

בית ספר לאודר  
לממשל, דיפלומטיה  
ואסטרטגיה



# ממשלת הצללים של הבינתחומי הרצליה

## רפורמה



## משרד הביטחון

”התעשיות הביטחוניות של ישראל:

המודל הממשלתי מול הפרטי”

יועץ מקצועי: מר דן מרידור

יועצים אקדמיים: ד”ר מיכל שביט וד”ר דימה אדמסקי

עוזרת הוראה: לורנה אטיאס לבובסקי

כותבי המסמך:

יוסי חי

שירה ליפשיץ

יאנה שינקרבסקי

אביב כהן

מאי 2016

## תקציר מנהלים

במדינת ישראל פועלת תעשייה ביטחונית מגוונת שהחלה להתפתח עוד טרם הקמת המדינה, ובמשך השנים הפכה משמעותית בתעשייה הישראלית. תעשייה זו נועדה לתת מענה לצרכיה הביטחוניים הייחודיים של מערכת הביטחון בישראל, ובעיקר של צה"ל. הדאגה בישראל מחרמות, הגבלות וחסמים ברכישת אמצעי לחימה, היכולים להשאיר את ישראל בעת צרה ללא יכולת לתת מענה לצרכים שלה, הביאה לגיבוש תפיסה של "ייצור עצמי" של אמצעי לחימה ללא תלות.

לאורך השנים, חל שינוי בתפקידה של התעשייה הביטחונית הישראלית והחל להיווצר מתח בין תפקידה האסטרטגי לבין תפקידה הכלכלי. בעשורים האחרונים, מרבית פעילותה של התעשייה הביטחונית הישראלית איננה קשורה באספקת אמצעי לחימה לצה"ל. בעידן הגלובליזציה, בעקבות פתיחתם של שווקים חיצוניים, שינוי מעמדה של מדינת ישראל בעולם ונכונות אמריקאית לספק לישראל את צרכיה הביטחוניים, החלה להתפתח מגמה כלכלית אשר שחקה את התפקיד האסטרטגי של התעשיות והעמידה במרכז הבמה את הצורך במקסום רווחים ויעילות התעשיות הביטחוניות (ליפשיץ, 2011).

הרפורמה שלהלן נכתבה כחלק מתכנית "ממשלת הצללים" של בית-ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי בהרצליה.<sup>1</sup> במסמך נבחנת השאלה האם התעשיות הביטחוניות הגדולות צריכות לעבור תהליך של הפרטה ובכך לייעל ולמקסם את רווחיהן או שמא יש להשאירן בבעלות ממשלתית ובכך להבטיח שמירה מוחלטת על האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל? בנייר ינתחו שני המודלים, הפרטי והממשלתי, באמצעות שתי תעשיות ביטחוניות מהגדולות בישראל - אלביט ורפא"ל, תוך דיון ביתרונות ובחסרונות של כל מודל והשוואה למודלים אחרים בעולם על מנת להציג המלצות למודל מועדף עבור מדינת ישראל.

מהמחקר שבוצע עולה כי התעשייה הביטחונית בישראל אינה שונה מתעשיות אחרות בבואנו להשוות בין תעשייה פרטית לתעשייה ממשלתית. ניכר כי המבנה שמאפיין חברות פרטיות מניב תוצאות כלכליות טובות יותר. בהקשר זה, חשוב לציין כי בכדי לשמר את האינטרס הביטחוני-לאומי של מדינת ישראל, על התעשיות הביטחוניות להיות איתנות ויציבות מבחינה כלכלית. לאורך השנים האחרונות, הושגה ההבנה בישראל כי על התעשיות הביטחוניות לעבור תהליך של הפרטה אשר יחזק אותן. ניתן לומר, כי במציאות בה מדינת ישראל מקיימת שיתופי-פעולה וקשרי ממשל כלל עולמיים, התפקיד הכלכלי של התעשיות הביטחוניות גובר על תפקידן האסטרטגי.

על המערכת ליישם מספר שינויים שיובילו לחיזוק מחד של התעשיות הביטחוניות הישראליות ולשמר מאידך על האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל, ובתוך כך: צמצום כפל התשתיות והפרויקטים המקבילים, השתחררות ממגבלות הבירוקרטיה ומעבר לצורת ניהול גמישה המאפשרת ניהול תהליכים יעילים יותר וניצול הזדמנויות בשוק העולמי אשר יטיבו עם התעשיות. לבסוף, נדרשת מעורבות של משרד הביטחון בפעילות התעשיות הביטחוניות על מנת לוודא שמירה על האינטרס הביטחוני-לאומי של מדינת ישראל, מערכת הביטחון וצה"ל, וזאת על-ידי עיגונה מראש בחוזים.

<sup>1</sup> בהזדמנות זו, ברצוננו להודות למר מאיר שליט, לשעבר ראש אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני במשרד הביטחון, אשר תרם מזמנו וסייע לנו רבות בהבנת הנושא.

## תיאור המצב הקיים

תהליכי הפרטה נמצאים במרכזן של תכניות כלכליות בארצות שונות. המעבר לכלכלת שוק חופשי, בעיקר בארצות מזרח אירופה, והקטנת מעורבות הממשלה במשק במדינות רבות, הפכו לחלק אינטגרלי של מדיניות כלכלית מקובלת ברוב המשקים בעולם. התהליך לא פסח על המשק הישראלי והוא עומד על סדר יומן הכלכלי של הממשלות השונות בישראל מאז מחצית שנות השמונים של המאה ה-20 (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ, 1998). עד אז, לתעשייה הביטחונית הייתה השפעה ישירה וחשובה על התפתחותה הכלכלית של ישראל ועל מבנה המשק, ואילו מאז, משקלה היחסי בתוצר ובתעסוקה פחת והיא איננה מהווה יותר מגזר בעל השפעה כלכלית מיוחדת (ליפשיץ, 2011).

התעשייה הביטחונית - המוציאה לפועל של הפיתוח והייצור של אמצעי לחימה - הפכה חלק בלתי נפרד מהמערך הביטחוני של מדינות, במיוחד במדינות מפותחות מבחינה כלכלית ובעלות תעשייה מתקדמת. ההיערכות של מדינות אל מול איומים על ביטחונן כוללת בין היתר גם השקעות גדולות במחקר ופיתוח ובכושר ייצור של נשק ומוצרים צבאיים אחרים. לפיכך, בעידן המודרני, שלובה בביטחון הלאומי התעשייה הביטחונית ונדרשת התייחסות למצבה, להישגיה, לחולשותיה, לגורמים שהשפיעו ומשפיעים על התפתחותה ולכיווני התפתחות אפשריים בעתיד (ליפשיץ, 2011).

**כיום, קיימות בישראל ארבע חברות ביטחוניות מרכזיות - שלוש ממשלתיות ואחת פרטית - האחראיות לעיקר הייצור והייצוא של מערכות נשק ישראליות.** יצוין בהקשר זה כי ארה"ב מספקת לישראל סיוע ביטחוני התורם רבות לכלכלת ישראל בטווח הקצר והבינוני מאחר שהוא מקטין באופן ניכר את ההוצאה הנקייה של הממשלה לביטחון. ואולם, סיוע ביטחוני זה מצמצם גם את רווחי תעשיית הביטחון של ישראל ועלול בטווח הארוך להקשות על קיומה העצמאי (טישלר ושפי, 2005).

במהלך השנים האחרונות, הממשלה נדרשה להזרים כספים לתעשיות הממשלתיות מפני שהן לא הצליחו לקיים את עצמן. הסיבה העיקרית והמובהקת לכך היא מידת החופש המוגבלת שיש לתעשיות הממשלתיות בהתמודדות שלהן עם השוק העולמי, בו רוב החברות המתחרות אינן חברות ממשלתיות (אקרמן, 2004). משהוקמה או הולאמה, אמורה חברה ממשלתית בישראל לפעול ככל חברה עסקית ובהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות (1975) ודיני החברות הכלליים. מכאן, אם עיקרה פעילות ככל חברה עסקית, עלולת כמה וכמה תהיות בהתייחס לאופיין המיוחד של החברות הממשלתיות בישראל, המניעים להקמתן ומידת הפיקוח והשליטה של הגורמים הפוליטיים והמנהליים עליהן. מצד אחד, החברה אמורה לפעול ככל חברה עסקית, אך מצד שני, מנחים את פעילותה ואת הקמתה גורמי ממשל ומינהל פוליטיים (כץ, 1997).

## המודל הפרטי

עד לעלייתה של מדינת הלאום המודרנית היו צבאות פרטיים - יחידות של שכירי חרב שנשכרו על-ידי אצילים וסוחרים ולחמו עבור כסף. מדינת הלאום והדמוקרטיה שהתפתחו בעת החדשה יצרו שיח התופש צבאות פרטיים ושכירי-חרב כדבר פסול, אם כי צבאות של שכירי חרב המשיכו לפעול, לעתים אף בסיוע של

מדינות מפותחות (Minow, 2005). המגמה הכלכלית להעדיף את השוק הפרטי על הממשלתי החלה לחלחל גם לתחום הצבאי, ובכך יש משום חזרה לתקופות של צבאות פרטיים (Markusen, 2003).

בישראל, נחשב הקומפלקס הצבאי-תעשייתי לגדול ולעוצמתי (בהשוואה לגודל אוכלוסייה) ביחס לכל מדינה אחרת בעולם מבחינת משקלו בכלכלה. ניתן להדגים את השפעתו במונחי הוצאה ציבורית על ביטחון ביחס לתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), המהווים אומדן לשיעור המאמץ והתפוקה הכלכלית המנותבים לנושאים ביטחוניים. אחוז התמ"ג המושקע בהוצאות צבאיות (לא כולל הוצאות משטריות, והוצאות פרטיות על ביטחון) הוא 8.1%, נתון שממקם את ישראל בין שש המדינות המובילות בעולם (ICBS, 2007). כלומר, ההוצאה הציבורית על ביטחון בישראל גבוהה במיוחד. יתרה מכך, שימוש בכלים מתודולוגיים נוספים (הלוקחים בחשבון את ההכנסות האבודות מקרקע בניהול ובבעלות מערכת הביטחון וכן הוצאות של פרטים על ביטחון) ממקם את ההוצאה על ביטחון באומדן גבוה אף יותר של 12.3% מהתמ"ג (וולפסון, 2009).

תעשייה צבאית מקומית מפותחת נתפשת ככלי המבטיח למדינה עצמאות מבצעית ללא תלות ביבוא ציוד צבאי מחו"ל, ואילו הרווחים ממכירת ציוד צבאי בחו"ל נתפשים רק כמניע משני להקמת התעשייה הצבאית (ליפשיץ, 2000). בעקבות כיבוש שטחים נרחבים במלחמת ששת הימים בשנת 1967, משקיעים פרטיים ראו הזדמנות להשקעה בתעשייה הביטחונית והקימו את אלביט מערכות ואת אלישרא.

"אלביט מערכות בע"מ" היא חברה פרטית ישראלית העוסקת בפיתוח ובייצור של מערכות אלקטרוניות ואמצעי לחימה מתקדמים. החברה מפתחת, משווקת ומבצעת אינטגרציה של מערכות אלקטרוניות ואלקטרו-אופטיות ביטחוניות מתקדמות ללקוחות בכל רחבי העולם, תוך התמקדות בפיתוח מערכות שליטה ובקרה, מערכות מודיעין לשוק הצבאי, ביצוע השבחות של כלי טיס, כלי שיט וכלי רכב ובפיתוח ומסירה של מערכות כלי טיס בלתי מאוישים. **לאורך השנים התרחבה אלביט באמצעות רכישות של חברות קטנות, ובהן חטיבות של תעשיית הנשק שהיו בבעלות ממשלתית.** לאלביט מספר חברות-בנות בארץ ובעולם, ביניהן: אלביט מערכות אלקטרו-אופטיקה אל-אופ בע"מ, אלביט מערכות - סאיקלון בע"מ, אלביט מערכות אבטחה בע"מ, קבוצת אלישרא (הנמצאת ב-80% בעלות של אלביט) ועוד. בשנת 2008, החליטו ועדי העובדים בחברות-הבנות הגדולות - אלביט, אלישרא, סייקלון ואל-אופ - להקים ועד משותף אשר יעמוד מול הנהלת אלביט ובמקרה של פגיעה באחד הוועדים, הוא יגובה על-ידי ועדי העובדים האחרים (Elbit systems, 2016). סוגית ועדי עובדים הינה בעלת משקל משמעותי בבואנו לנתח כדאיות לביצוע תהליכי הפרטה, כפי שיפורט בהמשך.

מרכיב משמעותי נוסף בדיון על המודל הפרטי הינו החלטתה של ארה"ב להגיש לישראל סיוע צבאי אשר חולל מהפך בצה"ל וכן בתעשיית הנשק. הסיוע השפיע לא רק על העוצמה הצבאית ועל היחסים הדיפלומטיים בין ישראל לארה"ב, אלא גם החדיר גישה עסקית לתעשיית הנשק. ארה"ב הציבה מודל של תעשייה צבאית פרטית לחלוטין, ובעשור הראשון של המאה ה-21 האיצה גם את תהליכי ההפרטה של ביטחון הפנים (Markusen, 2003). **המודל האמריקאי הפרטי השפיע גם על מקבלי החלטות בישראל כך שבכל צומת החלטה, עמדה אפשרות ההפרטה כאחת האפשרויות העומדות לדיון.**

**לקראת סוף שנות השמונים, התפתחה מגמה להפרטת התעשיות הצבאיות בישראל כצעד ראשון לקראת הפרטת מרכיבים נוספים במערכת הביטחון בישראל.** במהלך תקופה זו, דבק בתעשיות הצבאיות דימוי של תעשיות כושלות ולא-רווחיות. חלק מהחברות אכן כשלו כלכלית, בין היתר בשל הירידה העולמית

בהוצאות צבאיות כתוצאה מסיום המלחמה הקרה (ביכלר וניצן, 2001). סיבות נוספות לרווחים הנמוכים של התעשיות הצבאיות היו השינויים בשווקים הגלובליים, עליית כוחו של המסחר הבינלאומי ושל תעשיית ההיי-טק והתמקדות המשקיעים בענפים שצמחו במהירות (בעיקר בתקשורת) על חשבון תעשיית הנשק ששגשה עד אז (ביכלר וניצן, 2001). בהקשר זה, אחד הנימוקים התומכים בהפרטה הוא הרצון לספק תמריצים לחברה לייצר רווחים, סוגיה הלוקה בחסר כשמדובר בחברות ממשלתיות (ליפשיץ, 2000).

## המודל הממשלתי

לידתן וצמיחתן של חברות ממשלתיות נועד להבטיח שירותים חיוניים למדינה - בניית תשתיות לפיתוח תעשייתי, התעצמות כלכלית וכדי לוודא אספקה סדירה של אמצעים חיוניים באמצעות ייצור עצמי וללא תלות (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ, 1998). ניצני תעשיית הביטחון הישראלית מצויים בתחילת שנות העשרים, אך היסודות המשמעותיים לייצור ביטחוני בארץ במסגרת ממשלתית החל בראשית שנות ה-50, דרך הקמת הגופים הביטחוניים (ליפשיץ, 2000).

דריסת הרגל של ממשלת ישראל בתעשייה הביטחונית הינה משמעותית - הן כצרכן העיקרי של אמצעי הלחימה (צה"ל ומערכת הביטחון) והן כבעלים של שלוש מהתעשיות הביטחוניות הגדולות בישראל (רפא"ל, תע"א ותע"ש). בעצם היותן תעשיות ממשלתיות, נוצר קשר טבעי ומתבקש בין התעשיות הביטחוניות הממשלתיות לבין צה"ל ומערכת הביטחון. קשר זה בא לידי ביטוי בין היתר בהעברת מוקדי ידע, שותפות במחקר ופיתוח ובהתאמת מוצרים שהוכחו בשדה הקרב לצרכים המבצעיים של מערכת הביטחון. כל אלו מעמידים את התעשיות הביטחוניות הישראליות בחזית הייצור והייצוא הטכנולוגי מול מעצמות העולם מחד ותחת יכולת שליטה ופיקוח של הממשלה על הייצוא הביטחוני על-ידי הקניית היתרי ייצוא מתאימים מאידך (טישילר ושפי, 2005).

הצרכן העיקרי של מערכות אמצעי לחימה מתקדמות הוא מדינות, מכאן שעסקאות הנוגעות למערכות אלו מותנות ביחסים בין מדינות ומושפעות מעניינים פוליטיים וכלכליים. קשרי החוץ של המדינה משמשים בהקשר זה כמנוף צמיחה עבור התעשיות הביטחוניות הממשלתיות.

מלבד היתרונות של החברות בהיותן תעשיות ממשלתיות, ישנם גם מספר חסרונות, ביניהם: תלותן הגבוהה של התעשיות הביטחוניות בייצוא וחוסר יכולתה של הממשלה להתמודד בפועל עם לחצים פוליטיים וכלכליים (לחצים של מעצמות הנשק הגדולות) היוצרים מציאות מורכבת של קושי לחדור לשוק הייצוא. מציאות זו מצריכה התערבות כלכלית מהותית של ממשלת ישראל בתמיכה בתעשיות (טישילר ושפי, 2005). לעומת חברות פרטיות, לתעשיות הביטחוניות הממשלתיות קיים קושי בקידום שיתופי-פעולה או מיזוגים עם תעשיות ביטחוניות אחרות בעולם. חוסר הגמישות בקבלת החלטות בשוק תחרותי וקיומו של מבנה ארגוני שונה בין החברות מהווה מכשול מהותי בהקשר זה. מכשול זה עלול לדחוק לשולים את התעשיות הביטחוניות הממשלתיות מהשוק העולמי ככלל והאירופאי והאמריקאי בפרט (ליפשיץ, 2000).

בנוסף, התעשיות הביטחוניות הממשלתיות מושפעות רבות מתקציב המדינה. תקציב התעשיות למחקר ופיתוח, כחלק מתקציב המדינה, נתון לשינויים בהתאם להתנהלות המדינית השוטפת. קיצוץ בתקציב הביטחון או תעדוף שונה של הצרכים עשוי להשפיע על התעשיות הביטחוניות הממשלתיות. חוסר עצמאותן

בסוגיה זו חושף אותן לשינויים ולקיצוצים בתקציב המופנה לטובת מחקר ופיתוח. תקציב התעשיות הביטחוניות הממשלתיות מקשה עליהן גם בהיבטי כוח אדם והן מתקשות למשוך כוח אדם איכותי בהיותן כבולות למדיניות השכר במגזר הציבורי ומתמודדות מול המשכורות הגבוהות המוצעות במגזר הפרטי. בנוסף, הן מתקשות ביצירת יציבות תעסוקתית וחשופות ללחצים פוליטיים מצד וועדי העובדים והמנהלים (מרכז בס"א למחקרים אסטרטגיים, 1995).

חברת רפא"ל (מערכות לחימה מתקדמות) הפועלת כחברה ממשלתית העוסקת בייצור של אמצעי לחימה מתקדמים מגלמת בתוכה את כל הסוגיות התקציביות שהוצגו מעלה. בתחילת שנות השמונים, עקב קיצוץ משמעותי בתקציב הביטחון, חלה ירידה משמעותית (26%) בהזמנות מערכת הביטחון מהחברה. ירידת ההשקעה במחקר ופיתוח הייתה אף חמורה יותר (33%) והכניסה את החברה למשבר כלכלי, הובילה לסגירת פרויקטים והפסקת מימונם ולפיטורים כואבים. בהקשר זה יצוין כי בשל חוזקם של וועדי העובדים והכבילות לקביעות, החופש בבחירת העובדים לפיטורין הוגבל, עובדה שהובילה להזדקנות הארגון (בונון, 2003).

לאורך השנים, מגבלות תקציב הביטחון הובילו את רפא"ל להבנה כי דווקא הייצוא הוא מרכיב מרכזי בקיום החברה, וזו החלה לפתח התנהגות כלכלית שקיבלה רוח גבית מצדו של משרד הביטחון שעודד תחרות (בונון, 2003). עם זאת, מדובר בתחרות המתנהלת תחת בלמים וחסמים אשר בפועל פוגעים בשיתופי-פעולה בין רפא"ל למקבילותיה, פוגעים בחופש הפעולה של החברה, יוצרים כפילויות ייצור ומגבילים את כוחות השוק. דווקא צמצום החסמים עשוי לשפר את יעילותן של החברות הממשלתיות ולהגדיל את רווחיהן, בדומה לאופן התנהלותן של חברות פרטיות (גלובס, 2006).

**ככלל, השתחררות מבעלות ממשלתית תוביל להתנהגות שונה מצד התעשיות הביטחוניות שתטיב עמן ומנגד "ישתחרר" משרד הביטחון מנטל החברות במקרי משבר ובמימונים. הפרטתן של החברות תוביל להתנהגות עסקית טהורה על-פי כללים עסקיים מקובלים אשר ישפרו את יכולתן להתחרות בשוק הבינלאומי. השתחררות מנטל הבירוקרטיה הממשלתית תאפשר גמישות ניהולית וניצול הזדמנויות. נוסף לכך, ניתן יהיה לתת תגמול ראוי לעובדים ולמנהלים שאינו מוגבל כמו במגזר הציבורי ובכך למשוך כוח אדם איכותי.**

## המתנגדים להפרטה

המתנגדים לתהליך ההפרטה של התעשיות הביטחוניות תולים את חסרונות התהליך במספר מרכיבים עיקריים: ראשית, וויתור על השליטה המלאה של הממשלה בתעשיות הביטחוניות ותהליכי הייצור. במסגרת זו, עולה חשש לחשיפת סודות ביטחוניים כחלק מהליך מכירתן של התעשיות לגורמים פרטיים. התעשיות מחזיקות במידע וטכנולוגיות רגישות ששמירתם בידי הממשלה מקל בהגנת המידע. כמו כן, קיים חשש כי גורמים עוינים ישתלטו על תעשיות כחלק מתהליך ההפרטה.

שנית, בעלות של גורם פרטי עשויה להוביל לפגיעה בפרויקטים קיימים של פיתוח וייצור של שירותים חיוניים לביטחונה של ישראל. שליטה ממשלתית מבטיחה פיקוח על תכנון הפרויקטים ואספקת מתקדמת של שירותים חיוניים לצה"ל ומערכת הביטחון. בהקשר זה נראה כי לא ניתן להתעלם מהאפשרות להבטיח

את מעורבות מערכת הביטחון בפיתוח וייצור, וזאת באמצעות חוזים משפטיים שיוגדרו מראש ויעגנו את מידת המעורבות הממשלתית.

שלישית, תהליך הפרטה עלול לגרור הליך של פיטורי עובדים ותיתכן פגיעה בתנאי הפנסיה והפרישה שלהם. לבסוף, עשוי להתעורר חשש לגבי איכות המוצרים המנופקים והאופן שבו יבצעו צה"ל ומערכת הביטחון בקרת איכות על תחזוקת התשתיות והמוצרים שיועברו לרשותו מאותן תעשיות ביטחוניות פרטיות, מוצרים שעד אז הייתה למערכת הביטחון שליטה ופיקוח על ייצורם.

### מגמות עולמיות

ההפרטה הינה תופעה החוצה גבולות גיאוגרפיים, נפוצה במשטרים שונים ומקיפה היום את העולם כולו - את מדינות המזרח והמערב, מדינות העולם הראשון, השני והשלישי, מדינות מתועשות בעלות כלכלת שוק חופשי, משקים בעלי כלכלת רווחה ומדינות שעד לאחרונה דגלו במשטר סוציאליסטי בו השוק מוגבל כמעט לחלוטין (אקשטיין, זילברפרב ורוזביץ, 1998). לפיכך, הפרטה איננה תופעה חולפת ואין ויכוח לגבי שכיחותה הרבה בעולם (כץ, 1997).

במערב אירופה, שינויים מבניים היוו מאיץ חשוב להפרטת הבעלות על חברות ביטחוניות. בתחילת שנות ה-80 של המאה העשרים, כ-70% מהייצור הביטחוני במערב אירופה התנהל בתוך מפעלים שהיו בבעלות ממשלתית מלאה, ואילו בסוף שנות התשעים אחזקות ממשלתיות בחברות ביטחוניות נעשו נדירות והוגבלו לסקטורים ספציפיים בלבד (ליפשיץ, 2011). גם בשנים האחרונות ניתן לראות תנופה הולכת וגדלה בתהליכי הפרטה בעולם כולו, כך למשל בין השנים 1998-2000 היו באירופה 12 חברות ביטחוניות גדולות, כאשר הבעלות הממשלתית על חברות אלו עמדה על 26%. ההחלטה להפריט תעשיות אלו, בעיקר בצרפת ואנגליה, הביאה לירידה במספר החברות הממשלתיות מ-12 לשבע (גם באמצעות מיזוגים), הבעלות הממשלתית ירדה מ-26% ל-15%, ושווי החברות עלה מ-40 מיליארד יורו ל-70 מיליארד יורו (אקרמן, 2004).

בארה"ב, לממשל אין כלל אחזקות בחברות ביטחוניות, כולן פרטיות. בהקשר זה יצוין כי משרד ההגנה האמריקאי תומך בתהליכי הקונסולידציה ולכן מעודד מיזוגים ורכישות בין חברות (ליפשיץ, 2011). למרות שאינם הבעלים הרשמיים של החברות, **לממשלת ארה"ב ולממשלות מערב אירופה יש אינטרס ברור להשפיע על הביקוש העולמי למערכות נשק**. הן נרתמות למאמצי השיווק של תעשיות הביטחון שלהן ברחבי העולם ומדרבנות מדינות שונות לרכוש מערכות נשק רבות באמצעות מתן תנאי רכש מועדפים ותמריצים כלכליים ופוליטיים אחרים (טישלר ושפי, 2005).

**ההפרטה של חברות ביטחוניות באירופה, ארה"ב ובארצות נוספות מצביעה על כך שתעשיות ביטחוניות הנמצאות בבעלות ממשלתית נחשבות לנוף חריג**. לפיכך, החברות הביטחוניות הגדולות בישראל שונתרו בבעלות ממשלתית, עלולות להיתקל בהסתייגויות, יותר מבעבר, במיוחד כשמדובר ביצירת שותפויות או בהסדרים אחרים של שיתופי-פעולה (ליפשיץ 2011).



## סיכום והמלצות

התעשיות הביטחוניות הן מרכיב הכרחי במערך הביטחון הלאומי, והן מקנות לצה"ל ולמערכת הביטחון יתרון איכותי משמעותי. **השיח על הפרטתן והתייעלותן מתנהל מזה שנים רבות והצורך בהפרטת התעשיות הביטחוניות הישראליות הינו הכרחי.** ניכר כי המבנה הארגוני והמאפיינים של התעשיות פרטיות, העולה בקנה אחד עם כללי התנהגות עסקיים של חברות הממקסמות רווחים, נכון ויעיל יותר מזה המתקיים כיום בתעשיות הביטחוניות הישראליות הממשלתיות.

המתח הקיים בין התפקיד האסטרטגי לזה הכלכלי הולך ומשתנה עם השנים לטובת התפקיד הכלכלי. חוסר היכולת להישען על ייצור לשימוש עצמי - פנים ישראלי - בלבד, התלות ההולכת וגדלה של התעשיות הביטחוניות בייצוא מערכות לחימה למדינות בחו"ל ושיתוף-הפעולה הביטחוני הבינלאומי שמקיימת היום מדינת ישראל עם מדינות ברחבי העולם מטה את הכף לטובת התפקיד הכלכלי. בכדי לשרת את האינטרס הביטחוני-לאומי של מדינת ישראל, על התעשיות הביטחוניות להיות איתנות ויציבות מבחינה כלכלית ולכן **המענה לכך הוא יישום מודל פרטי של תעשיות ביטחוניות.**

יש לציין כי אין התנגדות ממשית להפרטת התעשיות הביטחוניות הממשלתיות (או לפחות להפרטת חלקן) אלא תרבות ארגונית ובירוקרטיה של ארגונים גדולים הם אלו אשר מקשים על הנעת התהליך.

### להלן מספר המלצות לפעולה:

- 1. צמצום כפל התשתיות והתחרות** - כפל הייצור והתשתיות הקיים בתעשיות הביטחוניות הישראליות גורר השקעת תקציבים ומשאבים רבים על אותם הפרויקטים. כתוצאה, מתנהלת בין התעשיות תחרות פרועה הגורמת נזק רב, בעיקר מול צרכנים בינלאומיים. תכנון ארוך טווח יטיב עם התעשיות הביטחוניות הממשלתיות - כזה המתחיל בצמצום כפילויות הייצור ומיקוד משאבים וממשיך בתהליך של הפרטה ושיתופי-פעולה בין כלל התעשיות הביטחוניות הישראליות.
- 2. הפרטה חלקית** - על תהליך ההפרטה להתבצע באופן הדרגתי. תחילה, יופרטו שתי תעשיות ביטחוניות ממשלתיות (מתוך השלוש) ולמעשה חברה אחת תישאר בבעלות ממשלתית. לאחר פרק זמן שאותו אין להגדיר מראש אלא בהתאם לממצאי הליך ההפרטה, תופרט החברה השלישית.
- 3. עיגון האינטרס האסטרטגי של ישראל בחו"ם** - לצד הליך הפרטתן של התעשיות הביטחוניות הישראליות, על משרד הביטחון לשמר את מעורבותו לקבוע מדיניות בכדי לענות על הצרכים של צה"ל ומערכת הביטחון, לשמור על סודיות פרויקטים ולשמר את האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל. המעורבות הממשלתית צריכה להיות מוגדרת היטב ומעוגנת בחו"ם המבטיחים שמירה על האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל בהקשרים אלו, ושאינם זולגים לשמירה על אינטרסים של גורמים פרטיים ובעלי הון.
- 4. יוזמה ומעורבות ממשלתית** - תהליך ההפרטה איננו יכול לעמוד בפני עצמו, על משרד הביטחון להתערב ולקחת חלק בעיצוב מבנה התעשיות הביטחוניות ולהוביל הליך מסודר, נכון ויעיל שיטיב עם התעשיות הביטחוניות, לצד שימור האינטרסים של מדינת ישראל. על משרד הביטחון לעודד ולהוביל את התהליך, על כל מרכיביו, תוך הפגנת מדיניות אקטיבית בנושא משמעותי שכזה.



## רשימת מקורות

אקרמן, י'. (2004). התעשיות הביטחוניות בעולם - נתונים השוואתיים. הרצאה שנשא בכנס הרצליה ה-5. המרכז הבינתחומי הרצליה, בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה. נדלה מתוך:

<http://www.herzliyaconference.org/?CategoryID=226&ArticleID=1648>

אקשטיין, ש', זילברפרב, ב' ורוזביץ, ש'. (1998). הפרטת חברות בישראל ובעולם. רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר-אילן.

בונן, ז'. (2003). רפא"ל - ממעבדה למערכה. נ.ד.ד מדיה בע"מ.

ביכלר, ש' וניצן, י'. (2001). מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום, ירושלים: כרמל.

גלובס. (6.6.2006). "משרד הביטחון אחראי לתחרות הפרועה בין התעשיות הביטחוניות". נדלה מתוך:

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000099332#:uu>

וולפסון, ט'. (2009). "נטל הביטחון והמשק הישראלי; מבט שני על הנתונים הרשמיים".

טישור, א' ושפי, י'. (2005). המבנה האופטימאלי של תעשיית הביטחון בישראל: השלכות ומשמעויות. מזכר 80. אוניברסיטת תל אביב, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים.

כץ, י'. (1997). הפרטה בישראל ובעולם. תל אביב: פקר הוצאה לאור בע"מ.

ליפשיץ, י'. (2000). כלכלת ביטחון - התאוריה הכלכלית והמקרה הישראלי. ירושלים: הוצאת משרד הביטחון.

ליפשיץ, י'. (2011). התפקיד האסטרטגי והכלכלי של תעשיות הביטחון בישראל. עיונים בביטחון המזדה"ת. אוניברסיטת בר אילן, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א).

מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א) בשיתוף המרכז לכלכלת בטחון ושלום (1995).

התעשייה הביטחונית בארץ. יום עיון בביטחון לאומי מס' 9. המרכז לכלכלת ביטחון ושלום,

אוניברסיטת בר-אילן.

קורן, א'. (13.1.2010). "חוסר הפרדה ברורה בין תפקידיו השונים של משרד הביטחון פוגע בציבור".

TheMarker. נדלה מתוך : <http://www.themarker.com/misc/1.564033>

קורן, א'. (17.1.2010). "שינוי במתווה ההפרטה של תעש : לא תונפק-ותימכר בשלמותה למשקיע ישראלי".

TheMarker. נדלה מתוך : <http://www.themarker.com/markets/1.559329>

Elbit Systems, 2011, *Elbit Systems website*, <http://www.elbitsystems.com/elbitmain/>

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

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

## אודות תכנית "ממשלת הצללים"

עם ההכרזה על הממשלה החדשה המכהנת בכנסת ה-20 הקים בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה "ממשלת צללים", המורכבת מסטודנטים ובוגרים נבחרים מתכניות הלימודים לתואר ראשון ושני, כמו גם סטודנטים ובוגרים מבתי ספר נוספים בבינתחומי, בהם: פסיכולוגיה, תקשורת, כלכלה, משפטים וקיימות.

במסגרת "ממשלת הצללים" הוקמו משרדי ממשלה מקבילים לאלה הפועלים בממשלת ישראל, כאשר כל משרד יורכב מצוות של 5-10 סטודנטים ובוגרים בניהול ופיקוח של עוזר הוראה, יועץ אקדמי ויועץ מקצועי (שר או חבר כנסת לשעבר). משתתפי התכנית יבצעו מעקב שוטף אחר פעילות הממשלה ומשרדי הממשלה השונים, וכך ילמדו ויכירו מקרוב תהליכים, דילמות ומגבלות בתהליכי העבודה של הממשלה, יתנסו בעבודת מטה ובתהליכי קבלת החלטות במסגרת המתח המובנה בין שיקולים מדיניים, סקטוריאליים, פוליטיים, תקציביים, חברתיים ואחרים.

הסטודנטים והבוגרים ב"ממשלת הצללים" זוכים לליווי והנחיה צמודים של אנשי אקדמיה, חברי כנסת ושרים לשעבר, בהם: דני איילון, דליה איציק, זאב ביילסקי, ד"ר רוני הופמן, אורית זוארץ, רן כהן, דן מרידור, ד"ר אפרים סנה, אופיר פז-פינס, פרופ' אמנון רובינשטיין ואחרים, כמו גם מומחים מתחום הממשל והמערכת הפוליטית, כגון: מבקר המדינה לשעבר השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, גיל סמסונוב, ד"ר בועז שפירא, ד"ר רפי ונטורה, אייל ארד, ואחרים.

כל "משרד צללים" מפרסם ניירות עמדה תקופתיים שמטרתם להציג את עמדת הצוות על פעילותו השוטפת של המשרד הממשלתי המקביל. בנוסף, יקדם הצוות במהלך השנה רפורמה אחת לפחות או הצעת חוק בתחום עיסוקו של המשרד. התוצרים יועברו לשר ולהנהלת המשרדים הרלוונטיים.