מכון ון ליר בירושלים
THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE
معهد فان لير في القدس

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

נייר מדיניות

הפרטת המחסומים בגדה המערבית וברצועת עזה

שירה חבקין, פברואר 2014

תקציר

תהליך הפרטת המחסומים, או כפי שמכנים אותו מתכנניו – אזרוח המעברים, מבוסס על החלטת ממשלה משנת 2003. שלוש שנים לאחר מכן, בינואר 2006, הופרטה לראשונה הפעלתם של ארבעה מחסומים מרכזיים בגדה המערבית וברצועת עזה, הרחק מעין המצלמות וכמעט בלי לעורר דיון ציבורי. גם כיום, עשור לאחר ההחלטה ולמרות העניין הציבורי הרב בסוגיות הקשורות לכיבוש ולענייני ביטחון, מעטים יודעים שרוב מחסומי הכניסה לישראל אינם מופעלים עוד אך ורק על ידי חיילים ושוטרים, אלא משתתפים בהפעלתם עובדי קבלן המועסקים דרך חברות אבטחה פרטיות.

הפרטה והעברת משימות לידי עובדי קבלן בדרך של מיקור חוץ בלא כל דיון ציבורי מעלה שאלות רבות הנוגעות להיגיון המנחה את תהליכי ההפרטה בתחומי הביטחון, ולפרדוקסים הטמונים בו. בנייר מדיניות זה אשאל כיצד ובאיזו מידה הועברה הפעלת המחסומים, המתוארת לרוב כמשימת ביטחון מרכזית של שמירה ופיקוח על גבולות המדינה, לידי השוק הפרטי; אתחקה אחר ההיגיון שהביא לשינוי זה, אחר מטרותיו ואחר תוצאותיו בפועל; ואבחן את ההפרטה ביחס למטרות שנועדה לקדם, ובפרט ייעול, חיסכון, שיפור המקצועיות של מפעילי המחסומים וצמצום החיכוך בין ישראלים לפלסטינים. ממצאי המחקר מעידים על מגבלות ההפרטה בכל הנוגע לקידום מטרות אלו ועל הכשלים המובנים שבבסיסה. המחקר מראה שאמנם ההפרטה לוותה בריכוז סמכויות וייעול חלקי של הליכי הבידוק, אך שינוי זה אינו נובע מההפרטה עצמה, והיה יכול להיעשות גם במסגרת צבאית או ציבורית. מלבד זאת ניכר קוצר ידה של ההפרטה בקידום דה-מיליטריזציה של המחסומים והפיכתם לאתרים אזרחיים ניטרליים.

1. רקע ונתונים

א. התפתחות מערך המחסומים בגדה המערבית ותפקיד מחסומי הגבול

המחסומים משמשים אמצעי מרכזי לשליטה, לפיקוח ולהגבלת תנועתם של פלסטינים בשטחים הכבושים ובין השטחים לישראל. אף שמחסומים שימשו את הצבא עוד מראשית ימי הכיבוש, תפקידיהם, צורתם ואופני הפעלתם השתנו לבלי היכר בשנות הכיבוש ובייחוד בעשור האחרון. כיום נוכחות המחסומים נראית כה מובנת מאליה, שאפשר לשכוח שעד ראשית שנות התשעים לא היו מחסומי גבול קבועים בין שטחי ישראל לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. במשך יותר מעשרים שנה, היתר מעבר כללי אִפשר לפלסטינים להיכנס לישראל בלא הגבלה. בשנת 1987, ערב פרוץ האינתיפאדה

*מחקר המדיניות נכתב במסגרת מיזם של מרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים בנושא אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה. המחברת מבקשת להודות לחוקרי מרכז חזן במכון ון ליר, ד"ר אמיר פז-פוקס ופרופ' יצחק גל-נור, וכן לפרופ' ניב גורדון ולמעיין גבע על הערותיהם המועילות.

הראשונה, יותר משליש מכלל המועסקים הפלסטינים עבדו בישראל.[1] בהיעדר מכשולים קבועים במרחב והגבלות מינהליות על תנועתם של פלסטינים, המחסומים שימשו בתקופה ההיא בעיקר אמצעי למעצר מבוקשים וכלי להפגנת שליטה.

השינוי בתפקיד המחסומים החל בשנים 1991–1993, עת בוטל היתר הכניסה הכללי ומדינת ישראל הכריזה לראשונה על סגר כולל על שטחי הגדה והרצועה. בתקופה זו החלה ישראל להנהיג מדיניות הכוללת הטלת סגרים ארוכים, לצד חלוקת אישורים פרטניים לפי קריטריונים נוקשים. תהליך השלום, שהתבסס על עקרון ההפרדה ההדרגתית בדרך לפתרון פוליטי בדמות שתי מדינות, ובפרט הסכם פריז, אשר נועד להסדיר את ההיבטים הכלכליים של היחסים בין הישראלים לפלסטינים,[2] חיזקו מגמות אלו. מחסומי הגבול נעשו בהדרגה אתרים מרכזיים במערך הפיקוח של ישראל על תנועתם של בני אדם ושל סחורות בין ישראל לשטחים. מדיניות הסגרים וההיתרים הפרטניים הגבילה לראשונה את התנועה במרחב, והפכה את מחסומי הכניסה לישראל לנקודות האכיפה של ההגבלות החדשות על תנועתם של פלסטינים. ברצועת עזה ההצהרות בדבר מדיניות ההפרדה לוו בבנייתה של גדר מערכת, ואילו בגדה המערבית נותר הגבול חדיר ובלתי קבוע עד ראשית שנות האלפיים.[3]

השלב הבא בשינוי תפקיד המחסומים התרחש בשנים שלאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה ועם הכרזת ישראל על מדיניות הפרדה חד-צדדית. בשנים 2001–2003 החל פרויקט ההפרדה לקרום עור וגידים, והחל סימונו של קו הפרדה מוחשי יותר בין השטחים הישראליים לפלסטיניים. פרויקט זה בא לידי ביטוי ממשי עם בנייתה של "גדר ההפרדה" (החומה) בגדה המערבית, פרויקט הבנייה הגדול ביותר של מדינת ישראל מאז הקמתה.[4]

בניית החומה (אף שלא הושלמה מעולם), וכן מדיניות הסגרים התכופים בשנים אלו וההחמרה בקריטריונים לקבלת היתרי כניסה לישראל,[5] עשו את המחסומים, ובפרט את אלו הממוקמים לאורך קו התפר, לאתרים בעלי חשיבות אסטרטגית רבה. בשנות האלפיים הפכו מחסומי הכניסה לישראל לנקודות שבהן מתממשת מדיניות ההפרדה כמנגנון שליטה, פיקוח וסינון היוצר הפרדה בין האוכלוסיות ובכך מוציא לפועל את המשך הכיבוש ויחסי השליטה.

משהיו מחסומי צה"ל לאתר מרכזי ביחסים בין הישראלים לפלסטינים, העניין בדרך ניהולם הלך וגבר. זרועות הביטחון, ארגונים אזרחיים ישראליים ובין-לאומיים וממשלות זרות החלו לעקוב אחר המתרחש במחסומים ולבקר את דרך הפעלתם. ראוי לציין, בין היתר, את תנועת הנשים "מחסום ווטש", העוקבת מדי יום אחר המתרחש במחסומי הגדה, שהוקמה בשנת 2001; את מינוי ועדת שפיגל מטעם משרד הביטחון לבדיקת נושא המחסומים; ואת העדויות, הסרטים והכתבות הרבים על אודות

---

[1] בשנת 1987, 39% מהפלסטינים המועסקים עבדו בישראל. אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן, **עובדים וזרים**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2008, עמ' 61.

[2] הסכם זה עיקרו ההכרזה על מעטפת מכס משותפת ועל הצורך להעביר מס שגבתה ישראל על מוצרי יבוא לידי הרשות הפלסטינית, שהייתה לשותפה רשמית של ישראל.

[3] ראו למשל דוח מבקר המדינה לשנת 1997: "במהלך שעות הבוקר ואחר הצהריים ניתן לצפות בהולכי רגל ובכלי רכב החוצים את מרחב התפר במרחק של מאות מטרים ולעתים אף עשרות מטרים מהמחסום, בלא כל מניעה ובדיקה. בתשובתו מנובמבר 1997 ציין צה"ל, כי הואיל וקו התפר הינו מושג מופשט, ואינו מסומן בשטח על ידי גדר או קו הפרדה מוחשי אחר, אין למעשה אפשרות למנוע מעבר אנשים מצד אחד של הקו לצדו השני. לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת ההיערכות הקיימת, שבה הפעילות הביטחונית שמקיים צה"ל בין המחסומים אינה מספקת, תרומתם של המחסומים הפרוסים לאורך מרחב התפר, בכל הקשור למלחמה בפח"ע ובפעילות הפלילית, קטנה ביותר". **דוח שנתי 48 לשנת 1997**, ירושלים: מבקר המדינה, 1997, עמ' 1024. http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=147&id=134&contentid=&parentcid=undefined&sw=1920&hw=1010 (אוחזר ב-10.4.2014).

[4] שאול אריאלי ומיכאל ספרד, **חומה ומחדל**, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2008.

[5] ראו למשל: הדס זיו, "בירוקרטיה בשירות הכיבוש: מפקדות התיאום והקישור", **מחסום ווטש ורופאים לזכויות אדם**, 2004. http://www.phr.org.il/uploaded/%D7%91%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%A7%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%94%20%D7%91%D7%A9%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%94%D7%9B%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A9%202004.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

העיתונאי חיים לוינסון מנה לא פחות מ-101 סוגי היתרים שונים לשם כניסה לישראל. חיים לוינסון, "המנהל האזרחי מציג: 101 היתרי כניסה לפלסטינים", **הארץ**, 24.12.2011.

המחסומים שהתפרסמו בכלי התקשורת הישראליים והבין-לאומיים.[6] בביקורת שהשמיעו הגופים השונים חזרו ועלו, במידה רבה, אותן טענות: נטען שהחיילים אינם מקצועיים דיים, שהנהלים אינם ברורים ושהפעלת המחסומים שרירותית ואקראית, ולמעשה – שהמחסומים מנוהלים באופן חובבני בידי חיילים זוטרים. הפער בין צורת הניהול המאולתרת ובין החשיבות החדשה של מחסומי הכניסה לישראל הלך ונעשה מובהק.

ביקורת זו הייתה בין הגורמים שהובילו להחלטת הממשלה משנת 2003 בדבר רפורמה כללית במבנה מחסומי הכניסה לישראל ובצורת הפעלתם. רפורמה זו נועדה לשנות מן היסוד את דרך הניהול של המחסומים ולהעבירה לידי חברות אבטחה פרטיות; להחליף את המבנים הצבאיים המאולתרים במבני קבע מסודרים; ולהטמיע ציוד טכנולוגי חדיש המייעל את הבדיקה הביטחונית.

בשנת 2005 הוקמה יחידת סמך חדשה במשרד הביטחון ששמה "מינהלת המעברים" (ב-2010 שונה שמה ל"רשות המעברים"), ועליה הוטלה האחריות להפעלתם של מחסומי הכניסה מהגדה המערבית ומרצועת עזה לשטח ישראל. דוח משרד הביטחון מ-2006 קובע: "הקמתם והפעלתם של 33 מעברים יבשתיים משטחי הרשות הפלסטינית למדינת ישראל ולהיפך, תאפשר תנועה נוחה ומהירה יותר של הולכי רגל, רכבים וסחורות. המעברים מיועדים לרווחת התושבים ולשימור מרקם החיים שלהם, והם אמורים להחליף את המעברים הזמניים המאוישים ומוחזקים היום על ידי צה"ל".[7] על פי מרכז המידע והמחקר של הכנסת, מטרותיה הרשמיות של הרפורמה היו "לצמצם את החיכוך הקיים כיום במעברים ולשפר את רמת השירות מבלי שרמת הבידוק תיפגע. המעברים יוגדרו גבולות לכל דבר. דומים בחזותם לטרמינלים מקובלים בעולם. את המעברים תפעיל מינהלת המעברים ואת החיילים יחליפו אזרחים ושוטרים. במעברים ייושמו אמצעים טכנולוגיים מתקדמים שיאפשרו בדיקה ביטחונית אמינה במקביל למעבר מהיר של אנשים".[8]

בסוף 2005 פורסם המכרז הראשון להפעלת המחסומים, ובעקבותיו נבחרו חמש חברות פרטיות שיספקו את כוח האדם לשירותי ההפעלה והביטחון עבור משרד הביטחון: "מודיעין אזרחי", "שלג לבן", "מיקוד", "ש.ב." ו"ארי אבטחה". כיום שתיים מן החברות האלו פועלות במחסומים: מודיעין אזרחי ושלג לבן.

ב. סוגי מחסומי הכניסה לישראל

36 מחסומים מוגדרים מחסומים אחרונים לפני הכניסה לישראל. בשנת 2013, רובם הופעלו בשיתוף עובדי חברות אבטחה פרטיות. מחסומים אלו נחלקים לכמה סוגים לפי הפונקציה שלהם: מחסומים המשמשים למעבר הולכי רגל פלסטינים; מחסומים המשמשים למעבר כלי רכב של ישראלים: תושבי התנחלויות, סוחרים או מבקרים; ומחסומים המשמשים למעבר סחורות. לרבים מהמחסומים יותר מפונקציה אחת.

- 13 מחסומים משמשים לפיקוח על מעבר הולכי רגל פלסטינים ומשמשים בעיקר למעבר עובדים, מתוכם 4 מיועדים לתושבי המובלעות הפלסטיניות שנותקו מהגדה על ידי החומה.
- 17 מחסומים משמשים למעבר ישראלים, כולם בגדה.

---

[6] ראוי להזכיר בעניין זה את שידור הסרט "מחסומים" מאת יואב שמיר בטלוויזיה הישראלית ב-2003. בין ארגוני זכויות האדם המדווחים על הפרות זכויות במחסומים ראוי לציין את בצלם, המוקד להגנת הפרט ו"גישה", וכן ארגונים בין-לאומיים כגון Ocha, Human Rights Watch ו-Amnesty.

[7] **דוח לשנת 2006 לפי חוק חופש המידע**, תל אביב: משרד הביטחון, אגף ארגון בקרה ומינהל, 2006, עמ' 23, http://www.mod.gov.il/pages/about_office/pdfs/200601.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

[8] שרה צוובנר, **מסמך רקע בנושא מעברי הגבול מעזה ומהגדה המערבית**, ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2005, עמ' 3 http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01532.pdf (אוחזר ב-4.5.2015).

- 8 מחסומים משמשים למעבר סחורות, מהם 6 בגדה המערבית ו-2 בעזה.

המחסומים נחלקים לכמה סוגים גם מבחינת מיקומם הגיאוגרפי ורמת ההפרטה של פעילותם. ארבעת המחסומים בכניסה לרצועת עזה ניצבים כולם לאורך הקו הירוק. מחסום ארז, הגדול בהם וזה שיועד למעבר הולכי רגל פלסטינים, היה בין הראשונים שעברו רפורמה מקיפה. שלא כמו יתר המחסומים, "טרמינל ארז" נבנה מחדש כמבנה קבוע. באופן אירוני, חודשים ספורים לאחר פתיחתו החגיגית הוכרז סגר כולל על רצועת עזה אשר לווה בהגבלות חריפות על כניסה ויציאה של סחורות, כך שבפועל הטרמינל הבנוי אינו פעיל כמעט ומרבית מפעיליו האזרחיים מטעם חברת שלג לבן הופנו לעבוד במחסומים אחרים בדרום. יתר המחסומים בכניסה לרצועת עזה – מעבר קרני, המשמש למעבר סחורות; מעבר סופה, המשמש למעבר חומרי בנייה; ומעבר כרם שלום, המשמש לצרכים הומניטאריים – פועלים אף הם לפי המדיניות הישראלית, ולכן פעילותם פחתה ולעתים אף הופסקה כליל בתקופות הסגר הממושכות.

32 מחסומי הכניסה לישראל בגדה המערבית ניצבים במרחב התפר, לאורך תוואי חומת ההפרדה. כמו החומה, רוב מחסומי הגדה ניצבים לא לאורך הקו הירוק כי אם מזרחה ממנו, לפעמים סמוך אליו ולפעמים הרחק ממנו, ומקצתם יוצרים מובלעות המבודדות ישובים פלסטיניים שנותרו כלואים בין החומה ובין שאר שטח הגדה. האחריות להפעלה של מרבית מחסומים אלו הועברה בהדרגה לרשות המעברים והפעלתם בפועל הועברה לידי חברות האבטחה הפרטיות. כיום מופעלים רוב מחסומי הגדה על ידי חברת מודיעין אזרחי ורק מחסומי דרום הגדה מופעלים על ידי חברת שלג לבן.

מבין מחסומי הגדה המערבית, מצבם של 19 מחסומי "עוטף ירושלים" ראוי לתשומת לב מיוחדת מאחר שהם נותרו במצב ביניים של הפרטה חלקית. מחסומי ירושלים ניצבים באזור שבין ירושלים המזרחית המסופחת ובין כפרי הגדה ועריה. שלא כבשאר מחסומי הגדה, רבים מהעוברים במחסומים אלו הם תושבי ירושלים המזרחית, תושבי קבע ישראליים אשר מקצתם גרים ממערב לחומה ומקצתם ממזרחה. בגלל מצב סבוך זה, עוד טרם הרפורמה היה המעמד של מחסומי ירושלים שונה מזה של יתר מחסומי הגדה, והם הופעלו בעיקר על ידי שוטרי מג"ב ולא על ידי חיילי יחידות השדה. לאחר הרפורמה, האחריות על מחסומים אלו לא הועברה לידי רשות המעברים כמו בשאר המחסומים, אלא לידי משטרת ישראל. על אף ההכרזות על הכוונה להשלים את "אזרוחם" בעתיד הקרוב,[9] נראה שהתהליך נעצר בעיצומו וזה כמה שנים הם מופעלים על ידי שוטרים, חיילי מג"ב ומאבטחים פרטיים יחדיו.

חשוב להדגיש שרשימה זו עניינה אך ורק מחסומי הכניסה לישראל, שאינם אלא מיעוט מובחן בין כלל המחסומים. לפי דוח סוכנות האו"ם בגדה המערבית, נוסף על מחסומי הכניסה לישראל יש בגדה 62 מחסומים צבאיים המאוישים באורח קבוע, 25 מחסומים צבאיים המאוישים לפרקים ו-436 מכשולים לא מאוישים המפוזרים בכבישי הגדה.[10] מחסומים אלו, הממוקמים בלב השטחים הפלסטיניים, הוקמו כולם על ידי הצבא.

ג. המבנה הארגוני החדש

הפרטת המחסומים לוותה בשינוי ארגוני מקיף, שעיקרו היה הקמתו של גוף ניהול חדש שמטרתו לרכז את משימת הפעלת המחסומים בידיים אזרחיות. רשות המעברים מעסיקה ישירות כמה עשרות עובדי מטה וכן את מנהלי המחסומים וקציני הביטחון. עם זאת, מספר עובדי המדינה המועסקים ישירות בידי רשות המעברים צומצם למינימום, ואילו מאות העובדים המפעילים את המחסומים מועסקים ברובם

[9] משרד ראש הממשלה: אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, "הערות רה"מ לדוח מבקר המדינה 61א", מרץ 2011, http://www.pmo.gov.il/BikoretHamedina/files/hearot_61a.PDF (אוחזר ב-10.4.2014).

[10] United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Special Focus, West Bank Movement and Access Update", August 2011 http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_movement_and_access_report_august_2011_english.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

הגדול בתור עובדי קבלן על ידי חברות אבטחה פרטיות. חברות האבטחה, כמו חברות אחרות שמבקשות לחמוק מהחקיקה המגבילה את ההעסקה על ידי חברות כוח אדם, מוגדרות חברות מספקות שירותים.[11] הן נבחרות במכרז מדי כמה שנים כספקיות שירותי אבטחה ובידוק עבור משרד הביטחון וממונות על העסקת מפעילי המחסומים. אלו נחלקים לשתי קטגוריות עיקריות: האחת – מאבטחים המחזיקים נשק ומאבטחים את המקום, ובהם ראשי משמרת הממונים על יתר המאבטחים; האחרת – בודקים ובודקות המופקדים על כל שלבי הבידוק הביטחוני. המכרז מגדיר את הקריטריונים להסמכת עובדים בכל אחת מהדרגות, את רמת ההכשרה הנדרשת ואת הנהלים שלפיהם יתנהל המעבר. במסגרת הרפורמה מונו המשטרה והשב"כ לגופים מייעצים הפועלים לצד רשות המעברים. הם היו שותפים לניסוח המכרז והחוזה עם החברות, ועודם מעורבים בהחלטות בעניין נוהלי המעבר ובפיקוח על התנהלותו.

ה"תמהיל"

הפרטתה של משימה טעונה כהפעלת המחסומים נתפסה כמהלך רגיש העלול לעורר בעיות של סמכות ואחריות, מאחר שמדובר בהעברה של סמכויות שנתונות עקרונית אך ורק בידי המדינה – פיקוח על הגבולות, ההכרעה מי יעבור בהם וסמכויות שיטור – לידי גוף פרטי. מתכנני ההפרטה הביאו בעיה זו בחשבון, והגו פתרונות משני סוגים: הרחבת סמכויות המאבטחים מחד גיסא, והצבת עובדי מדינה בתפקידי ניהול ופיקוח מאידך גיסא. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (2005) מרחיב את סמכויותיהם של מאבטחים במחסומי הגבול כך שיכללו סמכויות עיכוב וחיפוש על גופו של אדם ובחפציו לשם איתור אמצעי חבלה ונשק, דרישת הזדהות ואף עיכוב בכוח עד לבואו של שוטר.[12] ב-2010 התפרסם צו מספר 1665 בדבר הסדרת סמכויות בנקודות מעבר (הוראות שעה), המשלים חוק זה.[13] אך על אף השינוי בחוק והרחבת סמכויות המאבטחים הפרטיים, בישיבות ועדת הכנסת בנושא הבהירו היועצים המשפטיים למשרד הביטחון שאי-אפשר להעביר את האחריות הכוללת על הפעלת המעברים לידי עובדי חברות האבטחה הפרטיות ויש להשאירה בידי נציגי המדינה. על כן נקבע שבכל מחסום יהיה נוכח בכל עת מנהל המחסום, המועסק ישירות בידי רשות המעברים, אשר מתוקף נוכחותו במקום יוכל להאציל מסמכותו על עובדי הקבלן הפרטיים.

בדיון בוועדת הכנסת ב-2005 הסביר ראש רשות המעברים באותם ימים בצלאל טרייבר, בתגובה לחששות שהעלו חברי הוועדה: "במעברים יופעל תמהיל של אנשים, גם עובדי ציבור, מדינה, שוטרים, בהתאם להגדרות התפקידים המתבקשים. כי לא כל דבר, גם על פי הבקשה כאן, לא כל דבר יכולים לעשות אזרחים אלא יש בעלי תפקידים שצריכים לשאת באחריות שהם עובדי מדינה, וזה ימשיך להיות, נציגי המדינה האלה ימשיכו להיות במעברים. שוטרים, חיילים, בעיקר מנהלים עובדי מדינה".[14] כפי שנראה בהמשך, מבנה ארגוני זה, הכולל "תמהיל" של עובדי מדינה, נציגי זרועות הביטחון ועובדי קבלן, אמנם פתר כמה מהבעיות הנוגעות לחלוקת האחריות והסמכות לאחר ההפרטה, אך הוא יוצר בעיות חדשות.

---

[11] מתוך אתר "קו לעובד": "סעיף 12א לחוק קבלני כוח אדם שנכנס לתוקף בשנת 2008 מחייב קליטת עובדי חברות כוח אדם על ידי מזמין השירות לאחר תשעה חודשים, אך החוק אינו חל על עובדים שמועסקים באמצעות חברות שירותים או במיקור חוץ והוא אינו נאכף בחומרה". **קו לעובד**, תופעות בשוק העבודה, עובדי קבלן, www.mat.co.il/nfz (אוחזר ב-19.3.2014).

[12] חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור 2005, ספר החוקים 2022, 8.8.2005, עמ' 758.
http://www.nevo.co.il/Law_word/law14/LAW-2022.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).
ראו גם דוח האגודה לזכויות האדם והאזרח, אן סוציו, "ההפרטה של אכיפת החוק בישראל", **האגודה לזכויות האזרח בישראל**, אוגוסט 2013.
http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2013/10/laworderltd.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

[13] צו זה קובע גם על אילו נקודות מעבר החוק חל. העובדה שהתפרסם רק ב-2010 רומזת שלא היה ברור כלל בידי מי הסמכות בנקודות המעבר עד לשעת פרסום הצו, כלומר מחסומים רבים פעלו במשך ארבע שנים בלא צו שיסדיר את מעמדם.

[14] דברי בצלאל טרייבר, ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 495, 27.7.2005. פרוטוקול זה נגיש דרך מערכת החיפוש בפרוטוקולים של וועדות הכנסת, http://knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx?ComId=5.

אזרוח או הפרטה?

ההבחנה בין המונחים הפרטה, אזרוח ומיקור חוץ, המופיעים בנייר זה לסירוגין, אינה סמנטית בלבד. "אזרוח" הוא המונח שהמדינה ונציגיה הרשמיים נוקטים בתארם את הרפורמה. אך אף שמונח זה רומז שמדובר בתהליך דה-מיליטריזציה, לא נראה שאופיים של המחסומים נעשה אזרחי יותר. גם לאחר הרפורמה, הסמכות העליונה בכל הנוגע להפעלת המחסומים עדיין נתונה בידי משרד הביטחון ובידי שני הגופים המייעצים – המשטרה והשב"כ. למעשה, אף שעובדי חברות האבטחה הם אזרחים ולא חיילים, מדובר בצעירים הלובשים מדים ומחזיקים בנשק, ומבצעים את פעולות הבידוק לפי הוראות זרועות הביטחון ובסמכותן. לפיכך אשתמש במונח זה אך ורק כשאדרש לשיח הרשמי.

המונח "הפרטה", שאשתמש בו כאן בדרך כלל, מדגיש את העובדה שהפעלת המחסומים הועברה במסגרת הרפורמה לידי עובדים שרובם אינם עובדי מדינה. על כן יותר משמדובר בהעברת הפעלת המחסומים לידי גוף אזרחי, מדובר בהעברתה לידי חברות פרטיות למטרות רווח. עם זאת, המונח הפרטה אף הוא עלול להטעות, מאחר שאפשר לחשוב שמדובר בהפיכת המחסום כולו למוסד פרטי למטרות רווח. למעשה מדובר בהפרטה של הביצוע בלבד: הפעלת המחסומים נעשית באמצעות מיקור חוץ (outsourcing), בידי חברות אבטחה פרטיות, ואילו הסמכות להפעלתם, וכן מימון פעילותם, נותרו בידי המדינה, באמצעות רשות המעברים.

2. ארבעה מיתוסים מרכזיים על אודות ההפרטה

הפרטות ומיקורי חוץ נתפסים כאסטרטגיות ניטרליות המבטיחות יעילות, הגברת תפוקה, חיסכון, מקצועיות וארגון טוב ומסודר יותר, או במילים אחרות, ניהול תקין (good management). הפרטת המחסומים נועדה אפוא לשפר את הפעלתם. אולם בה בעת היא נועדה גם לתת מענה לקשיים פוליטיים, על ידי העברת האחריות מהמסגרת הצבאית, המתמחה בלוחמה, למסגרת האזרחית המתמחה בשירות. ההנחה שמדובר ברפורמה שתייעל את ניהול המחסומים מבחינה ארגונית וכלכלית, ותשפר את השירות הניתן לפלסטינים ובה בעת תשמור על הביטחון, מסבירה את השקט היחסי שליווה את התקבלותה. הרפורמה לא נתפסה כמהלך פוליטי רגיש, אלא כשיפור מקובל על הכול, התאמת מוסד מיושן לעולם הניהול המודרני.

בחלק השני של מסמך זה אבחן בזו אחר זו את ההנחות בדבר היעדים שההפרטה אמורה להשיג. תחילה אבחן את ההנחה שההפרטה מאפשרת ייעול, ואציג את גבולותיו של ייעול זה. לאחר מכן אבחן את ההנחה שההפרטה היא חסכונית באמצעות תחשיב סכמטי של עלויות ההפרטה, ואראה שיותר משהיא מקדמת חיסכון, היא מקדמת הגיון שוק ניאו-ליברלי. בהמשך הדברים אברר את ההנחה שההפרטה משפרת את פעילותו של המחסום מבחינה מקצועית, ולבסוף אבחן את ההנחה שהעברת המשימה לידי מפעילים "אזרחיים" משפרת את רמת השירות ומצמצמת את החיכוך בין ישראלים לפלסטינים.

א. מיתוס הייעול

בעקבות התפשטות תפיסת העולם הניאו-ליברלית, רפורמות ארגוניות נעשו נפוצות בקרב חברות פרטיות ובמגזר הציבורי ונתפסות כמקדמות יעילות מטבען. במקרה של הפרטת המחסומים, הגדרת הרפורמה כמהלך של ריכוז סמכויות בידי רשות אזרחית מקצועית סיפקה הצדקה למהלך עוד בטרם נשקלו השפעותיו הקונקרטיות. אך האם אכן מדובר במהלך המקדם ייעול? התבוננות במבנה הארגוני שלאחר האזרוח ובתוצאותיו מראה שהתשובה לשאלה זו אינה ברורה.

ראשית, יש לסייג את הביקורת: לעומת מהלכי הפרטה אחרים, שבהם העברת משימות מידי

המדינה לידי השוק הפרטי כללה נסיגה של המדינה גם מתפקידה כמפקחת, וכך גרמה לדה-רגולציה, במקרה זה השינוי הארגוני לא לווה בהסרת אחריות הפיקוח. בחינת המבנה הארגוני שלאחר הרפורמה מראה שהאחריות הכוללת להפעלת המחסומים נשארה בידי המדינה, והסמכות העליונה בשטח ניתנה בידי עובדי מדינה, אנשי רשות המעברים, המשמשים מנהלי מחסום וקציני ביטחון. הסמכות להגדרת קריטריונים ונהלים להפעלת המחסומים וכן הפיקוח על הפעילות הכוללת נותרו בידי זרועות המדינה, והופקדו בידי נציגים של כוחות השיטור והביטחון, אנשי רשות המעברים, המשטרה והשב"כ. בשל החשש מפני העברת תחום רגיש כל כך לידי חברות פרטיות, מהלך ההפרטה לווה בהגברת הפיקוח של נציגי זרועות המדינה ובקביעת נהלים ברורים להפעלת המחסומים. לפיכך, באורח פרדוקסלי, דווקא מיקור החוץ ריכז בידי המדינה את הסמכויות שטרם ההפרטה הופקדו בידי חיילים זוטרים שפעלו בלא הוראות ברורות, בלא נהלים וכמעט בלא פיקוח. מיקור החוץ העמיד את פירמידת האחריות על רגליה, כך שבעלי התפקידים שבראש הפירמידה נציגי כוחות הביטחון קיבלו את האחריות לקבלת ההחלטות העקרוניות בדבר מבנה המחסום, הליך הבידוק והנהלים, ואילו העובדים הפרטיים הזוטרים, שלא כמו החיילים הזוטרים בעבר, נותרו אחראים על ביצוע המשימות כלשונן ותו לא.

עם זאת, גם לאחר ריכוז המשימות במסגרת המבנה הארגוני החדש, מבחינות מסוימות הסמכויות אינן מרוכזות כלל. למעשה המבנה הארגוני החדש כולל נציגי גופים שונים ובכך דווקא יוצר מבנה אדמיניסטרטיבי סבוך במיוחד שאינו בהכרח יעיל מבחינה ארגונית. ה"תמהיל" של עובדי רשות המעברים בתפקידי ניהול, עובדי קבלן בתפקידי הפעלה ונציגי זרועות הביטחון בתפקידי פיקוח משמעו, במקרים רבים, כפילות תפקידים ובלבול לא פחות מזה שאפיין את פעילות המחסומים טרם ההפרטה. בדוח מבקר המדינה לשנת 2010 נאמר: "הפעלת המעברים באמצעות שלושה גופים הביאה לכך ששלושה מנגנוני ניהול שונים מבצעים פעילות דומה, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות של יעילות מבצעית וארגונית ושל הקפדה על חיסכון".[15] כך גם מתאר את המצב כתב "הארץ" חיים לוינסון:

> חמש שנים לאחר שהוקמה מינהלת המעברים במשרד הביטחון בכוונה להסדיר את פעילות מעברי הגבול והמחסומים על הקו הירוק, מעלה בדיקת "הארץ" כי בפועל השאיפה שגוף אחד ירכז את הנושא רחוקה ממימוש. על הפעלת המחסומים אחראים מספר רב של גופים: צה"ל, מינהלת המעברים, מג"ב ומשטרת ישראל הפועלים לצד גופי מטה כמו המטה ללוחמה בטרור, פיקוד מרכז, המשרד לביטחון פנים, מתאם פעולות הממשלה בשטחים ומינהלת המעברים במשרד הביטחון. הבדיקה מעלה כי הגופים עצמם לא בדיוק יודעים מי אחראי על נושא הפעלת המעברים.[16]

באזור ירושלים, שם תהליך האזרוח נשאר בשלב ביניים, המצב מעורר את הקשיים המובהקים ביותר. במחסומים אלו הבודקים הם חיילי יחידת המעברים של המשטרה הצבאית ואילו אבטחת המחסום נעשית בידי מאבטחי החברה הפרטית מודיעין אזרחי, וכל זאת תחת סמכותו של מנהל מחסום מטעם משטרת ישראל. סדר זה מיתרגם למצב בזבזני ואבסורדי: תפקידם של המאבטחים הפרטיים הוא לאבטח את חיילי המחסום, המופקדים על שמירת גבולות המדינה.

דוח מבקר המדינה לשנת 2010 קובע כי שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים אינו מספק, ובפרט – שיתוף הפעולה בין המשטרה לשב"כ בכל הנוגע לקביעת הנהלים להפעלת מחסומי הכניסה לירושלים לוקה בחסר: "בהחלטה ב'43 נקבע כי שירות הביטחון הכללי (השב"כ) הוא הגוף האחראי להנחות את

---

[15] **דוח שנתי 61א לשנת 2010**, ירושלים: מבקר המדינה, 2010, עמ' 15.
http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_142/ac3f8bcc-6736-4c21-8447-b152b67cd69f/6664.pdf
(אוחזר ב-25.3.2014).

[16] חיים לוינסון, "גוף אחד אמור לתפעל את המחסומים – אך בפועל לא פחות מתשעה עושים זאת", **הארץ**, 12.11.2010, http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1198231.html (אוחזר ב-25.3.2014).

הגופים המפעילים את המעברים בנושא הטיפול הביטחוני בנוסע. ברם, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, נמצא כי זה כארבע שנים מתנגדת המשטרה לקבל מהשב"כ הנחיות בנושא זה לגבי המעברים שבאחריותה. לדבר עלולות להיות השפעות חמורות, והוא אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות מינהל תקין".[17]

יתר על כן, על אף ריכוז המשימות במסגרת הרפורמה וחלוקת אחריות ברורה יותר בין הדרג המחליט לדרג המבצע, מאמץ ריכוז המשימות פסח על תחומים רבים, ובפרט על כמה מהתחומים שהשפעתם על שגרת החיים של הפלסטינים העוברים במחסום רבה במיוחד. כך למשל הבודקים והבודקות המועסקים על ידי חברות האבטחה הפרטיות בודקים את אישורי המעבר של הפלסטיניים במערכת זיהוי ממוחשבת, אשר מתריעה כשהמשטרה או זרועות הביטחון קבעו שיש למנוע את כניסתו של אדם לישראל. הסיבה למניעה מצד המשטרה יכולה להיות תיק חקירה פתוח, הרשעה בעברה בעבר או מידע מודיעיני בדבר מעורבות בעברה פלילית. השב"כ מורה למנוע את כניסתו של אדם כשיש מידע על מעורבותו בפעילות חבלנית עוינת, אך גם, למשל, כאשר קרוב של אותו אדם נפגע בשוגג מפעילות זרועות הביטחון. בנוסף, המניעה הביטחונית משמשת אמצעי לחץ לשם גיוס משתפי פעולה עבור השב"כ, שמנצל את העובדה שמניעת אישור הכניסה לישראל פירושה במרבית המקרים אובדן מקור הכנסה.[18] מעבר לכך, גם בעיות טכניות עשויות להוביל לכך שמערכת הזיהוי הממוחשבת תציג התראה שמשמעה מניעת הכנסתו של אדם לישראל. כך למשל לעתים תופיע התראה בשל צורך בחידוש ה"כרטיס החכם" – הכרטיס המגנטי המכיל את פרטי המחזיק ונדרש ממי שנכנס לישראל באופן קבוע; ועובדי כפיים נדרשים תכופות לחדש את טביעת כף היד הביומטריות שלהם, מאחר שטביעות אצבעותיהם נשחקות עם הזמן בשל מגע עם חומרים הפוגעים בעור והדבר מקשה על קריאתן במכשיר – ופירוש הדבר התראה.

בעת ביקור במחסום תרקומיא המופרט בליווי נשות מחסום ווטש, כמה פלסטינים התלוננו שאף שלדבריהם הם עובדים בישראל זה שלושים שנה, באותו יום נאסר עליהם לעבור במחסום ואישוריהם הוחרמו. תגובתו של מנהל המחסום לשאלות בנושא זה הייתה: "הסלקטורים במחסום לא מפעילים שיקול דעת, הם רואים מה עולה במחשב, אם עולה הערה הם לא יכולים לעשות כלום".[19] אלא שגם מנהל המחסום אינו הגורם הנושא באחריות להחלטה מי יותר לעבור, ולמעשה הגורמים הקובעים זאת אינם נוכחים במקום כלל. ריכוז הסמכויות במסגרת הרפורמה נותר אפוא מוגבל, ואינו כולל את אחד התחומים הרלוונטיים ביותר עבור העוברים במחסום. ה"ייעול" אינו מאפשר לפלסטיני שנאסר עליו לעבור במחסום לקבל מענה במחסום עצמו בדבר הסיבות למניעה או לפעולות שעליו לנקוט כדי להסירה, ועליו לחפש מענה במקומות אחרים. לעתים החיפוש אחר מענה פירושו ימי המתנה ארוכים במשרדי המת"ק (מינהלת התיאום והקישור, השייכת למינהל האזרחי) והפסד ימי עבודה. ריכוז הסמכויות שנלווה למהלך ה"אזרוח" לא פתר אפוא את כל הבעיות הכרוכות בביזור הסמכויות בין גורמי השליטה הישראליים, ובפרט את אלה אשר עניינן פגיעה בפלסטינים והיעדר טיפול יעיל בבעיותיהם.

האחריות המשפטית

אחד התחומים הרגישים ביותר אשר נופלים בין הכיסאות בסבך שנוצר בעקבות מהלך ה"אזרוח" הוא תחום האחריות המשפטית. מבחינה עקרונית, מעמדם המשפטי של נציגי זרועות הביטחון בכל הנוגע

---

[17] דוח מבקר המדינה לשנת 2010 (לעיל הערה 15), עמ' 15, http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_142/ac3f8bcc-6736-4c21-8447-b152b67cd69f/6664.pdf (אוחזר ב-25.3.2014).

[18] דוחות מחסום ווטש בנושא מנועי שב"כ: סילביה פיטרמן, "אסירים שקופים", **מחסום ווטש**, 2007, http://www.machsomwatch.org/sites/default/files/InvisiblePrisoners3.pdf (אוחזר ב 10.4.2014); סילביה פיטרמן,"אסירים שקופים: המשך, לא יודעים מדוע ואין לאן לפנות", **מחסום ווטש**, 2011, http://www.hamoked.org.il/files/2010/12300.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).
ראו גם: יעל ברדה, **הביורוקרטיה של הכיבוש**, ירושלים ותל אביב: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, 2012.

[19] ביקור במחסום תרקומיא בליווי מיכל צדיק, אפריל 2010.

לשימוש בכוח הוא מעמד ייחודי הכולל הגנה ופיקוח מיוחדים. מחד גיסא, אנשי זרועות הביטחון זוכים להגנה מיוחדת מאחר שבסמכותם להשתמש בכוח ואף באלימות מתוקף תפקידם, שלא כאזרחים מן השורה. מאידך גיסא, הם גם נתונים לפיקוח מיוחד כדי למנוע שימוש לרעה בכוח ובסמכות אשר ניתנה בידיהם כחוק. לשם כך קיימים גופים פנימיים בזרועות הביטחון שתפקידם לבחון את התלונות המופנות כנגד אנשיהם, וכן מסגרת משפטית מיוחדת – הדין המשמעתי – לטיפול בעברות כגון ניצול לרעה של סמכות, התנהגות לא הולמת, התרשלות במילוי התפקיד או שימוש לא מידתי בכוח. אף שבפועל המסגרות הייחודיות שנועדו לפקח על התנהגות חיילי צה"ל ביחס לפלסטיניים אינן יעילות,[20] הרי שאין בכך כדי לבטל את הצורך העקרוני בפיקוח – ואין כל פיקוח מסוג זה על העובדים והעובדות של חברות האבטחה. מאחר שעובדים ועובדות אלה אינם מועסקים ישירות על ידי המדינה או זרועות הביטחון, כשמוגשת תלונה נגד מפעיל מחסום פרטי, הסמכות השיפוטית היחידה היא בית דין אזרחי, ולכאורה תלונות אלו יטופלו רק במסגרת הדין הפלילי. אלא שיש כמובן הבדל מהותי בין הפגיעה של אזרח באזרח אחר, ובין פגיעה של מפעיל מחסום באדם המבקש לעבור בו. כדי לעמוד על פער זה די להשוות בין אדם שארנקו נגנב בידי כייס ובין אדם שארנקו נגנב בידי מי שעורך חיפוש בחפציו לפי חוק. המצב במחסום יוצר אי-בהירות משפטית בעניין אחריות המאבטחים והבודקים הפרטיים וכן בעניין חלוקת הסמכות והאחריות בין זרועות הביטחון לעובדי האבטחה הפרטיים.[21] אמנם אפשר להגיש תלונות על התנהגות מפעילי המחסום הפרטיים למשטרה, אשר מוגדרת 'גוף מנחה', אך לא ברור כלל מהי אחריותם החוקית של העובדים הפרטיים, שאינם עובדי מדינה ואינם כפופים למרות יחידות האכיפה הפנים-משטרתיות.[22]

מן הצד האחד נראה שלפנינו צמצום תחום האחריות המשפטית של מפעילי המחסום,[23] ומן הצד האחר אפשר לראות במצב עניינים זה גם הפקרת עובדי הקבלן, שנושאים באחריות הפלילית למעשיהם באופן המאפשר למדינה להתנער מאחריותה כלפי אלו הפועלים מטעמה. אמנם לדברי רשות המעברים האחריות הכוללת על המחסום נותרה בידי משרד הביטחון, אך נראה שאין כל מניעה שזרועות הביטחון יסירו את אחריותן במקרה של תלונה כנגד אחד ממפעילי המחסום ויניחוהו להתמודד עם התביעה הפלילית שתוגש נגדו. עניין זה עלה לדיון בוועדת הכנסת בנושא אזרוח המעברים, כאשר נציג עמותת "צנטוריון" לזכויות עובדי האבטחה ביקש לבחון את נושא ההגנה המשפטית ושאל אם עובדי האבטחה צריכים להיות מבוטחים בחברת ביטוח, כדי להתמודד עם התביעות שעלולים להפנות נגדם. הוא הדגיש בפני הוועדה שמדובר באחד הסקטורים החלשים ביותר במשק הישראלי, ושמדובר בהטלה של אחריות נוספת על עובדים מוחלשים שיכולתם להתגונן מוגבלת.[24] שאלותיו לא קיבלו מענה בישיבת הוועדה, ואף לא בישיבותיה הבאות.

בעיה זו אינה ייחודית לישראל. מדובר באחת הבעיות העולות תדיר בביקורת על הפרטת שירותי ביטחון בעולם. אחד המקרים הידועים בהקשר זה נוגע לעובדי חברת האבטחה הפרטית DynCorps אשר פעלה בבוסניה-הרצגובינה בשנות התשעים. לאחר שעובדי החברה הואשמו במעורבות בסחר בנשים,

---

[20] ראו דוחות עמותת "יש דין", ובפרט: ליאור יבנה, "חקירה לכאורה: כישלון חקירת חשדות לעבירות חיילים נגד פלסטינים", **יש דין**, אוגוסט 2011, Investigation [Hebrew].pdfhttp://yesh-din.org/userfiles/file/Reports-Hebrew/Alleged (אוחזר ב-10.4.2014); וכן **יש דין**, "דף נתונים, אכיפת החוק על חיילי צה"ל בשטחים", ינואר 2013, http://www.yesh-din.org/userfiles/file/datasheets/אכיפת החוק על חיילי - נתוני 2012.pdf (אוחזר ב -10.4.2014). המעקב הרב-שנתי של עמותת יש דין מראה שרק ב-5% מחקירות מצ"ח בעניין עברות לכאורה של חיילים נגד פלסטינים או רכושם מוגש בסופו של דבר כתב אישום.

[21] ראו מקרה דומה הנוגע לסמכויות המאבטחים הפרטיים במזרח ירושלים ולאחריותם: סוציו (לעיל הערה 12).

[22] טלי ניר, "ריכוז מידע משפטי בנושא מגע עם המשטרה", **האגודה לזכויות האזרח**, ינואר 2011, http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/04/EJ-police-zchuton-heb.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

[23] פסיקת בג"ץ דווקא קבעה תקדים ולפיו ניתן להרשיע אדם שאינו עובד ציבור, במקרה האמור מאבטח פרטי, בעברה של קבלת שוחד. ראו דנ"פ 24/08 מ-10.1.2008, ודנ"פ 10987/07 מ-19.11.2007, מדינת ישראל נגד ברק כהן. ראו גם פרסומי האגודה לזכויות האזרח בישראל בנושא: http://www.acri.org.il/he/1829 (אוחזר ב-10.4.2014), וכן שמואל מיטלמן, "פסיקה: עברת שוחד גם למי שלא עובד ציבור", **מעריב**, NRG, 2.3.2009, http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/860/717.html (אוחזר ב-25.3.2014).

[24] ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 495, 27.7.2005 (ראו לעיל הערה 14).

החברה פיטרה אותם ובכך ניתקה עצמה מכל אחריות חוקית למעשיהם.[25] אפשר אפוא לראות שהפרטת המחסומים, וה"תמהיל" של עובדי חברות האבטחה הפרטיות ונציגי משרד הפנים וזרועות הביטחון, יוצרים אי-בהירות בעניין האחריות המשפטית להפעלת המחסום ומאפשר את התמוססותה בין הגורמים השונים.

"יעול הליכי הבידוק?

היבט אחר של "יעול" המחסומים הוא ארגון מחדש של הליך הבידוק לפי קריטריונים של יעילות. במסגרת הרפורמה, הליך הבידוק, שבעבר נקבע באופן שרירותי למדי על ידי החיילים, עבר פורמליזציה וביורוקרטיזציה. במחסומים המופרטים הליך הבידוק כולל שרשרת תחנות שאִפשר להציג בתרשים זרימה,[26] ובכל תחנה הבדיקה נעשית לפי הליך קבוע. המבקשים לעבור במחסום יעברו סריקה במגנומטר ויעבירו את חפציהם לסריקה במשקף. לפי החלטת המפעיל או המפעילה, הם יכוונו להליך השגרתי, הכולל מתן טביעות כף יד ובדיקה של תעודות המעבר במערכת הממוחשבת, או להליך המיוחד הכולל בדיקה במריחן המזהה אבק שריפה, בדיקה גופנית ובמקרה הצורך – בדיקות וחקירות נוספות. היציאה והכניסה מהמחסום והמעבר מתחנה אחת לאחרת במהלך הבידוק נעשים דרך קרוסלות ברזל המופעלות מעמדה מיוחדת. כל אחד ממפעילי מערך הבידוק, ה"סלקטורים" כפי שהם מכונים בתרשים, אחראי על תחנה אחת בהליך זה. לעומת המחסומים הצבאיים המאולתרים, שבהם חיילים זוטרים ניהלו את המעבר לפי נהלים אקראיים ומשתנים תדיר, במחסומים המופרטים, המפעילים פועלים על פי הליך קבוע המוגדר בנהלים כתובים. מן הצד האחד, מדובר בהליך מסודר יותר ועל כן לכאורה שרירותי פחות, אך מן הצד האחר, הסדר החדש המאפיין את נוהלי המעבר מחליף את שרירותיות החלטותיו של החייל הזוטר בשרירותיות מובנית ומאורגנת יותר. כך, במחסומים שהפעלתם הופרטה, סדרה ארוכה של נהלים קובעת קריטריונים קשיחים הנוגעים לא רק לנוהלי הבטיחות, אלא גם להיבטים שוליים יותר, למשל לכמות המזון שפלסטיני העובד בישראל רשאי להכניס עמו כצידה אישית. המכסה השרירותית שנקבעה מונעת הכנסת בקבוקי מים גדולים, קובעת סף עליון של חמש פיתות לאדם ואוסרת הכנסת ארוחות מבושלות, יותר משקית זיתים קטנה או בקבוק שמן.[27]

זאת ועוד, הפורמליזציה של הבידוק הופכת את ההליך למכני ומצמצמת מאוד את התקשורת האפשרית בין העוברים למפעילים. במחסומי המעבר הגדולים המיועדים להולכי רגל פלסטיניים מהגדה, הליך הבידוק מתרחש דרך זכוכיות משוריינות והתקשורת מתקיימת באמצעות מערכת כריזה שמשמיעה את הוראות המפעילים. בתנאים אלו לפלסטינים המבקשים לעבור במחסום אין אפשרות להסביר סיטואציה מורכבת או צורך שאי אפשר להצדיקו באישור מתאים. אמנם המשא ומתן המתמיד עם החיילים טרם ההפרטה אפשר אלימות חשופה ושרירותית, אך הוא אִפשר גם מידה של גמישות. לגמישות זו חשיבות מיוחדת נוכח העובדה שהמחסומים המדוברים אינם מפרידים בין שתי מדינות ריבוניות, והפלסטינים החיים בשטחים הכבושים נתונים לשליטה ישראלית משני צידי המחסום ורבים מהם תלויים בכניסה לישראל מסיבות שונות. יתר על כן, הסדר החדש מקבע בנהלים את היחס השונה שניתן לישראלים ולפלסטינים: מעברם של פלסטינים מחייב סדרה ארוכה של בדיקות קפדניות, ואילו מעברם של כלי רכב ישראליים המשמשים תושבי התנחלויות, מבקרים וסוחרים מתמצה לרוב בבדיקה חפוזה ביותר. הסדר החדש מקבע אפוא את האפליה הנהוגה במחסומים והופך את קו ההפרדה שקבעה ישראל לקו גבול בלתי עביר עבור אוכלוסיות מסוימות, בשעה שאינו אלא נקודת ביקורת סתמית עבור אחרים.

---

[25] Human Rights Watch, "Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution," November 2002, New York http://www.hrw.org/reports/2002/bosnia/Bosnia1102.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

[26] תרשים כזה אף מופיע במכרז. משרד הביטחון, "בקשה להצעת מחיר ונהלי מכרז עבור תפעול נקודות הביקורת", 2005, עמ' 28. יש לציין כי המסמך לא פורסם ואינו נגיש לציבור.

[27] עמירה הס, "מחסום טול כרם: לפועלים מותר להעביר רק 5 פיתות", **הארץ**, 29.6.2009.

לבסוף, אף שההפרטה צמצמה את כוחם של מפעילי המעבר הזוטרים להחליט החלטות שרירותיות, הרי ההחלטה בעניין פתיחת המעבר וסגירתו, הקריטריונים לקבלת אישור המעבר, שעות פעילות המחסום ועצם האפשרות לעבור בו נשארו בידי הרשויות הישראליות בלבד. על כן, עבור פלסטינים העוברים במחסום, החלטות אלו, אשר יכולות להשתנות בן לילה ובלא כל הודעה, נותרות שרירותיות וממשיכות לגרום לאי-ודאות תמידית.

ב. מיתוס החיסכון

מיתוס אחר בדבר ההפרטה קובע שהיא חוסכת עלויות. אך האם אכן ההפרטה באמצעות מיקור חוץ מוזילה את עלויות הפעלת המחסומים? מאז שנות התשעים מתנהל דיון ציבורי בצורך בהפרטה, באזרוח משימות צבאיות ובפיתוח התחרות החופשית בין צה"ל ובין השוק הפרטי. דוח מבקר המדינה משנת 2004 בנושא אזרוח משימות במערכת הביטחון פורש את ההיסטוריה של התפשטות ההפרטה מאז ועדת סדן, שמונתה בשנת 1993 כדי לגבש מדיניות בעניין חלוקת משימות ייצור ותפעול בין צה"ל ובין השוק האזרחי.[28] הדוח קובע: "בתהליך האזרוח טמון פוטנציאל להתייעלות בצה"ל, לרבות חיסכון במונחי תקציב וכוח אדם. לכך יש חשיבות מיוחדת בעתות של מצוקה תקציבית שבה נתונה מערכת הביטחון בשנים האחרונות. בעתות אלה מתחדד הצורך לתת משקל יתר לשיקולים התקציביים והכלכליים, מתוך מטרה להפיק ביטחון מירבי מהתקציב הנתון".[29] הסקירה ההיסטורית מראה חוסר שיתוף הפעולה של צה"ל עם מהלכי האזרוח עד שנות האלפיים, התעלמות ממסקנות הוועדות ואף מהחלטות שהתקבלו בדרגים בכירים, וכן כשלים מבניים: צה"ל לא ידע לתמחר את משימותיו באופן מלא ובכך מנע תחרות הוגנת בינו ובין השוק הפרטי. בין היתר, צה"ל לא תמחר עלויות של משאבים אשר המדינה מעמידה לרשותו: קרקעות, נכסי הון ובעיקר כוח אדם בדמות חיילים בשירות חובה.[30]

עם זאת, על אף העיכובים והכשלים, פרסומי הצבא ודוחות התקציב של משרד הביטחון במחצית השנייה של שנות האלפיים מראים שצה"ל השתפר בחישוב ואף היה לאחד הגופים הבולטים שמקדמים הפרטה ומיקור חוץ. יתר על כן, מסמכים אלו מגלים שצה"ל מתהדר במהלכי ההפרטה שלו, המוכיחים כביכול שאין מדובר בגוף ציבורי בזבזן אלא בארגון "דינמי", "לומד" ו"מתייעל". כך למשל בהצעת תקציב הביטחון לשנת הכספים 2007 קובע משרד הביטחון: "מערכת הביטחון יעילה בכל קנה מידה. בשנים האחרונות ביצעה מערכת הביטחון צעדי התייעלות רחבי היקף שאין להם מקבילה בסקטור הציבורי. צעדים אלו כללו בין השאר קיצוץ משמעותי בכוח אדם, חיסכון בשכר ותהליכי אזרוח במערכים שונים".[31]

הפרטה יקרה במיוחד

בישיבת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה הדגיש סא"ל אלון זולר כי האזרוח הוא אמצעי ניטרלי ואין מקורו באידיאולוגיה: "האזרוח הוא לא מטרה בפני עצמה, אלא זה אמצעי להשיג יותר ביטחון באותו

---

[28] בדוח מבקר המדינה מ-2004 תוארו בעיות ביישום ההחלטה בדבר אזרוח משימות במערכת הביטחון לפי המלצות ועדת סדן. בית היתר נכתב: "בין מנה"ר [מינהל ההרכשה והייצור] לבין צה"ל לא סוכמו כללים ברורים להגדרת משימות ליבה, שחיוני לבצען רק בצה"ל; כי צה"ל זכה במרבית המכרזים שבהם התחרה מול התעשייה, ככל הנראה עקב תמחור חסר של הצעותיו; וכי משימות שאוזרחו, הוצאו לתעשייה שלא בעקבות קיום הליכי תחרות בין צה"ל לבין התעשייה, אלא בדרך של הסכמה בין מנה"ר לבין צה"ל". **דוח שנתי 55א לשנת 2004**, ירושלים: מבקר המדינה, 2004, עמ' 18, http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=437&id=2&contentid=&parentcid=undefined&sw=1920&hw=1010 (אוחזר ב-10.4.2014).

[29] שם, עמ' 24.

[30] באותו דוח נכתב: "בתהליכי הביצוע העצמי בצה"ל נוטלות חלק תשומות שונות, כשהעיקריות שבהן: כוח אדם, נכסי הון וקרקע. שעה שהתעשייה מתמחרת תשומות אלו על פי ערכן הריאלי בהתאם למחיריהן בשוק, צה"ל, ככלל, אינו מתמחר את התשומות המשמשות בביצוע משימותיו על פי מחירים כלכליים. כך לדוגמה, עלות חיילים בשירות חובה, הנוטלים חלק בתהליכי הייצור בגופים הלוגיסטיים של צה"ל, מתומחרת לרוב בתחשיביו בגובה אפס; זאת נוכח המציאות, שבה המדינה מעמידה לרשותם משאב זה על פי חוק, ללא כל תמורה". דוח מבקר המדינה לשנת 2004 (לעיל הערה 28), עמ' 19.

[31] משרד הביטחון, אגף התקציבים, "הצעת תקציב הביטחון לשנת הכספים 2007 – נושאים לא מסווגים", 2006, עמ' 2. http://www.mod.gov.il/pages/general/pdfs/takziv_2007.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

תקציב״.[32] אך פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת מראה שהמהלך זכה לתמיכה בלתי מסויגת ממשרד האוצר אף שזה לא טרח כלל לחשב את עלויותיו או לתקצבו. בתגובה להתעקשות יו״ר הוועדה, חבר הכנסת ר׳אלב מג׳אדלה, הודתה נציגת אגף התקציבים של משרד הביטחון שעבודת המטה של המועצה לביטחון לאומי טרם הסתיימה ועל כן עדיין לא תקצב את משימת האזרוח. אך אף שלא היו בידי משרד האוצר נתונים בדבר עלויות האזרוח, נציגת האוצר הדגישה: ״אנחנו במשרד האוצר סבורים שנכון וראוי לאזרח מעברים, אין בכלל ספק״.[33] בתנאים אלו נראה שההפרטה נעשתה מטרה לעצמה, בלא צורך בחישובי עלויות. בכל דיוני ועדת הכנסת בנושא זה, אף שהשאלה עלתה מפעם לפעם, לא הוצגו כל נתונים בדבר עלויות האזרוח ולא הושוו עלויות הפעלת המחסומים לפני ההפרטה ואחריה.

גם הניסיון במסמך זה להעריך את עלויות ההפרטה נתקל בכמה קשיים. ראשית, היעדר שקיפות וקושי במציאת הנתונים הנובע מכך שחלק מהסעיפים בתקציבי הביטחון מוגדרים מידע מסווג. שנית, ההפרטה אינה מופיעה בתקציב מרוכז אחד אלא נחלקת בין סעיפי תקציב שונים, ובהם תקציב מרחב התפר (תקציב ייחודי שנוסף לתקציב משרד הביטחון), תקציב הביטחון עצמו ומימון זר שגייסה ישראל עבור בניית ה״טרמינלים״ וקניית האמצעים הטכנולוגיים להפעלתם. אף על פי כן, אפשר למצוא בפרסומים שונים מידע המאפשר להעריך, ולו במידת-מה, את עלויות הרפורמה.

בתקציב הביטחון לשנת 2007 הופיע לראשונה סעיף תקציב שנגע לעלות הפעלת המחסומים המאוזרחים במרחב התפר ובו אומדן של 145 מיליון שקלים לשנה.[34] נתון גבוה יותר התפרסם בעיתון הצבאי **במחנה** בכתבה מיולי 2009, לאחר אזרוח הפעלתם של מחסומים נוספים בגדה, ולפיו הסכום השנתי המופרש למשימה הוא 200 מיליון שקלים, סכום העתיד לעלות ל-270 מיליון שקלים לאחר שיושלם אזרוח כל מחסומי הכניסה לישראל.[35] הערכה זו, בין 200 ל-270 מיליון שקלים, היא ההערכה המעודכנת ביותר שמצאתי לתקציב הפעילות השנתי של המעברים המופרטים. לסכום זה, המיוחד להפעלת המעברים המאוזרחים דרך רשות המעברים, יש להוסיף את תקצוב המשימה על ידי שאר הגופים המעורבים בהפעלת במחסומים ובראשם צה״ל, המשטרה והשב״כ, שאף הם מקצים למשימה כספים וכוח אדם.

נוסף לעלויות הפעלת המחסומים המאוזרחים, הרפורמה כללה הוצאות נוספות אשר נחבאות בסעיפי תקציב שונים. הסכומים הגדולים ביותר הופנו לבנייתם של המחסומים מחדש או ״שדרוגם״ במסגרת הרפורמה הכללית במחסומים כדי להופכם ל״דומים בחזותם לטרמינלים מקובלים בעולם״. לפי **במחנה**, עלויות האזרוח של כל מחסום נאמדות ב-12–25 מיליון ₪.[36] לפי הכתב הצבאי אלוף בן, עלות ההקמה של 3–5 המחסומים הגדולים גבוהה פי כמה, ומוערכת ב-160–170 מיליון ₪.[37] אם מחשבים לפי הערכות אלו את העלות הכוללת של הקמת המחסומים, הרי שעלות ה״שדרוג״ עד כה גבוהה ממיליארד שקלים. עיקרו של תקציב זה מקורו בתקציב משרד הביטחון למרחב התפר, לאחר שהבנק העולמי התנגד לממן את בניית המעברים בגדה, מאחר שאלו ממוקמים מעבר לקו הירוק.[38] בפרסומים שונים אפשר למצוא עדויות לסכומי עתק שהושקעו במכשור הטכנולוגי החדיש שהובא למחסומים, שמקורם בגופים בין-לאומיים ובממשלות זרות. כך למשל פרסום דובר צה״ל מסוף 2006 מכריז: ״ארגון הסיוע US AID חתם בארצות הברית על הסכם בהיקף 15 מיליון דולר עם חברת AS&E, המסדיר רכש חמישה משקפים ניידים עבור מינהלת המעברים במשרד הביטחון״.[39]

---

[32] הוועדה לענייני ביקורת המדינה, פרוטוקול מס׳ 133, 23.11.2004.

[33] ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס׳ 17, 20.6.2006.

[34] משרד הביטחון, אגף התקציבים (לעיל הערה 31).

[35] אורי טל, ״מעברים נוספים באיו״ש עולים על אזרחי: החיילים ייפרדו ממכבים ומחוצה שומרון״, **במחנה**, 29.9.2009.

[36] שם.

[37] אלוף בן, ״צה״ל מתכוון לאזרח ׳מעברי גבול׳ מישראל לשטחים״, **הארץ**, 26.12.2004.

[38] שם.

[39] לשכת דוברת משרד הביטחון, ״משקפים ניידים למינהלת המעברים במשרד הביטחון״, 26.12.2006. (המסמך המקוון פורסם כהודעה

אפשר אפוא לסכם ולומר שבנייתם של המחסומים המופרטים והפעלתם היו משימות יקרות ביותר, שעלותן ההתחלתית מאות מיליוני שקלים ועלותן השנתית המשוערת 270 מיליון שקלים לפחות. סכומים אלו מרשימים אף יותר אם מביאים בחשבון את עלויות הפעלת המחסומים טרם ההפרטה. גם אם אין מביאים בחשבון את עלויות הבנייה והמכשור העצומות של מבנים שבעבר נבנו באלתור ממשאבים צבאיים פשוטים – קוביות בטון, רשתות הסוואה ושקי חול – הרי שעלות ההפעלה השוטפת של המחסומים אף היא הייתה זניחה לעומת הסכומים שמושקעים בה היום. המחסומים הופעלו ברובם על ידי חיילים בשירות סדיר והאחראי על המחסום היה בדרך כלל קצין זוטר. אמנם טועה הצבא כשהוא מתעלם בחישוביו מעלות הפעלת החיילים בשירות חובה, אך ברור שעלותם של חיילים אלו, שאינם מקבלים שכר לפי דיני העבודה וששעות עבודתם גמישות וארוכות, נמוכה מעלותם של עובדים בשכר מלא.[40]

האם נכון לקבוע שהפרטת המחסומים היא צעד בזבזני המכלה כספי ציבור? די בחישובים החלקיים שהצגתי כדי להראות שהשארת המחסומים בידי הצבא הייתה זולה לאין ערוך. יגיל לוי, סוציולוג ובעבר יועץ משרד הביטחון לסוגיית הפרטת המחסומים, טוען שחוסר ההיגיון התקציבי של המהלך היה ידוע מראש למתכנניו. הוא משווה זאת לפרויקט הקמת החומה: "ברור שהקמת הגדר אינה נענית לשיקולים תקציביים, מאחר שהאלטרנטיבה הייתה אי-הקמתה, ומובן שאי-הקמה זול יותר".[41] עם זאת, לוי מציע להפריד בין היגיון תקציבי, היגיון כלכלי והגיון שוק. לדבריו, הפרויקט נענה להגיון שוק ולא להיגיון תקציבי. אך מהו הגיון השוק של הפרטת המחסומים?

מיקור חוץ כמקדם העסקה פוגענית

היבט אחד של ההיגיון הכלכלי של מהלך ההפרטה הוא הבחירה לאזרח את המחסומים על ידי העברת מרבית המשימות מידי הצבא לידי חברות קבלן באמצעות מיקור חוץ. כדי להעביר את המשימות לידי גוף אזרחי היה אפשר ליצור תקנים חדשים עבור עובדי רשות המעברים ובכך לחסוך חלק מהסבך הארגוני ומבעיות האחריות שיצר האזרוח. כך נעשה בכמה רשויות אחרות בישראל. בשירות בתי הסוהר למשל, בעקבות פסיקת בג"ץ נגד הפרטתם,[42] נעצרו מהלכי מיקור החוץ וההפרטה המתוכננים ורוב העובדים בתפקידי פיקוח, שמירה ואבטחה נותרו עובדי מדינה המועסקים ישירות על ידי שירות בתי הסוהר, הכפוף למשרד לביטחון פנים. ברשות שדות התעופה, הכפופה למשרד התחבורה, מעורבים כיום עובדים המועסקים דרך גופים שונים, אך גם שם רבים מהעובדים, ובפרט עובדי המכס והבודקים, הם עובדי מדינה. רשות המעברים יוצאת דופן בין רשויות אלו בכך שהיא פועלת למעשה כמעין קליפה ארגונית ריקה, הכוללת מנהלים ועובדי מטה ואת מנהלי המחסומים בשטח, ואילו כל הפְּנים של מערכת הפעלת המחסומים עבר מיקור חוץ.

ההימנעות מהעסקה ישירה והפנייה לחברות ספקיות שירותים נענות להגיון שוק ניאו-ליברלי, שלפיו למען הייעול והחיסכון יש לצמצם ככל האפשר את הסקטור הציבורי. לפי היגיון זה, מובן מאליו שצמצום זה יעיל וחסכוני, ואין צורך בהסבר או בהוכחה לכך. אך למעשה, לא ברור כלל אם ההעסקה דרך מיקור חוץ חסכונית יותר מבחינת העלות גרידא. לדברי עו"ד ערן גולן, מומחה להגנה על זכויות עובדי קבלן, ההעסקה דרך מיקור חוץ אינה בהכרח חסכונית במובן התקציבי הצר. אמנם הנתונים בנוגע לתקצוב משכורות העובדים של החברות הזוכות במכרז חסויים, אך העיון במקרים דומים של מיקור חוץ מראה שלרוב העסקת העובדים דרך חברות קבלן אינה חוסכת בעלויות ההעסקה עצמן. לדברי גולן, "זה

לתקשורת מטעם משרד הביטחון, אך אינו זמין ברשת. ראו: ענבל אביב, "משקפים ניידים למינהלת המעברים במשרד הביטחון", News1, 26/12/2006, http://www.news1.co.il/Archive/001-D-118846-00.html?tag=21-08-51 (אוחזר ב- 10/4/2014).

[40] ראו גם: אילת מעוז, "הפרטת המחסומים והכיבוש המאוחר", **קואליציית נשים לשלום**, 10.8.2008, http://www.coalitionofwomen.org/?p=862 (אוחזר ב-20.3.2014).

[41] יגיל לוי, ריאיון, הרצליה: אפריל 2010.

[42] בג"ץ 2605/05, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואחרים נגד שר האוצר ואחרים, 2005.

לא בהכרח יותר זול למדינה. הסיבה להעסקה דרך חברות קבלן היא כי זו מסגרת העסקה שמאפשרת יותר גמישות וכי הנורמות פחות שקופות".[43] הבחירה במיקור החוץ אינה בהכרח זולה יותר, אך היא חסכונית במובן רחב יותר שכן היא מאפשרת למדינה להתנער מאחריותה כמעסיקה.

המכרז שפרסם משרד הביטחון לאזרוח המעברים בשנת 2005 קובע במפורש שהחברה הזוכה תשפה את משרד הביטחון במקרה שעובדי קבלן יפנו אליו דרישות או תלונות כמעסיק.[44] זוהי התחבולה הידועה של ההעסקה העקיפה: הארגון המעסיק את עובדי הקבלן שומר לעצמו את זכויותיו כמעסיק בלי לקבל עליו את האחריות הכרוכה ביחסי עובד–מעביד. כך למשל משרד הפנים, דרך רשות המעברים, שומר לעצמו את הזכות להפסיק את העסקתו של עובד קבלן אם הוא אינו מרוצה מעבודתו מכל סיבה שהיא, ובאחריות חברת הקבלן לדאוג להחליפו ולשאת בעלויות ההחלפה. עו"ד גולן, שייצג כמה עובדי קבלן של חברות אבטחה בתביעותיהם, מסביר:

> מתפקיד המעסיק, משרד הביטחון שמר רק את הסמכות לפטר. לפי כל הקריטריונים הפרקטיים משרד הביטחון הוא המעסיק: הוא אחראי על ההכשרות, על תנאי העבודה, על פיטורין. הוא שולט ברמת השכר. חברות האבטחה הן רק קבלניות כוח אדם. זוהי צורת העסקה שיוצרת החלשה מבנית: אפשר לפטר עובדים בן רגע, אפשר לפטר בהודעת סמס, ובמקרה זה אפשר גם להצדיק הכול באמתלה ביטחונית. מדובר בגן עדן של שליטה ללא שום אחריות. כל האחריות נופלת על הקבלן.[45]

בעיות האחריות להעסקת העובדים עלו לכותרות בשנת 2008, כשמקצת עובדי חברת "מיקוד" פתחו בשביתה לאחר פיטוריו של מי שהנהיג את התארגנות העובדים במאבקה נגד הפרת זכויותיהם, ובפרט – נגד הנוהג הפסול של פיצול שכר, שפירושו ריבוי סעיפי שכר, מקצתם פיקטיביים, על חשבון שכר הבסיס שלפיו מחושבות הפנסיה וזכויות סוציאליות נוספות. אלא שכאשר ניסה העובד המפוטר לברר מה היו הסיבות לפיטוריו, חברת מיקוד טענה שאלו נעשו ביוזמת רשות המעברים, ואילו נציגי רשות המעברים התנערו מכל אחריות בטענה שהרשות איננה המעסיקה. לעובד לא נותרה אפוא כתובת למחות בפניה על פיטוריו, שלכאורה הפרו את זכות ההתאגדות והיו בלתי חוקיים.[46]

אם נתבונן בתנאי ההעסקה של המאבטחים, הבודקים והבודקות, נמצא תנאים דומים לאלו הנהוגים בשוק הפרוץ של עובדי הקבלן. העבודה נעשית במשמרות בשעות לא נוחות, שכן המחסומים נפתחים עם שחר. היא כוללת סיכון בלתי מבוטל ומתנהלת בתנאי פיקוח ומשמעת קשוחים הכוללים אימונים וסנקציות. המשכורות, אף אם הן גבוהות יותר מאלו הניתנות עבור עבודות אבטחה דומות במקומות אחרים, בכל זאת נמוכות למדי. התשלום ניתן לשעה ולעתים בלא הקפדה על התנאים הקבועים בחוק מבחינת חישובי הפנסיה וזכויות סוציאליות נוספות. ראיונות מראים כי שכר העובדים ירד בהדרגה מאז המכרז הראשון ועד היום. לאחר המכרז הראשון נקבעו משכורות גבוהות למדי, 40–55 ש"ח לשעה למאבטחים ו-30–40 ש"ח לשעה לבודקים ולבודקות, ואילו כיום המשכורות נמוכות בהרבה ומסתכמות ב-34–40 ש"ח לשעה למאבטחים וכ-26–29 ש"ח לשעה לבודקים ולבודקות.[47] העובדות והעובדים הם לרוב צעירים בשנות העשרים לחייהם אשר סיימו זה עתה את שירותם הצבאי ומתגוררים בפריפריה סמוך למחסומים ועובדים בעבודה זו תקופה קצרה יחסית.[48] בכיר ברשות המעברים הסביר

---

[43] ערן גולן, ריאיון, תל אביב: אוקטובר 2010.

[44] מדינת ישראל, משרד הביטחון, "בקשה להצעת מחיר ונהלי מכרז עבור תפעול נקודות הביקורת", 2005. ראו הערה 26.

[45] ערן גולן, ריאיון (לעיל הערה 43).

[46] שם. ראו גם רותי סיני, "פוטרתי מעבודתי כמאבטח במשרד הביטחון כי הקמתי ועד", **הארץ**, 25.8.2008, http://www.haaretz.co.il/misc/1.1345221 (אוחזר ב-24.4.2014).

[47] ראיונות עם שלושה מאבטחים ושתי בודקות שהועסקו על ידי החברות שלג לבן, מודיעין אזרחי ומיקוד בין 2006 ל-2011.

[48] ראו לדוגמה מודעת דרושים של חברת שלג לבן למשרת בודק או בודקת ביטחוניים במעברים, שמבהירה מהו קהל היעד שהחברה פונה אליו: "עשית צבא?!?! רוצה לחסוך לטיול?!?!?! מקומך איתנו!!!! לפרויקט יוקרתי של מעברי הגבול היבשתיים של משרד הביטחון

בראיון: "זה מאפשר גם זרימה של עובדים, שזה דבר שמתאים לסוג העבודה. זו לא עבודה לכל החיים, זו עבודה סיזיפית, מונוטונית, קשה, כמה שנים תסתובב עם אפוד ושכפ"ץ? אף אמא עברייה לא רוצה לראות את הבן שלה בעבודה כזו".[49] האוכלוסייה אשר עבודה זו מיועדת לה היא אוכלוסייה שאפשרויות התעסוקה שלה מוגבלות: צעירים חסרי הכשרה מלבד הכשרתם הצבאית המוכנים לעבוד בתנאים דומים לאלו שהכירו בצבא תמורת משכורת נמוכה למדי ובתנאים של החלשה מבנית.

אזרוח ההוצאה הביטחונית ומיליטריזציה של הכלכלה

היבט אחר של ההיגיון הכלכלי של פרויקט ההפרטה הוא אזרוחה של ההוצאה הביטחונית. מבלי לפרט טענה כללית זו, אפשר לטעון שההיגיון הכלכלי של אזרוח משימות צבאיות הוא שהאזרוח פורץ את גבולות תחשיבי העלויות: הוא מסיט את עלויות הביטחון מעמודת ההוצאה הציבורית על ביטחון, הנתפסת כ"חור שחור" של הכלכלה הישראלית ולכן היא מושא לביקורת ציבורית, ומעביר אותן לעמודה אחרת, זו של השקעה עקיפה בצמיחה דרך תמיכה בענפים יצרניים לכאורה של המשק, עידוד תעסוקה ותמיכה בתעשיות ביטחוניות, שהן קרקע פורייה ליזמות טכנולוגית וגם ענף ייצוא מרכזי.[50]

במובן זה, פרויקט הפרטת המחסומים מציית להגיון השוק ונתפס כפרויקט אשר "תופס שתי ציפורים במכה אחת". הוא נועד לשפר את רמת הביטחון ובכך להקטין את רמת האי-ודאות ולתרום לצמיחה וליציבות הכלכלית, ובה בעת זוהי השקעה שאמורה לחזור למשק. העברת הפעלת המחסומים לידי חברות אבטחה פרטיות יוצרת מקומות תעסוקה לצעירים אחרי שירותם הצבאי וגם לאנשי צבא ותיקים יותר: קציני ביטחון, מנהלי המחסומים, מנהלי רשות המעברים ומנהלי חברות האבטחה, שרובם המכריע ותיקי זרועות הביטחון. ההפרטה ממריצה את ענף האבטחה, סקטור הולך וגדל במשק הישראלי,[51] בכך שהיא מספקת לחברות האבטחה חוזים שמנים על סך מיליוני שקלים. מלבד זאת, ההפרטה מעודדת גם חברות נלוות המעורבות בהפעלת המחסומים: חברות המספקות שירותי הדרכה, הכשרה, סדנאות שירות, הסעדה, הלבשה והסעות. כמה מן החברות האלו מייצאות שירותים, הדרכה או מוצרי ביטחון לארצות אחרות.[52] עבור רובן, עבודתן בתור ספקיות מורשות של משרד הביטחון הישראלי היא תו איכות יוקרתי שמגביר את האטרקטיביות שלהן בשוק הבין-לאומי.[53]

למעשה, אזרוח המעברים לא צמצם כלל את ההוצאה על ביטחון, וזו דווקא גדלה בעקבות הרפורמה. אך שלא כמחסומים עצמם, ההוצאה הביטחונית בהחלט אוזרחה. אזרוח זה פירושו ריבוי מקומות העבודה האזרחיים בתחומי הביטחון שנוצרו בעקבות הרפורמה, אפשרויות חדשות עבור ותיקי מערכת הביטחון להשתלבות במשק בתפקידים מקבילים לאלו שעסקו בהם במסגרות צבאיות ועידוד

דרושים/ות בודקים/ות ביטחוניים/ות לעבודה מאתגרת בסביבה דינאמית וצעירה!!!" http://www.drushim.co.il/jobs/cat25/ (אוחזר ב-10.4.2014).

[49] מ', נציג רשות המעברים, ריאיון, ראש העין: אפריל 2011.

[50] אפשר למצוא עדויות למהלך זה בין השאר בנייר העמדה "צה"ל וכלכלת ישראל" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר מציג את הביטחון כמרכיב חשוב של ה"חוסן הלאומי". נייר העמדה מדגיש את תרומתו של הצבא כמנוע לצמיחה כלכלית דרך העסקת כוח אדם, הכשרה מקצועית, יזמות טכנולוגית ותמיכה בתעשיות הביטחוניות, שעושות את ישראל ליצואנית עולמית של מוצרים בתחום הביטחון. נייר העמדה אף מגדיל לעשות ומציע דגם שלפיו ההוצאה על ביטחון, אשר נועדה להקטין את רמת הסיכון והאי-ודאות, תורמת בעקיפין לצמיחה. אם כן, לפי המסמך אין מדובר בהוצאה גרידא כי אם בהשקעה המניבה "תפוקה ביטחונית". אמנם קשה לאמוד את תרומתה של השקעה זו, אך ברור שהיא מניבה תפוקה שבאה לידי ביטוי בצמיחת התוצר. ברוך נבו ויעל שור-שמואלי, "פרויקט צבא–חברה, צה"ל וכלכלת ישראל", **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 2004, http://www.idi.org.il (אוחזר ב-10.4.2014). ראו גם ראובן גרונאו, "איום בטחוני ומשבר כלכלי", **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, אוקטובר 2002, http://www.idi.org.il (אוחזר ב-10.4.2014).

[51] טל וולפסון, "נטל הביטחון והמשק הישראלי: מבט שני על הנתונים הרשמיים, 2009", **המכון למחקר כלכלי בישראל ע"ש מוריס פאלק** (סדרת עבודות מצטיינות, 31), 2010. http://www.falk.huji.ac.il/images/files/paper%2031.pdf (אוחזר ב-10.4.2014).

[52] למשל, חברת "אוקטגון", אשר מספקת סדנאות שירות לעובדי האבטחה במחסומים המופרטים, עוסקת במקביל בייצוא ידע בתחום הביטחון לארצות רבות, בעיקר באמריקה הלטינית; וחברת "עלית קרב מגע", החברה המכשירה את המאבטחים, מספקת הכשרות בנושאי ביטחון בחוץ-לארץ.

[53] Neve Gordon, "The Political Economy of Israel's Homeland Security/Surveillance Industry", *The New Transparency*, 2009 http://www.sscqueens.org/sites/default/files/The%20Political%20Economy%20of%20Israel%E2%80%99s%20Homeland%20Security.pdf (אוחזר ב-10.4.2014). ראו גם נבו ושור-שמואלי (לעיל הערה 50) וגרונאו (לעיל הערה 50).

הייצור והייצוא של מוצרי ביטחון. במילים אחרות, אזרוח ההוצאה הביטחונית אינו נפרד ממיליטריזציה של הכלכלה הישראלית. כך נעשה שוק המוצרים והשירותים בתחום הביטחון ליוצא מן הכלל הזוכה לתמיכה פעילה ולמעורבות המדינה, שממנת, מכשירה ומספקת תעסוקה, אם ישירות ואם בעקיפין, דרך השוק הפרטי וחברות הקבלן. כל זאת בתקופה אשר מתאפיינת בצמצום מעורבותה של המדינה במשק, ובפרט ביצירת מקומות תעסוקה, בהתבסס על משנה כלכלית ניאו-ליברלית. המיליטריזציה של הכלכלה גורמת להתחזקות מקומו של הסקטור הביטחוני במשק ולהצבתם של אנשי ביטחון בעמדות בכירות, מגמה שמגבירה את התלות של הכלכלה הישראלית בסכסוך עם הפלסטינים.

ג. מיתוס המקצועיות

מלבד ההנחות הכלליות בדבר הייעול והחיסכון שההפרטה אמורה לקדם, הפרטת המחסומים נועדה לפתור את מה שנתפסה כבעיה מרכזית בהפעלת המחסומים: חוסר המקצועיות של החיילים. כך למשל דוח מבקר המדינה מיולי 2003 מציין: "[צה"ל] מתקשה בהפעלת המעברים שבאחריותו ברמה המקצועית הנדרשת בתחום מורכב שכזה ולפיכך חיוני להעביר את האחריות להפעלת המעברים הללו לגופים אזרחיים, שזהו תחום התמחותם ועיסוקם המרכזי".[54] כך הסביר גם בצלאל טרייבר, מנהל רשות המעברים לשעבר, בישיבת ועדת הכנסת בנושא: "הצורך הזה בחברות האזרחיות נובע גם ובעיקר בגלל שאנחנו חושבים שאלה מעברים שנועדו לתקופה ארוכה, לאורך זמן, וצריך להיות מקצוענים בהם ומקצועיים בהם, וחיילים לא כל כך מספיקים להיות מקצועיים בתהליכים האלה, וחשוב מאוד שנבצע את זה באמצעות גופים אזרחיים שיפעלו לאורך זמן במקומות האלה".[55]

התלונות על חוסר המקצועיות של החיילים מתארות את התנהלותם כחובבנית ותולות את האחריות לכך בגילם הצעיר ובחוסר ניסיונם. לעומת החיילים, עובדי חברות האבטחה השכירים מצטיירים ככוח אדם מקצועי וראוי. עקרונות ההתמקצעות ופיתוח המומחיות הם בבסיס אסטרטגיית מיקור החוץ, שלפיה כל גוף צריך להגדיר את ליבת פעילותו ולהתמחות בה בלבד, אגב העברת משימות משניות לקבלנים חיצוניים. מהלך זה נועד לשפר את איכות העבודה, לייעל את ארגונה ולהוזיל את עלותה. אלא שבמקרה שלפנינו יש לשאול שתי שאלות חשובות: ראשית, מהן משימות הליבה של צה"ל, וכיצד ייתכן שמשימות אלו אינן כוללות פיקוח על מחסומי הכניסה לישראל? ושנית, מיהן החברות שקיבלו עליהן את הפעלת המחסומים ומהי משימת הליבה שלהן?

כשצה"ל קובע אילו משימות ראוי שיהיו משימות הליבה שלו כארגון, המשימות המרכזיות הן כמובן ההגנה על ישראל ועל גבולות המדינה, הלחימה והאימון ללחימה. אך אף שברור שמשימות לוגיסטיות כגון הסעדה, הלבשה, הסעות או בנייה אינן משימות צבאיות כשלעצמן, והן נחשבות מועמדות טבעיות לאזרוח, תמוהה הבחירה במשימת הפעלת המחסומים בתור תחום פעילות משני שיש להעבירו לקבלן חיצוני. תומכי ההפרטה טוענים שהפעלת המחסומים היא משימת שיטור הכוללת התמודדות עם אוכלוסייה אזרחית, ועל כן אין טעם לעשותה במסגרת צבאית. אולם במצב המורכב הקיים כיום, כאשר אין לישראל גבולות ברורים עם השטחים הפלסטיניים, ומשימות ההגנה התערבבו בלא היכר במשימות שיטור ודיכוי של האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית, הטענה שמשימה זו אינה חלק ממשימות הליבה של צה"ל אינה אלא קביעה נורמטיבית. בה במידה, גם הטענה בדבר גילם הצעיר של החיילים, אשר מתוארים כבלתי כשירים להתמודד עם "המעמסה הנפשית הכרוכה בהתמודדות עם דילמות מוסריות"[56] בהפעלת המחסומים היא חדשה יחסית ויש להתייחס אליה בזהירות, שכן אותם חיילים צעירים

---

[54] מצוטט בדוח מבקר המדינה: **דוח שנתי 56א לשנת 2005**, ירושלים: מבקר המדינה, עמ' 126, http://old.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=433&id=57&contentid=8041&parentcid=undefined&bctype=8039&sw=1920&hw=1010 (אוחזר ב-10.4.2014).

[55] ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 495 (לעיל הערה 24).

[56] אמיר בוחבוט, "המעברים הגדולים משתחררים מצה"ל", **מעריב**, 18.3.2008.

מופקדים באופן מסורתי על משימות לחימה רגישות ומסוכנות.

ומהן משימות הליבה של הגופים המקצועיים שנבחרו למשימה? החברות שנבחרו במכרז לספק שירותי בידוק ואבטחה במחסומים הן ספקיות שירותים אשר מציעות שירותי אבטחה למבנים, למוסדות ולטיולים, וכן שירותי בלדרות מוגנת, אבטחת מידע ופיתוח מערכות מיגון. כמה מחברות אלו מספקות נוסף לשירותי אבטחה גם שירותי ניקיון ותחזוקה לגופים פרטיים וציבוריים. מדובר בחברות כוח אדם אשר ליבת עיסוקן היא העסקת עובדים. מאחר שההעסקה היא משימת הליבה של חברות אלו, הן נוטות להעביר את כל יתר היבטי המשימה – את מיון המתמודדים לתפקיד, הכשרתם, אימונם ואף את הפיקוח עליהם – לספקים חיצוניים. כך נוצרת שרשרת ארוכה של מיקורי חוץ: מכונים פסיכוטכניים למיון המתמודדים, בתי ספר פרטיים לאבטחה, חברות המספקות ימי הדרכה בנושאים כגון שירות ללקוח והסקטור המוסלמי וכן הלאה.

הפרדוקס שבבסיס עבודתן של חברות כוח האדם הוא שליבת פעילותן היא ההעסקה, אך מומחיותן המרכזית היא דווקא צמצום יחסי ההעסקה למינימום. ראוי לציין ששלוש מבין חמש החברות שנבחרו למשימה לאחר המכרז הראשון זומנו לשימוע בפני הוועדה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה בעקבות הפרות לכאורה של זכויות עובדיהן.[57] אמנם החברות צלחו את השימוע, אך ריבוי התביעות נגדן מעיד על תנאי העסקה ירודים, התנכלות לניסיונות התאגדות של העובדים, שינויים בתנאי העבודה בלא התראה ועוד. הפרדוקס בבסיס המקצועיות של חברות האבטחה הוא שאמנם מומחיותן היא העסקה, אך מומחיות זו אינה הופכת אותן למעסיקות טובות. נהפוך הוא, היא באה לידי ביטוי ביכולתן לשמור על שיווי משקל על קו הגבול הדק שבין הקפדה על תנאי העסקה חוקיים ובין הפרתם. את מקצועיותם של עובדי האבטחה והבידוק הפרטיים יש לזקוף אך ורק לזכות הקריטריונים הנוקשים שהגדיר משרד הביטחון בהסכם שערך עם חברות הקבלן, המחייבים אותן בהכשרה ארוכה יחסית שמספקים בתי ספר פרטיים, באימונים סדירים ובימי רענון. כל אלו היו יכולים להתקיים במסגרת צבאית או ציבורית בלא כל הפרטה.

ד. מיתוס שיפור השירות

מיתוס אחרון שנבקש לבחון בנייר זה מציג את ההפרטה בתור מהלך הנועד לשפר את השירות הניתן לאוכלוסייה העוברת במחסומים. מדובר באחד הטיעונים העיקריים המשמשים להצדקת הרפורמה, והוא מלווה בהדגשה שהאזרוח פירושו דה-מיליטריזציה, המתבטאת בפירוק המתח המובנה בין חיילים לפלסטינים. לפי גישה זו, האזרוח הופך את המחסומים מנקודות של חיכוך מובנה למקומות שמתקיים בהם מפגש ניטרלי בין אזרחים ישראלים נותני שירות לאוכלוסייה אזרחית פלסטינית. פירוק המתח מתואר כמהלך של נורמליזציה ההופך מקומות יוצאי דופן, פוליטיים ורגישים למקומות רגילים שמתקיים בהם בידוק ביטחוני, כפי שמתקיים בשדה התעופה או בכניסה לתחנת משטרה. המונח שמתכנני האזרוח נוקטים הוא "צמצום החיכוך". הודעת דוברת משרד הביטחון עם הפרטת הפעלתם של המחסומים הראשונים ב-2006 הדגישה היבט זה: "אזרוח המעברים הינו מהלך הומניטרי שנועד לצמצם את החיכוך בין האוכלוסייה הפלסטינית לחיילים המאיישים כיום את המחסומים שבעתיד יעברו שידרוג ויהפכו למעברים מוסדרים שיאוישו על ידי אזרחים שיועסקו בפונקציות של בידוק ובקרה בפיקוח מלא של מינהלת המעברים".[58] כך הסביר גם טרייבר את הסיבות לאזרוח בישיבת ועדת הכנסת:

> הסיבה לרצון לאזרח נובעת משני דברים עיקריים. דבר ראשון זה השיקול שזו משימה לאזרחים ולא לחיילים. וחשוב מאוד שאזרחים יעסקו בזה. בעיקר בגלל שמדובר במגע עם אזרחים ולא מגע עם איזשהו אויב. והדבר השני הוא שיש צורך שנהפוך את זה לאזרחי כי זה מעבר אזרחי, זה

[57] נועם שרביט, "חברות שמירה זומנו לשימוע בשל הפרות לכאורה של זכויות עובדיהן", **גלובס**, 13.9.2009, http://www.globes.co.il/news/docview.aspx?did=1000497620&fid=829 (אוחזר ב-10.4.2014).

[58] לשכת דוברת משרד הביטחון (לעיל הערה 39).

איננו מעבר צבאי. זה מעבר שנועד לבצע ביקורת, אמנם ביטחונית, אבל מעבר לכך הוא מעבר שמאפשר פעולות רבות אזרחיות אחרות, נועד לצרכים אזרחיים.[59]

אלא שמעבר להצהרה על **הכוונה** להפוך את המחסומים למקומות אזרחיים ולהנחה שהחלפת החיילים בעובדי בידוק ואבטחה פרטיים תפרק את המתח בין חיילים לפלסטינים, לא ברור באיזה אופן ובאיזה מובן השינויים בהפעלה אמורים להפוך את המחסומים למקומות אזרחיים יותר. על כן נראה שמדובר בשינוי דיסקורסיבי בעיקרו,[60] והוא מיועד לאוזני תנועות זכויות האדם והחברה האזרחית הישראלית, וכן לאוזני ארגונים בין-לאומיים וממשלות זרות, יותר משהוא נועד לשרת את האוכלוסייה הפלסטינית, אשר עבורה המחסומים היו ועודם מקומות המגבילים את האפשרות לנוע בחופשיות.

דה-פוליטיזציה של המחסומים

אוצר המילים אשר משמש את מתכנני המחסומים המופרטים כולל חידושים רבים, שכמה מהם כבר הוזכרו במסמך זה. לדוגמה, הצבא מכנה את נקודות הבידוק הישראליות "מחסומים", מונח המדגיש את העובדה שמדובר במקומות העוצרים וחוסמים את התנועה החופשית, ואילו עם ההפרטה הפכו המחסומים החדשים ל"מעברים", ולעתים אף ל"מסופים" או ל"טרמינלים". על פי אותו עיקרון, הליך הבידוק מתואר לעתים קרובות במסמכים הרשמיים, וגם בפיהם של מפעילי המחסומים, בתור "שירות", ולפי התחייבות חברות האבטחה בפני משרד הביטחון, כל מפעילי המחסומים עוברים מדי פעם סדנאות בנושא "שירות ללקוח". בכיר ברשות המעברים הסביר בראיון שמתן שירות טוב נשקל כנגד צורכי הביטחון, מתוך שאיפה להשגת איזון: "אנחנו מקדשים את האיזון, זה המוטו שלנו. האיור שמלווה אותנו מתחילת הדרך הוא של מאזניים ששוקלים ביטחון מול שירות. הגישה היא שמי שגר בצד השני הוא לא אויב אלא לקוח".[61] הפלסטינים, האוכלוסייה אשר עבורה הוקמו נקודות בידוק אלו, שוב אינם מכונים "ערבים" כפי שנוהג לכנותם בצבא, ואף לא "אוכלוסייה", המונח המופיע במסמכים צבאיים רשמיים, אלא "נוסעים" או אפילו "לקוחות".

שינויים אלו באוצר המילים נותרים ברוב המקרים נטולי כיסוי ויוצרים שפה שמְכַסה יותר משהיא מגלה. אחת הסיבות לכך שהפרטת המחסומים עברה בשקט יחסי וזכתה לעניין מועט, לא רק בחברה הישראלית אלא גם בקרב ארגוני זכויות אדם פלסטיניים, ישראליים ובין-לאומיים, היא שמנקודת המבט של אלה העוברים במחסומים, הפרטת הפעלתם נראתה כשינוי קוסמטי בלבד, או מפתיע מכך, לא נראתה כלל. ה"תמהיל" של נציגי גופים שונים – חיילי צה"ל, שוטרים, שוטרי מג"ב, אנשי משרד הביטחון ועובדי חברות אבטחה – שמדיהם לעתים דומים אלה לאלה, מקשה את ההבחנה בין עובדי חברות האבטחה ובין יתר מפעילי המחסום.[62] למעשה רבים מאלו העוברים במחסום אינם יודעים להבחין מי מבין אנשי הביטחון המרובים שייך לאיזה מהגופים המעורבים, מי עובד אבטחה ומי חייל.

כאמור, עבור העוברים במחסום יחסי הכוחות הבסיסיים ביניהם ובין מפעילי המחסום נותרו על כנם ונוהלי הבידוק וההכרעה בעניין אפשרות המעבר נותרו שרירותיים. מבחינה זו, גם אם הבידוק נעשה בנימוס רב יותר, לפי הנחיות הנלמדות בסדנאות ה"שירות ללקוח", השינוי נותר קוסמטי בלבד. אם כן, מבחינה זו, ההכרזה על אזרוח המעברים והפרטת פעילותם משנה רק מעט. שפת "צמצום החיכוך", היא שפה ניהולית אשר מחליפה את השיח הצבאי, ומאפשרת להציג מקומות פוליטיים בתכלית כמקומות

---

[59] ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 495 (לעיל הערה 24).

[60] Daniela Mansbach, "Normalizing Violence: from Military Checkpoints to 'Terminals' in the Occupied Territories", *Journal of Power* 2,2 (2009), pp. 255–273

[61] מ', נציג רשות המעברים, ריאיון (לעיל הערה 49).

[62] להבחנות דומות ראו גם מעוז (לעיל הערה 40) ואירוס ברוורמן: Irus Braverman, "Civilized Borders: A Study of Israel's New Crossing Administration, *Antipode: A Radical Journal of Geography*, 43, 2 (2011), pp. 264–295

שאינם פוליטיים, מקומות "אזרחיים". במובן זה הפרטת המחסומים היא אחת מסדרה של שינויים בצורת ניהול הכיבוש אשר לא נועדו לפתור את הבעיות המהותיות שהוא יוצר, אלא להסתירן.

סיכום

העברת הפעלת המחסומים מידי הצבא והמשטרה לידי עובדי קבלן היא דוגמה למהלך הפרטה בתחום נפיץ הנוגע לביטחון, ועל כן ראוי שיתקיים על אודותיה דיון ציבורי. במסמך תוארו השינויים בצורת ניהול המחסומים ונבחנו באופן ביקורתי ההנחות בדבר המטרות שהמהלך נועד לקדם, פורקו כמה מהמיתוסים בדבר יתרונותיה המובָנים של ההפרטה והוצגו הפרדוקסים שהיא טומנת בחובה.

הראיתי שאמנם הפרטת המחסומים פתרה כמה מהבעיות הארגוניות שאפיינו את המחסומים הצבאיים המאולתרים, אך ייעול זה הוא תוצאה של מהלך רגולציה שהתקיים במקביל להפרטה, אגב ניסיון להתמודד עם הסכנות המבניות הכרוכות בה, או בעקבות ביקורת על הניהול החובבני של המחסומים בידי הצבא. מהלך רגולציה זה, אשר כלל פורמליזציה של הנהלים, הקריטריונים, הליכי הבידוק והכשרת העובדים והעובדות, **היה יכול להיעשות גם בלא תלות בהפרטה, במסגרת צבאית או ציבורית**.

נוסף על כך, הראיתי שההפרטה אינה מובילה לחיסכון. אדרבא, היא דווקא הכפילה את עלויות הפעלת המחסומים. אך אף שההפרטה לא גרמה לחיסכון ישיר בתקציב, היא מקדמת אסטרטגיות ניהול של צמצום הסקטור הציבורי ושמירה על "גמישות תעסוקתית" באמצעות מיקור חוץ של משימות לידי חברות כוח אדם. כמו כן, עידוד שוק החברות העסקיות המתמחות בשירותי האבטחה, אשר נתפס כהשקעה עקיפה במשק, מחזק את התפתחות הסקטור הביטחוני על מגוון ענפיו ובכך מקדם מיליטריזציה של הכלכלה.

לעומת השיח הרשמי, המתאר את ההפרטה בתור "אזרוח" במובן של דה-מיליטריזציה, עמדתי היא שההפרטה לא הובילה לדה-מיליטריזציה ושהשינוי נותר שטחי ודיסקורסיבי בעיקרו: החלפת אוצר המילים המשמש לתיאור המחסומים והאוכלוסייה העוברת בהם לא הוביל, לתפיסתי, לשינוי מהותי בפרקטיקות ובהיגיון הצבאיים-ביטחוניים ולהחלפתם בפרקטיקות ובהיגיון אזרחיים. אדרבא, כיום חברות פרטיות "אזרחיות" ועובדי קבלן, שאינם אנשי זרועות הביטחון, ממשיכים לפעול על פי ההיגיון הצבאי, ובכך מטשטשים את הגבול בין הצבאי לאזרחי.

מהן אפוא התוצאות העיקריות של הפרטת המחסומים? והאם זו שיפרה או הרעה את ניהולם? התשובות שהצגתי במסמך משרטטות תמונה מורכבת.

מן הצד האחד, שלא כבמקרי הפרטה אחרים, הפרטת המחסומים לוותה בריכוז הסמכות לקבלת ההחלטות, לפיקוח ולביקורת בידי המדינה. ההפרטה אינה מייצגת, מבחינה זו, היחלשות של המדינה אל מול כוחות השוק, וחברות האבטחה הפרטיות משמשות מעין זרוע נוספת של המדינה, הפועלת בפיקוחה ומכוח סמכותה. כמו כן, מיקור החוץ אִפשר במידה רבה להסדיר את הפעלתם של אתרים שקודם לכן ניהולם היה פרוץ, שכן הרפורמה לוותה בקביעת כללים ונהלים להפעלתם, וזו נעשתה שיטתית יותר.

מן הצד האחר, ההפרטה מחזקת את התפשטות ההעסקה העקיפה הפוגענית בתמיכת המדינה ובעידודה. מלבד זאת, ההסדרה של הפעלת המחסומים שינתה רק מעט עבור הפלסטינים העוברים בהם. ההסדרה נועדה לרצות את מבקרי המחסומים בציבור הישראלי ובקרב ממשלות וארגונים בין-לאומיים ולהציג מראית עין של מעברי גבול רגילים, כמו בכל מקום אחר בעולם. אלא שמחסומי הכניסה לישראל אינם מפרידים בין שתי ישויות ריבוניות, והגבול שהם מסמנים אינו גבול מוכר. מדובר באמצעי ישראלי לאכיפת מדיניות הפרדה חד-צדדית אשר מגבילה את תנועתם של פלסטינים לפי קריטריונים שעבור הפלסטינים – עודם שרירותיים כשהיו. מהלכי הייעול אפשרו סדרת שיפורים שטחיים, אם במראה

המחסומים ואם ביחס המנומס יותר לעתים מצד מפעילי המחסום, אך הם לא יצרו ולא נועדו ליצור מערכת שקופה, יעילה ונגישה שמסדירה את זכות התנועה של פלסטינים אל ישראל וממנה.

לפיכך, הרפורמה כשלה במשימתה להפוך את המחסומים מאתרים פוליטיים טעונים ונפיצים למקומות אזרחיים ניטרליים, ומבחינה זו אין זה משנה אם הפעלתם נעשית על ידי חיילים או על ידי עובדי קבלן המועסקים בתנאים הפוגעניים של השוק.[63]

[63] לעיון נוסף: Shira Havkin, The Reform of Israeli Checkpoints: Outsourcing, Commodification and Redeployment of the State, *Les Études du CERI* 174 (2011), http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude174_english.pdf