54/ART2/395/379.html?hp=54&cat=869&loc=60](http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/395/379.html?hp=54&cat=869&loc=60).

1119 מדובר בעיקר בפינוי בסיס תחמושת באר-שבע, שטח אש ליד ראש-העין, בסיס חיל אוויר במרכז הארץ ומחנה כורדני בצפון. ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 53.

1120 אולם שטחם של המחנות החדשים שהוקמו גדול במיוחד, וגם רמת הבנייה בהם הייתה גבוהה. ההקמה מומנה, בין היתר, מכספי סיוע אמריקאי ומכספים שהתקבלו בתמורה לפינוי מחנות באזור חיפה. ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 177 וכן בעמ' 179-180.

1121 ראו שם, בעמ' 177-178 (הציטוטים מעמ' 178). מתעוררות כאן שאלות מטרידות באשר להשלכות של מיקום המפקדה הראשית של צה"ל במתחם של שכונות מגורים – האם בכך האזור נהפך למטרה צבאית לגיטימית למתקפה? כן עולות שאלות בדבר תהליך קבלת ההחלטות בישראל – האם תושבי תל-אביב מעוניינים לגור ליד מטרה צבאית כאמור? ראו ריסין, לעיל ה"ש 943; ניר מן "כשהפצצה תיפול על הקריה בתל אביב", לעיל ה"ש 943 ("אמנת ז'נבה קובעת כי יש להימנע מלמקם מטרות צבאיות בתוך שטחים מאוכלסים, אבל ראשי העיר מעדיפים להתעסק עם דו"חות חנייה של קצינים"). ראו אילן ליאור ודן אבן "פיגוע באוטובוס במרכז תל אביב – 28 פצועים סמוך לבסיס הקריה" **הארץ** 22.11.2011, 1, 6.

1122 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 178.

מגדלי משרדים. מימון בנייתם בא משיווק קרקעות צבאיות באזור הקריה לבנייה אזרחית.<sup>1123</sup>

ראוי לציין שני תהליכים נוספים המתרחשים במחנות צה"ל בשנים האחרונות: **נטישה של מחנות צבא קיימים**, מחד גיסא, והפרויקט השאפתני של בניית עיר הבה"דים בנגב, מאידך גיסא.<sup>1124</sup> שני תהליכים אלה, המנוגדים כמעט, מדגימים היטב את השניות בפעילות הצבא בשנים האחרונות, אשר נידונה בהרחבה במאמר זה. מחד גיסא, אנו רואים הפרטה של מחנות צבא לטובת שימושים אזרחיים, והיכן שאין לשטח המפונה ערך כלכלי – כלומר בפריפריה – פשוט נטישה של מחנות צבא. מעבר להיבטים המעשיים של נטישה זו, גם מבחינה סמלית קשה לתאר פעילות מנוגדת יותר לאתוס הממלכתי של צה"ל, כפי שעוצב בימי ראשית המדינה. מאידך גיסא, אנו רואים את צה"ל משתתף בצורה פעילה מאוד בפעילות הבן-גוריונית ביותר שניתן לדמיין – יישוב הנגב. בפעילות זו, כמו גם בהמשך פעילותה של מערכת הביטחון בבניית השטחים שפוננו ממתקנים צבאיים, אנו רואים לא רק את היכולת הגבוהה, הייחודית, של צה"ל בהוצאת פרויקטים ענקיים לפועל, אלא גם את נכונותו להירתם ליישום פרויקטים לאומיים רחבי-היקף. נפרט.

אורן ורגב מדברים על "תופעה שלא הייתה מוכרת בעבר... ואין לה עדיין ביטוי בשיח הציבורי. מדובר במחנות רבים, עזובים ופזורים ברחבי הארץ".<sup>1125</sup> הם מזהים את ראשיתה בשנת 2003, כאשר לאחר קיצוץ בתקציב הביטחון, הקטנת סדר-הכוחות והשלמת תהליכי התייעלות – וכן לנוכח דרישתן של מועצות מקומיות שהצבא ישלם ארנונה – שוב לא היה לצבא צורך במחנות אלה. הואיל ורובם היו ממוקמים באזורי הפריפריה "ולא נחזה עבורם ביקוש אזרחי, הם לא נכנסו למעגל המשא ומתן בין משרד

1123 בין משרדי הביטחון והאוצר הוסכם כי שטחים ליד הקריה יימכרו בשוק החופשי, ובתמורה שתקבל ישתמש צה"ל גם לרכישת אמצעי לחימה או לפעולות אחרות. ראו שם, בעמ' 178–179 ובה"ש 58–59. ראו גם רנית נחום-הלוי "תוכנית ראשונה למתחם הקריה – שני מגדלי מגורים ייבנו בפנית קפלן-דה וינצי" בת"א "הארץ TheMarker 21.11.2012, 22; נמרוד בוסו "11 דונם בצפון הקריה פונו לטובת הקמת המגדל הגבוה בישראל" **הארץ TheMarker** 19.5.2014, 10; קשת רוזנבלום "הקריה יוצאת לאזרחות" **הארץ** 22.5.2014, 4–5.

1124 דותן לוי "בצה"ל שוקלים להקים בית חולים שישרת את תושבי עיר הבה"דים" **כלכליסט** 2.4.2013 [www.calcalist.co.il/real\\_estate/articles/0,7340,L-3599012,00.html](http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3599012,00.html); דרור מרמור "עיר הבה"דים: 33 אלף משרות, 350 מיליון שקל צריכה" **גלובס** 6.11.2012 [www.globes.co.il/](http://www.globes.co.il/); news/article.aspx?did=1000795236; שירלי סיידלר "סוף לסכסוך בין הרשויות בנגב: עיר הבה"די תשתייך לירוחם" **הארץ** 20.5.2014, 13.

1125 "המחנות הנטושים, מלבד היותם מפגע אסטטי, הפכו להיות מוקדי סכנה בטיחותית. מאחר שלא היה גורם שקיבל לידיו את האחריות על מחנות אלה הם היו להפקר." אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 180. ראו גם חיים לוינסון "בדיקת 'הארץ': צה"ל מתמהמה בפניו קרקעות אטרקטיביות במרכז הארץ" **הארץ** 12.8.2011, 3 (המדובר על הויהום בבסיסים הנטושים, ועל מחנה ורד בבאר-שבע, אשר ננטש בשנת 2007 ונהפך לבית-קבע של נרקומנים). מבקר המדינה מוסיף על ההיבטים הבטיחותיים גם היבטים תכנוניים, סביבתיים וכלכליים, כגון עלות הניקוי והטיהור של המחנות הנטושים. ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 43.



הביטחון למשרדי הממשלה לפינוי המחנות".<sup>1126</sup> דוח מבקר המדינה מדבר על עבודת מטה שנערכה בצה"ל בשנת 2004 בעניין מחנות נטושים, ועל החלטה צבאית "לרכז מאמץ על מנת להביא לפינויים ולהחזרת הקרקע לבעליה".<sup>1127</sup> בשנים הבאות גיבשו משרד הביטחון ומנהל מקרקעי ישראל תוכנית להחזרת עשרות מחנות נטושים למנהל, וצה"ל אף קיבל מהאוצר הלוואה של 20 מיליון שקלים למימון פינויים של 55 מחנות עד שנת 2007. בפועל מצב הדברים שונה, בין היתר משום שבעקבות מלחמת לבנון השנייה החליט הצבא לשקם חלק מהמחנות שננטשו הסמוכים לשטחי אימונים בגולן. התוצאה הכוללת היא שעד יוני 2010 הוחזרו רק 26 מבין 55 המחנות שעל החזרתם הוסכם. אבל בה-בעת, בשנים 2004–2010 גדל מספרם הכולל של מחנות צה"ל הנטושים בכ-60%, והם מתפרשים על שטח של יותר מ-38,000 דונם.<sup>1128</sup> בעקבות הלחצים שהופעלו בנושא זה עדכן משרד הביטחון את הוועדה לענייני ביקורת המדינה ביוני 2012 כי מספר המחנות הנטושים ירד מ-200 לפחות מ-1129.

המידע העולה מהדיווחים בנושא זה מעורר שאלות קשות רבות. מבקר המדינה מתון מאוד כאשר הוא אומר כי התופעה "שבמסגרתה צה"ל עוזב מחנות אך ממשיך להחזיק בשטחים אף שהם אינם משמשים עוד למטרה ביטחונית – אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין".<sup>1130</sup> בין היתר ניתן לראות אי-סדרים בשמירה על נכסי המדינה<sup>1131</sup> ואיטיות רבה ביישום תהליך הפינוי, אשר אילו התרחש לפני שנים היה אולי מקל את מצוקת הדיור בישראל על-ידי העלאת ההיצע והפחתת המחירים. ניתן להעלות פה גם שאלות קשות בנוגע להתנהלותה של מערכת הביטחון, לרבות השאלה אם אכן רצוי

1126 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 180. לשון אחר, מערכת הביטחון נסוגה פה "מעיקרון שהתמידה בו, שפינוי מחנה יתבצע מול חלופת בינוי למחנה חדש, בשטחים שהנם פונקציונליים לצבא אך ערך הקרקע בהם נמוך" (שם, בעמ' 181). השוו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 68 (לעניין תוכניות רב-שנתיות של צה"ל בדבר תשתיות ופרישה של מתקניו).

1127 ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 42.

1128 ראו שם, בעמ' 42, וכן אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 181. רק לשם קנה-מידה: תחום השיפוט העירוני של העיר פתח-תקוה, שבה מתגוררים יותר מ-200,000 נפש, קטן מ-36,000 דונם. ראו "ערים בישראל" ו**יקיפדיה** 16.8.2013 ערים\_בישראל/he.wikipedia.org/wiki. לפרטים נוספים ראו בכל דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לעיל ה"ש 1101, על "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034.

1129 עוד עדכן משרד הביטחון כי 18 מהמחנות הללו נמצאים בשלבים טכניים של החזרה למנהל מקרקעי ישראל, וכי בשנתיים הקרובות ישקיע צה"ל כ-8 מיליון שקלים בפינויים של שאר המחנות הנטושים. ראו דיון שלישי בוועדה לענייני ביקורת המדינה, מיוני 2012, לעיל ה"ש 1101. לשימוש נוסף במחנות הנטושים ראו צפירי רינת "יוזמה: מוצבים נטושים של צה"ל יהפכו לשמורות עטלפים" **הארץ** 10.1.2012, 10 (כשליש ממיני העטלפים בישראל חיים במוצבים שננטש צה"ל בעקבות הסכם השלום עם ירדן).

1130 ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 79.

1131 ושוב: אין מדובר בתופעה חדשה. השוו ניר מן **הקריה בשנות כינונה**, לעיל ה"ש 1104, בעמ' 132 ("בשנות המדינה הראשונות לקתה לא אחת מערכת הביטחון בטיפול בתחום המקרקעין הצבאיים").

וראוי "לפצות" את הצבא בגין פינוי הקרקעות, ואם רשויות הביטחון עשו די לשחרר קרקעות לצרכים אזרחיים. המעניין הוא העדר הלחץ הציבורי – בעבר ואף כיום – על מערכת הביטחון לפנות קרקעות אזרחיות, אף שהעלויות המושגות על הציבור עקב כך כבר ידועות לו היטב.<sup>1132</sup>

מכאן אנו עוברים למגמה המשמעותית השנייה המסתמנת בנושא שימוש של הצבא בקרקעות המדינה: העתקת מחנות צה"ל לנגב. מגמה זו החלה בפרויקט-חלוץ (פיילוט) עם העברת בסיס חיל האוויר מלוד לנבטים בשנת 2008,<sup>1133</sup> אולם עתה צה"ל נערך לשלושה פרויקטים נוספים. המוכר מביניהם הוא הקמת מרכז הכשרה לוגיסטי אחד בנגב, המכונה ברבים "עיר הבה"דים". הפרויקט אמור להיות ממומן על בסיס מנגנון פינוי המחנות, והוא מתואר בדוח מבקר המדינה כ"שילוב היעד הלאומי לחיזוק הפריפריה בתכניות הפריסה של צה"ל".<sup>1134</sup>

בנובמבר 2002 החליטה הממשלה להטיל על משרד הביטחון ומנהל מקרקעי ישראל לקדם בשלבים את העתקתם של מחנות צה"ל ומפעלי התעשיות הצבאיות מאזורים צפופים-אוכלוסין במרכז הארץ אל הנגב (שבו ירוכזו בסיסי ההדרכה שיועקו מצריפין) ואל הגליל (שאליו יועתק בית-הספר הטכני).<sup>1135</sup> בדצמבר 2003, לאחר סיום טקס הזיכרון השנתי לדוד בן-גוריון בשדה-בוקר, נערך בצומת הנגב – כעשרים קילומטרים דרומית לבאר-שבע – טקס הנחת אבן-הפינה לפרויקט עיר הבה"דים.<sup>1136</sup> אלא שבפועל התעכב יישומו של הפרויקט, וזאת הן מפאת נושאים של איכות הסביבה (לנוכח הקרבה לאתר התעשייה רמת חובב) והן מפאת שאלות של מימון התוכנית, אשר עלותה הלכה והאמירה מהערכה מקורית של מיליארד שקלים, בשנת 2004, ל-2.6 מיליארד שקלים

1132 שוב: למיטב ידיעתי, גם אנשי "המחאה החברתית", שידעו להחרים מוצרי חלב בשל מחירם, לא דרשו פינוי של הצבא מקרקעות המדינה, אף שהמשמעויות הכלכליות גלויות וידועות, לאחר שהוסברו שוב ושוב בעיתונות ועל-ידי אנשי-מקצוע. ראו, למשל, בכתובתו של ד"ר עמירם אורן בבלוגוספירה: עמירם אורן "קרקע, ביטחון והון בלב הכרך הגדול" כתוב 13.7.2012 שטח צבאי? "יחסי צבא-חברה בישראל: השלכות על קבלת החלטות בנושאי ביטחון ושלום 87 (אפרים לביא עורך, 2011), זמין ב-[www.amiramoren.com/wp-content/uploads/2011/06/Steinmetz\\_Army-Society-87-98.pdf](http://www.amiramoren.com/wp-content/uploads/2011/06/Steinmetz_Army-Society-87-98.pdf).

1133 ראו חגי עמית "אחרי!!" הארץ Markerweek 1.3.2012, 7, 8 (להלן: עמית "אחרי!"); אורן ורגב ארץ בחאקי, לעיל ה"ש 945, בעמ' 364–365; דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 101 ("בשנת 2004 סוכם על העברת בסיס חיל האוויר מנתב"ג לנבטים... בעלות כוללת של כ-1.6 מיליארד ש"ח").

1134 ראו "דוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 69.  
1135 שם.

1136 "מהלך זה הוא מימוש רעיון שכאמור עלה לסדר היום כבר בראשית שנות החמישים, ומומש בחלקו במחצית שנות השישים, עם הקמת בסיס בית הספר לקצינים ליד מצפה רמון." ראו אורן ורגב ארץ בחאקי, לעיל ה"ש 945, בעמ' 181. "זאת הפעם הראשונה מאז קום המדינה שמגשימים את חלומו של בן גוריון", אמר אברהם קוויניצקי, בעל השליטה ב"מנרב", שזכתה במכרז לבניית עיר הבה"דים. ראו עמית "אחרי!", לעיל ה"ש 1133, בעמ' 7.

בשנת 2006. רק לקראת סיום העשור ניתן האור הירוק למימוש הפרויקט.<sup>1137</sup> ומה העלות בפועל? עם השלמת המכרז, בתחילת 2012, התברר כי המחיר האמיר ל-8.5 מיליארד ש"ח לפחות.<sup>1138</sup>

השיקולים להעברת בסיסי צבא ומתקנים של מערכת הביטחון אל הנגב מובנים. העברת מחנות צה"ל לשם היא נדבך מרכזי בתוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב שאותה אישרה הממשלה בשנת 2005. אין ספק שנוכחותם באזור של 20,000 חיילים בשירות סדיר ושל 1,000 עד 2,000 משפחות של אנשי צבא-קבע, ונוסף על כך הפעילות הכלכלית של מתן שירותים לבסיסי הצבא, יתרמו רבות לחיזוק הפריפריה.<sup>1139</sup> זאת ועוד, נוסף על עיר הבה"דים נערך צה"ל לפרויקטים משמעותיים נוספים בדרום הארץ. אלה כוללים את "קריית המודיעין", שאליה יעברו יחידות הנמצאות כיום בגלילות, וקריית התקשוב, שאליה יעברו יחידות היי-טק של צה"ל.<sup>1140</sup> כאשר מצרפים את כל אלה יחד, מתברר כי בעוד "פרויקטי התשתיות האזרחיים מדשדשים... [משרד הביטחון] מקים יחידת סמך שתנהל בעשור הקרוב מכרזי ענק בהיקף של 20 מיליארד שקל".<sup>1141</sup> בסיכום כולל יעלה פרויקט המעבר של צה"ל דרומה כ-22 מיליארד ש"ח. כמיליון מ"ר ייבנו, וכ-30,000 חיילים, רובם חיילי היחידות הטכנולוגיות של צה"ל, יעברו לדרום.<sup>1142</sup>

האם הקמת פרויקטים אלה תיצור בנגב "מרכז כובד צבאי חלופי לזה שקיים כיום במרכז הארץ"<sup>1143</sup> ותקדם את השגת המטרות הלאומיות של פיתוח הנגב? משרד הביטחון אופטימי וצופה השלכות כלכליות חיוביות רבות, ביניהן עלייה בתוצר הלאומי ועלייה בערך הנכסים בדרום. ההערכה היא כי אנשי צבא-קבע יוציאו מדי שנה כחצי מיליארד שקלים בעסקים בדרום; כי כרבע מהחיילים שישתחררו מהבסיסים מדי שנה – כ-4,000 חיילים – יישארו בנגב; וכי על כל חייל שיעבור לשרת בנגב ייתוספו ארבעה מקומות עבודה חדשים בשוק המקומי.<sup>1144</sup>

1137 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 182–187. כן ראו את ביקורתם של הכותבים שם, בעמ' 191. להתייחסותו של מבקר המדינה לתהליכי קבלת ההחלטות בפרויקט ראו "רוח הקרקעות", לעיל ה"ש 1034, בעמ' 69–71.

1138 ראו אבי בר-אלי 8.5 מיליארד שקל בדרך אל הנגב "הארץ **TheMarker** 7.2.2012, 2–3 ("בעוד שלוש שנים יתמקמו 11 אלף חיילים במתחם עיר הבה"דים שיקימו חברות מנרב ורד בינת בצומת הנגב").

1139 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 187. את התוכנית האסטרטגית "נגב 2015" הכינה עמותת פרטית יחד עם חברת תכנון מקנדה.

1140 ראו מוטי בוסק "נתניהו הכריע: מערכי המודיעין והתקשוב של צה"ל יועברו לנגב בעלות של 19 מיליארד שקל עד 2018" **הארץ TheMarker** 14.4.2011, 6.

1141 ראו אבי בר-אלי "משרד הביטחון מגייס את קבלני ישראל" **הארץ TheMarker** 31.7.2012, 30–31. ראו גם אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 367.

1142 ראו עמית "אחרי!", לעיל ה"ש 1133, בעמ' 7–11.

1143 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 181.

1144 ראו עמית "אחרי!", לעיל ה"ש 1133, בעמ' 7.

**(3) הערכה כוללת וסיכום ביניים**

העתקת בסיסי צה"ל היא אחד הפרויקטים המשמעותיים ביותר המתוכננים בישראל בשנים הקרובות. יהיה מסקרן לראות כיצד הוא יבוצע בפועל ומה יהיו השלכותיו. במועד כתיבת מאמר זה אוכל רק להציע כמה הערכות זהירות בדבר האופן שבו הפרויקט מאפיין את יחסי צבא-חברה כיום, וכיצד הוא משתלב במגמות החברתיות והכלכליות שישראל מתנסה בהן כיום.

**הערה ראשונה** נוגעת בהליך הייזום והפיתוח של הפרויקט: אנו רואים כי הפרויקטים מיושמים באמצעות קבלנים פרטיים בשיטת ה-BOT (Build-Operate-Transfer), שבה היזום הפרטי מקים את הפרויקט במימונו, גובה מהמדינה תשלום שנתי במשך תקופה ארוכה שבה הוא ממשיך לתפעל את הפרויקט, ובסוף התקופה מעביר את הפרויקט לידי המדינה. כך, הקבוצה הבונה את עיר הבה"דים – "מנרב" – תתפעל במשך עשרים וחמש השנים הקרובות (לרבות שלוש שנות הקמה) מתחם בשטח 250,000 מ"ר (הדרכה ומגורים), שישטרע על-פני 1,600 דונם ויאכלס 10,000–11,000 חיילים דרך קבע; <sup>1145</sup> וחברת "רד בינת", האחראית להקמת מערכות המחשוב והתקשורת בעיר הבה"דים, תהיה אחראית גם לתפעולן לאחר-מכן במשך יותר מעשרים שנה. <sup>1146</sup>

אלא שבעוד הצבא שועט קדימה, שאר משרדי הממשלה פועלים לאיטם. באופן ספציפי יצוין כי "התחבורה היא אחת הנקודות החלשות במעבר של צה"ל דרומה... תחום נוסף שבו יש פערים גדולים הוא מערכת הבריאות... במקביל יש למצוא פתרונות שיכון לתושבים החדשים". <sup>1147</sup> לחצה של מערכת הביטחון להאצת הפעילות בצד האזרחי נובע לא רק מהחשש שהצבא ישלים את חלקו בפרויקט בטרם יסופקו התשתיות האזרחיות הנדרשות, אלא גם מטעמים מעשיים יותר, קרי, תמריצים כלכליים שהובטחו למערכת הביטחון בעבור השלמת תהליכי הפינוי במועד. <sup>1148</sup> התוצאה היא ש"משרד

<sup>1145</sup> ראו שם, בעמ' 11 (בעל השליטה ב"מנרב", החברה שזכתה במכרז, אומר שם: "זה היה מכרז מורכב מאוד. היקף סעיף ההסעדה, לדוגמה, מתקרב ל-100 מיליון שקל בשנה... היינו צריכים לתמחר את עלותן של 30 אלף מנות ביום – 25 שנה קדימה"); אבי בר-אלי "מנרב ורב בינת זכו במכרז עיר הבה"דים בהיקף 9 מיליארד שקל" **הארץ** TheMarker 6.2.2012, 8; אורה קורן "קבוצת שולץ: זה לא מוגזם לקבל מונופול ל-22 שנה על עיר הבה"דים" **הארץ** TheMarker 4.5.2014, 9. דרך אגב, הזוכה במכרז התחייב להקים גם כיתת סימולטורים ללימוד נהיגה במשאיות שונות וברכבי שטח מבצעיים. ראו דניאל שמיל "בקרו: חיילי צה"ל ילמדו לנהוג על גיפ בסימולטור" **הארץ** TheMarker 23.2.2011, 18.

<sup>1146</sup> ראו אור הירשאווגה "פרויקט המחשוב הגדול בישראל יוצא לדרך: עיר הבה"דים תגדיל את הכנסות רד בינת במאות מיליוני שקלים" **הארץ** TheMarker 8.2.2012, 16 ("רד בינת" תהיה אחראית להקמתן ולהפעלתן של מערכות המחשוב והתקשורת במתחם. חלקה של "רד בינת" בהכנסות מהפרויקט מוערך בכ-1.61 מיליארד ש"ח. לחברה צפויות הכנסות של מאות מיליוני שקלים במהלך שנות ההקמה של הפרויקט, וכן הכנסות של כ-20 מיליון שקלים בשנה בגין שירותי התחזוקה שתספק).

<sup>1147</sup> ראו עמית "אחרי!", לעיל ה"ש 1133, בעמ' 9–10.

<sup>1148</sup> ראו החלטה 3161 של הממשלה ה-32 "העתקת מחנות צה"ל לנגב" (17.4.2011) [www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3161.aspx](http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3161.aspx) (להלן: החלטת ממשלה

הביטחון מבקש לתכנן בעצמו את הקרקעות בבסיסים שיפוננו, כדי לזרז את ההליכים... במינהל [מקרקעי ישראל] ובמשרד האוצר מתנגדים".<sup>1149</sup> לאחר גישור של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הראל לוקר, הוחלט לבסוף – במסגרת ההסכם להעברת הבסיסים הצבאיים לנגב ו"באופן חריג" – כי "מערכת הביטחון היא שתבצע את התכנון לבנייה האזרחית בחמשת הבסיסים המתפנים ותהיה האחראית להשגת ההיתרים לבנייה באותם שטחים".<sup>1150</sup> על-פי העיתונות, משרד הביטחון לא שש ליטול על עצמו את התכנון – "אחרי הכל", מסביר בכיר במשרד הביטחון, "המשרד צריך להתעסק בביטחון ולא בתכנון שכונות מגורים. אך כעת אנו מבינים שזו הדרך היחידה להניע את תהליך פינוי מחנות צה"ל".<sup>1151</sup>

עניין זה מעורר שלל בעיות נוספות: האם מדובר בהתגייסות של הצבא לטובת פרויקט לאומי, תוך ניצול היכולות הצבאיות העדיפות בתחומי התכנון והתפעול, או שמא מדובר בעירוב הצבא בנושא אזרחי לא לו, אשר מעיד על כישלון של הממשל האזרחי ועלול להוות תקדים לעתיד לבוא בניהול פרויקטים לאומיים?<sup>1152</sup> האם מדובר

3161). כן ראו נחום הלוי "מחלוקת על תכנון הקרקע מעכבת פינוי מחנות צה"ל" **הארץ** **TheMarker** 1.3.2012, 19 (להלן: נחום הלוי "מחלוקת על תכנון הקרקע מעכבת פינוי מחנות צה"ל") (משרד הביטחון מסביר כי "בהחלטת הממשלה נקבע כי בתמורה להשלמת הפינוי עד סוף 2012, המשרד יקבל תמריץ כספי בסכום של חצי מיליארד שקל").

1149 ראו נחום הלוי "מחלוקת על תכנון הקרקע מעכבת פינוי מחנות צה"ל", שם. ראו גם החלטת ממשלה 3161, שם; מיכל מרגלית "משרד הביטחון יתכנן את הבנייה בקרקעות שיפוננו מבסיסי צה"ל" **גלובס – נדל"ן** 28.2.2012 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000728857](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000728857); עופר פטרסבורג "26 אלף דירות ייבנו במקום הבסיסים במרכז הארץ" **ynet – נדל"ן** 14.5.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4228838,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4228838,00.html).

1150 ראו מוטי בוסק "פינוי בסיסי צה"ל: מערכת הביטחון תהיה אחראית על הבנייה האזרחית" **הארץ** **TheMarker** 29.4.2012, 14. כן ראו לירן סהר "נחתם הסכם לפינוי מחנות צה"ל: צפו היכן במרכז ישווקו 35 אלף יחידות דיור" **Bizportal** 25.6.2012 [www.bizportal.co.il/article/324735](http://www.bizportal.co.il/article/324735) ("הסכם היסטורי נחתם היום בין מינהל מקרקעי ישראל ובין משרד הביטחון על הוצאה לפועל של התכנית לפינוי והעתקה של חמישה מחנות צה"ל מהמרכז לנגב... אחד החידושים שבהסכם הוא האצלת סמכות תכנון הקרקע ממינהל מקרקעי ישראל למשרד הביטחון, זאת מתוך מטרה להאיץ את הליכי התכנון בתוך המחנות עוד טרם פינויים. ההסכם מותיר בידי מינהל מקרקעי ישראל את יכולת הבקרה על עמידה ביעדי התכנון ופרטיו").

1151 ראו נחום הלוי "מחלוקת על תכנון הקרקע מעכבת פינוי מחנות צה"ל", לעיל ה"ש 1148. אותו בכיר צוטט כאומר כי הצבא רואה את עצמו "בין-ערובה" של מוסדות התכנון האזרחיים.

1152 השווה אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 373–374 (שם הכותבים מביעים את דעתם – עובר לקבלתה של החלטת ממשלה 3161, לעיל ה"ש 1148 – כי "אין זה מתפקידה של [מערכת הביטחון] לשווק קרקעות וליזום תכניות בניין עיר לשטחיה או לפעול להגדלת זכויות הבנייה בהם. הדבר לא נכון ארגונית, חוקית, אתית וציבורית"). לביקורת ראו גם עמירם אורן "מיליטריזם, מקרקעין ותכנון" **כתוב** 6.7.2012 [catuv.blogspot.co.il/2012/07/blog-post\\_8781.html](http://catuv.blogspot.co.il/2012/07/blog-post_8781.html). מאידך גיסא, לנוכח הביקורת העצומה על אופן ניהולם של מכרזים לאומיים בישראל, אין "האופציה הצבאית" נראית מפתח? השווה אבי בר-אלי "מי ישלוב במיליארדים של מהפכת התחבורה" **הארץ** **TheMarker** 13.9.2011, 16–18 (תחקיר העיתון מצא כי פעיל פוליטי מונה לפקח על מכרזים,

בסיוע של הצבא למשך שנים ספורות בקידום פרויקט לאומי חיוני או שמא מדובר במעורבות עמוקה ואינטרסנטית<sup>1153</sup> של מערכת הביטחון בתכנון היקף עצום של בנייה, אשר יקבע את פניה של המדינה במשך עשורים לבוא?<sup>1154</sup>

**הערה שנייה** נוגעת בשאלה אם הפרויקט פדאי לחברה הישראלית בכללותה, ואם זה"ל הוא הגורם המתאים ליישומו. כפי שמציין כתב הארץ חגי עמית, בראייה לאומית "פרויקט המעבר של זה"ל דרומה יעלה 22 מיליארד שקל – שיצדיקו את עצמם רק אם תעבור לנגב אוכלוסייה חזקה וייתוספו אלפי מקומות עבודה".<sup>1155</sup> על דברים אלה נאמר – עוד חזון למועד.

אלא שכבר עכשיו אנחנו רואים כי המעבר מעורר מתחים מוניציפליים. צינתי קודם את המאבקים בין הרשויות המקומיות על השטחים שזה"ל מפנה; שאלות מקבילות מתעוררות בדרום: רשויות מקומיות בדרום שואפות לשיתוף-פעולה עם מערכת הביטחון, בתקווה לא רק לפיתוח הבנייה והתעסוקה, אלא גם להגדלת הכנסות הארנונה של העיריות.<sup>1156</sup> גם פה עולה נושא הצדק חברתי, כאשר ערים ומועצות שאין בהן

---

קבלן לשעבר אישר לעמיתיו תשלומים חריגים, ובכירים שהתנגדו הוזזו מתפקידם. משרדי הממשלה הזהירו, אך ללא הועיל).

1153 ראו נחום-הלוי "מחלוקת על תכנון הקרקע מעכבת פינוי מחנות זה"ל", לעיל ה"ש 1148: "תוכניות הבנייה שמבקש לקדם משרד הביטחון לשטחי המחנות המפונים נועדו למקסם את רווחי המשרד מהקרקעות, במקום לענות על צרכים תכנוניים אמיתיים... את שטחי מחנה זה"ל בגלילות מבקשות רשויות התכנון להפוך לשטחים פתוחים, ואילו משרד הביטחון רוצה להקים עליהם אלפי יחידות דיור." הַגִּיּוֹן הדבר נעוץ בהחלטת ממשלה 3161, לעיל ה"ש 1148, אשר ס' 5 בה קובע כי אם יעלו התקבולים שיתקבלו בגין הקרקעות על הסכום שנקבע, ישלשל משרד הביטחון לכיסו שליש מכל סכום נוסף שיתקבל.

1154 תא"ל (מיל') מהרן פרוזנפר, שהוביל את המכרז להקמת עיר הבה"דים בתפקידו כיועץ הכספי לרמטכ"ל (וכראש אגף התקציבים במשרד הביטחון), מצוטט כאומר ("יממה לאחר שקבע זמן שיא בבחירת הזוכה בפרויקט הגדול בתולדות המדינה"): "המכרז הזה ישנה את פני המדינה." ראו אבי בר-אלי "כולם צחקו עלינו – אבל עשינו מהפכה" **הארץ** TheMarker 7.2.2012, 4 (להלן: בר-אלי "עשינו מהפכה"). אך האם אנחנו רוצים להפקיד בידי מערכת הביטחון את הובלת הפרויקטים לא רק של התשתיות הצבאיות, אלא גם של אלה האזרחיות?

1155 ראו עמית "אחרי!", לעיל ה"ש 1133, בעמ' 7. הכתב מציין (שם, בעמ' 8) כי בעקבות העברתו של בסיס חיל האוויר מלוד לנבטים הוכפל הן השטח הבנוי של הבסיס והן מספר המשרתים בו. 1,500 חיילים עברו דרומה, מהם 300 אנשי צבא-קבע. מבין אלה עברו עד כה כ-75 להשתכן בדרום. ס' 8 להחלטת ממשלה 3161, לעיל ה"ש 1148, מורה על גיבוש תמריצים לעידוד מעבר של אנשי צבא-קבע ומשפחותיהם אל הנגב. לדיון נרחב יותר ראו ברוך נבו ונטלי דויד-צלר **זה"ל כמנוף לפיתוח הנגב** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009) [www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/Book\\_.army\\_negev/army\\_negev\\_main.aspx](http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/Book_.army_negev/army_negev_main.aspx).

1156 ראו נחום-הלוי "קרית אונו ואור יהודה נאבקות", לעיל ה"ש 1096, וכן עמית "אחרי!", לעיל ה"ש 1133, בעמ' 10.

אזורי תעשייה או בסיסי צבא דורשות לצרף לתחומן חלק מהשטחים שמשולמת בגינם ארנונה או לקבל לידיהן חלק מן ההכנסות.<sup>1157</sup>

הייתי אומר שנושא שימוש של הצבא במקרקעין משלב, כאמור, את שתי המגמות המנוגדות לכאורה העוברות על צה"ל בעשורים האחרונים, כפי שתיארת במאמר זה: מחד גיסא, מתרחש תהליך של אזור והפרטה של קרקעות מדינה שהופקדו עד כה בידי מערכת הביטחון לשימושה, תוך צמצום נוכחותו של הצבא במרכזי ערים והפחתת שליטתו בנכסים רבי ערך; מאידך גיסא, צה"ל חוזר ומקבל על עצמו תפקידים לאומיים מוכרים – קידום הפריפריה וסיוע במימוש פרויקטים לאומיים (כגון תכנון קרקעות המדינה ובנייה בהן). מבחינת הצבא ניתן לראות פה שילוב של שאיפה או רצון של צה"ל לצמצם את תפקידיו הלאומיים (ויתור על בסיסים שאינם חיוניים לו) או לפחות השלמה שלו עם הצורך בכך,<sup>1158</sup> מצד אחד, מול נכונותו להירתם למאמץ לאומי תוך הפגנת יכולותיו הייחודיות (העברת היקף משמעותי מתחום פעילותו לדרום הארץ וקידום מפעלי בנייה ענקיים באופן יעיל), מן הצד האחר. ושמה, כפי שמעירים הספקנים, הפרויקט מיועד לסייע לצה"ל לשמר את מעמדו בתחום האתגר-לאומי, וזאת כחלק מהאסטרטגיה שלו "לשלב את האתוס הלאומי עם כלכלת השוק", על-מנת "להעמיד את עצמו ביתרון יחסי אל מול כוחות השוק"<sup>1159</sup>.

דרך אגב, ייתכן שדווקא טעמים משפטיים, הקשורים לפער בין צה"ל לבין רשויות המדינה האזרחיות, הם שהופכים את הצבא לרשות המתאימה ביותר ליישום פרויקטים כאלה. ראשית, ראוי להזכיר כי צה"ל פועל (במידה רבה) באופן מדרגי – הוא מקבל

1157 ראו נייר יגנה "המועצות בנגב נאבקות על ההכנסות מארנונה בדרישה לצדק חלוקתי" הארץ 25.4.2012, 8 (בין היתר מתלוננים בירוחם, המונה 10,000 תושבים, על אי-צדק חלוקתי לעומת המועצה האזורית רמת נגב, שבה מתגוררים 5,000 תושבים בלבד. מועצת ירוחם דורשת להעביר לתחומה, בין היתר, את השטחים של בית-הספר למ"כים ועיר הבה"דים, הנמצאים בתחומה של המועצה האזורית רמת נגב ומניבים לה רווחי ארנונה בגובה 50 מיליון שקלים בשנה); סיידלר, לעיל ה"ש 1124.

1158 דרך אגב, בארצות-הברית יש דוגמות רבות להחלטות בדבר תקצוב פרויקטים צבאיים שהצבא אינו מעוניין בהם – בדרך-כלל משום שהבסיס או המפעל שהצבא מוכן לסגור נמצא במחוז-בחירה של חבר קונגרס בכיר, בעל מעמד בתהליך העברת התקציב. ראו, לשם דוגמה: Tom Zirpoli, *Pentagon Budget Could Use Trimming*, CARROLL COUNTY TIMES (Nov. 30, 2011), [www.carrollcountytimes.com/news/opinion/columnists/tom-zirpoli-pentagon-budget-could-use-trimming/article\\_d685dcb0-1a8c-11e1-b991-001cc4c03286.html](http://www.carrollcountytimes.com/news/opinion/columnists/tom-zirpoli-pentagon-budget-could-use-trimming/article_d685dcb0-1a8c-11e1-b991-001cc4c03286.html); Josh Sweigart, *Congress Pushes for Weapons Pentagon Didn't Want*, MILITARY.COM NEWS (Aug. 20, 2012), [www.military.com/daily-news/2012/08/20/congress-pushes-for-weapons-pentagon-didnt-want.html](http://www.military.com/daily-news/2012/08/20/congress-pushes-for-weapons-pentagon-didnt-want.html).

1159 ראו ארז צפדיה "התיישבות בישראל: מבט על המיליטריזם" מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל 45, 55 (עמירם אורן עורך, מכון ון ליר בירושלים, 2009).

פקודה מהדרג האזרחי וממלא אותה לאורך כל שדרת הפיקוד.<sup>1160</sup> מכאן שהיכולת של ראשו להביא פרויקטים לידי גמר, ולו רק כעניין של משילות, הינה משופרת לעומת זו של ראשי מערכות הממשל האזרחיות. **שנית**, יכולתם של חיילי צה"ל – ואפילו של קצינים בקבע – להתנגד לתהליכים העוברים על הצבא מוגבלת מאוד. יש לזכור כי חיילי צה"ל – גם אנשי צבא-הקבע שביניהם – טרם הוכרו בדין כעובדים. בהיותם ב"סטטוס" של "חיילים", כל אנשי הצבא נדרשים לשרת בכל מקום ובכל תפקיד שבו יוצבו. קשה לראות צעד כזה "עובר" בקרב עובדי הרשויות האזרחיות של המדינה, ואף לא במשק הפרטי. ניתן להעריך כי עובדים כאלה היו מתנגדים, בין באופן אישי ובין באמצעות ועדי העובדים, להעתקת מקום עבודתם מגוש דן לדרום הארץ. חיילי צה"ל, לעומתם, אינם יכולים לטעון (או לפחות לא ייהנו מהגנתם של חוקי העבודה אם יטענו)<sup>1161</sup> כי שינוי השיבוץ מכביד עליהם במידה ניכרת ומהווה בפועל מעשה פיטורים של מעבידים.<sup>1162</sup> **שלישית**, ללא שמץ של ציניות יש להודות כי הצבא ניהל את המכרז האזרחי המורכב להקמת עיר הבה"דים בצורה טובה להפליא. בריאיון עיתונאי אמר תא"ל (מיל') מהרן

1160 מכאן האפשרות – הנתמכת בשלל אמצעים מנהליים, פיקודיים, משמעתיים ופוליטיים – להטמיע נורמות התנהגות בצה"ל בצורה מהירה ויעילה יחסית. "חינוכם" של עובדי רשויות ציבוריות אחרות – שלא לדבר על כלל האוכלוסייה – הינו מורכב ואיטי יותר.

1161 על מעמדם של המשרתים בצבא-הקבע ראו פרשת **גדרה**, לעיל ה"ש 881. ראו בעניין זה הצעת חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (ערר, ערעור ועתירה על החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע-2009, ה"ח 26. הצעת חוק ממשלתית זו, אשר טרם התקבלה, מציעה להסמיך ועדת ערר שתוקם מכוח החוק וכן את בית-המשפט לעניינים מנהליים לדון בעררים על החלטות הנוגעות בחיילים בשירות-קבע. בפועל החוק נועד לתת פורום נגיש ומעשי אשר יחליף את הצורך לפנות לבג"ץ בעניינים אלה. בית-המשפט העליון (מפי השופט רובינשטיין) ציין כי דעתו "אינה יכולה להיות נוחה מכך" שתיק בנושא פיטורים משירות-קבע נידון לפניו, "ולא בבית הדין לעבודה או בבית המשפט לעניינים מנהליים. הטעם העיקרי הוא היעדר יכולת אמיתית להידרש פרטנית לראיות, דבר שאינו תורם כדבעי לעשיית הצדק במקרים מסוימים ובודאי למראית פניו". בג"ץ 1919/09 **בן עזרא נ' שר הביטחון** פס' ט לפסק-הדין (פורסם בנבו, 10.11.2009). ראו גם הפ"ע 3.0501 "שירות קבע בצה"ל" (dover.idf.il/IDF/pkuda/h/030501.doc (במיוחד ס' 23 ו-24). הקבוצה היחידה בצה"ל שלחבריה יש מעמד של "עובד", על כל המשתמע מכך, היא 7,500 האזרחים עובדי צה"ל. ראו חיים ביאור "עובדי צה"ל ישבתו היום במשך שעתיים – בגיבוי ההסתדרות" **הארץ** TheMarker 24.9.2012, 9. השוו יוסי יהושע "אבן נגף בדרך לנגב" **ידיעות אחרונות** 20.11.2013, 8.

1162 ראו ס' 11 (א) לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963, הקובע כי דין התפטרות של עובד "מחמת הרעה מוחשית בתנאי העבודה" כדין פיטורים. רק לשם הדוגמה: בתע"א (אזורי ת"א) 1531-09 **גוטפריד – חברת אלחנית נכסים בע"מ** (פורסם בנבו, 15.11.2011) נפסק כי העתקת מקום עבודתה של התובעת מראשון-לציון (מקום מגוריה) לבתי-ים – אשר חייבה אותה לנסוע בשלושה אוטובוסים לכל צד – היוותה הרעה מוחשית בתנאי העבודה שלה, המזכה אותה בפיצויי פיטורים. השוו גם שי ניב "עובדי מכתשים פתחו בקמפיין נגד העברת מטה החברה לת"א: יפסיקו אספקת הכלור למקורות" **גלובס** 17.4.2007 17.4.2007 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000202496](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000202496)



פרוזנפר, שכיחן כיועץ הכספי לרמטכ"ל (וכראש אגף התקציבים במשרד הביטחון) בעת הכנת המכרז:

"כולם צחקו עלינו, במשרד האוצר גיחכו, הבנקים אמרו 'לא יקום ולא יהיה', אין סיכוי שתושלם סגירה פיננסית בתוך 180 יום, אבל הנה, מה שלוקח לכבישים שנה לפחות – הושג אצלנו במחצית הזמן, וגם המשך התהליך יתרחש בקצב שלא היו מעולם במדינה... תמיד אמרתי שצה"ל ומשרד הביטחון הם גופים מוכוונים ביצוע, מדברים מעט – אבל עושים הרבה..."<sup>1163</sup>

ימים יגידו אם הניסיון של צה"ל בעירוב חברות אזרחיות בכנייה ובתפעול ארוך-טווח של בסיס אימונים ענקי יהיה סיפור של הצלחה או כישלון. אסיים בהתייחסות לידיעה העיתונאית כי "הַקָּר" – ארגון המשרתים בצבא-הקבע וגמלאי צה"ל – השקיע 72 מיליון שקלים ברכישת 26% מהזיכיון להקמת פרויקט עיר הבה"דים. זוהי ההשקעה הראשונה של הארגון בפרויקט תשתיות.<sup>1164</sup> זהו מצב דברים מעניין. במוכן מסוים, "הַקָּר" הוא גורם שמהווה תחליף לוועד עובדים בעבור אנשי צבא-הקבע, אשר אינם רשאים להתאגד, וכמועדון קניות לקהל צרכנים משמעותי, הוא משיג בעבורם הטבות כלכליות יפות. אלא שפה מדובר בהשקעה ישירה בתחום הפעילות של חברי המועדון עצמם. בראייה אופטימית ניתן לראות במצב דברים זה משום הבעת אמון, אשר אנלוגית לחברה הרוכשת את מניותיה שלה. אבל מה יהיה מצב הדברים המשפטי במקרה אופטימי פחות שבו במהלך התקופה של עשרים וחמש השנים שנקבעה בחוזה – שלוש שנים וחצי של הקמת הפרויקט ועשרים ואחת שנים וחצי של תפעולו – יתגלעו סכסוכים בין מערכת הביטחון לבין היזמים? הייתכן מצב שבו כספים של קציני צה"ל יממנו פיצוי על הפרות החוזה כלפי הצבא או שקציני צה"ל יפוצו בדרך זו על הפרות חוזה של הצבא? הייתכן שקציני צה"ל ישפיעו על מדיניותו של היזם ביחס לאופן מימושו של הפרויקט בכיוון שמנוגד לעמדתה של מערכת הביטחון?

1163 ראו בר-אלי "עשינו מהפכה", לעיל ה"ש 1154.

1164 ראו דרור רייך "לא רק מועדון צרכנות: 'חבר' יצטרף לקרן נוי כזכייין בעיר הבה"דים" **הארץ** **TheMarker** 19.9.2012, 31 (ארגון "הַקָּר" הוא מלכ"ר הפועל לרווחתם של המשרתים בצבא-הקבע. הוא ממומן באמצעות דמי חבר של חיילי צבא-הקבע ונכי צה"ל, וכן מהשתתפות של משרד הביטחון). למידע נוסף על אופן הפעלתו של "הַקָּר" ראו פ"מ 36.0204 "חבר משרתי הקבע והגמלאים בע"מ" [dover.idf.il/IDF/pkuda/360204.doc](http://dover.idf.il/IDF/pkuda/360204.doc). כן ראו את האתר של "צוות ארגון גמלאי צה"ל" – [www.tzevet.org.il/?CategoryID=124&ArticleID=77](http://www.tzevet.org.il/?CategoryID=124&ArticleID=77). דרך אגב, במדינות המפותחות אנו מוכירים מצב דומה במידה מסוימת: חלק מקרנות הפנסיה הגדולות בעולם הן קרנות שמשקיעות כספים של עובדי ציבור. לדיון ראו: Vinicius Carvalho Pinheiro, *Pension Funds for Government Workers in OECD Countries* (Global Union, 2008), [www.oecd.org/pensions/private-pensions/35802785.pdf](http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/35802785.pdf).

**(4) תדרים**

דוח ועדת ברודט מציע תיאור מתון במיוחד של הרקע לוויכוח בנושא השימוש בתדרים בישראל. לדברי הוועדה, "בעבר לא עשתה המערכת האזרחית שימוש נרחב בתדרי תקשורת, לעומת צה"ל, אשר עשה בהם שימוש רחב-היקף לצרכיו. בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות של השנים האחרונות (שימוש בטלפונים סלולאריים, בתקשורת אינטרנט אלחוטית וכיו"ב) גדל השימוש בתדרי התקשורת והם הפכו ל'משאב במחסור'".<sup>1165</sup> התפתחות הטלפוניה הסלולרית בשנות התשעים הובילה לגיבוש הסכמים עם הצבא, שפינה תדרים לטובת פעילות סלולרית.<sup>1166</sup> ועדת ברודט מציינת כי החל משא-ומתן נוסף עם מערכת הביטחון לפינוי חלק מהתדרים המשמשים את מערכת התקשורת הסלולרית הצבאית לטובת חברות הסלולר הפרטיות, בתמורה לפיצוי כספי.<sup>1167</sup> עמדתה של ועדת ברודט היא שיש להמשיך "במתכונת הקיימת של הסדר התמריצים כנגד פנוי תדרים".<sup>1168</sup>

אלא שהמשא-ומתן המתקיים כיום בעניין התדרים, כמו זה המתקיים בעניין נכסי הנדל"ן שבידי מערכת הביטחון, חושף הן מגמות ארוכות-טווח – כגון ליקויים בניהול משאבי הלאום והמשקל המרכזי שניתן באופן מסורתי לצורכי הצבא בהקצאת משאבים לאומיים – והן את המתחים הקיימים כיום בין צה"ל לבין משרד האוצר, בין צורכי הביטחון לבין צורכי המשק האזרחי. גם בהקשר של התדרים, כמו בפינוי הקרקעות, מתעורר החשש שצה"ל אינו משתף פעולה עם התהליך באופן מיטבי.<sup>1169</sup> לחשש זה תורם צה"ל עצמו, כפי שתמחיש הדוגמה הבאה. בריאיון עיתונאי נשאל ראש אגף התקשוב בצה"ל לגבי המערכת הסלולרית של צה"ל "ורד הרים". מדובר במערכת מיושנת שצה"ל עומד לרכוש תחליף לה באמצעות מכרז. כאשר נשאל אלוף מוסקוביץ' מה לגבי התדר, הוא ענה: "המערכת עובדת בתדר טוב. מהתדר לא נזוז. זה כמו לתפוס חניה ברחוב ירמיהו בתל אביב ביום שישי בבוקר".<sup>1170</sup> מוסקוביץ' מודע היטב לחיכוך

1165 ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 102.

1166 שם.

1167 שם.

1168 שם, בעמ' 103 (הוועדה גם מזהירה כי יש להביא בחשבון את שאיפותיהם של הפלסטינים לעצמאות בתחום הקצאת משאבי הספקטרום, מה שעלול לדעתם להחריף את התחרות על המשאבים).

1169 ראו אמיתי זיו "צה"ל כבש את תדרי השידור – והוא לא ישחרר אותם בזול" הארץ TheMarker 19.7.2012, 1, 32 (להלן: אמיתי זיו "צה"ל כבש את תדרי השידור") (המעלה את הטענה כי מערכת הביטחון משתמשת בתדרים באי-יעילות שגובה מהמשק מחיר כבד, וכי מכרז על תקשורת סלולרית בדור הרביעי יכניס למדינה מאות מיליוני שקלים, אבל משרד הביטחון דורש מיליארד שקל כדי לפנות את התדרים המתאימים. כעת ממתניס לדוח מבקר המדינה על דרך ניהולו של הספקטרום הלאומי).

1170 אמיתי זיו "הטאבלט עולה על מדים: סמארטפונים, טאבלטים, תקשורת על רשתות הסלולר ומערכות הצפנה אזרחיות – אגף התקשוב מתכנן להעביר את צה"ל למוצרי מדף" TheMarker 6.5.2012, 1.1772876 www.themarker.com/technation/1.1772876 (להלן: אמיתי זיו "הטאבלט").

המתמיד בין מערכת הביטחון לבין השוק האזרחי לגבי תדרים, ולמשא-ומתן המתקיים כיום בנושא העברת תדרים נוספים לחברות הסלולר, ועל כך הוא אומר: "ספקטרום התדרים בישראל הוא הצפוף בתבל... יש ריבוי של מערכות צבאיות וביטחוניות... המדינה קטנה; וזו אומה טכנולוגית. תחת האילוצים האלה עושים את החלוקה הכי אינטליגנטית שאפשר, תוך איזון בין שימושים אזרחיים וצבאיים. זה משאב בחסר, ולכן יש לחצים ומתקוטטים. צריך לזכור שגם אני אזרח שביום חמישי בערב שם טי-שירט וג'ינס."<sup>1171</sup>

לשון אחר, גם פה, כמו בהקשר של משאבי כוח-האדם או הקרקעות, אנו רואים מאבק על משאבים לאומיים בין מערכת הביטחון לבין המשק האזרחי שבו ניתנת לצה"ל לא רק זכות הבכורה בהקצאת המשאבים, אלא גם סמכות קבלת ההחלטות המרכזית (ולו רק משום שהתדרים נשלטים על-ידי הצבא). נראה כמעט כאילו הצבא הוא שמאזן בין צרכיו שלו לבין צורכי המערכת האזרחית.<sup>1172</sup>

דיון דומה ניתן לקיים בנושא ארגון המרחב האווירי בישראל: המרחב האווירי של ישראל צפוף מאוד, ו"עקב הנסיבות הגאופוליטיות והביטחוניות המיוחדות של מדינת ישראל... השליטה במרחב האווירי והגבלות התנועה בו מוכתבת ומפוקחת מטבע הדברים על ידי חיל האוויר".<sup>1173</sup> כתוצאה מכך יש מגבלות ניכרות על נתיבי הטיסה האזרחית. למשל, אסור למטוסים אזרחיים לטוס בנתיב הישר והקצר לאילת, אלא עליהם לטוס בנתיב העוקף את שטחי האימון והבסיסים הגדולים של חיל האוויר בדרום הארץ. התוצאה היא התארכות הטיסה ועלייה בעלותה. הלחץ על חיל האוויר הועיל במידה מסוימת: "בקיצ' 2007 נענה מפקד חיל האוויר לבקשת רשות שדות התעופה... לחצות בסופי שבוע את המרחב האווירי של הנגב לאילת... ולקצר בכך את משך הטיסה בכ-10 דקות."<sup>1174</sup>

#### (5) אחרית דבר שהיא מבוא

יש גם מקרים שבהם הפעילות המדוברת נראית שוב כמו הרחבת התפקידים הלאומיים של צה"ל – אבל הפעם בתשלום. הרחבה זו נראית כהתחלה של קטגוריה חדשה של תפקידים המוטלים על צה"ל, בדמות הענקת שירותים תמורת תשלום לכל משימה.

1171 שם.

1172 צורת חשיבה זו מתחברת לדברים המובאים אצל אמיתי זיו "צה"ל כבש את תדרי השידור", לעיל ה"ש 1169, אשר מצטט מפי בכיר – כנראה בוועדת התדרים שהקימה הממשלה לפיקוח על הנושא – האומר: "במערכת הביטחון חושבים שהתדר הוא קודם כל של הצבא, ואם מתחשק להם הם נותנים לאזרחים." ראו גם יהודה קונפורטס "צה"ל יחוייב לפנות תדרי דור 4 בסלולר עד 2015, ולא – ייקנס במיליוני שקלים" **אנשים ומחשבים** 7.5.2013 [www.pc.co.il/?p=117471](http://www.pc.co.il/?p=117471); "משרד המשפטים האמריקני קרא ל-FCC לפנות תדרים, כדי להגביר את התחרות בשוק האינטרנט המהיר" **אנשים ומחשבים** 5.1.2010 [www.pc.co.il/?p=24948](http://www.pc.co.il/?p=24948).

1173 ראו אורן ורגב **ארץ בחאקי**, לעיל ה"ש 945, בעמ' 444. לדיון ראו שם, בעמ' 444–455.

1174 ראו שם, בעמ' 449. כן ראו שם, מפה 31.

דוגמה לכך היא דרישתו של צה"ל לקבל 3 מיליארד שקלים אם תטיל עליו הממשלה לספק שירותי אבטחה למתקני הגז העומדים להיבנות בים התיכון.<sup>1175</sup>

## 8. מיקור חוץ ואזרוח

כפי שדוח ברודט מציין, "צה"ל מבצע פעילויות רבות, לוגיסטיות ותומכות לחימה כאחד, שניתן לבצען באמצעות המגזר הפרטי ביעילות רבה יותר מבחינה כלכלית, תפעולית ותקציבית. הוצאת פעילויות אלה מצה"ל מפנה משאבים לטובת התעצמות הצבא. יתרה מזו, ביצוע פעילויות אלה בידי גופים אזרחיים, המתמחים בהם, גם משפרת את התפוקות המושגות".<sup>1176</sup> להלן התחומים שעברו מיקור חוץ או אזרוח:<sup>1177</sup>

1. ליסינג – משק "הרכב הלבן";
2. הובלה שכורה – הסעה והטסה של חיילים;
3. תחזוקה ושיקום של רכבים "לבנים" ו"חומים";
4. בינוי ותשתיות – ייצור ושירותי חוץ;
5. הדרכות – מטוסי אימון, הכשרת נהגי האמר, קורסים והשתלמויות;
6. רכש מערכות ביום אויב, כולל חוזה תפעול ותחזוקה;
7. עיט – תחזוקת מטוס הדרכה באקדמיה לטיס, כולל לוגיסטיקה;
8. בתי-תוכנה צבאיים;
9. מתב"ת (מערכת תחקור ובקרת תרגילים) – תחזוקה והפעלה;
10. מערך תצפית לווייני;
11. ריפוי – הוצאת מירב שירותי הריפוי והביטוח הרפואי אל מחוץ לצבא באמצעות קופות-החולים;
12. פרויקט מי"ל (מזון ישיר לחייל) – הפרטה של כל שירותי ההסעדה בצה"ל.

להלן ארחיב על שניים מבין התחומים שעברו מיקור חוץ ואזרוח בצה"ל – ליסינג ובתי-התוכנה הצבאיים.

### (א) ליסינג – רכב טובין אחרים

בחלק זה אבקש להתייחס לנושא הליסינג – משק "הרכב הלבן" – ובמידה מסוימת גם למכרזים רחבי-היקף נוספים שהצבא מקיים להספקת טובין לשימוש האישי של חייליו. במה מדובר? משנת 2001 צה"ל פועל לצמצום הוצאות הרכב שלו באמצעות

<sup>1175</sup> גילי כהן ואיתי טריליק "עלות אבטחת אסדות הגז מזנקת: צה"ל דורש 3 מיליארד שקל" **הארץ** **TheMarker** 10.7.2012, 1, 3 (שר הביטחון והרמטכ"ל אישרו תוכנית להוספת ארבע ספינות ומאות חיילים לשמירה על אסדות הקידוח. האוצר העריך בעבר כי עלות האבטחה תסתכם ב־20 מיליון ש"ח בלבד).

<sup>1176</sup> ראו **דוח ברודט**, לעיל ה"ש 8, בעמ' 103.

<sup>1177</sup> שנים-עשר הפריטים מגויים – רובם ככותרות בלבד – שם, בעמ' 103–104.

ליסינג, כלומר, השכרת כלי-רכב ותחזוקה שלהם באמצעות חברות אורחיות.<sup>1178</sup> צי הרכב הכולל של צה"ל, לרבות רכב כבד ומובילים, נאמד בכ-13,000 מכוניות. אולם בהקשר הנוכחי מדובר ברכבים הפרטיים – להבדיל מכלי-רכב מבצעיים – אשר מועמדים לרשות מפקדים לנסיעות בתפקיד ולנסיעות פרטיות. לפי דיווחים עיתונאיים, מכרז הליסינג הראשון של צה"ל פורסם בשנת 2006, וכלל כ-7,000 מכוניות ששימשו כרכבם הצמוד של קצינים מדרגת רב-סרן ועד תת-אלוף.<sup>1179</sup> המכרז פורסם –

"כשהתחרות בין חברות הליסינג היתה בשיאה, והוא נחשב ליוקרתי מאוד. כתוצאה מכך זכה צה"ל למחירים טובים. ב-2008 גובש מכרז נוסף, הפעם בהיקף של 10,000 מכוניות. ואולם המשבר הפיננסי ועליית המחירים בענף הביאו לדחייתו. משיחות שניהלו במשרד הביטחון עם ראשי ענף הליסינג, התברר כי המחירים במכרז יהיו גבוהים במיוחד. המכוניות המשמשות את הצבא נוסעות מרחקים ארוכים יחסית – 40 אלף קילומטרים בשנה בממוצע – ונחשבות מועדות יותר לתאונות."<sup>1180</sup>

למן שנת 2008 נקט משרד הביטחון פתרונות זמניים: שכירת מכוניות, הארכת חווי ליסינג קיימים בשנתיים ואף תחזוקת מכוניות מיושנות שנותרו בבעלות הצבא. מאז הצבא מפרסם מפעם לפעם מכרזי ליסינג לכלי-רכב מסוגים שונים ובהיקפים שונים.<sup>1181</sup> אוסיף כמה הערות:

1178 "מגמה זו הלכה והתחזקה במקביל לצמצום מלאי כלי הרכב שבבעלות צה"ל והקטנת מערך תחזוקת הרכבים שלו, בעיקר מוסכים." ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 56.

1179 החברות הזוכות היו "אלבר" ו"ניו קופל סיקסט", שסיפקו 60% ו-40% ממספר הרכבים הכולל, בהתאמה. ראו תומר הדר "בחודשים הקרובים: צה"ל יצטייד ב-1,500 כלי רכב" **כלכליסט** 8.3.2011 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3510620,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3510620,00.html) (להלן: תומר הדר "צה"ל יצטייד ב-1,500 כלי רכב"); ליאור גוטמן "צה"ל מוותר על הליסינג" **כלכליסט** 22.1.2009 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3198062,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3198062,00.html) (להלן: גוטמן "צה"ל מוותר על הליסינג").

1180 ראו דניאל שמיל "צה"ל יפרסם מכרז ליסינג ל-4,000 מכוניות; ירכוש בנפרד מכוניות לאלופים" **TheMarker** 15.9.2009 [www.themarker.com/dynamo/cars/1.554798](http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.554798). לפי דיווח בחדשות ערוץ 2, דובר בכישלון כלכלי מלכתחילה: כבר בשנת 2001, כאשר בדק צה"ל את כדאיות הליסינג, התברר לו כי הליסינג יקר ב-20% לפחות מהחזקת צי הרכב על-ידי הצבא; למרות זאת החליט הצבא לפנות לליסינג, ו"חמש שנים אחרי, התברר שתג המחיר של ההפקרות הזו הוא 560 מיליון שקלים". ראו עמית סגל "מחדל ענק בצה"ל: כך בוזבוו חצי מיליארד שקלים" **mako** 1.3.2011 [www.mako.co.il/news-military/security/Article-f05ff8724927e21004.htm](http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-f05ff8724927e21004.htm). לפי דיווח אחר, ההערכות בדבר החיסכון הכספי שאותו השיג צה"ל מהמעבר להכירה נאמדות ב-40 מיליון ש"ח. ראו גוטמן "צה"ל מוותר על הליסינג", לעיל ה"ש 1179. לדין נוסף ראו פז-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 56–58.

1181 ראו, למשל, תומר הדר "צה"ל יצטייד ב-1,500 כלי רכב", לעיל ה"ש 1179; תומר הדר "צה"ל יפרסם מכרז ליסינג חדש לכ-1,000 רכבים" **כלכליסט** 19.6.2011 [www.calcalist.co.il/](http://www.calcalist.co.il/)

**ראשית**, יש לזכור כי צה"ל העמיד רכבים לרשות מפקדיו זמן רב לפני שהטבה זו נעשתה מקובלת גם במשק האזרחי (ומעמיד לרשותם, גם כיום, נהגים – הטבה שאינה מקובלת אפילו ברמות הניהול הבכיר במגזרים הפרטי והציבורי בישראל).<sup>1182</sup> כיום, כאשר צה"ל אינו רוכש את הרכבים ואינו מעניק להם טיפול ושירותים בעצמו, אלא באמצעות חברות ליסינג, הגענו ל"סגירת מעגל": בעבר "התקנאו" העובדים האזרחיים בהטבה של עמיתיהם המפקדים, ואילו כיום בחר הצבא דווקא בהסדר האזרחי, ובכך הקביל את מעמדם של מפקדיו לזה של עובדים אזרחיים – אלה כאלה מקבלים רכב צמוד בליסינג ומשלמים מס על ההטבה הכספית הגלומה בכך.<sup>1183</sup>

**שנית**, הוויכוח בעניין הכדאיות הכלכלית של הליסינג לצבא אינו מפתיע: כידוע, יש הבדל משמעותי בהיקף השימוש ברכב בין משתמשים פרטיים, הנושאים במלוא ההוצאות בגינו, לבין מי שמקבלים רכב ליסינג ונושאים רק בחלק מההוצאות. אחד ההיבטים של הבדל זה הוא הקילומטרז' השנתי שהרכב עובר: נתון ידוע במשק האזרחי הוא שרכב "ליסינג נוסע כפול מפרטי".<sup>1184</sup> אלא שהשימוש ברכבים בצבא אינטנסיבי הרבה יותר מאשר במגזר ההיי־טק, לדוגמה. מספר הנוהגים ברכב, גילם הצעיר ונסיונם המוגבל, הצורך בנסיעות בין בסיסים מרוחקים ולפעמים בכבישים צדדיים – כל אלה מעלים את האינטנסיביות של השימוש ברכב הצבאי. לעובדה זו, באופן לא מפתיע, יש

local/articles/0,7340,L-3521412,00.html; דובי בן גדליהו "צה"ל ימשיך לספק אלפי מכוניות ליסינג כרכב שירות לקצינים" **גלובס** 23.6.2010 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000568945](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000568945) (להלן: בן גדליהו "צה"ל ימשיך לספק אלפי מכוניות ליסינג"); הניאל שמיל "מכרז הליסינג של צה"ל: הקצינים יעברו למכוניות קטנות" **הארץ** TheMarker 7.4.2014, 18. דרך אגב, גם כאשר להספקת הדלק לצי הרכב נוהג בצה"ל הסדר ייחודי: משרד הביטחון מייבא בעצמו דלק, על-חשבון כספי הסיוע האמריקאי, בעלות מוערכת של 140 מיליון דולר בשנה. הדלק מועבר לחברה הזוכה במכרז, וזו מספקת דלק לרכבי הצבא בתחנות הדלק שלה. ראו אבי בר-אלי "דלק תחליף את פז – ותספק לצה"ל בנוזן וסולר ב-120 מיליון שקל" **הארץ** TheMarker 10, 30.7.2013.

1182 בשירות המדינה זכאים לנהג עובדים בדרגת מנכ"ל משרד ממשלתי או בדרגה מקבילה. ראו חוזר נש"מ 3/2009 "מבנה ארגוני של לשכות מנכ"לים במשרדי הממשלה ולשכות מנהלי יחידות סמך מוקבלי מנכ"ל ואופן העסקת עובדים" (15.2.2009).

1183 ההבדל בעניין הזכאות ל"נהג בוס" נותר לטובת הצבא. השוו דובי בן גדליהו "האוצר מתכנן: קציני צה"ל ישלמו על 8,000 רכבי הליסינג הצמודים אליהם וישתתפו בהוצאות דלק" **mako** 10.5.2009 [www.mako.co.il/finances-news/israel/Article-c9397425eca2121004.htm](http://www.mako.co.il/finances-news/israel/Article-c9397425eca2121004.htm) ("האוצר המציע במסגרת תקציב המדינה לבטל את גילום המס על זקיפת הטבת הרכב הצמוד בצה"ל למשרתי קבע, למעט מהמערך הלוחם. המשמעות היא, שהקצינים במערך העורפי יצטרכו לשלם כעת את מלוא שווי השימוש על הרכב, כמו בשוק האזרחי. בענף מעריכים כי הסעיף עשוי להקטין את המוטיבציה של קצינים לקבל רכב צמוד ביחוד לאור הזינוק בשווי השימוש החודשי, שצפוי בשנתיים הקרובות").

1184 בנתוני 2010: רכב פרטי צובר בממוצע 17,310 ק"מ בשנה, בעוד "רכב צמוד" צובר בממוצע 30,240 ק"מ. ראו ירון אדרי "ליסינג נוסע כפול מפרטי" **וואלה** cars.walla.co.il/ 21.6.2011 [cars.walla.co.il/?w=/4705/1833978](http://cars.walla.co.il/?w=/4705/1833978).

השלכות כלכליות מיידיות, אשר נלמדו היטב על-ידי חברות הליסינג האזרחיות.<sup>1185</sup> התוצאה היא שהחברות האזרחיות הניגשות למכרו הצבאי עושות כן לעיתים בשל היקפו הגדול ויוקרתו,<sup>1186</sup> אולי יותר מאשר משיקולים כלכליים נטו.<sup>1187</sup> **שלישית**, על-פי הפרסומים העיתונאיים, צה"ל רושם הצלחות יפות במשא-ומתן עם חברות אזרחיות המספקות לו שירותים. מדובר במכרזים יוקרתיים ורחבי-היקף, שכן כגורם כלכלי מערכת הביטחון שנייה אולי רק למדינה עצמה.<sup>1188</sup> אולם נשאלת

1185 ראו ליאור גוטמן "הערכה: צה"ל ישלם 20% יותר מהשוק הפרטי עבור ליסינג כלכליטט [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3096267,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3096267,00.html) 28.7.2008 "ליכלכליטט" נודע כי שיעור הנהגים הצבאיים המעורבים בתאונות דרכים קלות, שבהן נגרם נזק רק לכלי הרכב, גבוה פי שלושה מזה הממוצע בצי ליסינג אזרחי זהה. שיעור התאונות הגבוה, שדורש מחברות הליסינג להשקיע בתיקונים, יביא לכך שהצעותיהן לצה"ל יהיו יקרות יותר מהצעותיהן לחברות אזרחיות. ההצעות נגזרות, בין היתר, מעלות תחזוקת המכוניות ויכולת המכירה העתידית שלהן. מכונית ליסינג שבה עשה הצבא שימוש עלולה לסבול מירידת ערך ניכרת עקב תיקוני תאונות. נוסף על כך, לעתים צה"ל מתקין במכוניות הליסינג מערכות כריזה, דיבוריות מיוחדות ואף דווש גז שמאלית, המוסרים בתום תקופת השימוש. ההסרה גורמת נזק פנימי לרכב, שאף הוא דורש תיקון. לדברי בכיר בענף הליסינג, אף שהחברה שתזכה במכרז לאספקת המכוניות לצבא תיהנה משיפור תדמיתה, תמחור המכרו (התשלום החודשי) צפוי להיות גבוה ב-20% מעלות של מכרו דומה בשוק הפרטי... לדבריו, מספר התאונות הגבוה נובע מגילם הצעיר של החיילים ומהקילומטראז' הרב שעוברת כל מכונית בצה"ל, דבר שמגביר את הסיכון לתאונה. 'חלק מהמכוניות שבידי הצבא נסעו יותר מ-100 אלף ק"מ בשנה', מוסיף הבכיר. "ראו גם גוטמן "צה"ל מוותר על הליסינג", לעיל ה"ש 1179. ההערכה המקובלת היא שירידת הערך במחירון לרכב שהיה בשימושה של מערכת הביטחון היא כ-25% עד 30%. זוהי ירידת ערך כפולה כמעט מזו של כלי-רכב שהיה בליסינג אזרחי. ראו שחר הזלקרון "מה ההבדל בין רכב של קצין צה"ל ופקידה אזרחית" [ynet](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4256072,00.html) 16.7.2012; [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4256072,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4256072,00.html); בן גדליהו "צה"ל ימשיך לספק אלפי מכוניות ליסינג", לעיל ה"ש 1181.

1186 ראו שרון ביידר "מסתמן: אלבר היא הזוכה הגדולה במכרו הליסינג של צה"ל" **כלכליטט** [business.il.msn.com/article.aspx?cp-documentid=153866636](http://business.il.msn.com/article.aspx?cp-documentid=153866636) 22.6.2010: "חברת אלבר היא הזוכה הגדולה במכרו הליסינג של צה"ל... גורם בענף הליסינג אמר ל'כלכליטט' שמחיר החכירה החודשי לא עלה משמעותית לעומת המחיר שקיבל משרד הביטחון במכרו הליסינג הקודם שנערך ב-2006. המחיר הנמוך יחסית נובע גם מהיותו של צה"ל לקוח אסטרטגי וגם מהארכת תקופת החכירה לארבע וחמש שנים לעומת תקופת חכירה של שלוש שנים שנקבעה במכרו הקודם." 1187 ודוק: יש מכרזים שכושלים בשל אי-כדאיות כלכלית. ראו, למשל, אלי אשכנזי "בגלל הגבלת מחירי החנייה: איש לא רוצה לתפעל חופים בכנרת, שנה שנייה ברציפות" **הארץ** 6.5.2012, 10 ("אף קבלן חיצוני לא הגיש הצעה במכרו לתפעול שלושה חופים במזרח הימה. כעת ייאלץ איגוד ערים כנרת לתפעל אותם בעצמו").

1188 מכרו הסולר שנערך לצה"ל באפריל 2012 היה שני בגודלו, במשק הישראלי, רק למכרו לכלל עובדי המדינה. ראו אמיתי זיו "צה"ל יקבל מסלקום את המחיר הנמוך בישראל: 5.1 אגורות לדקת שיחה" **הארץ** [TheMarker](http://www.pc.co.il/?p=84994) 4.4.2012, 8; יוסי הטוני "איקו חסון, משרד הביטחון: 'מכרו הסולר לצבא נפל על חודה של אגורה'" **אנשים ומחשבים** 4.4.2012, 4.4.2012. גם כעבור חודשים מספר, לאחר שמחירי הסולר ירדו משמעותית לכלל הציבור, התברר כי המחיר המוצע

השאלה: כאשר צה"ל או המדינה מקבלים "מחיר טוב" מחברות הליסינג לרכבים או מחברות הסלולר לטלפונים, האם זהו דבר טוב לכלל הציבור? לכאורה התשובה היא – בהחלט כן! כאזרחים, אנו רוצים שהמדינה תשיג את המחיר הטוב ביותר, מבחינה כלכלית, למצרכים ולשירותים שהיא רוכשת. זהו בסיסם והגיונם של דיני המכרזים. לכן יש להעריך ולשבח כל הצלחה של המדינה לחסוך מכספי משלם המיסים. מאידך גיסא, כאזרחי המדינה לא היינו רוצים תמיד שהמדינה תעשה את מלוא השימוש בכוחה הכלכלי. כך, למשל, כאשר מתעורר החשש שהחיסכון בעלות העסקתם של עובדי קבלן משמעותו פגיעה קשה באוכלוסייה חלשה יחסית זו. במקרים כאלה לא רק שזוהי התנהגות לא-ראויה, ואולי אף לא-חוקית, מצד המדינה, אלא שהמדינה עלולה להידרש לשלם את המחיר על חיסכון זה במקום אחר – למשל, בתקציבי הרווחה.<sup>1189</sup> דוגמה מכיוון אחר: נניח שיצרן של רכבי-יוקרה מוכן לספק רכבים בהנחה משמעותית מאוד כדי ליהנות מהיוקרה שבזכייה במכרז לרכישת רכבים לשרי הממשלה – האם ראוי שהמדינה תסכים לקבל הנחה כזו?<sup>1190</sup> דוגמה נוספת נוגעת בפעילות המדינה בשיווק מקרקעין: האם יש לשקול שיקולים כלכליים בלבד, ולשאוף למכור זכויות בנייה במחיר המרבי, או שמא יש להביא בחשבון גם שיקולים חברתיים, כגון השאיפה לבנות דירות בנות-השגה לאוכלוסייה חלשה ולזוגות צעירים?<sup>1191</sup>

לקציני צה"ל טוב מזה המוצע לציבור הכללי. אמיתי זיו "צה"ל לקצינים: הצעת הסלולר שלנו עדיפה על HOT מובייל וגולן טלקום" **TheMarker** 23.7.2012 [www.themarker.com/news/1.1783131](http://www.themarker.com/news/1.1783131) ("רק לפני כמה חודשים זכתה סלקום במכרז משרד הביטחון לספק לקציני ולנגדי צה"ל שירותי סלולר במחיר אטרקטיבי – 5.1 אגורות לדקת שיחה. אלא שמאז נכנסו לענף הסלולר שתי חברות חדשות... וקבעו רף מחיר חדש... מה שכנראה יצר ספקות בקרב הקצינים לגבי כדאיות העסקה מול סלקום". בתגובה הפיץ צה"ל בקרב הקצינים ניתוח שמראה כי המחיר שהם משלמים עדיין נמוך במיוחד). השוו אורה קורן "הדיל בין שמחון לאוצר: חוק משק החלב תמורת הוצאת מוצרים מפיקות" **TheMarker** 12.9.2012 [www.themarker.com/consumer/prices/1.1822923](http://www.themarker.com/consumer/prices/1.1822923) (להלן: אורה קורן "הדיל בין שמחון לאוצר"); אמיתי זיו "החווה החדש בין צה"ל לסלקום: קצינים ייהנו מחבילה של 46 שקל בחודש" **TheMarker** 15.5.2014, 26.

1189 ראו הילה ויסברג "משרד התמ"ת יקבע את עלות ההעסקה המינימלית לעובד קבלן" **TheMarker** 11.9.2012 [www.themarker.com/news/1.1821742](http://www.themarker.com/news/1.1821742). על פגיעה בזכויות עובדים באמצעות חברות קבלניות במסגרת מכרז שנערך על-ידי רשות ציבורית ראו ע"ם 9241/09 **שלג לבן 1986 בע"מ נ' עיריית אשקלון** (פורסם בנבו, 8.7.2010).

1190 ראו צבי זרחיה "בעקבות הביקורת: שטייניץ הורה לבחון האפשרות לביטול מכרז רכבי השרים" **TheMarker** 11.7.2012 [www.themarker.com/dynamo/cars/1.1773599](http://www.themarker.com/dynamo/cars/1.1773599) ("ב.מ.וו גברה במכרז על קאדילק CTS, ביזאיק לה-קרוס וקרייזלר c300... שר האוצר, יובל שטייניץ, הורה לבדוק את האפשרות לביטול המכרז החדש על רכבי השרים. שטייניץ הביע הסתייגות מהעובדה שחלק מהמכונות שזכו במכרז הן מכונות יוקרה מובהקות בעלות מחיר גבוה בשוק. לדברי שטייניץ, השיקולים בבחירת רכבי השרים צריכים לכלול בנוסף למחיר למדינה ולעלות תועלת גם שיקול של הנראות הציבורית").

1191 ליישום מדיניות חברתית באופן שמביא בחשבון שיקולים אלה ראו, למשל, רנית נחום-הלוי "מכרזי



תשובה אפשרית נוספת היא שבכל מקרה שבו המדינה משתמשת בכוחה הצרכני – אם בהיקף העצום של כוח הקנייה שלה ואם ביוקרה של יחידותיה – כדי לקבל הנחה, קרי מחיר טוב יותר ממחיר השוק, הצרכן ה"קטן", האזרח, שאינו נהנה מהנחה, מסבסד למעשה את המדינה. יש לזכור כי בשוק הליסינג קיימת דעה (שמייצגה המובהק הוא פרופ' ירון זליכה) שלפיה קוני הרכב ה"רגילים" מיבואני הרכב סבסדו במשך שנים את חברות הליסינג, שרכשו רכבים בתנאים מועדפים,<sup>1192</sup> ולכן האזרח, הקונה ה"רגיל", סבסד למעשה גם את כל אותם אנשים (על-פירוב מי שעבדו בחברות עסקיות גדולות) שקיבלו רכב לסינג.<sup>1193</sup> אם הטיעון הזה נכון, אזי בכל מקרה שבו צה"ל מקבל מחיר טוב במיוחד במכרז – אם לטלפון סלולרי ואם לליסינג – האזרח הקטן, שאינו זוכה במחיר טוב כזה, מסבסד למעשה את חברו החייל. ומה רע בכך? ראשית, ניתן לטעון כי מדובר בעצם בעלות נוספת של מערכת הביטחון שמגולגלת על המשק האזרחי, מעין מס נוסף. שנית, ההטבה במקרה זה אינה לטובת קופת המדינה, אלא לטובת קבוצה מסוימת של אזרחים העובדים בשירות המדינה.<sup>1194</sup> האין בכך משום הטבת שכר נוספת?

מחיר למשתכן: 2,500 דירות ישווקו במודיעין וראש העין **TheMarker** 13.3.2012  
[www.themarker.com/realestate/1.1663018](http://www.themarker.com/realestate/1.1663018); נמרוד בוסו "כך מתנהלת ספרות קרקעות בחסות המינהל בפ"ת" **TheMarker** 13.1.2012  
[www.themarker.com/realestate/1.1616525](http://www.themarker.com/realestate/1.1616525)  
 1192 ראו, למשל, שחר הזלקורן "מחירי מכוניות משפחתיות ירדו ב-10,000 שקל" **ynet** 30.4.2012  
[www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4222464,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4222464,00.html) (דוח זליכה המליץ, בין היתר, לשלול את האפשרות "לסבסד" את ההנחות לחברות הליסינג באמצעות ייקור מחירים ללקוחות פרטיים). השוו אבי בר-אלי "חברות הליסינג: ההנחות מהיבואנים אינן על חשבון הלקוח הפרטי" **TheMarker**  
[www.themarker.com/dynamo/1.1577411](http://www.themarker.com/dynamo/1.1577411) 28.11.2011  
 1193 זאת, נוסף על ההערכות שמשתמשי הליסינג לא נשאו בשווי השימוש הריאלי של ההטבה – דבר שתוקן עם העלאות המיסים בשנים האחרונות. ראו דובי בן גדליהו "האוצר מתכנן להטיל מיסוי על הדלק גם ברכבי לסינג" **גלובס** 29.8.2012  
[www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000780767](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000780767); דניאל שמיל "לא החזירו את האוטו: הרפורמה בליסינג הגדילה את הפעילות בענף ב-4%–8%" **TheMarker** 1.5.2008  
[www.themarker.com/markets/1.481545](http://www.themarker.com/markets/1.481545) ראו גם CFO פורום מנהלי כספים ראשיים "העלאת שווי שימוש רכב" (נייר-עמדה, ללא תאריך) [www.cfo-forum.org/?CategoryID=166&ArticleID=327](http://www.cfo-forum.org/?CategoryID=166&ArticleID=327); קובי שרון "עימות חריף על העלאת שווי הרכב" **CFO** 7.6.2007  
[www.cfo-forum.org/?CategoryID=149&ArticleID=376](http://www.cfo-forum.org/?CategoryID=149&ArticleID=376) ראו גם דניאל שמיל "ההבטחות לתחרות בענף הרכב מסתיימות בהעלאת מס על לסינג" **הארץ** **TheMarker** 30.8.2012, 3–2 (משרדי האוצר והתחבורה מתכננים להעלות את שווי השימוש שמשלמים נהגי מכוניות הליסינג, ולקבוע מיסוי גבוה יותר לנהגים שמעסיקהם מממנים להם גם את הדלק).  
 1194 ולא רק שמדובר בקבוצה חזקה למדי, אלא שגם בפעילותה האזרחית ה"טהורה" היא עצמה זוכה בהנחות נוספות על בסיס עוצמתה הכלכלית: "כמחצית מהרוכשים דירה דרך מועדון הצרכנים החזק בישראל כבר מחזיקים דירה בבעלותם – ומשתמשים בהנחה שמעניק המועדון לרכישת דירה נוספת. בענף הנדל"ן אומרים כי חלק מההנחות, ששיעורן הוא 10% ויותר, מסובסד באמצעות המחיר שמשלמים רוכשים שאינם חברים במועדון." ראו נמרוד בוסו "צבא של נדל"ניסטים: 50% מהדירות שרוכשים עמיתי חבר הן דירות שניתן להשקעה" **הארץ** **TheMarker** 24.9.2012, 1.

**שלישית**, פשיטא שדרכם של צרכנים גדולים לקבל הנחות גדולות,<sup>1195</sup> אבל האין דין המדינה שונה? האין המדינה צריכה לעשות שימוש בכוחה לטובת כלל עובדיה, ואולי אף לטובת כלל אזרחיה (למשל, באמצעות פיקוח על המחירים, במיוחד כאשר המדינה מעריכה שרווחיהן של חברות פרטיות מופרזים)?<sup>1196</sup>

**לבסוף**, יש לתת את הדעת לעובדה שלא רק "חֶבֶר" (ארגון המשרתים בצבא-הקבע וגמלאי צה"ל) מנסה – ומצליח – להשיג למפקדי צה"ל הזדמנויות כלכליות במשק האזרחי אשר טובות מאלה שהמדינה מציעה לכלל עובדיה או לכלל אזרחיה. מדובר במגמה הולכת ומתרחבת: כך בעניין הפנסיה,<sup>1197</sup> וכך גם בעניין ביטוח הבריאות ה"משלים" של המשרתים בצבא-הקבע.<sup>1198</sup>

1195 ראו, למשל, אמיר טייג "חברות הסלולר מרוויחות – אבל פחות" *TheMarker* 23.7.2012 [technation.themarker.com/communication/1.1783152](http://technation.themarker.com/communication/1.1783152) (גם לאחר מהפכת הסלולר הענקית שפקדה אותנו לפני חודשיים, כוחם של הלקוחות הגדולים בשוק הסלולר נותר במונחים. צה"ל הוא לקוח ענק שמסוגל לקבל תנאים מסחריים שאף לקוח פרטי לא יקבל – גם אם התחרות בשוק הסלולר תמשיך להוריד את המחירים. לעולם יכול צה"ל לשפר את עמדתו ממכרו למכרו, ולקבל תעריפים טובים יותר מהלקוח הפרטי").

1196 אך השוו אורה קורן "הדיל בין שמחון לאוצר", לעיל ה"ש 1188.

1197 ראו נועם בר "הראל משתלטת על החסכונות של צה"ל: משרד הביטחון בחר בהראל לנהל את כספי הפנסיה של אנשי הקבע" *הארץ TheMarker* 23.6.2011, 55 ("שלוש שנים אחרי שחברת הראל קיבלה לידיה את ניהול קרן ההשתלמות של אנשי הקבע, בחר בה אתמול שר הביטחון, בהמלצת צה"ל, לנהל גם את כספי הפנסיה של אנשי הקבע"); רחלי בינדמן "הראל ביטוח זכתה במכרז הפנסיה של צה"ל" *כלכליסט* 22.6.2011 [www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3521831,00.html](http://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3521831,00.html) ("מכרז הפנסיה של צה"ל ריכז עניין רב ובמקור ניגשו אליו שמונה מהגופים הגדולים בשוק. מדובר בפנסיה של עובדי הקבע של צה"ל שאמורים לספק לזוכה קצב הפקדות של 300 מיליון שקל בשנה, שאף צפוי לגדול בהמשך בשל הגידול במשרתי הקבע. יצויין כי מדובר במכרז שאינו רווחי בהגדרתו לזוכה, כיוון שדמי הניהול בו נמוכים במיוחד. עם זאת, החברות שהתמודדו קיוו שאנשי הקבע ימשיכו לבצע הפקדות לקרן הפנסיה של הזוכה גם לאחר שיפרשו משירות הקבע, שאז ניתן יהיה לגבות מהם דמי ניהול גבוהים יותר ואף להציע להם מוצרי ביטוח משלימים"). מירב ארלוזורוב שואלת מפורשות: "האם מותר לעסק להפסיד בכוונה? ... השאלה הופכת מטרידה ממש, כשהעסק מתעקש להפסיד רק לגבי חלק מהלקוחות שלו – מה שמעורר תהיות נוקבות לגבי מצבם של יתר הלקוחות." דמי הניהול של הזוכה במכרז נמוכים מאוד, מה-גם ש"מכרז הפנסיה של אנשי הקבע היה יקר במיוחד, מאחר שהצבא העמיד דרישות שירות גבוהות במיוחד (נציגים של קרן הפנסיה בחלק גדול מבסיסי צה"ל וכד'). ראו מירב ארלוזורוב "הראל מסבסדת את כספי הפנסיה של צה"ל" *TheMarker* 29.6.2011 [www.themarker.com/opinion/1.662087](http://www.themarker.com/opinion/1.662087). ראו גם רון שטיין "כמה שנים יעברו עד שהראל תרוויח ממכרז הפנסיה של צה"ל?" *גלובס* 2.7.2011 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000659168](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000659168) (המציין כי "מהרגע שהמדינה ביטלה את הפנסיה התקציבית שם המשחק היה הגבלה וצמצום של הפגיעה בביטחון הפנסיוני של אנשי הצבא – והמטרה הזו מושגת, בטח ביחס לציבור הרחב, שדבר אינו מובטח לו").

1198 אנשי צבא-קבע אינם מקבלים שירות רפואי בקופות-החולים, אלא בחיל הרפואה, במסגרת רחבה יותר של שירותים מסל הבריאות הציבורי. מועדון "חֶבֶר" הגיע להסכם עם חברת הביטוח "הפניקס"

**(ב) בתי-התכנה הצבאיים**

כידוע, מערכת הביטחון היא צרכן מרכזי של מוצרים טכנולוגיים בישראל.<sup>1199</sup> לעיתים קרובות צה"ל אף מקדים את השוק האזרחי בפיתוח מוצרים אלה ובהפעלתם.<sup>1200</sup> אחד

למכירת ביטוח בריאות פרטי למשרתים בצבא-הקבע, וזה מוצע להם דרך חיל הרפואה. משרד הבריאות העדיף שאנשי צבא-הקבע ירכשו ביטוחים משלימים בקופות-החולים, ואף העלה חשש שמא המימון יגיע מתקציב משרד הביטחון. הצבא הבהיר כי מדובר בפוליסה הממומנת באופן פרטי על-ידי אנשי צבא-הקבע שיצטרפו להסדר. ראו רוני לינדר-גנץ "כעס במשרד הבריאות: צה"ל משווק ביטוח בריאות פרטי לאנשי הקבע" *הארץ* **TheMarker** 25.4.2012, 30.

1199 "צה"ל נהפך בשנים האחרונות לצבא טכנולוגי מאוד, לעתים יותר מדי, וזה מעורר ביקורת, כמו למשל במקרה של פיקוד הפלזמות במלחמת לבנון". ראו אמיתי זיו "הטאבלט", לעיל ה"ש 1170. כן ראו איתי ברק ועמיר סנדר "מהיררכיה לרשת: האתגר של צה"ל בעידן המידע" *מערכות* 36, 438 (2011) [maarachot.idf.il/PDF/FILES/4/112974.pdf](http://maarachot.idf.il/PDF/FILES/4/112974.pdf); מאיר פינקל "היתרון האיכותי של צה"ל – לא על הטכנולוגיה לבדה" *מערכות* 33, 439 (2011) [www.maarachot.idf.il/PDF/FILES/7/113007.pdf](http://www.maarachot.idf.il/PDF/FILES/7/113007.pdf). ראו גם "דור הפלזמה" ויקיפדיה 25.4.2014 דור\_הפלזמה [he.wikipedia.org/wiki/הפלזמה](http://he.wikipedia.org/wiki/הפלזמה).

לשינויים אלה יש השלכות נוספות, דוגמת הצורך לעדכן את ההגדרה של "תפקיד לחימה" – על כל ההשלכות שעשויות להיות לכך על יוקרת השירות ועל ההטבות הכלכליות הנלוות אליו – או האפשרות לעשות שימוש בכישורי הטכנולוגיה של המתגייסים. ראו, למשל, עמוס הראל וגילי כהן "צה"ל מתלבט: מיהו לוחם?" *הארץ* 24.8.2012, 7 ("עם התפתחות הטכנולוגיה נולד בצה"ל דרג לוחם חדש, שאינו חשוף לסכנות אך מסב נזק לאויב. במטכ"ל עובדים על הגדרה חדשה, בין חייל עורף לתומך לחימה"); גילי כהן "למרות הגדרות שקבע צה"ל, המכונאים המוטסים לא נחשבים לוחמים בגלל מחלוקת תקציבית" *הארץ* 25.7.2013, 8; אלי איזנברג "לגייס את התלמידים למלחמה בסייבר" *הארץ* **TheMarker** 29.8.2012, 22 (המציע לעשות שימוש ב"התמכרותם של בני הנוער לאינטרנט לכלי חינוכי" באמצעות שילוב תלמידי תיכון בזירת הסייבר); עמוס הראל "טירונות 2.0" *הארץ* 25.9.2012, 3 ("מאמצי צבאות ערב בתחום הסייבר מערערים על העליונות של ישראל ומאלצים את צה"ל להפנות תקציבי עתק לזירה הווירטואלית. השלב הבא: בגרות בהגנת סייבר וגיוס נרחב של לוחמים חמושים במקלדת"); ענבל אורפז "מחברים את שדה הקרב למרכזי המחשוב" *הארץ* **TheMarker** 17.10.2012, 18–19 ("ממר"ם היא כבר לא רק יחידה של מתכנתים שיושבים ברמת גן, אלא יחידה טכנולוגית שמשתתפת באימונים מבצעיים"); ולעומת זאת גילי כהן "גנץ אישר: ישונו הגדרות הלוחם בצה"ל" *הארץ* 27.11.2013, 10. בפברואר 2013 הודיע מזכיר ההגנה האמריקאי פנטה (Panetta) על הענקת מדליה חדשה למי שמפעילים מזל"טים בשלט-רחוק או מבצעים פעולות צבאיות קיברנטיות אשר תורמות תרומה ישירה לפעילויות לחימה. זו הייתה אמורה להיות המדליה הקרבית החדשה הראשונה שהצבא האמריקאי מכריז עליה למן מלחמת-העולם השנייה. תוך חודשיים, ולנוכח הביקורת הציבורית בנושא, ביטל מזכיר ההגנה הנכנס הייגל (Hagel) את המדליה החדשה, והכוונה היא להחליפה כנראה באות כבוד מדרג נמוך יותר. ראו: Lolita C. Baldor, *Pentagon Creates New Medal for Cyber, Drone Wars*, YAHOO NEWS (Feb. 13, 2013), [news.yahoo.com/pentagon-creates-medal-cyber-drone-wars-165609753--politics.html](http://news.yahoo.com/pentagon-creates-medal-cyber-drone-wars-165609753--politics.html); Lolita C. Baldor, *Hagel Cancels Creation of New Drone, Cyber Medal*, AP (Apr. 15, 2013), [bigstory.ap.org/article/hagel-cancels-creation-new-drone-cyber-medal](http://bigstory.ap.org/article/hagel-cancels-creation-new-drone-cyber-medal).

המוצרים הטכנולוגיים המרכזיים שבהם מדובר הוא יצירת תוכנה, ומסתבר כי צה"ל פועל להפרטה חלקית של פעילות זו. מן הפרטים המעטים שפורסמו עולה כי כוונת הצבא היא לרכוש תוכנה וכן מערכות טכנולוגיות אחרות אשר פותחו בעבור השוק האזרחי ויעברו התאמות מסוימות לצורכי הצבא:

"עד כה, הצבא הסתמך בעיקר על מערכות תקשוב ייעודיות, סגורות ולרוב יקרות. לאור המהפכה הטכנולוגית הגלובלית, יש כיום מוכנות בצבאות בעולם, וגם בישראל, לעבור למוצרי מדף מעולם האזרחות, כמו טאבלטים וסמארטפונים שעליהם מותקנות אפליקציות ייעודיות. זאת, בצמוד כמובן להצפנה – שגם היא לעתים על בסיס תוכנה אזרחית."<sup>1201</sup>

**במה דברים אמורים? צה"ל – כמו צבאות אחרים – מודע לכך שאין צורך או היגיון כלכלי שהוא ייצר בעצמו את כל המוצרים הטכנולוגיים שהוא זקוק להם. יש אומנם תוכנות שאין להן אח ורע בשוק הפרטי,<sup>1202</sup> אבל יש מוצרים רבים שאין להם ייחוד צבאי, ואשר קיימים כבר שנים רבות כמוצר אזרחי משוכלל המצוי בשימוש נרחב. לכן אין טעם או היגיון לייצר מוצר כזה מן היסוד בצבא. דוגמה אחת היא מעבד תמלילים, אבל קיימות דוגמות רבות נוספות – למשל, משחקי מחשב! ה־ECONOMIST הבריטי סיכם את הדברים יפה:**

"VIDEO games have become increasingly realistic, especially those involving armed combat. America's armed forces have even used video games as recruitment and training tools. But the desire to play games is not the reason why the United States Air Force recently issued a procurement request for 2,200 Sony PlayStation 3 (PS3) video-game consoles. It intends to link them up to build a supercomputer that will run Linux, a free, open-source operating system. It will be used for research, including the development of high-definition imaging systems for radar, and will cost around one-tenth as much

1200 ראו אמיתי זיו "הטאבלט", לעיל ה"ש 1170. דווקא את הדוגמה המוזכרת במאמרו של זיו – התקנת רשת WiMax בצבא לצרכים מבצעיים – הצבא רואה כיום כטעות. אבל יש כמובן גם דוגמות מוצלחות – וחסינות – יותר.

1201 ראו שם. ראש אגף התקשוב, אלוף מוסקוביץ', אומר בריאיון שם כי "איומי האבטחה בישראל הם לא כמו באמריקה. ממקדים אלינו מאמצים אינסופיים, כך שהשילוב של מוצרי קצה אזרחיים והצפנות אזרחיות לא כל כך פשוט."

1202 כגון פיתוח תוכנה ייחודית המסוגלת לגרום נזק למתקנים טכנולוגיים חיוניים בארץ והוקה. לדיון מרתק ראו: David E. Sanger, *Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran*, N.Y. TIMES (June 1, 2012), [www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=all)

as a conventional supercomputer. The air force has already built a smaller computer from a cluster of 336 PS3s.

This is merely the latest example of an unusual trend. There is a long tradition of technology developed for military use filtering through to consumer markets: satellite-navigation systems designed to guide missiles can also help hikers find their way, and head-up displays have moved from jet fighters to family cars. But technology is increasingly moving in the other direction, too, as consumer products are appropriated for military use.

Traditionally the military has preferred to develop and control its own technology, not just for tactical advantage but also to ensure that equipment was tough and reliable enough for those whose lives would depend on it. That began to change after the cold war as defence budgets became constrained and the development of sophisticated industrial and consumer products accelerated. As some of these technologies have become commoditised products which are available to everyone – friend and foe alike – there seems less reason not to buy them and use the savings for more critical equipment that needs to be built-to-order. And consumer products can often be tweaked to make them more rugged or secure when necessary."<sup>1203</sup>

אבל זה רק חלק מהסיפור, ואבקש להוסיף בעניין זה שתי הערות: ראשית, יש לזכור, אף שבמאמר זה לא הרחבתי בנושא, כי הצבא הינו – ותמיד היה – חלק מרכזי במערך רחב יותר של המשק הבטחוני, דהיינו, של יצרנים אזרחיים וממשלתיים, ישראלים וזרים, אשר מייצרים בעבור צה"ל. לעיתים – אפילו כאשר מדובר בנעליים – הצבא הוא לקוח קריטי לקיום המפעל.<sup>1204</sup> כלומר, כל עוד הצבא זקוק למוצר פלוני, המוצר יפותח,

1203 ראו: War Games, THE ECONOMIST (Dec. 10, 2009), available at [www.economist.com/node/15063872](http://www.economist.com/node/15063872). עוד על השימושים שצבא ארצות-הברית עושה במשחקי מחשב ראו: Jeremy Hsu, *For the U.S. Military, Video Games Get Serious*, LIVESCIENCE (Aug. 19, 2010), [www.livescience.com/10022-military-video-games.html](http://www.livescience.com/10022-military-video-games.html); אלכס ריינר "האם משחקי פעולה הם רק כלי לתעמולה ואימונים צבאיים?" **TheMarker** 24.3.2012 [www.technation.themarker.com/digital/1.1772418](http://technation.themarker.com/digital/1.1772418); Hayley Tsukayama, *Apple Rejects Drones+, App to Track U.S. Drone Strikes*, WASH. POST (Aug. 30, 2012), [www.washingtonpost.com/business/technology/apple-rejects-drones-app-to-track-us-drone-strikes/2012/08/30/555fcad8-f2c2-11e1-892d-bc92fee603a7\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/business/technology/apple-rejects-drones-app-to-track-us-drone-strikes/2012/08/30/555fcad8-f2c2-11e1-892d-bc92fee603a7_story.html).

1204 ראו צבי לביא "משרד הביטחון ירכוש נעליים, מפעל בריל לא ייסגר" **ynet** 25.7.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4260213,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4260213,00.html) ("מפעל נעלי בריל ניצל מסכנת סגירה הודות לעסקת רכישה עם משרד הביטחון, בתיווך ועדת הכספים של הכנסת. המפעל עמד להיסגר ולפטר את 120 עובדיו לאחר שמשרד הביטחון החליט להפסיק את התקשרותו עם בריל ולהזמין מחו"ל עשרות אלפי זוגות נעליים צבאיות. סמנכ"ל בריל: זו פשרה כואבת").

ייוצר ויירכש, והשאלה היא בעיקר אם הדבר ייעשה בצבא פנימה, בתעשייה הבטחונית הישראלית, במשק האזרחי הישראלי או אצל ספק זר.<sup>1205</sup> חלק גדול מההחלטות הן ברמה הלאומית, וחלקן מערבות שיקולים מדיניים עם שיקולים כלכליים ובטחוניים.<sup>1206</sup> שנית, האם החלטת המדיניות לקנות מוצרי-מדף טכנולוגיים יכולה להתקבל על-ידי הצבא עצמו, משיקוליו שלו, ללא שיתוף הרשויות האזרחיות במידע, בשיקולים ובתהליך קבלת ההחלטות? אומנם, במקרה זה אין מדובר בהחלטה אסטרטגית ויקרה כמו החלטה הנוגעת ברכישת מטוסי קרב<sup>1207</sup> או אפילו ברכישת מטוסי אימונים,<sup>1208</sup>

1205 וכך צה"ל נהפך לגוף המתמחה במכרזים: אלוף מוסקוביץ' עדכן את התקשורת כי אגף התקשוב (שבראשו הוא עומד) קיבל אחריות על מכרזי התקשורת בכל הצבא, לרבות זרועות האוויר והים. "לחץ כספי גורם לאנשים להתייעל", הוא אומר. "יש מכרז... לשרווג ציוד התקשורת האקטיבית של הצבא, מתגים ונתבים, והקטטה המסורתית בין סיסקו וג'וניפר. גם אצלי יש מפלגת סיסקו ומפלגת ג'וניפר. זה מכרז של מאות מיליוני שקלים שייצא בחודשים הקרובים. יש עוד מכרז שרתים גדול ומכרז אחסון גדול – גם כן, מכרזים של מאות מיליוני שקלים." ראו אמיתי זיו "הטאבלט", לעיל ה"ש 1170.

1206 דוגמה: עם סגירת פרויקט הליביא החליטה ישראל לא לייצר מטוסי-קרב בעצמה, אלא לרכוש אותם מיצרנים אמריקאים. מזל"טים, לעומת זאת, החליטה ישראל לפתח ולייצר בתעשייה הצבאית הישראלית. באשר להדרכת טיסה, חלקה נעשה בחיל האוויר, אבל חלק מהתחזוקה של מטוסי ההדרכה נעשה, כפי שראינו, אצל קבלנים אזרחיים ישראלים. ראו לעיל ה"ש 997.

1207 ראו אטילה שומפלבי "ה-F-35 בדרך לישראל: הכושר הצבאי מתחזק" *ynet* 16.9.2010 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3955418,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3955418,00.html). אבל השוו אנשיל פפר "בין הפלשמורה ל-F35" *הארץ* 19.11.2010 [www.haaretz.co.il/opinions/1.1230704](http://www.haaretz.co.il/opinions/1.1230704).

1208 ראו אורה קורן "הממשלה אישרה רכישת מטוסי אימון מאיטליה ב-4 מיליארד שקל" *TheMarker* 2.7.2012 [themarker.com/news/1.1745686](http://themarker.com/news/1.1745686), אבל גם תומר אביטל "פרסום ראשון: ארבעה ח"כים, דיון קצר, והוצאה של מעל 200 מיליון יורו מקופת המדינה" *כלכליסט* 17.7.2012 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3577407,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3577407,00.html) ("משרד הביטחון יחתום על עסקת ענק לרכישת מטוסים מאיטליה, אך נזכר לבקש את אישור הכנסת רק ברגע האחרון"). חברות "אלביט מערכות" ו"התעשייה האווירית לישראל בע"מ" חולקות את הסכם התחזוקה של מטוסי האימון שנרכשו באיטליה. ההיקף הכולל של החוזה מסתכם ב-603 מיליון דולר לתקופה של עשרים שנה. ראו אורה קורן, מוטי בסוק וואדים סבירסקי "אלביט מערכות זכתה בחוזה של חיל האוויר בהיקף של 420 מיליון דולר" *הארץ* *TheMarker* 11.9.2012, 46. את שירותי התחזוקה תיתן בפועל חברת "כנפיים", קבלנית-המשנה של התעשייה האווירית. עלות התחזוקה של מטוסי האימון החדשים שייגעו לישראל בשנים 2014–2016 תהיה 600 מיליון ש"ח לתקופה של עשרים שנה. ראו יורם גביון "כנפיים זכתה בחוזה תחזוקה של 600 מיליון שקל עבור חיל האוויר" *הארץ* *TheMarker* 29.7.2013, 39. רק לשם השוואה, במאי 2014 ייערך בשווייץ משאל-עם בנושא שדרוג צי מטוסי-הקרב של המדינה בעלות של 3.4 מיליארד דולר. משאלים מוקדמים מעריכים כי רוב של כ-52% מהאוכלוסייה מתנגד לעסקה. ראו רויטרס "לא תאמינו: כך קובעים בשווייץ אם לרכוש מטוסי קרב ב-3.4 מיליארד דולר" *TheMarker* Caroline Copley, *Swiss Voters*; [www.themarker.com/wallstreet/1.2300184](http://www.themarker.com/wallstreet/1.2300184) 19.4.2014 *Narrowly Block Deal to Buy Saab Fighter Jets: Projection*, REUTERS (May 18, 2014), [www.reuters.com/article/2014/05/18/us-swiss-vote-gripen-idUSBREA4H05920140518](http://www.reuters.com/article/2014/05/18/us-swiss-vote-gripen-idUSBREA4H05920140518)

אשר מחייבת אישור ממשלתי. אולם גם להחלטה בדבר רכישת מוצרים טכנולוגיים בשוק האזרחי עשויות להיות השלכות משמעותיות על המשק והחברה בישראל. אם נקבל את קביעתם של העיתונאים והפובליציסטים היהודים האמריקאים דן סינור ושאל זינגר, בספרם האופטימי מעט והמפרגן מאוד לישראל **מדינת הסטארט-אפ**,<sup>1209</sup> חלק משמעותי מהצלחתה של ישראל נובע מהשירות הצבאי:

"אם בלטת בבית הספר התיכון בכישורי המנהיגות שלך, במבחנים המדעיים בשניהם, אתה תיחטף על ידי אחת מיחידות העילית של צה"ל, והדבר יעשיר את כישוריך... בקרב יינתן לך פיקוד על עשרות חיילים וציוד בשווי מיליוני דולרים... ביחידות העילית הטכנולוגיות תינתן לך אחריות על משימות פיתוח של מערכות מהשורה הראשונה, ותרכוש ניסיון שאפילו אדם בגיל כפול משלך במגזר הפרטי יתקשה להשיג.

וכשתשלים את שירותך הצבאי, כל מה שתזדקק לו כדי להקים חברת סטארט-אפ יהיה במרחק שיחת טלפון אחת, אם יש לך הרעיון הנכון."<sup>1210</sup>

ומה יקרה אם הצבא יחליט שאין צורך צבאי בטיפוח היחידות הטכנולוגיות? מה יקרה אם הצבא יחליט שיעיל יותר, מבחינה כלכלית, לקנות מוצרים מוכנים, ועדיף לו לשלוח צעירים מוכשרים וכשירים לשירות קרבי ביחידות השדה?<sup>1211</sup> האם על הממשלה להכריז על פעילות זו של טיפוח צעירים מוכשרים וקיום תעשיית ההיי-טק כפעילות לאומית, ולדרוש מהצבא שיטפח צעירים מוכשרים אלה גם אם הוא עצמו אינו זקוק לכך במישרין, אולי כפי שהוא עושה לגבי מוזיקאים מצטיינים? אולי ראוי אף להגדיל את תקציבו של הצבא כדי שימשיך בפעילות זו?<sup>1212</sup>

1209 דן סינור ושאל זינגר **מדינת הסטארט-אפ – מגווע הצמיחה הכלכלי של ישראל** (יהודה בן-מוחה מתרגם, 2011).

1210 ראו שם, בעמ' 210.

1211 יש תקדימים לכך. כך פרויקט "תלפיות" והחלטת הצבא בשנות התשעים המוקדמות לשבץ עתודאים אקדמאים, לאחר השלמת התואר, ביחידות שדה. ראו זיידמן, לעיל ה"ש 162, בעמ' 532–539; סינור וזינגר, לעיל ה"ש 1209, בעמ' 77–79, 175. דרך אגב, יש הרואים בפרויקט "תלפיות" דגם ראוי לחיקוי. ראו נתן ליפסון "העילויים חייבים להגיע למגזר הציבורי, ומודל תלפיות הוא המודל המתאים" **הארץ** TheMarker, 28.8.2012, 22–23 (איציק דבש, לשעבר בנקאי השקעות, מקדיש את עצמו לשיפור המגזר הציבורי באמצעות יצירת מסלולי הצטיינות).

1212 כלי נוסף שבאמצעותו מערכת הביטחון מפקחת על תעשיית ההיי-טק הוא האפשרות למנוע ייצוא פריטים העונים על הגדרת המונח "ציוד דו-שימושי" בס' 2 לחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007, כלומר, "חומרים וציוד שנועדו מעיקרם לשימוש אזרחי והמתאימים גם לשימוש ביטחוני". לדיון ראו אהוד ארד "משרד הביטחון מאיים להרוס את תעשיית ההיי-טק" **הארץ** TheMarker, 19.12.2011, 24. לנושא זה יש השלכות רבות. ראו, לדוגמה, יורם גביון "אלביט מערכות תפריש 60 מיליון דולר על פרויקט שנאלצה להפסיק בטורקיה" **הארץ** TheMarker, 13.2.2012, 45 (הפגיעה בהכנסות נובעת מהחלטת הממשלה לא לחדש את רשיון הייצוא שנתנה לחברה, וזאת "משיקולים מדיניים". החברה תדון עם משרד הביטחון בנוגע לפיצויים); אורה קורן

## 9. לקראת סיכום – על העדר השקיפות בנושא הפרטה בצה"ל

אבקש להתייחס לקראת סיום להעדר השקיפות במדיניות צה"ל בנושאים של אזור, מיקור חוץ והפרטה. לוועדת ברודט הוצג מידע בנושא, והתיאור המינימליסטי שבדוח הובא לעיל. מעבר לכך, מידע על הפרטות לסוגיהן – לרבות העברת תחומי פעילות אל מחוץ לצבא וכן שיתופי-פעולה בין מערכת הביטחון לבין גופים ממשלתיים אזרחיים או גופים פרטיים, הנושאים בחלק מהעלויות הכרוכות בפעילותה של המערכת הצבאית – מתגלה טיפין-טיפין בפרסומים עיתונאיים. האם נבחרי הציבור מודעים לכל תהליכי ההפרטה הנעשים בצה"ל ומעודכנים לגביהם? כך, לדוגמה, בסוף דצמבר 2012 התעמתו בפורום פומבי צחי הנגבי, מי שהיה יושב-ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, וסתיו שפיר, אז מועמדת לחברות בכנסת. על-פי הדיווח, שפיר העלתה, בין היתר, את נושא ההפרטות בצה"ל – "בצה"ל? הנגבי ענה לה בפליאה כי בצה"ל אין הפרטות". כאשר התעקשה שפיר כי שירותי המיון למועמדים לשירות צבאי עברו בחלקם למיקור חוץ, טען הנגבי כי "לא היה ולא נברא". אלא שבאותו דיווח מצוין כי דווקא שפיר צודקת, וכי "במקרו של משרד הביטחון זכתה חברת 'אדם מילוא' וכיום היא ממונה על חלק ניכר מהמיונים של המועמדים לשירות צבאי כמו 'מבחן המאה' בו נבחנים תלמידי תיכון רבים".<sup>1213</sup>

אני רואה שלושה היבטים מרכזיים לנושא, אולם בהעדר מידע ציבורי מלא בעניין, אתייחס אליהם בקצרה ואביא דוגמות אנקדוטיות בלבד.

ההיבט הראשון עניינו בשאלה מהי מדיניותה של מערכת הביטחון בנושא זה. להבהרת המדיניות יש חשיבות רבה, בין היתר לשם הבטחת אחידות, הגינות ושוויון בטיפול במשאבים העצומים הנתונים למרותה של מערכת הביטחון.<sup>1214</sup> האם ניתן להתייחס למתואר בדוח ברודט כאל מדיניותה של מערכת הביטחון? לטעמי, שאלה חשובה אף יותר המתעוררת פה עוסקת בגבולות הגזרה: מהם התחומים שמערכת הביטחון לא תפריט?

<sup>1213</sup> "משרד הביטחון: 40 חברות ביטחוניות יפעלו למניעת מתן שוחד" הארץ TheMarker 19.3.2012, 36 (משרד הביטחון הודיע כי חברה שלא תפעיל תוכנית למניעת שחיתות – לא תקבל היתר לייצוא). מידע נוסף ראו באתר של "אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני" במשרד הביטחון – [www.exportctrl.mod.gov.il/ExportCtrl](http://www.exportctrl.mod.gov.il/ExportCtrl).

<sup>1214</sup> ראו ערו בן פורת "הפרטה בצה"ל? תלוי את מי שואלים" ערוץ 7 31.12.2012 [www.inn.co.il/News/News.aspx/249233](http://www.inn.co.il/News/News.aspx/249233). לדברים יש ביטוי הן באתר החברה (המדווחת כי היא נבחרה ליישם "פרוייקט אסטרטגי לאומי של צה"ל" הנוגע במיון בני-הנוער המיועדים לשירות בצה"ל; ראו אדם מילא "מרכז מידע" [www.adam-milo.co.il/mah2.html](http://www.adam-milo.co.il/mah2.html)) והן באתר של אגף כוח-האדם של צה"ל, המפנה למכון האמור (ראו "תהליך המא"ה – ממקד אותך להצלחה" עולים על מדים [www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=60800](http://www.aka.idf.il/Main/giyus/general.aspx?catId=60800)).

<sup>1214</sup> לנסיון הסדרה בנושא ראו את תקנות חובת המכרזים (התקשוריות מערכת הבטחון), התשנ"ג-1993, ק"ת 841.



שני ההיבטים הנוספים עניינם עובדתי יותר: מהם התחומים שהופרטו עד כה? והאם ההפרטה הייתה הצלחה או כישלון (או שמא היו בה – כפי שיש להניח – היבטים לכאן ולכאן)? כאמור, עד כה לא מצאה מערכת הביטחון לנכון להציג לפני הציבור את מדיניותה בנושא ההפרטה ואת הצעדים שנקטה בפועל בהקשר זה או את מידת הצלחתם. להלן, לשם דוגמה, שני תחומים שמתברר כי מתקיימים בהם הפרטה או שיתוף-פעולה עם גורמים מסחריים:

1. **מסחור טקסים צבאיים** – אכן, צה"ל נותן דריסת-רגל לחברות מסחריות בטקסים המתקיימים בבסיסים צבאיים. על-פי הודעת דובר צה"ל, הצבא משתמש זה שנים מספר בשירות צילום של חברה אזרחית-מקצועית לתיעוד טקסים. "במסגרת ההסכם, החברה רשאית למכור את התמונות בבסיס לאחר האירוע במחירים שסוכמו מראש... צה"ל לא מקבל תמורה כספית עבור שירות זה, וכל המעוניין יכול לרכוש תמונות אלו מכיסו הפרטי."<sup>1215</sup>

2. **הכשרת מורות-חיילות** – לתומי סברתי כי חיל החינוך או משרד החינוך הם אשר מכשירים את המורות-החיילות. עמותה פרטית, "אלומה", מבהירה כי "כבר יותר מ-20 שנה מפעילה אלומה עבור משרד החינוך וצה"ל את מרכז ההכשרה למורות חיילות, מתוך אמונה כי שירות משמעותי דורש מיון מקדים וקפדני, הכשרה מקצועית ומערך השתלמויות שיסייעו להכין את החיילות וללוותן בדרך הטובה ביותר לקראת שירותן הצבאי ובמהלכו."<sup>1216</sup>

**האם ההפרטות שנעשו עד כה בצה"ל היו הצלחה, כישלון או משהו ביניהם? גם אילו היה בידינו מידע מלא בנושא – ומידע כזה אינו בנמצא – השאלה אם הפרטה הצליחה או נכשלה היא מורכבת. אפילו בשאלה הכלכלית ה"פשוטה" יחסית של חיסכון כספי אנו רואים כי יש מחלוקת, וזאת גם בין כלכלנים הבוחנים את סוגיית ההפרטה לאורך זמן, כפי שעולה, אנקדוטית, מהדיווחים הסותרים בעניין הפרטת "הרכב הלבן" של הצבא, אשר חלקם טוענים כי היא הניבה חיסכון כספי ואילו חלקם גורסים כי היא גרמה נזק כלכלי רב. בדיווחים מהזמן האחרון נטען כי "בצה"ל גילו שמיקור חוץ של הסעדה, תחבורה וניקיון משתלם בתחילה, אך לטווח הרחוק הספקים מעלים מחירים, ולכן בשנה האחרונה יותר ויותר שירותים חוזרים לידי הצבא והחיסכון – גדול."<sup>1217</sup>**

1215 אסתי אהרונוביץ' "החטף צ'ק: טקס סיום טירונות בנות הפך לחגיגה ממוסחרת" **מוסף הארץ** 16, 14.9.2012.

1216 ראו "מורות חיילות" **אלומה** [aluma.org.il/?CategoryID=204](http://aluma.org.il/?CategoryID=204). העמותה גם מעניקה סיוע לבנות דתיות הבוחרות לשרת בצה"ל – [dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/Personal/10/12/3101.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/Personal/10/12/3101.htm).

1217 "אל"מ דורון לוי, ראש מחלקת תקציבים בחיל הים: 'אין דבר שספק פרטי יכול לעשות יותר טוב ויותר זול מהצבא עצמו'" – ראו אביטל להב "בלי עובדי קבלן: בצה"ל חוזרים למיקור פנים" **ynet** 8.2.2012 ([www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4191017,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4191017,00.html)) ("לאחרונה גילו המפקדים בזרועות השונות כי מיקור חוץ משתלם בהתחלה – כאשר ספקי שירותים מתחרים ביניהם על החוזה השמן והיוקרתי מכולם – אספקת שירותים לצה"ל. עם זאת, לאחר כמה שנים, מגלים שהמתחרים נעלמו והספק התחרותי והיעיל הפך למונופול או דואופול שמעלה מחירים בידיעה שלא ניתן להתחרות בו" – ראו בכתבה פרטים ודוגמות בנושא); נילי כהן "הבסיס אינו ביתם,

לעיתים ההפרטה אינה עניין של בחירה, אלא של יכולת מוגבלת של הצבא ורצון של החיילים לקבל שירות איכותי מזה שהצבא יכול לתת. אם מתברר, לדאבונו לב, כי לחיל הרפואה אין די משאבים לשמש "קופת-חולים חמישית",<sup>1218</sup> אזי העברת הטיפול בחיילים לידי קופות-החולים נובעת כנראה מחוסר בררה<sup>1219</sup> יותר מאשר מאידיאולוגיה.<sup>1220</sup> אף-על-פי-כן היה טוב אילו שוחרר לציבור מידע מפורט מהצבא או

שישמרו על ניקיונו "הארץ" 7.5.2014, 3 ("מדי שנה משלם צה"ל מיליוני שקלים לחברות אזרחיות של עובדי קבלן, תמורת ניקיון עשות מבססיו... מרבית הבסיסים הזוכים לשירותי הניקיון הם של אגף המודיעין, חיל האוויר, חיל הים, אגף התקשוב ומפקדות בקריה...").  
 1218 ראו לעיל ה"ש 804 והטקסט שלידה. לדיון המסביר את הדברים ראו שי פיין, אילן שרייאר ובנימין זאב סנדר "החוק, הבריאות ומערכת הבריאות – חיל הרפואה בראי 'בר המצווה' לחוק ביטוח בריאות ממלכתי" **הרפואה הצבאית** 7, 5, 8 (2010) (מצבו של חיל הרפואה כקופת-חולים "שונה משל שאר הקופות מרגע כניסת חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקפו, בכל האמור במימון השירותים והיקפם"). להשלמת התמונה, עובר לרפורמה, ראו חני כספי, תמיר מוריץ ותמר תבורי "הסל והחייל – זכאותם של חיילי צה"ל לסל שירותי הבריאות, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי" **הרפואה הצבאית** 3, 33 (2006).

1219 אנשי חיל הרפואה מציגים את השינוי כנובע מ"שביעות הרצון הנמוכה באופן יחסי מצד חיילי צה"ל משירותי הבריאות שהם מקבלים... מהרצון לשפר את האיכות והזמינות של שירותי הרפואה... [מתוך רצונו של חיל הרפואה להתעמק בעיסוקי הליבה שלו". ראו פיין, שרייאר וסנדר, שם, בעמ' 6. ראו גם [dover.idf.il/IDF/News\\_Channels/bamahana/2011/01/0114.htm](http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/bamahana/2011/01/0114.htm) ("סא"ל דני עייש, האחראי על פרויקט מיקור החוץ של מרפאות הקריה ותל השומר, מסרב לכנות את התהליך שעוברים שירותי הרפואה בצה"ל הפרטה. 'אנחנו לא מפריטים. הפרטה הייתה במשטרה, בה הטיפול בבריאות השוטרים נעשה על-ידי קופות החולים והמשטרה לא מעורבת בעניין', הוא מסביר. 'בתהליך מיקור החוץ אנחנו נעזרים בספק חוץ, אבל אנחנו מבקרים אותו ונושאים באחריות על הטיפול בחייל – אנחנו לא מזדכים מהאחריות הזו'"). השוו יוסי יהושע "מפריטים את מסדר החולים" **ידיעות אחרונות** 24.11.2008, 9 (המאמר מסביר כי החיילים יעברו לקבל שירותי רפואה בקופות-החולים בשל המחסור החמור ברופאים צבאיים בצה"ל בכלל וביחידות השדה בפרט. "המחסור ברופאים בצה"ל הגיע לשיא חדש: בשליש מיחידות השדה אין רופאים, ואת מקומם ממלאים פרמדיקים. צה"ל, מתברר, לא מצליח לגייס צעירים למסלול העתודה ברפואה וגם לא רופאים מחוץ לצבא"); ולעומת זאת עידו אפרתי "משרד הבריאות מאיים: קופות החולים יפסיקו להעניק שירות לחיילי צה"ל" **הארץ** 7.11.2013 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.2160045](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2160045).

1220 לטעמי, מדובר פה הן בהפרטה והן באזרוח: הפרטה – הואיל וחברה פרטית אזרחית, "ביקורופא", "מוסמכת על ידי משרד הביטחון וצה"ל להעניק שירות רפואי לכלל חיילי צה"ל בשירות חובה, בקבע ובמילואים, כתחליף למרפאות קצין העיר" ([bikurofe.co.il/soldiers](http://bikurofe.co.il/soldiers)); ואזרוח – הואיל וגם קופות-החולים מספקות שירותים מסוימים לחיילים (ראו, למשל, מיכל הניאלי "שירותים רפואיים בצה"ל: המדריך המלא" **mako** 20.3.2012 [www.mako.co.il/pzm-soldiers/Article-457e9bb33703631006.htm](http://www.mako.co.il/pzm-soldiers/Article-457e9bb33703631006.htm); וראו באתר הבית של קופת-חולים מאוחדת, המצהיר על שירותי הבריאות שהוא מעניק לחיילים: "מאוחדת חיילים" **מאוחדת** [www.meuhedet.co.il/meuhedet/Views/Engine?rnd=0.4849962744021554&templateName=menu.txt&idOrItemId=topMenu&menuBarView=menu&menuBarSubjectParam=1289298522688&menuBarStartMenuParam=subSubject&topMenuId=4&menuBarOpenCategoryParam=&mainView=article&mainSubjectParam=1289298522688](http://www.meuhedet.co.il/meuhedet/Views/Engine?rnd=0.4849962744021554&templateName=menu.txt&idOrItemId=topMenu&menuBarView=menu&menuBarSubjectParam=1289298522688&menuBarStartMenuParam=subSubject&topMenuId=4&menuBarOpenCategoryParam=&mainView=article&mainSubjectParam=1289298522688)). קופות-החולים הן חלק ממערכת הבריאות הציבורית, אלא

מהמערכת האזרחית (קופות-החולים? משרד הבריאות? ההסתדרות הרפואית?) בשאלות כגון שביעות-רצונם של החיילים מהשינוי,<sup>1221</sup> האופן שבו המערכות הצבאית והאזרחית מתמודדות עם העברת הסמכות לרופאים אזרחיים בנושאים דוגמת מתן ימי מחלה ופטור ("גימלים") לחיילים, ושאלות אתיות ומעשיות שמתעוררות בשל שינוי הסדרי הטיפול הרפואי בחיילים.<sup>1222</sup> שאלות דומות ניתן להעלות בהקשר של הפרטות נוספות, כגון הסעדה באמצעות חברות אזרחיות.<sup>1223</sup> יש לזכור כי הבטחת הספקת מזון ראויה לחיילים – בין באמצעות יחידה צבאית ובין באמצעות קבלני הסעדה אזרחיים<sup>1224</sup> – היא נושא קריטי הן בשגרה והן בחירום.<sup>1225</sup> גם בהקשר זה המידע על

שיש טעמים אידיאולוגיים חזקים מאוד (אשר רלוונטיים בעיקר במדינות שבהן הצבא הוא מקצועי) לצמצום ההבדלים בין "חיילים" לבין "אזרחים" ולכן לצמצום ההבחנה בין "הקהילה הצבאית" לבין זו ה"אזרחית". ראו גם פדפוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 53.

1221 חיל הרפואה "המיר... את מרפאות קציני העיר שהיו פרוסות ברחבי הארץ והשירות בהן זכה למשוב שלילי במשך השנים, עקב התורים הארוכים והרמה הנמוכה של התשתיות, בשירותי רפואה דחופה ורפואה ראשונית מטעם חברת 'ביקורופא' שזכתה במכרז לאספקת שירותים אלה. הניסיון עד כה מלמד כי שביעות הרצון, איכות השירות וסביבת העבודה השתפרו לאין שיעור בזכות מהלך זה של חיל הרפואה". ראו פיין, שרייאר וסנדר, לעיל ה"ש 1218, בעמ' 6-7 (אשר אינם מציינים נתונים).

1222 ראו, למשל, יואב זיתון "צה"ל לקופות החולים: תנו פחות גימלים לחיילים" [www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-4132817,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-4132817,00.html) (חיל הרפואה דרש לצמצם את כמות ימי המחלה שרופא קופת חולים יוכל להעניק לחייל מ-14 לשישה ימים בלבד וביקש מהקופות להפעיל שיקול דעת רחב יותר' במתן גימלים. חיילים טענו כי רופאים נוהגים בעצמם להציע הענקת ימי מחלה"). ראו גם "שאלות נפוצות – חיילים" בדף "מאוחדת חיילים" באתר של קופת-חולים מאוחדת: [www.meuhedet.co.il/meuhedet/views/engine?idorItemId=menuBar&templateName=menu.txt&templateKey=1338895776487&menuBarView=menu&mainView=article&menuBarOpenCategoryParam=&menuBarStartMenuParam=subSubject&menuBarOpenCategoryParam=&menuBarSubjectParam=1289298522688&menuBarStartMenuParam=subSubject&mainId=1301828665656](http://www.meuhedet.co.il/meuhedet/views/engine?idorItemId=menuBar&templateName=menu.txt&templateKey=1338895776487&menuBarView=menu&mainView=article&menuBarOpenCategoryParam=&menuBarStartMenuParam=subSubject&menuBarOpenCategoryParam=&menuBarSubjectParam=1289298522688&menuBarStartMenuParam=subSubject&mainId=1301828665656). במקביל יש גם סימנים המעידים על אי-הצלחה בהפרטת הטיפול הרפואי לחיילים. ראו, למשל, יוחאי עופר "בשל זינוק ב'גימלים' – צה"ל יחזור לטפל בג'ובניקים" [www.nrg.co.il/online/1/ART2/547/919.html?hp=1&cat=2.2.2014](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/547/919.html?hp=1&cat=2.2.2014) nrg 2.2.2014 .=875&loc=1

1223 לפרסום מרשים של תוכנית ראשונית ראו אמנון ברזילי "צה"ל יפרסם מכרז להכנת 170 אלף מנות מזון ביום – בסכום של כמיליארד שקל בשנה" [www.themarket.com/markets/1.234917](http://www.themarket.com/markets/1.234917). על יישום התוכנית ניתן ללמוד מן הפרטים הידועים על הזכיין: החברה שזכתה במכרז של צה"ל להפרטת מערך ההסעדה מספקת את שירותיה ב-26 בסיסים, הכוללים כ-100 חדרים-אוכל, ומכינה 35,000 ארוחות מלאות מדי יום. "מכרז הסעדה ענק בצה"ל" [www.israeldefense.co.il/?CategoryID=474&ArticleID=405](http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=474&ArticleID=405) 1.6.2011

1224 על "שיטה חדשה וייחודית זו" ראו [dover.idf.il/IDF/units/branches/elram/merkazim/food/default.htm](http://dover.idf.il/IDF/units/branches/elram/merkazim/food/default.htm)

1225 לנפוליאון מיוחסת האמרה ש"הצבא צועד על קיבתו", אבל יש בדבר הרבה אמת. יש דיווחים לא-מעטים על ליקויים בהספקת המזון בצה"ל, גם כאשר מערך ההזנה הצבאי הוא שאחראי לה, וזאת

תוכניותיו של הצבא עשיר בהרבה מהמידע על מידת הצלחתן.<sup>1226</sup> מרמזים העולים בדוחות מבקר המדינה עולה חשש לליקויים שונים בהתקשרויות של מערכת הביטחון עם חברות אזרחיות, וזאת לא רק בענייני כספים, אלא גם בענייני דרך הפעילות המשותפת של אזרחים וחיללים. הואיל ולהערכתי אי-אפשר להתעלם עוד ממגמת שיתוף-הפעולה בין הצבא לבין המשק האזרחי, ראוי לטעמי לקבוע נהלים מפורטים וברורים בנושא,<sup>1227</sup> ודומני שהדברים ברורים.

## לפני סיום

מבחינה מבנית נחלק מאמר ארוך זה לשלושה חלקים נפרדים. בפרק הראשון דנתי במושג "הפרטה". התייחסתי למושג עצמו, להגדרתו ולמשמעותו, וכן לקליטתו וליישומו בישראל בעשורים האחרונים. בפרק השני דנתי בנקודת המוצא הייחודית שממנה החלו תהליכי האזרח וההפרטה בצה"ל: מצב דברים שבו הצבא החל למלא בימי הבראשית של המדינה – ובמקרים רבים ממשך למלא גם עשורים רבים לאחר-מכן – סדרה ארוכה של תפקידים אשר אינם צבאיים "טהורים". בפרק השלישי דנתי, על בסיס המידע שהיה ביכולתי להפיק ממקורות גלויים, כיצד נעשה תהליך ההפרטה בצה"ל וממשיך להיעשות. שילובם של הפרקים השני והשלישי מראה כיצד הוטלו על

---

הן בתקופת שגרה (ראו, למשל, יואב זיתון "מילואימניקים חסמו משאית מזון: אין מספיק אוכל" *ynet* 1.4.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4210914,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4210914,00.html); יואב זיתון "במוצב זרקו את החמץ, החיילים נשאר בלי אוכל" *ynet* 6.4.2012 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4213274,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4213274,00.html)) והן בתקופת חירום (במלחמת לבנון השנייה היו דיווחים על לוחמים שסבלו ממחסור במזון ובשתייה. ראו אמיר בוחבוט "צה"ל: מותר לקחת מזון מבתי תושבים במלחמה" *nrg* 18.12.2008 [www.nrg.co.il/online/1/ART1/827/210.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/827/210.html); מיכל דניאלי "מזון ומים מהאוויר: צה"ל מתרגל מצב מלחמה" *mako* 25.7.2011 [www.mako.co.il/pzm-25.7.2011](http://www.mako.co.il/pzm-25.7.2011) soldiers/Article-6e0e6d8c6206131006.htm). ועדת וינוגרד קבעה כי המחסור במזון ובמים לא נבע מאי-זמינותם, אלא מהקושי להעבירם אל החיילים בתוך שטח לבנון. ראו **דוח וינוגרד**, לעיל ה"ש 909, בעמ' 349, ס' 59–60. לסדרת טורים מעניינת בנושא ראו את אתרו הקולנירי של שמואל מולדובן – [www.moldovanfood.co.il/?categoryId=6987](http://www.moldovanfood.co.il/?categoryId=6987).

<sup>1226</sup> טלו, למשל, את פרויקט "קשת טעמים": על-פי התיאור של צה"ל עצמו, מדובר בפרויקט מרשים ומוצלח מאוד (ראו פירוט על הפרויקט באתר של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל "פרויקט 'קשת טעמים'" [atal.idf.il/1081-he/Atal.aspx](http://atal.idf.il/1081-he/Atal.aspx)); אולם התמונה העולה מדוח מבקר המדינה היא שמדובר בפרויקט-חלוץ בלבד, אשר בשלב זה החליט צה"ל לא להרחיב את הפעלתו (מבקר המדינה "מניעת השמנה" **דוח שנתי 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009** כרך ראשון 791 (2011); ראו את סיכום המסקנות באתר מבקר המדינה – [old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=595&id=193&contentid=&parentid=undefined&sw=1366&hw=698](http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=595&id=193&contentid=&parentid=undefined&sw=1366&hw=698)).

<sup>1227</sup> ראו פד-פוקס ולשם, לעיל ה"ש 49, בעמ' 54–56.

הצבא תפקידים שאינם צבאיים "טהורים". אם נשווה את הדברים למקובל בדמוקרטיה מערבית אחרות, נראה כי תפקידים אלה, ככל שיש להם מקבילה במדינות אחרות, אינם מוטלים על הצבא. הדברים ידועים כמובן למקבלי ההחלטות, לצה"ל ולציבור הרחב, ומכאן נסיונו של הצבא, הנוחל מידה חלקית של הצלחה, לאזרח או להפריט פעילויות כאלה. מדובר בתפקידים אשר מוטלים – ככל שמקובל להטילם על הרשות הציבורית – על משרדי הממשלה האזרחיים או על רשויות סטטוטוריות (לדוגמה, פעילויות חינוך או הרדיו הציבורי). פעילויות רבות אחרות אינן נתפסות במדינות המערב ככאלה המוטלות על המדינה, וככל שהן מוצעות במדינה, הן נעשות במשק הפרטי על-ידי חברות מסחריות או תאגידים הפועלים לא למטרת רווח. רבות מפעילויות אלה – הספקת שירותי בינוי, מזון, רכב, כביסה, רפואה ועוד – כבר אוזרחו או הופרטו על-ידי צה"ל במידה מסוימת. לעיתים מדובר בפעילויות אשר נעשות במדינות המערב, אם בכלל, במסגרת פעילות לא-מאורגנת, וולונטרית, של אזרחים פרטיים, ויש גם פעילויות שאין להן מקבילה כלל במדינות מערביות אחרות, דבר החושף את מצבה הבטחוני הייחודי של ישראל.

עתה – והדברים נכתבים עם הבאת המאמר לדפוס, בשלהי שנת 2013 – באה העת לסכם, והדבר אינו פשוט. את המחקר בנושא הפרטה צה"ל התחלתי בשנת 2008. הצגתי את ממצאיי לראשונה בכנס האגודה האמריקאית לצבא וחברה בשנת 2009.<sup>1228</sup> מאז המשכתי במחקר לאורך השנים, והצגתי אותו בכנסים מקצועיים ובפרסומים. הערכתי וקיוויתי כי לאחר שנים אחדות אהיה מסוגל להציע סיכום שממצה את הנושא. בפועל, למרות היקף המאמץ המחקרי שהושקע במאמר, המתבטא ברוחב היריעה שנפרשה בו, כל מה שאוכל להציע בפרק זה הוא סיכום-ביניים של הפרטה בצה"ל: הסבר על הרקע לתהליך, תיאור המניעים לביצועו, הצגת השקנים המרכזיים בפעילות זו ותיאור חלקי של הפרטה שנעשתה בצה"ל עד כה. אבל איני יכול להציג מדיניות ברורה של המדינה בנושא הפרטה בכלל ובנוגע להפרטה במערכת הביטחון בפרט, וגם איני יכול להציג את ההסדר המשפטי המדויק המתאר את תהליכי הפרטה, כפי שהייתי יכול לעשות, למשל, אילו כתבתי על הליך אחר של שינוי סטטוס תאגידי, כגון הנפקה לציבור של חברה. התוצאה היא שאיני יכול להציע הערכה ברורה לגבי המשך התהליך. איני יודע מהם הגבולות של תהליך הפרטה בצה"ל – לא כשאלה של מדיניות ציבורית ולא כשאלה משפטית. אנסה להסביר את הדברים, כפי שאני רואה אותם כיום, בארבע נקודות, ואסיים בכך את המלאכה לעת עתה.

**ראשית**, נכון להיום אין בידי החוקרים מידע מספיק בדבר תהליכי הפרטה בישראל. הממשל בישראל אינו שקוף דיו כלפי הציבור. הוא אינו שש לחלוק מידע או לחשוף את תהליכי ההתדיינות וקבלת ההחלטות הפנימית הנעשים במסגרתו.<sup>1229</sup> הדברים מובהקים

Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, *Biennial International* 1228 *Conference* (The Palmer House Hilton, Chicago, 2009), [past.iusafs.net/2009Program.pdf](http://past.iusafs.net/2009Program.pdf)

1229 ראו, למשל, עומר כביר "המסע לצדק חברתי מתחיל בחופש מידע" **כלכליסט** 29.4.2012 [www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3569367,00.html](http://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3569367,00.html). על ניסיון מעניין לשינוי ראו

במיוחד ביחס למערכת הביטחון, אשר תחת אצטלת הסודיות הבטחונית – שחלקה, כמובן, מוצדק – מצליחה להימנע משקיפות לא רק ביחס לאזרחים, אלא אפילו ביחסיה עם משרדי הממשלה האחרים, ובמיוחד, כפי שראינו בחלקים קודמים במאמר זה, כלפי משרד האוצר בהקשר של בקרה על תקציב הביטחון.<sup>1230</sup> בפרק השלישי ביקשתי לתאר את תהליכי ההפרטה בצה"ל. אין לי ספק שלא עלה בידי לאתר כמות מספקת של מידע גלוי שתאפשר מתן תמונה מלאה אפילו באשר לתהליכי הפרטה שכבר הוחלט עליהם ואשר החלו לצאת לפועל,<sup>1231</sup> ובוודאי לא עלה בידי לאתר את תהליכי קבלת ההחלטות בהקשרם, את החלופות שנבחנו על-ידי מערכת הביטחון, ואף לא את תוכניתיה ככל שאלה נוגעות בהמשך תהליך ההפרטה של משאבים ופעילויות צבאיים בישראל.

**שנית**, בתחום מדיניות ההפרטה בישראל אנו מגלים כי התקיים סדר דברים מהופך מבחינת מדיניות ציבורית תקינה: מעין "נַעֲשֶׂה וְנִשְׁמַע"<sup>1232</sup> אך זאת בתחום שבו, בכל הכבוד, לא היה מקום לקבל את המדיניות כתורה מסיני. בישראל חזינו ביישום של מדיניות ההפרטה לפני שקוימה עבודת מטה מקיפה, לפני שנערך מחקר לשם לימוד מנסיון של מדינות אחרות, ובעיקר לפני שנוצרה תשתית משפטית מקיפה הן לשם עיגונה החוקי של מדיניות ההפרטה והן לשם יישומה הראוי. בישראל הופעלה מדיניות ההפרטה, ובקנה-מידה נרחב, בתחום שבו היה מקום ליישם תחילה תוכניות-חלוץ באופן זהיר ואיטי, ולהמתין לניתוח הצלחתן, עלותן והשלכותיהן. המדיניות נתפסה כמודרנית, כנדרשת מפתחת המשק לכוחות השוק, וכתואמת הן את האידיאולוגיה של הליברליזם הכלכלי והן את אי-יכולתה של המדינה לעמוד בעלויות הגדלות של

"קידום ממשל פתוח בישראל: אתם מנסחים את טיוטת ההצהרה שתוצג לממשלה!" – gov – פורטל

השירותים והמידע הממשלתי [www.shituf.gov.il/discussion/593](http://www.shituf.gov.il/discussion/593).

<sup>1230</sup> לדברים אלה יש תוצאות אפשריות מטרידות מאוד. דוח של ארגון בין-לאומי העריך כי השקיפות הדלה המאפיינת את פעילותה של מערכת הביטחון וכן הביקורת המוגבלת עליה מציבות את ישראל בסיכון גבוה לקיום שחיתות במערכת הביטחון. ישראל ממוקמת באותה קטגוריה בדוח כמו הודו ולבנון. ראו "דוח: ישראל נמצאת בסיכון גבוה לשחיתות במערכת הביטחון" **גלובס** 29.1.2013; [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000817841](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000817841); International Defence & Security Programme, *Israel D+* (2013), available at [government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-assessment-Israel.pdf](http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-assessment-Israel.pdf).

<sup>1231</sup> אנקדוטה מעניינת היא שסודות ישראליים, לרבות בנושאי הפרטה, נחשפים – על-פי דיווחים עיתונאיים – בגין השקיפות היחסית שבה נוהג משרד ההגנה האמריקאי. ראו, למשל, גילי כהן "אתר 911 – ארה"ב בונה מתקן צבאי תת קרקעי סודי בגוש דן" **הארץ** 29.11.2012; [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1876606](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1876606); רון ניב ומאיר דורון "נחשף אחד הסודות השמורים ביותר של מדינת ישראל" **Israeli Life USA** 2.6.2013; [www.israelilifeusa.com/3731](http://www.israelilifeusa.com/3731); סוכנויות הידיעות "ארה"ב בונה מתקן צבאי תת קרקעי סודי נוסף בישראל" **TheMarker** 6.3.2013; [www.themarker.com/wallstreet/1.1952712](http://www.themarker.com/wallstreet/1.1952712).

<sup>1232</sup> הביטוי "נעשה ונשמע", המובא על-ידי חז"ל כמעיד על הסכמתם המוחלטת והבלתי-מותנית של בני ישראל לקבל את התורה, מופיע בפרשת משפטים (שמות כד 7), שבה נאמר: "וַיִּקַּח סֵפֶר הַבְּרִית וַיִּקְרָא בְּאָזְנֵי הָעָם וַיֹּאמְרוּ פֶלֶא אֲשֶׁר דָּבַר ד' נַעֲשֶׂה וְנִשְׁמָע." להשלמת הדברים ראו "נעשה ונשמע" **ויקיפדיה** 1.9.2013; [he.wikipedia.org/wiki/נעשה\\_ונשמע](http://he.wikipedia.org/wiki/נעשה_ונשמע).

השירותים שאותם סיפקה בעבר לציבור. ההפרטה נהנתה מתמיכה ציבורית נרחבת לא רק מן הסיבות האמורות, אלא גם משום שהיא נתפסה כדרך לשחרר את הציבור מליקויי המשק הציבורי: משמעות ההפרטה הייתה, במקרים רבים, ייעול ולעיתים הוזלה של שירותים שנתפסו כציבוריים עד אותה עת. אלא שליישום המדיניות לא נלוותה כאמור עבודת הכנה ממשלתית, ולא קדם לו דיון ציבורי ראוי על אופן יישום המדיניות, היקף יישומה והשלכותיה המדיניות. האם הציבור הבין כי ההפרטה עלולה לפגוע בזכויותיהם של עובדים? האם הציבור הבין כי תכנון חסכוני מדי של הפרטה עלול להביא לידי ירידה משמעותית ברמת השירותים המסופקים לציבור – למשל, לניצולי־שואה או לילדי בית־הספר? האם הציבור הסכים ליישום בלתי־מוגבל של ההפרטה, ובכלל זה להפרטת שירותי־ליבה ממשלתיים דוגמת כליאה בגין הרשעה בביצוע עבירות פליליות? דומני שהתשובה לכל אלה היא שלילית.

**שלישית**, המחאה החברתית והדיון האינטנסיבי שנערך בעקבותיה בליקויים הכלכליים הקיימים במשק הישראלי העלו אל תודעת הציבור בעיות מבניות בכלכלה הישראלית. אומנם, ביקורת בנושאים כגון ריכוזיות והעדר תחרותיות במגזרים רבים מופנית כלפי המגזר הפרטי, אבל האצבע המאשימה מופנית גם כלפי המגזר הציבורי, אשר מאפשר ליקויים אלה בנוקטו אסדרת־יתר, המגינה על קבוצות מסוימות, או אסדרת־חסר, שאינה מוודאת קיום תחרות במשק. לאחרונה המבט מתחיל להיות מופנה גם לליקויים הנגרמים בשל האינטרסים של עובדי המגזר הציבורי.<sup>1233</sup> כאן אנחנו מתחברים לנושא השירות הצבאי ותקציב הביטחון. דומני שהמאבקים התקציביים בין הצבא לבין משרד האוצר, אשר הביאו לידי חשיפה של הוצאות חריגות במונחי המגזר הציבורי, הובילו להכרה בציבור שיש לקיים יתר בקרה על ההוצאה הביטחונית ולהכרה גוברת בקרב פוליטיקאים ועובדי מדינה בכירים שתקציב הביטחון אינו חסין. אומר על כך רולניק: "בשנה האחרונה מצטרפים שחקנים רבים בזירה הציבורית לקריאה לחתוך בתקציב הביטחון, מתוך הבנה שהמערכת הצבאית היא קבוצת אינטרס שארגנה לעצמה תנאים כלכליים המנותקים מאלה של שאר חלקי המשק. מערכת הביטחון אינה שונה ממערכת הבנקאות או מחברת החשמל, מהעיריות או מעשרות ארגונים אחרים שהם קופסאות אוטומות, שלציבור אין מושג איך הם משתמשים בכספם. אולם מה שהוא פוליטיקלי קורקט כשמדובר בביטחון (כי זה מתחבר לסוגיה המדינית) הוא כבר פחות פוליטיקלי קורקט כשמדובר בארגונים אזרחיים."<sup>1234</sup> אבל אזכיר – הצבא מודע היטב ללחצים האזרחיים על תקציבו, במיוחד בהקשר של הוצאות השכר וההטבות הסוציאליות.<sup>1235</sup> דווקא ההכרה בלחצים האזרחיים על תקציב הביטחון מעוררת אצל

1233 ראו גיא רולניק "תחרות, מצוינות, חדשנות – התוכנית הבריטית, השיח הישראלי" הארץ Markerweek 4.10.2013, 4-5: "בעוד שהמחאה החברתית, מהפכת הסלולר ופעילותה של ועדת הריכוזיות גרמו למהפכה תודעתית בציבור לגבי היעדרה של תחרות במגזר העסקי... קבוצות האינטרס במגזר הציבורי עדיין חסינות ברובן מביקורת."

1234 שם.

1235 אומנם שר הביטחון יעלון (שהוא רמטכ"ל לשעבר) התבטא בחריפות נגד ההתקפות על שכרם של

ראשי מערכת הביטחון את הרצון להפריט פעילויות: הדבר עשוי להביא לידי חיסכון כלכלי ולשחרר חיילים לפעילויות ליבה צבאיות, אבל חשוב לא פחות – הדבר יצמצם ביקורת ציבורית על בזבוזים בצה"ל ועל תחרות מיותרת עם המשק הפרטי, ויפנה משאבים שהוקצו למערכת הביטחון לרכש של שירותים וציוד במשק האזרחי.

**רביעית, ולסיום, אדון בשתי שאלות: היכן אנו נמצאים כיום? ומה צפוי לקרות הלאה? לשאלה הראשונה יש לי תשובה חלקית; לשנייה אפילו פחות מכך.**

**כפן העובדתי –** למיטב ידיעתי, במועד הבאתה של רשימה זו לדפוס מתקיימים עדיין התהליכים שתיארתי במאמר זה ביחס להפרטה בכלל וביחס להפרטה בתחום הבטחוני במיוחד. כך, משרדי האוצר והביטחון – שניים מהכוחות החזקים ביותר בשירות המדינה – נעולים כתמיד בקרב אימתני על תקציב המדינה,<sup>1236</sup> ורק ראש הממשלה ושריו הבכירים יכולים לפשר ביניהם.<sup>1237</sup> הלחץ על רשויות הביטחון לחסוך בכספים נמשך. הצבא נערך לכך בדרכים שונות, לרבות תוכנית פיטורים של אנשי צבא-קבע<sup>1238</sup> ואפילו

---

המשרתים בצבא-הקבע (ראו, למשל, יוחאי עופר "יעלון: נעשה מסע דה-לגיטימציה שיטתי ומכוון כלפי משרתי הקבע" *nrg* 31.10.2013 [www.nrg.co.il/online/1/ART2/518/521.html?hp=1&cat=875](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/518/521.html?hp=1&cat=875)), אבל במקביל אנו מוצאים דיווח שלפיו "מערכת הביטחון דורשת להעביר לידי משרד האוצר את התקציבים לתשלומי הפנסיה ולטיפול בנכים, במשפחות שכולות ובהנצחה – המסתכמים בכ-12 מיליארד שקל בשנה. הצעד יקטין את תקציב הביטחון לכ-40 מיליארד שקל בשנה". מוטי בסוק "משרד הביטחון מנסה להתנער מהאחריות לפנסיות של אנשי הקבע" *TheMarker* 30.9.2013 [www.themarker.com/news/1.2128692](http://www.themarker.com/news/1.2128692)

<sup>1236</sup> לרבות קרב חריף של האשמות והשמצות הדדיות. ראו, לדוגמה, צבי זרחיה "ראש אכ"א: אנו נאלצים להלין את שכרם של אנשי הקבע" *הארץ* *TheMarker* 29.10.2013, 8 ("בכנסת התקיים אתמול דיון סוער במימוש הסכם שכר חדש למשרתי הקבע בצה"ל". משרד האוצר מתנגד לתוספת שכר ודורש קיצוצים. ח"כ חיים כץ: 'פקידי האוצר לוקחים את משרתי הקבע בשבי ודורכים עליהם. מדוע הולכתם שולל את הכנסת? עבדתם עלינו'"). השוו מוטי בסוק "ההוצאה על שכרם של אנשי הקבע זינקה ב-37% מאז 2006" *הארץ* *TheMarker* 3.11.2013, 3-1 ("לשם השוואה, שיעור האינפלציה באותן שנים היה רק 19.3%"; רכיבי השכר, הגמלאות, השיקום והתשלומים למשפחות בתקציב הביטחון עולה על תקציב המשרד לבטחון הפנים, תקציב ההשכלה הגבוהה בישראל ותקציב משרד הרווחה; התוספת שקיבל משרד הביטחון שווה לקיצוץ בקצבאות הילדים).

<sup>1237</sup> רק לאחרונה חזינו בתהליך זה, שבסופו קיבל צה"ל תוספת לתקציבו, גם אם נמוכה מדרישותיו המוצגות. יש הרואים בהסדר שהושג ניצחון לצבא, ויש הרואים בו פשרה. ראו עמוס הראל "הקרב על תקציב הביטחון: צה"ל יכול להיות מרוצה" *הארץ* [www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2154547](http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2154547); ניר דבורי "פשרה בקבינט: 2.75 מיליארד ש"ח יועברו לתקציב הביטחון" *mako* 31.10.2013 [www.mako.co.il/news-channel2/Six-Newscast/Article-50d12d5a94f0241004.htm](http://www.mako.co.il/news-channel2/Six-Newscast/Article-50d12d5a94f0241004.htm)

<sup>1238</sup> ראו, למשל, שירות גלובס "דיווח: צה"ל יפטר 4,500 אנשי קבע עד שנת 2015" *גלובס* 29.10.2013 [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000889446](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000889446). משרד האוצר מציע גם לצמצם 70% מצי הרכב של אנשי צבא-הקבע. ראו שאול אמסטרדמסקי "האוצר רוצה לקחת את הרכב הצמוד ל-70% מאנשי הקבע" *כלכליסט* 29.10.2013 [www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3615537,00.html](http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3615537,00.html)



צמצום של היקף האבטחה הניתנת ליישובים אזרחיים,<sup>1239</sup> אם כי בין התוכניות לבין יישומן יש מרחק לא־קטן.

אחת הדרכים הנוספות להדק את החגורה היא הפרטה. כאמור, המידע בנושא זה חלקי מאוד, אך נראה כי מערכת הביטחון ממשיכה בפעילות זו, במיוחד במקרים שבהם יש תמיכה נרחבת – בציבור ובצה"ל עצמו – לאזור או להפרטה של תפקיד, וכאשר כוונה לעשות כן אינה נתקלת בהתנגדות ציבורית משמעותית הקוראת להותיר תפקיד מסוים בידי הצבא.<sup>1240</sup>

עם זאת, הפרטה אינה הפתרון היחיד שנבחן. הנה דוגמה אחת לפתרון מסוג אחר: כידוע, הצבא אינו מייצר נעליים צבאיות, אלא רוכש מדי שנה 90,000 זוגות נעליים מיצרן מקומי – חברת "בריל". באוקטובר 2013 הודיע משרד הביטחון לספק הישראלי כי לנוכח הקיצוץ בתקציב הביטחון הוא החליט לרכוש מעתה נעליים מספק אמריקאי, ולא ממנו, שכן עלותן של הנעליים האמריקאיות נמוכה יותר, והן ניתנות לרכישה מחשבון הסיוע הצבאי שארצות־הברית מעניקה לישראל. כתוצאה מכך, חברת "בריל" שוקלת לסגור את המפעל בישראל ולפטר את עובדיו. אלא שמדובר בריטואל מוכר. יש לזכור: "גם בשנה שעברה עמד החוזה עם צה"ל בסכנת סגירה, וברגע האחרון, בהתערבות ועדת הכספים, הוחלט לחדשו."<sup>1241</sup> דוגמה נוספת לפתרון מסוג אחר היא החלטה לצמצם את ההפרטה, ולמעשה להחזיר לידי הצבא את ביצוען של פעילויות מסוימות. כך, "אגף התקשוב בצה"ל הציג לרמטכ"ל תוכנית להקטנת השימוש בחברות IT (מחשוב) חיצוניות בביצוע פרויקטים בתחום השליטה והבקרה בצה"ל".<sup>1242</sup>

1239 על-פי פרסומים מהזמן האחרון, תחילה קיצץ צה"ל בימי האימונים לכיתות הכוננות של יישובי עזה, ואלה החלו להתאמן באופן פרטי, בעלות של כ-5,000 ש"ח שמומנה מכיסם. ראו גילי כהן "צה"ל קיצץ, ואנשי כיתות כוננות בדרום משלמים אלפי שקלים כדי להתאמן" **הארץ** 15.10.2013, 9. לאחר־מכן החליט צה"ל להוציא את החיילים מיישובי הגבול בצפון ובדרום, לאחר עשרות שנים שבהן הוצבו בהם חיילים. ראו עדי חשמונאי "חוסר אחריות": בצפון מחו על הסרת השמירה ביישובים" **וואלה** 1.11.2013 news.walla.co.il/?w=550/2690926; מתן צורי "יישובי עוטף עזה בלי אבטחת צה"ל: 'מפחדים'" **ynet** 31.10.2013 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4447937,00.html.

1240 כך, למשל, "לפי המגמה המסתמנת, הצנזורה הצבאית תפשוט את מדיה בשנתיים הבאות ותפעל במסגרת אחד ממשרדי הממשלה או כרשות עצמאית", במקום להיות יחידה בחיל המודיעין, כפי שהיה מקום המדינה ועד כה. ההערכה היא כי "מזווית ראייה תקציבית, הצנזורה היא נטל ולא נכס, וצה"ל לא יסרב לוותר עליה". דומני שגם הגורמים שהצנזורה פועלת כלפיהם – במיוחד התקשורת הישראלית והתקשורת הזרה – יראו בעין יפה אזור של תפקיד חשוב זה. ראו אמיר אורן "אחרי 65 שנה, הצנזורה הצבאית בדרך לאזור" **הארץ** 22.9.2013, 1, 7. השוו זאת לפנייתם של אחד־עשר מפקדי גלי צה"ל לשעבר למפקד הנוכחי בבקשה שיחזור בו מהחלטה להקפיא את הפקת התוכנית "האוניברסיטה המשודרת" בתחנה. תגובתו של המפקד הנוכחי היא שאין בכוונתו להפסיק את שידורי התוכנית, אלא רק לעדכן ולשדרג אותה לפני החזרתה לשידור. ראו נתי טוקר "פנייה לירון דקל – מפקדי גלי צה"ל לשעבר: לא לבטל את האוני' המשודרת" **הארץ** 26.8.2013, 8.

1241 ראו ערן אורן והילה ויסברג "צה"ל לא יזמין עוד נעליים מהיצרנית בריל; החברה שוקלת לסגור את המפעל בראשון לציון" **הארץ TheMarker** 4.11.2013, 35.

החזרת הפיתוח של מערכות שליטה ובקרה לתוך צה"ל יחסוך יותר מ-200–300 מיליון שקל עד 2018, תוך המשך שיתוף הפעולה עם התעשיות".<sup>1242</sup>

**כפן הנודמטיבי** – כפי שתיארתי בפרק הראשון של המאמר, במשך שנים רבות אחרי שממשלות ישראל אימצו מדיניות כלכלית ליברלית, ובמסגרתה הפרטה, נעשתה פעילות זו "מתחת למכ"ם" – לא רק הציבורי, אלא גם המשפטי. רק שנים לאחר שהחל תהליך ההפרטה, החלו אנשי ציבור, אקדמאים ואף שופטים – לרבות בבית-המשפט העליון ובבית-הדין לעבודה – להיכנס לעובי הקורה ולבחון את הסוגיה ביתר קפידה, אבל להערכתו, אנחנו נמצאים עדיין בשלבים מוקדמים של התהליך. כך, למשל, טרם התמודדנו, במישור הציבורי או בזה המשפטי, עם שאלת גבולות ההפרטה. פסק-דינו המרכזי של בית-המשפט העליון בתחום זה – עניין **הפרטת בתי-הסוהר**<sup>1243</sup> – יכול לספק נקודת מוצא, אבל בינתיים הוא נותר **נקודה** יחידה, וככזה הוא אינו יכול להתוות קו מנחה. לצורך כך ידרשו פסקי-דין רבים נוספים, ואולי טוב מכך – דיון ציבורי משמעותי והתוויית נוהל מפורט לנושא ההפרטה בחקיקה ראשית נרחבת, שתושלם בתקנות מפורטות; אבל עוד חזון למועד. כך, למשל, אף שבירי לכל כי ההפרטה עלולה לפגוע בזכויות העובדים, אשר מועברים ממשרה בשירות הציבורי למשרה בשוק הפרטי, רק כיום אנו רואים ראשיתו של דיון ציבורי ומשפטי בנושא הסדרת יחסי הכוחות בין הממשלה (השואפת להפריט) לבין ועד העובדים (המתנגד לכך) במסגרת תהליך הפרטה.<sup>1244</sup>

דוגמה נוספת: ערב הדפסתו של מאמר זה הופיע ספר חשוב – הכרך השלישי של ספרה של שופטת בית-המשפט העליון פרופ' דפנה ברק-ארוז על המשפט המנהלי, שכותרתו "משפט מינהלי כלכלי".<sup>1245</sup> לכאורה היה אפשר לצפות כי ספר זה יקדיש פרק נרחב, ואולי אף פרקים אחדים, לתהליך ההפרטה, ולא היא. הפרקים עוסקים בנושאים ה"קלסיים" בתחום – כגון מכרזים וחוזים מנהליים, הבטחות ותמיכות מנהליות, ואף

1242 ראו אור הירשאווגה "צה"ל יצמצם שיתופי פעולה עם חברות מחשוב: נחסוך יותר מ-200 מיליון שקל עד 2018" **הארץ** TheMarker 29.10.2013, 14.

1243 עניין **הפרטת בתי-הסוהר**, לעיל ה"ש 84.

1244 כוונתי לפסיקה של בית-הדין הארצי לעבודה בעניין נסיונה של המדינה להפריט את הנמלים – ראו סק"כ (ארצי) 40815-07-13 **לשכת המסחר תל אביב והמרכז, איגוד לשכות המסחר – הסתדרות העובדים הכללית החדשה** (פורסם בנבו, 29.7.2013). בהחלטתו הנוכחית "בית הדין לעבודה איפשר למדינה להמשיך במכרזי הקמת הנמלים הפרטיים ובמקביל גונן על זכותם של עובדי הנמלים לשבות אם המדינה לא תקיים איתם הידברות בלב חפץ". ראו עידו באום "כל הצדדים ניצחו – ובעיקר ביה"ד לעבודה" **TheMarker** 24.9.2013. [www.themarker.com/law/1.2125481](http://www.themarker.com/law/1.2125481). הכתבה מתארת את ההחלטה כ"מלאכת מחשבת של משפטנים", המאפשרת לכל אחד מהצדדים להציגה כניצחון (שם). השווה זוהר בלומנקרנץ "בית הדין לעבודה דחה את בקשת עובדי אל על לצו נגד הפרטת החברה" **הארץ** 29.5.2003. [www.haaretz.co.il/misc/1.884979](http://www.haaretz.co.il/misc/1.884979)

1245 דפנה ברק-ארוז **משפט מינהלי** כרך ג – "משפט מינהלי כלכלי" (הוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2013).

תאגידיים מנהליים – אבל אין בו פרק העוסק בנושא ההפרטה.<sup>1246</sup> הסיבה לכך ברורה למדי, והיא עולה גם בכתיבתה של פרופ' ברק-ארז: "נקודת-המוצא המסורתית לדיון בתופעת ההפרטה הייתה שזהו עניין של מדיניות, אשר המשפט צריך לצמצם את התערבותו בו. בהתאם לכך הצטמצם העיסוק המשפטי בתופעת ההפרטה ל'איים' של הגבלות, להבדיל מתפיסה שיטתית של ההפרטה כתופעה המחייבת היערכות מחודשת של המשפט הציבורי."<sup>1247</sup> בפועל, חרף אזהרות אלה ורבות נוספות, לא נקט המשפט המנהלי הישראלי שום פעולה כמעט בתחום זה, ולא פיתח – לא בדיון ולא בפסיקה – הסדר שלם בתחום ההפרטה.

באשר לציבור הישראלי, דומני שרק כיום הציבור מתחיל להבין שהפרטה אינה סיסמה, כלומר, שהפרטה כשלעצמה אינה דבר חיובי או שלילי מעצם ההגדרה (*ex-definitio*),<sup>1248</sup> אלא שזהו תהליך מורכב ורב חלופות. כפי שהמחישו המודלים הרבים שנבחנו בפרשת הפרטתם של בתי-הסוהר, יש טווח רחב של אפשרויות בין הפרטה "מוחלטת" לבין הלאמה "מוחלטת". הדיון הציבורי בשאלות כגון גבולות ההפרטה והפרטת שירותי-ליבה ממשלתיים או ההשלכות המשפטיות של הפרטה מבחינת זכויות העובדים או מבחינת יכולתה של המדינה לבצע פעילויות שונות או לפקח על ביצוען – דיון זה רק החל. עתידו עודנו לפניו.

לא קל לתאר את היקפן העצום של השאלות הקשות שתהליך ההפרטה מעורר. שאלות אלה מחייבות דיון והערכה ציבוריים, ומוטב מאוחר מאשר לעולם לא. אשתמש פה בדברים שכתב שופט בית-המשפט העליון חנן מלצר, אשר במאמר משנת 2010 ציין את השאלות הבאות:

- "א. האם יש תחומי ליבה שאין להפריטם כלל?  
 ב. אם מחליטים להפריט, מהו התהליך הראוי? האם יש לעשות כן באמצעות מכרז, וכיצד באלה הליכים העשויים לשמור על עקרון השוויון?  
 ג. אילו הגבלות יש להטיל על גופים המקבלים לידיהם נכסים, פונקציות וסמכויות שהופרטו? האם יש להסתפק רק במגבלות ביטחוניות וביטחוניות? או שמא יש להחיל גם מגבלות אחרות, כגון: היעדר עבר פלילי למניעת השתלטות גורמים פליליים על הנכס המופרט. ועוד.  
 ד. האם יש להחיל מגבלות כדי להבטיח את 'פיזור' הנכסים ולמנוע 'בעלות צולבת' העלולה להביא לריכוז רוב ההפרטות בידי קבוצה קטנה של בעלי הון?"

1246 מפתח העניינים מפנה בנושא זה לדיון בתת-פרקים שונים – ולא מעטים – אבל פרק שלם אין. ראו שם, בעמ' 764.

1247 ראו ברק-ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה", לעיל ה"ש 13, בעמ' 478.

1248 השוו אסף צימרינג "בלי מלים גסות" **העין השביעית** 18.3.2010 [www.the7eye.org.il/16173](http://www.the7eye.org.il/16173) (המעיר כי "המונח הפרטה הפך אצל כותבים רבים למלה גסה ממש... אפשר כמובן להתנגד עקרונית לכל מהלך של הפרטה. אבל הזיהוי המוחלט של הפרטה עם אגואיזם, או עם התפרקות המרקם החברתי לטובת איזו יעילות כלכלית אמורפית, הוא ייצוג מעוות והוא פוגע בדיון. הפרטה, כלומר העברת נכסים וסמכויות מידי הממשלה לידי הציבור – פרטים או ארגונים לא ממשלתיים – יכולה להיות טובה או רעה, מושחתת או מועילה, לקדם את טובת הכלל או לפגוע בה").

ה. כיצד יש להבטיח שיימכרו נכסי הציבור במחיר ראוי, ולא בנזיד עדשים, במחיר פחות מ'מחיר השוק'?

ו. האם יש לוודא שבשעת חירום או משבר תוכל המדינה לשוב ולהלאים את הנכסים החיוניים לתפקודה וכיצד לעשות זאת?

ז. מה הם הכללים המשפטיים החלים על ניהול נכסים מופרטים (משפט ציבורי, משפט פרטי או שניהם כאחת).<sup>1249</sup>

כאשר אנו מביטים במגוון השאלות הטעונות הכרעה ביחס למדיניות ההפרטה ה"אזרחית", ה"כללית", של ממשלת ישראל, ניתן לסבור כי מצב הדברים בנוגע למדיניות ההפרטה בתחום הבטחוני הינו טוב יחסית: המדיניות מופעלת בצורה זהירה ותוך הפעלת שיקול-דעת רב; המידע הקיים לגביה רב מזה הקיים לגבי תוכניות הפרטה אחרות; והמערכת הבטחונית ערה לביקורת הציבורית ורגישה ללחצים אלה (שאותם היא מפעילה לא פעם על-מנת לקדם את עמדותיה שלה).

אם נחזור לוועדת ברודט, אשר מהווה הצצה נדירה אל קרביו של תהליך החשיבה המלווה את ההפרטה בצבא, ראוי להצביע על שני מרכיבים מן הדוח הראויים לתשומת-לב. **רכיב אחד** הוא המלצות הוועדה בנוגע להמשך מדיניות האזרח ומיקור החוץ במערכת הביטחון. הוועדה ממליצה על המשך המדיניות שבה החל הצבא, אבל בצורה נרחבת יותר. למעשה, הוועדה אינה מכירה בייחודיות או בהתמחות הצבאית של בעלי-מקצוע אזרחיים רבים, ולדעתה יש מקום "לאזרח את המקצועות בצבא הניתנים לרכישה בשוק האזרחי כגון כלכלנים, משפטנים, תקציבאים, מכונאים, אנשי מחשב וכו' אשר עומדים בקריטריונים לאזרח".<sup>1250</sup> הוועדה מציעה לבחון את האפשרות לעשות מיקור חוץ של פעילויות מקצועיות רבות, תוך השארת הניהול והפיקוח בידי הצבא. בלשון הוועדה, המלצתה היא "לבחון אזרח של גופים שלמים בצבא שבהם המרכיב המקצועי דומיננטי (כגון אגף תקציבים, הפרקליטות הצבאית, מח"ש, יחידת מחשוב וכו') ולהשאיר בצבא רק את השלד הפיקודי".<sup>1251</sup>

**רכיב נוסף** הוא אימוץ מבחן כלכלי מובהק – "מבחן התפוקה הבטחונית הישירה" – לפעילויותיה של מערכת הביטחון. ממבחן זה נגזרת עמדה בסיסית נגד פעילותה של מערכת הביטחון ב"נושאים שאינם בליבת העיסוק בצבא". כך אומרת בהקשר זה הוועדה:

1249 ראו מלצר, לעיל ה"ש 16.

1250 הוועדה מדגישה כי "בחישוב העלות האלטרנטיבית יש לקחת בחשבון את מלוא העלות לצבא: מחיר ריאלי של חיילי חובה... המחיר הריאלי של חייל קבע, גמישות מוגבלת מול חוזים אישיים בשוק האזרחי וכו' ואת מלוא העלות הריאלית של חיילי מילואים". ראו דוח ברודט, לעיל ה"ש 8, בעמ' 105. על הקריטריונים לאזרח ראו לעיל ליד ה"ש 1018.

1251 ראו שם, בעמ' 105. המלצות נוספות בכיוון זה נמצאות כנראה בשלבי יישום חלקיים, כאמור לעיל. מדובר בהמלצה "להוציא את כל מערך הרפואה (למעט שלד פיקודי ורפואה קרבית...) מחוץ לצבא, כך שמערך החובה והקבע יקבל את שירותיו דרך קופות החולים השונות בדומה לשאר אזרחי ישראל", ובהמלצה "בכפוף לבחינה כלכלית להמשיך ולהוציא את שירותי ההסעדה למיקור חוץ". ראו שם.

"מערכת הביטחון וצה"ל עוסקים גם בנושאים אשר אינם נמצאים בליבת העיסוק (Core Business) שלהם. יש לבחון כל נושא ונושא על פי השאלה אם הוא תורם במישרין לביטחון. בסעיף האזרוח לעיל עסקנו בהרחבה בנושאים שבהם לצבא אין יתרון יחסי על פני השוק האזרחי, אולם בנוסף לכך יש לבחון את כל הנושאים שבהם אין העדפה שמערכת הביטחון תעסוק בהם, לעומת משרדים ממשלתיים אחרים."<sup>1252</sup>

הדוגמות שהוועדה מציינת בהקשר זה כוללות גם פעילויות לאומיות, אשר נעשות משיקולים ציבוריים, שעליהם הרחבנו הרבה במאמר זה, ולא משיקולים כלכליים גרידא. בין היתר הדוח מציין את הטיפול של אגף השיקום במשרד הביטחון באוכלוסיות שלמות, את הסיוע שצה"ל מעניק לחיילים כדי שישלימו בגרויות, את מיגון היישובים האזרחיים באזור "עוטף עזה", משימות שיטור (בעיקר במעברים של גדר-ההפרדה, אשר הוועדה סבורה כי ניתן להקצותם למשטרה או למג"ב) ואת הסיוע הניתן לקהילות הסמוכות לבסיסים העוברים לנגב.<sup>1253</sup>

ומילת סיום: לאלה המוטרדים מפעילות ההפרטה בצבא, לאלה שחשים כי ראשי מערכת הביטחון אינם גורמים אחראיים מספיק או שהם אינם מתחשבים מספיק במצוקותיו של המגזר האזרחי, אוסיף כי תוכניות ההפרטה במערכת הצבאית אינן מיושמות "מהיום למחר". הפרטה מחייבת תכנון זהיר, ובמקרים רבים גם שיתוף-פעולה עם גורמים אזרחיים, ממשלתיים ומסחריים, עם גופים ללא כוונת רווח ועם אנשים פרטיים. תהליכים כגון פיטורי עובדים וסגירת מחנות – לא כל שכן הוצאת מכרז אזרחי – עשויים להימשך שנים, ואפילו עשורים. אלה תהליכים ארוכי-טווח ואיטיים להפליא, ויש שיאמרו "קרחוניים" (glacial). זאת ועוד, תוכניות אלה נחשפות לגורמים רבים ובעלי אינטרסים מגוונים, שרבים מהם אזרחים. הדעת נותנת כי החלטה על הפרטה שאינה ראויה תגיע לידיעת הציבור ותסוכל על-ידי רשויות הביקורת הרבות הפועלות בזירה הציבורית הישראלית – ממשרד האוצר והתקשורת, עובר למבקר המדינה, ועדות הכנסת והיועץ המשפטי לממשלה, ועד למערכת המשפט. הדבר אינו מהווה תחליף להסדרת נושא ההפרטה ולקביעת כללים, נהלים ומדיניות ליישומה, אבל לנוכח המודעות הציבורית הרבה להפרטה, הם מניחים את הדעת בכל הנוגע בחשש שהפרטה, לפחות מכאן ולהבא, תיעשה במהירות וללא ביקורת ציבורית.

<sup>1252</sup> ראו שם, בעמ' 106, ס' 4.

<sup>1253</sup> ראו שם, בעמ' 106, ס' 4, וכן בעמ' 112–124.

