

# תוכנית העבודה הרב־שנתית בצה"ל - דילמות ומענים

## גיורא איילנד

בצה"ל נהוגה הפרדה בין שני מושגים: הפעלת הכוח ובניין הכוח. המושג הראשון מתייחס לפעולה אופרטיבית, המניחה כי היכולת של הצבא היא נתונה. המושג השני כולל את הפעולות הנדרשות כדי לשפר (לעתים רק לשמר) את יכולות הצבא. המדובר בחלוקה שלעתיים אינה חד־משמעית. כך, למשל, ההחלטה היכן יתבצע מארב על גבול לבנון היא הפעלת כוח טהורה. לעומת זאת, תוכנית לייצר לוויינים מתקדמים היא עשייה ברורה של בניין כוח. אלא שבין מקרי הקצה האלה ישנן פעולות רבות, ששלובים בהן מרכיבים של בניין כוח והפעלת כוח כאחד, ובכל זאת ההפרדה ביניהם היא נכונה ונוחה. בין היתר, היא מקלה על הגדרת סמכויות בתוך צה"ל (מפקדת זרוע היבשה – מז"י, למשל, אחראית רק לבניין הכוח ביבשה, בעוד שהפעלת כוחות היבשה נעשית על ידי שרשרת פיקוד המתחילה במטכ"ל ועוברת דרך הפיקודים המרחביים לאוגדות, לחטיבות וכן הלאה).

בניין הכוח מתבצע למעשה כל השנה, אך ההחלטות החשובות הנוגעות לו מתקבלות בדרך כלל פעם בשנה, עם אישור תוכנית העבודה השנתית, וביתר שאת פעם בחמש שנים (לעתים פעם בארבע שנים), עם אישור תוכנית העבודה הרב־שנתית – תר"ש. פרק זה יעסוק בתר"ש בלבד, וליתר דיוק בתר"ש הקרוב של צה"ל המתייחס לשנים 2016-2012.

## הקושי בהכנת תר"ש

אלה המובילים את תהליך הכנתה של תוכנית העבודה הרב־שנתית – בעיקר סגן הרמטכ"ל ואגף התכנון בצה"ל – ניצבים בפני שלושה קשיים אובייקטיביים:

- הצורך להכין תוכנית לחמש שנים, כאשר ברור לכל כי המציאות שתפתח במהלך חמש שנים אלו עלולה להיות שונה מאד מהנחות היסוד שעליהן מבוססת התוכנית.
- גמישות תקציבית קטנה. לכאורה, לרשות מקבלי ההחלטות עומד תקציב של כ-250 מיליארד ש"ח (סה"כ תקציב הביטחון, כולל מרכיב המט"ח, הוא יותר מ-50 מיליארד ש"ח בשנה). בפועל, רובו של התקציב כבר "משועבד" בדרך כזו או אחרת. אי לכך, נוצר מתח בין הצורך להתאים את התוכנית להערכות ולצרכים חדשים ובין הרצון להימנע מהעלות הכרוכה בביטול או בצמצום פרויקטים שכבר יצאו לדרך.
- בחירת המתודולוגיה הנכונה. זהו הקושי הגדול ביותר. התר"ש, כפי שיאושר בסופו של דבר, מנסה להביא לאופטימום משוואה המורכבת מעשרות, ואולי מאות, משתנים, וכל זאת ברמת אי ודאות גדולה. ישנו קושי אובייקטיבי ניכר "לחבק את כל הפיל הענק הזה", וכן להכניס לתוך דיון מסכם אחד את כל הידע, האילוצים והצרכים הסותרים, ולהגיע לתוצאה אחת.

### **תהליך אישור התר"ש**

למרות שאין דרך מחייבת או מתודולוגיה קבועה וכתובה לאישור התר"ש, נוצרה במשך השנים הבנה כי נכון לקיים את התהליך בארבעה שלבים.

#### **שלב ראשון – הערכת המצב האסטרטגית**

שלב זה מתחיל בהערכת מודיעין. אמ"ן מנסה לתאר את הצפוי בשנים הבאות, תוך שימת דגש, יש אומרים מוגזם, על האיומים הצפויים. לאחר מכן מתקיים דיון לאישור "איום הייחוס", שאותו מוביל אג"ת. "איום הייחוס", כפי שהוא מאושר על ידי הרמטכ"ל, הינו "קביעה פיקודית" – יש שיאמרו קביעה שרירותית – המגדירה לאיזה איומים חובה להכין מענה ולאיזה לא. כשקובעים את איום הייחוס מתייחסים לשלושה פרמטרים:

- הסבירות שאיום מסוים יתממש.
  - חומרת האיום (הנזק שייגרם כאשר יתממש).
  - עלות המענה לאיום.
- בעוד ששני הפרמטרים הראשונים מובנים מאליהם (המכפלה שלהם היא תוחלת הנזק), הרי שהסעיף השלישי מחייב הסבר. נניח שישנם שני איומים, א' וב', שהסבירות שלהם שווה וכן חומרתם, אלא שגיבוש מענה ראוי לאיום א' עולה עשרה מיליון שקלים, בעוד שהמענה לאיום ב' מחייב הוצאה של מיליארד שקלים לפחות (פי מאה מהמענה לאיום א'). במקרה זה, סביר להניח שאיום א' ייכנס ל"איום הייחוס", בעוד שאיום

ב' לא ייכנס אליו, וזאת מהסיבה הפשוטה שהמחיר של מענה לאיום ב' הוא גבוה מדי. הכסף שיוקצה לו "ימשוך את השמיכה" בכיוון מסוים וישאיר נושאים חשובים יותר ללא מענה.

### **שלב שני – סדרת דיונים מכינים**

ישנם שני סוגים של דיונים מכינים. הראשון עוסק בתרחישים מבצעיים שונים: בעזרת סימולציות או "משחקי מלחמה" מנסים לתאר כיצד יראו העימותים הצבאיים בעתיד. סימולציות אלו מסייעות בהגדרת ההישגים הנדרשים (והאפשריים) בכל זירה, ובנוסף לכך, הן מחדדות את הזיהוי של הפערים הקיימים. לא פחות חשוב, הסימולציות מסייעות בהבהרת המשתנה ההופכי של הפערים, קרי את היתרונות היחסיים של צה"ל. סוג הדיונים השני מופנה ל"בניין כוח", ובכל אחד מהם מעלים נושא אחר (למשל, כמה לוויינים נדרשים ובאיזו איכות; תמהיל המלט"ים הנדרש; כמה מערכות הגנה אקטיבית נדרשות ומאיזה סוג; כמה אוגדות נדרשות; בכמה "ימי לחימה" יש להצטייד וכדומה). מספר הנושאים החשובים הוא רב, היקפם הוא עצום וכל תחום ניתן לפילוח מזוויות שונות. הדרך להתמודד עם היקף כזה היא על ידי קיום סדרת דיונים ברמה של סגן הרמטכ"ל. כל דיון עוסק בנושא אחד ומוצגות בו, בדרך כלל, חלופות, כשכל חלופה מראה תוצאה שונה של עלות (משאבים) מול תועלת (מבצעית). דיונים אלה לא מסתיימים בהחלטה, שכן לא נכון לקבל החלטה עם משמעות תקציבית לפני שכל התמונה תהיה ברורה. עם זאת, יצירת הגרף שבין העלות לתועלת, בכל נושא בנפרד, עוזרת אחר־כך לקבוע את נקודת האופטימום. דיונים אלה, הנמשכים על פני מספר חודשים, הם נקודת הסיום של עבודות מטה ספציפיות, המתבצעות גם הן לאורך חודשים. חלק גדול מהן נעשה על ידי ועדות אד־הוק, המוקמות ומנוהלות על ידי אג"ת.

### **שלב שלישי – הסדנה המטכ"לית**

שיאו של תהליך אישור התר"ש הוא דיון מסכם בראשות הרמטכ"ל. דיון זה הוא למעשה סדנה, הנמשכת יומיים־שלושה. בסופה מקבל הרמטכ"ל את ההחלטות החשובות. באופן ציורי ניתן להשוות את התהליך בסדנה למצב בו מישוה צריך להכניס למזוודה חפצים שמשקלם הכולל אמור להגיע לעשרים ק"ג לכל היותר, בעוד שרצונו הוא לקחת באותה מזוודה חפצים במשקל של חמישים ק"ג. ברור כי כל חפץ שייכנס למזוודה יהיה על חשבון חפץ אחר וכי ככל שמשקלו של החפץ יהיה גדול יותר, כן הוויתור על חפצים אחרים יהיה כואב יותר. קביעת הרמטכ"ל אמורה להביא את התועלת המבצעית העתידית לרמה המרבית, וזאת על בסיס סל משאבים נתון, בדרך כלל תקציב וכוח אדם סדיר.

### **שלב רביעי – השלמות**

אחרי הסדנה ואחרי ש"מתפזר האבק", הופך אג"ת את החלטות הרמטכ"ל למסמך "הנחיות לתכנון", הכולל בין היתר "הנחיות לגופים". על בסיס מסמך זה מציגים הגופים השונים – הזרועות, הפיקודים ואגפי המטה הכללי – את תוכניותיהם המפורטות לאישור הרמטכ"ל. סיכומי הרמטכ"ל בסדנה וסיכומי אישור התוכניות הופכים למסמך אחד, שהוא התוכנית הרב-שנתית.

### **התר"ש הבא – 2012-2016**

בעת כתיבת פרק זה לא ברור מה תהיינה ההחלטות העיקריות בתר"ש. הסדנה המטכ"לית המסכמת מתוכננת להיערך בחודש אוגוסט 2011, וגם אחרי שתסתיים ברור כי רוב ההחלטות שיתקבלו בה יישארו חסויות. עם זאת, ניתן להעריך מה תהיינה הדילמות העיקריות בה. בבואו לגבש את התר"ש הבא, יהיה על המטכ"ל להתמודד עם שש דילמות. המענים שיגובשו לדילמות אלו יגדירו את מבנה הכוח של צה"ל ואת עוצמתו בשנים הקרובות.

### **דילמה 1 – ההתייחסות למצרים**

מאז נחתם הסכם השלום עם מצרים, הוגדרה מדינה זאת כ"סיכון", אך לא כ"איום". ההבדל בין איום לסיכון הוא בהיעדר כוונה, במקרה זה מצרית, ליזום פעולה צבאית נגד ישראל. יותר מכך, במשך למעלה משלושים שנה יכולה הייתה ישראל להניח כי גם אם יהיה עימות צבאי עם גורמים אחרים באזור, מצרים תימנע מלהתערב. הנחה זאת אפשרה לישראל לנהל שתי מלחמות בלבנון, וכן מבצעים נרחבים באזורי יהודה ושומרון (כמו "חומת מגן") וברצועת עזה (כמו "עופרת יצוקה"), ללא חשש אמיתי מהצטרפות מצרים למעשי האיבה. להסכם השלום עם מצרים נודעה משמעות גדולה אף יותר במה שנוגע לבניין הכוח. מאז נחתם ההסכם (וליתר דיוק מאז 1985) קטן סד"כ (סדר הכוחות) של צה"ל, בעיקר ביבשה. הקטנה זו בכמות, במקביל לשיפור באיכות הסד"כ אפשרה למדינת ישראל לשמור על תקציב ביטחון פחות או יותר קבוע, במושגים ריאליים. מכיוון שהתוצר הלאומי גדל, היחס שבין תקציב הביטחון לתל"ג קטן בהדרגה – משלושים אחוזים בשנת 1974 לכשבעה אחוזים בשנת 2011. השפעת הסכם השלום עם מצרים התבטאה לא רק ביכולת להקטין את הסד"כ, אלא גם, ובעיקר, ביכולת להקטין את רמות המלאי של חלפים ותחמושת. במשך שנים חזרה ונשמעה האמירה, כי ישראל תדבק במדיניות זו של לקיחת סיכון מול מצרים עד אשר יזוהה "שינוי אסטרטגי". הדילמה הניצבת בפני המטכ"ל

כיום היא, האם השינוי שאירע במצרים בפברואר 2011 עם נפילת משטר מובארכ מחייב את שינוי הנחת העבודה ביחס למדינה זו, ואם כן – באיזו מידה. יש להניח כי התשובות בכל הקשור לחיזוק הגבול עם מצרים ולצורך במתן תשומת לב מודיעינית רחבה יותר אליה יהיו קלות יחסית. לעומת זאת, התשובות הנוגעות להשפעת השינויים במצרים על הסד"כ (ביס, באוויר וביבשה), ובעיקר על רמות המלאי של צה"ל, עלולות להיות קשות יותר.

### **דילמה 2 – ההסתמכות על חיל האוויר**

במשך כחמישים שנה, מאז תחילת שנות השישים של המאה הקודמת, נהנה חיל האוויר מעדיפות ברורה במשאבים. עוצמתו היוותה את היתרון היחסי המובהק של צה"ל על צבאות האויב. מגוון המשימות של חיל האוויר הלך וגדל, וכלל לא רק את הגנת שמי המדינה, אלא גם השגת עליונות אווירית בשטח האויב – לרבות השמדת הטק"א שלו, וכן פגיעה במטרות אסטרטגיות שלו, השמדת מערכי הטק"ק שלו, ובנוסף לכך סיוע מסיבי הן לכוחות הקרקע והן לחיל הים.

לאחרונה מתפתחים שני איומים העלולים להקשות על חיל האוויר להשיג את כל יעדיו. הראשון הוא שיפור ביכולות הטילים נגד מטוסים. שיפור זה מזכיר את האתגר שיצרו מערכי הנ"מ של סוריה ומצרים בשנת 1973. האיום השני והמשמעותי יותר הוא איום הטילים והרקטות של האויב. איום זה התפתח בעיקר בעשור האחרון והוא כולל גם איום לפגוע בשדות התעופה של ישראל. הוא מעורר את השאלה עד כמה יהיה בו כדי לשבש את האפקטיביות של חיל האוויר. ככל שהערכה תהיה שאפקטיביות חיל האוויר עלולה לקטון, ואפילו באופן זמני ומוגבל, כן נכון יהיה להעביר יכולות הן לגורמי היבשה והן (אולי בעיקר) לחיל הים, וכך "לפזר את הסיכון" ולגוון את יכולת המענה.

### **דילמה 3 – מטוסי F-35**

מטוס F-35 הוא מטוס הקרב הטוב ביותר (והיקר ביותר) הקיים כיום. הוא נהנה משח"ם (שטח חתך מכ"מי) נמוך, המסייע לו להסתתר ממכ"מים, ותכונה זאת מגדילה באופן דרמטי את שרידותו. רבים טוענים שזהו מטוס הקרב המאוּיֵש האחרון, שכן יכולת פיתוח המל"טים השתפרה כל כך, שבעוד כמה עשרות שנים מטוסים מאוישים לא ישתתפו כלל במשימות צבאיות.

לכאורה, אין כל דילמה בקשר למטוסי F-35, שכן כבר התקבלה החלטה לרכוש טייסת אחת שלהם. למעשה, הדילמה קיימת, ובשני מובנים: הראשון הוא השאלה האם נכון יהיה לרכוש במהלך התר"ש הבא טייסת נוספת – החלטה שפירושה שיעבוד רוב תקציב הביטחון במט"ח למטרה זו. מול שאלה זאת יש הטוענים כי טייסת אחת

בלבד של מטוסי F-35 אינה מייצרת "מסה קריטית" של מטוסים איכותיים וחשאיים, החיונית כל כך, בעיקר מול משימות ב"מעגל השלישי" (כמו באיראן). המובן השני של הדילמה הוא עקרוני יותר ונוגע ליחס שנכון ליצור כבר בחומש הקרוב בין מטוסים מאוישים לכאלה שאינם מאוישים. ככלל, נכון להעדיף מטוס ללא טייס בכל משימה שהוא מסוגל לבצע, וזאת לא רק בשל הקטנת הסיכון לטייסים והיכולת לקחת סיכון גדול יותר בבחירת פרופיל המשימה, אלא גם משום שהעלות הכוללת של הפעלת מל"טים היא נמוכה יחסית. עם זאת, הסתמכות על מל"טים במגוון גדל של משימות מחייבת לקיחת סיכונים טכנולוגיים ומבצעיים רבים. האלטרנטיבה להשקעה רבה במל"טים יכולה להיות "ללכת על בטוח": בשל הזמן הרב שיש לחכות עד הגעת מטוסי F-35, יתכן שנכון יהיה לרכוש עוד מטוסי F-15 או F-16, או לשדרג חלק מהיכולות שלהם (לדוגמה, מכ"ם). שני היבטים אלה, הקשורים לנושא ה-F-35, מחייבים קבלת החלטות לא פשוטות.

#### **דילמה 4 – הגנה אקטיבית**

ההצלחה המבצעית של "כיפת ברזל", שבאה לידי ביטוי בתחילת 2011, חיזקה את הרצון להצטייד בסוללות נוספות ובכמות טילים גדולה. ההשקעה היא עצומה, ויש הטוענים כי אסור "למגן את עצמנו לדעת", דהיינו: להשקיע הרבה מדי בהגנה, על חשבון יכולות התקפיות. אותם גורמים טוענים כי בהצטיידות מסיבית במערכות הגנה מתבטאת בעצם קבלת ישראל את תכתיבי האויב. הדבר דומה לאילוץ שישראל גרמה לצבאות מצרים וסוריה, אשר לא יכלו להתמודד עם חיל האוויר הישראלי ונאלצו להשקיע תקציבי ענק במערכות הגנה נגד מטוסים, וכך הנציחו את חולשת חיל האוויר שלהם. היתרונות של מערכות הגנה בפני טילים אינם רק במיגון שהן נותנות ובהקטנת הנזק הצפוי עקב כך, אלא גם בשני מובנים נוספים: מערכת הגנה יעילה עשויה להקטין את המוטיבציה של האויב לתקוף וכן מערכות הגנה יעילות מעניקות יותר חופש פעולה בכל הקשור לפעילות התקפית.

באופן עקרוני, התקבלה כבר ההחלטה להצטייד במערכת הגנה "רב-שכבתית" ("חץ" 3, "חץ" 2, "שרביט קסמים" ו"כיפת ברזל"). על רקע זה חשובות ביותר שאלת המיגון בין המערכות השונות וההשקעה בנושא זה, שתבוא בהכרח על חשבון תחומים אחרים. התלבטות נוספת המלווה את מערכת הביטחון מזה עשור בנושא זה של הגנה אקטיבית נוגעת לשימוש בלייזר (וספציפית – במערכת "נאוטילוס"). היתרון של הלייזר הוא משולש: הוא מסוגל לפגוע בירי תלול מסלול, גם אם נורה מטווח קצר (כמו מרגמות); הוא מסוגל להשמיד כמה מטרות בו־זמנית; ומעל לכל, עלות השמדת

רקטה או טק"ק על ידי לייזר היא נמוכה בהרבה מאשר השמדתם באמצעים אחרים. בהנחה שישראל תצטרך ליירט בעתיד אלפי טילים, רקטות, פגזים ואף מל"טים, מבחינה כלכלית, ובהסתכלות לטווח זמן ארוך מאד, עדיפה מערכת הלייזר. לעומת זאת, פיתוח הלייזר עלול להימשך זמן רב, עלותו גבוהה והגרסאות הראשונות של המערכת יוכלו כנראה להגן על שטח קטן (אפילו בהשוואה ל"כיפת ברזל"). יתר על כן, לא ברור אם נכון להשקיע גם בלייזר, אחרי שהחלטה להשקיע ב"כיפת ברזל" כבר התקבלה. שאלה נוספת המסבכת את המצב היא, האם להשקיע בלייזר הקיים או לפתח לייזר מוצק, שעשוי להגדיל מאד את הטווח היעיל, אך כרוך בסיבוכים אחרים. בתקופת התר"ש הקרוב תצטרך, אפוא, להתקבל החלטה האם להשקיע גם בלייזר, כמה ובאיזה סוג.

### **דילמה 5 – מאמץ התמרון**

מלחמת לבנון השנייה חשפה חולשה ביכולת התמרון של כוחות היבשה, בעיקר בכל הקשור להפעלת מסגרות גדולות. אחד הנושאים שטופלו במהירות ובעדיפות גבוהה אחרי המלחמה היה נושא זה. הטיפול כלל לא רק שימת דגש נוסף על אימונים, אלא גם השקעה רבה בהצטיידות, הן של פלטפורמות דוגמת "נמ"ר" (נגמ"ש ממוגן על בסיס תובת טנק "מרכבה") והן של מערכות נוספות, כולל "מעיל רוח" – מערכת הנותנת "הגנה קשה" לטנקים ונגמ"שים.

מידת הצורך בשיפור יכולת התמרון קשורה ישירות לשאלה כיצד ניתן להשיג ניצחון הן בזירה הסורית והן בזירה הלבנונית. הדעות על כך חלוקות. יש החושבים שלא ניתן להגיע ל"הכרעה" בזירות אלו ללא הפעלת מאמץ יבשתי לעומק השטח. לעומת זאת, יש אחרים הגורסים שחשיבותו של מאמץ יבשתי כזה היא משנית, שכן ניתן להגיע להישג הרצוי על ידי השמדת מטרות מנגד, כולל מטרות תשתית לאומית, וכך להביא את הצד השני להכרה כי עדיף להפסיק את המערכה.

ככל שתאומץ הגישה הראשונה, כן יידרשו השקעות עתק בשיפור היכולות של כוחות היבשה. אין ספק שבשדה קרב צפוף בנשק נ"ט מתקדם יש צורך עליון במיגון מסוג "מעיל רוח" לרוב הרק"ם של צה"ל. לעומת זאת, מי שמעריך כי תמרון של הרבה מסגרות גדולות לעומק שטח האויב הוא פחות אקוטי, יוכל להסתפק במספר קטן בהרבה של מערכות מיגון מעין אלו. זאת משום שעבור פעולות הביטחון השוטף (בט"ש) מול רצועת עזה, ואפילו מול חזבאללה, די יהיה בכמות קטנה יחסית שלהן. ההבדל בין גישה א' לגישה ב' יכול להסתכם במיליארדים – לא רק בגלל מיגון הרק"ם, אלא גם בשל צרכים משלימים, כמו שיפור יכולות הנדסיות, הגדלת הדיוק והטווח של הארטילריה ועוד.

## דילמה 6 – שליטה ובקרה

אחד היתרונות הבולטים של צבא מודרני כמו צה"ל הוא קיומן של יכולות שליטה ובקרה (שו"ב) גבוהות בים, באוויר ובשנים האחרונות גם ביבשה. בצד יתרונות השו"ב המתקדם, ישנם גם שלושה חסרונות. ראשית, מדובר בטכנולוגיות המתחדשות לעתים קרובות, כך שבהכללה ניתן לומר, שכשמתבצע שלב ההצטיידות במערכות חדשות, הן למעשה כבר ישנות; שנית, קשה להסתדר עם "חצי עבודה": יש מחיר גבוה למצב, שבו רק לחלק מהכוחות יש תשתית תקשורת חדשה ולחלק אחר אין כזאת; שלישית, התועלת של שו"ב מתקדם היא עקיפה ולא תמיד מוכחת. לדוגמה, העובדה ששיא ארצות הברית יכול היה לראות בזמן אמיתי את פעולת החיסול של אוסמה בן לאדן היא בסך הכל פיקנטריה מעניינת, יותר מאשר הוכחה כי יכולת זו תרמה משהו לאיכות המבצע.

בשנים האחרונות השקיע צה"ל רבות הן בחומרה, הן ביישומים (תוכנה) והן בתשתית תקשורת. עתה הוא נדרש לשאלה, האם עליו לנסות ולהיות כל הזמן בחזית הטכנולוגית ולהצטייד במערכות חדשות, למשל, בתשתית תקשורת של LTE המאפשרת להעביר תמונות וידיאו בהיקף ובמהירות עצומים, או להסתפק בדור פחות מתקדם. השו"ב הוא דוגמה טובה, ולא יחידה, למצב שניתן לבצע בו "קפיצת מדרגה" טכנולוגית, כשלא ברור אם תוספת התועלת המבצעית שווה בהכרח את המחיר.

תחום השו"ב והמחשבים יצר בשנים האחרונות גם מודעות הולכת וגדלה לפגיעות של צה"ל, כמו גם של ארגונים ומוסדות לאומיים אחרים, ללוחמה הקיברנטית. היכולת של האויב – מדינה או ארגון – לפגוע ולשבש מערכות חיים על ידי חדירה עוינת למערכות המחשב גדלה מאד בשנים האחרונות, דבר המחייב השקעה הולכת וגדלה ביצירת מחסומים בפני איום חדש זה.

הדיון בדילמות אלו יהיה, ללא ספק, חלק מההליך שיתקיים בצה"ל, וכל זאת בהנחה שעד אישור התר"ש לא יתרחשו התפתחויות, שיטרפו את הקלפים. הסבירות להתפרצות אנתפאדה שלישית לקראת סוף 2011 אינה זניחה. אם כך יקרה, יצטרך צה"ל לעשות שינוי משמעותי בתוכנית, שכן "הדחוף" יקבל עדיפות על "החשוב". הלחץ הלגיטימי שיווצר בציבור ובמערכת הפוליטית להשקיע יותר בהפעלת כוחות בשטחים והצורך לשפר מיגון, הן של אתרים צבאיים והן של האוכלוסייה האזרחית, יגרמו להסטת תקציבים בהיקפים לא קטנים.

לכאורה, יש לשאול את השאלה, מדוע פעולות אלו לא נעשות כבר היום? מדוע צה"ל לא משקיע יותר בהכנה לקראת אנתפאדה שלישית? התשובה לכך היא שצה"ל פועל נכון בכך שאינו מטה תקציבים נדיבים לטובת הבט"ש כבר כיום, וזאת משתי סיבות:



האחת היא היכולת הגבוהה לבצע את השינוי בזמן קצר. לא נכון לבזבז משאבים עכשיו, אם ניתן יהיה בעתיד לבצע את השינוי בלוח זמנים מהיר. צה"ל ניצל את השקט היחסי בשבע השנים האחרונות, חסך משאבים רבים והפנה אותם להתעצמות ארוכת טווח; השנייה היא שהשקעה בבט"ש לא משרתת תרחישים אחרים, בעוד שחלק משמעותי מההשקעה בנושאים רבים אחרים ניתן לנצל גם לבט"ש.

## התקציב

אהוד ברק, בהיותו רמטכ"ל, אמר בצדק כי המגבלות על שיפור עוצמתו של צה"ל אינם חסמים טכנולוגיים, אלא תקציב נתון. כבר הודגש כי האתגר של צה"ל בקביעת התר"ש הוא להשיג תועלת מבצעית מרבית מתקציב נתון. אך האמנם התקציב הוא נתון? האם ייתכנו מקורות נוספים – פנימיים, קרי מתוך תקציב הביטחון, או חיצוניים? לפני מספר שנים הוקמה ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון. שתי מסקנות עיקריות היו לוועדה: האחת, כי יש להגדיל את תקציב הביטחון בהדרגה ובאופן מתון; השנייה, כי יש לחייב את צה"ל להתייעל ולחסוך שלושים מיליארד שקלים על פני עשור. משרד הביטחון וצה"ל הזמינו את חברת "מקינזי" לבחון את תקציב הביטחון ולהציע דרכים להתייעלות. צוות של החברה עבד כשנתיים והגיש את המלצותיו למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל. הצוות הציג תוכנית מרשימה להתייעלות ולחיסכון, וזו אומצה על ידי משרד הביטחון. מאז קרה מעט מאד – לא בשל מסמוס ההחלטות (כפי שבדרך כלל קורה בישראל), אלא בעיקר משום שהמלצות חברת "מקינזי" חטאו ביסודן. יעילות נבחנת בהתאם לשתי אפשרויות: הגדלה של התפוקה בתקציב נתון (אותן ההוצאות), או השגת אותה תפוקה עם פחות הוצאות. כיוון שוועדת ברודט קבעה מראש כי לא יהיה קיצוץ בהוצאות, נותר היה לבחון את ההתייעלות על פי האפשרות הראשונה – הגדלת התפוקה עם אותה הוצאה. אלא שכאן מתעוררת השאלה, כיצד ניתן למדוד גידול של תפוקה מבצעית. התשובה לכך היא שמדובר בנושא מורכב יותר מאשר בחינת התפוקה של חברה עסקית, שם יש מדד פשוט מאד לתפוקה, והוא סעיף המכירות. נכון היה לבצע את הבדיקה על פי המודל הבא: בשלב ראשון – להגדיר את התפוקה המבצעית על פי "כמות השרירים", כלומר לספור את כל המשתתפים שמייצרים את אותם "שרירים", כמו כמה גדודים מבצעיים יש בסדיר וכמה במילואים, כמה מטוסים יש ומאיזה סוגים, כמה ספינות יש לחיל הים ומאיזה סוגים, כמה "ימי לחימה" (תחמושת וחלקי חילוף) יש וכן הלאה. בשלב שני היה צורך להעריך את העלות של כל אחד מאותם "שרירים". בשלב שלישי היה מקום להכין תוכנית, שלפיה יגדלו סך כל

ה"שרירים" לפי ערך כספי של שלושים מיליארד שקלים על פני עשור. וכל זאת, בלי להגדיל את תקציב הביטחון כלל (או להגדיל אותו בשיעור מתון, על פי המלצת ועדת ברודט). התוצאה תהיה התייעלות, שכן היא תביא לגידול ברור בתפוקה המבצעית, מבלי להגדיל את סך כל ההוצאות. מכיוון שהדבר לא נעשה, ניתן לומר כי התייעלות של ממש לא הייתה, וכנראה גם לא תהיה בשנות התר"ש הבא.

יתר על כן, מקורות פנימיים, שיכולים להיווצר רק עקב שינויים ארגוניים גדולים בצה"ל (ויותר מזה – במשרד הביטחון), כנראה לא יהיו. לעומת זאת, תוספת מקורות חיצוניים, דהיינו תוספת לתקציב הביטחון, הינה אפשרית. רמז לכך בין היתר ראש הממשלה בנימין נתניהו בנאום בערב חג הפסח תשע"א. כשמכינים תר"ש חייבים להניח מה יהיה תקציב הביטחון בחומש הקרוב. הנטייה הקבועה של צה"ל היא להניח הנחה "אופטימית" – להכין תוכנית מרחיבה ואחר כך להיאבק על מימושה. סביר להניח שכך יהיה גם הפעם.

## סיכום

תקציב הביטחון הוא הגדול מבין תקציבי הממשלה. טבעי ונכון כי הדיון העיקרי על התוכנית הרב־שנתית של צה"ל היה מתבצע בקבינט, אשר היה מקדיש לנושא זה מספר ימים מלאים. מכיוון שאין אלה פני הדברים, מוטלת על צה"ל (הרמטכ"ל) ועל שר הביטחון אחריות עצומה להחליט על מבנה הכוח של הצבא בשנים הבאות. דוגמה לחשיבותן של החלטות מעין אלו היא החלטתו של אהוד ברק כרמטכ"ל לפני כעשרים שנה, להעניק משקל מרכזי לחימוש המונחה המדויק (חמ"ם) – החלטה שאפשרה לצה"ל להגדיל את היכולת המבצעית באופן ניכר, במסגרת תקציב נתון.

לא תמיד ההחלטות של צה"ל נכונות בראי הזמן. רק טבעי הוא שבדיעבד מתברר שלעתים נכון היה להחליט אחרת – למשל, המשקל הרב מדי שניתן לשו"ב ביבשה על חשבון יכולות תמרון, מיגון וראיית לילה, בתקופה של טרם מלחמת לבנון השנייה. עם זאת נראה, כי התהליך שנוקט צה"ל בגיבוש התר"ש הוא תהליך נכון: הוא נעשה ביסודיות וברצינות, העולים בהרבה על תהליכים, או על היעדר תהליכים, המאפיינים חלק מההחלטות המתקבלות במדינת ישראל בנושאים תקציביים אחרים; הוא נעשה באופן ענייני, חף כמעט לחלוטין משיקולים זרים (מלבד קצת אגו...) ומתבצע בשקיפות מרבית.