



## ועדת נגל – העגלה לפני הסוסים?

מאת רון רייס

מבט מבס"א, מס' 2,333, 17 בפברואר 2025

**תקציר: ועדת נגל הוקמה בקיץ האחרון על-ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו. לוועדה ניתנה משימה בעלת חשיבות היסטורית-אסטרטגית – תכנון בניין הכוח לעשור הקרוב לאור מלחמת חרבות ברזל. הוועדה נדרשה להצביע על הצרכים, ולהמליץ על משאבים ותהליכי בקרה לבניין הכוח. כול זאת, לפני שהתקיים תחקור צה"ל של המלחמה, ולפני שהתקיים תחקור ייעודי של בניין ומוכנות הכוח בעשור הקודם לאור המלחמה. לכאורה הוועדה עמדה במשימה והגישה דוח הכולל המלצות תקציביות ספציפיות. המאמר בוחן את הדוח ומצביע על פערים בו, אשר רובם ככולם נובעים מאי-קיום התחקירים לפני הפניה לתכנון העשור הבא.**

ועדת נגל הוקמה באוגוסט 2024 וקיבלה על עצמה משימה מורכבת וקריטית לעתיד ישראל - "בחירת צרכי בניין הכוח ותקציב הביטחון לנוכח אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל". הוועדה הורכבה מאנשים ראויים, בעלי יידע מעשי ותיאורטי ובעלי זכויות רבות בביטחון ישראל.

בדצמבר 2024 הגישה הוועדה לנתניהו דוח קצר יחסית, הכולל מסקנות והמלצות. הדוח כולל סקירה של האיומים ושל צרכי הביטחון הנוכחיים והעתידיים הנגזרים מאיומים אלה.

בתחילת הדוח הצביעה הוועדה על אחד המחדלים בהתנהלות הממשלה ומערכת הביטחון: לפחות שש שנים של ישראל אין "תפיסת ביטחון כוללת" שנדונה ואושרה. ברור שלאור השינויים הדרמטיים והמהירים בעוצמת ובסוגי האיומים הביטחוניים, לא רק שנדרשת "תפיסת ביטחון כוללת" לישראל אלא נדרש לדון בה ולעדכנה לפחות פעם בשנה. תפיסת הביטחון הלאומי צריכה להתעדכן כל מספר שנים לאור השינויים הפוליטיים התכופים באזור.

הוועדה ניתחה היטב את האיומים ואת הצרכים הביטחוניים של מדינת ישראל, אולם לדעת כותב שורות אלה, בחלק המרכזי של הדוח, אשר כולל המלצות לטובת המשאבים הנדרשים, והרפורמות הנדרשות למערכת, המלצות הוועדה אינן מספקות.

החלק העוסק ברפורמות הנדרשות במערכת, אינו משכנע בלשון המעטה. אחת הסיבות לכך היא שהוועדה הופקדה על תכנון בניין הכוח בעשור הבא בטרם בוצע תחקיר מעמיק של כשלי בניין הכוח כפי שהתגלו במלחמת חרבות ברזל. הסדר הנכון של הדברים צריך להיות תחקיר מעמיק של הכשלים והפערים, ורק בסיומו של תחקיר זה נכון יהיה לגשת לתכנון בניין הכוח העתידי ולייצור פיתוח ומלאים.

### **הצורך בתחקור בניין הכוח בעשור שחלף לאור לקחי חרבות ברזל**

הבעיות העיקריות ב"ריצה" של ועדת נגל לתכנון העשור הבא בבניין הכוח לפני שתוחקר העשור הקודם לאור מלחמת חרבות ברזל:

- השארת תהליכים/ארגונים שכשלו במלחמת חרבות ברזל בתוקפם יביא לכך שבעשור הבא נתקן את פערי מלחמת 2023, ושוב לא נהיה מוכנים למלחמת 2033.
- תחקור מלחמת חרבות ברזל עשוי לשפוך אור על אזורים לא יעילים כלכלית במערכת בניין הכוח, והמסקנות יוכלו להשפיע על ההמלצות האופרטיביות והתקציביות של הוועדה.

מלחמת חרבות ברזל חשפה שורה של פערים מהותיים בתחום בניין הכוח:

- חוסר מוכנות של צה"ל ללחימה בתת קרקע.
- חוסר מוכנות לאיום הכטב"מים, למרות הכרת יכולות האויב בנושא ופערי הגנת האוויר שלנו.
- חוסרים משמעותיים בצידוד של מיגון אקטיבי על פלטפורמות לחימה יבשתיות.
- תשתית הגנת גבולות לא מספקת עם "חורים" רבים ואי-ניצול טכנולוגיות קיימות.

### **פער המשאבים**

ההמלצה העיקרית של דוח נגל היא ההמלצה לתוספת לתקציב הביטחון לצורך בניין כוח בעשור הקרוב. המלצת הוועדה, של תוספת 133 מיליארד שקל בעשור, נמוכה בכמעט פי שתיים מהערכות הלא רשמיות של צה"ל.

ברור מדוח הוועדה שלא היו בידיה הזמן והצוותים המקצועיים על מנת להגיע להערכת כול המשאבים הנדרשים. נראה שהוועדה הגיעה למספרים אלה בעיקר על סמך הערכת המקסימום שהכלכלה הישראלית יכולה לספוג.

ברור גם שלא ניתן להתייחס להערכות הכלכליות של צה"ל כאל "תורה מסיני", במיוחד מאחר שהן בוצעו לפני תחקור ההתעצמות ובניין הכוח במלחמת חרבות ברזל, וללא הצבעה על מקורות להתייעלות ולחסכון.

בראייה אסטרטגית, מאז אוקטובר 2023, לנוכח ההכרה בריבוי ובעוצמת האיומים על ישראל – גרעין, רב זירתיות, משך לחימה, גבולות, הגדלת הצבא, שדרוג פלטפורמות לחימה וכו' – ישראל נמצאת במצב של ריבוי צרכי בניין כוח מול חוסר יכולות להקצות את כול המשאבים הנדרשים לטיפול בהם.

הוועדה התעלמה מפער המשאבים האסטרטגי בו נמצאת ישראל אשר שואפת להמשיך לקיים כלכלה צומחת גם לנוכח התעצמות האיומים. בדוח שהגישה הייתה הוועדה צריכה לדון ולהתייחס לפער הזה, ולהמליץ על צעדים בשלושה מישורים:

- יעדי התייעלות וחסכון תקציבי של מערכת הביטחון, תוך הצבעה על הגופים והתהליכים הדורשים התייעלות.

- תיעדופים בין הצרכים השונים בכלל ועל ציר הזמן בפרט. לדוגמה, הגנת גבולות הולמת עד 2028, עצמאות חימושים עד 2034.
- התווית חלופות לצרכים יקרים מדי – לדוגמה הוזלת חימושים.

### **לא כול המרבה בבקרות "הרי זה משובח"**

כבר בשנות התשעים של המאה הקודמת הגיעה חברת מוטורולה (שהייתה בזמנו אחת משתיים-שלוש חברות הטכנולוגיה הגדולות בעולם) למסקנה שהדרך לשפר יעילות ואיכות ארגוני ענק אינה על-ידי הוספת נקודות בקרה וגופי בקרה, אלה על-ידי שיפור גופי הביצוע. כבר עשרות שנים קיימת במדינות המפותחות הדמוקרטיות מגמה של מעבר לממשלה "רזה", תחת ההנחה שממשלה "שמנה" אינה ערובה לתוצאות טובות יותר אלא להוצאות גבוהות יותר ולחוסר יעילות.

והינה בעשור השלישי של המילניום החדש, באה ועדת נגל וממליצה שעל מנת להבטיח שיפור איכות ויעילות תהליך קריטי למדינת ישראל - תהליך בניין הכוח וההתעצמות של מערכת הביטחון, נדרש להוסיף על מערכת הביטחון נקודות בקרה ממשלתיות ולעבות את גוף הבקרה הממשלתי – המל"ל.

מעבר לבעיית היעילות התפעולית, הכפילויות הארגוניות בין המל"ל לבין משרד הביטחון וההוצאות הנוספות, קבלת הקו המנחה עליו ממליצה ועדת נגל חושף את ביטחון ישראל לשני סיכונים:

- השארת האחריות הכבדה לביטחון ישראל על מערכת ביטחון מקוצצת סמכויות.
- העברת סמכויות החלטה קריטיות לביטחון ישראל לגוף חדש שעוד לא נולד וכפוף לטלטלות הפוליטיקה הישראלית.

### **פערים בנושאי מחקר ופיתוח ביטחוני וחימושים**

הפרקים בדוח בנושאי מחקר ופיתוח ביטחוני ועצמאות חימושים, נושאים חשובים ביותר בבניין הכוח, רדודים וכוללים המלצות שצפויות להיות שנויות מאוד במחלוקת בקרב העוסקים בנושא. הדוח כולל מספר עובדות והנחות יסוד לא נכונות, לדוגמה:

- הנחה שבניין הכוח בעשור האחרון בנושא מערכות לחימה טכנולוגיות הוכיח את עצמו במלחמת חרבות ברזל. הנחה בעייתית אשר מתעלמת מפערים רבים, עד כדי מחדלים, בתחום כמו לחימת תת קרקע, הגנה והתקפה ברוק"ק, הגנת רק"ם לנגמשים ועוד. בוודאי שלא ניתן להניח דבר בנושא חשוב זה עד שלא יבוצע תחקיר מקיף, לא רק של צה"ל אלא של כול מעגל ההתעצמות – צה"ל – מפא"ת – והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות.
- עובדה נוספת שנויה במחלוקת שהוצגה בדוח והינה בבסיס ההמלצות, היא שהמחקר והפיתוח הביטחוני לאורך שנים מחזיר את ההשקעה בו "פי שבע" בזכות הייצוא הביטחוני. בפועל המחקר והפיתוח הביטחוני שמאופיין על-ידי מפא"ת ומיועד לצה"ל, מחזיר אפס רווח מייצוא. ריווחי הייצוא מגיעים ממערכות שפותחו עצמאית על-ידי התעשיות הביטחוניות.

כשההנחות שגויות כך גם המסקנות, ועיקרן – שמערכת בניין הכוח לאמל"ח עובדת מצוין, רק צריך להזרים לה עוד כסף, והרבה. ההמלצה הייתה צריכה להיות שנדרש תחקור של מחדלי מלחמת חרבות ברזל ושל התעצמות צה"ל בעשור האחרון, ובעקבותיו ועל-פי המלצותיו לבצע רפורמה והערכות מחדש של מעגל ההתעצמות – כולל מפא"ת והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות.

הוועדה הגדירה נכון את דלות מלאי החימושים שחוינו במלחמת חרבות ברזל כאתגר אסטרטגי ביטחוני מהמעלה הראשונה. לעומת זאת מסקנת הדוח שישראל נדרשת להגיע תוך עשור לעצמאות חימושים מלאה בכול החימושים היא במקרה הטוב פשטנית ובפועל לא ניתנת ליישום. הקמת יש מאיין של מפעלי חימושים מודרניים וגמישים ברמת ותזמון אספקות, הקמת חברות ישראליות שיפתחו וייצרו מכלולים חשובים בחימושים שכיום מיובאים, הינם יעדים לא סבירים שהניסיון ליישם עלול לסבך את מערך בניין הכוח של צה"ל למשך שנים רבות. המדינה היחידה בעולם המערבי שנהנית מעצמאות חימושים היא ארצות הברית – לה תקציב ביטחון גבוה פי עשרים מתקציב הביטחון של ישראל ותעשיות חימושים ענקיות וותיקות.

בחלק זה הייתה הוועדה צריכה להגדיר את הפער ולהנחות לתוכנית מציאותית הכוללת תיעדופים ופתרונות יצירתיים לסגירת הפער (כמו קומונליות והסכמים).

### **סיכום**

ועדת נגל הינה ועדה שמונתה לטפל בנושא הנכון, בזמן הנכון ובציוות נכון ברובו. הוועדה הצביעה באופן חד ונכון על הצרכים הביטחוניים של ישראל לנוכח האיומים הרבים שהתחדדו בשנה האחרונה, אך פעלה לפני תחקיר המלחמה, ולא היו ברשותה הכלים, כוח האדם והזמן הדרושים על מנת להגיע להמלצות אופרטיביות ספציפיות והערכות תקציביות מנומקות. מומלץ לשולחיה להתייחס לדוח הוועדה כנקודת מוצא טובה, אבל לא כבסיס לתכנון בניין הכוח בעשור בקרוב, ולקדם באופן מידי שני מאמצים שימשו בסיס לתוכנית לבניית הכוח:

- הקמת ועדת תחקור ייעודית לנושא בניין הכוח בעשור האחרון לאור מלחמת חרבות ברזל, בדגש על בניין הכוח לאמל"ח ועל תוכנית ליישום הלקחים.
  - הקמת צוות מומחים בהנחיה משותפת של משרד הביטחון ומשרד האוצר לביצוע הערכות של כלל הצרכים שהוגדרו על-ידי הוועדה – כולל נושאי אמל"ח ועצמאות חימושים.
- לאחר מכן לכנס "ועדת נגל 2" בהרכב משופר, אשר תמליץ על תוכנית בניין הכוח בהתבססות על התובנות של ועדת נגל.

*רון רייס שירת שנים רבות במגוון תפקידי ניהול ופיתוח עסקי ברפאל. תפקידו האחרון היה סמנכ"ל חטיבתי ל-A&M בחטיבת אוויר ומודיעין ברפאל. כיום משמש כיועץ עסקי לחברות ביטחוניות ומוביל מחקר אקדמי על תהליכי ההתעצמות של צה"ל.*