



TWENTY YEARS
OF STRATEGIC
FORESIGHT

PERSPECTIVES

THE BEGIN-SADAT CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

ועדת לוקר: כישלון ידוע מראש ד"ר יעקב ליפשיץ

BESA Center Perspectives Paper No. 312, October 14, 2015

אורך החיים של דוח ועדת לוקר היה קצר ביותר, קצר אפילו בהשוואה לדוחות דומים אחרים. מן הסתם, גם אם לחלק מן ההמלצות שבדוח תהיה תקומה, לא לתוצאות עגומות כאלה פיללו יוזמיו. ואולי דווקא כן? כך או כך, ניתן להקשות האם ועדה מסוגה של "ועדת לוקר" היא בכלל מסגרת מתאימה לבחון ולהמליץ בסוגיות הקשורות לגודלו של תקציב הביטחון והרכבו.

דוח ועדת לוקר [ע' 9] מזכיר לא פחות מחמש ועדות ("עיקריות" כלשונו, ללמדך שהיו עוד ועדות) שמסקנותיהן-המלצותיהן ממתירות על המדף. כל זאת בעשור האחרון בלבד, ורק בנושאים הקשורים לתקציב הביטחון. על אלה מתווספות ועדות שעסקו בנושאים אזרחיים חשובים, וזכו לגורל דומה. אפילו אם החברים מכובדים, מוכשרים ומנוסים, והניתוח נכון והמסקנות הגיוניות, העובדות מלמדות, פעם ועוד פעם, כי ועדות אד-הוק של אנשים חיצוניים, שאינם עובדי ממשלה, מעלות חרס בידן.

ותיקי הממסד הפוליטי מצטטים את משה דיין שנהג לומר כי בן-גוריון ראה בוועדות "ארון קבורה" אלגנטי לנושאים שביקש להוריד מסדר היום, ואילו הוא ממנה ועדות רק לאחר שגיבש את דעתו, כדי שיתמכו בה ויהיו בבחינת "אילן להיתלות בו". על פניו, לא נראה כי בוועדות בנות זמננו התגלו סגולות חדשות, לא מוכרות. אם לא קבורה ממש של הבעיה, בגרסה מתונה יותר ועדות הן דרך להרוויח זמן, לשחרר לחצים ולדחות קבלה של החלטות מסובכות. מינוי ועדות יוצר מראית עין של עשייה, אפילו אם בסופו של דבר ההמלצות לא מיושמות. אם יש לממנה דרך פעולה מועדפת, ועדה - שהרכבה מבטיח קונפורמיות ובו בזמן גם נהנה ממוניטין (מהסיבות הנכונות או הלא נכונות) - עשויה להיות אמצעי לגיוס תמיכה. אולם כאז גם היום, ככלל, לא מצפים באמת שוועדות יציעו משהו שלא חשבו עליו קודם. קברניטים נדרשים לוועדות בשל "יתרונות" משניים שונים, ולא דווקא משום שהן נושאות עמן הבטחה למדיניות נכונה יותר ולקבלת החלטות טובה יותר.

אולם לא רק הכוונות הנסתרות של הממנים חורצות את גורל הוועדות. ריבוי הוועדות שדוחותיהן נגנזו מעורר חשד שמשהו פגום ב"מכשיר", שוועדות אד-הוק של אנשים חיצוניים לממשל סובלות

מחסרונות מובנים, ובמקרים רבים אינן מהוות מסגרת מתאימה לבחון ולהציע לממשלה דרכי פעולה בנושאים שבאחריותה.

אין לצפות ברצינות שקבוצת אנשים מבחוץ, שעיסוקם היומיומי - ובלא מעט מקרים גם התמחותם - בתחומים אחרים, תחשוף בפרק הזמן המוגבל שעומד לרשותה נתונים לא ידועים, או תרכיב מנתונים ידועים תמונת מצב שיש בה חידוש איזשהו, או תנתח תמונת מצב מוכרת ותגיע לתובנות בעלות משמעות שבעלי העניין עצמם לא מודעים להן. ועדת אד-הוק תלויה לחלוטין בנתונים גולמיים ומעובדים שמוגשים לה על ידי הנוגעים בדבר. כמי שמתוודעת לדברים מקרוב לראשונה, הוועדה מתרשמת ומושפעת מצורת ההצגה, שאיננה חפה ממגמתיות, ומרגישה אובדת עצות מול נתונים סותרים ועובדות שאין עליהן הסכמה. אם כן, ככל שמדובר ברכיב הטכני כביכול של איסוף נתונים ובירור עובדות, שבלעדיו אי אפשר להתקדם להערכות, למסקנות ולהמלצות, אין לוועדה חיצונית ערך מוסף כלשהו.

דוח ועדת לוקר מדגים חלק מן החולשות לעיל. לאורך הדוח (למשל, בתיאור תהליך התכנון של תקציב הביטחון [ע' 21], בפרק שמתייחס לאזרוח משימות [עמ' 48-50], ועוד), הוועדה מציגה "גילויים" כביכול, שאינם אלא אוסף עובדות המוכרות עשרות שנים למי שקרובים לנושא. בהמשך, "התגליות" מהוות בסיס להמלצות שבעיני הוועדה מסמנות דרך חדשה, ואילו בפועל רובן כבר עמד על סדר היום בהזדמנויות כאלה ואחרות בעבר. בעבור חברי הוועדה אכן מדובר בחדשות, ואולי אפילו בחדשות מפתיעות, שהרי יש להם הכרות קודמת שטחית בלבד עם החומר.

הנחיתות של ועדה חיצונית בולטת גם בהקשר נוסף. עבודת מטה פנימית שכל הגורמים הנוגעים בדבר שותפים לה מייצרת דינמיקה שעוזרת לצמצם חילוקי דעות ולגשר על פערים. בסופו של יום, הרי צריך להגיע להסכמות. ועדה חיצונית, לעומת זאת, מייצרת דינמיקה הפוכה. היא מספקת במה להצגה מוקצנת של חילוקי הדעות, ומעודדת את הצדדים להתבצר בעמדותיהם. לכן, לתהליכי עבודה והחלטה פנימיים סיכויים טובים יותר לגבש דרכי פעולה עם ייתכנות פוליטית ובירוקרטית, בעוד שוועדות חיצוניות מוציאות מתחת ידן המלצות שיש קושי ליישמן.

ועדות אד-הוק של אנשים מבחוץ גם אינן עולות בקנה אחד עם עקרון ההקבלה בין סמכות ובין אחריות. חברי וועדות חיצוניות, שכוונותיהם ללא ספק טובות, אינם נושאים באחריות ליישום ההמלצות ולתוצאות שהן עשויות להניב. עובדת יסוד זו עשויה להשפיע על המסקנות וההמלצות: על בסיס מסכת עובדתית זהה, המסקנות וההמלצות של מי שאינו נושא באחריות ליישום ולתוצאות תהיינה שונות מאלו של מי שאחריות כזו מוטלת עליו. הדברים דומים להתנהגות של "הסתכנות מוסרית" (moral hazard) שמוכרת בתחומים אחרים. למשל, מבוטחים נוטים להיחשף לסיכונים שלא-מבוטחים נמנעים מהם. בהקשר הנדון כאן, לא מדובר דווקא בהמלצות שמשקפות סיכון גדול יותר, אלא, בעיקר, בהצעות שהסבירות ליישמן נמוכה-יחסית, או בפשטות - בהצעות פחות מעשיות.

ועדת לוקר ממליצה [בעמ' 24-25], למשל, לשנות מן היסוד את מעורבותו של המטה לביטחון לאומי (מל"ל) בתכנון ובפיקוח על תקציב הביטחון: לא לדון בתקציב ובתוכניות העבודה בקבינט לפני ש"עברו" את המל"ל, להסמיך את המל"ל לאשר כל פרויקט שעלותו מעל סכום מסוים, ואפילו לשתף

את המל"ל באישור תקנים של כוח אדם [בע' 35]. הפירוש המעשי של ההצעות הוא שמערכת הביטחון ומשרד האוצר, ממסדים רבי-עוצמה, יביאו את המחלוקות שביניהם למל"ל, גוף מטה במהותו, לגישור והכרעה. זה לא סביר, ולכן הסיכוי שההצעות תיושמה הוא קלוש. ובתחום אחר; ועדת לוקר מייחסת חשיבות רבה לאזרוח משימות, וקובעת [בע' 49] כי יש לאזרח באופן מידי כל משימה שאינה מבצעית ואינה בליבת העשייה הביטחונית של הצבא. הוועדה אף מדגישה כי אין להתנות את האזרוח באפשרות להחזיר את המשימה לצבא לאחר אֶזרוחה. זוהי המלצה מרחיקת לכת וגורפת, שעוררה בעבר ומעוררת גם כיום התנגדויות מסיבות ענייניות ולא ענייניות, ושוב ספק גדול אם ניתן להוציאה לפועל. יש בדוח דוגמאות נוספות. ועדות שמסיימות את תפקידן בהגשת דוח והולכות לדרכן, נהנות מפריבילגיה שאין למי שאחראי גם לביצוע לאחר מכן.

ועדות חיצוניות מסוגה של "ועדת לוקר" הן תחליף גרוע לעבודת מטה ולתהליכי החלטה במסגרת ממשלתית, ואין זה מפתיע שתרומת "דוח לוקר" תהיה מצומצמת ביותר, אם בכלל. לאמתו של דבר, לא ברור מאיפה צץ בכלל הרעיון למנות ועדה חיצונית - לראשונה, לאחר מלחמת לבנון השנייה ("ועדת ברודט") - כדי להמליץ על היקף ההוצאה לביטחון ועל הרכבה. חוסר הסכמה בין משרדי האוצר והביטחון לגבי גודלו של תקציב הביטחון היה גם בעבר, והוא הוכרע על ידי ראש הממשלה והממשלה מבלי להידרש לוועדה חיצונית. יש מקום - שלא לומר הכרח - לנקוט צעדים שישפרו את תהליך התקצוב הציבורי בכלל, ואת תהליך ההכרעה בנוגע לתקציב הביטחון בפרט, אבל פנייה לוועדה חיצונית איננה אחד מהם.

כשמדובר בוועדות שנועדו להציע לממשלה דרכי פעולה בנושאים אזרחיים (למשל, "ועדת טרכטנברג", "ועדת אלאוף", "ועדת ששינסקי" ועוד), יש אולי, בדוחק, נימוקים שתומכים בהכללת אנשים מבחוץ. הן הרי עסקו בסוגיות שהציבור - משקי בית, פירמות - הוא צד ישיר להן. לא כך לגבי ועדת לוקר (וועדת ברודט לפנייה) שנקראה להכריע בוויכוח פנימי בין העמדות של שני ממסדים ממשלתיים. הבחירה בין מענה סביר לאיומים ביטחוניים ובין הקצאת משאבים לקידום יעדים כלכליים-חברתיים איננה פשוטה, אבל אי-אפשר לברוח ממנה על ידי גלגול "התפוח הלוהט" לפיתחה של ועדה. זוהי אחריותו הבלעדית של הדרג הפוליטי הנבחר, ועליו לשאת בה.

ד"ר יעקב ליפשיץ הוא מחברו של הספר "כלכלת ביטחון: התיאוריה הכללית והמקרה הישראלי" ומלמד במחלקה לכלכלה ובמחלקה למדיניות ציבורית באוניברסיטת בן-גוריון. בעבר כיהן כיועץ כלכלי למערכת הביטחון, כמנהל כללי של משרד האוצר וכיו"ר הדירקטוריון של התעשייה הצבאית (תעש).