

דו"ח ועדת נגל – במבחן התוקף וסיכויי היישום

עפר שלח, אסטבן קלור ותומר פדלון | 20 בינואר, 2025 | גיליון 1936

מאמר זה דן בדו"ח "ועדת נגל" לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח, שהוגש לאחרונה לראש הממשלה, תוך השוואה לדו"חות שהגישו ועדות קודמות שעסקו בנושא ("ועדת ברודט" ו"ועדת לוקר"). הניתוח מעלה פגמים במנדט הרחב שניתן לוועדה, בלוח הזמנים שלה, בתוקף של חלק ממסקנותיה, הן בהיבטי תפיסה והן בבניין הכוח, וכן בהתעלמותה מנושאי יסוד קריטיים. אמנם, אימוץ המלצות "ועדת נגל" לא יביאו ל"עשור אבוד" בכלכלה הישראלית, כפי שקרה בעבר, אולם הפגמים היסודיים בדו"ח מעלים ספק ממשי בתוקף המלצותיה ובאפשרות ליישמן.

הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח, בראשות פרופ' יעקב נגל ("ועדת נגל"), הגישה את המלצותיה לראש הממשלה נתניהו ב- 6 בינואר 2024. זהו מסמך מקיף, שכן המנדט שניתן לוועדה היה רחב מזה של כל ועדה שקדמה לה. על פי כתב המינוי שלה, הדו"ח אמור לכלול המלצות בנושאי "ההקצאה התקציבית הרב שנתית לעשור הקרוב לתקציב הביטחון", תוך התייחסות גם למקורות שמהן תבוא ההוצאה הנוספת; "בניין הכוח הנדרש לצה"ל בעשור הקרוב, ובכלל זה התאמתו, גודלו ויכולותיו הנדרשות"; ו"אופן האישור והבקרה על תקציב הביטחון והתוכניות הרב שנתיות לבניין הכוח של צה"ל".¹

מאמר זה דן בדו"ח הוועדה במספר היבטים שונים: פרקיו העוסקים בתפיסת הביטחון ובתפיסת ההפעלה הצה"לית, ההמלצות ביחס לתקציב הביטחון, בניין הכוח ותהליכי העבודה הנדרשים בכל הרמות, ישימותן של המלצות אלה ומשמעותן בראייה המאקרו-כלכלית של ישראל.

בנוסף לעיון בדו"ח עצמו, המאמר מבוסס גם על שיחות שלא לציטוט וייחוס עם מספר מחברי הוועדה, וכן על השוואה עם תוכנם ויישומם של שני דו"חות דומים של ועדות בעלות מנדט דומה: הוועדה בראשות דוד ברודט, שהוקמה בעקבות מלחמת לבנון השנייה ("ועדת ברודט"), והוועדה בראשות אלוף (מיל.) יוחנן לוקר ("ועדת לוקר"), שהוקמה ב-2014.

¹ הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח בראשות פרופ' (תא"ל מיל.) יעקב נגל, דו"ח סופי – גירסה בלתי מסונגת (דו"ח נגל), 31.12.2024, עמ' 11 – 12.

מנדט הוועדה ולוח הזמנים שלה

בכתב המינוי של הוועדה, שנחתם ב-4 באוגוסט 2024, קבע ראש הממשלה כי עליה להגיש "המלצות ביניים תוך חודשיים מיום כינונה והמלצות סופיות תוך ארבעה חודשים".² זאת למרות שהמנדט של הוועדה היה רחב בהרבה מזה של קודמותיה, בעיקר בהיבטים של בניין והפעלת הכוח הצה"לית.

חשוב מזה: הוועדה החלה וסיימה את פעולתה בעיצומה של לחימה אזורית חסרת תקדים. במהלך חודשי הדיונים של הוועדה חלו שינויים מרחיקי לכת בתמונת המצב: מאוגוסט עד דצמבר 2024 התרחשו "מבצע הביפרים" נגד פעילי חיזבאללה, חיסול מנהיג הארגון חסן נסראללה, מערכה אווירית ומהלך קרקעי נרחב למדי בזירת לבנון, ששינו את המצב הביטחוני שם מעיקרו; נפילת משטרו של בשאר אסד בסוריה, שקלע את "ציר ההתנגדות" כולו – אויב הייחוס הראשון במעלה של ישראל, על פי דו"ח הוועדה – למבוכה עד כדי אפשרות פירוק, ושאר התפתחויות שאמורות להיות להן השלכות מרחיקות לכת על האיומים שישראל ניצבת בפניהם ולכן על תפיסת הביטחון ונגזרותיה הנוגעות לתפיסות היסוד ויישומן בבניין הכוח והפעלתו.

לא זו בלבד שפרק הזמן שהוקצב לעבודת הוועדה היה קצר עד מאוד, אלא שההתפתחויות האזוריות – אלה שצוינו ואחרות – נמצאות עדיין בתהליך התהוות, שקשה לחזות את תוצאותיו, בוודאי כאשר התכלית היא גיבוש המלצות לגבי בניין כוח ותקציבים עשור קדימה.

אותם דברים אמורים ואף ביתר שאת לגבי המלצות הביניים של הוועדה, שהוגשו באמצע אוקטובר 2024, כלומר חודשיים לאחר הקמתה, כפי שנקבע בכתב המינוי שלה. אלא לא עסקו כלל במקורות תקציביים אלא רק בשימושים: "רכש וייצור והרחבת סל החימושים ומערך ההגנה האווירית; יציבה יבשתית לתמרון; עליונות ימית; כוח אדם; שיטות והתארגנויות חדשות לפיתוח וייצור וכן מרכיבי הגנה בגבולות".³ למרות שמסקנות אלה היו סוג של רשימת קניות בסכום של מיליארדים רבים ללא התייחסות כלל למקורות, נמסר בהודעה לתקשורת כי ראש הממשלה "קיבל את המלצות הביניים של הוועדה והנחה לקדם בהקדם".⁴

לוח הזמנים ו"קבלת" ההמלצות לרכש ללא פירוט מקורות ובאופן מידי מעידים על יחסו של ראש הממשלה לתהליך כולו: שום ועדה, ויהיו חבריה מעמיקים ומוכשרים ככל שיהיו, אינה מסוגלת להגיש בפרק זמן שכזה, ובפרט תוך כדי מלחמה מתגלגלת שהשלכותיה טרם התבררו, המלצות מעוגנות כראוי; המלצותיהן של ועדות קודמות עברו לאחר הגשתן תהליך ארוך של

² דו"ח נגל, עמ' 12.

³ ליעם אדיב, "המלצות הביניים של ועדת נגל: בקשות התוספת לתקציב הביטחון לא הוזכרו", **מעריב**, 14 באוקטובר, 2024.

⁴ שם.

עיבוד, תוך התנגדות של שני גורמים רבי עוצמה המופקדים על יישומן – מערכת הביטחון ומשרד האוצר.

משיחות עם גורמים בשתי מערכות אלה, ברור לחלוטין שכך יהיה גם עם מסקנות ועדת נגל, כך ש"קבלתן והנחיה ליישמן באופן מידי" אינן אלא מילים ריקות, המעידות גם הן על יחס לא מקצועי, שלא לומר מזלזל, מצד ראש הממשלה כלפי הוועדה שהוא עצמו מינה.

לשם ההשוואה, ועדת ברודט, שבכתב המינוי שלה לא נכללים כלל נושאים רבים שוועדת נגל הונחתה לעסוק בהם, בראש וראשונה הפעלת הכוח ואספקטים בבניינו שאינם נוגעים לכוח אדם, התבקשה לסיים את עבודתה בתוך חצי שנה, וכך עשתה. לוועדת לוקר, שגם היא התבקשה להתייחס לנושאי תקציב וסוגיות של כוח אדם בלבד, ניתן פרק זמן דומה; במהלך עבודתה התרחש מבצע "צוק איתן" - מערכה שאורכה, עצימותה, עלותה בכל היבט והשפעתה על האיומים על ישראל היו בטלים בשישים ביחס למלחמת "חרבות ברזל". לפיכך הוגשו ההמלצות רק ביוני 2025, יותר משנה לאחר הקמתה.

משך הזמן של עבודת ועדה אינו מעיד בהכרח על עומק החקירה או על איכות ההמלצות. ואולם, אפשר לקבוע כי קיים ספק מבוסס ביכולת להפיק דו"ח ראוי וישים בלוח הזמנים וברוחב היריעה, שנקבעו לוועדת נגל - וזאת תוך כדי מלחמה חסרת תקדים בטרם הסתיימה וכאשר השלכותיה אינן ידועות כל צרכן.

הדיון התפיסתי

לא פחות מ-20 עמודים (17-37) בדו"ח ועדת נגל מוקדשים לתיאור האיומים על ישראל ולאמירות הנוגעות לתפיסת הביטחון הנדרשת מולם, ולתפיסת ההפעלה הנדרשת לצה"ל כדי למלא את חלקו במימושה. זאת בניגוד לוועדות ברודט ולוקר, שתפסו את המנדט שלהן כעיסוק בתקציב הביטחון בלבד ולא התיימרו לפסוק בנושאים תפיסתיים: ועדת ברודט אימצה את עיקרי תפיסת הביטחון, שהציגה הוועדה בראשות דן מרידור (2006), ואת הלקחים שהפיק צה"ל ממלחמת לבנון השנייה,⁵ ואילו ועדת לוקר העירה על אודות היעדרה של תפיסת ביטחון מעודכנת, ופסקה כי "יש צורך שהתשתית לעיצוב מערכת הביטחון ותקציבה, תשען על תפיסת הביטחון הרלוונטית למדינת ישראל, שממנה נובעות תכניות בניין הכוח ותפיסת ההפעלה שלו. הוועדה ממליצה לממשלת ישראל לפעול לגיבוש מצע אסטרטגי חיוני זה נוכח המציאות הביטחונית הדינמית שאיתה מתמודדת מדינת ישראל".⁶

⁵ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת ברודט"), מאי 2007, עמ' 41.

⁶ דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת לוקר"), יוני 2025, עמ' 14.

גם ועדת נגל מכירה בצורך זה. הוועדה אף מציגה תהליך ראוי לעיצוב ההחלטות הביטחוניות, אך מתעלמת בקביעותיה האחרות מכך שזה לא התקיים כלל. הובלת התהליך הזה ועבודת המטה שלו, נכתב בדו"ח שלה, הם תפקידי הליבה של המל"ל, אלא ש"המל"ל במבנהו הנוכחי אינו יכול לבצע את התפקיד המצופה ממנו. חשוב מאוד לשנות את מבנה המל"ל ולחזקו במומחים בעלי שיעור קומה וידע רלוונטי".⁷

אלה דברים כדורבנות, שספק אם יש מי שבא במגע עם המל"ל בשנים האחרונות שלא יחתום עליהן. אלא ששניים מחבריה הבכירים של ועדת נגל, יו"ר הוועדה (וכן יעקב עמידור) עמדו בראש המל"ל בחמש עשרה השנים האחרונות. הערה זו נדמית קטנונית, למעט העובדה שיש בה להעיד על חוסר המודעות והעקביות המאפיינים את הדו"ח כולו.

זוהי שאלה עקרונית: האם ניתן כלל להמליץ ביריעה כה רחבה, כזו שבה עוסקת ועדת נגל (להבדיל, כאמור, מקודמותיה, שהגבילו את עצמן לענייני תקציב וכוח אדם), ללא תפיסת ביטחון מאושרת על ידי הדרג המדיני, ותפיסת הפעלה לצה"ל מאושרת על ידי של הביטחון ומאומצת על ידי הפיקוד הבכיר בצה"ל?

ואולם שאלה זו מחווירה לעומת הספק לגבי חלק מהקביעות בדו"ח עצמו. חלקן הן מליצות, שספק אם הן מהוות בסיס לבחינה מקצועית של צרכים ואפשרויות, דוגמת הקביעה כי אם ישראל תפסיד במלחמה "ולו פעם אחת זה יהיה סוף מדינת הלאום של העם היהודי"⁸; השאלה מהם ניצחון והפסד במלחמה מצויה בדיון מתמשך גם בצה"ל עצמו וגם בקרב חוקרים – למשל ביחס למלחמת יום הכיפורים. כך או כך, ממש לא ברור שזה יהיה "סוף מדינת הלאום של העם היהודי".

קביעות אחרות נוגעות לסוגיות בתפיסת ההפעלה, שלא רק שהן מצויות בוויכוח מקצועי מזה שנים, אלא שספק גדול האם אפשר לפסוק בהן לכאן או לכאן קודם שהסתיימו תחקירי הלחימה הנוכחית, שבחלקם טרם החלו. כדוגמה אחת מני רבות, הדו"ח מקדיש פרק מיוחד לאמירה ש"האוגדה הרב ממדית היא עוצבת היסוד בכוח המתמרח של צה"ל".⁹ זהו דיון פנים צה"לי (האם עוצבת היסוד היא האוגדה או החטיבה), המתקיים מזה שני עשורים; יש מקום לטענה שלקחי "חרבות ברזל" מעידים דווקא שהחטיבה, שיכולותיה מועצמות מאוד על ידי היכולות הרב-ממדיות, היא שתפקדה כעוצבת יסוד בלחימה, בעיקר ברצועת עזה. חטיבות אף עברו פעמים רבות מאוגדה אחת לאחרת, כשמפקדות האוגדה מתפקדות הרבה יותר כאחראיות על מרחב לחימה ופחות כעוצבה אורגנית. הכרעה בסוגיה זו, שממילא לא ברור עד כמה היא

⁷ דו"ח נגל, עמ' 41.

⁸ דו"ח נגל, עמ' 17.

⁹ דו"ח נגל, עמ' 28.

רלוונטיות להמלצות שהתבקשה הוועדה לתת, אין לה משמעות אם אינה מתקבלת בצה"ל ומיושמת על ידו.

קביעות נוספות שתוקפן או ישימותן מוטלים בספק נוגעות לשינויים ארגוניים במבנה צה"ל, עוד נושא שהוועדה לא התבקשה לפסוק בו והקשור למהלכים ארגוניים הנמצאים בוויכוח פנים-צה"ל זה זמן רב. כך, הוועדה גורסת שיש להקים "פיקוד מעגל שלישי" (לא במילים אלה, אבל זו המשמעות הסבירה של האמירה "קיים צורך במפקד שיוביל את המצרף האופרטיבי במרחבים הללו"),¹⁰ או לשנות את ההיערכות הארגונית בתחום הסייבר. קביעות אלה עשויות להיות נכונות, ואולם ספק אם הוועדה השקיעה בהן את עבודת המטה מבוססת הניסיון המעשי שמשקיע בהן צה"ל, וממילא לא ברור מדוע נדרשה להמלצות שמשמעותן אינה מבוררת כל צרכה.

כאמור, המצב האזורי ותמונת האיומים השתנו מהותית במהלך החודשים הספורים שבהם פעלה הוועדה. בדו"ח היא פוטרת קושי זה באמירה כי "המצב הבסיסי של ישראל לא ישתנה",¹¹ אמירה שמן הסתם יש בה אמת אך אינה רלוונטית לצרכי הביטחון הקונקרטיים בזמן ספציפי. אחרת, המסקנה היחידה האפשרית (שרוחה מרחפת מעל הניתוח הגיאופוליטי כולו, שמזכרות בו גם אפשרויות לעימות עם טורקיה בסוריה או שינוי משטר במדינות שעמן יש לישראל הסכם) היא, שעל ישראל להיות מוכנה, בכוחה הצבאי, אל מול כמעט כל התפתחות בכל זמן – אמירה שמשמעותה היא כמעט אינסופית בהיבטי המשאבים הנדרשים.

לדוגמה, המלצה מרכזית של הוועדה היא לשים דגש על פעולה במעגל השלישי (איראן ומדינות רחוקות), אל מול המעגל הראשון – גבולות ישראל. באותה נשימה היא אומרת כי נתנה דגש "לתוכניות רב זירותיות, הרלבנטיות גם למשימות בעומק, ומאפשרות את הרחבת יכולות צה"ל לטיפול במספר זירות בו זמנית – שתי זירות קרובות בה בעת עם זירה אחת רחוקה".¹² אלא ש"טיפול" אינה מילה מקצועית: צה"ל "מטפל" היום במספר רב של זירות. אם הכוונה היא ליכולת הכרעה בו זמנית בשתי זירות, נדרשת הגדלה משמעותית של הכוח היבשתי, בעיקר כוח המילואים. אם בנוסף נדרשת הסטת משאבים למעגל השלישי, הסך הכל הנגזר הוא הרבה למעלה ממה שהוועדה מציבה.

כדאי להזכיר בהקשר זה, כי תרחישים של "מקרה הכל", שהניחו התקפה בו זמנית של כמעט כל האויבים האפשריים, היו בסיס לבניין כוח יקר להחריד, במחיר עצום לכלכלה ולחברה, שלא הניב גם צבא ממוקד ומוכן יותר למשימותיו – למשל ב"עשור האבוד" של הכלכלה הישראלית

¹⁰ דו"ח נגל, עמ' 42.

¹¹ דו"ח נגל, עמ' 17.

¹² דו"ח נגל, עמ' 6.

לאחר מלחמת יום הכיפורים. כל חברי הוועדה שאיתם שוחחנו התגאו בכך שדרישותיה של מערכת הביטחון, בכל אחד ממצבי בניין הכוח שהזכירו ("בסיס הכרחי", "זמן קסם" ו"צה"ל במיטבו")¹³ לא נענו במלואן בחיוב. ואולם, כימות של אמירות הוועדה ביחס למענה הנדרש בנושאים שונים אינו נותן מענה לאמירות שלה עצמה בפרקי התפיסה. בה בעת, גם על פי חישוב זהיר ומתוך התחשבות בכך שהפרויקטים הספציפיים שאליהם התייחסה הוועדה, אינם מופיעים בנוסח הלא מסווג של הדו"ח (שעליו אנו מסתמכים), ספק אם הסך הכל שלהם מתכנס למסגרות התקציביות אותן היא מציגה.

כך גם לגבי אחת הקביעות המרכזיות של הוועדה: המלצה שבתכניות בניין הכוח, "היחס הנכון צריך להיות כ-70% ליכולות ההתקפיות ו-30% ליכולות ההגנתיות".¹⁴ זהו יחס שלדברי הוועדה צריך להתבצע גם בתכניות המתקצבות בדולרים.

מעבר לשאלה מהו "התקפי" ומהו "הגנתי" (האם מטוס, חייל או טנק הם התקפה או הגנה?), שמחריפה כשמוזכר התקציב הדולרי, המוקדש ברובו לפלטפורמות אוויריות, ניכרת כאן אי-הלימה עם דרישות שהוועדה מצביעה עליהן בתחומים "הגנתיים" מובהקים: מכשול גבולות - הוועדה דורשת הקמת מכשול בגבול המזרחי, גבולה היבשתי הארוך ביותר של ישראל (יש להזכיר כי בניית גדר גבול "טיפשה" ובסיסית למדי בגבול מצרים עלתה כ-1.5 מיליארד שקלים לפני יותר מעשור), וחיזוק המכשול בגזרות אחרות; מיירטים להגנה אווירית או כוח אדם לתפיסת הגנה מעובה בצפון ובדרום. כמו כן, הוועדה ממליצה על תכנית לאומית להורדה מתחת לקרקע של תשתיות ומתקנים חיוניים ("תת"ק ביטחוני"), שלא ברור אם עלות מימושה אמורה להגיע מתוך התוספת לתקציב הביטחון או מעבר לה.¹⁵

משמעויות כל אלה במונחים תקציביים הן גדולות מאוד - ואז, על פי הוועדה, נדרש להקדיש פי שניים ומעלה ל"יכולות התקפיות". זוהי אמירה לא ברורה, ספק-מקצועית ופתוחה לכל פרשנות.

בפתיח לפרק התקציבי בדו"ח מפרטת הוועדה את נושאי הליבה שיש להדגישם: "ההון האנושי; מעגל שלישי; הגנה בגבולות ותת"ק; מלאים, חזרה לכשירות וחיזוק התמרון; עצמאות חימושית, תשתיות קריטיות וחיזוק העליונות הטכנולוגית; אחר (תקשוב, מודיעין, סייבר ועוד)".¹⁶ דגשים אלה מקיפים כמעט כל תחום בתקציב הביטחון, ואינם משקפים הכרעה לגבי סדרי עדיפויות, אלא פתח לדרישה תקציבית כמעט בלתי מוגבלת.

¹³ דו"ח נגל, עמ' 52.

¹⁴ דו"ח נגל, עמ' 37.

¹⁵ דו"ח נגל, עמ' 104.

¹⁶ דו"ח נגל, עמ' 52.

הוועדה מקדישה, ובדין, חלק ניכר בדו"ח שלה לסוגיית כוח האדם, שבה עסקו בהרחבה גם קודמותיה. ועדת ברודט סמכה את ידה על קיצור שירות החובה, שעליו המליצה ועדת בן בסט ושבוטל על ידי צה"ל לאחר מלחמת לבנון השנייה; ועדת לוקר המליצה על שינויים מרחיקי לכת במודל הפנסיה הצה"לי – כחלק ממודל כלכלי שלם לתקציב הביטחון.

ועדת נגל מציינת כי "כמעט כל גורם שהופיע בפני הוועדה התריע על משבר חמור מאוד, שהתפתח במערך כוח האדם בצה"ל, על כל שכבותיו. המשבר החל לפני המלחמה משלל סיבות, ובמהלכה הוא החמיר והתרחב".¹⁷

ההמלצות שלה בתחום כוח האדם לוקות בשני מובנים מרכזיים, שגרמו לכשלים של מהלכים קודמים בתחום זה ותרמו למשבר הנוכחי: אין בהן משום מודל שלם, אחיד בהגיונו, שיקיף את השירות בצה"ל מקדם הגיוס ועד לפרישה; והן מתעלמות במכוון מן הסוגייה המרכזית המאיימת על מודל צבא העם, שעל שימורו היא ממליצה בחום ובצדק – הפער המתרחב בנשיאה בנטל, והעובדה שציבור הולך וגדל בחברה היהודית בישראל אינו משרת, ובימים אלה אף עמלה הקואליציה על דרכים לפטור אותו לחלוטין משירות.

המילה "חרדים" אינה מופיעה כלל בדו"ח. במקומה יש אמירות דוגמת "יש לפעול להגדלת משפך הכניסה לשירות הצבאי, שתאפשר הקלת הנטל על המשרתים ותשפיע בהמשך גם על שוק העבודה".¹⁸ זאת, לא רק בניגוד לפירוט שבו מתבטאת הוועדה בנושאים שספק אם היו במנדט שלה, אלא גם באופן הסותר כמעט את כל אמירותיה על חיוניותם של שירות החובה ומודל צבא העם.

אשר לשירות הקבע, הוועדה עוסקת בהרחבה בכשלים של הסכם "כחלון – יעלון" משנת 2015. היא מציעה מספר שינויים סבירים בתנאים שנקבעו בהסכם זה. ואולם, היא נמנעת במפורש לעשות זאת במסגרת הצעה למודל חדש לשירות הקבע, אף שהיא סבורה שמודל זה נחוץ וממליצה להתחיל "לא יאוחר משנת 2027" בעבודת מטה לעיצובו.¹⁹ נשאלת השאלה, האם ללא מודל שכזה אפשר ליצור מתווה תקציבי לעשר שנים, כפי שהוועדה עושה.

בעיה זו ניכרת אף בדו"ח עצמו, בדעת מיעוט שפרסמו שלוש מחברות הוועדה – ליאורה טושינסקי, פרופ' עדית סולברג ומיכל עבאדי – בוויאנג'ו. השלוש אף נוקבות בשמו של "פיל" נוסף בחדר, שאליו אין הוועדה מתייחסת כלל במפורש, בדומה לשירות החרדים: פנסיית הגישור התקציבית לפורשי צה"ל. זהו סעיף גדל במהירות בתקציב הביטחון, שוועדת לוקר,

¹⁷ דו"ח נגל, עמ' 77.

¹⁸ דו"ח נגל, עמ' 51.

¹⁹ דו"ח נגל, עמ' 86.

לדוגמא, מקדישה לו בפרק מיוחד והמלצות נרחבות.²⁰ שלוש החברות אומרות בדעת המיעוט כי "לא ניתן לסכם המלצות ועדה לתקציב הביטחון לעשור הקרוב, מבלי להתייחס למודל הקבע בכללותו לרבות פנסיית הגישור התקציבית".²¹ בכך הן מצביעות על פגם ברור בדו"ח, ומעוררות בעצמן את השאלה לגבי תקפותו.

סעיפים אחרים בבניין הכוח

להבדיל מקודמותיה, ועדת נגל נכנסת להמלצות מפורטות בנושאי הצטיידות, שגם בהן ניכרת גישה של "גם וגם". מכיוון שהפרויקטים הספציפיים שאותם היא ממליצה לתעדף אינם נכללים בדו"ח בגלוי, קשה להתייחס אליהם פרטנית במסגרת זו. ואולם גם מה שמופיע בדו"ח מעלה סימני שאלה רבים.

כך, למשל, מתייחסת הוועדה לבניין הכוח האווירי. היא מציינת כי הממשלה החליטה לאחרונה על רכש שתי טייסות חדשות של מטוסי קרב (פ-35 ופ-15 איי), וכי רכש זה "משפר מאוד את המצב עד אמצע העשור הבא" (מטוסים אלה יגיעו בהדרגה לישראל רק החל מ-2031). בה בעת, היא ממשיכה ואומרת כי "על מנת לשמר את היקף הסד"כ ולא לרדת מתחת ל'קווים האדומים', נדרש יהיה כנראה לרכוש 2-3 טייסות קרב חדשות, שיגיעו לישראל ב-2035-2040. ההחלטה תלויה כמובן גם בגודל הסכם הסיוע [מארצות הברית] וגם בהיקף הסד"כ האווירי הלא מאויש".²²

בנוסף, הוועדה ממליצה על הרחבת העסקה לרכישת 12 מסוקי סער חדשים, עליה כבר חתמה ישראל. זאת, לדבריה, יש לסכם רק לאחר החתימה על הסכם הסיוע הבא מארצות הברית, שהנחתה העבודה שלה היא שגודלו יהיה דומה לזה הנוכחי (3.3 מיליארד דולר בשנה סיוע "רגיל", ו-0.5 מיליארד דולר ייעודיים להגנה מפני טילים ורקטות).

סכומן הכולל של המלצות אלה, ישימותן ותקפותן התפיסתית מוטלות כולן בספק. עלותה של עסקת טייסת הפ-15 איי שנחתמה לאחרונה לבדה, מוערכת ב-5.2 מיליארד דולר;²³ אם מקבלים את הנחת הוועדה עצמה, לפיה ההסכם הבא (שתוקפו יהיה בין השנים 2029-2038) "יהיה זהה בגודלו ובתנאי השימוש להסכם הקודם", אזי "2-3 טייסות" כאלה הן סכום שלבדו יקשור לפלטפורמה אחת בין רבע ליותר מ-40 אחוזים מכלל הסיוע בעשור זה – וזאת בלי

²⁰ דו"ח לוקר, עמ' 42 – 48.

²¹ דו"ח נגל, עמ' 87.

²² דו"ח נגל, עמ' 60.

²³ <https://www.israelhayom.co.il/news/defense/article/16739128>

²⁴ דו"ח נגל, עמ' 59.

להתייחס להרחבת עסקת המסוקים, או לעובדה שמציינת הוועדה אשר לפיה "ההסכם הבא (שעדיין לא נחתם) גם הוא מקושח כמעט בחמישים אחוז".²⁵

המשפט האגבי-לכאורה בדבר "היקף הסד"כ האווירי הלא מאויש" הוא ההתייחסות היחידה לשאלה טכנולוגית-תורתית ראשונה במעלה, שכוחות אוויריים בכל העולם מתחבטים בה – מהו התמהיל הנכון בין פלטפורמות מאוישות ללא מאוישות, לאור ההתפתחויות המהירות בתחום זה.

אבל הוועדה אינה מסתפקת בכך, אלא ממליצה להקים "חיל טילים", או במילותיה שלה: "להגדיל את ההשקעה בבניית יכולות, זולות בהרבה מאלה שהוצגו לנו (אם כי הן לא יהיו "זולות" אבסולוטית) לחימושים קרקעיים לטווח ארוך".²⁶ גם כאן, לפחות על פי דו"ח הגלוי, אין תיעדוף ונימוק תפיסתי כולל, המכיר בצורך להגדיר סדרי עדיפויות מתוך תפיסת הפעלה ואילוצי תקציב. גישה זו ניכרת גם בסעיפים הרבים בדו"ח העוסקים ביכולות אחרות, ומעלה סימני שאלה רבים לגבי העלות הכוללת של ההמלצות והיכולת לממשן.

אותם דברים אמורים ביחס להמלצות אחרות, שאת רובן ניתן להצדיק לכשעצמן (הגדלת העצמאות החימושית של ישראל, מיגון והורדה אל התת-קרקע של תשתיות קריטיות): כל אלה הם נושאים ביטחוניים חשובים, ואולם ללא אומדן מבוסס של מקורות ושימושים, וללא קווים מנחים לתיעדוף, הם נשארים בגדר "wish list" שאינה מתכתבת בהכרח עם המציאות הכלכלית ואינה מבוססת על תפיסה ביטחונית, שעל פיה אפשר להחליט מה חיוני יותר ומה פחות.

משמעויות מאקרו כלכליות ומקורות לגידול בתקציב

התוספת שעליה ממליצה ועדת נגל לתקציב הביטחון "נטו", כלומר הסכום בשקלים שאינו כולל את הסיוע מארצות הברית, היא חסרת תקדים: לא פחות מ-133 מיליארד שקלים בעשר שנים להתעצמות ובט"ש מוגבר, מתוכם לפחות 80 מיליארד להתעצמות. תוספת זו, יש לציין, היא **מעבר** ל-40 מיליארד שקלים לעשר שנים עליהם הסכימו משרד האוצר וצה"ל קודם למלחמה, ל-82.4 מיליארד השקלים הנוספים על פני עשור שאושרו להתעצמות במהלך המלחמה (כך על פי דו"ח הוועדה בעמ' 53; בטבלה המופיעה בעמ' 54 לדו"ח הוועדה מצוינים רק 62.4 מיליארד בשבע השנים 2025-2031), ולתוספת התקציבית הגדולה במהלך השנה האחרונה, שחלק לא מבוטל ממנה הוקדש לחידוש מלאים (עד סוף יוני 2024 בלבד הייתה ההוצאה לתחמושת ומיירטים 23.9 מיליארד שקלים, על פי נתוני היועץ הכספי לרמטכ"ל).²⁷

²⁵ שם.

²⁶ דו"ח נגל, עמ' 93.

²⁷ היועץ הכספי לרמטכ"ל, מצגת בכנס האגודה הישראלית לכלכלה, יוני 2024.

כלומר, בסך הכל מדובר על תוספת של כ-275 מיליארד שקלים על פני עשור לתקציב הביטחון מעבר ל"נקודת העבודה" משנת 2025 ומעלה, מזה למעלה מ-200 מיליארד שקלים להתעצמות. התקציב הממוצע לשנים אלה יעלה, על פי המלצות הוועדה, מ-67.3 מיליארד בשנה ("נקודת העבודה") ל-96.6 מיליארד, תוספת של כמעט 50 אחוזים.

בשיחות איתם ציינו חברי הוועדה כי גם הסכום שאותו נקבו קטן משמעותית ממה שהציג צה"ל, אפילו במדרגה הנמוכה ביותר של כשירות ("בסיס הכרחי"). ואולם, נתוני צה"ל לגבי מה שהוא זקוק לו אינם בסיס אמין להערכה; מטבע הדברים, הצבא רואה את הצרכים מבעד לפריזמה משלו, ואינו לוקח בחשבון שיקולים נוספים או אפילו אלטרנטיבות לחשיבה שעיצבה את "רשימת הקניות" שלו. בסיס שכזה יכול לקום רק לאחר דיון מעמיק בתפיסת ביטחון ותפיסת הפעלה הנגזרת ממנה – שכאמור, אינן בנמצא וגם הניסיון של הוועדה להציג אותן לוקה בחסר.

על סמך ניתוח במונחי תוצר מקומי גולמי (תמ"ג), תגיע ההוצאה הישירה לביטחון בשנת 2026, אם ימומשו המלצות הוועדה, לכ-5.5% אחוזים מן התוצר. כלכלת ישראל עמדה בעבר בהוצאה כבדה מזו בהרבה, ולדיבורים בדבר "עשור אבוד" נוסף אין בסיס בנתונים. ואולם מנגד, ההימנעות מציון מקורות ברורים למימון הוצאה זו, למעט המלצות דוגמת "הימנעות מהורדת מיסים" ו"שמירה על יחס גרעון/תוצר סביר" – כמובן בנוסף לפגמים בהמלצות ההוצאה עצמן – מחזקת את הספקות לגבי איכות הניתוח שהביא למסקנות הוועדה ומשמעות יישומן.

בשנת 2025, שלגביה הוועדה ממליצה על תקציב ביטחון "נטו" של 123 מיליארד שקלים, הוועדה מציעה לממן את ההוצאה הנוספת במימוש והפנייה להתעצמות על ידי סכום שנשמר כרזרבה בתקציב למקרה של התעצמות מחודשת בלחימה והמשך פינוי תושבים. מהלך זה לכשעצמו יעלה את הגרעון בתקציב המדינה מ-4.4% בתקציב המאושר בימים אלה ל-4.9% לגבי ההמשך כותבת הוועדה, כי יש לשמור על תוואי יציב ואחר כך פוחת של יחס חוב-תוצר, וכי בחרה לא לתעדף בין הצעות האוצר למימון שהונחו בפניה "בעיקר בשל מגבלות היכולת ומתוך הבנה כי האוצר ובנק ישראל רואים את מכלול התמונה הכלכלית ואת היכולת ליישם כל הצעה".²⁸ כל פרק "המקורות האפשריים למימון ההגדלה בתקציב הביטחון" הוא בן פחות מעמוד אחד. מגולמת בו גם הנחת צמיחה של 5% בשנה; בהתחשב בשוני המשמעותי בין ההנחות בתקציב 2024 לבין מה שהתרחש בפועל, יש מקום לחשש שהנחה זו לא תתאמת, מה שיחייב – אם יישמר מתווה תקציב הביטחון שהציעה הוועדה – קיצוץ חד בהוצאות האזרחיות, שיפגע קשות בתחומים חיוניים.

²⁸ דו"ח נגל, עמ' 58.

בנוסף, לקח ההיסטוריה הוא שמערכת הביטחון מתנגדת, לרוב בהצלחה, לתוואי יורד של ההוצאה הביטחונית, כפי שממליצה ועדת נגל החל מהשנה הרביעית ליישום המתווה שהציעה. צבא שגדל והתרחב (המלצות הוועדה בענייני כוח אדם בלבד מסתכמות בתוספת של אלפי אנשים בקבע ואף במשרד הביטחון) מתקשה להתכווץ חזרה, כפי שמעידות השנים שבהם מומש "מתווה ברודט" - 2008 - 2013.

התייעלות

ועדת ברודט נקטה בשעתה גישה מעשית לסוגיית מימון תוואי התקציב המוגדל שעליו המליצה. היא לא התייחסה לבניין הכוח או תפיסת ההפעלה, אלא קבעה כי "ההתייעלות בתקציב מחויבת המציאות באשר היא יכולה לתת מענה לחלק מהצרכים"²⁹ ופירטה על פני כ- 30 עמודים את התחומים שבהם יכול הצבא להתייעל ואת סכום ההתייעלות הכולל הנדרש ממנו - 30 מיליארד שקל לעשר שנים, כשני שליש מהתוספת התקציבית שעליה המליצה. היא לא היססה לגעת בתחומים רגישים וביניהם פנסיה, אזרח ומודל השירות, שוועדת נגל פסחה עליהם. כך גם נהגה ועדת לוקר, שהמלצותיה נתקלו בתגובה חריפה של שר הביטחון וצמרת צה"ל, אך בפועל חלקן יושמו על ידם.

המילה "התייעלות" מופיעה בדו"ח נגל שלוש פעמים, כולן ללא הקשר קונקרטי ואחת מהן דווקא בהקשר הגדלתה של מצבת כוח האדם. סך כל המלצות הוועדה להגדלת תקנים בצבא ובמערכת הביטחון כולה מסתכם כאמור באלפים, כולל לא פחות מ-250 תקנים באגף השיקום והמשפחות. קיים אמנם פרק העוסק ב"מקורות אפשריים נוספים", אך המשותף לכולם הוא שהם עוסקים ב"עוד" (הסרת מגבלות תכנון, למשל) ואינם דורשים כמעט דבר מן המערכת עצמה.

אשר לשקיפות ובקרה, החיוניים במיוחד בזמנים שבהם התקציב גדל באופן כה חד, גם בהיבט זה יישרה ועדת נגל קו עם עמדת הצבא, המתנגד לכך שתקציב הביטחון יהיה דומה לתקציבי ממשלה אחרים, הדורשים אישור של החשב הכללי באוצר. גם בנושא זה נחלקה הוועדה, ויש דעת מיעוט של לא פחות משליש מחבריה, הדורשים רמה גבוהה יותר של שקיפות ובקרה מצד משרד האוצר על תקציב הביטחון, התקציב הגדול ביותר והמפוקח פחות מכל תקציבי המשרדים הממשלתיים.

סיכום

נראה כי המכשלה העיקרית שבפני ועדת נגל הייתה אי ההתאמה בין רוחב המנדט חסר התקדים שניתן לה לבין סד הזמנים שבו עבדה. ועדה, יהיו חבריה חרוצים ומוכשרים ככל שיהיו,

²⁹ דו"ח ברודט, עמ' 99.

אינה יכולה להיות תחליף לעבודתם של הקבינט, הממשלה, משרדי הביטחון והאוצר וצה"ל. במצב זה נוצרה סתירה מובנית בין בסיס הנתונים שעליו הסתמכה הוועדה (למשל בהיעדר לקחי מלחמה חלוטים) ותקפות הניתוח שלה לבין הפרטנות והנחרצות של מסקנותיה.

בהיבט הכלכלי, הוועדה נמנעה מעיסוק בשאלות יסוד של מקורות וסדרי עדיפויות, וחבריה הסתפקו בכך שלא ענו על הדרישות שהציג צה"ל, שמטבע הדברים היו בבחינת רצוי ולא נדרש. בעודה קובעת מסמרות שנויות במחלוקת בענייני תפיסה ובניין הכוח, הוועדה דילגה מעל מוקשים - שירות חרדים, פנסיה ומודל הקבע, דרכי מימון ומקורות, הצורך בהתייעלות ובקרה - שאי-אפשר בלי התייחסות אליהם להציע תשובות ראויות לשאלות תקציב הביטחון.

הוועדות הקודמות, שעסקו לאורך זמן רב יותר בתחום צר בהרבה, העמידו מודלים תקפים הרבה יותר, מה שלא מנע ויכוח חריף על אודות יישום מסקנותיהן ואי-יישום של רבות מהן. הפגמים בדו"ח נגל, והתייחסות ראש הממשלה לוועדה כפי שבאה לידי ביטוי במנדט שניתן לה ובלוח הזמנים שלה, מעלות ספק האם גורלו של הדו"ח שלה יהיה טוב יותר. סביר יותר להניח שכפי שאירע בעבר, יתכנסו משרד האוצר ומערכת הביטחון לדיון משלהם בתוואי תקציב הביטחון.

טוב ייעשה אם דיון זה לא יקוים בחופזה וישען על מסקנות ראויות מהשינויים המשמעותיים שנרשמו בשנה האחרונה בתמונת המצב האזורית, מלקחי המלחמה ומהוויכוח הציבורי בישראל, המשפיע על מודל צבא העם. טוב יהיה גם אם יקוים תהליך ראוי של גיבוש ואישור תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה לצה"ל קודם שניגשים לפסוק בנושאי רכש והתעצמות, כוח אדם ותקציב.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט