

פתיחת השערים: אזרחים בשירות הצבא

חדירות הגבולות הכלכליים של צה"ל: המקרה של מיקור חוץ במערך הלוגיסטי¹

ענת וולדמן

א. מבוא

ב. שיטה

ג. מיקור חוץ - מסגרת מושגית

ד. הפרטה - סקירה כללית

ה. הפרטה בצה"ל

ו. מיקור חוץ במערך הלוגיסטי

ז. מיקורי החוץ במערך הלוגיסטי – בחינה ומשמעויות

ח. המניעים ליציאה למיקור חוץ

ט. היבטים תרבותיים של המערך הלוגיסטי

י. היבטים תרבותיים כלל צה"ליים

יא. יחסי הגומלין ספק-צה"ל

יב. סיכום, המלצות וכיוונים להמשך

א. מבוא

משנות התשעים של המאה הקודמת הולכת ומתרחבת בצה"ל מגמה של הפרטה, דהיינו, הוצאת משימות מחוץ לארגון (באמצעות "מיקור חוץ" או "אזרוח"). תהליך זה מתרחב באופן משמעותי בשנים האחרונות עם התגברותן של דרישות חיצוניות כלפי הצבא לקצץ במשאביו. במסגרת זו, המערך הלוגיסטי הוא אחד מן הגורמים המרכזיים הנדרשים לבצע את השינוי ועל כך יש לו חלק עיקרי בניהול תהליכי ההפרטה בצה"ל. לאור התרחבות העיסוק בנושא וההערכה המגוונת של מידת הצלחתם של התהליכים

1 תודות למירב דרוק שהתחילה איתי את המסע לבכתי מיקורי החוץ הלוגיסטיים ולסוגיית ההפרטה בצה"ל.

השונים, ינסה מאמר זה לייצר חשיבה על אודות תהליכי מיקור החוץ מתוך נקודת המבט של מדעי ההתנהגות. הסתכלות זו נועדה לאתר תפיסות עומק ארגוניות המשפיעות על תהליכי מיקור החוץ, לבחון פערים בעיצובם ובפרקטיקות הפעלתם ולהפיק ולהאיר תובנות מרכזיות והיבטים נוספים העשויים להסביר הצלחה או היעדר הצלחה בתהליכים אלו. כל זאת על בסיס העמקה בדוגמאות מתהליכי מיקור החוץ המנוהלים במערך הלוגיסטי של צה"ל.

ב. שיטה

נבחנו כמה תהליכי מיקור חוץ שהתבצעו בשנים האחרונות במערך הלוגיסטי²: מיקור חוץ שלשירותי הרפואה לקופות החולים האזרחיות, מיקור חוץ של שירותי המזון, מיקור החוץ של אחזקת הרכבים הפרטיים בשירות הצבא (ליסינג ובכלל) ותהליך ההקמה והניהול של קריית ההדרכה באמצעות זכיון (כתהליך Public-Private Partnership, להלן PPP).

כחלק מניתוח מקרי בוחן, נותחו גם חומרים ארגוניים בנושא: אותרו ונבחנו חומרים על אודות מיקורי החוץ שצוינו לעיל (חוזים, תהליכי הערכה, הפקות לקחים וכדומה) ונערכו שיחות עם בעלי תפקידים שונים בתוך צה"ל העוסקים במיקורי החוץ הללו ובתחומים הנוגעים להם.

בהקשר זה חשוב להדגיש כמה נקודות:

- מיקורי החוץ שנבחנו, נבחרו לאור חשיבותם הנתפסת בארגון, כמו גם מטעמי נגישות.
- המקרים המתוארים במחקר זה לא בהכרח מייצגים את כלל מיקורי החוץ.
- מאמר זה מציג רק פן אחד של הסיפור – החוויה בתוך הארגון הצבאי. לא בחנו את הנושא מנקודת מבטו של הזכיון, ספק השירות החיצוני.

עם זאת, מניתוח המקרים ניתן ללמוד רבות על מאפייני התהליכים הללוועל הממשק ביניהם ובין הארגון הצה"לי.

המאמר בנוי משני חלקים עיקריים: החלק הראשון מבקש לצייר נקודת מבט רחבה על ההקשר שבו מתקיימים תהליכי ההפרטה (ומיקור החוץ): מיפוי מושגי, היסטוריה קצרה של התהליכים בעולם, בצה"ל באופן כללי ובמערך הלוגיסטי בפרט. החלק השני

2 בין השנים 2015–2016 פעלה במסגרת מערך הפיתוח הארגוני (פא"ר) באגף לטכנולוגיה ולוגיסטיקה בצה"ל (אט"ל) קבוצת עבודה בהובלת הכותבת, שתפקידה היה לבחון כמה תהליכי מיקור חוץ: מיקור חוץ לשירותי הרפואה, מיקור חוץ לשירותי המזון, מיקור החוץ של האחזקה הלבנה ותהליך ההקמה של קריית ההדרכה באמצעות PPP. בצוות השתתפה קבוצת יועצים ממערך הפיתוח הארגוני באט"ל שליוו את התהליכים הללו: רס"ן עדי וקסמן כהן, סרן ענת פבר, סרן אורלי נוימן, סרן יניב גנגר, רס"ן עדי גנגר, רס"ן עדי ורס"ן שרון שפיר.

מציג התייחסות קצרה על מיקורי החוץ שנבחנו ומציע הבנות על מיקומם של תהליכים אלו בארגון; משמעותם, השפעתם וכן הבנות על תפיסות עומק, הנחות ולקונות ארגוניות המשפיעות עליהם. לסיום, אנסה לסמן מספר כיווני פעולה אפשריים לטובת טיוב תהליכים אלו.

ג. מיקור חוץ – מסגרת מושגית

לפני תחילת ההעמקה בסוגיית ההפרטה ומיקור החוץ, אתחיל במיפוי המסגרת המושגית שאליה הם משתייכים. במסגרת העיסוק בהפרטה, ניתן לסמן כמה מקרים פרטיים ובהם: מכירה של חברות ממשלתיות לידי ידיים פרטיות, "מיקור חוץ", "אזרוח", שותפויות בין המגזרים לסוגיהן, (Public-Private Partnership (PPP ודה-רגולציה.³ לעניינינו נמקד את תשומת הלב במקרים הבאים:

מיקור חוץ הוא הביטוי השגור בצה"ל לתיאור הוצאת משימות אל השוק האזרחי. משמעותו היא "הפרטה חלקית, שבה האחראיות למוצר או לשירות נותרת בידי המדינה, כאשר הביצוע מועבר [...] לידי גורם חיצוני".⁴

אזרוח הוא מושג המדובר לרוב במסגרת הצבאית, המבטא "הפרטת משימות לחברה אזרחית האחראית לתפעול אחזקה ומתן שירותים תמורת מחיר שנקבע".⁵ PPP (Public-Private Partnership) – היא "שותפות בין גורם הציבורי ובין חברה/חברות פרטיות על-מנת להקים או להפעיל שירות ממשלתי או חברה פרטית". מטרתה לנצל את היתרונות הגלומים בשני הסקטורים ולחלק את הסיכון ואת הנטל בין השניים.⁷ ניתן לראות בשיטה זו דרך ביניים – בין הפרטה ובין ניהול ציבורי, המאפשרת לשלב את יתרונות שני המגזרים. הצלחתו של פרויקט כזה תלויה באופן ניכר במידת שיתוף הפעולה בין שני הגופים.

מונחים אחרים הרווחים בשדה מושגי זה מתאימים פחות לתהליך המתקיים במסגרת הצבאית, בעיקר בשל החשיבות שמקנים מערכת הביטחון והצבא לשימור האחראיות הצה"לית על המשימות השונות המוצאות אל מחוץ לארגון. בפועל, מודל של הפרטה מלאה לא מתקיים בצבא, אלא תמיד מדובר בביצוע של גופים אזרחיים עם ביקורת של

גורמי צבא.⁸

3 שפירא, 2010. "הפרטה סקירה תיאורטית והיסטורית".

4 גל-נורופז-פוקס, 2015. "מדיניות ההפרטה בישראל".

5 שפירא, 2010. "הפרטה – סקירה תיאורטית והיסטורית".

6 מתוך שיקולי נוחות, במאמר זה אתייחס לכלל תהליכי הוצאת המשימות מהצבא לידיים אזרחיות כ"מיקור חוץ",

הביטוי השגור ביותר לתהליכים אלו במערך הלוגיסטי.

7 גל-נורופז-פוקס, 2015. "מדיניות ההפרטה בישראל".

8 שיחה עם שלום אלפסי, ראש מנהלת קריית ההדרכה, אט"ל, 2014.

ד. הפרטה - סקירה כללית

פרק זה יעסוק בביאור המונח "הפרטה", במונחים הנלווים אליו ובהיסטוריה של תהליכי ההפרטה בצה"ל ובמערך הלוגיסטי.

נושא מיקור החוץ, המצוי תחת המסגרת המושגית הרחבה של הפרטה, זוכה להגדרות רבות⁹ שמסמנות במהותן את "העברתם של נכסים מבעלות ציבורית לבעלות פרטית",¹⁰ או "הגדרה מחדש של אחריות המדינה, כלומר הזאת הגבולות [...] והעברת נכסים, שירותים ומוצרים מבעלותם, ניהולם ומימונם (לפי עניין) של ארגוני המדינה לארגונים במגזר העסקי, במגזר השלישי או לאנשים פרטיים".¹¹ מאפייניה העיקריים של ההפרטה הם הגדלת חלקו של המגזר הפרטי בכלכלה ובחברה על חשבון המגזר הציבורי, החלתו של היגיון השוק הפרטי על המגזר הציבורי ושיתוף פעולה אינטנסיבי של המגזר הציבורי עם המגזר הפרטי.¹² ההפרטה מהווה את אחת התופעות העולמיות המרכזיות שהשפיעו על החברה ועל הכלכלה בשלושים השנים האחרונות¹³ התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה אופיינה בפעולות הלאמה שנועדו להגדיל את המעורבות הממשלתית בניהול הפעילות הכלכלית והחברתית של המדינה¹⁴ תחילתו של גל ההפרטה מגיע שלושה עשורים לאחר מכן ובבסיסו תפיסה כלכלית ניאוו-ליברלית, הדוגלת בשוק חופשי ובהתערבות ממשלתית מצומצמת ככל שניתן.¹⁵

בין הגורמים שהשפיעו על תהליכים אלו, ניתן למנות: התעצמות כוחם של תאגידים פרטיים, מגמות עולמיות של גלובליזציה, התפשטות התפיסה הניאו-ליברלית בהנהגות ובגופים בין-לאומיים (הבנק העולמי, קרן המטבע וכדומה), המשברים הכלכליים במדינות, ערעור הלגיטימיות של מדינת הרווחה בשל נטל המיסים על הציבור, ותהליכים היסטוריים שבראשם התמוטטות השוק הקומוניסטי.¹⁶

בפועל, החל מסוף שנות השבעים התרחבו תהליכי ההפרטה בבריטניה ובארה"ב ולאחר

9 בין היתר: "כל צעד שמגביר את תפקידו של המגזר הפרטי בכלכלה" (Ramaamurti, 2000 בתוך שפירא, 2010); "[...] מדיניות המכוונת להפחתת המעורבות הממשלתית בכלכלה ובחברה" (ברק-ארז, 2008, בתוך שפירא, 2010); "מדיניות ציבורית של העברת שירותים, מוצרים ונכסים מניהולו ומבעלותו של הסקטור הציבורי וניהולו ובעלותו של הסקטור הפרטי" (כ"ץ, 1997); "תהליך שבו מוצאים תפקידים שאינם חיוניים לארגון על ידי שכירה של חברות אחרות לבצע משימות אל" (ברון וגרינברג, 1997, בתוך פוגל, וינדברג ויום טוב, 2004). "כשמיקור החוץ נכנס פנימה, דילמות מנהיגותיות וניהוליות של מפקדים בניהול מיקור חוץ" (ממד"ה, מסמך פנימי).

10 חסון, 2006. "שלושה עשורים של הפרטה".

11 גל-נורופז-פוקס, 2015. "מדיניות ההפרטה בישראל".

12 ברק-ארז, 2008, בתוך שפירא, 2010.

13 שפירא, 2010. "הפרטה סקירה תיאורית והיסטורית".

14 צה"ל, 2014. "דוח הצוות לבחינת הפרטת משקים ומערכים בצה"ל בראשות האלוף יאיר נווה". מסמך פנימי.

15 שם.

16 שפירא, 2010. "הפרטה – סקירה תיאורית והיסטורית".

מכן בכל העולם¹⁷ לאורך השנים לוו תהליכי ההפרטה בביקורת אידיאולוגית בעיקר מקרב חוגי השמאל הכלכלי, אך ללא הצלחה בבלימתם או בעיכובם. בשנים האחרונות נראים סימנים להאטת התהליך במקומות שונים בעולם, בעיקר בשל עדויות מצטברות על היעדר הצלחה של תהליכים אלו¹⁸

בישראל מתקיים משנת 1977 תהליך רציף, ברור ומעמיק של פיתוח תפיסה של הפרטה, ייצור כר מתאים לביצועה ובפועל הפרטה הולכת וגוברת של חברות ממשלתיות. תהליך זה התקיים והועצם בכל ממשלות ישראל, גם בממשלות השמאל.

תהליך ההפרטה, מציע זיידמן¹⁹ מתנהל בישראל ללא דיון או פיקוח ציבורי, ללא הערכה מסודרת של מידת הצלחתו וללא עיגון והסדרה משפטית של מדיניות זו. בדומה לכך, מציינ זיידמן²⁰ גם תהליך ההפרטה בצבא, המתקיים אמנם באופן איטי ומורכב יותר, אינו זוכה לדיון ציבורי משמעותי שיגדיר את תפקידיו של הצבא, בדגש על אחריותו ומחויבותו להחזיק ולקיים את מודל "צבא העם" (גיוס חובה רחב והגדרה של מטרות חברתיות כחלק מיעודו). יתר על כן, מהלך המעבר למיקור חוץ בפועל מנוהל ללא מדיניות ברורה וללא כללים או ייזום על-ידי המדינה, על אף הנחיות חוזרות לביצועה.²¹

ה. הפרטה בצה"ל

העיסוק בהפרטה בצה"ל החל סביב שנות התשעים, כחלק מתהליכי הפרטה רחבים יותר שהתקיימו בתקופה זו בישראל ובמדינות נוספות, ומתוך ציפייה להפחתת עלויות הקיום.²² עם זאת, העיסוק בנושא ההפרטה (מיקור חוץ/אזרח) בצה"ל, מוקדם יותר ומלווה את הצבא כמעט מהקמתו – מימי הקמת קו בר-לב, שבמסגרתו הועברה הקמת הביצורים לידי קבלנים פרטיים,²³ דרך הצעתו של דוד בן-גוריון ב-1952 להוציא משימות לאזרח,²⁴ ועד ימינו עם התרחבות השימוש במיקור חוץ, בין אם על-מנת לשפר את המענה הצבאי ובין אם על-מנת להתמודד עם אילוצים תקציביים.

שלוש ועדות ציבוריות שפעלו בהקשר זה מציגות את הלך הרוח הציבורי בנושא ואת הצורך המתגבר לעסוק בו ולפעול בהתאם לו במסגרת הצבאית:

17 שם.

18 שם.

19 זיידמן, 2014. צבא והפרטה. בתוך משפט ועסקים.

20 שם.

21 מבקר המדינה, 2004. "אזרח משימות במערכת הביטחון".

22 ע"פ שיר חבר, לחצים אלוה ופעלו על המערכת הביטחונית בכללותה והופעלו בעקבות "יישום תוכנית הייצוב הכלכלית בשנת 5891, שינוי במאזן הכוחות בין מעסיקים למועסקים (החלטות האיגודים המקצועיים והתחזקות התאגידים) ופתיחת הכלכלה הישראלית לשוק הבינלאומי". חבר, 2015. "הפרטת הביטחון". בתוך גל-נורופז-פוקס, 2015. "מדיניות ההפרטה בישראל".

23 חבר, 2015. "הפרטת הביטחון". בתוך גל-נור ופז-פוקס, 2015. "מדיניות ההפרטה בישראל".

24 לבקוביץ, 1988. "התפתחות אגף האפסנאות והמערך הלוגיסטי בצה"ל 1949–1966"

א. ב־1993 הוקמה ועדת סדן על־ידי מנכ"ל משרד הביטחון והרמטכ"ל, על־פי החלטת רה"מ ושר הביטחון, לטובת סיוע בגיבוש מדיניות מערכת הביטחון באשר לביצוע פעולות ייצור, שיקום ואחזקה על־ידי צה"ל כנגד ביצועם בתעשייה האזרחית. בין המלצותיה: הדגשת קיומה של תחרות בין צה"ל לתעשייה ופעולה מקבילה בתחומי אחזקה, השבחה, שיקום ופיתוח שיבוצעו במקביל בתעשייה ובצבא²⁵ ועדה זו מסמנת לראשונה בצורה פורמאלית את האפשרות ואת הצורך להפריט חלקים מהעיסוק הצבאי.

ב. התרחבותה של תפיסה זו באה לידי ביטוי בהמלצות ועדת ברודט (2007), שלפיה "צה"ל מבצע פעילויות רבות, לוגיסטיות ותומכות לחימה כאחד, שניתן לבצע באמצעות המגזר הפרטי ביעילות רבה יותר מבחינה כלכלית, תפעולית ותקציבית. הוצאת פעילויות אלו מצה"ל מפנה משאבים לטובת התעצמות הצבא. יתרה מזו, ביצוע פעילויות אלו על־ידי גופים אזרחיים, המתמחים בהם, גם משפרת את התפוקות המושגות".²⁶

ג. ועדת לוקר (2015) אימצה את מסקנותיו של צוות בראשות סגן הרמטכ"ל שפרסם את מסקנותיו בתקופת עבודתה, צוות שמטרתו הייתה בחינה של נושא האזרח בצבא וסימון משימות לאזרח. הוועדה קיבלה את השיקולים ואת הקריטריונים התומכים ביציאה לאזרח, אך הציעה הרחבה של תפיסה זו לאזרח גורף של "כל משימה שאיננה מבצעית ואינה נמצאת בליבת העשייה הביטחונית של הצבא".²⁷ גם בוועדת לוקר, כמו בשתי הוועדות הקודמות, הושם דגש על יכולת האזרח של משימות אחזקה כדרך לייצר התייעלות וצמצום משאבי.²⁸

דומה היא גם ההתייחסות לתהליך ה"אזרח" בתר"ש "גדעון", כאמצעי נוסף לעמוד ביעדים של הורדת תקנים. גם במקרה זה, אזרח משימות האחזקה בפרט והמערך הלוגיסטי בכלל, סומן כפוטנציאל ניכר להתייעלות, גם בעיני הגורמים הפנימיים: "ככלל, ניתן לומר כי ההפרטה בצה"ל רלוונטית לעולם הלוגיסטיקה והאחזקה הן מהסיבה שתחומי העיסוק בעולם זה אינם בהכרח בליבת עיסוקו של צה"ל, והן מתנאים כלכליים המאפשרים, בתנאים מסוימים, תחרות בשוק הפרטי ופוטנציאל להוזלת השירותים עבור צה"ל".²⁹

25 צה"ל, 2014. "דוח הצוות לבחינת הפרטת משקים ומערכים בצה"ל בראשות האלוף יאיר נווה". מסמך פנימי.
26 זיידמן, 2014. צבא והפרטה. בתוך משפט ועסקים.

27 לוקר, שפרן, דומניסיני, אקרמן, ברור, לוין, כרמי ווילברפרב, 2015. דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון.
28 הוועדה אף מציעה להסיר את תנאי החזרה לאחור (אחד התנאים המרכזיים שמגדרים על ידי צוות הבחינה להפרטת מערכים של סגן הרמטכ"ל. הסרתם מבטאת ביטוי מובהק של החשש הצבאי מהיפרדות ממשיות ומהשלכותיה), ומציעה לאפשר החזרה לאחור אם האזרח לא יצליח, אך לא מאפשרת השארת יכולות מקבילות בשני הגופים.

29 צה"ל, 2014. "דוח הצוות לבחינת הפרטת משקים ומערכים בצה"ל בראשות האלוף יאיר נווה". מסמך פנימי.

ו. מיקור חוץ במערך הלוגיסטי

לא במקרה, בכל פעם שבה נבחנת האפשרות להוצאתן של משימות מחוץ לתחומי הצבא, לטובת ביצוען על ידי גורמים אזרחיים, עומדים לדיון נושאי העיסוק של המערך הלוגיסטי. העדפה זו ניתן לתלות ב־זמנית הן בהסברים פנים-צבאיים – בעיקר במעמדה של הלוגיסטיקה במערכת הצבאית, והן בהסברים חוץ-צבאיים כתהליך ההתפתחות של המערך הלוגיסטי וההקשר הציבורי שלו לאורך השנים. להלן אעמיק מעט בהסברים השונים:

ראשית, ההתמודדות של צה"ל עם הדרישות החוזרות ונשנות לקיצוץ בתקציבו מביאה לניסיון לבחון אלו סוגיות יכולות לקבל מענה חיצוני ומהו היקף המענה החיצוני שבו יכולה להתקיים חלוקת אחריות בין צה"ל לגורם הנותן את המענה. במסגרת זו מוגדרים שיקולים וקריטריונים שונים על־מנת לבחון את הכדאיות ואת היכולת לצאת למיקור חוץ. המיקוד החוזר בהקשר זה בנושאי העיסוק הלוגיסטיים, נובע מעצם היותה של המשימה הלוגיסטית לא" בליבת עיסוקו של צה"ל", משימה שאיננה מצריכה "שימור יכולות ליבה" ואין לה את "קדימות הצורך המבצעי בשגרה ובחירום".³⁰ עקרונות אלו מציבים סדר עדיפויות ארגוני ברור, שהוכתב ונקבע כבר במסגרת הקיצוץ התקציבי הראשון בצבא ב-1952,³¹ במסגרתו גובשה לראשונה ההבחנה בין לחימה ובין תחומי עיסוק צבאיים אחרים ולמעשה נוצרת ההתמקדות הייחודית במערך הלוחם.³²

הצבה זו של המערך הלוגיסטי, תומך הלחימה, בשוליים הארגוניים, מסמנת אותו בהכרח כגורם היכול להיבחן, יותר מגורמים אחרים, בשיקולי יעילות כלכלית וכפוטנציאל לבחינת אלטרנטיבות למילוי משימותיו.³³ עם זאת, גורם האמור, על פניו, לאזן את השיקולים הללו הוא חשיבותו הניכרת של המערך לקיום המענה הלוגיסטי תומך הלחימה. ואמנם סוגיית החירום ככלל מהווה נושא מרכזי בעיסוק בתחום זה, אך אין היא מגבילה את יכולת האזרח של "משימות שאינן בליבת עיסוקו של צה"ל" אלא בדאגה כי יינתן מענה לצרכים העולים ממשימות אלו, במהלך אירוע חירום. ציפייה זו והאחריות עליה מייצרות מורכבות בעצם ההפעלה של תהליכי מיקור החוץ (על כך יפורט בהמשך). יתר על כן, המקצוע הלוגיסטי מהווה בעצמו מערך לבחינה בהיבטים אלו משני שיקולים: האחד, היותו מערך הממלא פונקציה מקצועית בעלת חליפיות ברורה (בחלק ניכר מהמקצועות שאותם הוא ממלא), המייצרת זיקה ברורה למתן שירותים מקבילים

30 צה"ל, 2014. "דוח הצוות לבחינת הפרטות משקים ומערכים בצה"ל בראשות האלוף יאיר נווה". מסמך פנימי.

31 הדרישה לקיצוץ בצבא ב-1952, שבמסגרתה הועברו סמכויות תקציביות, פיקוח ומשקים למטה"ט, הובילה בין היתר להתמקדות בליבה הצה"לית – הלחימה, ולשם כך לניצול יעיל יותר של מקורות כח אדם העומדים לרשות הצבא. מתוך ספראי, 2005. "הנשק הסודי".

32 ספראי, 2004. "השינוי המתעתע".

33 שוליות זו וגודלו המשמעותי של המערך אף מעמידים אותו באופן קבוע כפוטנציאל לקיצוצים – בתקציבים ובכוח אדם.

על-ידי גורמים מסחריים אחרים. השני הוא מיקומו של המערך הלוגיסטי בתווך שבין המערכת הצבאית ובין התעשייה והמערכת האזרחית.

שני הנושאים הללו מטשטשים את הגבולות בין המערכת הצבאית ובין גופים וארגונים אזרחיים הפועלים באזורים אלו, טשטוש המייצר למערך הלוגיסטי מורכבויות בהיבטי הארגון, אך בה בעת גם מייצר בעבורו הזדמנויות משמעותיות.

ככלל ניתן לומר כי מיקום המערך הלוגיסטי ומקצועיותו בתווך אכן מייצרים לו אלטרנטיבות נראות לעין ומציאות גורמים מן החוץ היכולים להחליפו. כך הופכות חלק מהמשימות שהוא מחזיק לכאלו העונות גם על קריטריונים נוספים שהוגדרו לטובת בחינת הכדאיות של מיקור החוץ – "כדאיות כלכלית מובהקת", "זיהוי פוטנציאל ביצוע חיצוני" ו"יתרון יחסי מובהק לחברה האזרחית (התחום המופרט הוא בליבת עיסוקה)".³⁴ החלופות החיצוניות שיש לתחומי הלוגיסטיקה בצבא, מתחדדות גם מתוך ההקשר ההיסטורי שבו התפתח התחום הלוגיסטי בצבא ובמגזר העסקי. התפתחותה הראשונית של המערכת הלוגיסטית בצבא, עם קום המדינה, התרחשה בהיעדר אלטרנטיבות ציבוריות. עם השנים, צמיחת המגזר העסקי בארץ הובילה לגידול במערכת הלוגיסטית התומכת בו. מערכת זו מייצרת תחרות משמעותית למערכת הלוגיסטית הצבאית ובאפשרותה לספק לצה"ל שירותים רבים וביעילות גבוהה עקב יכולתה לנצל את גודלה, כושר התחרות שלה, החשיפה המתמדת להתפתחויות בתחום ודפוס הפעולה העסקי המונע מרווח.³⁵ יתר על כן, מציין שיינין (2007),³⁶ כי גודלה של מדינת ישראל אינו תומך בקיומם של שני מערכים לוגיסטיים רחבים, אלא מהווה יתרון למערכת אחת הנותנת שירות לשני המגזרים. לכאורה, עולות כאן תפיסות הפותחות את האפשרות לאזור רחב של חלק ניכר מהמענים הניתנים על-ידי המערך הלוגיסטי.

למול אלו, הקרבה למגזר האזרחי גם מייצרת בעבור המערך הלוגיסטי והצבא הזדמנויות משמעותיות בהיבטי למידה, התפתחות, התייעלות וכדומה. מעבר לכך, בתקופות של צמצום תקציבי ועומס עבודה, הממשק ושיתופי הפעולה עם החוץ נתפסים באתרים נרחבים במערך הלוגיסטי כהזדמנות משמעותית לפיתוח, התפתחות והשקעה בתחום. הקשר זה נתפס כבעל פוטנציאל משמעותי וכהזדמנות לייצר ממשקים ושיתופי פעולה עם התעשייה שימקסמו את הרווחים ההדדיים ממנו.

חזרה למושג "הגבולות החדירים", במסגרת הדיון במערכת היחסים הקיימות בין הצבא לגורמים המדינתיים, מאפשרת לייצר הבנה טובה יותר של מורכבות זו. ספראי

34 זה"ל, 2014. "דוח הצוות לבחינת הפרטת משקים ומערכים בצה"ל בראשות האלוף יאיר נווה". מסמך פנימי.

35 זה"ל, אט"ר, תוא"ר, ענף התפיסות והתורות הלוגיסטיות. דצמבר 2010. תלקיט – מיקור חוץ בצבאות נאט"ו ומבט על מיקור חוץ בצה"ל". מסמך פנימי.

36 שיינין והרצוג, 2002. "התייעלות בצה"ל באמצעות מעבר למיקור חוץ".

(2005)³⁷ שואל מונח זה³⁸ מתחום יחסי צבא-חברה ומיישמו לבחינת גבולות הארגון בהיבטי הגבולות המשאביים-כלכליים שלו, לטובת יישומו בסוגיית ניהול המשא"ן בצבא. הליכה צעד אחד קדימה מאפשרת לבחון את ההתנהלות בהיבטי מיקור החוץ של משימות צבאיות דרך מושג זה. לטענת ספראי "מבנה הגבולות בין צה"ל לחברה ואופן ניהולם הוא תוצר של מפגש בין שיקולים ואילוצים כלכליים ותקציביים ובין שיקולים אחרים – ביטחוניים, ערכיים וכדומה".³⁹

היותו של המערך הלוגיסטי בתווך בין שני העולמות מאפשר יישום גבולות חדירים בין הצבא לתעשייה בהיבטי המענה הלוגיסטי הניתן. כלומר, מחד גיסא מתקיים תהליך של חידוד הגבולות המשימתיים בתוך הצבא ומאידך גיסא טשטוש גבולות עם גופים חיצוניים ביחס למתן המענה לאותן משימות, באמצעות העברתן של משימות שאינן בליבת העיסוק של צה"ל לידיים חיצוניות. כך שניזלות הגבולות בין החוץ לפנים בכל האמור לתחום הלוגיסטי, מאפשרת, הלכה למעשה, את הרחבת הגבולות המשאביים של הצבא. תפיסה זו מיושמת במידה רבה על-ידי הגורמים הרואים בשיתופי הפעולה השונים עם המגזר הציבורי אמצעי משמעותי להרחבת יכולות המערכת והמשאבים שהיא מתבססת עליהם (לדוגמה, בתכנון משותף).

ז. מיקורי החוץ במערך הלוגיסטי - בחינה ומשמעויות

כאמור, במסגרת עבודה זו נבחנו כמה מיקורי חוץ שהתקיימו בשנים האחרונות במערך הלוגיסטי: מיקור החוץ של שירותי הרפואה לקופות החולים האזרחיות, מיקור החוץ של רכבי צה"ל הפרטיים ורכבי עבודה שאינם רכבי עבודה כבדים, מיקור החוץ של שירותי המזון בצה"ל ופריקט ה-PPP של הקמתה וניהולה של קריית ההדרכה. אפרט מעט על כל אחד מתהליכים אלו:

מיקור חוץ שירותי הרפואה לקופות חולים אזרחיות:

משנת 1999 הוציא חיל הרפואה את שירותי הרפואה הצבאית לאזרחות (מיקור חוץ) ארבע פעמים⁴⁰ בתצורות ובהיקפים שונים, והחזיר אותם בחזרה פנימה, משיקולים שונים, פנימיים וחיצוניים,⁴¹ בהם קושי במתן מענה מיטבי לכלל המשרתים, שיקולי עלויות, אחריות על בריאות המשרתים וכיו"ב. בעת כתיבת עבודה זו, שוקד החיל שוב

37 ספראי, 5002. "הנשק הסודי".

38 גבולות חדירים – העברה של משאבים – כ"א, ציוד, וכספים מצה"ל ואל צה"ל שלא באמצעות מנגנון של תקצוב מדינית.

39 ספראי, 5002. "הנשק הסודי".

40 1999–2001: "מודל איכילוב". משרתי קבע מהקריה, רפואה ראשונית ומומחים. 2001–2013: "מרפאת נהריה". רפואה ראשונית לחובה וקבע בפיקוד צפון דרך קופ"ח כללית. 2001–2005: "מודל לאומית". משרתי קבע מהקריה, רפואה ראשונית ומומחים. 2011–2014: "פריקט אביב". משרתי חובה וקבע, רפואה ראשונית, מומחים ואשפוזים בכל קופות החולים.

41 פבר, 2015. "סיפור בזיג זג".

על תהליך מחודש של יציאה למיקור חוץ של שירותי הרפואה למשרתי הקבע, על-מנת לשפר את שביעות הרצון מהשירות ולטובת שיפור שירותי הרפואה בתוך הצבא למשרתי החובה.

מיקור חוץ שירותי המזון בצה"ל:

גם במקרה זה, נערכו כמה ניסיונות להוציא חלקים מהמענה בתחום המזון לחברות אזרחיות, בין היתר על-מנת לשפר את המענה הניתן. בעת כתיבת שורות אלו נבחן מיקור חוץ זה כשלמול עיניו סוגיות אחדות שנלמדו מהתהליכים הקודמים: אחריות צה"ל על חומרי הגלם (אספקה), ביצוע על-ידי גורמים אזרחיים, החזרת האחריות על תשתית המטבחים לידי היחידות. במסגרת זו מבוצע תהליך נרחב יותר של בניית גוף כוללני של נושא המזון בצה"ל, אשר יחזיק בראייה כוללת של התחום, בין היתר על-מנת לשפר את המענה הניתן ליחידות.⁴²

תהליך הוצאת משימות תיקון ואחזקת רכבים: רכבי צה"ל הפרטיים וכלי עבודה שאינם כבדים:⁴³

היציאה למיקור החוץ באה על-מנת להתבסס על יכולות מקצועיות טובות ומגוונות יותר בשוק האזרחי ועל היעדר יכולת צבאית לתת מענה מקצועי מתמחה בעבור המגוון הרחב הנדרש, כמו גם בשל התייעלות משאבית ניכרת (כח אדם ועלות תיקונים).

מיקור החוץ בנושא זה נתפס כהצלחה על-ידי הגורמים השונים, בעיקר לאור תהליך ההסדרה שהתקיים בשנים האחרונות, במסגרתו הורחבה רשת הבקרה והפיקוח על המוסכים האזרחיים נותני השירות במספר היבטים נרחבים (בחינת הזמנות, הצבת בוחן קבוע במוסך, סנקציות, מערכת בירורים וכדומה).

הקמתה וניהולה של קריית ההדרכה:

פרויקט קריית ההדרכה הוקם ומנוהל כפרויקט PPP. במסגרתו הפעילה חברה אזרחית את הבנייה ואת התפעול של קריית ההדרכה, אליה עברו במהלך השנים 2015–2016 בסיסי ההדרכה של תומכי הלחימה. היעדר היכולת הצבאית לקיים בעזרת משאביה הפנימיים פרויקט עתיר ממדים זה, הוביל להקמתו על-ידי החברה החיצונית ולניהול משותף של הקריה עם הקמתה. נושא הליבה של בסיסי ההדרכה – ההדרכה עצמה, נותר בידיים הצבאיות, בעוד עיקר המענים התומכים מוחזקים על-ידי החברה ונותני השירות החיצוניים (מענה מזון, מחשוב וכדומה).

ארבעת מיקורי החוץ הללו מציגים ארבע פנים שונות של תהליכים אלו בצה"ל מבחינת

42 מתוך שיחה עם ורד גבאי, ראש מדור אפיון פרויקטי הזנה, 2016.

43 עיקר רכבי הצבא מלבד טנקים, נושאי גייסות משוריינים (נגמ"שים), סופות, רכב קרבי משוריין (רק"ם) וכיוצא באלה.

תוכן, רציונל, הסיבה לקיומם, תפיסת הפעלה, תפיסת ההצלחה ואורך קיומם. יחד עם זאת, ניכר כי בכל הארבעה מוטמעות אותן תפיסות עומק של הארגון כלפי מיקור החוץ, כלפי הגורמים האזרחיים האמורים למלא את התפקיד וכלפי האופן שבו אמור להיות מנוהל מיקור החוץ. אלו, יש להניח, קשורים למניעים העומדים בבסיס היציאה למיקור החוץ, למידת ההצלחה של תהליכים אלו ושל תהליכי מיקור החוץ בכלל ולתרבות הארגונית הצבאית. סימונם וניתוחם עשוי לשפוך אור ולסייע בבניית תהליכים דומים בעתיד.

להלן אסמן בקצרה דפוסים המאפיינים את ההתנהלות הארגונית סביב נושא זה ואת הנחות העומק המקיימות בו כפי שעלו מהעיסוק במיקורי החוץ שהוזכרו:

ח. המניעים ליציאה למיקור חוץ

היציאה למיקור החוץ מבוצעת לרוב, כפי שצוין לעיל, כתוצאה מלחצים חיצוניים, פערים במשאבים, חוסר שביעות רצון מהשירות הקיים וכדומה, ופחות מתוך זיהוי הזדמנויות, ניצולן וניסיון למקסם רווחים (ארגוניים, משאביים, מענה וכיו"ב). דפוס זה משליך על הפעולה הארגונית בהקשר של מיקור החוץ ומונע פעמים רבות את זיהוי ההזדמנויות המגולמות בו ואת מקסום הרווחים ממנו. כך לדוגמה:

עושים בדיוק אותו דבר אבל בתשלום

חלק משמעותי מביטויי התגובתיות סביב הציפייה למקר החוצה משימות, היא שיעתוק הפעולה הפנימית והעברתה אל ספק חיצוני. בפועל, המהלך עצמו והיציאה אליו לא תמיד מניעים תהליכי חשיבה ובחינה מחודשת של התהליכים והפעולות הממוקרות החוצה, ועל כן לא תמיד ממונפים לניצולם לטובת התייעלות ו/או שינוי תפיסה, במקומות הנדרשים. כך, לא מצליחים תהליכים אלו למצות את הפוטנציאל המגולם בהם להתייעלות ולחסכון וגם לא לשדרוג ולהרחבת המענה במקרים האפשריים.

רוצים רק את מה שרגילים אליו

פן נוסף של התהליך הוא ההשוואה ההכרחית בין המענה הניתן לפני ואחרי מיקור החוץ. יכולתו של המערך הלוגיסטי לתת מענה לצורכי המערכת לפני היציאה למיקור החוץ, מהווה עוגן משמעותי המכיל את הציפיות של הארגון ושל הגורמים המקבלים אותו. השינוי המתבקש במענה הניתן עם היציאה למיקור החוץ מייצר פעמים רבות קושי סביב היבט זה. כך, לדוגמה, מיוצרת השוואה בין המענה הגנרי המוצע לרוב על-ידי הספק החיצוני למול ייחודיות המענה הצבאי המוכר. פעמים רבות מערימה השוואה זו מראש סייגים על שביעות הרצון מהמענה החדש הניתן לארגון. יתר על כן, לעיתים היא מביאה לדרישה לייצור מענה מותאם בדומה לזה שאילו התרגלו גם במחיר עלויות רבות

נוספות והערמת מורכבות על מערכת היחסים עם הזכיון.

השפעת ניסיון העבר

תפיסת הפוטנציאל או האיום במיקור החוץ קשורה פעמים רבות באופן שבו נחו ניסיונות קודמים בתחום או בתחומים רלוונטיים אחרים. כך, לכאורה, כל מיקור חוץ נוסף מהווה מקרה בוחן משמעותי בעבור ניסיונות אחרים ומכתיב תפיסות ארגוניות כלפי מהלכים עתידיים וקיימים. באופן זה היעדר הצלחה של תהליך מיקור חוץ יוביל לחשש ניכר לפני הרחבתו של התהליך או בחינת אלטרנטיבות אחרות.

פגיעה בתחושת הערך והמסוגלות הארגונית

לבסוף, עלולים תהליכים אלו לייצר פגיעה גם בתחושת המסוגלות הארגונית. הוצאת המשימה מאחריות הארגון, ודאי במקרה שבו המענה החיצוני מהווה אלטרנטיבה מקצועית טובה יותר, הוא אקט בעל משמעות מערערות מבחינה ארגונית שעלול לייצר פגיעה בארגון ובאנשים הממלאים את המשימה וליצור תחושות של חוסר ערך, שאלות על המשמעות של עשייתם עד כה, פגיעה בתחושת המסוגלות הארגונית, כמו גם איום על תחומים נוספים המצויים בזיקה לאלו שהוצאו החוצה.

ט. היבטים תרבותיים של המערך הלוגיסטי

מאפייני המערך הלוגיסטי, משימותיו, גודלו ומיקומו הארגוני, הופכים אותו פעמים רבות לכתובת הברורה ליישומם של תהליכים אלו. ההתנסות השכיחה עם השינויים הללו מובילה להתמודדות מורכבת ולאתגור של הנחות יסוד ארגוניות ולהתבססותן של תפיסות עומק כלפי מיקור החוץ, המסמנות בעיקר סיכונים אך גם הזדמנויות בתוך התהליך. להלן הבולטות שבהן:

מתח מובנה בין תלות לרצון לשלוט

אחד מהאתוסים המרכזיים במערך הצה"ל הוא ההכרח במתן מענה ובהוצאה לפועל של משימותיו. הצורך בויתור על משימות, ברידודן או בהעברתן לידיים חיצוניות, מאתגר ומעמיד בספק את השליטה במשימות ואת היכולת לבצען.

הוצאת המשימה לביצוע על-ידי גורם חיצוני, מערערת את תחושת הביטחון ביכולת לבצע את המשימה ומעמידה במבחן את הצורך הצבאי לשלוט ולייצר ודאות ביכולת ולעמוד במשימה. צורך זה מתעצם אף יותר כאשר מדובר בהיבטים של מתן מענה בחירום.

תהליך זה מייצר מתח ואיום המתעצמים עוד יותר מעצם העובדה שביצוע המשימה אינו מוסדר בתהליכים ובמנגנוני הפיקוח והבקרה הצבאיים המסורתיים, אלא במנגנונים חדשים שאינם תלויים לחלוטין בשליטה פנים-צה"לית. אתגר זה דורש שינוי תהליכי ניהול ותפיסות עומק במסגרת הצה"לית ויכולת לבסס אמון משמעותי יותר במענה

הגדרתה ליבתיות

כאמור, אחת ההגדרות הבסיסיות שבעזרתן בוחרים מה למקר החוצה, קשורה במידת הליבתיות של מושא המיקור. עם זאת, יש לתת את הדעת ליחסיות של מונח הליבה ולכן גם לאופן שבו ניתן להשפיע ולייצר שונות בתפיסה ובהגדרה הארגונית.

כך, הוצאת האחזקה למיקור חוץ היא מסקנה מתפיסת הליבתיות על-ידי גורמי צבא, בעוד בתוך המערך הלוגיסטי משימה זו נתפסת כמשימת ליבה. פער זה בהגדרות מייצר מורכבות ארגונית, מעמיד בסימן שאלה את חשיבות המשימה הלוגיסטית ומאתגר את היכולת לעמוד במשימות הליבה הלוגיסטיות. בפועל מעצים תהליך זה את תפיסת הסיכונים המלווים את תהליכי מיקור החוץ.

י. היבטים תרבותיים כלל צה"ליים

סוג אחד של היבטים מרכזיים המשפיעים על מורכבות קיום הממשק הוא ההיבטים התרבותיים המוטמעים בתוך המערכת הצבאית ואשר מצויים במתח למול שיקולי המערכת הכלכלית החיצונית. בחלק זה אצביע על שלושה היבטים עקרוניים המאפיינים את המערכת הצבאית ומשפיעים על האופן שבו היא מנהלת את תהליכי מיקור החוץ בפרט ואת תהליכי הכלכליים בכלל:

משניות התפיסה הכלכלית

המערכת הצבאית בכללותה אינה מסתכלת על התהליכים המתקיימים והנדרשים בה מנקודת מבט כלכלית גרידא. המתח המתקיים בין השיקולים המבצעיים לשיקולים הכלכליים מבטיח את משניותם של אלו הכלכליים. מתח זה מייצר קושי בסיסי ומהותי ביכולת לנהל באופן מיטבי את הממשק החוץ, התפיסתי וההתנהלותי מול ספק השירות.

עם זאת, ניתן לסמן כמה סייגים לאמירה זו. ראשית, המערך הלוגיסטי, מכוח מקצועותיו ועיסוקיו, מהווה לאורך זמן תווך בין המשק החיצוני לצבאי גם בהיבטים אלו; הוא מחזיק בתפיסה הכלכלית ומנהל באמצעותה את פעולותיו. יתר על כן, ניכר כי בשנים האחרונות השיקולים הכלכליים וההכרח לפעול על-פיהם ולמצוא את היכולת לנהל את המתח בין שני ההגיונות (המבצעי והכלכלי), מתרחבים ומשפיעים יותר ויותר על פעולתו של הארגון.

חשש מאיבוד הנכסים (ידע, כוח ארגוני, יכולת השפעה ורלוונטיות, כח אדם וכדומה)
התרבות הצה"לית ככלל ותרבותו של המערך הלוגיסטי בפרט, מדגישה את הרחבת האחריות והנכסים הארגוניים ככל האפשר (משאבים, משימות וכדומה). הוצאתם החוצה של תחומי עיסוק (בעיקר כשהם מקצועיים), מייצרת איום באובדן וגורמת

לאובדן בפועל של משימות ושל אלמנטים המקיפים אותן – כלומר הידע המוחזק בארגון סביב תחומי המשימות וההתמחות בהם. יתר על כן, היא מייצרת איום באובדן כוח האדם (אם בשל חוסר עניין במשימות הנותרות בארגון ואם במעבר לספק האזרחי), וכן בצמצום של יכולת השפעה והרלוונטיות המתקיימות לרוב דרך המשימה והאחריות עליה.

ערעור זה על ליבתיות המשימה הלוגיסטית ומיקורן החוצה של משימות שונות, מעצים מורכבויות ארגוניות הנגזרות ממנו. כך, למרות היותו של המערך הלוגיסטי למוד שינויים ותהליכי מיקור חוץ, ניכר כי מתקיים קושי משמעותי להיפרד מתפקידים ומהאחריות על תחומי עיסוק גם אם הפכו להיות מכבידים, גם אם אינם מבוצעים במסגרת הצבא בצורה האופטימלית ועל אף שמתקיימת בעבורם אלטרנטיבה אזרחית טובה.

תרבות של שינויים

התרבות הצבאית בנויה על תהליכים קצרים המוכוונים ללחימה ולהיערכות אליה. רעיון זה משליך על היבטים שונים כמו אורך הקדנציות, תכנון שגרה, יכולת השפעה של מפקדים וכיו"ב. פעמים רבות אינו תואם היגיון קצר טווח זה את טבעה של פעולת מיקור החוץ וגורם להשפעות שונות עליה, השפעות ייחודיות לארגון הצבאי. בין ההשפעות בולט בהקשר זה מקומה של ההיררכיה הצבאית במסגרת קבלת ההחלטות והאג'נדה/ התפיסה האישית של מפקדים המתחלפים תכופות.

השינויים התכופים בשדרת הפיקוד הצבאית, שבמסגרתם חלק לא מבוטל מהתהליכים המתרחשים הם בני שינוי (ודאי בהיעדר שיקולים כלכליים דומיננטיים), מאפשרים מרחבי השפעה משמעותיים למפקדים, לניסיונם ולתפיסותיהם הפיקודיות.

היעדרן של תפיסת המשכיות ומחויבות לתהליכים לאורך זמן, משמרות חוסר יציבות בתהליכים ומערערות את היכולת ליצור מדיניות ברורה ומענה יציב לתחום, עובדה שמשפיעה גם על עלויות מיקור החוץ, האמון בין הגופים, שביעות הרצון של מקבלי השירות וכיו"ב.

השפעתו של מתח זה נראית גם על תפיסת המומחיות הנדרשת לטובת ניהול וניסוח הממשקים המתקיימים בין הספקים לצה"ל. השפעת הקדנציות הצבאיות הקצרות פוגעת ביצירת מומחיות והמשכיות בבניית החוזים ובניהול היחסים מול נותני השירות, בעוד הצד המבצע, נותן השירות, הוא גורם אזרחי המומחה בתחום בכל רבדי ומורכבויותיו.

התחלופה המהירה של בעלי תפקיד, גם מקשה על למידה ועל התפתחות לאורך זמן באופן הביצוע של תהליכי מיקור החוץ, מקשה על ייעול תרחישי "ניסוי וטעייה" ועל יצירת תרגולת שבה תהליך מסוים מלווה לכל אורכו על-ידי מומחה מקצועי אחד.

יא. יחסי הגומלין ספק-צה"ל

כפי שעולה מהתיאור הקודם, ניכר כי תפיסות העומק בארגון כלפי מיקור החוץ מעמיסות על שיתוף הפעולה בין הגופים בהיבטים רבים המקשים על קיומה של מערכת זו באופן תפיסתי וביצועי בפועל. זאת, יש לציין, למרות ההבנה הבסיסית והרווחת בארגון שעל-מנת לקיים שיתוף פעולה פורה ויעיל לאורך זמן נדרש מאזן של רווח משני הצדדים. להלן כמה דוגמאות:

חוסר אמון מובנה – הספק כ"אויב"

חלק מההתנהלות המובנית מול הספק החיצוני מתקיימת תחת מעטה של חשש, של חוסר אמון ושל הכרח. ככזו היא מלווה במנגנוני פיקוח האמורים לייצר גבולות ברורים להתנהלותו של ספק השירות, תוך יצירת מערכת קנסות על סטייה ממנה. על פניו, נראית כאן זליגה של תפיסות מעולם הלחימה לעולם ההתקשרויות. היעדר האמון ותפיסת המאבק הקבועה, מעמעמים את היכולת לראות את הפוטנציאל בתהליך וליצור מערכת יחסים של win-win הנדרשת לטובת קיום שת"פ מוצלח.

מקסום רווחים או לא "לצאת פראיר"

התפיסות כלפי הספק ויחסי הגומלין עימו אינן מנותקות מהתרבות הישראלית, ובמסגרתן גם בולט הרצון להימנע מ"לצאת פראיר". במקרה הנוכחי, מחוזקת תפיסה זו על-ידי ההקשר הארגוני והעוגן המיוצר כתוצאה מהניסיון הצבאי. כך, לדוגמה, נראה כי הצורך לשלם על שירותים שניתנו בעבר ללא תשלום מייצר ציפייה לקבלת שירות שהוא טוב יותר ולמקסם עד כמה שניתן את המענה הניתן. לעיתים ציפייה זו אינה ריאלית, מנפחת עלויות ופעמים רבות עלולה להביא לקושי בניסיון לגבש פעולה שהיא רווחית ומתאימה לשני הצדדים.

עוצמת וגודל הארגון המכתיבים היעדר הדדיות בדרישות

עוצמתו של הצבא כארגון מכתיבה פעמים רבות תפיסה לפיה יוכל להכתיב ולהתאים את המענה שיקבל בהתאם לרצונו, גם במחיר לחץ המופעל על הספק האזרחי. תפיסה זו יוצאת מתוך הנחה כי המשק הפרטי ירצה לעבוד עם צה"ל בכל מחיר בשל גודלו של הארגון, עוצמתו והפוטנציאל המגולם במתן שירותים לו.

היעדר הדדיות כוחני זה מכתוב פעמים רבות ציפייה חד-צדדית לגמישות מרבית מצד הספק והתאמה מוחלטת לתנאי הארגון, ומצד אחר מצמצמת נכונות להגמשת דרישות מצד הצבא. יתר על כן, לרוב מוצגת דרישה כלפי הספק לעמידה בפיקוח קפדני ובחינה של עמידה בכללים נוקשים ללא חריגה מהם.

שימור תפיסה זו מכביד על היכולת לייצר יחסי אמון הנדרשים לטובת ניהול תהליך מיקור חוץ מוצלח ובנייה של רווח הדדי ממנו.

יב. סיכום, המלצות וכיוונים להמשך

לסיכום, במאמר זה הצגנו את פעולת צה"ל בניהול משקיו הלוגיסטיים כתנועה קבועה על הציר שבין קיום משק עצמאי פנימי ובין הסתמכות על משאבים חיצוניים. במסגרת תנועה זו מתקיימת מערכת יחסים ארוכת שנים ורבת שינויים בין המערכת הצבאית למגזר העסקי במתן מענה לוגיסטי לצבא.

לאורך השנים הובילו תהליכים כלכליים וארגוניים שונים למעבר מיכולתו של צה"ל לתת מענה לוגיסטי פנימי מלא לעצמו, שנבנה בהיעדר אלטרנטיבות במגזר הציבורי (כפי שהותווה עם הקמתו של הארגון), אל צמצום הדרגתי ביכולת למתן מענה פנימי מיטבי למערכת. בין תהליכים אלו ניתן למנות את פעולות הקיצוץ בצבא, מיקומה של הלוגיסטיקה בלחימה, התפתחות המגזר הציבורי התומך ומייצר תחרות למערכת הלוגיסטית הצבאית ועוד. יתר על כן, מיצובו הארגוני של המערך הלוגיסטי מחוץ לליבת הלחימה, סייע, בדומה לתהליכים האחרים, לסמן את המענה הלוגיסטי הצבאי כפוטנציאל למיקור החוץ.

התהליכים השונים של הביצוע בפועל של מיקורי החוץ, שונים מאוד זה מזה מבחינת תוכן, רצינות, סיבה לקיומם, תפיסת הפעלה, תפיסת הצלחה ואורך קיומם. יחד עם זאת, ניכר כי מוטמעות בכולם תפיסות עומק של הארגון כלפי מיקור החוץ, כלפי הגורמים האזרחיים האמורים למלא את התפקיד וכלפי האופן שבו אמור מיקור החוץ להיות מנוהל. אלו, יש להניח, קשורים למניעים העומדים בבסיס היציאה למיקור החוץ, למידת ההצלחה של תהליכים אלו ושל תהליכי מיקור חוץ בכלל ולתרבות הארגונית הצבאית.

עוד נראה כי שיקולים רבים שאינם מקצועיים וכלכליים גרידא משחקים תפקיד משמעותי בתהליכי מיקור החוץ השונים – ביניהם פעולה תגובתית לנוכח אילוצים משאביים, היבטים תרבותיים, היבטים מבצעיים, ניסיון העבר, עוצמה ומיקום ארגוני, שיקולים חיצוניים מתערבים וכדומה. השפעות שונות ומגוונות אלו, המעורבות בתהליכים הללו יותר מאשר בגופים אחרים, מעמיסות ומקשות על היכולת לנהל תהליכים אלו באופן מיטבי.

בעת הנוכחית, תהליכי מיקור החוץ, כמקרים פרטיים וכתפיסה, מצויים עדיין בתהליך של למידה ארגונית לאורך זמן. תהליך זה מביא לאורך הדרך ללמידה ולהפקת לקחים מתהליכים קודמים, אך ניכרת בו עדיין, לפחות להבנתנו, תפיסה תגובתית ונקודתית של התאמה הדרגתית ופתרון בעיות נקודתי. בין היתר, ניתן לתלות תהליך זה בהבדלים הבין-תרבותיים העמוקים והמהותיים בין הגופים ובמשמעויות הנגזרות מהבדלים אלו בהיבטיו השונים של מיקור החוץ.

חשיבותו של הנושא וההנחה כי הארגון הלוגיסטי והצבאי יידרש להרחבת העיסוק בו, מחייבות הסתכלות מעמיקה על התהליכים והמנגנונים התומכים במיקור החוץ ועל השלכותיהם הארגוניות הצפויות. תהליכים אלו גם דורשים קידום חשיבה למציאת הדרך לביצועם באופן מיטבי יותר.

להלן כיוונים אפשריים:

1. מניעים

מעבר מחששות לזיהוי הזדמנויות

התפיסה הארגונית הרואה בתהליכי מיקור החוץ – אילוץ, מייצרת פעמים רבות דפוסים נמנעים ומתנגדים שאינם מאפשרים לנצל את תהליכי מיקור החוץ כמינוף לרווח, ללמידה, למקסום רווחים ולפעולה משותפת, גם אם ניסיונות אלו מתרחבים במערכת עם הזמן.

השימוש במהלכים אלו לטובת הסתכלות פנימה על הארגון ולשיפור התהליכים בו, מחייב שינוי תפיסתי עמוק וסימון ההצלחות שהביאו להרחבת הנכסים ויכולות הארגון. אלו יאפשרו, לאורך זמן, חשיבה אחרת על מקסום רווחים משותפים שתבוא על חשבון החשש הארגוני.

מבנה משאבי האנוש (משא"ן)

בהקשר זה יש לסמן בנפרד את האיום בתחום המשא"ן והשלכות מהלכים אלו על מבנה כח אדם המועסק בארגון ועל היקפו. האיום על כח אדם והפחתת הצורך בכוח האדם הארגוני, מהווה שיקול משמעותי המעודד פעמים רבות התנגדויות אישיות וארגוניות למהלך. גם בהקשר זה יש לבחון את יכולות המערכת לנצל את ההזדמנויות העומדות בפניה כהכשרת כח אדם הנדרש למשימות החדשות, כיצירת הסכמים לניוד בתנאים מותאמים של כח אדם רלוונטי לספקי השירות, כיצור תפקידים חדשים מותאמי הכישורים הנדרשים לתהליכים אלו וכדומה.

2. היבטים תרבותיים

מיקור חוץ וניהול שת"פ כמקצוע

המגוון העצום של תהליכים ושל תחומים שונים שבהם מבוצע מיקור החוץ, כמו גם הצורך לייצר מומחיות בניהול החוזים, בעיצוב התהליכים ובניהולם, כל אלה דורשים מסגור של תפקידים ייעודיים שיאפשרו התמחות ופיתוח מקצועי רלוונטי, ייצור מוקדי ידע ושימור ידע רלוונטי שאינם תלויים בתחלופה המתמשכת בארגון הצבאי. מדובר בהתמקצעות שאינה חוזית בלבד, אלא דורשת הבנה עמוקה של שני המגזרים, יכולת לפעול בשניהם ולשמש כגשר ביניהם.

ביטחון במענה לחירום

סוגיית החירום, והחשש מתלות במגזר האזרחי במהלך אירוע חירום, מהווה גם היא קושי מובנה בניהול הממשק עם ספק השירות. לטובת גישור על חששות אלו, יש לגבש תהליכים שונים כדי ליצור "ודאות" ביצוע שאינה נשארת בהיבטים החוזיים בלבד, אלא נשענת על אמון ועל שיתוף פעולה פורה בין הגופים לאורך זמן. במסגרת זו נדרשת פעולה לטובת הקניית תפיסה שלפיה האינטרס הכלכלי של חברות אינו מעומעם במהלך אירוע לחימה.

3. יחסי גומלין

יצירת תפיסת רווח משותפת

יצירת הבנה של חשיבות הפעולה המשותפת כמובילה לרווח בעבור שני הצדדים. כיום, תפיסות הבסיס הרווחות יותר סביב תהליכי מיקור החוץ, הן אלו המסמנות את הבחירה בזול ואת מקסום הרווחים. ההבנה של החשיבות ביצירת שיתוף פעולה רווחי לשני הצדדים אמנם קיימת ומוחזקת במערכת, אך עדיין לא מהווה את אחד הקריטריונים המובילים בקרב שיקולי הבחירה במיקור החוץ. החיזוק של תפיסה זו וההקפדה החוזית עליה, יוכלו להיות צעד משמעותי לקראת התמודדות עם חלק ניכר מהמתחים בין הגופים ועם היעדר האמון ביניהם.

למידת שפה ושיח

ההתנהלות למול ספק השירות החיצוני – מתהליך ניסוח החוזה ועד לעבודה היום-יומית המשותפת – דורשת פיתוח שפה משותפת ו"תרגום סימולטני" בין שני הגופים. דבר זה מחייב תהליכי הכנה ולימוד בשני הגופים לטובת ייצור יכולת לשיח ברור, גלוי ומובן ביניהם.

בין היתר, נדרש גיבושם של תהליכי למידה בכל הרמות לטובת פיתוח היכולת לנהל ממשק מתוך הבנת השפה, ההתנהלות, הגבולות וכדומה. קיום תהליך לימוד והכשרה זה נדרש בכל הרמות ובכל הגופים המהווים חלק מניהול שותפות זו.

מקורות

1. ברודט, ד', בירן, א', ליפקין שחק, א', אורון, ח', בלינדה, ה', וילן, א', ירון, ע', נויבך א', שהם, א', בועז, ד', טישלר, א' וולמן י' (2007). **רפורמה בתקציב הביטחון**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
2. גל-נור, י' ופז-פוקס, א' (2015). **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**. מכון ון-ליר.
3. גפן, ע' וציוני, ד' (2012). **אני ואתה נשנה (כי לבד לא נצליח) – על יצירת שיתופי פעולה אפקטיביים כדי להצליח, ובודאי כדי לשרוד**. סטטוס, 13–17 מרס 2012.
4. וינדזברג, ר' (2015). **הכל פרסונלי ומה שלא פרסונלי הוא אישי – האמנם? שיתופי פעולה בין ארגונים במבצע צוק איתן כחקר מקרה** (מסמך פנימי). צה"ל: ממד"ה.

5. זולר, א' (עורך) (2005). **יום עיון – מיקור חוץ משימות בצה"ל ניסיון עד כאן ומבט לעתיד** (מסמך פנימי). צה"ל.
6. זיידמן, ג' (2014). **צבא והפרטה. משפט ועסקים**, יז, 15–339.
7. חבר, ש' (2015). **תיאוריות כלכליות-פוליטיות של ההפרטה**. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**, מכון ון-ליר.
8. חבר, ש' (2015). **הפרטת הביטחון**. בתוך י' גל-נור וא' פז-פוקס (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי**. מכון ון-ליר.
9. חסון, י' (2006). **שלושה עשורים של הפרטה**. מרכז אדוה.
10. כ"ץ, י' (1997). **הפרטה בישראל ובעולם**. הוצאת פקר.
11. לבון, א', מרום, ה', עיאש, ד'וברנבוים, א' (2012). **"פרויקט אביב" מודל חדש למיקור חוץ של שירותי הרפואה לחיילי צה"ל המשרתים במרחב העורפי**. **הרפואה הצבאית, כרך 9, חוברת 2 (26)**.
12. לבקוביץ, ז' (1988). **התפתחות אגף האפסנאות והמערך הלוגיסטי בצה"ל 1949–1966**, מורשת אג"א, כרך ב'. הוצאת מערכות.
13. לוקר, י', שפרן, ע', דומנייני, א', אקרמן, י', ברוך, ד', לוי, ע', כרמי, ר'וזילברפרב, ב' (2015). **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון**. מדינת ישראל.
14. מבקר המדינה (2004). **אזרח משימות במערכת הביטחון**. בתוך **דוח שנתי 55א'**. מבקר המדינה.
15. ספראי, מ' (2003). **השינוי הכפוי? התמודדות צה"ל עם קיצוץ תקציבי בשנים 3–1952**. צה"ל: ממד"ה.
16. ספראי, מ' (2004). **השינוי המתעתע: תהליך ההתמקדות בלחימה בשנת 1953**. צה"ל: ממד"ה.
17. ספראי, מ' (2005). **"הנשק הסודי": ניהול הגבולות המשאביים של צה"ל לאורך השנים**. צה"ל: ממד"ה.
18. פבר, ע' (2015). **סיפור ב"זיג זג" – מיקור פנים חוץ בשירותי רפואה** (מסמך פנימי). צה"ל: משר"פ.
19. פוגל, א', וינדברג, ר' ויום טוב, ל' (2004). **כשמיקור החוץ נכנס פנימה**. **דילמות מנהיגותיות וניהוליות של מפקדים בניהול מיקור חוץ** (מסמך פנימי). צה"ל: ממד"ה.
20. פז-פוקס, א' ובן שמחון פלג, ש' (2013). **בין הציבורי לפרטי: הפרטות והלאמות בישראל – דוח שנתי 2013**. מכון ון ליר.
21. צה"ל, אט"ל, תוא"ר, ענף התפיסות והתורות הלוגיסטיות (2010). **תלקיט - מיקור חוץ בצבאות נאט"ו ומבט על מיקור חוץ בצה"ל** (מסמך פנימי). צה"ל.
22. צה"ל (2014). **דוח הצוות לבחינת הפרטת משקים ומערכים בצה"ל בראשות האלוף יאיר נווה** (מסמך פנימי). צה"ל.
23. שיינין, י' והרצוג ח' (2007). **התייעלות צה"ל באמצעות מעבר למיקור חוץ - מצגת לכנס הרצלייה**. המכון הישראלי לתכנון כלכלי.
24. שניר, ז' (2005). **אזרח מול חייל**. בתוך זולר, א' (עורך), **יום עיון – מיקור חוץ משימות בצה"ל ניסיון עד כאן ומבט לעתיד** (מסמך פנימי). צה"ל.
25. א' (2010). **הפרטה – סקירה תיאורטית והיסטורית**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

