

ההפרטה בצה"ל

התייעלות לטווח ארוך או פתרונות אד-הוק

בבואנו לבחון מהלכי הפרטה ומיקור חוץ עתידיים במסגרת תוכנית רב-שנתית "גדעון", יש להבטיח כי מהלכי ההפרטה לא יפגעו באפקטיביות של צה"ל





אל"ם רן קינן, מפקד מרכז ההובלה

מדינת ישראל מיישמת כבר מעל לארבעה עשורים שינוי אסטרטגי של מעבר מכלכלה מתוכננת לכלכלת שוק, חופשית וגלובלית. מבחינת צה"ל, התוצאה היא השתחררות מתפקידים שהיו עד כה באחריות הצבא, והתבססות על קבלנים אזרחיים בתחומים מגוונים. בשנתיים האחרונות צה"ל מנהיג מהלך חדש, יעיל ומסודר, בכל הקשור למיקור חוץ. תהליך זה מבוצע על-ידי ועדה בראשות אל"ם, תוך הבנה שניתן לחסוך כסף רב וליהנות מהתייעלות רחבה. לאור אילוצי תקציב, הצורך למצות את כלל אפיקי התייעלות במערכת הביטחון והיציאה לתר"ש "גדעון", מועלה כל פעם מחדש הצורך לבחון את האפשרויות להפרטה של משקים ומערכים במערכת הביטחון בכלל ובצה"ל.

מטרת המאמר היא לבחון את מיקור החוץ הקיים בצה"ל - אילו תהליכים הצליחו ואילו כשלו? באיזו מידה נלמדו ויושמו לקחים?

ההפרטה ומשמעויותיה

ההפרטה היא מדיניות ציבורית של העברת שירותים, מוצרים ונכסים מן הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי. במקרה של הפרטה, נוטל הסקטור הפרטי את הייצור והאספקה של המוצרים והשירותים, שבוצעו בעבר בלעדית או חלקית על-ידי הסקטור הציבורי. ההפרטה הפכה לדרך פעולה מקובלת בישראל החל מסוף שנות השמונים, במעבר מכלכלה סגורה לכלכלה גלובלית. לשיטות ההפרטה ומיקור החוץ נודעים חסרונות ויתרונות. ניתן למנות בהם היבטים כלכליים, חברתיים וביטחוניים. הטיעון המרכזי של מצדדי ההפרטה בהיבט הכלכלי הוא השגת יעילות - האדם הפרטי הדואג לפרנסתו יבצע את עבודתו בצורה מהירה יותר ויעילה יותר. כמו כן, בעלות פרטית תוביל לניהול טוב יותר מאשר זה של פקיד ממשלה, הממונים על ניהול חברה ממשלתית. במגזר הפרטי אפשר להנהיג שיטות תגמול שמעודדות ביצועים טובים יותר, שיטות שאינן מקובלות במגזר הציבורי.

היבט חיובי נוסף בהפרטה הוא מניעת שחיתות. כאשר לפקיד השלטון לא תהיה אחריות על חברות ממשלתיות, הם לא יוכלו להפעיל לחץ על ארגונים ופרטים כדי לקדם את ענייניהם האישיים. מצדדי ההפרטה מעלים נקודה נוספת בהקשר לביצוע ההפרטה - שיפור השירות. הידיעה של אותו עובד בחברה פרטית שחבר הפיטורין מרחפת מעליו, תאלץ אותו לבצע התאמה אישית אל הסטנדרט במקום העבודה. כמו כן האפשרות להחליף בעלי תפקידים מביאה למתן שירות טוב יותר מאשר בגוף ממשלתי, שבו העובד יודע שישאיר באותו התפקיד במשך שנים.

מיקור חוץ

מיקור חוץ הוא תהליך שבמסגרתו מעבירים ביצוע פעילות פנימית של ארגון ציבורי או פרטי לגורם חיצוני. בתחום הציבורי, הפרטה

הביצוע באמצעות מיקור חוץ פירושה אספקה של שירותים ציבוריים באמצעות גורמים לא ממשלתיים. זאת על בסיס הסכם, המנוסח על-פי רוב כחווה, בין הממשלה לקבלן השירות. הפרטת הביצוע יכולה להיות של שירות שסופק בעבר על-ידי הממשלה, ושלאחר תהליך ההפרטה ניתן על-ידי גורמים פרטיים, או של שירות חדש אשר גופים ממשלתיים לא עסקו בעבר בהספקתו.

ניתן להבחין בין שני דפוסים עיקריים של מיקור חוץ: מיקור חוץ מונע צד היצע, ומיקור חוץ מונע צד ביקוש. במיקור חוץ מונע צד היצע הממשלה בוחרת את הקבלנים שיספקו את השירות המופרט ומה יהיה סדר הגודל של היקף פעילותם, בהליך תחרותי. מנגנון האספקה נותר ריכוזי, והיכולות של הלקוחות לבחור בקבלן שיספק להם את השירות מוגבלות מאוד או שאינן. לפיכך התחרות מוגבלת, מכיוון שהמנגנון של התחרותיות קיים רק בין קבלני השירות כלפי הגוף הממלכתי.

במיקור חוץ מונע צד ביקוש, מקבלי השירות יכולים לבחור את קבלן השירות המועדף עליהם, בדרך כלל באמצעות מערכת שוברים. במצב זה יש תחרות רבה יותר בין קבלני השירות על הזכות לקבל את העבודה.

מצדדי ההפרטה מעלים נקודה נוספת בהקשר לביצוע ההפרטה - שיפור השירות. האפשרות להחליף בעלי תפקידים מביאה למתן שירות טוב יותר מאשר בגוף ממשלתי, שבו העובד יודע שישאיר באותו התפקיד במשך שנים

הפרטות בצבאות זרים

ההפרטה בצבא ארצות-הברית

את ההפרטה בצבא ארצות-הברית ניתן להציג דרך שני היבטים: עובדתי ונורמטיבי. משנת 1973 הופסק חוק גיוס חובה, וצבא ארצות-הברית הפך לצבא מקצועי המבוסס על גיוס מתנדבים בלבד. עם צמצום הכוחות הסדירים החל תהליך הפרטה שקיבל תאוצה החל משנת 2000, אולם התברר שכאשר ארצות-הברית ניהלה שתי מערכות רחוקות - באפגניסטאן ובעיראק - נמתח הצבא לקצה, וכתוצאה מכך נעשה שימוש נרחב בקבלנים פרטיים.

בעשור האחרון נחשפו פערים רבים בעולם מיקור החוץ וההפרטה, בעקבות הפער הקיים במערכת הביטחון האמריקנית. הפערים מגוונים - חלקם ערכיים, התנהגותיים ואף חברתיים בתוך הצבא. באשר למרכיב הנורמטיבי, שיח זה נמצא בשולי ההתמודדות עם המציאות. בניגוד לנורמה הקיימת בארץ, על-פיה המדינה צריכה לתמוך ולספק שירותים ובשל כך ניתנו סמכויות לביורוקרטיה, הרעיון המסדר בארצות-הברית הוא ממשל קטן בעל סמכויות מוגבלות שיופעל רק כשהדבר הכרחי.

ההפרטה בצבא בריטניה

צבא בריטניה הושפע ממדיניות ההפרטה שנקטה הממשלה בתחומים האזרחיים, והחל ביישום מדיניות לפיה תפקידי תמיכה ביטחונית יבוצעו על-ידי המגזר הפרטי. כל זאת במידה והדבר לא הכרחי מבחינה מבצעית, או חסכוני יותר לשמור את העבודה בתוך הצבא.¹ בשנת 1979 החל צבא בריטניה להכניס בשערי קבלנים חיצוניים לטובת מיקור חוץ. עם זאת, כניסת הקבלנים הפרטיים לצבא הייתה מינורית עד מלחמת המפרץ ב-1991. באותה תקופה עבר הצבא שינוי משמעותי במבנה הכוח שלו, והקבלנים הפכו למרכיב מרכזי. צבא בריטניה החל להעסיק קבלנים חמושים, שנתפסו לעיתים כמו חיילים. אחת הדמויות המובילות שהביאו לשינוי בתוך צבא בריטניה היה דוד סטרלינג, המייסד של השירות הבריטי המיוחד (SAS). הוא ראה במבצע הזדמנות למכירת שירותים מסחריים לממשלה, כמו גם לממשלות זרות ידידותיות לבריטניה. הוא הקים את Watchguard - חברת האבטחה הפרטית הבריטית המודרנית הראשונה.

כיום חל שינוי מהותי בתפישת העבודה בצבא - לא עוד פתרונות נקודתיים ומשימתיים, אלא חשיבה ארוכת טווח

מאז הקמת החברה, שנוהלה באמצעות גורמים אזרחיים, למד הממשל ובעיקר משרד הביטחון הבריטי על הנקודות הבעייתיות בהפרטה. מבקרים בריטים של המכרזים התחרותיים טענו כי ההליך מדרדר את הצבא לאיכות ירודה ולא אמינה, עקב השימוש באזרחים שמחליפים אנשי צבא. אלה עלולים להשפיע לרעה על המורל ועל רוח הלחימה של הכוחות המזוינים, ולגרום לשינוי התרבות הארגונית. שימוש בקבלנים בעת סכסוך ובמעבר למצבים קיצוניים מחייבים חוזים גמישים בשונה מהתקשרות לפעולות תמיכה בימי שלום. הסוגיות הנוגעות לקבלנים במצבי קונפליקט הן סוגיות של אמון, של ביטחון, של הבנה הדדית ושל שותפות - תכונות שקשה לכלול בחוזה סטנדרטי.

קשה לכתוב במפורש חוזים לכל האירועים האפשריים בעתיד לא ידוע, במיוחד כשהחוזים מכסים פרקי זמן ארוכים, שבהם טכנולוגיות ועלויות הסביבה האסטרטגית אינן ברורות, ועל הקבלן להתחייב למימון השקעות יקרות וספציפיות. הניסיון הרב והנצבר על-ידי הבריטים הביא אותם ללמוד שיש להתחשב גם ב"קללה של המנצח" - הקבלן יציע מחיר נמוך כדי לזכות בחוזה, ואז יגלה כי אין די בהכנסות המתקבלות כדי לממן את השירות ולהרוויח. זו עשויה להיות מדיניות אסטרטגית שבה הקבלן המנצח מציע מחיר נמוך במטרה לפתוח דיון מחודש לאחר מכן, בעוד יכולת משרד הביטחון מוגבלת וקבלנים אחרים אינם יכולים להשתלט על השירות.

ניתוח העסקה מראה כי עלויות של ניהול חוזים - לרבות הסדרת הצעות, מעקב אחר תוצאות ונקיטת צעדים משפטיים של כישלונות חוזים - עשויים לקזז כל חיסכון ביעילות. כתיבת חוזים מלאים היא

בעייתית ויקרה. עם זאת, עלויות העסקה יכולות להיות מופחתות כאשר הקבלנות בעלת מוניטין. על-בסיס התנהגות העבר ועל-פי הציפיות של התנהגות עתידית, יכולות להרקם שותפויות ארוכות טווח בין הצבא לבין הקבלן.

ההפרטה בצה"ל

בשנת 1993 החליטה הממשלה על מכירת נכסים, בעיקר נכסי נדל"ן, שיכניסו כסף רב למערכת הביטחון. באותה שנה הקימו מנכ"ל משרד הביטחון והרמטכ"ל ועדה, על-פי החלטת ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, בראשותו של עזרא סדן. על הוועדה הוטל לסייע בגיבוש מדיניות מערכת הביטחון באשר לביצוע פעולות ייצור, שיקום ואחזקה בתעשייה האזרחית.

הוועדה הדגישה את חשיבותה של תחרות בין הצבא לתעשיות, וכן את הכללים להחלטה על אזרח. אלו יופעלו במקביל לשיקול דעתם של המפקדים. במהלך השנים איזרח הצבא משימות רבות בכלל הזרועות, הבולטות בהן מזון, רכב, רפואה, הספקה (מרק"ט), ניהול מערך ההדרכה ועוד.

הנושא המרכזי שנעסוק בו הוא מעורבות ובקרה הדוקה על החוזה. נושא הבקרה היה חולשה בניהול של צה"ל בעולם ההפרטות, כפי שנרשם בעבר הלא רחוק. אל מול ההצלחות היחסיות קיימות סיבות לאזרח שלא ענו על ציפיות הצבא. להלן כמה חסרונות של ההפרטה:

- החברה הקונה הפכה למונופול מול הצבא, עובדה שגרמה להעלאת מחירים על-פני שנות המכרז ולירידה באיכות השירותים שנמכרו לצבא.

- חוזים לא קפדניים שמגלמים בתוכם מחירים טובים בראשית הדרך התגלו בחשיפה עתידית כרגישים להתייקרויות, לעליית מחירים ולמחירים מופרזים.
- לא נבדקה לעומק איתנות כלכלית של החברות האזרחיות, ולא הוגדרה התפוקה המפורטת הנדרשת.
- משקים שנוהלו בהתקשרויות גמישות בעבר, הפכו לקשיחים מבחינה תקציבית עקב האזרח. דבר שהקשה על הצבא להתאים את רמת המענה בכלל המערכים.
- חלק מהחוזים היו קצרי מועד ולא אפשרו הוזה נוספת בעלות השירותים לצבא במסגרת משא ומתן.
- חוסר בהפעלת מנגנונים של בקרת איכות, שהביא לירידה ברמת השירותים שניתנה על ידי החברות לצבא.

כיום חל שינוי מהותי בתפישת העבודה בצבא, מתוך התבוננות מטכ"לית רחבה על משקי הצבא והיבטי כוח האדם. לא עוד פתרונות נקודתיים ומשימתיים, אלא חשיבה ארוכת טווח. במהלך זה הצבא בונה פוטנציאל להפרטת משימות, לבחינתן ולהכוונתן יישומן, באמצעות הצגת תוכנית ישימה עם לוחות זמנים ותפוקות, הניתנות למדידה ובקרה.

בצוות ההיגוי שהוקם בראשות סגן הרמטכ"ל, שותפים גם מנכ"ל משרד הביטחון וראש אגף התכנון. בצוות מוביל זה משתתפים כלל הגופים: משרד האוצר, היועץ הכלכלי לרמטכ"ל, מנה"ר, כלל גופי הצבא והזרועות. כיום, נערכת בחינת ההפרטות על מספר נושאים: מענה מבצעי, היבטים חוקיים, ביטחון מידע, יכולת הגדרת השירות והתפוקה, וכן הלימה ל"רוח צה"ל".

בנוסף, הוועדה בוחנת מרכיבים נוספים, דוגמת:



עיר הבה"דים. במיפוי שבוצע הגיע הצבא למסקנה שקיים גידול בעלויות ביחס לתכנון בקריית ההדרכה, שבה ניהול העיר יהיה ללא כל ספקים חיצוניים, לרבות בתחום המזון

מן הציטוט הבא מתוך הוועדה: "נוכח מיזוג זרוע היבשה עם האגף הלוגיסטי של הצבא, אירוע זה מהווה הזדמנות ומנוף לבחינת תהליכי אזור של משקים, שירותים ועיסוקים רוחביים לתמיכה במספר מטרות, הסטת מקורות כוח אדם למשימות התעצמות נדרשות, חיסכון כולל בעלויות, שיפור תפוקות ושיפור המענה למול הצורך המבצעי".

ההזדמנויות הגלומות בתוכנית "גדעון" בנושא ההפרטות הן רבות, וניתן לומר אף פורצות דרך

המדיניות הלא רשמית היא לבחון להפרטה כל נושא, למעט מערכי לחימה. הצירים שנקבעו לעבודה הם בשלות ליציאה להפרטה ולוחות זמנים למימוש. הוועדה החליטה שניתוח הנושאים להפרטה יהיה על בסיס הקריטריונים הבאים: עלות כוח אדם, עלות חלפים ותשתיות, איכות השירותים, משמעות ההפרטה בשרשרת האספקה, גריטה וההשפעות בחירום. כחלק מלימוד הלקחים מהפרטות בעבר, הוחלט כי בכל העלאת רעיון יוצגו גם עלויות פרויקטליות ועלות חידוש משק וחזרה לאחור. כמו כן הוגדרו תהליכים ארוכי טווח לבחינה ומימוש ההפרטה בקשת רחבה מאוד.

ההזדמנויות הגלומות בתוכנית "גדעון" בנושא ההפרטות הן רבות, וניתן לומר אף פורצות דרך. אך בהצגת העלויות של ביצוע בתוך

- כדאיות כלכלית עד כדי איזון כלכלי, ונקיטה בגישה שמרנית בעת ביצוע שינוי, במטרה להגיע לחיסכון תקציבי.
- יכולת לתת את המענה הנדרש, איכות וזמינות.
- שימור ידע ובתוך זה ניהול ובקרה.
- בחינת יכולת שימור הידע גם במצב של אזור וכן בחינת אפשרות ה"חזרה לאחור" ועלותה.
- שמירה על שוק תחרותי.
- גמישות בתכנון התפוקות ואפשרות לעדכון השירות הנדרש אצל הספק בהתאם לצרכים המתפתחים.
- ניהול סיכונים וביצוע בקרה וניטור על התחומים השונים: נושאי ליבה שעליהם להישאר בצבא למול פעילות תומכת שניתן לאזרח.

מדיניות ההפרטה בתר"ש "גדעון"

התוכנית הרב-שנתית "גדעון" אושרה על-ידי הדרג המדיני בשנת 2015, לאחר סיכום תקציב הביטחון בהסכם ארוך טווח, הכולל סעיפים בנוגע לבניין הכוח לצבא לחמש השנים הבאות (החל משנת 2016).

בתהליך קבלת ההחלטות בנושא ההפרטות בצבא, הוחלט על הקמת ועדה ניהולית, בין-משרדית, בראשות תת-אלוף מאגף הטכנו-לוגיסטי (אט"ל) כפוף תחת זרוע היבשה כחלק מהשינוי הארגוני בצבא). חבריו לצוות יהיו מכלל הזרועות והחילות: יועץ כלכלי לרמטכ"ל, משרד הביטחון, מטה זרוע יבשה, מטה אגף לוגיסטיקה ומרכזי האגף הלוגיסטי.

בבחינת המדיניות ניתן ללמוד שאין מדיניות חדה וברורה בנושא ההפרטות. עם זאת, כפי שניתן ללמוד מסיכומי ראש פרויקט המיזוג, נושא ההפרטה נסמך על כמה נושאים. ניתן ללמוד עליהם

הצבא, לצורך השוואה עם ספקים חיצוניים, נותרו לפחות שתי בעיות: התחשבות חסרה בעלויות של כוח האדם (במיוחד חיילי חובה ומילואים) ואי התחשבות בעלויות הון (הצורך לצבור קרנות לחידוש מבנים וציוד שמתבלים בתהליך האספקה). לכן, כל השוואה עלולה להיות בעלת הטייה לטובת הצבא, כאשר המציאות בפועל היא הפוכה. הסיכונים הקיימים בתוכנית הם בתחומי אובדן המקצועיות והידע הייחודיים לצבא, תלות בקבלנים לאורך שנים כתוצאה משינויי שוק וכן אובדן מסר חשוב כלפי העובדים, שהצבא הוא מקום עבודתם הקבוע.

הצבא ביצע מהפכה בנושא ההפרטות בתר"ש "גדעון". מעצם קיום ועדה אחת, למידה, "איסוף מודיעין כלכלי" ובחינת עלויות על כלל הפרמטרים, נוצרה הזדמנות גדולה לשנים הבאות תוך ניצול משאבים טוב יותר. מנגד, נדרש גם להגדיר "קו אדום" לעולם זה.

בשנת 2014 לאחר לימוד רב וניסיון מצטבר, הוחלט על מענה משולב של הסעדה ומיקור חוץ חלקי בתחום המזון

מקרי בוחן בהפרטות בצבא"ל "קשת הטעמים" - הפרטת מזון

מאז הקמת הצבא ועד היום הוא נשען ברובו על תשתיות ישנות, בחלקן אף תשתיות מתקופת המנדט הבריטי, ובתוכן תשתיות מטבח. מאז ומתמיד ניהל הצבא את העולם הקולינרי שלו ללא סיוע מגורמי חוץ. עולם זה נוהל על-ידי גורמי הצבא, על כלל מרכיביו, ובתוכם: פיתוח כוח האדם המקצועי שמורכבו חיילים סדירים, הספקת המוצרים, מערכת גדולה של היסעים לצורך שינוע וניוד, שמירה על תשתיות

המטבח ובנייתו.

כחלק מהצורך להתייעל ולאור הקיצוצים התקציביים שהושתו על הצבא החל מ-2003, הוקמה ועדה לבחינת הסדרי העסקה אלטרנטיביים. במסגרת הוועדה מונה צוות לבחינת סוגיית ההפרטות ומיקור החוץ. הצוות פעל על-פי הנחת העבודה שהציב הרמטכ"ל² אחד הפרויקטים שנולדו בעקבות הנחיית הרמטכ"ל וצוות הבחינה, היה פרויקט "קשת הטעמים" - הפרטת עולם התזונה בצבא לטובת חברות פרטיות. מטרת הפרויקט כפי שהוכתבו:

1. העברת האחריות על תפעול מערך המזון לידי ספקים אזרחיים.
 2. אחריות כוללת של הספק על המטבח.
 3. שיפור בשירות ובאיכות המזון בצבא.
- הוגי הפרויקט תכננו כי יצור המזון יבוצע בליווי מקצועי של מהנדסי מזון, טכנולוגים ותזונאים ותחת פיקוח הרשויות והגורמים המקצועיים בצבא"ל: ענף מזון, בריאות הצבא והרבנות. בהיערכות למעבר להפרטה עלתה השאלה באלו יחידות תבוצע ההפרטה - האם ביחידות הלוחמות או העורפיות?

במיפוי שבוצע הגיע הצבא למסקנות הבאות:

- שביעות רצון נמוכה מתפעול של הצבא על בסיס נגדים וחיילים סדירים.
 - תשתיות המטבחים ביחידות העורפיות רעועה יותר מיחידות הקצה.
 - גידול בעלויות ביחס לתכנון בקריית ההדרכה, שבה ניהול העיר יהיה ללא כל ספקים חיצוניים, לרבות בתחום המזון.
- בשנת 2006 נבחן הנושא בהתבוננות על כל הצבא, כולל זרועות האוויר והים, ובשנת העבודה 2007-2008 החלו בביצוע, כשבפועל היה פער של 50 מיליון שקלים בין התכנון לביצוע (ביציאה למכרז לא חושבה העלות נכון ביחס להצעות שהוגשו).
- לזכין, שבנה חברה חדשה, ניתנה תקופת התארגנות של כשלושה חודשים, במהלכה ביצע פעילויות נדרשות לקראת תחילת מתן השירות, ובכלל זה: גיוס עובדים, העמדת תשתיות אחסנה, חוזים עם ספקים ועוד. לאחריו, החל הקבלן בכניסה מדורגת ליחידות בשלוש



חדר אוכל צבאי. בנושא שביעות הרצון הממצאים היו קשים: בסולם של 5 נקודות מדידה ולאחר כ-44 סקרים בשנת 2009, הניקוד הממוצע שניתן היה 3.33



סוכנות להשכרת רכב. נושא הליסינג מצליח יפה, ועל-פי פרסומים רבים רשם צה"ל הצלחות מכובדות במשא-ומתן עם חברות אזוריות המספקות את השירותים

תחום הליסינג הצליח מאוד, אך אין להתעלם מהמכשול המרכזי - הצבא לא יכול לחזור לפורמט ניהול צי הרכב כבעבר

- לשינוי המגמה תרמו כמה נושאים מרכזיים:
 - פינוי משאבים לטובת עיסוקי ליבה (הקטנת מערך הבוחרים).
 - שיפור המענה לפרט.
 - כדאיות כלכלית.
 - ניצול כלכלי נכון בשוק תחרותי ותפוקה נדרשת מדידה וברורה.
- בשנת 2016 פורסם מכרז שהיקפו עמד על כ-25 מיליון שקלים, לצורכי הרכב של משרתי הקבע בדרגת אל"ם ותא"ל. כתוצאה ממסקנות המכרזים הקודמים נערכו התהליכים הבאים:
1. מיפוי של כלל הספקים לכדי הארבעה שנחשבים ל-60 אחוזים משוק הליסינג.
 2. סקירת מגוון רכבים, כולל מיפוי עמוק של משק הליסינג בארץ.
 3. למידה ממכרזים שונים במשק על כלל המרכיבים: ספקים, משך השכירה, העלויות, פרמטרים לרכב חליפי, קטגוריות של רכבים ודגמים.
 4. הצבת קריטריונים ברורים למתאר רכב לאל"ם ולתא"ל.
- בתהליך הלמידה שנמשך לאורך השנים, העלה הצבא את דרישותיו מספקי הרכב: בנוסף לעלות הכלכלית, עמד נושא שיפור המענה לפרט. נושא הליסינג מצליח יפה, ועל-פי פרסומים רבים רשם צה"ל הצלחות מכובדות במשא-ומתן עם חברות אזוריות המספקות את השירותים. מהפרטת הרכב "הלבן" בצבא ניתן ללמוד שכאשר מבוצעת בקרה מסודרת לאורך השנים ונערך מיצוי תהליכים, הדבר מביא לרווח כלכלי. מעבר לרווח זה מתחזקת גם העצמת הפרט, השמירה על

פעילות, כשבין פעימה לפעימה תוכננה תקופת למידה והתארגנות בת מספר שבועות. בפועל יושמה התוכנית ב-25 יחידות בלבד, בהיקף מתכלכלים של כ-14,300 מנות צהריים, טרום הפרויקט. בשנים 2009-2012 הוחל הפרויקט על יחידות עורפיות, ובראשן מחנה צריפין על כלל יחידותיו, מחנה הקריה ועוד מספר יחידות עורפיות, שמשרתיהן יוצאים כל יום לביתם. לטובת הפעלת המיזם הוקמה חברה חדשה בשם "עידית לוגיסטיקת מזון". ההאכלה תוכננה לכ-14,297 מתכלכלים, עם צפי גידול של כ-20%. בפועל התכלכלו כ-21,140 איש, עלייה של כ-48% בכמות המתכלכלים. בנושא שביעות הרצון הממצאים היו קשים: בסולם של 5 נקודות מדידה ולאחר כ-44 סקרים בשנת 2009, הניקוד הממוצע שניתן היה 3.33. בשנת 2012, למרות הפערים והקושי הרב מול הקבלן ואף הפסד כספי גדול, החליטו בצבא לחדש את החוזה. זאת משום שההשקעה הרבה בחזרה לאחר לא הייתה כדאית.

בשנת 2014 לאחר לימוד רב וניסיון מצטבר, הוחלט על מענה משולב של הסעדה ומימון חוץ חלקי. הוזה אומר - את הניוד הלוגיסטי יבצע הצבא, קניית הפריטים תבוצע על-ידי הצבא, אך על הכנת המזון בבסיסים יהיו מופקדים אנשי החברה, כולל הגשת המזון וניקיון הכלים. באומדנים כלכליים ניתן להסביר זאת בפער של הוצאת כ-50 מיליון שקלים מול התכנון בשנת 2009.

מסקנות מרכזיות שנראה שחשוב לקיים הן:

- קיום פיילוט על יחידה עורפית אחת, ולמידת הלקחים ויישומם על שאר היחידות.
- התקשרות עם שני קבלנים על-מנת לקיים תחרות, ומכך להמשיך את ההתקשרות עם הקבלן שמתאים יותר למערכת.
- אי קיום למידה מקדימה פוגע ביכולת להבין מה נדרש, ולכן מומלץ ללמוד מארגונים אחרים.

ליסינג - הפרטת משק הרכב

משק הרכב ה"לבן" בצבא הוקם בימיו הראשונים של צה"ל, כשבמעלה השנים הורחב לרמת הקצונה בדרג רס"ן ואף לרמת בעלי תפקיד מפקדי פלוגות ביחידות הלוחמות. כל אלה היו למעשה אחד גדול ומסורבל, שגרר עלויות עצומות של תקציב, של כוח אדם ושל משקים אחזקתיים.

משנת 2001 פעל הצבא לצמצום הוצאות הרכב שלו באמצעות ליסינג - השכרת כלי הרכב ותחזוקתם באמצעות חברות אזוריות.³ מכרז הליסינג הראשון פורסם בשנת 2005, וכלל כ-7,000 כלי רכב ששימשו קצינים מדרגת רס"ן ועד תא"ל. התחרות בין חברות הליסינג הייתה בשיאה, וכתוצאה מכך זכה הצבא 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, ארבעים אלף קילומטרים בשנה בממוצע, ונחשבות מועדות יותר לתאונות.⁴

משנת 2008 נקט משרד הביטחון בפתרונות זמניים: שכירת רכבים, הארכת חוזה ליסינג קיימים בשנתיים נוספות ואף תחזוקת מכוניות מיושנות שנותרו בבעלות הצבא. מאז מפרסם הצבא מפעם לפעם מכרזי ליסינג לכלי רכב שונים, ובהיקף שונה מפעם לפעם.⁵

מרפאת "ביקורופא". בשנת 2013 החל חיל הרפואה בבחינה מחודשת של התקשרותו עם קופות החולים, בעקבות עלייה חדה במספר ימי המחלה שהונפקו לחיילים



החייל ובהתאם לשעות הפעילות המקובלות במרפאת הקופה. עם השחרור חזר המשוחרר אוטומטית לקופת החולים שבה טופל ערב גיוסו, אלא אם כן חתם על "בקשת מעבר" להישאר בקופה שבה טופל במהלך שירותו הצבאי.

בשנת 2013 החל חיל הרפואה בבחינה מחודשת של התקשרותו עם קופות החולים, בעקבות עלייה חדה במספר ימי המחלה שהונפקו לחיילים.

במקביל לפיילוט ההתקשרות עם קופות החולים, העביר צה"ל בינואר 2012 את שירותי הרפואה הדחופה לחברה הפרטית "ביקורופא". מוקדי החברה, הפרושים ברחבי הארץ, אמורים לתת שירות בשעות שבהן קופות החולים סגורות. על-פי ההסכם, מחויבת החברה לתת מענה הולם למגוון מקרי חירום.

עם זאת, בהסכם יש תמריץ כלכלי, שנועד לצמצם את מספר הפניות החיילים לבתי חולים. ההסכם מאפשר לצה"ל חופש פעולה כמעט מלא בהפעלת בקרה על אנשי חברת "ביקורופא" והכשרתם. לפי ההסכם, החברה תאפשר לנציגי צה"ל לערוך ביקורות, כולל ביקורות פתע, על-פי שיקול דעתו הבלעדי של משרד הביטחון, והיא חייבת לתקן את הליקויים שיימצאו בתוך 14 יום. כמו כן "ביקורופא" רשאית להעסיק רופאים (רופאים בכירים ואורתופדים) כ"קבלני משנה", אך מחויבת לקבל מראש מצה"ל אישור פרטני להעסקתם, והיא אחראית על פעולותיהם כאילו היו עובדיה שלה. התבוננות ממהלך זה של העברת חיילי הסדיר והקבע לקופות החולים היו:

- המעבר הביא לשיפור משמעותי בזמינות השירות לחיילים בבסיסים שעברו להפרטה - 1,400 מרפאות בכל הארץ לעומת שתי מרפאות צבאיות.
- חלה פגיעה באחריות חיל הרפואה לטיפול הרפואי (העברת מידע חלקי מהקופה לצבא על החולה, חוסר יכולת בקרה על הטיפול הרפואי).
- חלה עלייה דרמטית בימי המחלה, בעיקר בקרב החיילים הסדירים.
- עם החזרה של הנגדים והחיילים הסדירים למרפאות הצבאיות, הייתה צפויה ירידה משמעותית בזמינות הטיפול הרפואי - דבר

בטיחות הפרט ותנאי השירות נאותים מול המגזרים האחרים במשק. תחום הליסינג הצליח מאוד, אך אין להתעלם מהמכשול המרכזי - הצבא לא יכול לחזור לפרומט ניהול צי הרכב כבעבר. היום תלוי הצבא באופן מוחלט בחברות הליסינג, והחזרה למצב הקודם תדרוש עלויות כבדות וירידה בטיפול בפרט. כמו כן במצב הקיים בתוכנית הרב-שנתית "גדעון" אין עתודות תקציביות לנושא, וכל שניתן הוא להמשיך בהפרטה ולנצל את מספרם הרב של החברות בעולם תוכן זה.

מהתבוננות בפרויקט הליסינג ניתן להסיק שהגישה המניעה הייתה כלכלית, תוך למידה מהשוק הפרטי והבנה שזוהי עסקה משותפת שכולם מרוויחים בה.

הפרטת שירותי הרפואה

תחום הרפואה היה מאז הקמתו של צה"ל תחת אחריותו המלאה, הן בבניין הכוח והן בהפעלת הכוח. ככלל, קיבלו כל המשרתים בצבא מענה מקצה לקצה בכל הקשור לבריאותם, טוראי כאלון, ללא עדיפות וקדימויות.

במהלך העשור הראשון של המאה ה-21 סבלו המרפאות בבסיסי הקריה ותל השומר מעומסים גדולים של מטופלים, וכן מרמת שביעות רצון בינונית ומטה מהמענה הרפואי ביחידות, בקרב משרתי הצבא בכלל.⁷ בשנת 2011 הוחלט להעביר את הטיפול בחיילים המשרתים בבסיסים אלה לקופות חולים אזרחיות.

בבחינת החלופות והיציאה להפרטה בתצורת מיקור חוץ, הוחלט על תהליך מדורג של הפניית חיילים לשתי קופות חולים, ובהמשך על הרחבת התהליך לכל קופות החולים. במקביל הופעלה תוכנית נוספת, שמהותה הייתה חיזוק רפואת השדה. המודל החדש כיוון ליזימות ולנגישות בדומה לאלה שנהנים מהם האזרחים. כמו כן שירותי רפואה ראשונית ושניונית, ומודל היברידי הכולל שירות מקופת חולים וחיל הרפואה. כל אלה תחת המטרה המרכזית - שביעות רצון גבוהה.

במסגרת המיזם העניקו הרופאים האזרחיים למטופליהם החיילים אבחונים רפואיים, מרשמים לתרופות ופטורים זמניים עד 14 ימי חופשת מחלה מצטברים. שירותי הרפואה ניתנו בסניפי קופות החולים הסמוכים לביתו של המשרת או למקום שירותו, לפי בחירת

שלא בא לידי ביטוי אלא בדיוק להיפך.⁸

בשנת 2016 החל חיל הרפואה בבחינה נוספת למציאת חלופות, לאור הפער שנוצר בחזרה מההפרטה לצבא בכל נושא הזמינות במרפאות. בבחינת החלופות נבחנו ארבעה כיוונים:

1. הפרטה חוזרת של יחידות עורף גדולות.
2. הפרטה של הרפואה לכלל אנשי הקבע בצבא.
3. התבססות על המרפאות הצבאיות ותגבור של ספק חיצוני של רופאים.

4. תגבור כוח אדם צבאי והשאת המצב כמות שהוא. בסופו של התהליך נבחרה החלופה לפיה כלל אנשי הקבע יקבלו שירותי רפואה מהקופות, ללא החיילים הסדירים. ההחלטה נבעה מכך שחלופה זו תאפשר לאנשי הקבע זמינות מקסימלית, וסיוע בעת מחלות קשות. חלופה זו אמורה להוריד את העומס מרפאות מומחים, והמשאבים יופנו לחיילים הסדירים.

המעבר להפרטה התבצע שלוש פעמים במהלך העשור וחצי האחרונים, וללא למידה וירידה לפרטים. כמו כן לא היו תהליכים מקדימים, ולא בוצע ניסיון ללמוד ולהפיק לקחים מצבאות וממדינות אחרות. אירוע ההפרטה בתחום הרפואה הצבאית לא הצליח.

המלצות

לביצוע הפרטה בצה"ל, בניגוד להפרטה באזרחות, יש השלכות משמעותיות מאוד: אובדן ידע, תלות, אובדן זהות בחלק מהמקרים ואובדן "השותפות למטרה משמעותית". כל אלה הם כיום אתגר מורכב למערכת הצבאית ולמסר המועבר למשרתים בה.

יש לערוך בחינת עומק ולשאול - האם באמת יש להפריט הכל ולהיות שבויים בידי הקבלן? מהו הדבר שאסור להפריט? כמו כן יש להתבונן על המערכת הגלובלית, ולא רק המקומית; כיום קיימות חברות בין לאומיות שיכולות לתת שירות מכל סוג לצבא. ספקים מחו"ל הם פוטנציאל תחרותי ליציאה למכרזים ולקבלת שירות רחב יותר, זמין יותר ואיכותי יותר מזה שהשוק המקומי יכול לתת.

בראייה עתידית יש לבצע את הדברים הבאים:

- קיום מבדקים.
- ביצוע הפרטה מודולרית.
- הפעלת כמה קבלנים באותו אירוע הפרטה, על-מנת לייצר תחרות ולא בלעדיות.
- בחירת חברות בעלות ניסיון.
- בחינה לעומק של מפעלים וחברות ממשלתיות, שביצעו הפרטה מעולמות תוכן דומים.
- בחינת השאלה האם ניתן להעניק מענה טוב יותר ויעיל יותר בשגרה ובחירום.

בדיקת פוטנציאל אזור משקים ומערכים בצבא צריכה להיעשות לאור כללי יסוד מסוימים: לחברה העסקית האזרחית יש יתרון יחסי מובהק בידע, בהפעלה יעילה ובטכנולוגיה, שכן התחום המופרט הוא בליבת עיסוקה. עם זאת, החברה האזרחית לא תהפוך למונופול מול הצבא במשפחת המוצרים שתייצר, והצבא לא הופך לצרכן יחיד בשוק. בין המשימות הנוגעות להפרטה: הגדרת תפוקות כמותיות ולצידן בניית מנגנון תשלומים ברור מול החברה, בדגש על גבולות, קנסות, וחלוקת סיכונים. כמו כן נושא החוזה מול החברה האזרחית צריך לאפשר גמישות לשינויים בדרישות, התקשרות ארוכת טווח במטרה

להוזיל שירותים, לקבע מחירים ולאפשר גמישות לשינויים בתוכנית העבודה. האזרח צריך לתת מענה ברור ללחימה ולחירום. צה"ל מחזיק בבעלותו חברות או מערכים ייחודיים שיש לתוצרתם ביקוש צרכני, ועל כן מודל ההפרטה המלאה אינו רלוונטי. פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, שתכליתם הקמת תשתיות ציבוריות וניהולן בידי זכיינים פרטיים לשנים רבות, רלוונטיים ומיושמים בתחום העתקת בסיסי הצבא.

בין שיטות ההפרטות הקיימות, נמצא כי בבחינת המשקים והמערכים להפרטה נכון שהצבא יעדיף את שיטת "אזור המשימות" (לקיחת משימה שנעשתה על-ידי ספקים צבאיים והעברתה לידיים אזרחיות). שיטה זו מאפשרת לבחון ולנתח עולם תוכן על מרכיביו, ולזהות פוטנציאל להפרטה ברכיבים מסוימים, גם אם לעולם התוכן במלואו אין היתכנות כלכלית להפרטה. שיטת אזור המשימות היא הגמישה מבין שיטות ההפרטה הקיימות, ביכולת החזרה לאחור והתמחור מול חברות נוספות.

בהגדרת "אזור משימה" הכוונה לאזור שלם של תפוקות ותשומות. כלומר צמצום משמעותי בכוח אדם ובתשתיות באותו התחום, ולא העברת חלק ממטלות קבוצת אנשי קבע לחברה אזרחית, בעוד שכוח אדם והתשתיות ממשיכים למלא מטלות אחרות. השיטה המומלצת היא יישום האזור באמצעות פרסום מכרז, בו גם צה"ל יתמודד. ההחלטה על האזור לא תתקבל טרם פרסום מכרז, אלא רק לאחר קבלת הצעות המחיר מהתעשייה האזרחית במסגרת המכרז, והשוואתן להצעת הצבא. תהליך זה יבטיח קבלת החלטות נכונה ותחרות.

סיכום

למדיניות ההפרטה מלאו כארבעה עשורים של התנסות במודלים שונים של העברת שירותים, מוצרים ונכסים מניהול ומבעלותו של הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי. הניסיון הרב שנצבר בארץ ובעולם מעלה תובנות משותפות רבות וכללי יסוד, בהם יש להשתמש בבואנו לבחון מהלכי הפרטה ומיקור חוץ עתידיים במסגרת תוכנית רב-שנתית "גדעון". בפרט, יש להבטיח כי מהלכי ההפרטה לא יפגעו באפקטיביות של צה"ל.

כיום נוצרה הזדמנות שלא הייתה בעבר - העמקת ההפרטה בצה"ל, תוך בחינה ושברית "תקרית זכוכית" בעולם זה. אין ספק שתחת בקרה מקצועית וקשוחה, גמישות חוזית, מקצועיות של בעלי תפקידים שמקבלים שירות, הפרדה בין מתן שירותים ללחימה ויכולת מעבר משגרה לחירום - ניתן להגיע להתייעלות נכונה, יעילה ואפקטיבית בצבא.

בבחינה רחבה ובהסתכלות להמשך אני ממליץ לבחון מעבר להפרטה, של כל עולמות התוכן שצה"ל משקיע בהם הון אנושי וכלכלי - העברת עולם כיבוי האש היחידית להפרטה; עולם איכות הסביבה; תיקון תקרים ברכב צבאי; ואף בחינה לעומק בנושא אבטחת מחנות ביחידות עורפיות.

הצבא אינו חברה פרטית והוא בעל ייחודיות בנושא ההפרטות. לנגד עיניו עומדת משימה שאין לאף ארגון אחר במדינה: לנצח במלחמה. לכן נדרש לבחון את כל עולמות התוכן שאינם בליבת עשייתו של צה"ל.

"צה"ל הוא לא ארגון סטארט-אפ שניתן לשנות ולהפסיד בו מניות, כי החזרה לאחור עלולה להיות יקרה".⁹

ההערות למאמר הזה מתפרסמות באתר הוצאת מערכות

