

צה"ל משנה פניו: האג'נדה הביטחונית בדרך לקלפי

אלכס פישמן

מבוא

בשנת 2006 נפתח תהליך שבסופו אמור הצבא "להתכווץ" בעשרים אחוז! אין זה עוד קיצוץ אלא שינוי מהותי בהרכב, באופי, במנטליות ובמבנה הארגון הצבאי. האם זהו תהליך נכון או שיש בו הימור? האם די ב"התכווצות" זו, או שמא להפך – היא חצתה את הקווים האדומים? איך היא מתיישבת עם האיומים הצפויים? נראה שאין במשרדי הממשלה מי שיש לו תשובה מלאה וממצה על השאלות הללו, בייחוד ערב בחירות, כאשר המאבק בין האג'נדות – החברתית והביטחונית – משמש תעמולת בחירות בידי פוליטיקאים. הצבא אינו מנדב את עצמו למהפכות ולקיצוצים; הוא נדחף לעשות כן. השינויים הדרמטיים הצפויים הם תוצאתיים; אין הם עניין של חילופי דעות והכוונה של הדרג המדיני או מסקנה שנגזרה מניתוח של חלופות שהוצגו לדרג המדיני. בצמרת צה"ל שומעים היטב את הקולות המגיעים מן הזירה הפוליטית ובראייה מפוכחת של המגמה המסתמנת בזירה זו נערכים להיענות לה. על-פי מגמה זו ילך תקציב הביטחון ויצטמצם במידה ניכרת, שכן הפתרונות שהיו מקובלים עד היום, של קיצוץ פה וקיצוץ שם, לא יספיקו. זאת ועוד, במערכת בחירות שבה שר ביטחון מתמקד בפרוסת הלחם של ילדותו, וגנרלים שפרשו לא נמצאים בראש רשימת המחוזרים – לא יימצאו לתקציב הביטחון – במתכונתו המוכרת – סגורים רבים מדי. מאמר זה מתמקד בהצגת עיקרי השינויים המתוכננים בצה"ל בתחום כוח האדם ובתחום צבא היבשה. ואולם לפני כן מוצגת השתלשלות האירועים הנוגעים לתכניות העבודה של צה"ל, שבמסגרתן נעשים השינויים האלה. בסיום מוצגים כמה מחולשותיה של השיטה לקביעת תקצב הביטחון כיום ונשאלת השאלה כיצד אפשר לשפר את השיטה הקיימת.

תכנית קלע וחלופותיה

ראשיתה של ה"הרפתקה" שהצבא נכנס אליה בשנת 2006 בקריסת תכנית העבודה הרב-שנתית, "קלע", שיועדה לשנים 2003-2008. כשיצאה תכנית "קלע" לדרך היא כבר הייתה מהפכה בפני עצמה, שכן היא לא רק

אלכס פישמן הוא הפרשן הצבאי של ידיעות אחרונות

לא בגלל שינוי בתפיסה ולא בגלל שינוי באיומים, אלא בשל שינויים בתקציב. תכנית "קלע" החלה את דרכה עם 38.5 מיליארד שקל והגיעה לשנת 2005 מקוצצת ל-34 מיליארד שקל. כשנכנס הרמטכ"ל דן חלוץ לתפקידו, הוא מצא שרוב התקציב העומד לרשותו כבר משועבד ואין לו שום יכולת להתאימו לצורכי העתיד. לפיכך היה צריך לפרק את התכנית ולהתחיל תכנון מחדש.

חוללה שינוי בתפיסת ההפעלה של הצבא אלא גם שינתה איזונים פנימיים בתוכו. למשל, האיזון שבין הכוח המשוריין, הכבד, לבין כוחות חיל הרגלים (חי"ר) הניידים והגמישים להפעלה. צומצם מאוד גודל כוחות השריון ולראשונה זה עשורים עלה גודלו של החי"ר בצה"ל על זה של השריון. ואולם תכנית "קלע" החזיקה מעמד שנתיים בלבד. היא שבקה חיים קודם זמנה

משרתים בבסיסים הגדולים בעורף – חלקם בתפקידים שאינם חיוניים. רק בקריה בתל-אביב יש אלף חיילים בתפקידים "מיותרים" – ונתון זה מוסכם על דעת הכול בצבא.

על בסיס המבנה הארגוני החדש אמור לצמוח צבא יבשה אחר, שונה במהותו מן הצבא שאנו מכירים היום, התואם יותר את צורכי החברה, המתאים יותר לאיומים הקיימים ולהתפתחויות הטכנולוגיות

מילת הקסם בקיצור שירות החובה לבנים היא דיפרנציאציה. הדיפרנציאציה אינה ביטוי לאידיאולוגיה אלא למצוקה. משמע, מצמצמים את המערך העורפי כדי לשמר את היקף המערך החיוני, הלוחם. הדיפרנציאציה מתנגשת עם חוק שירות הביטחון המחייב שירות חובה שווה בזמן לכול. לפיכך מימוש הרעיון הזה יחייב חקיקה מתאימה.

בה בעת הוועדה שמינה שר הביטחון לבדיקת נושא קיצור שירות הביטחון, בראשות פרופ' אבי בן-בשט, משלימה בימים אלה את המלצותיה. ההמלצה המרכזית היא קיצור שירות החובה לכל הבנים בארבעה חודשים. החיסכון הצפוי מכך בהוצאה הישירה על חיילי החובה הוא כמעט שבע מאות מיליון שקל בשנה. על כך יש להוסיף למעלה ממאה מיליון שקל שייחסכו ממענקי הפרישה לחיילים (המענק ניתן על-פי מספר חודשי השירות).

הממשלה: "אני מבין שזה התקציב שעליו החלטתם. עכשיו תאמר לי מה התקציב האמיתי שלי...", והשניים "סגרו עניין". כך התנהלו הדברים, אבל נראה כי הימים האלה חלפו ולא ישובו עוד.

בדצמבר 2005 סייר ראש הממשלה לאורך הגבול עם מצרים ולמד מקרוב על נושא הברחות אמצעי לחימה, סמים, ופעילות הטרור דרך הגבול הפרוץ הזה. מזועזע ממה שראה נתן שרון הנחייה נחרצת לגופי הביטחון לסתום את הפרצה. משמעותה הכספית של ההנחיה – חצי מיליארד שקל בכל שנה, במשך שלוש שנים, להשקעה במערכות מיגון והתראה ובהקצאת כוחות. ראש הממשלה ידע מראש שזה הסכום הדרוש. תכנית "שעון חול", שהכין סגן הרמטכ"ל, האלוף משה קפלינסקי, העוסקת בפתרון בעיית גבול מצרים, הוצגה לפניו לפני הסיור. אבל שבוע אחרי הסיור כשהתייצבו שר הביטחון והרמטכ"ל אצל ראש הממשלה לדיון מסכם בסוגיית הגבול וההקצבה המיוחדת, הבהיר להם ראש הממשלה שתוספת של חצי מיליארד שקל לתקציב הביטחון לא באה בחשבון. האם זה יהיה גם גורלה של אותה התחייבות שנתן ראש הממשלה לתקופת מעבר של שלוש שנים, שבמהלכה תקציב הצבא יהיה קבוע?

השינויים המתוכננים בכוח האדם

צמצום ניכר בכוח האדם בצבא כבר עומד בפתח. באגף כוח אדם במטה הכללי מדברים היום על קיצור שירות החובה של חיילים בתפקידי מנהלה לשנתיים. מדובר אפוא בכמעט עשרים אחוז מכלל הבנים המשרתים בשירות חובה. שני שליש מהם

הצבא אינו בנוי לשינויים קיצוניים ולכן במהלך שנת 2006 אמור הצבא לשמר את הקיים ולהכין תכנית עבודה רב-שנתית חדשה – 2007-2012. כבר עתה, בנקודת הפתיחה שלה, תכנית זו מסתמנת כבעייתית. ראש הממשלה התחייב כלפי מערכת הביטחון לתקופת מעבר של שלוש שנים שבמהלכה יזכה הצבא בתקציב ידוע וקבוע של 34.250 מיליארד שקל. תקופת מעבר של שלוש שנים תאפשר לצבא להכין תכניות ולבצע שינויים בלי זעזועים חדשות לבקרים. אלא שבמערכת הביטחון לא משוכנעים שהממשלה שתקום אחרי הבחירות תהיה מסוגלת לעמוד בהתחייבות הזאת. "האזון הפוליטית" של צמרת הצבא קולטת היטב את המוסיקה שמשמיעה המערכת הפוליטית ערב הבחירות. מבחינתה של צמרת הצבא, "שינוי סדרי העדיפות בחברה" זהו קוד מוכר שפירושו אחד: עוד קיצוץ בתקציבי הביטחון לטובת רווחה, חינוך ובריאות.

מילת הקסם בקיצור שירות החובה לבנים היא דיפרנציאציה. הדיפרנציאציה אינה ביטוי לאידיאולוגיה אלא למצוקה. משמע, מצמצמים את המערך העורפי כדי לשמר את היקף המערך החיוני, הלוחם

לפני זמן מה, לאחר שהממשלה קבעה את ההקצאה השנתית לביטחון ולאחר ששר הביטחון הסכים לוותר על נתח מן התקציב לטובת החינוך, אמר הרמטכ"ל לראש

השינויים המתוכננים בצבא היבשה

היבשה, מכניסתו לבית הספר לקצינים, דרך המכללה לפיקוד טקטי, דרך קורסי מפ"אים, מג"דים, השתלמויות מח"טים, ועד בית הספר לפיקוד ומטה.

המהלך הזה משתלב בניסויים שיחלו השנה בעוצבה חדשה המכונה עטר"ת – עוצבה טקטית רב-חילית. אין זה גוף שאפשר להגדירו חטיבת שריון, חטיבת חי"ר או אגד ארטילרי. עטר"ת היא גוף תמרון רב-חילי, הסנונית הראשונה המבשרת על דמותו של צבא היבשה העתידי, והקצין העומד בראשה אפשר שיהיה איש תותחנים, איש שריון או איש חי"ר.

כדי שמז"י תוכל לתפקד כזרוע יבשה אמיתית מתחייבים גם שינויים מהותיים במטה הכללי עצמו. הרמטכ"ל דן חלוץ קבע שלושה עקרונות המלווים את תכנית הארגון מחדש. הראשון, הפרדה בין גופי הביצוע לגופי המטה; העיקרון השני הוא שבניין הכוח בצה"ל יעשה רק בזרועות; והעיקרון השלישי – יש לנתק את המטה הכללי של צה"ל מתפקידו כמטה-על של זרוע היבשה. ואכן המטה הכללי ישל מעצמו סמכויות הקשורות לניהול השוטף של צבא היבשה, ייפרד ממרבית גופי הביצוע שלו ויהפוך, לראשונה בתולדותיו, למטה כללי על-זרועי במלוא מובן המילה.

השינוי הארגוני, שרק חלק קטן ממנו תואר לעיל, אינו עומד בפני עצמו. הוא אמור לשמש כמסד. על בסיס המבנה הארגוני החדש אמור לצמוח צבא יבשה אחר, שונה במהותו מן הצבא שאנו מכירים היום, התואם יותר את צורכי החברה, המתאים יותר לאיומים הקיימים ולהתפתחויות הטכנולוגיות.

המהפך יתחולל לא רק בתחום כוח האדם וצבא היבשה. בשנת 2006 יידונו לעומקם עוד כמה נושאים והיבטים שטרם זכו לבחינה מחודשת. מבנה חיל הים, למשל. מה יהיה גודלו של החיל ומה תהיה חלוקתו הפנימית? אילו כלים יושבתו? האם אפשר "להסתפק" בחיל ים שבלבו חיל צוללות, שיתפקד כחלק מן הזרוע האסטרטגית ארוכת הטווח של צה"ל, ולצדו ספינות משמר העוסקות בביטחון שוטף לאורך החופים.

רעיונות מרחיקי לכת נשמעים גם בתחומים אחרים: שמא אין מדינת ישראל צריכה לייצר טנק ולכמה טנקים היא זקוקה? לכמה מטוסי קרב זקוקה המדינה באמת לנוכח האיומים הנשקפים לה? זוהי רשימה חלקית של הנושאים שיועמדו לבחינה מחודשת ויעוררו סערות רבות ומאבקי כוח.

בשנת 2006 מתחיל השלב האחרון בארגון מחדש של צבא היבשה – הקמת זרוע היבשה במלואה. משמעות הדבר: איחוד מפקדות, קיצוץ כוח אדם וייעול פעילות צבא היבשה, מה שמבטיח היעלמותן של כמה "פרות קדושות" מן הנוף הצבאי.

המסע אל הבניין המחודש של צבא היבשה החל לפני 21 שנה עם הקמת מפקדת חילות השדה. מסיבות ארגוניות, אישיות, שמרנות ותרוצים של "גילדות" למיניהן לא הצליח הרעיון הזה להבשיל לכדי זרוע יבשה מלאה. גם הקמת מפקדת זרוע היבשה בשנת 1998 הייתה לא יותר מצעד קטן אחד קדימה. השנה ייעשה הניסיון המהותי הראשון להשלים את המהלך הזה.

ב-26 בדצמבר 2005 ניתן אות הפתיחה לכך כאשר אט"ל (אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה במטה הכללי) העביר את גופי הביצוע שלו לזרוע היבשה. במהלך השנה הזאת יושלם התהליך של הכפפת שמונה חילות לזרוע היבשה ובהם חיל הקשר, חיל החימוש, חיל השלישות. הרעיון הוא שכל חילות היבשה – המתמרנים, המסייעים, והתומכים – על בסיסי ההדרכה שלהם יתלכדו לגוף ביצוע אחד שיתמחה בבניית תורת לחימה, בהכשרה ובאימונים. בראש גוף הביצוע הזה, שייקרא "מערך החילות, האימונים וההכשרה של צבא היבשה", יעמוד האלוף מאיר כליפי והוא יהיה כפוף למפקד מז"י (מפקדת זרוע היבשה), האלוף בני גנץ.

כדי להגיע ליעילות גדולה יותר יבוטלו מקצת החילות. למשל, נבחנת האפשרות להכפיף את חיל ההנדסה לחיל השריון. עוד נבחנת האפשרות לאחד קורסי קצינים וליצור קורס קצינים משותף. למשל, למודיעין השדה ולתותחנים – חילות שיש להם הרבה מן המשותף בתחום האיסוף הטקטי. וכך יהיו חילות שיתחזקו דווקא. הקצח"ר, קצין צנחנים וחיל רגלים ראשי, יקבל לאחריותו את כל בסיסי הטיروנות של חטיבות החי"ר. בנוסף יעמוד הקצח"ר בראש גוף בזרוע היבשה שייקרא "אגד הכוחות המיוחדים". גוף זה יהיה מורכב מיחידות כמו דובדבן, מגלן, עוקץ, אגוז ולוט"ר. את היחידות הללו ישרת בית ספר אחד – "בית הספר לכוחות המיוחדים" – מערך הדרכה משותף ואמצעי לחימה משותפים. זה יהיה כוח מיוחד שיופעל בעיקר בעומק שטחי האויב ובלחימה בטרור.

גם גדודי הסיור של החטיבות הסדירות יעברו פרקי לימוד בבית הספר לכוחות המיוחדים. המיון יהיה אחיד. המתנדב לא יצטרך לעבור מיונים נפרדים לשש יחידות מיוחדות. המסגרת החדשה גם תפקח ותשפיע על התפתחותו וקידומו של הקצין בכל חילות

הצבא מוטרד מאוד מן ההמלצה הצפויה הזאת, שכן היא מקטינה מהותית גם את גודל המערך הלוחם. קיצור השירות האמור, משמעותו הקטנת יחידות השדה במספר לא מבוטל של גדודים. גם במצב הנוכחי רק עשרים אחוז מן הבנים בצבא החובה משרתים במערך הלוחם.

יש רושם שההתנגשות בין האג'דות - החברתית והביטחונית - היא בלתי נמנעת, בייחוד בתקופת בחירות

חוק המילואים המצוי עכשיו בדיון בוועדות הכנסת אמור למנוע גיוס מילואים לתעסוקה מבצעית (שמירת ישובים וכו'). אנשי המילואים היו אמורים לפצות על הירידה במערך הלוחם הסדיר. ואולם הצבא החל לממש את חוק המילואים לפני שהוא עבר בקריאה שנייה ושלישית בכנסת. המשמעות היא, שהחל בשנת 2006 יקטן מדי שנה בשנה עוד בכמה אלפים מספר אנשי המילואים שיוזמנו לשירות. לפיכך במצבי עימות, כמו האינתיפאדה, ובפעילות ביטחון שוטף לאורך גדר ההפרדה ובגבולות, עלולה הירידה בהיקף היחידות הלוחמות להיות קריטית.

הצבא יבדוק את האפשרות לא לקצר את שירותם של לוחמים, כלומר הם ימשיכו לשרת 36 חודשים. לכן הוא ימליץ על דיפרנציאציה: שירותם של חיילים שאינם מוגדרים לוחמים אלא תומכי לחימה או בעלי תפקידים מקצועיים יקוצר בשמונה חודשים. חיילי מנהלות ישרתו שנתיים

בלבד. הכספים שיתפנו ממענקי השחרור המקוצצים יופנו לפיצוי חיילי המערך הלוחם ולפיצוי חיילים במקצועות חיוניים שישרתו שירות מלא. אחת ההצעות היא לשלם ללוחמים משכורת של 4,000 שקל לפחות בארבעת החודשים האחרונים לשירותם, לתת להם עדיפות והקלות בלימודים ובתעסוקה עם השחרור וכיוצא באלה.

את המחסור בחיילים תומכי לחימה ובאנשי מנהלה, שישרתו שירות מקוצר, מתכוון הצבא למלא – חלקית לפחות – באמצעות שימוש טוב יותר במערך הנשים. היום משתחררות מנימוקי דת למעלה משלושים אחוז מן הבנות בגיל שירות; הצבא מתכוון לפעול להקטנתם. הכוונה יעילה של המתגייסות פירושו גם הכוונת נשים לתפקידים הנחשבים גבריים: קצינות מודיעין שדה, למשל. האילוצים התקציביים מביאים גם לידי שינויים ערכיים-חברתיים.

כך או כך, בכל מתכונת שתתקבל יישבר האתוס של השירות השוויוני, שכן ייווצר מודל חדש של שירות חובה – קיצור שירות ושירות דיפרנציאלי. הצבא מבין שבמודל החדש המתוכנן, מוטיבציה וערכים לא יספיקו. כדי לבקש מצעיר ביחידת שדה לשרת יותר זמן וגם לזמנו לפרקי מילואים במהלך עשרים השנים שלאחר שירותו הסדיר, צריך לתת לו פיצוי כלכלי. באגף כוח אדם בצה"ל מציעים לא רק משכורת אלא גם שהלוחמים ילמדו לתואר ראשון על חשבון המדינה והטבות אחרות.

השירות המקוצר יגרום בהכרח שינויים בתוך הצבא, למשל קיצור ההכשרות, קיצור הקורסים. כבר בשנה החולפת קיצר חיל האוויר את ההכשרות – למעט קורס טיס – ב-25 אחוז ו"השמים לא נפלו". ועדה פנימית

של הצבא בוחנת עתה אפשרות לשנות את מודל הקבע של הקצונה הזוטרה. בין השאר מדובר בהארכת שירות הקבע שמתחייב לו הצוער משנה לשנתיים. יש היגיון בדרישה להתמקצעות ולגיל מינימלי לקבלת פיקוד על כוח לוחם. התחייבות לשירות קבע של שנתיים גם מאפשרת להקטין במידה ניכרת את מספר הצוערים בבתי הספר לקצינים. בהארכת שירות הקבע לקצונה הזוטרה יהיה גם פיצוי מסוים על ההקטנה המשמעותית של צבא הקבע בכללותו. לפי תכנית "קלע", ששברה חיים, היה הצבא אמור לפטר עד שנת 2008 כ-6,000 אנשי צבא קבע ואזרחים עובדי צה"ל. עד כה סיימו את השירות 4,500 איש. כבר היום ברור שבתכנית העבודה הרב-שנתית החדשה יצטרך צבא הקבע לשחרר עוד כמה אלפים, כך שהיקף צבא הקבע יהיה שני שליש מהיקפו, כפי שהיה באמצע שנות התשעים של המאה שעברה.

העיתוי הנוכחי הוא הזדמנות מצוינת להציג דרישה לפתיחת הדיון בתקציב הביטחון, שלעומת תקציבי הממשלה האחרים, הוא תקציב סגור ולא שקוף לעין הציבור והביקורת

סיכום

לדרג המדינה-הפוליטי אין סבלנות להמתין עד שיבשילו התהליכים בצבא. יש להניח שהוא יבקש ליהנות מפרות הקיצוץ בתקציב הביטחון וההתכווצות של הצבא מהר ככל

האפשר. למשל, הצבא רוצה שקיצור השירות יחול על מי שיתגייסו החל בשנת 2006. הדרג הפוליטי ילחץ לקצר את השירות למחזורים שכבר גויסו ואמורים להשתחרר בשנת 2007-2008.

יש רושם שההתנגשות בין האג'דות – החברתית והביטחונית – היא בלתי נמנעת, בייחוד בתקופת בחירות, ולכן העיתוי הנוכחי הוא הזדמנות מצוינת להציג דרישה לפתיחת הדיון בתקציב הביטחון, שלעומת תקציבי הממשלה האחרים, הוא תקציב סגור ולא שקוף לעין הציבור והביקורת. מי שמבקש באמת לעשות שינויים חברתיים מהותיים ולהעביר תקציבים מן הביטחון לחינוך, לרווחה ולבריאות צריך לדרוש, קודם לכול, שתקציב הביטחון יונח לביקורת חיצונית אמיתית. שמערכת הביטחון והצבא יתנו הסברים על כל פרויקט שנפתח. ובעיקר חשוב לוודא שגוף חיצוני לא רק ישאל את השאלות בנוגע לתקציב המוצע, אלא יוכל להציג חלופות.

משרד הביטחון מחלק את תקציבו השנתי כראות עיניו. תקציב זה מממן בין היתר גם פרויקטים אקזוטיים שעלותם נמדדת במיליארדים. חלק מהכספים מתגלגלים תחת מעטה כבד של סודיות ובדו"ח מבקר המדינה אפשר לזהות רמזים מעורפלים בלבד – מנימוקי ביטחון – על פרויקטים כושלים ועל עסקות בעייתיות. אבל שינוי של מבקר המדינה אינן חדות דיין כדי לשנות את המצב.

על-פי סדר הדברים הנהוג כיום, מערכת הביטחון היא המגדירה לעצמה, בסיועו של צה"ל, מה הם האיומים שישראל ניצבת לפניהם, וכן קובעת מהו המענה הראוי לאיומים האלה. כך גם קובעת מערכת הביטחון את גודל הכוח שהיא זקוקה לו לצורך בניית המענה, וכן את המלאים הנדרשים.

פורמלית, הממשלה דנה בהצעות מערכת הביטחון וצה"ל ומאשרת אותן. ואולם בדיונה של הממשלה בתקציב הביטחון לא

מוצגת עמדה חלופית לעמדת הצבא. הצעות של פוליטיקאים שהצבא יקצץ בתקציבו אינן מתבססות בהכרח על התמצאות ברזיו ובצפונותיו של תקציב הביטחון. מעט מאוד אנשים מתמצאים באמת במתרחש בתקציב הביטחון, שארבעים אחוז ממנו אינם נמצאים בשליטת הצבא. לפיכך הדרישות לקיצוץ מתנקזות על-פי-רוב לנושאים המוכרים והפופולריים, כמו משכורות אנשי צבא הקבע, שכן בזה 'כולם מבינים'.

צה"ל עומד בפתחו של מהלך ארגוני גדול ומקיף שילווח בזעקות שבר (חלקן דמגוגיות) מכל הכיוונים. הסביבה האסטרטגית המשתנה (צמצום האיומים המוכרים ועלייתם של חדשים), הנסיבות הפוליטיות (אג'דות מתנגשות, בחירות) וההכרח להנהיג פתיחות ושקיפות של תקציב הביטחון – כל אלה פותחים חלון הזדמנויות המחייב דיון מעמיק ויסודי בשאלה כיצד מתוקצבת מערכת הביטחון, וזה לפני שבוחנים אנא מועדות פניו של הצבא.