

קווים ראשוניים לגיבוש מתווה לתקציב הביטחון בעקבות המלחמה

מבוא

גיבוש תקציב של ארגון חשוב אמור להיגזר תוך בחינת הרצוי והמצוי, כלומר מהם הצרכים שהארגון נועד לשרת ובאיזו עלות הם מסתכמים, ומנגד מהו סך המשאבים העומדים לרשות הארגון. הגישה הראשונה היא מלמטה למעלה (bottom-up) והשנייה מלמעלה למטה (top-down). ואולם במקרה של משרד ממשלתי לא קיימת מראש הגבלה אבסולוטית על תקציבו, אשר נגזרת ממכלול שיקולים – חלקם נוגעים לתחום הפעילות של המשרד עצמו, חלקם לבחינה כוללת של תקציב המדינה וחלקם שיקולים פוליטיים גרידא. בעבודה זו אנחנו מנסים לגבש את המתווה הרצוי לתקציב הביטחון, תוך חיפוש דרך המלך בין שתי הגישות האמורות.

לפי גישת מלמטה למעלה נבחנו הצרכים שיתעוררו בעקבות המלחמה והמענים המוצעים להם בארבעה תחומים:⁸ זרועות צה"ל ובפרט זרוע היבשה; כוח האדם של צה"ל; המוכנות והמלאים; ושיקום ומשפחות שכולות. הבחינה התבססה על שורה ארוכה של שיחות עם מומחים ובכירים בעבר ובהווה, הן במערכת הביטחון והן בכלכלה ובאוצר, כמפורט בנספח 2. את התוצאות של ניתוח זה אנו מעמידים אל מול הצרכים והיכולות המאקרו-כלכליות של המשק, המוצגים במסגרת ניתוח מלמעלה למטה.

חשוב לזכור כבר עתה שלגישת מלמטה למעלה יש בהקשר הנוכחי מגרעת מובנית: כעיקרון צריך לבחון את הצרכים הנוגעים לכל אחד מהתחומים האמורים (קרי, כל אחד מהסעיפים בזרוע היבשה, בכוח אדם וכדומה) בהקשר של תפיסה אסטרטגית כוללת, שתאפשר לשקול חלופות ולבחון שקלול תמורות. לדוגמה, כדי לספק הגנה מרחבית נוספת בעוטף עזה או בגבול הצפון אפשר היה להסתמך יותר או על עיבוי כוחות (כגון הצבת יחידות חי"ר נוספות), או על בניית מכשולים ואמצעים טכנולוגיים משוכללים יותר. על כן קשה להצדיק כל אחד ואחד מהמענים שהוצעו בעקבות המלחמה בלא ההקשר הרחב

8 ניתוח זה מתייחס כאמור רק לתחומים הכלולים בסעיף 15 של תקציב המדינה, אולם בהמשך מוזכרים גם נושאים אחרים שעשויה להיות להם השפעה תקציבית מרחיקת לכת, כגון השליטה האזרחית בעזה ביום שאחרי. לחלופות המתווים האפשריים בהקשר זה ראו לדוגמה: גוז'נסקי, 'וינטר, א' ונוי־פרייפלד, ע' (1 בפברואר 2024). **היום שאחרי: עיון במתווים אזוריים בשאלת "היום שאחרי" ברצועת עזה**, פרסום מיוחד, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

יותר – אחרת הדבר הופך ל"רשימת מכולת" שבה גישת ברירת המחדל היא "גם וגם". עם זאת טרם גובשה ראייה אסטרטגית כוללת, ועל כן אין ברירה אלא להביא את המענים שעלו בהתייעצויות שקיימנו כפי שהם – ההסתייגות העקרונית מגישה זו באה לידי ביטוי בביתוח הגישה השנייה – מלמעלה למטה.

נקודה חשובה – בעקבות מלחמת לבנון השנייה ובהזדמנויות נוספות לאחר מכן נדרשה מדינת ישראל לבחון לעומק את תקציב הביטחון, ולשם כך הוקמו ועדות ציבוריות ונערכו דיונים נרחבים בכנסת ובין משרד האוצר למשרד הביטחון. אנו סוקרים התפתחויות אלו בנספח 3, תוך ניסיון להפיק מהן תובנות לגבי המצב הנוכחי. לדוח ועדת ברודט מ-2007 הייתה השפעה רבה על תקציב הביטחון מייד לאחר פרסומו, וגם לאחר מכן הוא המשיך להיות מקור חשוב להתוויית התקציב. גם הסכם כחלון-יעלון שנערך כעשור לאחר מכן הותיר את חותמו, אך למרבה הצער מדינת ישראל לא הצליחה עד היום להגדיר עקרונות מקובלים לתקציב הביטחון שיאפשרו בניין כוח באופן עקבי ובהלימה לצרכים הכלכליים שלה. יש לקוות שהזעזוע ממלחמת חרבות ברזל והאתגר העצום שזו מציבה בפני מדינת ישראל, הן בפן הביטחוני והן הכלכלי, ידרבנו את כלל הגורמים לא רק לתת מענה נקודתי אלא גם לצקת יסודות איתנים לתקציב הביטחון לטווח ארוך.

עלויות הלחימה אל מול תקציב הביטחון שאושר לפני המלחמה

עלויות המלחמה מתייחסות להוצאות הצבאיות ולהוצאות האזרחיות התוספתיות בגין המלחמה, הן הישירות והן העקיפות. מעבר לכך יש שורה ארוכה של השלכות משקיות הנובעות מהמלחמה ובפרט הפגיעה בפעילות הכלכלית שגורעת ישירות מהתמ"ג (ועל כן גם מתקבולי המיסים), כמו גם פגיעה בסחר הבינלאומי, בשער השקל, בהשקעות במשק, הורדת הדירוג של ישראל (ועל כן עלייה בתשלומי הריבית על החוב) וכן הלאה.⁹ אף כי המלחמה טרם הסתיימה, משרד האוצר חישב כבר את העלויות הישירות הצפויות, וכך גם משרד הביטחון – לוח 3 להלן מציג את העלויות הצבאיות על פי שני המשרדים; מעבר לכך, משרד האוצר העריך את ההוצאות האזרחיות בגין המלחמה ב-92 מיליארד ש"ח.

9 מעניין לראות כיצד נמדדות עלויות המלחמות של ארצות הברית, לדוגמה: Dagget, S. (2010, June 29). [Costs of major US wars](#). CRS.

לוח 3: עלויות צבאיות חזויות - מלחמת חרבות ברזל

במיליארדי ₪

על כי משרד האוצר	על כי משרד הביטחון	
89	125	עלויות צבאיות

פריסת העלויות הצבאיות על פני שנות תקציב:

2023	17	17
2025-2024	72	108

מקור: מבוסס על שיחות ונתונים מאגף התקציבים באוצר ומהיועץ הכספי לרמטכ"ל, נכון לתאריך 8 בינואר 2024

חישוב העלויות הצבאיות מתבצע על פי כללים שמסוכמים בין משרדי האוצר והביטחון (אם כי כאמור, הדבר אינו מונע חילוקי דעות בין המשרדים על היקף העלויות), למשל החישוב כולל את עלות המלאים שמביאים לחזרה למצב ערב פתיחת המלחמה, אך לא כולל בניין כוח חדש שנובע מלקחי המלחמה. עלויות השיקום והמשפחות בשנת המלחמה ייכללו בחישוב, אך לא העלויות החל מהשנה השנייה.

עלות יום לחימה היא נתון קריטי, המאפשר גם לחזות עלויות עתידיות בסבירות גבוהה. על פי הנתונים הזמינים עד 8 בינואר 2024, עלות יום לחימה במלחמת חרבות ברזל הגיעה לכ-800 מיליון ₪,¹⁰ פי שלושה עד ארבעה ממלחמות קודמות, בשל ההיקף העצום של כוחות צבא שמשתתפים במערכה והעצימות הגבוהה של הלחימה. על פי היועץ הכספי לרמטכ"ל, מרכיבי העלויות הצבאיות העיקריות הם:

- תחמושת מסוגים שונים, מיירטים ואמצעי לחימה: **37%** מהעלות.
- שעות טיסה, חיל הים, רק"ם (רכב קרבי משוריין), אחזקה ולוגיסטיקה: **30%**.
- כוח אדם, בעיקר מילואים, שיקום ועוד: **18%**.
- שונוות: **15%**.

10 עצימות הלחימה בעזה ירדה מאוד מאז ועל כן גם העלויות, אולם לא כך בגבול הצפון.

עלויות אלו מתווספות לתקציב הביטחון שאושר לפני המלחמה עבור השנים 2023 ו-2024 (תקציב דו־שנתי):¹¹ בסיס התקציב לשנים אלו היה אמור לעמוד על 63.1 מיליארד ₪ ב־2023 ו־64.5 מיליארד ₪ ב־2024.¹² תקציב הסיוע האמריקאי מתוקצב כהוצאה מותנית בהכנסה ומגיע ל־3.8 מיליארד דולר בכל שנה (המע"מ בגין הסיוע מתוקצב כחלק מתקציב ההוצאה נטו), כך שסך תקציב הביטחון ברוטו (כולל הסיוע) ל־2023 הסתכם ב־86.1 מיליארד ₪. כמו כן וכחלק מההבנות שגובשו בין משרדי הביטחון והאוצר, סוכם מתווה תקציבי רב־שנתי לתקציב הביטחון, שלפיו בשנים 2023–2027 יעמוד התקציב על כ־68 מיליארד ₪ בממוצע לשנה, כולל כארבעה מיליארד ₪ לשנה עבור פרויקטים ביטחוניים מיוחדים, שימוש בחלק מכספי ההמרות (מהסיוע האמריקאי לשקלים) והתייקרות חזויה לשנים 2025–2027.

הכשל התפיסתי שהוביל ל־7 באוקטובר והמענים האפשריים

בדיקה מעמיקה של אירועי ה־7 באוקטובר והכשלים שהובילו אליהם מצריכה כמובן ביצוע תחקירים יסודיים בצה"ל, כמו גם ועדת חקירה ממלכתית. ואולם כבר עתה אין מנוס מלבחון היבטים תפיסתיים מרכזיים שקרוב לוודאי תרמו למחדל, ולגזור מבדיקה זו מסקנות ראשוניות שסייעו בגיבוש המענים המתבקשים בטווח הקצר־בינוני והתקציבים הנדרשים לשם כך. מכאן שיש להתייחס לניתוח להלן כטנטטיבי **ומחייב תיקוף** בהמשך, אך בלעדיו אי אפשר יהיה להתקדם בפן התקציבי.

תפיסת הביטחון המקובלת בישראל, מאז נוסחה לראשונה על ידי דוד בן־גוריון בשנות ה־50 של המאה ה־20, נשענת על ארבעה יסודות: הרתעה, התרעה, הגנה והכרעה. המלחמה הטובה ביותר היא כמובן זו שלא התרחשה, ולכן הרתעת האויב היא הרובד הבסיסי של התפיסה, שקיומו מאפשר לנהל שגרה ללא עימות אלים גם אם שכנינו הם אויבים מושבעים. אם ההרתעה לא עושה את שלה אזי היסוד השני, ההתרעה, אמור לספק מידע מדויק על פעולות איבה מתקרבות, וכך לתת לישראל זמן מספיק כדי לגייס ולפרוס את כוחות המילואים,¹³ בעוד הכוחות הסדירים בולמים את מתקפת האויב.

11 [הצעת תקציב לשנות הכספים 2023–2024 ודברי הסבר: משרד הביטחון – נושאים לא מסווגים](#).

12 תקציב הביטחון לשנים 2023–2024 כולל מענה לפרויקטים ביטחוניים מיוחדים בהיקף של שני מיליארד ₪ בכל שנה. נוסף על כך סוכם כי בכל אחת מהשנים 2023–2024 יועבר סכום של עד 3.5 מיליארד ₪ למשרד הביטחון, שני מיליארד ₪ עבור פרויקטים ביטחוניים בהתאם לביצוע; 1.5 מיליארד ₪ נוספים לתקציב השוטף המותנים בחלקם בעמידה ביעדי הסיכום.

13 "זמן התרעה מספק" הוגדר בעבר כ־48 שעות.

שכבת ההגנה נועדה לתת מענה אפקטיבי למתקפה כלשהי, אם הייתה התרעה מוקדמת או אם לאו, בפרט ביבשה, בשל היעדר עומק אסטרטגי. שלב התקפת הנגד וההכרעה, המרכיב הרביעי של תפיסת הביטחון, נועד למנוע מהאויב להמשיך את הלחימה על ידי השמדת יכולותיו או שבירת רצונו. על מנת לממש את תפיסת הביטחון צה"ל מגבש מעת לעת אסטרטגיה המגדירה את איומי הייחוס, את המענים הנדרשים מולם ואת סדר העדיפויות לבניין הכוח ותפיסת הפעלתו, הנגזרים מכך. בהתאם לכך נבנית תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית, האמורה להוציא לפועל את האסטרטגיה על כל מרכיביה. קיימת הסכמה רחבה, לפחות בקרב המומחים שעומדים שוחחנו, כי אירועי ה-7 באוקטובר חשפו כשלים חמורים ביישום שלושת היסודות הראשונים של תפיסת הביטחון (באשר לרביעי, ההכרעה, מוקדם לשפוט).

• הרתעה

הנחת היסוד של מערכת הביטחון ערב המלחמה הייתה שלאור הסבבים הקודמים חמאס וחזבאללה מורתעים, ולא צפוי שהם יפתחו במלחמה. בעקבות הערכה זו צה"ל דילל את הכוחות באזור עוטף עזה, לקח את רוב כלי הנשק מכיתות הכוננות ביישובי העוטף והפחית את אימוני הרבש"צים (רכזי ביטחון שוטף צבאיים) באזור. הערכה זו גם השפיעה על תוכניות אופרטיביות שונות ועל תוכניות בניין הכוח. בדיעבד התברר שחמאס כלל לא היה מורתע אלא תכנן את המתקפה מזה שנים,¹⁴ ורק חיכה לשעת כושר כדי להוציאה לפועל. לגבי חזבאללה התמונה מורכבת יותר, שכן הארגון אומנם פתח חזית נגד ישראל זמן קצר לאחר שהחלה מתקפת חמאס, אך עשה זאת במינון מדוד ולא באופן שמראה על כוונה לגרור את ישראל למערכה רחבה, ועל כן נראה כי נשמרת מולו מידה של הרתעה. אין ספק שההתייצבותה של ארצות הברית לימין ישראל באופן חד-משמעי ונחוש, לרבות שליחת כוחות אמריקאיים גדולים לזירה, תרמו תרומה משמעותית (ואולי גם מכרעת) לכך, אם כי ייתכן שהדבר נובע גם משיקולים אחרים.¹⁵ בחוכמה שלאחר מעשה עולה כי ההרתעה כלפי חמאס לא פעלה משום שהארגון נאמן מעל לכול לחזון של מחיקת ישראל כמדינה, החזרת הפליטים וכינון פלסטין גדולה מהירדן

Sabbag, D. (2023, December 4). [Hamas drew detailed attach plans for years with help of spies, documents suggest](#). *The Guardian*.

Daud, D. (2023, November 29). [Why Hezbollah isn't joining Hanas in total war against Israel](#). *Haaretz*.

לים. היותו של חמאס ריבון בעזה לא הביא אותו לנהוג כממשלה האחראית לרווחת תושבי "מדינתו" אלא היפוכו של דבר – הוא השתמש באוכלוסייה אזרחית כמגן אנושי מתוך ידיעה שהרס והריגת תושבים עזתים רבים ישחקו לידידיו במגרש דעת הקהל הבינלאומי, אשר תתורגם ללחץ על ישראל להגביל את תגובתה הצבאית. ההישענות התפיסתית על הרתעת חמאס כיסוד מוצק שממנו ניתן לגזור את אסטרטגיית צה"ל התגלתה כטעות ראשונה במעלה, אשר השליכה על כל היתר.

• התרעה

למרבה הצער, מערכות המודיעין של ישראל לא הצליחו לספק התרעה לקראת מתקפת ה-7 באוקטובר ועל כן המערכה נפתחה בהפתעה מוחלטת, למרות שבדיעבד ברור כי היו סימנים מעידים רבים מול עיניהם של גורמי הביטחון. מעבר לכשלים הנקודתיים והמערכתיים שהובילו למחדל אסוני זה, קרוב לוודאי כי הגורם המכריע שהוביל לעיוורון היה ה"קונספציה" שהשתרשה במערכת במהלך העשור האחרון, ובבסיסה כאמור ההנחה שחמאס מורתע, כאשר אי-השתתפותו לצד הג'האד האסלאמי במהלך מבצע מגן וחץ במאי 2023 חיזקה מאוד הנחה זאת. בדיעבד גם נראה כי המערכת העריכה הערכת חסר את היכולות של חמאס (אולי גם של חזבאללה), כך שגם אם היה מודיעין על הכנות חמאס לפעולה התקפית גדולה, התפיסה הייתה שפעולה כזאת לא תהיה בהיקף כה עצום. ואולם נראה כי אבן הראשה של הקונספציה הייתה מדיניות ממשלות ישראל כלפי הסוגיה הפלסטינית מאז השתלטות חמאס על עזה (ב-2007), אשר קיבעה כעקרון יסוד את הבידול בין עזה ליהודה ושומרון תוך חיזוק חמאס והחלשת הרשות הפלסטינית ועידוד החיכוך ביניהם. קרוב לוודאי שתפיסה כזאת השפיעה עמוקות גם על גופי המודיעין, הן על מיקוד המאמצים והן על הפרשנות שניתנה למודיעין שהושג.

מעבר לכך, בכירים במערכת הביטחון שאיתם שוחחנו מצביעים על גורמים מערכתיים נוספים שקרוב לוודאי תרמו את שלהם למחדל המודיעיני:

- הישענות יתר על טכנולוגיה לעומת מודיעין אנושי (יומינט).
- מיקוד יתר של אמ"ן בהערכה הלאומית הכוללת על חשבון מודיעין צבאי, לרבות מודיעין טקטי.
- מאבקי כוח בין גורמי המודיעין השונים והקצאה לא מאוזנת של משאבים ביניהם.
- היעדר מתאם על בין גופי המודיעין השונים, דוגמת המודל שקיים בארצות הברית.

יש לציין שגורמים אלה מצביעים על כשלים בעלי אופי ניהולי וארגוני, וכלל לא על מחסור בתקציבים או במשאבים אחרים. הכישלון המוחלט הן של ההרתעה והן של ההתרעה הותיר את היסוד השלישי בתפיסת הביטחון הלאומי, ההגנה, כמבצר אחרון אל מול ההתקפה הרצחנית. למרבה הצער גם רובד זה כשל.

• הגנה

במתקפת חמאס ב־7 באוקטובר קרסו קווי ההגנה של צה"ל ושל יישובי הנגב המערבי כמעט לחלוטין, קרוב ל־3,000 מחבלים מכוח הנוח'בה הצליחו לפרוץ לעשרות יישובים, לרצוח כ־1,200 בני אדם ולהחזיק בשטחים בתוך גבולות ישראל במשך כשתי יממות. הכישלון המטלטל של מערך ההגנה עוד יתחקר לעומק, אך ברור כבר עכשיו כי המכשול שנבנה מול עזה העניק תחושה כוזבת של ביטחון, כאשר ברגע האמת הוא נפרץ בקלות בעשרות מקומות. כמו כן ובהמשך ישיר לכך, צה"ל הציב כוחות הגנה מועטים בלבד לאורך הגבול, שגם אילו קיבלו התרעה מוקדמת לא היו מסוגלים להתמודד בעצמם עם הפלישה המסיבית של המחבלים.

שוב, ההישענות על ההנחה שחמאס מורתע, ואם לאו, שבכל מקרה המודיעין ידע לספק התרעה מוקדמת, והערכת חסר של יכולות האויב ושל כוונותיו – כל אלה תרמו תרומה מכרעת להיעדר כוחות הגנה מספיקים לאורך הגבול עם עזה, ואף לחוסר מוכנות לתרחיש כזה. כמו בעניין ההתרעה, יש לחזור ולהדגיש שכשלים אלה לא נבעו ממחסור בתקציב אלא מתפיסה שגויה של האיום הפוטנציאלי, מתפיסת הגנה כושלת ומהיערכות לא מתאימה של הכוחות הקיימים, הן הקצאתם והן הכוננות הנדרשת מהם.¹⁶ מעבר לכך, מומחים שראיינו ציינו כגורם מסייע לכשל את הישענות היתר על אמצעים טכנולוגיים (לרבות המכשול עצמו, מצלמות, מערכת "רואה יורה" ועוד), על חשבון הגורם האנושי והנוכחות הפיזית בזמן אמת.

16 להמחשה נוספת של הבעיות בתפיסת ההגנה הנוכחית ראו איילנד, ג' (2024, 25 בינואר). **הבעיות**

העמוקות שנחשפו בצה"ל מחייבות תפיסת ביטחון חדשה. N12.

נוסף על כך חלק מהכוח שהוצב היה בהדממה, נוהל 'כוננות עם שחר' כנראה לא בוצע ומרכיבים בסיסיים נוספים של כוננות שעלות מימושם זניחה לא בוצעו, וזאת למרות שבמהלך הלילה בין 6 ל־7 באוקטובר הייתה התייעצות של בכירי צה"ל על התנהלות חמאס.

• הכרעה

מוקדם עדיין לדבר על הכרעה שכן מלחמת חרבות ברזל, אשר כבר הפכה לארוכה ביותר מאז מלחמת העצמאות, עודנה נמשכת, וקיימת איזודאות רבה באשר להתפתחויות בגבול הצפון. מיגורו של ארגון טרור שמונה כ־30 אלף איש, המבוצר בתווך התת־קרקעי ובתוך אוכלוסייה אזרחית ונשען על מלאי עצום של אמצעי לחימה, התברר כמשימה קשה ביותר. בו בזמן צה"ל נדרש לתת מענה לגבול הצפון תוך עיבוי ההגנה והצגת יכולת התקפית אמינה מול חזבאללה ולהתמודד גם בשלל זירות נוספות, לרבות יהודה ושומרון, סוריה והחות'ים מדרום, מה שהעלה את הסבירות לתרחיש קיצון של התלכדות הזירות. גם אם אין מקום לדבר על הכרעה, צה"ל רשם הישגים מרשימים ביותר בלחימה, כך שהמצב הביטחוני בעוטף עזה טוב בהרבה כבר היום מזה ששרר ערב המלחמה. עם זאת, המאמץ האדיר שהיה כרוך בכך חשף פערים כבדי משקל בבניין הכוח ובמוכנות, בעיקר בהיבטי סד"כ ומלאי חימושים, ואף לגבי הצרכים של מערכה גדולה בצפון.

• לא רק תפיסת ביטחון, גם תרבות ארגונית

מעבר לכשלים הללו, בשיחות שקיימנו עולות גם סוגיות הנוגעות לתרבות הארגונית של צה"ל, בפרט חוסר עקביות וחוסר המשכיות בבניין הכוח היבשתי, בין היתר בשל שינויים פרסונליים בתפקידים בכירים, שגוררים שינויים מרחיקי לכת בתפר שבין תפיסת הביטחון לתרגומה לתוכניות אופרטיביות. כך למשל תר"ש 'תפן' אחרי ועדת ברודט כללה העצמה משמעותית של הכוח היבשתי, אך בחומש שאחריו נרשמה פגיעה קשה בו; הנושא הועצם שוב בתר"ש 'גדעון', אך בתר"ש 'תנופה' ניתנה עדיפות לתוכניות פיתוח עתידיות על חשבון המוכנות של כוחות היבשה.¹⁷

מרכיב נוסף בתרבות הארגונית הוא המודעות לצורך והיכולת הארגונית להשקיע כל העת מאמצים כדי למצות את המשאבים הקיימים, וזאת על ידי הגברת יעילות השימוש בהם ותעדוף משימות. הנטייה הטבעית בארגונים רבים, בפרט אלה שנשענים על תקציבים ציבוריים, היא לדרוש תוספת משאבים כל אימת שמוטלות עליהם משימות חדשות, ולא לבצע התייעלות פנימית. מעת לעת נדרשת מערכת הביטחון לתוכנית התייעלות (כך היה למשל בעקבות ועדת ברודט), וחלק מהתוכניות הללו אכן הצליחו להביא לתוספת אפקטיבית של משאבים לצה"ל מבלי להגדיל את תקציב הביטחון. קביעת סדר עדיפויות

17 חוסר העקביות אינו נחלתה הבלעדית של ההתייחסות לבניין הכוח היבשתי, הוא חל גם על זירת 'המעגל השלישי'.

ודחיית מימוש פרויקטים לא בשלים בתוך התקציב, כולל במו"פ, יכולה אף היא להגביר את היעילות ולהגדיל את המקורות.

בכל ארגון קשה מאוד לשנות תרבות ארגונית, שכן היא נוטה להשתרש עמוק בארגון כולו, והדבר נכון גם בצה"ל. מעבר למהלכים פנימיים שיש לקוות כי צה"ל ייזום כדי לנסות להתגבר על כשלים אלה, ובכך לדאוג לעקביות והמשכיות בבניית הכוח, אנו סבורים שהקמת ועדה ציבורית מייעצת קבועה לתקציב הביטחון תתרום רבות גם לעניין חשוב זה.

