

לא קלקלנים!

שאול ברונפלד

בחוברת אפריל 2014 של "צבא ואסטרטגיה" התפרסמה עבודתי "דם ודמים – על חשיבה צבאית וחשיבה כלכלית", שהציגה את התזות הבאות:

א. שני סוגי החשיבה – הצבאית והכלכלית – הם דומים מאוד, אם הם מתבצעים על ידי מפקדים אמיתיים וכלכלנים אמיתיים. הדמיון נובע מכך שהמפקד והכלכלן פועלים שניהם להשגת מטרה על ידי בחירת דרך הפעולה האופטימלית המתבססת על שיקולי עלות-תועלת.

ב. יש ביקורת בלתי מוצדקת על הכלכלנים, משום שהמפקדים לא מבחינים בין כלכלנים אמיתיים שמפעילים שיקולי עלות-תועלת לבין תקציבאים, ששיקוליהם יכולים להיות צרים, ולכן גם מוטעים.

ג. הרעש הלא ענייני שבו מתנהלים הדיונים על תקציב הביטחון הוא בעיקרו תוצאה של היעדר תהליך סדור לקביעת מדיניות ביטחון לאומי; היעדים וסדרי העדיפויות אינם מוגדרים כהלכה על ידי הדרג המדיני, שגם אין לו כלים מספיקים להנחות את הצבא בנושאי בניין הכוח והפעלתו.

ד. אחת התוצאות השליליות של המצב היא ששיקולים אינטרסנטיים של זרוע או שיקולי אגו של מפקד (או סתם חוסר מחשבה ועצלנות) ממלאים לא אחת תפקיד בהקצאת המשאבים לביטחון.

ה. הלקח מהאמור לעיל הוא כפול: האחד, יש צורך לשפר את התהליכים לתכנון מדיניות הביטחון הלאומי ותקצובה – מהפכה שעליה המליצו רבים וטובים, אך לממשלות ישראל לא הייתה נכונות לבצעה; השני, יש צורך להגביר את ההבנה הכלכלית של המפקדים, וזאת במסגרות שונות, החל ב"פ"ם וכלה ברמת ההכשרה הגבוהה ביותר.

לאחרונה התפרסמו אמירות של מספר אלופים בצה"ל המצביעות על היחס הדו-ערכי של מפקדים לחשיבה הכלכלית. בצד הטוב ניצב מנכ"ל משרד הביטחון,

המחבר כיהן כמנכ"ל ויו"ר הבורסה לניירות ערך בשנים 1991-2013. הוא מוסמך בלימודי בטחון (2005, בהצטיינות יתרה) מטעם אוניברסיטת תל אביב ומרצה מן החוץ בפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב.

אלוף (מיל') דן הראל, לשעבר סגן הרמטכ"ל, שאמר בכנס הגליל השני לניהול וכלכלה כי "הביקורת שלי על ההיגיון הכלכלי של מערכת 'כיפת ברזל' הייתה מוטעית [...] צריך לחשב את עלות היירוט מול הנזק שגורמת הרקטה למבנים ולאנשים בשטחים מיושבים [ולא מול עלות הקטיושה]". על כך ייאמר "מודה ועוזב ירוחם". לצידו עומד סגן הרמטכ"ל היוצא, אלוף (מיל') יאיר נווה, שאמר: "הייתי ממליץ לכל סגן רמטכ"ל להיות בוגר לימודי מינהל עסקים ולהגיע אל התפקיד הזה אחרי פרק זמן באזרחות"¹. ואכן, "אין חכם כבעל ניסיון".

אלוף (מיל') גרשון הכהן חושב אחרת. לאחרונה התפרסם ספר שבו נכללות הרצאותיו בנושאי ביטחון לאומי, שאחת מהן (פרק ח') עסקה ב"דם ודמים". הכהן, שהשתחרר לאחרונה מצה"ל, הוא אחד המפקדים המעמיקים לחשוב – ספרא וסיפא, לוחם ואינטלקטואל. הכהן טוען שאסור ששיקולי רווח והפסד יביאו לאי-ביצוע פרויקטים בעלי חשיבות לאומית וביטחונית, ובמילותיו: "האם תכלית של גאולת ישראל וקיבוץ גלויות אמורה לעמוד במבחן הרציונל הכלכלי? האם הפרקטיקה, המממשת בהוויית המעשה את חזון בניין האומה הישראלית, נדרשת להצדקה באמות מידה כלכליות, באנליזה קרה של חישובי משוואת עלות-תועלת?"². הכהן גם מציג דוגמאות להשקעות חשובות ומועילות מבחינה לאומית, שיש לבצען למרות היותן כרוכות בהפסד כלכלי: חינוך "נערי רפול", החקלאות, יישובי קו העימות ומדיניות כוח האדם של צה"ל, המבוססת על חובת גיוס כללית ועל אנשי המילואים.

הטיעונים והדוגמאות שמביא גרשון הכהן מציגים את הכלכלנים כחבורת "קלקלנים" צרי אופק, הבודקים נושא רק דרך "החור שבגרוש". ב"דם ודמים" ניסיתי להסביר מדוע הצגה זאת אינה נכונה. כאן ניתן להסתפק באמירה שכלכלן אמיתי שוקל עלות-תועלת של דרכי הפעולה האפשריות במונחים רחבים, ולא רק את השתקפותן התקציבית הצרה. הדבר דומה למפקד אמיתי המבחין היטב בין בעיה טקטית ובין בעיה מערכתית, ולא רואה משימה רק דרך כוונת ה- 16° (או F^-). יאמר במפורש כי בעשורים האחרונים הפכו הכלכלנים לחדשנים שאינם מוכנים לקבל עוד, ללא בחינה, אמירות וקביעות של מפקדים. זאת, משום שלא אחת התברר שמאחורי מה שמוצג כשיקולים ענייניים של ביטחון לאומי מסתתרים אינטרסים שונים ומשונים או סתם עצלנות וחוסר מחשבה. כזה הוא, למשל, פרויקט ה"לביא" – מטוס קרב מתקדם שתוכנן בתעשייה האווירית וכמעט החרב את המשק הישראלי, את צה"ל ואת חיל האוויר. לתקלת ה"לביא" היו שותפים רבים בדרג הממשלתי והצבאי, ואין זה המקום לפרט. די אם נאמר כי הכלכלנים בממשל האמריקאי ובמשרד האוצר הצליחו, בקושי רב, "לירט" את הפרויקט;³ בזכותם יש לנו כוח אווירי משוכלל המתבסס על מטוסי קרב אמריקאיים מצד אחד, ותעשיות היי-טק משוכללות, שנבנו על ידי המדענים, המהנדסים והטכנאים

שהשתחררו עם קרקוע ה"לביא" מצד שני. בזכות זאת גם נמנע אסון כלכלי. דוגמה נוספת היא העובדה כי בלב אזור מגורים בתל אביב, סמוך לבית חולים, בית ספר, מוזיאונים ובית אבות, ממוקמים מתקני מודיעין, המטה הכללי, מפקדת חיל האוויר ומשרד הביטחון, שהושקעו בהם סכומי עתק. השיקולים המבצעיים והכלכליים מצביעים כי מיקום "הפנטגון" הישראלי הוא בעייתי, ומחייב השקעות גדולות נוספות להבטחת הרציפות התפקודית שלו (מבלי להתייחס למה שיקרה ביום פקודה לאזרחים שבתייהם סמוכים למחנה מטכ"ל).

גרשון הכהן מצביע, בצער ובצדק, על ירידת תחושת השליחות בחברה הישראלית המתרחשת בדור האחרון, וטוען ששיקולים כלכליים הם היפוכה של תחושת שליחות – מהסוג שאפיין את אנשי המילואים ואת מעסיקיהם בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל. דבריו הם נכונים, כמובן, אך ניתן להסיק מהם מסקנה שונה מזו שלו: את ירידת הנכונות להקריב למען הכלל ולהתייצב לשירות מילואים ניתן לייחס לא רק לחומרנות אגואיסטית, אלא גם לשיפור שחל במצבה האסטרטגי של ישראל בדור האחרון, המאפשר להקטין את הנטל הביטחוני ואפילו לצמצם מגזרים מסוימים בסד"כ. מכאן, שהיום קשה, יותר מאשר בעבר, ליצור מוטיבציה על טהרת הערכיות בלבד, ולכן אין די בקיום "הצדעות" למשרתי המילואים ויש להפעיל גם תמריצים כלכליים נכונים.⁴

גרשון הכהן הצביע על נקודה חשובה: לממשלה חייבים להיות גופי מטה מקצועיים שיכולים לבחון לעומק סוגיות אסטרטגיות ומערכתיות הנוגעות לביטחון הלאומי. הסתמכות על חברות ייעוץ חיצוניות, כולל חברות זרות (!) כמו "מקינזי", היא תקלה קשה, שכן ליועצים זרים אין את הידע, הניסיון ושיקול הדעת המתחייבים כשעוסקים בדם ודמים (וגם לא את הסמכות המוסרית הדרושה להחלטות בדיני נפשות). יש צורך בגופי מטה מקצועיים בממשלה ובכנסת, ולכך כיוונו הצעות רבות במשך השנים. במיוחד בולט המחסור בכוחות מקצועיים במשרד האוצר, שבו אין צוות מקצועי מנוסה המתמחה בנושאי ביטחון לאומי (מעניין לציין שמשרד מבקר המדינה הצליח לבנות צוות כזה, שבראשו עומדים קצינים בכירים בדימוס, בעוד שבמשרד האוצר אחראים לנושא כלכלנים צעירים שהם אמנם מוכשרים, אך בדרך כלל חסרים רקע מדיני וביטחוני רחב די הצורך). לסיכום, מכתב זה לא בא לעולם מתוך רצון להתנצח עם ראשי צה"ל, אלא מתוך תחושה שהשיח בין מפקדים לכלכלנים הוא שיח בערוצים מקבילים, שאינם נפגשים. משכך, ובשל חשיבות הנושא, מן הראוי שבמסגרות ההכשרה למפקדים יימצאו זמן וקשב ללימוד החשיבה הכלכלית האמיתית ולתרומתה הפוטנציאלית לשיפור תהליכי בניין הכוח.

צה"ל הצליח בשנים האחרונות לשפר את השילוביות בין זרוע היבשה לזרוע האוויר ובין אמ"ן לשב"כ. עתה ניתן להתפנות למשימה הבאה: יצירת שילוביות בין מפקדים ובין כלכלנים.

הערות

- 1 ענת רואה, "דן הראל: הביקורת שלי על ההיגיון הכלכלי של מערכת כיפת ברזל היה מוטעה", **כלכליסט**, 19 בנובמבר 2014; עמיר רפפורט, "יאיר נווה בראיון ראשון על צוק איתן וההתנהלות המקצועית בצה"ל", *Israel Defense*, 9 בינואר 2015.
- 2 גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון הלאומי**, משרד הביטחון-ההוצאה לאור והוצאת מודן, ספריית "אוניברסיטה משודרת", 2014, פרק ח', עמ' 81.
- 3 מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 37**, נובמבר 1987, עמ' 1293–1358; תא"ל י', "פרויקט ה'לביא': תהליך קבלת ההחלטות, 1980–1987", **מערכות**, 341, מאי-יוני 1995; נקודת המבט של הכלכלן-המממן האמריקאי של הפרויקט מתוארת בפירוט רב אצל: Dov S. Zakheim, *Flight of the Lavi* (London: Brassey's, 1996).
- 4 שאל ברונפלד, "מילואים: בעיית שיח של כלכלנים ושל אנשי צבא", **מערכות**, 390, יולי 2003. המתחים שהוצגו במאמר זה רלוונטיים עד עצם היום הזה.