

**בלמ"ס**



**הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח**

**בראשות תא"ל (מיל.) פרופסור יעקב נגל**



**31 דצמבר 2024, ראש חודש טבת תשפ"ה**



**הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח**

**בראשות תא"ל (מיל.) פרופסור יעקב נגל**

**דו"ח סופי**

**גרסה בלתי מסווגת**





06 ינואר 2025  
ו' טבת תשפ"ה

לכבוד:

ראש ממשלת ישראל - מר בנימין נתניהו  
שר האוצר - מר בצלאל סמוטריץ'  
שר הביטחון - מר ישראל כץ  
היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל - מר צחי הנגבי

### "וועדת נגל לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח" - דו"ח סופי

בכתב המינוי הטילו ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון על חברי הוועדה לדון בתפיסת ההפעלה למול האתגרים השונים, התפניות האפשריות והמענה להן, תוכניות בניין הכוח וחלופות אפשריות, התייחסות למבנה והיקף הסד"כ הדרוש וסדרי העדיפויות למימוש. הוועדה נדרשה להמליץ על ההקצאה התקציבית לעשור ועל התפוקות הנדרשות, לצד בחינת המשמעויות הכלכליות על המשק וחוסנו, מתוך הבנה שרק כלכלה חזקה וצומחת תוכל לתמוך בצרכי הביטחון של המדינה לשנים רבות. הוועדה התבקשה לבחון שורת נושאים נוספים וניתנה לה הסמכות לעסוק בכל נושא, שלדעתה יש לו נגיעה לתקציב הביטחון. הוועדה התבקשה לא לדון בפעילויות ובתקציבים של גופי הביטחון הנוספים, פרט לצה"ל (שב"כ, מוסד).

חברי הוועדה ניגשו למשימה תוך הבנת כובד האחריות המוטלת על כתפיהם ומתוך מטרה לבנות מארג המלצות שיאפשרו מענה בטחוני לאומי רחב צופה פני עתיד, במציאות משתנה, תוך למידה מלקחי העבר, החיוביים והשליליים. הוועדה שמה לנגד עיניה במהלך הדיונים את המשימה הקיומית המוטלת על צה"ל ומערכת הביטחון, שבלעדיהם לא תיכון מדינת ישראל, לצד האחריות הפיסקאלית והצורך בהמשך צמיחה כלכלית, על אף המתח המובנה בין שניהם. חברי הוועדה מכירים ומוקירים את מסירותם של המשרתים בצה"ל בסדיר (חובה וקבע) ובמילואים ושל משפחותיהם הנושאות בנטל בעורף, ואת עמידתם האיתנה מאז פרוץ המלחמה. העומס על המשרתים הינו גבוה מאד, ללא תקדים זהה בעבר, לנוכח צרכי השעה.

לנגד עיננו עמדו כמובן כל העת, המשפחות השכולות, פצועי ונכי צה"ל וכמובן החטופים שעדיין נמצאים בעזה, גם בזמן סיכום המלצות הוועדה, ובני משפחותיהם. אנו שולחים תנחומים ועידוד למשפחות אלו ומתפללים יחד עם כל עם ישראל לבריאות הפצועים ולהשבת החטופים במהרה.

ברור לוועדה שיש הכרח להגדיל את סד"כ צה"ל ואת האמצעים העומדים לרשותו וכן להגדיל את היקף המתגייסים, על מנת שצה"ל יוכל לספק מענה מיטבי למשימותיו הרבות והמגוונות בשנים הבאות. בנוסף, משוכנעת הוועדה שקיימת חובה מוסרית למצוא דרך לתגמל יותר את המשרתים, ובמיוחד את הלוחמים, על מאמציהם יוצאי הדופן.

תקופת עבודתה של הוועדה, התאפיינה בשינויים מטלטלים שעברו על מדינת ישראל בחזית ובעורף. התחלנו את עבודתנו כשצה"ל נמצא בשיאו של תמרון עמוק בעזה, מעמיק את התמרון בלבנון ואחרי תקיפה ישירה ורחבה, לראשונה בהיסטוריה, מאיראן. במהלך עבודת הוועדה, צה"ל כמעט והשלים





את התמרון בעזה, לאחר שהנחיל מכות קשות מאד לחמאס וחסיל את חלק הארי של הנהגתו המדינית והצבאית, האמל"ח שנצברו בעזה ותשתיות הטרור. צה"ל סיים בהצלחה רבה את התמרון בלבנון, נטרל את מרבית ההנהגה המדינית והצבאית של החיזבאללה וחלק ניכר מהכוח הצבאי שלו ופגע קשות באמל"ח שנצבר לאורך שנים לתקיפת ישראל.

בחודש האחרון נוספו לכל אלו גם נפילת המשטר הסורי ותחילת החיבור התורכי לסוריה, שבעקבותיו תפסה ישראל שטחים אסטרטגיים בסוריה, תוך תמרון לאזורים הקרובים לגבול ותקיפות גלויות להשמדת יכולות נרחבת של צבא סוריה ושל יכולות פיתוח וייצור המאיימות על ישראל. במעגל מרכזי נוסף, ניהל צה"ל "חילופי מהלומות" מול איראן, וכתוצאה מתגובה על תקיפה שנייה של למעלה מ-200 טילים בליסטיים מאיראן, הושמדו באיראן חלק ניכר מיכולות ההגנ"א האסטרטגיות, כולל אלו שמגנים על טהרן ועל מתקני הגרעין, וחלק ניכר מיכולות הייצור האסטרטגיות של מנועים רקטיים. פעולות אלו קיזזו חלק ניכר מיכולות ועוצמת הציר האיראני והן נעשו בחלקן הגדול, תוך תיאום מירבי ולעתים אף בשיתוף פעולה, עם ארה"ב וככל שיתאפשר גם עם מדינות נוספות באזור.

אין ספק ששינויים אלו משפיעים והשפיעו על עבודת הוועדה ועל מסקנותיה והצוות עמל קשות על מנת להטמיעם בדו"ח, תוך שימת דגש על הלקח המרכזי מהתפתחויות אלו - האויב המרכזי שישראל צפויה להתמודד אתו בשנים הקרובות, כולל אפשרות למלחמה רחבה וכוללת, הוא איראן, ולכיוון זה צה"ל צריך להפנות חלק ניכר ממשאבי בנין הכוח. במקביל, חשוב להבין שאזורנו מתאפיין בתפניות מהירות ועלינו להיות מוכנים לכולן, במידה זו או אחרת, בזירות הראויה.

לאור חוסר היציבות המובהק במובן הגאוגרפי-אסטרטגי האזורי, מניחה הוועדה כי ההשתנות שעברה הזירה האזורית עשויה להאיץ תפניות משמעותיות נוספות, כגון ניסיונות פגיעה בממלכה הירדנית, בדומה להתפתחויות בסוריה, שינויים אפשריים בגישה המצרית והתורכית, כולל פוטנציאל להיווצרות חיכוכים. לצד כל אלה, עוצמת ההרתעה הישראלית, שנפגעה מאד ב-7/10, השתפרה משמעותית בשנה האחרונה, לאור הצלחות הרחבות והמרשימות של פעולות צה"ל בכל הזירות. הצלחות אלו נשענו על החלטות הדרג המדיני ועל יכולות שנבנו במשך שנים ארוכות, ובמיוחד על רוח הלוחמים ועל עוצמה מודיעינית וגישה התקפית, לצד יכולות הגנתיות מרשימות ויכולת עמידה יוצאת דופן של העורף.

ברור לחברי הוועדה שחשוב מאד לבסס ולהגדיל את מרכיב ההרתעה, לצד בניית מודל התרעה חדש ומעודכן, והמשך הקרנת עוצמה בלתי מתפשרת. הוועדה מאמצת את הגישה שהוצגה לה המבוססת על הפסקת מדיניות ההכלה ומעבר לדוקטרינת "מניעה", וכל זה על ידי התאמת גודלו של צה"ל ויכולותיו למגוון האתגרים המשתנים, באמצעות שינוי היקף הסד"כ, התעצמות נכונה ומדויקת, וללא פגיעה קשה בחוסנה הכלכלי של מדינת ישראל.

הוועדה בחנה לעומק את בקשות מערכת הבטחון ואת דגשי משרד האוצר ובנק ישראל, תוך התבססות על מגוון הנתונים הרחב שהועבר לחבריה ועל העמקות התוכן המקצועיות והפרטניות שניתנו לוועדה על ידי כלל המציגים והמשקיפים שליוו את הוועדה.



הוועדה דנה רבות באיזון הדרוש בין הצרכים ובנתה את המלצותיה בשיטת **bottom up**, לצד שיטת **top down**, מתוך הבנה שאין כלכלה יציבה ואיתנה ללא בטחון ואין ביטחון יציב ללא כלכלה. תוצרי הדיונים, המפורטים במסמך המלא, כוללים וקטור תקציבי תוספתי, כחלק מתר"ש עשר-שנתי, ותוכנית התעצמות עקרונית, והם מכילים רשימת המלצות פרטניות לביצוע במגוון נושאים, בהיבט הביטחוני, בהיבט התקציבי ובהיבט התהליכי, המוגשות לדרג מקבלי החלטות, כולל מקרים בהם מומלץ ללוותם בחקיקה מתאימה.

הוועדה דנה והמליצה על שיטה ועקרונות לבניית תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית למימוש הדירקטיבה המדינית על ידי הדרג הביטחוני, לפני הגדרת תוכנית עבודה והצבעה פרטנית על מקורות ושימושים. הוועדה מדגישה כי "ספינת הביטחון" של מדינת ישראל חייבת לשייט בבטחה במים הסוערים סביבה, באופן שיטתי, שקוף וסדור, המבטא את מדיניות והנחיות הדרג המדיני.

עבודת הוועדה כללה שלושה שלבים עיקריים: טעינת ידע, עיבודו, ובניית תוצר מסכם, כולל המלצות פרטניות. לאחר שלב טעינת הידע הוועדה שמה לה כמצפן את תרחיש הייחוס שקבעה ואת התפיסה שבחרה לאמץ, בעקבות ההצגות המפורטות שקיבלה. לאור זאת המליצה הוועדה על סדרי העדיפויות, כולל שינוי נקודת העבודה של מלאכת הביטחון הלאומי במקרה הצורך. הוועדה מציגה המלצות מפורטות להתעצמות צה"ל, והמלצה על תהליך סדור להמשך המעקב והבקרה על תוצרי הוועדה, שיתקבלו, לאורך תקופת מימושו.

הוועדה ממליצה לאמץ את כל הדירקטיבות והמלצות כפי שהן כמקשה אחת, כולל מנגנון הבקרה עליהן, כדי לוודא את מימוש האסטרטגיה שגובשה והגעה ליציבות ביטחונית אסטרטגית נכונה, בעשור הבא ומעבר לכך. מימוש הדירקטיבות וההמלצות יבוצע בהובלת משרד ראש הממשלה תוך שיתוף פעולה מלא עם כל משרדי הממשלה הרלוונטים, על פי הנהלים המקובלים.

הוועדה מצאה לנכון להדגיש את הנושאים הבאים כחיוניים ביותר לקידום, ויש להפנות לנושאים אלו את עיקר תשומת הלב והמשאבים:

- חיזוק הטיפול בהון האנושי בצה"ל והגדלתו למול המשימות המתפתחות, לרבות הרחבת וטיוב הטיפול בשיקום ומשפחות. הוועדה התרשמה שכוח האדם בצה"ל נמצא במצב משברי ודורש טיפול דחוף ברמה הלאומית. המשבר נובע מסיבות רבות, שמנותחות בפרק נפרד, אבל בעיקר מעומס הלחימה והלחצים על המשרתים ומשפחותיהם, ממיעוט הידיים העובדות במערכים המרכזיים ומשחיקת השכר והתגמולים. הוועדה הגיעה למסקנה כי המשבר צפוי אף להחריף, אם לא נטפל בו בהקדם, במיוחד לאור הצפי להגדלת היקף המשימות שיוטל על צה"ל בשנים הבאות. משבר כוח האדם בצה"ל הינו מתמשך והוא החל בעיקר, אך לא רק, לאחר המעבר למודל הקבע האחרון בעקבות "הסכם כחלון-יעלון", שנבנה אמנם בהסכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון, אבל הוא כלל מספר כללי ניהול חדשים ודרקונויים ובמיוחד "שערי יציאה מוקשחים", שלא אפשרו שמירה מיטבית על האוכלוסייה הלוחמת והמקצועית, לצד שחיקה בתנאי השרות ובשכר ביחס לשוק הפרטי. לאור זאת ולצורך שיפור המצב, גיבשה הוועדה פרק המלצות מפורט, שנכתב במלוא תשומת הלב לאחר עשרות דיונים עם כלל הגורמים, על מנת להבטיח טיפול ושיפור משמעותי

במספר נקודות מפתח ושחרור חסמים. ההמלצות כוללת שינויים בתמהיל השערים הארגוניים, ביסוס יכולת ההעסקה של אוכלוסיית קבע קצר (עד שנתיים משחרור) לטובת צמצום ימי מילואים ומיצוי מיטבי של כ"א מוכשר בדרג הזוטר, מענה משופר לאוכלוסיות הקבע והאע"צים, טיפול בהעלאת תדמית ויוקרת השירות והמשרתים, תגמול ראוי של מערך המילואים ועוד.

הועדה סבורה כי כלל אזרחי המדינה הם שווי זכויות וחובות והם נדרשים לשאת בנטל השירות. הועדה ממליצה לבצע את השינוי הנדרש בהדרגה, בהתאם ליכולות הגיוס והקליטה של צה"ל וצרכיו. הועדה רואה זכות והזדמנות בהדגשת חשיבותו של מודל "צבא העם", כיום יותר מתמיד.

- **חיזוק משמעותי של המוכנות לתקיפה במעגל שלישי**, לרבות חיזוק תשתיות המודיעין וריענון המקורות (נגישות ומיצוי). הוועדה העמיקה בלימוד האיום שמייצגים איראן ושלוחותיה. השיפור חייב לכלול, לצד בניין כוח של אמל"ח מתאים, ביו השאר הגדלת יכולת המודיעין והנגישות למול איראן ושלוחיה, הגדלת יכולת האחיזה בזמן אמת של פעולות צד שני, יצירת מרווח זמן מספק להפעלת יכולת של מהלומה מקדימה והיערכות מתאימה בהגנה. הוועדה מדגישה את הצורך בחיזוק משמעותי של היכולות ההתקפיות גם מנגד (SO) וגם ביעד (SI), לצורך ניהול מערכה ממושכת ותקיפה מסיבית.

נקודת העבודה המומלצת של הוועדה השתנתה תוך כדי תהליך העיבוד והתחזקו ההמלצות לצורך בהתעצמות משמעותית בשנים הקרובות, לטובת מוכנות לתקיפה באיראן. הוועדה נתנה דגש בהמלצותיה לתוכניות רב-זירתיות, הרלוונטיות גם למשימות בעומק, ומאפשרות את הרחבת יכולות צה"ל לטיפול במספר זירות בו זמנית - שתי זירות קרובות בעת ובעונה אחת עם זירה רחוקה.

- **חיזוק ההגנה בגבולות** על ידי שינוי דוקטרינת הבטי"ש, לצד התארגנות מחודשת ובנין יכולות. הוועדה התרשמה שקיימים חוסרים מהותיים ביכולות ההגנה בגבולות, גם לאור לקחי ה-7/10, וגם כתוצאה מהשתנות הזירה והצורך בחיזוק ההגנה בגבולות באופן משמעותי. חיזוק תפיסת ההגנה יכולת יכולות פיסיות, מודיעיניות וקינטיות משמעותיות על הגדר ובקרבתה, **התארגנות ייעודית בסד"כ מתאים, כולל הקמת אוגדה מזרחית, לצד ביסוס מכשול פיסי ווירטואלי בגבול המזרחי וחיזוק המענה הקיים בשאר הגבולות (צפון, עזה, איו"ש), בדגש על חיזוק ההגנה המרחבית**.

- חיזוק העיסוק במרכיבי ההגנה על העורף על ידי הגדלת הקשב המערכתי ברמה מדינתית במטרה להעלות את החוסן האזרחי, תחושת הבטחון והרחבת חופש הפעולה למקבלי החלטות.

- **חיזוק ההגנ"א הרב-שכבתית** - יכולות ההגנ"א הרב-שכבתית הוכיחו במהלך השנים ובעימות האחרון את חשיבותן הרבה, לצד חידוד הצורך במשאבים הרבים המושקעים בהן. היכולת ההגנתית אפשרה למקבלי החלטות בדרג המדיני והצבאי לקבל החלטות מושכלות על מעבר

מהגנה להתקפה, פתיחת זירות נוספות ואיזון נכון יותר בין מרכיבי ההגנה וההתקפה, אם כי יש הסבורים כי זו העת לחזק יותר את המרכיב ההתקפי כי אין מנצחים מלחמות במאמץ הגנה. הוועדה ממליצה להמשיך ולעבות את יכולות ההגנה הרב- שכבתית, בדגש על ההגנה מול האיום ממעגל שלישי. את עיקר ההוצאה התקציבית להצטיידות צריך להמשיך לבסס על הסיוע האמריקאי (הרגיל ו/או המיוחד), לצד הקפדה על המשך פיתוח יכולות הליבה, תוך התבססות על תעשייה ביטחונית "כחול-לבן", שמירת הזכויות על הידע ועצמאות היצוא.

**לצד חיזוק יכולות ההגנה"א מדינת ישראל חייבת לבנות תוכנית רב שנתית, עתירת משאבים, להשרדת יכולות ותשתיות קריטיות, כולל פו"ש. תוכנית זו נדרשת להיות בראייה לאומית לצד מאמצי מערכת הביטחון, והיא חייבת להתנהל ברמה המדינתית - תוכניתית ומשאבית.**

- **חיזוק היציבה היבשתית ויכולת התמרון הרב-ממדי, לצד שיקום וחזרה לכשירות** של מערכי הלחימה היבשתיים של צה"ל. הוועדה התרשמה מאד מתרומת התמרון הקרקעי ואפקטיביות הכוח הרב-ממדי במלחמה, לצד השת"פ הראוי לציון בין הזרועות השונות. לוועדה ברור כי יכולת תמרון קרקעי משמעותית היא הכרחית להשגת יעדי המלחמה. מאידך, התרשמה הוועדה שנוצרה שחיקה משמעותית בכוח היבשתי, במיוחד לאחר הלחימה הממושכת. לאור זאת נתנה הוועדה דגש לחזרה לכשירות אמצעי הלחימה, הגדלת הסד"כ והגדלת המלאים, בראש ובראשונה. דגש זה בא לידי ביטוי (גם אם לא באופן מלא, לאור המגבלות התקציביות האינהרנטיות) במשאבים המוקצים לנושא זה במסגרת המלצות הוועדה.

יכולת התמרון הקרקעי ועוצמתו מהווים חלק חשוב בהקרנת העוצמה החיונית של צה"ל ומדינת ישראל. נדרש לבסס מוכנות יבשתית גבוהה לימי לחימה ארוכים, בעצימות גבוהה, לצד הדגשים האחרים. עוצמת התמרון נשענת גם על חיזוק הכוחות המסייעים כגון: הנדסה, חיל האוויר, טייסות מסק"ר, מל"טים, רחפנים, ארטילריה וכוח טילים יבשתי עצמאי, המלווים את התמרון ומאפשרים לו מרחב פעולה מיטבי.

למיטב שיפוט חברי הוועדה, לא חוסר בתקציב ואפילו לא גודלו של הצבא הביאו לאסון ה-7 באוקטובר ולאור זאת חשוב מאד להיזהר מהסקת מסקנות נמהרות, על אף גודל הכישלון. מאידך, המלחמה הארוכה אליה נכנסנו אחרי האירוע חידדה צרכים ופערים והציפה בעיות שאסור היה להגיע אליהם ושאסור להתעלם מהם, בתחום בניין הכוח, גודל הסד"כ ומוכנות הציוד ליחידות המילואים, בעיקר ביבשה. תהיה זאת טעות היסטורית שלא לנצל את המשבר ולצאת ממנו עם מסקנות שיביאו לעשייה ממוקדת ונכונה יותר, או יותר גרוע מכך לצאת עם מסקנות שיובילו אותנו לאותו מצב מוטעה פעם נוספת בעתיד.

לאור המלצות הוועדה כי המיקוד בבניין הכוח בשנים הקרובות יהיה בעיקר במוכנות למערכה רחבה במעגל השלישי, ובשיקום מלא של היכולות המבצעיות והמלאים הנדרשים לצורך ביצוע



התמרון היבשתי, אנו ממליצים שהרחבת היכולות היבשתיות תבוצע בעיקר בחלק השני של התר"ש.

- חיזוק העצמאות החימושית, בניית תשתיות קריטיות וחיזוק העליונות הטכנולוגית. הוועדה התרשמה שעצמאות חימושית, במספר מרכיבים קריטיים, היא חיונית על מנת לבסס את עצמאותה ועוצמתה הביטחונית של מדינת ישראל. מסקנה זו התחזקה בעקבות לקחי המלחמה האחרונה, וכתוצאה מרצף אירועים כדוגמת, אמברגו, מחסור בסוגי אמל"ח שונים (בדגש על חימושי יבשה ואוויר) ותחרות עולמית עזה על כל משאב פנוי. בנוסף, חשוב להיערך למצב בו גם ארה"ב לא תוכל לספק את הכמויות הנדרשות בקצב הצריכה, לדוגמא, במקרה בו היא תהיה מעורבת בעימות אחר בעולם, במקביל לישראל.

הוועדה סימנה מספר קטן של סוגי אמל"ח, רכיבים וחומרי גלם קריטיים (ח"ג), בהם חשוב מאד שמדינת ישראל תשמור על עצמאות, ותחזק את יכולות הייצור של התעשייה המקומית (DIB - Defense Industrial Base). הוועדה גיבשה תוכנית פעולה היברידיה הכוללת הכפלת קווי ייצור בהתאם הצורך ואף יצירת יתירות (Redundancy) במקרים חריגים, רכישת מלאים, ויצירת עצמאות ברכיבים ובח"ג קריטיים, לצורך שמירה על רציפות תפקודית וצמצום סיכונים בשרשראות האספקה.

לטובת חיזוק העצמאות והעליונות הטכנולוגית של מדינת ישראל, הוועדה ממליצה על הגדלת תקציב המו"פ המרכזי במפא"ת ב-20% לאורך העשור והחזרתו לנק"ע משהב"ט, והכללת התוספת בבסיס התקציב.

## לסיכום

הוועדה גיבשה בנוסף גם סדרת המלצות בנושאים כגון: שקיפות ובקרה, מקורות פוטנציאליים נוספים לתקציב הביטחון, שינויים ארגוניים במבנה צה"ל ונושאים נוספים, כמפורט בדו"ח, על מנת להיערך נכון יותר לאתגרי העתיד.

הוועדה לא יכלה להצליח בעבודתה ללא סיוע לוגיסטי רציף ומקצועי ממשרד ראש הממשלה (המנכ"ל, המשנה למנכ"ל והחשב) ומאגף הביטחון במשרד רה"מ שהעניק לוועדה אירוח מכל הלב במתקניו. הוועדה מודה לכל הגורמים שליוו אותה מקרוב וסייעו לעבודתה המקצועית: מזכ"ץ רה"מ, ראש המל"ל והמשקיפים מהמל"ל, מהמועצה הלאומית לכלכלה, ממשרד האוצר, ממשרד הביטחון, מבנק ישראל, ומהייעוץ המשפטי של משרד רה"מ, לכולם נתונה תודתנו הגדולה.

עבודת הוועדה נעשתה תוך הקפדה יתרה, בכל המקרים הרלוונטים, על הסכמי ניגוד העניינים שחתמו חברי הוועדה, ושהוכנו בהנחיית הייעוץ המשפטי במשרד רה"מ.

חברי הוועדה מודים לכל הגורמים שהופיעו בפניה במקצועיות רבה וסייעו בהעברת הנתונים הרבים שנדרשו על מנת שהוועדה תוכל להגיע להמלצות מושכלות. משרד האוצר, משרד הביטחון, המל"ל, בנק ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה לא חסכו מאמץ על מנת שכל נתון שנדרש לוועדה לצורך





עבודתה יגיע אליה בהקדם האפשרי. הוועדה מודה גם לציבור שנענה לקריאת הוועדה והגיש הצעות מגוונות, שסייעו לוועדה בזוויות הסתכלות נוספות.

הוועדה לא הייתה יכולה לבצע את עבודתה ללא הסיוע והתמיכה הרציפה של מזכירות הוועדה. מינוי אל"ם ראין גיטי כמזכיר הוועדה היה בחירה מוצלחת מאד ומדויקת. ראין הביא לוועדה את ניסיונו הרחב בעולם בניין הכוח ואת ההכרות העמוקה עם צה"ל ותוכניותיו, לצד החשיבה מחוץ לקופסה בכל הנושאים הכלכליים.

חברי הוועדה מודים מעומק הלב לגב' ליאה חזז לוי, שדאגה ללא ליאות לכל התשתית האדמיניסטרטיבית והתפעולית של הוועדה, תוך ירידה לפרטים ופתרון כל הבעיות מול לשכות הבכירים ומשרדי הממשלה השונים, תוך שמירה על נעם הליכות ובמקצועיות רבה.


כל אלו היוו אבן יסוד בהצלחת הוועדה להשלים את עבודתה בלוח הזמנים המאתגר שהוצב לה, וזאת, תוך כדי לחימה ותפניות רבות.

חברי הוועדה מודים לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר הביטחון על האמון שנתנו בהם, ומקווים כי המלצות הוועדה יאומצו במלואן, ויתרמו לביטחונה של מדינת ישראל ולחוסנה הכלכלי והחברתי. החברים יעמדו לרשות מקבלי ההחלטות לכל צורך של העמקה או דיון הקשורים למימוש ההמלצות.

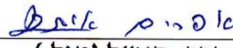




בכבוד רב חברי הוועדה,

  
יושב ראש - תא"ל (מיל.)  
פרופסור יעקב נגל

  
חברה, אל"מ (מיל.)  
אביטל דריילינגר

  
חבר, תא"ל (מיל.)  
אפי איתם

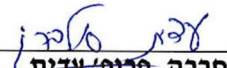
  
חברה, אל"מ (מיל.)  
אורית אללי

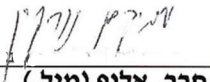
  
חבר, אל"מ (מיל.)  
טליה לנקרי


  
חברה, גב' ליאורה  
טושינסקי

  
חבר, מר קובי הבר

  
חבר, אלוף (מיל.)  
יעקב עמידרוור

  
חברה, פרופ' עדית  
סולברג

  
חבר, אלוף (מיל.)  
עמיקם נורקין

  
חבר, תא"ל (מיל.)  
מהרן פרוזנפר

  
חברה, עו"ד ורו"ח  
גב' מיכל עבאדי-  
בויאנג'ו

  
מזכיר הוועדה,  
אל"ם (מיל.) ראין  
גיטי





**ראש הממשלה**  
**PRIME MINISTER**

לכבוד

תא"ל (במיל') פרופ' יעקב נגל, יושב ראש הוועדה

תא"ל (במיל') אפי איתם, חבר

גב' מיכל עבאדי-כויאנג'ו, חברה

אלי"מ (במיל') אביטל דריילינגר, חברה

מר קובי הבר, חבר

גב' ליאורה טושינסקי, חברה

אלי"מ (במיל') טליה לנקרי, חברה

אלוף (במיל') עמיקם נורקין, חבר

פרופ' עידית סולברג, חברה

אלוף (במיל') יעקב עמידרור, חבר

תת-אלוף (במיל') מהרן פרוזנפר, חבר

אלי"מ (במיל') אורית אללי, חברה

**הנדון: מינוי לוועדה הציבורית לבחינת בניין הכוח ותקציב הביטחון**

1. אני ממנה אתכם בזאת כחברים בוועדה הציבורית לבחינת צרכי בניין הכוח ותקציב הביטחון, נוכח אירועי השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל". בראש הוועדה יעמוד תא"ל (במיל') פרופ' יעקב נגל.

2. הוועדה תבחן ותגבש המלצות ביחס לצרכי בניין הכוח ותקציב הביטחון בעשור הקרוב תוך התייחסות למשמעויות הכלכליות וההשפעות על תקציב המדינה והמשק.

3. כמו כן, הוועדה תדון, בין היתר, בתפישת ההפעלה למול האתגרים השונים, תפניות אפשריות והמענה להן, תכניות בניין הכוח וחלופות אפשרויות, מבנה והיקף הסד"כ הדרוש וסדרי העדיפויות למימוש, וזאת לאחר סקירת צה"ל.

4. הוועדה תמליץ, בין היתר, בסוגיות הבאות:

א. ההקצאה התקציבית הרב שנתית לעשור הקרוב לתקציב הביטחון, לרבות פילוח למרכיבי תקציב עיקריים, תוך התייחסות למשמעויות הכלכליות, ההשפעות על תקציב המדינה, ההוצאה האזרחית, חוסנו של המשק והמקורות התקציביים הנדרשים למתווה המוצע, הן ממקורות מערכת הביטחון והן ממקורות חיצוניים למשרד הביטחון.

Jerusalem, Israel





**ראש הממשלה**  
**PRIME MINISTER**

- ב. בניין הכוח הנדרש לצה"ל בעשור הקרוב, ובכלל זה התאמתו, גודלו ויכולותיו המומלצות בראייה לאומית וסדרי העדיפות למימוש.
- ג. אופן האישור והבקרה על תקציב הביטחון והתוכניות הרב שנתיות לבניין הכוח של צה"ל, לרבות תוכניות ההתקשרויות הרב שנתיות.
- ד. תהליכים ומנגנונים נדרשים ליישום המלצות הוועדה ולצורך מעקב ובקרה.
5. הוועדה תזמין לישיבותיה את מי שתראה לנכון ותקבל לידיה את כל החומר והמידע הדרוש לצורך עבודתה. משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שירות בטחון כללי וגורמים נוספים, לרבות נציגים משפטיים רלוונטיים, יעמידו כל סיוע שנדרש מהם, לרבות נתונים מפורטים, מסמכים, תחשיבים וכיוצא בזה.
6. המטה לביטחון לאומי ירכז את עבודת המטה של הוועדה. הייעוץ המשפטי לוועדה יינתן על-ידי הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה.
7. הוועדה תגיש המלצות ביניים תוך חודשיים מיום כינונה והמלצות סופיות תוך ארבעה חודשים.
8. אני מודה לכם על נכונותכם לקחת חלק בוועדה, ומאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

בברכה,  
  
דני מרדור  
ראש הממשלה

התשפ"ד ב קמ"א ו  
2024 4 קא"א ס  
סימוכין: 6267922902

העתק:  
שר הביטחון  
שר האוצר  
הייעוץ לביטחון לאומי וראש המטה לביטחון לאומי





ראש הממשלה  
PRIME MINISTER

לכבוד

אל"מ ראין גיטי

הנדון: מינוי למזכיר הוועדה הציבורית לבחינת בניין הכוח ותקציב הביטחון

1. אני ממנה אותך בזאת למזכיר הוועדה הציבורית לבחינת בניין הכוח ותקציב הביטחון.

2. ביום 01.08.2024 מיניתי את הוועדה ציבורית לבחינת צרכי בניין הכוח ותקציב הביטחון, נוכח אירועי השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל". הוועדה תבחן ותגבש המלצות ביחס לצרכי בניין הכוח ותקציב הביטחון בעשור הקרוב תוך התייחסות למשמעויות הכלכליות וההשפעות על תקציב המדינה והמשק. כמו כן, הוועדה תדון, בין היתר, בתפיסת הפעלה למול האתגרים השונים, תפניות אפשריות והמענה להן, תוכניות בניין הכוח וחלופות אפשריות, מבנה והיקף סדרי-הכוחות הדרושים וסדרי העדיפויות למימוש התוכניות, וזאת לאחר קבלת סקירה מגורמי צה"ל ביחס לנושאים הרלוונטיים. והכל כמפורט בהרחבה בכתב המינוי לוועדה.

3. בהתאם לסעיף 6 לכתב המינוי לוועדה, המטה לביטחון לאומי ירכז את עבודת המטה של הוועדה.

4. אני מודה לך על נכונותך לקחת חלק בעבודת הוועדה, ומאחל לך הצלחה בעבודתך.

בברכה,  
  
בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

התשפ"ד 3 באב  
2024 3 בספטמבר  
סימוכין: 2733107422

העתק:

שר הביטחון

שר האוצר

היועץ לביטחון לאומי וראש המטה לביטחון לאומי

Jerusalem, Israel





## תוכן עניינים

<b>17</b> .....	<b>האיומים, תרחיש הייחוס, ותובנות על תפיסת ההפעלה</b>
17.....	רקע
20.....	המסגרת הבינ"ל
21.....	מפת האיומים
28.....	האוגדה הרב מימדית כעוצבת היסוד בכוח המתמרן של צה"ל
<b>29</b> .....	<b>איראן - האיום המרכזי על ישראל בתר"ש</b>
29.....	רקע
30.....	הדירקטיבה למערכה מול איראן, בהמשך לפרק איום הייחוס (מפורט בדו"ח המסווג)
30.....	הדירקטיבות המרכזיות לבניין הכוח (פירוט מלא בדו"ח המסווג)
31.....	ההתארגנות לטיפול באיום האיראני (פירוט בדו"ח המסווג)
31.....	מרכיבים עיקריים בתוכנית בניין הכוח למלחמה מתמשכת באיראן (מפורט בדו"ח המסווג)
31.....	עיקרי האתגרים בתוכניות מול איראן (פירוט בדו"ח המסווג)
31.....	עיקרי הצרכים הדורשים חיזוק (פירוט בדו"ח המסווג)
<b>32</b> .....	<b>היחס בין מרכיבי ההגנה וההתקפה, וההיערכות להגנה בגבולות</b>
32.....	מבוא
33.....	מרכיב ההגנה
35.....	הגנה בגבולות
35.....	המלצות בנושא ההגנה בגבולות מדינת ישראל
37.....	מרכיב ההתקפה
37.....	היחס הנכון בין ההגנה להתקפה
<b>38</b> .....	<b>תהליך הבנייה והאישור של תוכנית העבודה השנתית והרב-שנתית</b>
38.....	מבוא
38.....	המלצה לתהליך שנתי ורב שנתי
41.....	הגאנט המוצע לתהליך
41.....	ועדת המעקב
41.....	סיכום
<b>42</b> .....	<b>שינויים ארגוניים מומלצים במבנה צה"ל</b>
42.....	מבוא
42.....	המלצות לשינויים ארגוניים
<b>46</b> .....	<b>המצב המאקרו-כלכלי ותקציב מערכת הבטחון</b>
46.....	סקירה מאקרו כלכלית
47.....	תקציב הבטחון - רקע
50.....	השלכות מלחמת חרבות ברזל על תקציב הבטחון
52.....	ההמלצות התקציביות של הוועדה
56.....	בקרת נושאים ספציפיים
57.....	מעג"ש
57.....	גבולות





57..... הגנה אווירית

57..... ההון האנושי

57..... תמרון מלאים וכשירויות

57..... אחר

57..... העצמאות החימושית, תשתיות קריטיות וחיזוק העליונותה טכנולוגית

57..... המקורות האפשריים למימון הגדלת ההוצאה לביטחון

59..... הסכם הסיוע עם ארה"ב - MOU

59..... הרחבת הסד"כ האווירי - המלצה לרכש מטוסי קרב ומסוקי סער

60..... הרחבת רכש מסוקי הסער

**62..... שקיפות, בקרה, וטיוב תהליכים**

62..... מבוא

62..... האתגרים המרכזיים בתהליך הבקרה והשקיפות על תקציב הביטחון:

63..... עקרונות

63..... המלצות

64..... סוגיות נוספות

65..... תהליכי הרכש

65..... בקרה תקציבית

67..... המלצות לבקרה תקציבית

68..... המלצות הוועדה בנושא בקרה תקציבית – דעת הרוב

70..... המלצות הוועדה בנושא בקרה תקציבית – דעת המיעוט

**71..... מקורות אפשריים נוספים**

71..... מבוא

71..... צעדים קונקרטיים מומלצים לבחינה על ידי הצדדים

**77..... כוח האדם בצה"ל כנדבך אסטרטגי במערך הביטחוני**

77..... מבוא

77..... המבנה הארגוני של כוח האדם בצה"ל

77..... תמורות בתחום כוח אדם בצה"ל

78..... מערך שרות החובה

79..... תובנות מרכזיות

79..... המלצות

81..... מערך שרות הקבע

81..... השפעות מודל שירות הקבע - "מסלול שירות 2016" - הסכם "כחלון יעלון"

83..... נושאים נוספים

83..... מסקנות לשירות הקבע

84..... המלצות למודל הקבע

86..... סיכום המלצות הוועדה לתוספת כוח אדם בקבע (מפורט בדו"ח המסווג):

87..... התייחסות דעת מיעוט בנושא מודל הקבע ופנסיית הגישור התקציבית

88..... מערך המילואים





88.....	מסקנות למערך המילואים.....
88.....	המלצות למערך המילואים.....
<b>90.....</b>	<b>מו"פ, כ"א טכנולוגי ותשתיות טכנולוגיות.....</b>
90.....	מבוא.....
91.....	המנהלות במשרד הביטחון.....
92.....	שת"פ חו"ל.....
92.....	מרכיבים מרכזיים נוספים ביצירת עליונות טכנולוגיות.....
96.....	כ"א מדעי וטכנולוגי.....
97.....	שמירת עליונות טכנולוגית-מדעית באמצעות האקדמיה והסקטור אזרחי.....
97.....	האקדמיה וההייטק כמנוע לחדשנות ביטחונית.....
<b>99.....</b>	<b>העצמאות החימושית והתארגנות ייעודית לבניית יכולות כחול לבן.....</b>
99.....	רקע.....
100.....	מנהלת "כחול לבן" לעצמאות חימושית.....
101.....	בסיס הנתונים להחלטה.....
101.....	השקעות מרכזיות מומלצות (סה"כ לעשור).....
<b>103.....</b>	<b>רציפות התפקוד.....</b>
103.....	רקע.....
103.....	עיקרי התפיסה והמענה הנדרש.....
104.....	עיקרי המענה.....
104.....	שלבי המענה המומלץ - תת"ק בטחוני.....
104.....	סיכום.....
<b>106.....</b>	<b>תמצית המפגשים - שלב הטעינה, ושלב שיתוף הציבור.....</b>
106.....	רקע.....
106.....	שלב טעינת הידע וההעמקות.....
106.....	סיכום הדיונים ועבודת כתיבת הדו"ח.....
106.....	תהליך שיתוף הציבור.....
108.....	עיקרי ההצגות החיצוניות.....
<b>109.....</b>	<b>סוף דבר.....</b>





## האיומים, תרחיש הייחוס, ותובנות על תפיסת ההפעלה

### **רקע**

מערכת הביטחון הציגה לוועדה את האיומים ותרחיש הייחוס בראייתה וכמו כן מספר היבטים הקשורים לתפיסת ההפעלה של צה"ל ולהישג הנדרש מצה"ל. **תפיסת הביטחון הכוללת** של מדינת ישראל לא הוצגה לוועדה ומעצם הגדרתה היא באחריות הדרג המדיני. תפיסת הביטחון העקרונית נכתבת בדרך כלל על ידי ראש הממשלה וצוותו, כפי שנעשה על ידי ראש הממשלה נתניהו ב-2018, אלא שהתפיסה לא הפכה לרשמית ולא אושרה בשום פורום מחייב. מן הראוי שבכל הקמה של ממשלה חדשה או לאחר שינוי מהותי יעדכן ראש הממשלה את תפיסת הביטחון, בשיתוף צוותו (בדרך כלל המל"ל והמזכ"ץ ומספר יועצים נבחרים), כפי שנעשה לדוגמא בארה"ב על פי חוק. התפיסה צריכה להיות מוצגת לקבינט ולוועדת החוץ והביטחון, ויש להפיצה למערכת הבטחונית הרחבה. גם אם מעצם אופייה היא אינה מועלית לאישור רשמי, היא אמורה לשמש "כרמזור וכמגדלור" לאלו שאמורים ליישמה בשטח, ובראשם צה"ל וגופי הביטחון.

בחרנו בפרק זה להאיר נקודות חשובות הקשורות לאיום הייחוס ותפיסת ההפעלה. יש להדגיש שלא מדובר בהצגה מלאה או סדורה של איום הייחוס (בה נשענו באופן חלקי על הצגת מערכת הביטחון), או של תפיסת הביטחון/תפיסת ההפעלה. **נושאים אלו לא היו חלק ממנדט הוועדה.**

לפני כל עיסוק פרטני מן הראוי לזכור את המצב הבסיסי של מדינת ישראל. מצב זה כנראה לא ישתנה, על אף התמורות הגדולות שהתרחשו וצפויות להתרחש במציאות המזרח התיכון בכלל ובישראל בפרט, כולל נפילת המשטר בסוריה שקרתה בעודנו מסכמים את עבודת הוועדה.

ישראל נותרה מדינה קטנה (איראן גדולה ממנה פי 70 בערך) עם אוכלוסייה בסדר גודל של כ-10 מיליון איש בלבד, והיא תישאר לעולם מדינה יהודית יחידה באומות המאוחדות אל מול 22 מדינות ערביות ולנוכח 57 מדינות מוסלמיות. האסימטריה בגודל האוכלוסייה ובגודל השטח בפניה ניצבת ישראל שמתבטאת בתמצית בהבנה שישראל אינה יכולה "להגיע לברלין" של המזרח התיכון, קרי להפוך אותו לדמוקרטי או להפחית בו את השנאה לישראל - ולא חשוב בכמה מלחמות היא תנצח. **לעומת זאת אם היא תפסיד ולו פעם אחת זה יהיה סוף מדינת הלאום של העם היהודי, לכן נקודה זו צריכה להופיע כאבן יסוד בכל גרסה של תפיסת ביטחון של ישראל.**

במזרח התיכון לא תצמח בקרוב שום מדינה דמוקרטית נוספת, בעלת חברה פתוחה כדוגמת ישראל. האסלאם ימשיך להיות כוח דומיננטי על גווניו השונים, ומאבקן של מדינות לזכות בעמדת הנהגה, בעיקר של איראן ותורכיה, ימשיך להתבסס על עוצמתן הצבאית ונכונותן להשקיע כוח ומשאבים ברחבי המזרח התיכון. מדינות המפרץ תנצלנה את כוחן הכלכלי כדי להגביר את השפעתן, אך הן תהיינה זהירות מאד בכל הקשור לעימותים עם המדינות האגרסיביות.





**לאור זאת, על ישראל להבין כי נגזר עליה להתכונן ל- "מלחמה הבאה" ולסמוך בעיקר על כוחה, גם אם היא תימצא בתקופה ארוכה של שקט. החרב תהיה חייבת להיות חדה ומוכנה כל העת, גם כשהיא בנדנה.**

חיוני לייצב וללכד את החברה הישראלית ולדאוג לחיזוקה כתברה שתעמוד בפני איומים קשים נוכח קיומן של מדינות הרואות בשלילה את עצם קיום מדינת הלאום של העם היהודי. מאמצי המדינה לבניית עוצמתה הכלכלית, החברתית והמדינית חיוניים לעתידה וצריך להצליח בהם במקביל לבניית העוצמה הצבאית, תוך איזון זהיר בין המאמצים.

בגלל האסימטריות המתוארות לעיל, שאינן ניתנות לגישור בשום דרך, חייבת ישראל לשאוף להשיג "יתרון איכותי", ביטחוני ואזרחי, שיכפר על החיסרון הכמותי. היתרון צריך להיבנות מאיכות כוח האדם, מהעליונות בטכנולוגיה ובשיטות השימוש וההפעלה, בארגון חכם וגמיש או בכל דרך אחרת. כל תוכנית עתידית, לא רק בתחומי הביטחון, חייבת להדגיש ולכוון ליצירת יתרונות איכותיים ויש לוודא זאת (ממשלה וקבינט) על ידי ביצוע "הערכות מצב היתרון האיכותי", מדי עת.

בגלל היותה מדינה ללא מדינות אחיות, חייבת ישראל להישען על בת ברית חזקה כדי לצלוח בסיועה את "המערכת הבינלאומית". ארה"ב, בת הברית הנוכחית של ישראל, היא בבחינת המשענת האסטרטגית שלה ואינה ברית תחליף. לעומת זאת, אירופה בהשפעה ההגירה המוסלמית, עלולה להפוך בעתיד לבעייתית יותר מבחינת ישראל. למרות זאת, מומלץ לשמר ולהרחיב ככל הניתן את הקשר עם מדינות אירופה תוך הרחבת מעגלי הידידות עם מדינות המערב, וזאת לאור חשיבותן היחסית בתחומים החשובים מאד לישראל. התמיכה בישראל תגיע בכל מקרה מידידותיה בעולם, ובמיוחד מארה"ב, בעיקר אם ידידות אלה יעריכו שישראל חזקה ויציבה, ושהקשר אתה הוא קשר עם מדינה נחרצת המוכנה להגן על עצמה ומצליחה להתגבר בעצמה על אויביה.

רק על בסיס שתי הבנות יסוד אלו, הנוגעות למצבה הבסיסי של מדינת ישראל, ניתן לדון בתרחישי הייחוס השונים שהוצגו לוועדה. זאת, בידיעה שיש לפעול לצד כינון הסכמים מדיניים עם מדינות ידידותיות (אך ללא הטלת מגבלות על ישראל כתוצאה מהן), לביסוס כוחה העצמאי של ישראל ובניית תפיסה תודעתית כמדינה עוצמתית על ידי אויבים, יריבים וידידים. אין איש יודע כיצד בונים "הרתעה קונבנציונאלית", לכן יש להסתמך על עוצמה אמיתית המוקרנת החוצה ולא על השערה פסיכולוגית המכונה "הרתעה". מאחר ואין לדעת באמת את "מצב המורתעות" של האויב, וודאי כשמדובר בארגון טרור, אי אפשר ואסור לבסס החלטות בתחום הבטחון הלאומי על ההנחה שאנו מחזקים או מחלישים את ההרתעה הקונבנציונלית, או מסתמכים על עצם קיומה. ההרתעה היא תוצאת לוואי אפשרית של פעולות נכונות ומכות חזקות לאויב - אך לעולם לא נדע בוודאות אם היא הושגה ומה מצבה האובייקטיבי.

אין ספק שהשינוי האחרון שחל בסוריה הוא בעל משמעויות רחבות ובעלות אפקט שיכול להשפיע על תמונת המצב, משני צידי המתרס, לכן נדרש להתייחס אליו בזהירות המתבקשת. כבר עתה ניתן לאמר, לאחר מכות שקיבל חיזבאללה והשינויים בסוריה, יקשו מאד על חיזבאללה ואיראן לחדש מערך המאיים על ישראל וזאת בשל סגירה של ציר ההתחמשות המאסיבי דרך סוריה.





הניתוק הפיזי בין איראן לחיזבאללה והעובדה שסוריה מבקשת, לפחות בהצהרותיה הנוכחיות שבחלקן נועדו לאוון המערבית, להתנתק מאיראן, מקלים בהחלט על ישראל, מקטינים את הסיכון הצפוי מחידוש עוצמתו של החיזבאללה ונכונותו להיכנס לעימות מסיבי עם ישראל. כל אלה יקנו לישראל מרחב זמן גדול יותר להמשך ההתעצמות הנחוצה של צה"ל.

מצד שני, אסור לשכוח את המקור ממנו באו המורדים ומנהיגיהם, ובשל כך יש לקחת בחשבון שישראל עלולה למצוא את עצמה מול איום חדש שייווצר בסוריה, שיהיה מבחינות מסוימות לא פחות חמור מהקודם, בדמות כוח סוני קיצוני שגם הוא לא יקבל את עצם קיומה של ישראל. יתר על כן, מכיוון שהמורדים הסונים יהיו בעלי כוח מדינתי, מעצם שליטתם המרכזית בסוריה, עשוי להיווצר מצידם איום גדול יותר מאשר האיום האיראני, שהיה מוגבל בשל פעילות רצופה של ישראל, כמו גם בשל ההכרח לפעול במגבלות שהוטלו עליו על ידי המדינה הסורית הריבונית. הבעיה תתעצם אם הכוח הסורי יהפוך באופן מעשי לשליח "תורכי", כחלק ממימוש חלומה של תורכיה להחזרת העטרה העות'מנית ליושנה. הימצאות שליחי תורכיה, או כוחות תורכיים בסוריה, עלולים להעמיק את הסכנה לעימות תורכי-ישראלי ישיר.

כוח סוני קיצוני על גבולות ירדן עלול לערער גם שם את השלטון המקומי, שעומד נוכח משברים חברתיים וכלכליים, גם ללא קשר ישיר להגברת הלחץ של קיצוניות סונית מהגבול הסורי. ערעור השלטון בירדן הוא איום משמעותי על ישראל, בהיותה שכנתה לאורך הגבול הארוך ביותר שלה. ניתן לסייע ליציבות ירדן במספר דרכים כולל בתחום הבטחוני.

השינוי בסוריה מצביע על כך שבמזרח התיכון אסור לסמוך על המצב כפי שהוא נראה כיום. התפניות, לכל כיוון, עדיין בלתי צפויות, כך שאסור להיתפס לא מוכנים, עקב חוסר ההצלחה לאתר ולצפות בזמן שינויים עתידיים. המזרח התיכון כולו נמצא בתקופה של שינויים גדולים ולכן חשוב לגדר סיכונים, לפעול להפחתתם, ולא לעמוד ללא תשובות מול שינויים אפשריים שהולכים ומתממשים.

חשוב מאד להבחין בין "ניהול סיכונים", לבין "לקיחת סיכונים", במיוחד לאחר ה-7/10. אסור להתפתות מצד אחד להניח איום ייחוס מחמיר מאד ולבנות מענה שלם מולו, במחיר כלכלי אדיר ומיותר, אך גם אסור להתפתות לבחירה בפתרון של "לקיחת סיכון" ולהמנע מבניית מענה הולם. המשחק בין שתי הקצוות ובחירת נקודת האיזון הנכונה מגדירים את האמנות של מקבלי ההחלטות בדרג המדיני והביטחוני ועל כך הם ייבחנו בראי ההיסטוריה. **יחד עם זאת ברור שלאחר אירועי ה-7/10 אין לאפשר גם לצבא סדיר וגם לגורמי טרור לבנות איום בגבולות ישראל וניהול הסיכונים חייב להיגזר ממרווח הטעות המזערי שמותר לקחת בכל גזרה. כמו כן, ברור גם שלא ניתן להסתמך על מרחב התרעה מבוסס על סנסורים בלבד, לצורך היערכות אופרטיבית.**



## המסגרת הבינ"ל

דיון מעמיק על תרחיש הייחוס או על תרחישים אפשריים למצבה של מדינת ישראל משתרעים בימים אלא על פני ספקטרום רחב. מדינת ישראל מצויה בליבו של תהליך שינוי עוצמתי שהחל לאחר אירועי ה-7/10 ונמשך מאז, תוך כדי ניהול מלחמה בכמה חזיתות במקביל. זאת, לצד המציאות של מלחמה ארוכה שטרם הגיעה לסיום באף אחת מהחזיתות, גם אם הוא נדמה כקרוב בחלק מהן. גם המסגרת הבינלאומית לא נוטה חסד למי שחפץ בציור תרחישים מעין אלה, עקב היותה דינמית וקשה ביותר לחיזוי בעתיד. כך לדוגמא יכולה פעולה סינית בים סין או תפנית מהותית באוקראינה (לטוב ולרע) לשנות כליל את תמונת המערכת הבינלאומית.

ככלל, אין היום מסגרת בינלאומית שבה ניתן לקבל החלטות מחייבות, אותן יכפה העולם על מדינות אגרסיביות. מבחינת ישראל המשמעות העיקרית היא שבשונה מהצהרות רבות שנשמעות, **בדרך כלל לא "המעשה המדיני" יקבע את תוצאות העימותים הצבאיים, אלא תוצאות המלחמה בשטח.** לכן הדו שיח הרציף והפתוח בין הדרג המדיני לצבאי חיוני מאד. בסוף כל עימות תיוותר ישראל עם ההישגים הצבאיים שהוגדרו על ידי הדרג המדיני, כי ברוב המקרים העולם, העוין את ישראל בדרך כלל, לא יאפשר לישראל להשיג "השלמות מדינית" מעבר למה שהשיג הצבא. עם זאת מוטל על הדרג המדיני להשתדל ולהגיע להסדרים מדיניים טובים שיעגנו בספירה המדינית את הצלחות הצבא. כחלק מתיאור האיומים הצפויים למדינת ישראל מן הראוי לצייר במכחול גס גם את המערכת הבינ"ל, מכיוון שהיא תהיה מעין מסגרת בתוכה יצמחו אותם איומים:

- **סין** היא מעצמה הפועלת בהתאם לאינטרסים של צרכי המדינה הסינית והמפלגה השולטת בה. ישראל לא תוכל לסמוך על סין, גם אם יתפתח מסחר ענף יותר בין שתי המדינות. חשוב לזכור שסין מוגדרת בתור היריבה העיקרית של בת בריתנו העיקרית, ארה"ב. מכיוון שכך, ישראל חייבת להיות קשובה לחששות האמריקניים ועליה לעמוד באופן ברור וחד-משמעי לצד בת בריתה, על כל המשמעות העולות מכך. היקף הסחר עם סין, גם אם היווה בזמנו חלק חשוב מסחר החוץ הישראלי, לא יכול להוות מכשול ביחסים עם ידידתנו הגדולה.
- מעמדה של **רוסיה** כמעצמה נחלש בין השאר בגלל כישלונה באוקראינה. מלחמת אוקראינה גרמה לכך שרוסיה הפכה תלויה יותר מתמיד ביחסים עם מדינות שליליות כמו איראן וצפון קוריאה, כך שגם היא עלולה להפוך לגורם שלילי במשוואת הבטחון הלאומי של ישראל. עד היום רוסיה נמנעה מעימות ישיר מול ישראל גם במקומות בהם היה קיים פוטנציאל שכזה (סוריה, כמשל). מכיוון שהאינטרס היחיד המוביל את פוטין הוא האינטרס הרוסי, יתכן שעם רוסיה ניתן יהיה להגיע לשיתופי פעולה מקומיים על בסיס אינטרסים משותפים, בתיאום וללא התנגדות אמיתית של ארה"ב.
- **ארה"ב** נמצאת בתקופת שינוי גדולה הנובעת כמובן מבחירתו לנשיאות של טראמפ, אבל גם משינויים דמוגרפיים ומשינויים באידיאולוגיות המניעות חלק מהאוכלוסייה. שינויים אלו מתחזקים עקב ההגירה המוסלמית, מימון ערבי גדול לאקדמיה בארה"ב, ומחבירתם לשמאל הפרוגרסיבי החזק, באקדמיה ובמדיה. השתנותה של אמריקה עלולה להביא לחיזוק הגורמים הגורסים כי אל לה לארה"ב להיגרר למלחמות לא לה. במיוחד, כשהדבר עולה כסף רב ועלול להביא לפגיעה בחיילים אמריקאים. הסנטימנט שנבע מזיכרון השואה ומהתחרות על השפעה עולמית במלחמה הקרה, נעלם והופך לבלתי רלוונטי. נכון שיש בארה"ב גם כוחות הפוכים בגישתם, אך



האיומים האובייקטיביים עימם תצטרך ארה"ב להתמודד (בעיקר סין, אך לא רק) יתכן ויחייבו אותה לשנות את סדרי העדיפות, וכך עלולים להיווצר מצבים בהם ישראל לא תהיה במיקוד הקשב האמריקאי. מאחר ואין תחליף למערכת היחסים של ישראל עם ארה"ב, על ישראל לקחת את השינוי בחשבון, להקטין ככל הניתן את תלותה בארה"ב, ובמקביל לפעול להמשך חיזוק הקשר עם כלל המפלגות עם דעת הקהל האמריקאית ועם יהדות ארה"ב על כל חלקיה.

- העולם כולו הופך להיות מורכב יותר ופחות סבלני וסובלני לצרכי מדינת ישראל. כל שרשראות האספקה בהן תלויה ישראל (הן בקניית מערכות ומוצרים והן ברכיבים וח"ג לצורך ייצור עצמי) הפכו קשים יותר להשגה, וסביר שהמצב יחמיר. התופעה הופכת להיות מורכבת יותר עקב התחרות עם אוקראינה (בהנחה שהסכסוך יימשך) ויתכן שבקרוב נתחיל להרגיש גם את השפעת הצורך המחריף של טיוואן באמצעי לחימה לשם הגנתה. אמנם, יש יתרון מדיני בכך שישראל אינה היחידה הנמצאת במצב לחימה פעיל בעולם, אך מנגד, מצב זה מקשה מבחינת בשרשראות האספקה, כאשר קושי זה עוד צפוי להחריף בהמשך, ללא תלות באופי הממשל בארה"ב. הרחבה בנושא הצורך והדרך לבניית "עצמאות חימושית" מושכלת מופיעה בהמשך הדו"ח.
- לא ברור עדיין כיצד יפעל הנשיא טראמפ בעולם מורכב זה. ניתן בהחלט להעריך שהממשל יהיה נכון לסייע לישראל לפני, תוך כדי ואחרי עימותים, בעיקר באמצעות מתן גב מדיני, שיתוף במודיעין, אספקת חימושים (כולל מתקדמים) והמשך הסיוע הביטחוני עד רמה מסוימת, שלא תיתפס כעול נוסף על כלכלת ארה"ב. כל חריגה מהנחות אלו תקל כמובן על הנטל, אבל אסור לבנות עליה. ניתן גם להניח כמעט בוודאות שהממשל הנכנס לא יטיל על ישראל מגבלות באספקת נשק, כאמצעי לחץ, הערכה מקנה לישראל "זמן התארגנות" לצורך הגברת אי תלותה בעתיד.

### מפת האיומים

**נשאלת השאלה כיצד יראה המזרח התיכון בתום המלחמה בגזרות השונות. יש שתי אפשרויות בסיסיות להעריך זאת. הדרך הראשונה קלה יותר ופסימית בגישה, לפיה "מה שהיה הוא מה שיהיה", קרי ישראל תעמוד לאחר המלחמה בפני איומים דומים לאלו בפניהם היא עמדה לפני המלחמה, גם אם חלק מאויביה ישתנו, חלקם לטובה וחלקם לרעה.**

על פי גישה זו החמאס יחזור בסופו של דבר לשלוט בעזה ולאחר שצה"ל יצא מהשטח (אם אכן כך יקרה) הוא יחזיר לעצמו חלק ניכר מיכולותיו, כולל שיקום המנהרות ויכולות הברחת וייצור האמל"ח. אומנם ההתאוששות תהיה איטית, נוכח מצבו הקשה, אך בנחרצות המאפיינת את הארגון הוא יבנה מחדש את כוחו במהלך של כמה שנים.

בגישה זו, גם בלבנון לא תצליח הקהילה הבינלאומית לכפות את רצונה על חיזבאללה, צה"ל יצא מהשטח ולא יוכל לפעול בעתיד בחופשיות נגד הארגון, שבעזרת איראן ישקם את יכולות הירי שלו לרמה דומה, או אף גבוהה יותר מזו שהייתה לו. גם אם החיזבאללה לא יחזור בהמוניו לדרום לבנון הוא יוכל להעמיד כוח לוחם גדול מול ישראל תוך מספר שנים מועט.

בגישה הזו, גם בסוריה, כשישקע "שאון המהפכה" והרצון להיראות טוב, יתגלה פרצופו האמיתי של "תחליף אסד" והוא לא יהיה טוב יותר, גם אם הוא יזדקק לזמן רב כדי לשקם את יכולתו שנפגעה אנושות על ידי צה"ל, לאחר נפילת אסד וצבאו. יצירת קשרים חזקים עם תורכיה יקצרו את תהליך היווצרותו של איום סורי-תורכי חדש.





על פי תפיסה זו, על ישראל להיות מוכנה למלחמה כשאיום הייחוס הם האויבים שעמדו לפגוע בה לפני ה-7 באוקטובר, גם אם זה יקרה לא באופן מידי, ובנוסף צפויה התעצמות עתידית בגזרות הרחוקות, בתימן, בעירק וכמובן באיראן. במדינות עימן יש הסכמים מדיניים השינויים הצפויים פחות ברורים, אך בהחלט ניתן בגישה הפסימית להניח החמרה.

הגישה השנייה, היא גישה ה- **success oriented**, המאפשרת לחזות התפתחות ועתיד נוחים יותר, לפחות בשנים הקרובות. ההנחה בבסיס הגישה הזו היא שצה"ל ישלים את משימותיו העיקריות בשנה הקרובה ומדינת ישראל תצליח להגיע להסכמים או לסידורים מעשיים בשטח שיאפשרו לה לעצב את המציאות הביטחונית בצורה טובה יותר באופן משמעותי. במקרה כזה מדובר בהיערכות מול "מזרח תיכון" אחר, חדש באמת, **שבו האויב הפעיל, המרכזי והישיר הוא איראן** וחלק קטן משלוחיו, **בעוד החיכוך בגבולות ובמעגל הראשון והשני יקטנו.**

באיראן נפגעו מרכיבים חיוניים בתקיפת חיל האוויר באוקטובר האחרון, ובגלל המלחמה והישגי ישראל בלבנון ובעזה, איראן אינה יכולה כנראה להפעיל את "מעגל האש" אותו בנתה סביב ישראל ולסמוך על שליחיה באזור (הפרוקסיס). משום כך, בכל הקשור למלחמה רב זירתית נגד ישראל, יהיה עליה להסתפק ביכולות החות'ים ואולי המיליציות השיעיות בעיראק (שלאחרונה גם הן מנסות להתחמק מאחריות ושותפות למאבק). מאידך, עדיין מדובר על מדינה בעלת פוטנציאל היזק גדול ביותר, שמפיקה לקחים באופן מהיר ולומדת מעימותים (כפי שחוותה ישראל במעבר בין ההתקפות האחרונות עליה), שתאתגר את ישראל בעתיד, גם בתחום הצבאי וגם בתחומים אחרים (סייבר, טרור, ריגול, השפעה ותודעה ועוד).

נחישותה של "איראן האידיאולוגית", קרי של המנהיג ושל מפקדי משמרות המהפכה להשמיד את ישראל, לא תפחת, ואולי אף תגדל לנוכח המצוקה שחשים מנהיגיה והפחד משלילת חלק מיכולותיה על ידי ישראל, במיוחד עם עלייתו לשלטון של הנשיא טראמפ. אמנם, ברור שמהלך ה-7 באוקטובר "הקדים את זמנו", הרס לאיראן את התוכנית האסטרטגית, והם מבינים בהחלט את האבדן של חלק ניכר מהיכולת שבנו לאורך השנים. מאידך, בסבלנות האיראנית הידועה ובנחישות השיעית, הם ישפרו את היכולות שנותרו ויפנימו לקחים מהאירועים האחרונים כדי להתגבר על החולשות שיאתרו, כולל האפשרות להאצת הגרעין.

#### **הרחבה נפרדת על איראן מופיעה בהמשך הדו"ח.**

המצב שנוצר בלבנון, בסוריה ובעזה יאפשר כנראה לצה"ל לבנות מדיניות לחימה פחות אינטנסיבית, בתוספת מב"מ רציף במרחב ענק. זהו שינוי לטובה בהשוואה לאיום שעמד בפני ישראל ערב ה-7 באוקטובר, אך במקביל, לקחי ה-7 באוקטובר מחייבים משנה זהירות ובניית הכוח בבחינת "מי שנכווה ברותחים, נזהר בצוננים", כלומר, תידרש היערכות מתאימה בכל הקשור לתפיסת ההגנה בגבולות, לבניית הסד"כ והמלאים ולבניית היכולות העצמאיות לייצור רציף.

היקף האיומים העתידיים, על גבולות ישראל ובניין הכוח להתמודדות עמם, קשורים בעיקר לשלושה מאפיינים:

- שארית היכולת שתיוותר בידי החמאס, על אף שפורק כארגון טרור צבאי, ושארית היכולות שישארו בידי החיזבאללה על אף המכה החזקה שחטף, בדגש על יכולות השיגור והטילים המדויקים, וכמובן ההתפתחות והיכולות של הממשל החדש בסוריה והתנהלותו מול ישראל והמערב.



- המאמץ של הגורמים הללו להתחמש מחדש, תוך ניסיון להתגבר על המב"מ הצה"לי.
  - השאלה הסורית מורכבת מאד ביחס לצפי העתידי. ייקח זמן כדי לברר האם השליטים החדשים, בוגרי אל-קעידה, הפכו לפחות קיצוניים וכאלו שמוכנים לוותר על הגייהאד לטובת בניינה של סוריה, או שמדובר בהצגה לצורך ביסוס שלטונם במדינה ההרוסה, הזקוקה לחסדי זרים, כולל המערב.
- אם מדובר, בהצגה בלבד, צפוי המשטר החדש בסוריה לנסות ולהצטייד ביכולות צבאיות חדשות. מעורבותה של תורכיה בסוריה ואולי אף כפטרון של המשטר החדש, הופכת את התשובה לשאלה, לבעייתית מאד, כאשר יש לקחת בחשבון חיכוך חריף עם תורכיה בסוריה, שיש לו פוטנציאל השלכה גם למקומות נוספים.
- ניתן להניח בוודאות בתום מלחמה, בה היא מצוייה, תפתח ישראל ברחבי המזרח התיכון יחסי שיתוף פעולה מודיעיני ומבצעי עם מדינות סוניות מתונות, כולל לשם הגנה עליהן, ובניית שיתופי פעולה אזוריים, הן תחת מטריה אמריקאית אזורית והן באופן ישיר. יחד עם זאת צה"ל חייב לבנות על תרחיש בו הוא יעמוד לבדו מול האתגרים שייווצרו במזה"ת.
- הדאגה העיקרית של המדינות הסוניות, נובעת מאיומי הפנים שלהן, קרי אפשרויות של שינוי דרסטי במדינות עימן יש לישראל הסכמים כיום ואולי בעתיד. ישראל תהיה חייבת ללמוד לפעול לעזור להסרת האיומים על המדינות הללו מבחוץ ומבפנים, ובמקביל להכין את עצמה, רעיונית ובשטח, למקרה שהשינוי יתרחש.

**לאור האמור, התוצאה הנראית כאפשרית במציאות העתידית הינה שצה"ל יהיה חייב ללמוד לפעול ברמות פעילות שונות בכמה "זירות גבול" במקביל, בלבנון, בעזה, בסוריה ובאיו"ש, אבל בה בעת לעסוק בפעילות אינטנסיבית לשם מניעת התחמשותם ובנייתם מחדש של ארגוני טרור במדינות קרובות ואולי אף רחוקות, כדוגמת תימן.**

האיום מיו"ש הוא איום מורכב מאד ולישראל יהיה אינטרס עליון למנוע את התעוררות השטח. התעוררות כזאת עלולה לגרור את ישראל למתיחות אזורית ובין לאומית בלי שלישאל תהיה לגיטימציה לשימוש נרחב בכלל האמצעים שברשותה. החיבור בין האיום הכוחני לאיום המדיני הופך את יו"ש לנקודת חיכוך רגישה וחשובה ביותר עבור מדינת ישראל. אף על פי שאין ביו"ש את יכולות הטרור שהיו בעזה, הקרבה המיידית בין היישובים היהודיים והערבים יכולה להפוך כל אירוע לקשה ביותר, ובמיוחד כשמעורבים בו בעיקר אזרחים, משני הצדדים. עובדה זו מחייבת היערכות מתאימה ובמשאבים מספקים לטיפול מיטבי ביו"ש.

בכל מקרה יהיה על ישראל להשקיע מאמצי מודיעין ובניית יכולות רחבות כדי לפגוע באיראן באופן חמור ורציף תוך שילוב בין קהילתי והדגשת היכולות הקינטיות. התחומים העיקריים בהם יהיה צורך להתמקד באיראן עצמה הינם: מניעת התגרענותה הצבאית בדגש על פגיעה בפיתוח מערכת הנשק ומערך ההעשרה, פגיעה ביכולות הייצור הצבאיות שלה (טק"ק, טל"ש, כטב"ס) ובמקביל פעילויות לערעור המשטר.



חשוב להפנים שהמאבק באיראן הוא מאבק רב שנים. עוצמת האיום שגלום באיראן אינה דומה לאיומים איתם התמודדה ישראל כשמולה עמד העולם הערבי. מדובר במדינה גדולה, נחושה, רצינית, לומדת, עם בסיס תעשייתי רחב מאד, שמוכנה להשקיע ולהקריב. ישראל חייבת להתייחס לאיראן, גם ללא איום הגרעין, כאיום משמעותי. המלחמה נגד איראן אינה מלחמת "זבנג וגמרנו", אין זה מבצע מיוחד, גדול ככול שיהיה, זאת מלחמה גדולה רחבה וארוכה שתימשך שנות דור, אלא אם יופל המשטר ויעלה משטר שאינו עוין לישראל. עיקר הלחימה מול איראן תתבסס, כנראה, על חילופי אש מרחוק אך צריך יהיה לקחת בחשבון גם את האש מטווחים קצרים יותר, בעיקר מלבנון.

שינויים דרסטיים אפשריים גם במדינות עימן יש ויהיו לישראל הסכמים מדיניים כולל הרש"פ, או תורכיה. שינויים פוטנציאלים אלו מחייבים חשיבה ועיסוק בפתרונות אפשריים, הן למניעת השינוי והן להתמודדות מולו, על אף שהתופעות נראות רחוקות ואולי אף בעלות סיכויי התממשות קטנים. גודל הסיכון שבהפתעה טוטלית מחייב להשקיע מאמצי מודיעין וחשיבה כדי לזהות תפניות בזמן אמת, ולהיות מוכן לכל תפנית, גם אם לא יהיה לכך ביטוי מהותי בתקציב הרכש ובניין הכוח, מלבד יכולות גנריות שיעמדו לרשות צה"ל מעצם קיומו של צבא חזק ומאומן.

נדרש לוודא קיום מעקב וחשיבה מתמשכים גם על אפשרויות שהסתברות התממשותן קטנה ועל הכנת המענה להן, כדי לוודא שישראל, גם אם תופתע מהאירועים, תבין את הצרכים ומשמעותם, כדי שההפתעה תהיה "מצבית" ולא "בסיסית". כלומר, נהיה מופתעים מכך שהשינוי שהערכנו שיכול להתממש בסבירות נמוכה אירע עכשיו, אבל ברור יהיה מהם האמצעים שצריך לנקוט, לעומת המצב בו כלל לא הוערך שהשינוי יכול להתרחש, וישראל תקלע לסחרור כי אין לה מושג מה לעשות.

### ניתן לומר לסיכום כי מדינת ישראל עלולה לעמוד בפני שישה סוגי איומים:

- **איום הגרעין האיראני** - איום קריטי שיש לסכל אותו בהקדם, בכל מחיר ובכל דרך - ישירה או עקיפה.
- **איום החיכוך היזום או התגובתי לאורך הגבולות: יו"ש, לבנון, עזה, סוריה וירדן** - למרות שבטווח הזמן **הקצר** האיום יהיה חלש יותר בעזה, בסוריה ובלבנון, מאשר היה בבוקר ה-7 באוקטובר 2023, הוא יישאר מרכיב בעל משמעות ו-"צרכן כוחות ומשאבים" גדול. בהתייחסות לחיכוך יש להתייחס למוטיב "זמן התגובה", משום שקרבתם של ישובים ישראלים לגבול או המצב הקיים ביו"ש גוזרים ליו"ז קצר ביותר להתממשות איומי הצד השני ומחיר הטעות בהם גדול מאד, **ומכאן הצורך ב-"הגנה מרחבית" חזקה במיוחד.**
- **איום האש הקרובה** - בעיקר מלבנון וסוריה, והרחוקה - בעיקר מאיראן, אך גם מתימן ועיראק, גם הוא צפוי להימשך, אך להיות קטן יותר מאשר היה ערב המלחמה. יחד עם זאת, מדובר באיום שקל לשדרג ולהגדיל אותו. בעתיד אולי נדרש להתייחס גם לאיומים ממדינות נוספות.
- **איום ההתחמשות מחדש** - בעיקר בלבנון, אך גם בסוריה ואולי גם בעזה. איום זה מחייב גישה שונה לחלוטין מזו שישראל נקטה בה בשנים שערב המלחמה. יש לעבור למדיניות של "אפס הכלה" ו"מקסימום תגובה", לצד "מניעה" ונקיטת יוזמה לחיסול מהיר של כל יוזמה לתחילת בניית איום על ישראל מעבר לגבול. בהקשר זה חייבים לקחת בחשבון כי כניסת הצבא התורכי לסוריה עלולה להוביל לחימושה של סוריה במהירות גבוהה יחסית.





- **איום "השינוי הדרסטי"** - במדינות עימן יש הסכם, או שאינן בעימות פעיל עם ישראל, כגון תורכיה, ירדן ומצרים.
- **איום על היתרון הטכנולוגי** - נובע מכך שארגונים ומדינות בינוניות וקטנות יכולות כיום להשיג בשוק החופשי יכולות שנחשבו בעבר מעצמתיות.

### **כדוגמא, יודגשו חמישה סוגי איום:**

- רחפנים ומל"טים קטנים שקשה לאתרם ולהשמידם בצורה יעילה וזולה, בעיקר אם יופעלו בלהקות.
- טילים ושאר "מעופפים מדויקים" שעלולים לפגוע במתקני תשתית חיוניים, וודאי אם יהיה שיפור לכיוון ההיפר-סוני.
- מערכות נשק שישפיעו לרעה על ביצועי צבא היבשה ויגבו מחיר גבוה בקורבנות מהכוח המתמרן.
- אין היכן להסתתר – הרחבת הכיסוי המודיעיני של צד אדום.
- המגבלה האינהרנטית על בניית היכולות הטכנולוגיות לספק מודיעין, למרות ההישגים יוצאי הדופן של המודיעין הישראלי, עובדה שתצריך לתת דגש גדול יותר גם למודיעין האנושי ("יומינט").

**האיומים שהוזכרו בחלק זה מתאימים להערכות בסוף 2024. יש לתקף אותם כל שנה באופן פורמלי** כבסיס לתוכנית עבודה שנתית או רב שנתית. מן הראוי שהגוף שיהיה אחראי לתקף את מפת האיומים הוא הקבינט, כשאת עבודת ההכנה יעשה המל"ל על בסיס סיכומים של גורמי קהיליית המודיעין. כמובן שגם שינויים גאופוליטיים מחייבים הערכה מחדש ותיקוף האיומים, ככל שיהיו כאלה.

### **הכוח היבשתי והשילוב בין הכוחות**

**במרכז התמרון הקרקעי, שברוב המקרים אין לו תחליף לשם השמדת יכולות האויב, עומדת האוגדה המתמרנת ויש לחזק אותה (כולל על ידי הוספת יכולות אינטגרליות של מודיעין, אש אוטונומית, הנדסה, רחפנים ועוד).**

צה"ל עומד בפתחו של אתגר בקנה מידה היסטורי, הוא נדרש להשתנות. מצבא שהשמיד צבאות טרור על גבולותינו, לצד פעילויות מב"מ וסיכול במעגלים רחוקים, הוא נדרש לבנות כח הממוקד בעיקר בבלימת מעצמה אזורית ואגרסיבית בדמותה של איראן, המצויה במרחק 1500 ק"מ ויותר מישראל, ואיומים נוספים. אתגר בהיקף כזה אינו יכול לקבל מענה רק באמצעות תוספת משאבים ובנין כוח, נדרשת תפיסה שלמה המעצבת מחדש הנחות יסוד לביטחון הלאומי וארגונו מחדש של צה"ל. כל זאת, על מנת לאפשר למודיעין ולחיל האוויר, יחד עם כוחות מיוחדים, מרכיבי הגנ"א, תקשוב וסייבר, להעביר את מרכז הכובד למעגלים רחוקים, ועם זאת במקביל יש לפתח גם את צבא היבשה באופן שיהיה פחות תלותי באמצעים מטכ"ליים, כגון חיל האוויר והמודיעין, והרבה יותר אפקטיבי במשימות הלחימה הקרובות.





שילוב אוויר, מודיעין ואש בתמרון באופן המוצלח, כפי שבא לידי ביטוי במערכה הנוכחית, זקוק להעמקה ושיפור, לאור העובדה שהמרכיבים הללו שתמכו בתמרון, יצטרכו לפנות הרבה יותר קשב, הן בבניין הכוח/ והן בהפעלתו, למערכה מול איראן שאנו כבר בעיצומה.

במובנים אלו יתאפיין בניין הכוח ותפיסות ההפעלה שלו בתר"ש הקרוב, בשני כיוונים שונים שרק חלקים ממרכיבי כוחו של צה"ל ישמשו בשניהם כאחד, ורבים מהם ישמשו באופן ייחודי ויעודי לאחת משתי המערכות השונות.

בהקשר האיראני, כפי שיפורט בהמשך הדו"ח, יהיה צורך לבנות תפיסת מערכה שלמה שבה יהיו מרכיבים בעלי אופי מעצמתי - בטכנולוגיה, באופן ההפעלה, ובטווחי הפעולה. ככל שיהיה הכוח היבשתי עצמאי יותר, שריד יותר וקטלני יותר, ישתחררו משאבי פיקוד ויכולות אוויריות ומודיעיניות לצורך המערכה באיראן באופן טוב יותר.

מאחורי היכולות המרשימות של צה"ל לתקוף אלפי מטרות חיזבאללה עומדים מפעלים של אלפי אנשים מיומנים, באיכויות הגבוהות ביותר. המאמצים המורכבים הללו מחייבים תיאום של אמ"ן, שב"כ, מוסד, חיל האוויר ואגף התקשוב. בעידן של איום טילים רב-זירתי גם מאמץ ההגנ"א מרוכז במטה הכללי. כנראה שהדרך היחידה שתאפשר לצה"ל לשחרר משאבים מטכ"ליים למשימות במעגלים הרחוקים, היא להפחית באופן דרמטי את התלות בהם במלחמות המעגל הראשון, לאפשר בניית כוח מתמרן אוטונומי, ולאפשר לפיקודים המרחביים להפעיל אותו.

נדרשת אם כן אבחנה טובה יותר בין תמהיל הכוח שיעודו לחימה בחזיתות הקרובות, קרי צבא היבשה המתמרן, לבין תמהיל הכוח שיוקדש ברובו למערכה במעגלים הרחוקים בעיקר מול איראן. הכוח היבשתי יזדקק כמובן למודיעין וסיוע אווירי ולמרכיבי סיוע אש יבשתי, כולל כוח טילים קרקעי משמעותי.

שיוכו הזרועי של הכוח המתמרן יהיה אומנם ביבשה, אך הרכיבים שכבר ראינו את הטמעתם במלחמה הזאת ושאינם בעלי שיוך זרוע יבשתי מובהק, יחייבו שילוב בין זרועי ובין חילי הדוק בבניינו ובהפעלתו של הכוח המתמרן. כל זה יתאפשר בזכות המשך הדיגיטציה של צבא היבשה. אך יידרש גם שינוי ושיפור בפלטפורמות המתמרנות בשרידות וביכולת האש, תוך שמירה על ניידות גבוהה.

מערכת חרבות ברזל חשפה את החולשה היחסית של התבססות יתר על התפיסה ההגנתית, שעבדה את מדינת ישראל למציאות של סבבים מוגבלים אל מול התעצמות האויבים על גבולותינו. על צה"ל לאמץ, לצד שימור ואף הרחבת היכולות ההגנתיות, תפיסת הפעלה התקפית ומונעת, באופן שתפעיל את עוצמתו של צה"ל לא רק על מנת להתגונן בפני איומים שהתממשו במלוא עוצמתם, אלא על מנת להסיר את האיומים במהלך, או לפני, התהוותם. תפיסה זו קשה ליישום במדינת ישראל הדמוקרטית, שמחפשת לגיטימציה אזרחית ובינלאומית גבוהה, לצורך הפעלה התקפית מכרעת, אולם גישה זו היא כנראה הגישה היחידה היכולה להבטיח את הפעלתו של צה"ל במיטבו, במקום ובזמן שמדינת ישראל תבחר. התבוננות על מערכות העבר מדגימה באופן מובהק את יתרונותיה של הגישה ההתקפית המונעת, על פני גישת ההגנה וההמתנה להתקפת אויב.

הגישה ההתקפית דורשת שלושה מרכיבים עיקריים לצורך התממשותה:





- **תודעה** - התקפית מקצועית המודעת ליתרונותיה של צורת קרב ההתקפה ויכולתה להכריע אויב ומלחמה. תודעה התקפית מחייבת גם לבנות שדרת פיקוד בעלת תודעה כזו. משום כך מומלץ להוסיף במסלול הכשרת המפקדים משחקי מלחמה וחשיבה, בעיקר בדרגים הבכירים ולהדגיש את התורה הצבאית הקלסית המתמקדת במבצע הצבאי, לאור משימה ברורה המכוונת להשגת מטרה ברורה.
  - **תכנון** - על צה"ל לתכנן, לתקף ולחייב את הכוחות הלוחמים בבניית תוכניות מבצעיות שתכליתן היא השמדת יכולות אויב. תוכניות אלו צריכות להילמד על ידי הכוחות השונים תוך שימת דגש על מאפיינים ייחודיים בגזרות הרלוונטיות, שטחים סבוכים, בנויים, מנהרות, אוכלוסיות אזרחיות. על מאפיינים ייחודיים אלה יש לתת מענה בפתרונות תורתיים ובאמל"ח מתאים.
  - **תרגול** - יש לתרגל ולאמן את הכוחות באופן תדיר בביצוע המשימה בזירות השונות. אין צורך לבנות בהכרח כוחות ייחודיים לכל זירה, נהפוך הוא, על הכוחות להיות מסוגלים לפעול בכל אחת מהזירות האפשריות, כפי שצה"ל יגדיר, ובין השאר, איננו יודעים בוודאות איזה עוצבה תופעל באיזו זירה, ובאילו תנאים.
- עומק קדומני** - על צה"ל לבחון גם תפיסת פעולה של "עומק קדומני". בהעדר עומק פנימי, ולאור קרבת ישובים ותושבים לקווי המגע, יהיה על צה"ל לקיים פעילות התקפית תוך יצירת שלוש שכבות ביטחון, שהמצרף שלהם יהווה מענה עמוק ושלם.
- אזורי הביטחון הצמודים לגבול (הגדר) בעומק של כשניים עד שלושה קילומטר, כתלות באזור ובטופוגרפיה, שבהם תהיה שליטה צה"לית קבועה ומתמשכת שלא תאפשר נוכחות של כל גורם חמוש, ואולי גם אזרחי, ולא תאפשר התבססות של פעילות עוינת ישירה, צלפים, טילי נ"ט, תמ"ס קצר טווח, כנגד תושבים וישובים של קו הגבול. אזור כזה, כדוגמת הפרימטר המתממש בימים אלו בעזה, הם דוגמאות טובות לאופייה של שכבת הגנה זו.
  - שכבה נוספת במערכה למניעת התהוות איומים על גבולנו, צריכה להיערך בעומקים של כ-10 קילומטר בהם יפעל צה"ל מעת לעת על פי מידע מודיעיני, ויסכל איומים מתהווים בדמות יכולות התבצרות ושיגור מן השטח הזה לשטח ישראל ובעיקר מניעת נ"ט ארוך טווח ותמ"ס לטווחים הקצרים והבינוניים. הבעיה העיקרית בשיטת פעולה זו הינה לגיטימציה בינלאומית, ולכן יש חשיבות למעורבות המדינית בעניין זה.
  - אזורים עמוקים יותר שיחייבו פעילות המושתתת בעיקרה על יחידות מיוחדות, ואש אווירית מוכוונת מודיעין. פעילות מן הסוג הזה היא בעצם הרחבת ויישום רעיון המב"מ, בעומק ובזירות מרובות יותר, כפי שקרה בעבר בהצלחה בזירה הסורית ובאופן חלקי וממוקד גם בזירה האיראנית. יהיה צורך לתת דגש על בידוד מרחבי הפעולה הללו מפני יכולת הזרמת אמל"ח ולוחמים באופן חופשי, כגון מעיראק, במעברים שבין לבנון לסוריה, במעברי הים והאוויר ובציר פילדלפי.
  - כוחות היבשה יצטרכו להתארגן בחשיבה ותכנון כנגד אויב מדינתי גדול על גבולותינו, הן בדרום, הן בצפון והן במזרח. הסד"כ הצה"לי יצטרך להיבנות כך שניתן יהיה לתת מענה לאירועים שעלולים להתרחש בלוחות זמנים קצרים ובהקשר של הפתעה אסטרטגית. לצורך זה יש לחזק את





השיטה הקיימת של פיקודים ואוגדות גזרתיות מול משימות ברורות, וקוימו של גרעין הכרעה נייד בדמות אוגדות חזקות ואוטונומיות היכולות לעבור מגזרה לגזרה (הגנה מרחבית).

- על צה"ל יהיה להיערך להשלמת יכולותיו בהגנה המרחבית גם על בסיס כוחות טריטוריאליים צמודי ישובים שיאפשרו מתן מענה מיטבי וקו אחרון להגנת התושבים והישובים במידה ויידרש.

### **האוגדה הרב מימדית כעוצבת היסוד בכוח המתמרן של צה"ל**

מהתבוננות ראשונית בלקחי מערכת חרבות ברזל עולה כי האוגדה תמשיך להיות עוצבת היסוד שתוציא אל הפועל משימה שלמה. האוגדה תהיה מבוססת על לפחות ארבעת צק"חים בעלי יכולת רב מימדית בין חילית ובין זרועית. משיחות שקיימנו עם מפקדי האוגדות עולה כי המפתח המרכזי לשיפור המשמעותי ביותר ביכולת המבצעית שלהן הוא הקישוריות הגבוהה לגורמי האש והמודיעין בזמן אמת. יכולת זו מתבררת כהצלחה חשובה ביותר בעוצמתו של התמרן והיא תוצאה של תהליך פיתוח והטמעה טכנולוגיים ותורתיים של השנים האחרונות. יש להעצים את התהליכים הללו ולבנות את היכולת להפעלתם גם בעוצבות המילואים. כיום נמצאת היכולת הזו בעיקר במטכ"ל. כפי שצוין לעיל אנו ממליצים לייצר יותר עצמאות ברמת האוגדה.

לקח חשוב מאוד, אותו ניתן ללמוד מהמצב אליו נקלעה ישראל ערב המלחמה, ובחרנו להדגיש אותו **שוב ושוב**, הוא שישראל חייבת להפסיק להשתמש ב-"גישת ההכלה" ולעבור לגישה אקטיבית, תוך החזרת יכולות המתקפה המקדימה ויכולות מתקפת המנע, לסל הכלים שלה. מניעת התחזקות האויב, בכל המובנים, חשובה יותר משקט מתמשך, שהינו לעתים שקט מדומה. יציאה למלחמה יזומה בעת הנכונה היא במקרים רבים החלטה חיונית לעתיד המדינה.

תגובות ישראל לניסיונות לפגוע בה חייבות להיות לא פרופורציונאליות ככל הניתן ויש להתמיד בהן ברציפות. הדבר נכון גם אם יש הבנה שאין דרך להשמיד את האויב, אלא רק להחלישו משמעותית. המלחמה מוכרעת במידה רבה בשלב "בניין הכוח", יש להעמיק בו ולהקצות לשם כך את התקציב הנדרש ואת ה"מוחות" הטובים ביותר בצה"ל ובמשרד הבטחון.





## איראן - האיום המרכזי על ישראל בתר"ש

### רקע

האיום המרכזי על מדינת ישראל השתנה בעשורים האחרונים, מאיום קונבנציונאלי של קואליציה ערבית, שרובה נמצא בצמידות גיאוגרפית לגבולות המדינה, למלחמה ואיום קיומי מתמשך מול אויב נחוש ומתוחכם ללא קו גבול פיסי, הנובע מתוכנית איראנית רב-שכבתית, המונעת על בסיס תפיסה מדינית/אידאולוגית/דתית. התפיסה העקרונית שבנה מנהיג איראן חמינאי, בהובלה של משמרות המהפכה (IRGC), מבוססת על יצירת "טבעת אש" מסביב לישראל ומערכה רב-זירתית, במקביל לקידום התוכנית להפיכת איראן למדינה גרעינית, או לכל הפחות למדינת סף גרעינית (רק משיקולים מדיניים).

הבנת והפנמת כלל התוכנית האיראנית הובילה בשנים האחרונות לצורך בשינוי ההיערכות המדינית, הגדרת האחריות הכוללת ובניין הכוח, באופן מותאם ככל הניתן. מערכת הביטחון (צה"ל, המוסד וגורמים נוספים) עסקה בשני העשורים האחרונים בעצימות משתנה בטיפול באיום האיראני, בדגש על עצירת, או לפחות האטת ההתקדמות בהעשרה. הוועדה ממליצה כי בהמשך לשינוי שכבר החל בשנתיים האחרונות, הפוקוס חייב לעבור לנושאים נוספים אחרים, לצד המשך המאבק בהעשרה.

**בשני העשורים הקודמים לא הבשילו הנסיבות המדיניות והאופרטיביות למימוש מבצע כולל להסרת איום הגרעין האיראני, ונעשו רק מהלכים להאטתו. בחירת הנשיא טראמפ יוצרת, בפעם הראשונה, פוטנציאל לשינוי מהותי ולטיפול משותף להסרה או להקטנה משמעותית של האיום האיראני.**

חשיבות המוכנות למלחמה רחבה מול איראן קריטית והיא מחייבת היערכות ורסטילית וגמישה, הכוללת בתוכה יתירות ודינאמיות, כתוצאה מהתחרות המשתנה, המתמשכת והיומיומית מול האיראנים. החיכוך הישיר שנוצר ב-2024 לראשונה מול איראן, אפשר למערכת הישראלית להבין היטב את היכולות האיראניות, אך גם נתן לאיראנים כלים ללמוד חלק מהיכולות הישראליות וליישם מולם את יכולת הלימוד המהירה שלהם, אחרי כל שלב בעימות.

חזון "טבעת האש", שנבנה והובל על ידי קאסם סולימאני עד לחיסולו על ידי ארה"ב, כלל מאמץ בניין כוח מסיבי של איראן ושלוחיה, ובראשם חיזבאללה, לצד חמאס, המיליציות הפרו איראניות בסוריה, סוריה, עיראק ירדן וכמובן החות"ים. "טבעת האש" כללה בניית יכולת מנגד של טילים ורקטות (סטטיסטיים ומדויקים), לצד איומים מעופפים נוספים (טילי שיוט וכטב"מים) ואיום פלישה נרחב למדינת ישראל מהצפון ומהדרום.

ההתפתחויות בשנה האחרונה בעזה, לבנון ולאחרונה גם בסוריה, משפיעות כמובן על היכולת האיראנית להפעיל בעת עימות עתידי מול ישראל את שלוחיה ואת ארסנל הנשק שבנתה עבורם, אבל הם לא צריכות להפחית ואולי אף לחזק, את המוכנות הישראלית למנוע את ניסיונות הבנייה מחדש של "טבעת האש" על ידי איראן, למניעת מלחמה ישירה מול איראן.

תוכניות בניין הכוח, שנגזרות מהתוכניות האופרטיביות מול איראן, שזורות לכל אורך הדו"ח, והן משתקפות בעיקר בפרק התקציב, מעצם היותה של איראן האיום המרכזי על ישראל. על אף האתגר של השתנות האיום תוך כדי לחימת צה"ל בגבולות ובעומק איראן, השתנות שממשיכה לקרות גם תוך





כדי כתיבת מסקנות והמלצות הוועדה, גיבשה הוועדה המלצות רחבות וברורות בנושא האיראני. לצורך כך גובש סל כלים רחב המתבסס על מרכזיות האיום, המלצות מערכת הבטחון ותפניות פוטנציאליות. סל הכלים, כפי שמופיע בהמלצות הוועדה, מתאים לתוכנית המלחמה הכללית מול איראן, שנמצאת בשלבי הכנה סופיים. חלקים מתוך מערכה רחבה ומלאה שמתוכננת מול איראן מופיעים במספר פרסומים שהוצגו לוועדה, ומתוכם הסקנו את המלצותינו המרחיבות לבניין הכוח מול איראן.

**הדירקטיבה למערכה מול איראן, בהמשך לפרק איום הייחוס (מפורט בדו"ח המסווג)**  
המלצות הוועדה להיערכות מול איראן מבוססות על נקודת המוצא, של המשך השאיפה האסטרטגית של איראן להביא "להשמדה קונבנציונאלית של ישראל באופן ישיר ובאמצעות שלוחים, בחסות מטריה גרעינית".

השינויים שחלו באזור בשנה האחרונה מצביעים על כשלון (זמני?) האסטרטגיה האיראנית, המבוססת על שילוחים (פרוקסיס) ונפילת אסד הייתה המכה האחרונה בשרשרת. יתכן שהמצב החדש שנוצר יוביל את ההנהגה בטהרן לבנות אלטרנטיבה אחרת, אותה חשוב להעריך ונדרש להיערך אליה. זאת לצד ניסיונות השיקום הצפויים של יכולות בעלי הברית של איראן "בטבעת האש", אם כי צפוי שיהיה קשה לאיראן לבנות מחדש את חמאס, או לחמש מחדש את החיזבאללה, אם ישראל תעמוד על המשמר.

לצורך הטיפול באיום נדרשת מערכת הביטחון לבנות תוכנית אסטרטגית רב שכבתית ובמגוון ממדים. למימוש האסטרטגיה יידרשו הרחבה וביסוס של יכולות הליבה המודיעיניות, ההתקפיות וההגנתיות, למול תרחיש ייחוס של מספר סבבי מערכה עצימים וחזרתיים מול איראן.

### **הדירקטיבות המרכזיות לבניין הכוח (פירוט מלא בדו"ח המסווג)**

1. גרעין - עיכוב ושיבוש. - העברת הדגש מהטיפול בהעשרה לפגיעה קשה ועיכוב בפיתוח מערכת הנשק.
2. בניית כלים להחלשת המשטר.
3. המשך הטיפול בהאטת יכולות ההעשרה וצבירת החומר ובהרחבת ההערכות לירידה לתת"ק.
4. היערכות לניהול מערכה קונבנציונלית רב-זירתית מתמשכת ורציפה.
5. חיזוק ההרתעה בכל הממדים.
6. מניעת המשך התבססות איראנית (מיליציות) על גבול ישראל.
7. פירוק המערכת הצירית ופגיעה ביכולותיה לתקוף את ישראל.
8. פגיעה ביכולת המיליציות השיעיות בעיראק לפגוע בישראל.
9. בניית יכולות שיאפשרו פגיעה עוצמתית ומדויקת במרכיבי ליבה וכובד של מערכי האויב.
10. דחיפה רציפה לבניית קואליציות בין לאומיות תוך שיתוף מודיעין, בניית לגיטימציה ופעולות משותפות (הגנה והתקפה רכה וקשה).





## ההתארגנות לטיפול באיום האיראני (פירוט בדו"ח המסווג)

### מרכיבים עיקריים בתוכנית בניין הכוח למלחמה מתמשכת באיראן (מפורט בדו"ח המסווג)

#### עיקרי האתגרים בתוכניות מול איראן (פירוט בדו"ח המסווג)

#### עיקרי הצרכים הדורשים חיזוק (פירוט בדו"ח המסווג)

- גרעין - טיפול בעצירת התקדמות מערכת הנשק (מדענים וכד'), תת"ק עמוק מאד לאחסון החומר המועשר וצנטריפוגות מתקדמות לפריצה, טיפול בחומר שסיים העשרה.
- חימושים - מגוון רחב כולל חימושים בתפוצה רחבה (מספיק טובים), כולל בניית קווי ייצור בהיקף נרחב.
- SI - תלות מוחלטת בעליונות אווירית בדרך וביעד. לווינות, מתדלקים, סד"כ מטוסים ומל"טים.
- מודיעין - תחזוקת הידע, ביעד ובדרך, שיפור וגיוון לווינות ויכולת איסוף חזרתית.
- כטב"מים - היקף וגיוון.
- התמודדות מול ההתארגנות משולבת של חברי הציר – קואליציות.





## היחס בין מרכיבי ההגנה וההתקפה, והיערכות להגנה בגבולות

### מבוא

שאלת היחס בין מרכיבי ההגנה למרכיבי ההתקפה היא אחת משאלות היסוד שישפיעו על בנין הכוח של צה"ל, מכיוון שהיא משפיעה מאד גם על גודל הסד"כ והרכבו וגם על היקף התקציב הנדרש. בתת פרק זה נסקור מספר היבטים בהקשר זה.

משימת ההגנה הינה משימת יסוד לכל כח צבאי, צה"ל, שנולד מתוך ארגון "ההגנה" עסק בהגנת היישוב מיומו הראשון ומכאן שמו, צבא ההגנה לישראל.

לצד אלו, ובשל מאפייניה הגיאוגרפיים-אסטרטגיים של ישראל, משימת ההגנה לא נכללה בתפישת הביטחון שגיבש ראש הממשלה הראשון, תפישה שרובה מלווה אותנו עד היום. רגל ההגנה נוספה לתפיסת הביטחון, הלא רשמית והלא מאושרת, כרגל רביעית לצד ההרתעה, ההתרעה וההכרעה, רק אחרי עבודת "וועדת מרידור" שסיימה את עבודתה ב-2006.

במהלך העשורים האחרונים, ובמיוחד בשנה האחרונה, חווה המזרח התיכון שינויים עמוקים שהשפיעו מאד על מפת האיומים. לצד אלו ובזכות ההישגים האסטרטגיים והמבצעיים של צה"ל, אויבנו נטשו מרכיבים מרכזיים בבניין הכח הצבאי שלהם, מתוך הבנת היתרון היחסי של צה"ל, והתמקדו במה שלדעתם מהווה את היתרון היחסי שלהם: פיתוח מערכי רקטות, טילים ומל"טים מתאבדים, בניית מערך תת"ק ולחימת יבשה מטווח קרוב על בסיס טילי נ"ט, ומטענים.

מתקפת הטילים המשמעותית הראשונה על מדינת ישראל התרחשה בעת מלחמת המפרץ. בעקבות מלחמה זו הואץ הפיתוח של מערכת החץ שנמסרה לחיל האוויר בשלהי שנות התשעים. אולם היירוט הראשון של כיפת ברזל, שפותחה בעקבות האיום קצר הטווח מצפון ומדרום, שהתרחש בשנת 2011 סימן יותר מכל את המעבר לעימותים מסוג שונה, כשבהמשך נוספה להגנה הרב-שכבתית גם מערכת קלע דוד.

כך, הלכה והתהוותה מציאות של איום טרור בגבולות וביהודה ושומרון, לצד איום תלול מסלול משתי הזירות המרכזיות שהעסיקו את צה"ל בשנים האחרונות - עזה ולבנון. גם האיום האירני, אותו קטלגנו בדרך כלל תחת "איום הגרעין", הפך למעשה, כפי שנוכחנו לדעת בתקופה האחרונה, גם לאיום קונבנציונלי של טילים בליסטיים וטילי שיוט.

המציאות הזו הביאה את ישראל לפיתוח מערכות הגנה מהמתקדמות ביותר בעולם. ישראל בנתה מערך הגנה רב שכבתי. במקביל, נוכח האיום בגבולות, השקיעה ישראל משאבים רבים בחיזוק המכשול, בדגש על גבול סיני, שהצריך הגנה ממסתננים, גדר ההפרדה למניעת כניסת טרוריסטים מתאבדים, וכן במכשול הרב-שכבתי בגבול עזה, בעיקר לצורך מניעה חדירה תת קרקעית לשטח ישראל. בגבול הצפון החל להיבנות מכשול כנגד איום חדירה וירי ישיר בשנים האחרונות, אולם הוא טרם השלים היערכות הגנתית מלאה.





הדגש שניתן לפיתוח יכולות ההגנה נוכח המציאות האסטרטגית אליה הגיעה ישראל, היה נכון. מאידך, אין באמירה זו קבלה של מדיניות ההכלה מול ירי טילים ספוראדי, לדוגמא, אלא הבעת עמדה על בניין הכח הצבאי שהתבצע אל מול האיומים המתפתחים.

חלק משמעותי מתקציבי הפיתוח של מערכות ההגנה, למעט כפת ברזל, ובעיקר תקציבי ההצטיידות, כולל כפת ברזל, הגיעו מהסיוע האמריקאי. את מערכות ה-"חץ" ו-"קלע דוד" מפתחת ישראל במשותף עם האמריקאים.

בבואנו לתכנן את תקציב הביטחון לעשור הקרוב, חשוב מאד להביע עמדה עקרונית, ביחס להיקף המשאבים המוקצים ליכולות ההגנה, בהשוואה למרכיבי ההתקפה.

עמדה זו מבוססת על הבנת איום הייחוס עמו תתמודד ישראל בתום המלחמה, וניתוח שנערך לאורך השנים האחרונות במגוון מחקרים על המשמעויות, החיוביות והשליליות, של פיתוח יכולות ההגנה המתקדמות של ישראל.

**חשוב להבין שיכולות ההגנה שישראל פיתחה לאורך השנים, אפשרו לדרג המדיני "דרגת חופש" לנהל מציאות ביטחונית מורכבת במספר גזרות, לצד המשך צמיחה כלכלית מרשימה. מרבית המחקרים שנערכו בנושא העלו כי "כפת ברזל", כדוגמא, היא "נכס ולא נטל".**

### **מרכיב ההגנה**

לפני שנמליץ על היחס הרצוי בין ההגנה להתקפה בתקציב הביטחון חשוב להבין מה כלול בכל מרכיב, מכיוון שישנם מרכיבים מרכזיים ששיוכם לאחת משתי המשפחות הללו אינו מובן מאליו (לדוגמא, כלי טייס, או ספינות המגן השייכים לשתי המשפחות).

מרכיב ההגנה כולל בתוכו מגוון עצום של צרכים, כגון:

- הגנת הכוחות הלוחמים בשדה הקרב.
- הגנת גבולות.
- הגנת אוכלוסייה ויישובים, מתקנים ומחנות – הגנה מרחבית.
- הגנת שמי המדינה.
- הגנה כנגד טילים ורקטות.
- הגנה כנגד איומי סייבר.
- הגנת אסדות הגז.

העלויות לפיתוח והצטיידות בשכבות ההגנה השונות משתלבות בתוכניות בניין כח רבות ולרוב קשה מאד לבצע הפרדה חד משמעית בין ההגנה להתקפה. לפיכך, נכון יהיה להתייחס למרכיבים המרכזיים: איומי הרקטות, הטילים, המל"טים, הסייבר והגבולות.





על פי איום הייחוס שהוצג לחברי הועדה ועל פי איום הייחוס שהצגנו בתחילת הדו"ח, צפוי שינוי משמעותי בזירה הדרומית (חזית עזה) ובזירה הצפונית (חזית לבנון וסוריה) בעקבות המלחמה והישגיה ובעקבות השינויים במרחב.

למרות המלחמה והשינויים בכוחם של ארגוני הטרור בצפון ובדרום, ונפילת סוריה, איום הטילים והרקטות ימשיך ללוות אותנו גם בעתיד הנראה לעין, אם כי ביחסים אחרים בין הגזרות ובין סוגי האיום. האיום הבליסטי מאיראן וממדינות אחרות במעגל השלישי (כגון תימן) צפוי להימשך ואף להתגבר. איום הרקטות קצרות הטווח צפוי **כנראה** להיות נמוך יותר בשנים הקרובות, אך לא ניתן לקבוע זאת בוודאות מלאה. לצד איומים אלו צפוי כי איום המל"טים המתאבדים, רחפני התקיפה וטילי השיוט, יהפוך לאיום רב גזרתי.

### **על מדינת ישראל לחזק את יכולות הגילוי והיירוט כנגד איומים אלו.**

האיום בגבולות - בהנחה שבגזרות עזה, לבנון וסוריה ישמר אזור חיץ בו צה"ל לא יאפשר התפתחות איום, נכון מאד יהיה להתאים את המכשול בגבולות הללו.

תפנית אפשרית עלולה להתרחש גם בגבול המזרחי, נוכח מאמצים גוברים בהובלת איראן להברח אמצעי לחימה דרך ירדן ואף לתוך הממלכה, על מנת לנסות ולהשפיע על המציאות הביטחונית. המגמה הזו **מחייבת להתחיל ולהיערך באופן מיידי, לתכנן ולבנות מכשול גם בגבול המזרחי**, כך שישורת את אינטרס השלום מחד, ויסייע להיערך לאיום פוטנציאלי עתידי, מאידך. את המכשול ניתן להתחיל מיידיית עם סנסורים מודיעיניים וכוחות ניידים (קרקעיים ואויריים) ורק בשלב השני לעבור לבניית גדר מלאה, בתהליך מתמשך.





## הגנה בגבולות

מרכיבי הגנת הגבולות ושינוי תפיסת הבט"ש הפכו למשמעותיים מאד, בעקבות לקחי ה-7/10, וכן כתוצאה מההשתנות המסיבית במדינות השכנות לנו, כדוגמת התמוטטות משטר אסד בסוריה, והחלטות על בניית הפרימטר בלבנון, בעזה ואולי גם בסוריה. בירדן ניתן לראות תחילת אסטרטגיה המאפשרת העברת חימוש לגורמים עוינים באיו"ש, לצורך הגברת הפח"ע מול אזרחי ישראל באזור יהודה ושומרון ובתוך המדינה. גבול ירדן, שהינו הגבול היבשתי הארוך ביותר של ישראל, עלול להפוך לגבול בעוצמת חיכוך מוגברת, שיאפשר גם תכנון וביצוע תקיפות ישירות של שלוחי איראן וכוחות נוספים על ישראל.

לצד תובנות אלו, הוועדה התרשמה שלקחי המלחמה, בכל הקשור לתפיסת ההגנה בגבולות יחייבו שינוי מהותי והערכות נכונה ומרחיבה, הן בהיבט סד"כ והן בהיבט יכולות. מתוך ההצגות שהועברו לוועדה בנושא, התרשמנו שהנושא עדיין לא הגיע לבשלות תכנונית מלאה ולכן תוכניות צה"ל, אינן סופיות וחלוטות ודורשות עיון מעמיק, לצד שינוי הפרדיגמה, שבהחלט מתחיל לחלחל. ללא כל ספק הטיפול הראוי בנושא ידרוש תשומת לב רבה של המפקדים ברמות הגבוהות ביותר, לצד החלטות עקרוניות של הדרג המדיני, והשקעת משאבים לא מבוטלת לאורך זמן.

ההשתנות בסוריה, מביאה לשבירת ציר ההתחמשות האיראני, שעבר דרך סוריה, ללבנון וירדן. צמצום או דילול הנוכחות האמריקאית בעיראק במהלך 2026, עלול להביא לחיזוק משמעותי של הנוכחות האיראנית בעיראק ולהמשך ביסוס ציר ההשפעה והתחמשות משם.

## המלצות בנושא ההגנה בגבולות מדינת ישראל

הוועדה ממליצה על שינוי פרדיגמה משמעותי בתפיסת הבט"ש והגנת הגבולות בצה"ל, בדגש על התארגנות נכונה יותר להפעלת כוח, לצד בניין כוח. מרחבי האחריות והסמכות לנושא, בין זרוע היבשה, הפיקודים, חיל הגנת הגבולות, אג"ת ומנהלת שעון החול, אינם ברורים דיים. נושא זה חייב לעבור הסדרה ברורה של דורש מבצעי מערכת אחד, שיבחן את תמונת המצב בראייה הוליסטית, כולל ניתוח איומים סדור ומוכוון מודיעין להתרעה (בניית מודל התרעה אחר), ויבנה כוח מערכתי אחד, שיפעיל את כל גופי האמל"ח והמנהלות בהתאם. הוועדה ממליצה לחזק את היכולות המודיעיניות בפיקודים (מול גורמי האיסוף המטכ"ליים) ולהגדיל את משאבי כח האדם המוקצים למשימות אלו באופן משמעותי, כולל, במקרה הצורך, הקמת סד"כ ייחודי כחלק מתוספת תקני הקבע הקצר שהוקצו בהמלצותינו, לצורך שיפור יכולות המודיעין מבוססות סנסורים ואנשים, עדכון תפיסת ארגון המרחב הגיאוגרפי בהגנה, וחיזוק משמעותי של תשתיות הדיגיטל והמחשוב.

בהתבסס על רובד זה מומלץ לבנות תפיסה של מגננה, לצד "גישה התקפית בלתי מכילה", המאפשרת יוזמה וחיכוך מעבר לגבולות, על מנת לצמצם מראש, נוכחות עוינת ולשבש את פעולת היריב. זאת, לצד יכולת קניטית משמעותית בזמני תגובה קצרים מאד, לטיפול באירועים מתפרצים בגבול.





לצד חיזוק היכולות המערכתיות, כולל בהקמת סד"כ חדש, כגון האוגדה המזרחית, גדמ"רים בפצ"ן ופד"ם ועוד, הוועדה סבורה שיש לחזק את מערכת המכשולים, בדגש על גבול הצפון (בהנחה של שיקום והתאמה לשינויי הגבול והפרימטר בעזה) וכן לבנות מכשול חדש בגבול המזרחי. מכשולים אלו, שיתוגברו באמצעי איסוף וקטלניות משמעותיים, יסייעו במענה משופר לאירועים מתפרצים, יסייעו לכוחות במעבר משלב ההגנה להתקפה, ויחזקו את מרכיבי ההגנה ביישובים, לצד חיזוק יכולות ההגנה האזרחית, כגון הקמת כתות כוננות, מוקדים צבאיים ועוד.

**בנושא הגבול הדרומי מול עזה ומצרים, הוועדה ממליצה לקדם את בקשות צה"ל בנושא באופן מתון ושיפור המענה המבצעי השלם, עם מערכות ויכולות בצירים ושיפור התשתיות המבצעיות.** הוועדה מחזקת את עמדת צה"ל להתארגנות נכונה יותר בהיבטי ההגנה המרחבית תוך שילוב היישובים הקרובים, בניית מפקדות גזרתיות, שיפור שרידות התשתיות והגנת הלוחמים, כולל הרחקתם במקצת מהגבול במקרים שניתן לעשות זאת ללא פגיעה ביעילות ההגנה. הוועדה ממליצה לחזק את המעברים באיו"ש, על מנת לאפשר מרקם חיים טוב יותר, שיושג על ידי שדרוג התשתיות במעברים והוספת אמצעים תומכים.



## מרכיב ההתקפה

- צה"ל היה צבא בעל אוריינטציה הגנתית, למרות היכולות ההתקפיות הוורסטיליות שפיתח. אמנם תפיסת הביטחון שבנה בן-גוריון קוראת להעברת הלחימה לשטח האויב וקיצור משך הלחימה, אבל מרבית המלחמות האחרונות לא עמדו בדרישות האלו. מן הדין כעת לשנות את האוריינטציה הצה"לית ולעבור לתפיסה התקפית, לצד המשך בניית היכולות ההגנתיות.
- לקחי ה-7/10 וההסכמים שייחתמו בעקבות המלחמה, יחייבו את הצבא להגיב **מיידי** ו**ביתר** **אגרסיביות** כנגד **איומים מיידיים** ומתפתחים בכל הגזרות.
- ההתקפה תבוא לידי ביטוי **ביבשה, בים, באוויר** ובמימד **הקיברנטי**. לא נפרט בפרק זה את מרכיבי ההתקפה, אך ניתן להתרשם מהם בפרק התקציב ובנין הכוח.
- **ההרתעה של ישראל והיכולת לנצח בכל עימות מבוססות בעיקר על היכולות ההתקפיות. אמנם צה"ל נדרש להגן, למנוע חדירה לישראל ולשמר רציפות פעולה בעורף, אולם הפגיעה באויב ואף הכרעתו כשנדרש, הם אלו שמביאים את ההישג האסטרטגי.**
- לפיכך, נכון יהיה לבנות את כוחו של צה"ל עם הטיה משמעותית ליכולות ההתקפיות, וכמובן לחנך ולהכשיר את המפקדים ברוח זו. על בסיס הערכות המצב האסטרטגיות שהוצגו בפני הועדה, נכון יהיה להניח שאיראן תהווה את האיום הראשון במעלה בשנים הקרובות, לכן בבואנו לתכנן את בניין הכח נכון יהיה להגדיר סדרי עדיפויות בכל הקשור ליכולות ההתקפיות הנדרשות. תובנה זו נכונה להיבט ההתקפי ולהיבט ההגנתי.

## היחס הנכון בין ההגנה להתקפה

- מרכיבי ההגנה למיקוד: שמירה על הגבולות, יכולות גילוי, יכולות יירוט, יכולות אוויריות להגנת שמי המדינה, הגנה בסייבר, הגנה על תשתיות לאומיות והמרחב האזרחי.
- מרכיבי ההתקפה למיקוד: חיזוק היכולת ההתקפית במעגל השני והשלישי, מהאוויר, מהקרקע ומהים ובמימד הסייבר.
- חיזוק יכולות ההתקפה ביבשה ובים למעגל ראשון.
- **מהבנת התכנים שהוצגו לוועדה, ומהבנת העלויות המרכזיות של תוכניות בנין הכוח, היחס הנכון צריך להיות כ-70% ליכולות התקפיות וכ-30% ליכולות ההגנתיות. ישנם רכיבים מרכזיים שמספקים מענה גם להתקפה וגם להגנה ובראשם הפלטפורמות האוויריות.**
- **היחס 30:70 כולל בתוכו גם את המרכיבים הדולריים בתקציב הביטחון.**
- מימוש ההמלצה הזו יציב את ישראל בעמדה נוחה יותר על מנת לספק מענה לאיומי הייחוס ולאיומים מתפתחים, מתוך הבנה שבמרכיבי ההתקפה קיימת גמישות מבצעית רבה יותר.
- את היחס הזה נכון לבחון לעומק אחת לחמש שנים בבניית תר"ש חדשה, ולעדכן בעקבות תפניות משמעותיות.

## תהליך הבנייה והאישור של תוכנית העבודה השנתית והרב-שנתית

### מבוא

תוכנית העבודה של מערכת הביטחון מהווה מרכיב דומיננטי ומשפיע על כלל רבדי ותחומי העשייה של הממשלה. כך היה מאז קום המדינה וכך ימשיך להיות בעתיד הנראה לעין. משכך, על הקבינט והממשלה לוודא שהמדיניות והאסטרטגיה אותן היא מובילה באות לידי ביטוי ברור בתוכנית העבודה של מערכת הביטחון. מערכת הביטחון מצידה, חייבת לוודא שתוכנית העבודה שלה מביאה למימוש המדיניות והאסטרטגיה של הדרג המדיני.

לאורך העשורים האחרונות, ובמסגרת מספר ועדות שעסקו בנושא זה, עולה המסקנה שתוכנית העבודה נבנית בתוך צה"ל במיומנות ובמקצועיות רבה, אולם הכיוונים המרכזיים והדגשים בבנייתה מוכוונים בעיקר על ידי ראשי מערכת הביטחון; ואילו ההשפעה של הדרג המדיני איננה מספקת, וכשהיא מתממשת היא ממוקדת בתחומים מצומצמים מאד, באזורים מוסכמים מראש ובשלבם מאוחרים כשההשפעה כבר שולית. הדרג המדיני מתקשה לאתגר את התוכנית המוצגת בשל העדר תהליך הכנה תומך. המל"ל, בכלים שניתנו לו ונמצאים תחת אחריותו, אינו מצליח להביא לידי ביטוי את הנחיות הדרג המדיני בשלבים הרלוונטיים לבניית התוכנית.

גם "ועדת לוקר" (2015) הצביעה על נושא זה כנושא המצריך שינוי ושיפור, ולמרות זאת לא חלו מאז שינויים משמעותיים. עניין זה עלה כחוט השני בכל השיחות שקיימנו עם מגוון גורמים רחב במסגרת דיוני הוועדה בדגש על שיחות עם אנשים מחוץ למערכת הביטחון, לרבות הנציגים יוצאי המערכת הציבורית אשר הופיעו בפני הוועדה.

מטרת פרק זה היא להמליץ על אופן מימוש תהליך בניית תוכנית העבודה, ועל הדרכים שבאמצעותם ניתן יהיה לחזק את המעורבות והאחריות של הדרג המדיני בבניין הכוח הצבאי של מדינת ישראל.

על מנת שחלק מההמלצות לא "יישארו על הקרח", כפי שקרה בוועדות קודמות, ההמלצות שיאושרו מפרק זה חייבות להיות מלוות בחקיקה מחייבת, או בהחלטת ממשלה לכל הפחות.

### המלצה לתהליך שנתי ורב שנתי

התהליך המוצע הינו תהליך ספירלי, כשבסופו מאשר הקבינט את תוכנית העבודה השנתית והרב-שנתית של מערכת הביטחון. התהליך מבוסס על מספר "תחנות" המצריכות אישור של הדרג המדיני במהלך בניית תוכנית העבודה ותקציב מערכת הביטחון. בכל אחת מהתחנות אמורות להתקבל החלטות המאפשרות את המשך מלאכת התכנון בצורה ובאופן המייצר קוהרנטיות בין האסטרטגיה של מדינת ישראל לבין בנין הכוח הצבאי. לכל "תחנה" שכזו יש חלון זמנים מוגדר וקשיח (במהלך השנה) בו על הדיון להתקיים. נכון יהיה להפוך תהליך זה לתהליך מחייב בחקיקה, שמיושו הינו באחריות צוות ייעודי במל"ל. שלבי התהליך:

1. הצגת הערכת המצב המודיעינית והמבצעית - מערכת הביטחון, צה"ל, אמ"ן, שב"כ והמוסד, יציגו בפני הקבינט את הערכת המצב המודיעינית והמבצעית, השנתית או הרב שנתית, הכוללת את כל מרחבי העניין הביטחוניים של מדינת ישראל. התוצר של מפגש זה הינו המלצה להגדרת האיומים המרכזיים על מדינת ישראל, סדר העדיפות המבצעי וההישג המבצעי הנדרש. ההמלצות מדיון זה

יאפשרו לבנות את הערכת המצב האסטרטגית ואת **נקודת העבודה לתכנון**, על מנת שתהיה הלימה בין המסגרת המשאבית לבין הצרכים המבצעיים של מדינת ישראל.

**נדרש לסיים דיונים אלו לא יאוחר מסוף אפריל בכל שנה.**

2. **הצגת הערכת המצב האסטרטגית לקבינט - הערכת המצב האסטרטגית תוצג לקבינט בהתבסס על תוצרי הערכת המצב המודיעינית והמבצעית של צה"ל וגופי הביטחון הנוספים, כפי שהוצגה בשלב הקודם.**

בסופו של הדיון תונח בפני הקבינט, באחריות המל"ל, **המלצה להנחיה אסטרטגית המביאה לידי ביטוי את האינטרסים האסטרטגיים של ישראל בחלוקה לנושאים השונים ולמרחבים הגאוגרפיים השונים (חזיתות)**. כמו כן תוצג המלצה להגדרת ההישג הנדרש האסטרטגי בנושאים ובחזיתות השונות, בהתאם למסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל.

בהתאם למנדט הוועדה נמנענו מעיסוק מעמיק בתפיסת הביטחון של ישראל, לפני גיבושה מחדש בעקבות לקחי ה-7/10. חברי הוועדה סבורים שראש הממשלה וצוותו (מל"ל ומזכירות צבאית), בעזרת כל הגורמים הרלוונטים (כולל משרד החוץ ונוספים, לא רק ביטחוניים) חייבים לגבש עם כניסתם לתפקיד תפיסת ביטחון לאומית רחבה ולעדכנה בכל פעם שמתחלפת ממשלה או חל שינוי מהותי במצב.

**מומלץ לקבוע שמישהו זה תושלם בתוך ששה חודשים מפרסום הדו"ח, ללא צורך באישורה בממשלה או בכנסת.**

על הקבינט להתייחס להמלצות ולפרסם נוסח שיהווה את ראשית הצירים להמשך מעשה התכנון. הנוסח שיפורסם יהיה "**מצפן אסטרטגי**" עבור מערכת הביטחון ויכיל בתוכו גם שיקולים מדיניים, שנכון שיהיו חלק משיקולי התכנון כולל הכוונה לשיתופי פעולה מבצעיים, בראייה אזורית. בנוסף, תאושר במסגרת דיון זה, וכתוצאה מהערכת המצב האסטרטגית, **נקודת העבודה לתכנון**. נקודת העבודה תכלול: מסגרת תקציב משוערת לתכנון, היקף כ"א לתכנון (גודל הצבא), שינויים (במידה וקיימים) משמעותיים בסד"כ עיקרי של צה"ל (יבשה, אוויר וים), היקף המלאים הקריטיים, ויעדי בניין כוח לשימור וחיזוק העליונות הביטחונית. כל הנושאים הללו אמורים להיות חלק מהתרי"ש שייבנה פעם בחמש שנים ויתוקף כל שנה, או בעקבות אירועים משמעותיים. נקודת עבודה זו תאפשר למשרד הביטחון, בשיתוף המל"ל והאוצר לתכנן את תוכנית העבודה (בשנים רגילות) ולהמליץ על התוצרים ב"תחנה" הבאה של התהליך.

**נדרש לסיים דיונים אלו לא יאוחר מסוף מאי בכל שנה.**

3. **הצגת תוכנית העבודה השנתית והרב שנתית לקבינט** - בהינתן ההנחיה האסטרטגית, הגדרת נקודת העבודה לתכנון, ולאחר אישור איום הייחוס על ישראל ומתן המענה המבצעי על בסיס סדרי העדיפויות שיוגדרו, ימשיכו צה"ל וגופי הביטחון את תהליך התכנון המבוסס על מתודת התכנון הקיימת, שהולכת ומשתפרת משנה לשנה. בסופו של פרק זה בתהליך, תוצג לקבינט (לאחר קיום הכנה מתאימה ומעמיקה במל"ל) תוכנית העבודה של צה"ל לשנה הקרובה ולשנים שאחריה. על התוכנית להציג כיצד המענה מממש בפועל את ההנחיות האסטרטגיות ואת סדר העדיפויות המבצעי שקבע הקבינט במופעים הקודמים. על התוכנית לעמוד בהנחיות המשאביות לתכנון

ולהציג את עיקרי המימוש (תכנון מול ביצוע) החל מהשנה השנייה לתר"ש בראייה טלסקופית. במידה וקיים פער בין ההישג המבצעי הנדרש למשאבים שהוקצו לתכנון יש להציג זאת לקבינט. התוצר הנדרש מדיון זה הינו **אישור הקבינט לתוכנית העבודה** השנתית והרב שנתית, המבוססת על מסגרת משאבים מאושרת המאפשרת את השגת היעדים האסטרטגיים והמבצעיים אותם הגדיר הקבינט.

מטבע הדברים תמיד יהיה מתח בין היקף המשאבים המוקצה למשימות מערכת הביטחון ולתוכניות בנין הכוח, לבין דרישות המערכת. נכון יהיה להנחות שבמסגרת דיון זה יוצג פרק ניהול הסיכונים, ביחס לפערים הצפויים בתוכנית העבודה המוצגת לאישור, וחלופות המאפשרות את צמצום הסיכון בכל אחד מהנושאים, לצד הבקורות המפצות.

**נדרש לסיים דיונים אלו לא יאוחר מסוף אוגוסט בכל שנה.**

4. **הצגת התוכנית השנתית/הרב שנתית לממשלה** - המל"ל, בסיוע צה"ל וגופי הביטחון, יביא להצגה בפני הממשלה (ברמת העומק והסיווג הנדרשים) את התוכנית שאושרה בקבינט. הצגה זו תאפשר לשרי הממשלה להכיר את האתגרים עימם המדינה צפויה להתמודד ועם המענה הנדרש. הדיון איננו מצריך החלטה והינו לידיעה, אולם במידה ועולות במהלכו סוגיות מהותיות מצד חברי הממשלה יכול ראש הממשלה להנחות על עדכון התוכנית בהתאם.

**דיון זה חייב להתקיים לא יאוחר מסוף אוקטובר בכל שנה.**

5. **המעקב והבקרה על התהליך המוצע בשגרה** - בהינתן מימוש מלא של התהליך שתואר לעיל בזמן שנקבע, לצה"ל ולמערכת הביטחון תהיה תוכנית מתוקצבת העומדת בהגדרות ובהנחיות הדרג המדיני. במקביל, לדרג המדיני תהיה אחריות ובצידה יכולת השפעה והכוונה, כפי שראוי שיתקיים במדינת ישראל.

**כפי שהוכח בעבר, עצם התוכנית אינו מספק וחייבים להמשיך ולבצע מעקב ובקרה על אופן המימוש. שלב התכנון הינו חשוב ומצריך ידע ומקצועיות, אולם המפתח לביצור בטחונה של המדינה טמון באופן המימוש ובקרה עליו.**

מימוש התוכנית הינו משימה המוטלת על משרד הביטחון וצה"ל, לצד המוסד והשב"כ. לטובת מימוש זה הוקמו המבנה הארגוני התומך והתהליכים המתאימים. אולם, אין להסתפק בכך. הועדה ממליצה שלאחר חיזוק המל"ל, כמומלץ בדו"ח זה, יבצע המל"ל בקרה הדוקה על התהליך המוצע.

**תפקידי המל"ל, לאחר חיזוקו בהקשר זה יהיו:**

1. לוודא שהתהליכים מבוצעים בהתאם למה שנקבע, ובזמן.
2. למידה והעמקה בפרטי התוצרים המוצגים לקבינט בכל אחד מהשלבים, והצגת עמדה עצמאית ביחס למוצג ככל שתהיה כזו, כרפרנס חשוב לקבינט.
3. הבאת חלופות נוספות ביחס לסדר העדיפות שמציגה מערכת הביטחון, בכל הקשור למימוש היעדים האסטרטגיים והמבצעיים.
4. הוצאת דו"חות מעקב, "והרמת דגלים", במהלך השנה על אופן מימוש התוכנית שאושרה, כולל עמידה ביעדי התוכנית התקציבית, רמות המלאים ובניית הסד"כ, ומימוש הפרקים שהעמדת התקציב בגינן הותנתה בביצועים ספציפיים (כפי שמופיע בהמלצות הוועדה בפרק



**התקציב), וזאת בהתאמה לממצאי ועדת המעקב אחר מימוש ההמלצות, שתוקם בהתאם להמלצות בדו"ח כמתואר להלן.**

חלק גדול מתפקידים אלו מופיע בייעוד המקורי והמרכזי של המל"ל. לצערנו, המל"ל במבנהו הנוכחי אינו יכול לבצע את התפקיד המצופה ממנו. חשוב מאד לשנות מהותית את מבנה המל"ל ולחזקו בתקנים ובמומחים בעלי שיעור קומה וידע רלוונטי, כפי שממליצה הוועדה, על מנת שהוא יוכל לבצע את התפקיד המוטל עליו.

**הגאנט המוצע לתהליך**

דצמ'	נוב'	אוק'	ספט	אוג'	יולי	יוני	מאי	אפר'	מרץ	פב'	ינו'
		הצגת תוכנית עבודה לממשלה (אופציונאלי)		הצגת תוכנית עבודה שנתית לקבינט			הצגת הערכת מצב אסטרטגית לקבינט	סיום הערכת מצב מודיעינית			

**ועדת המעקב**

הוועדה ממליצה על הקמת ועדת מעקב למימוש המלצות דו"ח זה, שתורכב מכ-3-4 בעלי תפקיד בכירים, בתחום הבטחוני והכלכלי, הבקיאים בתהליכי העבודה הרלוונטים ובפריטי הדו"ח. ועדה זו הינה הכרחית על מנת לממש את הדירקטיבות המופיעות בדו"ח אשר תורגמו לרשימת המלצות פרטנית (ריכוז ההמלצות מובא בסוף הדו"ח) ובמיוחד על מנת לוודא שהתוספות התקציביות שניתנו לבניין הכוח מופנות לנושאים עליהם המליצה הוועדה (רשימת הנושאים מפורטת בפרק התקציב). הוועדה תקיים מפגש עיתי (לפחות אחת לחודש) עם הגורמים הרלוונטים במשרד הבטחון ובמשרד האוצר על מנת לוודא את המימוש. בקשות לשינויים בהמלצות שניתנו יוגשו באופן רציף לוועדת המעקב, שתחליט בהתאם לבקשה, אם יש צורך להעלותה לקבינט, או שניתן לאשרה. אחת לרבעון תציג ועדת המעקב את תוצאות עבודתה לקבינט.

**המל"ל יסייע לוועדת המעקב בכל הנדרש לביצוע עבודתה למשך התר"ש.**

**סיכום**

התהליך המוצע בפרק זה הינו שיפור משמעותי במרכיב בעל חשיבות קריטית ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי. חלק מהפרקים המופיעים בהמלצותינו מתקיימים בצורה כזו או אחרת בתהליך הנוכחי, אך לא בהתאם לחקיקה מחייבת ובטח לא בלוחות זמנים מחייבים. כתוצאה ממימוש המלצותינו יהיה הדרג המדיני במצב בו תהיה לו יותר מחויבות ויותר מעורבות והשפעה על הכיוונים האסטרטגיים של בניין הכוח ועל תוכנית העבודה לבניית היכולות הצבאיות של מדינת ישראל. הדרג המדיני יקבל יכולת מעקב אחר מימוש החלטותיו ושליטה ברמות המוכנות והמלאים, על מנת לוודא את מימוש היעדים האסטרטגיים והיכולת להבטיח את בטחון אזרחי המדינה. לקיחת האחריות על סדר העדיפויות וההישג הנדרש, יביאו למצב טוב משמעותית ביחס לקיים כיום. ראוי שמימוש תהליך זה ילווה בחקיקה מתאימה לאור לקחי העשורים האחרונים.



## שינויים ארגוניים מומלצים במבנה צה"ל

### **מבוא**

צה"ל עוסק בסוגיות המבנה והארגון באופן שוטף וכחלק משגרת התאמת הצבא לאתגרים הקיימים והעתידיים.

לאורך השנים מתאים צה"ל את מבנהו הארגוני, את מבנה הזרועות והחילות ואת מבנה האגפים. שינויים אלו הם תוצר של שינויים בסביבה ובאופי האיומים ולאחר חשיבה ועבודת מטה סדורה. מלחמת "חרבות ברזל" תביא עמה היקף לקחים עצום, שמן הסתם יתורגם בחלקו גם לשינויים ארגוניים ולשינויים תהליכיים.

בפני הועדה לא הוצגו התחקירים הסדורים בעקבות המלחמה, אולם כמעט כל הגופים, בהציגם את תוכניות בניין הכוח לעשור הקרוב, עמדו על הלקחים המרכזיים, שאין עליהם חולק, ועל השפעותיהם האפשריות.

מתוך הבנת הלקחים מחד, והמגמות אותן אנו מזהים בשדה הקרב העתידי, במבנים ארגוניים ובכיוונים מרכזיים בצבאות העולם, וכמובן באתגרים עימם ישראל תיזדרש להתמודד, ממליצה הוועדה לבחון מספר נושאי מאקרו שיובילו לשינוי אפשרי במבנה צה"ל.

כמעט כל אחד מן הנושאים הללו נבחן בעבר, בצורה כזו או אחרת, ובחלקם אף נעשו שינויים מסוימים. הועדה ממליצה על הצורך בבחינה חוזרת, כך שלקחי המלחמה ובניין הכוח יישמו באופן שלם.

### **המלצות לשינויים ארגוניים**

#### **• התאמת מבנה צה"ל לפעולה במעגל שני ושלישי**

המציאות האסטרטגית ההולכת ומתהווה בחלוף יותר משנה של מלחמה משנה את המאזן בין מעגלי האיום הצבאי על מדינת ישראל. הפגיעה העמוקה בחמאס ובחיזבאללה והתמוטטות סוריה, יצרו מציאות בה האיום הצבאי הסדור ברצועת עזה לא קיים בצורה בה היה לפני המלחמה. שינוי זה, לצד ההצלחה המשמעותית בחזית לבנון, הפגיעה העמוקה בחיזבאללה והתמוטטות המשטר בסוריה, מצמצמות, לפחות זמנית, את רמת האיום הצבאי על ישראל במעגל הראשון. אין בכך אמירה על ירידת הצורך בחיזוק משמעותי של המענה הצבאי בגבולות וההיערכות הנדרשת למוכנות עתידית מול איום מהמעגל הראשון, אולם יש בהחלט אמירה שהאיומים המתפתחים מולנו במעגל השני - עיראק, ובטווחי המעגל השלישי - איראן והחות'ים בתימן, גדלים וחלקם ב"עוגת" התרחישים עימם נתמודד גדלה בצורה משמעותית.

אמירה זו מצריכה בחינה של מבנה וארגון צה"ל בכל מה שקשור להתמודדות עם המעגל השני ועם המעגל השלישי, בדגש על תחומי המודיעין והיכולת ההתקפית.

האחריות הפיקודית בתוך צה"ל, ללא קשר לחלוקת האחריות והסמכות בין צה"ל למוסד, מצריכה בחינה מעמיקה. **קיים צורך במפקד שיוביל את המצורף האופרטיבי במרחבים הללו (ראה פרק איראן)**, לא רק במעמד של גוף מטה אלא במעמד, באחריות ובמשאבים שיאפשרו לו לנהל תהליך שלם של בניין והפעלת הכוח כמוביל המערכה הכוללת. מוביל המערכה הזו נדרש להגדיר את היעדים (החל מרמת המודיעין הנדרש לבניין והפעלת הכוח) ולהכין את המערכים הטכנולוגיים והאופרטיביים, וזאת תוך קבלת מירב המשאבים, הסמכויות והאחריות למימוש המשימה. החלופות לפתרון רבות ומכיוון שהוועדה לא נכנסה לעומק הבחינה, לא נמליץ עליהן בדו"ח זה.

אולם, חיוני להתניע בהקדם עבודת מטה שתמליץ על המבנה וההתארגנות המתאימים לביצוע השינוי הנדרש, לאור המגמות שאנו חווים מול עינינו. **להערכתנו, הקמת מפקדת העומק והקמת אגא"ס, לא הוכיחו את עצמם כפתרונות הנכונים לשינוי העמוק שאנו מציעים.**

#### ● **התאמת מבנה צה"ל למערכה בסייבר (הגנתית והתקפית)**

הסייבר כמימד לחימה הולך ותופש מקום יותר ויותר מרכזי. העיסוק בנושא אינו חדש, ובעשור האחרון התאימו עצמם המדינה (הקמת המס"ל) וצה"ל (הקמת חטיבת ההגנה בסייבר והקמת גופים ייעודיים בכל הגופים) לשינויים הללו. גם ההבנה של מאפייני מימד הסייבר בכל הקשור ליכולות ההשפעה, ויכולות ההיזק ליריב מתבהרים, וניתן להבין טוב יותר את מאפייני היכולת, חוזקותיה וחולשותיה.

מהלמידה שקיימנו, מעיקרי הלקחים שהוצגו על ידי אגף המודיעין ואגף התקשוב, מתוך ההבנה של היקף ניסיונות הפגיעה במדינת ישראל בסייבר, מתוך ההבנה של עוצמת ההישענות של צה"ל על הדיגיטל והקישוריות הבין-זרועית, ומתוך הערכה לעשייה הרבה שכבר נעשתה, אנו מוצאים לנכון להמליץ ולבחון את התאמת מבנה צה"ל לפעולה במימד הסייבר, בהגנה ובהתקפה. המצב הקיים לא מאפשר לטעמנו מיצוי של הפוטנציאל הגלום במימד זה. על פי הלקחים שהוצגו המבנה הקיים פוגע בליבת התפקוד של גופים באגף המודיעין ומסיט את התודעה מן המשימה המרכזית – התרעה ומודיעין למלחמה (מטרות).

לצד המלצה זו, התחומה בגבולות צה"ל ומשרד הביטחון, אנו ממליצים על בחינה מעודכנת של הנושא גם ברמה הלאומית, למרות שהנושא לא נמצא במנדט הוועדה ולכן לא עסקנו בהיבט הלאומי. ההתארגנות המדינתית לטיפול בסייבר החלה לפני כעשור וחצי והיוותה בזמנו מודל לחיקוי עבור מדינות רבות. לאור הלקחים שנאספו עד כה, נכון יהיה לשפר התארגנות זו ולבחון את המבנה הארגוני הראוי, בין היתר על מנת למצות את המיטב מההשקעה העצומה שצה"ל מפנה לתחום הזה, וזאת כחלק מתהליך בין-ארגוני לאומי שלם.

#### ● **התאמת מבנה צה"ל לפעולה בחלל**

מימד החלל הופך למימד המתפתח בקצב מהיר ביותר, אנו חשים בהשפעותיו כבר כעת, אבל כולנו נחוש את גודל ההשפעה בחיינו בעשור הקרוב. ההתפתחות בחלל נכונה כמובן בעיקר בשוק האזרחי, אולם בבואנו לבחון את יכולותיה הביטחוניות של ישראל בעשור הקרוב, התקדמות היכולת הצבאית בחלל היא מחויבת המציאות!

לישראל, לאורך העשורים האחרונים, זכויות והישגים רבים בתחום החלל וראוי שנהיה גאים בכך. יחד עם זאת, האצת תהליכי בניין הכוח הצבאיים של אויבינו בחלל, מטילים צל על הישגי העבר. ראוי שתהיה תוכנית מדינתית המאיצה את היכולות הישראליות בחלל, כאשר השארות במקום משמעותה הליכה לאחור. החלל הופך לזירת פעולה שצה"ל חייב לפעול בה בכל המימדים. משימות האיסוף והתקשורת אותן ביצענו עד כה, תוך הסתמכות על החלל, הופכות לחלק קריטי ומרכזי בפאזל ענק של יכולות אותן נכון לבנות ולהפעיל מהחלל. כשם שללא עליונות אווירית לא מתאפשר סיוע קרוב, שהוכיח עצמו כמרכיב מכריע במלחמה הנוכחית, כך גם בחלל, צה"ל נדרש לעליונות.

העליונות הזו מורכבת ממגוון רחב של שכבות טכנולוגיות וממנעד רחב של משימות אותן צריך לפתח ואליהן צריך להכשיר, להתאמן ולהתכונן.

המבנה הארגוני הנוכחי של צה"ל אינו תומך בשינוי הנדרש. המשימות נחלקות בין מספר גופים, והאחריות לפיתוח היכולות בראייה השלמה לא קיימת. משרד הביטחון וצה"ל נדרשים להתאים את המבנה הארגוני ואת התהליכים המרכזיים המתקיימים במסגרת בנין הכוח ובמסגרת הפעלת הכוח, כך שמדינת ישראל תישאר מדינה שיש לה יתרון משמעותי בחלל על כל רבדיו.

#### ● הסדרת המבנה הארגוני למיצוי הרציפות התפקודית והתשתיות בתת קרקע

צה"ל עמד במלחמה האחרונה, אך גם לפניו, מול אתגרים מרכזיים בתת הקרקע, נוכח השימוש הנרחב של האויב בתת הקרקע להגנה, הסתרה, שרידות והתקפה. מן העבר השני מדינת ישראל וצה"ל בכלל, לא בנו כמעט מענים נרחבים בתת הקרקע, והמוכנות בתחום חשוב זה, לנוכח האיומים, קטנה ביותר. הנושא לא מטופל במדינה באופן מתכלל. צה"ל גיבש תוכנית מפורטת לצרכיו, ואנו ממליצים על התנעת עבודת מטה רחבה יותר, באחריות משותפת של המל"ל, צה"ל, מנהל התכנון, ומשהב"ט, שתבחן את הנושא לעומק, גם בהיבטים הארגוניים וגם בהיבטי בניין הכוח והשקעת המשאבים הגדולה שנדרשת לצורך כך. ההיערכות לשימוש בתת הקרקע בהיבטים המדינתיים חורגת ממנדט הוועדה, אך בחרנו להציגה בפרק קצר, בנפרד. בכל מקרה מומלץ לשלב במענה את המערך האזרחי (הפרטי והציבורי, כאחד). קיים ידע רב בנושא במגזר הפרטי ויש להיערך לפתרון, לא רק בהיבטים הביטחוניים. מומלץ לגבש מדיניות סדורה בהליכי התכנון הסטטוטוריים ולתקצבה בהתאם, במקביל למתן מענה לצרכים שוטפים של תשתיות ומוסדות חיוניים, עם מינימום פגיעה באוכלוסייה האזרחית.

#### ● בניית מערך ותהליך ניהול סיכונים מקצועי ועצמאי כקו שני

הוועדה ממליצה, בדומה לקיים במגזר העסקי, להקים מערך ייעודי שיבצע ניהול סיכונים כולל בצה"ל ו/או במשרד הביטחון, ויטמיע תפיסה וכלים של ניהול סיכונים לתהליכי בניין הכוח המרכזיים כשגרת עבודה. כיום ניהול הסיכונים מתבצע בתוך גופי התכנון, ונכון לפתח מתודה של ניהול סיכונים עצמאי הפועל על בסיס תוכנית עבודה ומחובר לתהליכי בנין הכוח המרכזיים של צה"ל ולתהליכים המרכזיים בתוכנית העבודה המטכ"לית.

**אנו ממליצים לבחון הקמה של גוף עצמאי לטובת נושא זה, לצד מבקר צה"ל ומבקר המערכת, תחת הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון.**

מערך ניהול הסיכונים יכלול את הנושאים הבאים:

- בניית אסטרטגיה ותוכנית עבודה שנתית ורב שנתית לזיהוי וצמצום הסיכונים בבניין הכוח בצה"ל ובמשרד הביטחון.
- הגשת חוו"ד מקצועית בצמתי החלטה של תהליכים משמעותיים, תוך הצגת הסיכונים העיקריים והדרישות הנוספות על מנת לצמצם את הסיכונים.
- בעת יציאה לתהליך התעצמות או שינוי משמעותי - ניתוח והצגת הסיכונים והדרכים לצמצומם.
- מוכנות לתפניות ותרחישי קיצון - הובלה, ניתוח והצגה לראשי המערכת של מגוון תרחישי קיצון הוליסטיים מכל עולמות התוכן, שעלולים להתקיים (גם אם בסבירות נמוכה) תוך ניתוח



ההשלכות במקרה של התממשותם, והצגת ההמלצות שיש ליישם מראש כדי להיות מוכנים לתרחישים אלו.

גוף ניהול הסיכונים יהיה שותף מלווה בכל הצירים המרכזיים בצבא ובמשרד הביטחון, יחווה דעתו כ"צוות אדום" באופן שוטף ויביא חשיבה שונה ועצמאית לתהליכי העבודה. הוועדה מדגישה שלא מדובר בגוף איפכא מסתברא, אלא גוף המהווה חלק אינטגרלי וחשוב בתהליך.

לעומד בראשו של גוף זה לא תהיה סמכות החלטה וכל ההחלטות יישארו בדרג הפיקודי בלבד. תפקיד המערך יהיה "להרים דגלים" לרמטכ"ל, למנכ"ל, לשר הביטחון ולמטה הכללי (הכוונה כמובן אינה באירועים מבצעיים).

לצד כל היתרונות המשמעותיים של גוף ניהול הסיכונים, יש לוודא כי הקמתו לא תגרום לפגיעה משמעותית ביכולת של צה"ל ומשרד הביטחון להגיב במהירות ובגמישות אל מול הסביבה הדינמית והמבצעית שבה הוא פועל, ולוודא שה-"קו הראשון" (הדרג הפיקודי) לא מוריד מעצמו את האחריות לניהול הסיכונים ברמתו ולא מתעכב בשום צורה בעקבות קיומו של גוף ניהול הסיכונים.



## המצב המאקרו-כלכלי ותקציב מערכת הבטחון

**כלכלה חזקה צריכה ביטחון, ולביטחון דרושה כלכלה חזקה. האיזון המתבקש הינו בין "איכות החיים", לבין "החיים עצמם".**

### סקירה מאקרו כלכלית

המשק הישראלי נכנס למלחמת חרבות ברזל מנקודת מוצא של עוצמה כלכלית שנבנתה בשנים שקדמו למלחמה. קצב הצמיחה של התוצר הואץ לאחר מגפת הקורונה תוך התחזקות ענפי המשק המתקדמים וירידה חדה באבטלה. היצוא הואץ וכן תנועות ההון לישראל דבר ששיקף את אמון השווקים הבינלאומיים בישראל. יחס החוב/תוצר ירד באופן חד וחזר לרמתו טרם המגפה, והיקף יתרות המט"ח של המדינה עלה לרמה גבוהה, גם במונחים בינלאומיים. על התמונה החיובית, שהצטיירה ממרבית האינדיקטורים הכלכליים, האפילה האצת האינפלציה ב-2023, שחיבה מדיניות מוניטרית מרסנת שמיתנה את הצמיחה, וההשלכות של המצב הגיאופוליטי והפנימי שערערו את היציבות הכלכלית. המלחמה שפרצה בסוף 2023 האטה את הפעילות המשקית, תוך הטלת נטל כבד על תקציב המדינה. השפעת המלחמה צפויה להימשך לתוך שנת 2025, אם כי העצימות תיקבע בהתאם להסכמים שיחתמו ויחזיקו מעמד, או לא, בצפון ובדרום וכמובן בהתאם להתפתחות העימות מול איראן. לאור מצב זה, התחזיות של בנק ישראל לגידול התוצר נמוכות יחסית - 0.5% בלבד בשנת 2024 ו-3.8% בשנת 2025. מרבית הפגיעה בתוצר נוצרה בעקבות גיוס המילואים, מגבלות ועיכוב בכניסת פועלים פלסטינים ועובדים זרים, הנדרשים בעיקר לענפי הבנייה והחקלאות, ופגיעה בכושר היצור, בתיירות הנכנסת ובמסחר, בעיקר באזורים המאוימים. החל מהרביע השלישי של שנת 2024 מצביעים המדדים על התאוששות בפעילות המשקית, יחד עם זאת, רמת התוצר עדיין נמוכה משמעותית מזו שהייתה טרם המלחמה.

שוק העבודה ממשיך להיות הדוק במיוחד מול היקף המילואים והמחסור בעובדים בענף הבניין. שיעור המשרות הפנויות גבוה ובמקביל שיעור האבטלה נמוך במיוחד מה שפועל לעליית השכר הממוצע במשק. לחצי השכר כמו גם מגבלות ההיצע הובילו לעליית מחודשת של האינפלציה במהלך 2024 אל מעבר לתחום היעד, דבר שמקבע את המדיניות המוניטרית המרסנת לשנה הקרובה ומונע את ירידת הריבית.

העלייה בהוצאות הממשלה מה-7/10 בשל המלחמה, הירידה בהכנסות ממיסים (גם היא פועל יוצא של המלחמה), והגידול בהוצאות הריבית, העלו את הגירעון בתקציב המדינה לשנת 2023 ל-4.1% ואת הגירעון הצפוי לשנת 2024 לכ-7.5%. יעד הגרעון ל-2025 נע בשלב זה בין 4.4% ל-4.9%, בהתאם להתמשכות המלחמה וההיקף התקציב הסופי שייקבע, בתוספת המלצת "ועדת נגל". החוב הציבורי צפוי לעלות לרמה של כ-68% תוצר ב-2024 ולכ-69% תוצר ב-2025. עלייה מתונה ככל האפשר בשיעור החוב ב-2025 והתכנסות אמינה לתוואי מתייצב, ולאחר מכן יורד, של החוב בשנים העוקבות, תוך מתן מענה מלא לצרכי הביטחון ההכרחיים והימנעות מלקיחת סיכונים בטחוניים, ובמקביל יצירת מנועי צמיחה חדשים במסגרת התקציב, חיוניים לחוזקה ותדמיתה הכלכלית של ישראל.



במהלך השנה הורידו חברות דירוג האשראי את הדירוג הישראלי (בין 2 ל-3 רמות) ופרמיית הסיכון על האג"ח הישראליות עלתה, בעיקר לאחר כניסת איראן לעימות ישיר מול ישראל. התפתחויות אלו אינן משקפות את המצב הכלכלי בישראל, שעל אף הזעזוע בשנים האחרונות עדיין עומד על יסודות חזקים, אלא את הערכות הגופים והשווקים הבינלאומיים לגבי המצב הביטחוני ואי היציבות של ישראל והשפעתם על הכלכלה. יש לקוות כי עם סיום המלחמה והתבססות הצמיחה מחדש ישובו מדדים אלו במהירות לרמה המתאימה לאפיון הכלכלי החזק של המשק הישראלי.

לסיכום חלק זה, הנתונים הכלכליים המרכזיים מצביעים על חוסנו של המשק הישראלי ועל יכולת עמידתו. השקל הוא עדיין אחד המטבעות החזקים בעולם, הבורסה משגשגת ומגיעה לשיאים חדשים, התעסוקה בהיקף מלא, ההשקעות והיצוא חוזרים למגמת צמיחה ונראה כי המשק הישראלי חוזר ליהנות מאמון גבוה.

יחד עם זאת, הכלכלה הישראלית היום משולה לאדם הצולח תוואי דרכים מסוכן. מדיניות כלכלית נכונה ואי התממשותם של תרחישים חמורים, הנובעים מהתפתחות המלחמה ומכיווני ההמשך שלה, יאפשרו בעתיד חזרה אל המשך הצמיחה המהירה של המשק. מאידך, הסיכונים הרבים יכולים להוביל לנפילה מהירה וחדה במצב הכלכלי. בין הסיכונים העומדים בפני המשק ניתן למנות את האפשרות של התעצמות המלחמה והתמשכותה ובמיוחד את הרחבת העימות מול איראן. בנוסף, קיים חשש מביצוע מדיניות פיסקאלית ללא ההתאמות הנדרשות ומאי יציבות גיאופוליטית, מקומית ועולמית. כל אלה עלולים לפגוע בפעילות המאקרו כלכלית של ישראל. מדיניות כלכלית אמינה ושקולה, פיסקאלית ומוניטרית, יחד עם צעדים בוני צמיחה, לצד חיזוק בטחונה של ישראל ויצירת הבנה עולמית לחוסן הביטחוני של המדינה, הינם הכרחיים לצורך צליחת התקופה הנוכחית והתאוששות שתכלול חזרה לפעילות מלאה של המשק ולאיתנותו.

### **תקציב הבטחון - רקע**

תקציב הביטחון של מדינת ישראל הוא אחד ממרכיבי התקציב המרכזיים של המדינה ומשמש נדבך חיוני בשימור הביטחון הלאומי והחוסן האסטרטגי של ישראל. לצד תפקידו המרכזי בהגנה על המדינה מפני איומים חיצוניים ופנימיים, לתקציב הביטחון השפעות כלכליות רחבות היקף על המשק הישראלי, מעבר לעצם קיומו והחלק המרכזי שלו בצד ההוצאה על תקציב המדינה, הכוללות תרומה ישירה לתוצר הלאומי ויצירת השפעות עקיפות על תחומים רבים ומגוונים כגון: תעסוקה, חדשנות ויזמות טכנולוגית, יחסי החוץ של ישראל ושיתופי הפעולה עם מדינות ידידותיות ועוד. הבנת ההשפעה הכוללת (כולל המאקרו-כלכלית) של תקציב הביטחון היא קריטית לניהול נכון של המשאבים הציבוריים ולתכנון האסטרטגי הלאומי. מצד אחד, השקעה בביטחון חיונית ליציבות הכלכלית והחברתית, אך מצד שני, ההוצאה הביטחונית באה על חשבון משאבים בתחומים אזרחיים כמו חינוך, בריאות ותשתיות אזרחיות.

**בפרק זה נסקרים המלצות הוועדה והאיזון שהיא מציעה בין הצורך בביטחון לבין החובה לשמור על משק חזק ותחרותי, כל זאת תוך מימוש התובנות השונות של חברי הוועדה וסיכום העבודה בראי התקציב שנדרש להבטחת הביטחון, תוך שמירה על איתנותה של הכלכלה הישראלית.**



הוועדה ערה לעומס הגבוה שמטיל תקציב הביטחון על המשק, וביתר שאת לאחר יותר משנה של מלחמה, ולאי הוודאות הגדולה ביחס להיקף האיומים על מדינת ישראל והלו"ז להתממשותם, כפי שמפורט בפרק איום הייחוס.

בכל דיוניה עמדה לנגד עיני חברי הוועדה המשמעות של האחריות הפיסקאלית לצד בטחון מדינת ישראל. חשוב להדגיש שהם שזורים זה בזה, במיוחד לאור התמורות הגלובאליות של מרוץ החימוש העולמי, לצד השינויים הגיאוגרפיים-אסטרטגיים, המתרחשים לנגד עיננו, כולל בזמן שהוועדה מתכנסת ומחברת את המלצותיה.

הוועדה מאמינה שמצד אחד חשוב מאוד להתמקד ולצמצם את "לקיחת סיכונים", לכן התוספת המומלצת לביטחון אליה הגענו היא הכרחית בשנים הקרובות, אך מאידך נדרשת גם הסתכלות ארוכת טווח, כולל "ניהול סיכונים", ומדיניות ריסון הוצאות ברמה הלאומית, לאורך העשור הבא.

תקציב הביטחון הוא מרכיב מרכזי בתקציב המדינה, וככזה הוא מציב כמובן אתגרים כלכליים מורכבים, המשפיעים על הקצאת המשאבים הלאומיים, על היציבות הפיננסית, ועל צמיחת המשק לטווח הארוך. להלן פירוט חלק מהאתגרים המרכזיים, כפי הוצגו לוועדה על ידי משרד האוצר ובנק ישראל:

#### • תחרות על משאבים ציבוריים

הוצאה ביטחונית גבוהה גורעת נתח משמעותי מתקציב המדינה, והיא באה על חשבון השקעות בתחומים אזרחיים כמו בריאות, חינוך, תשתיות ורווחה. מדינת ישראל מתמודדת עם צרכים גוברים במערכת החינוך, הבריאות והרווחה, בעיקר עקב הגידול הדמוגרפי והעלייה בתוחלת החיים. תקציב ביטחון גדול מונע העברת משאבים מספקת לתחומים אלו, וכתוצאה מכך נוצר פער בין הביקוש לשירותים לבין היכולת לספקם. השקעה לא מספקת בתשתיות תחבורה, מים ואנרגיה מקשה על פיתוח המשק ומגבילה את היכולת של ישראל להתחרות בכלכלה הגלובלית.

#### • השפעות מאקרו-כלכליות

הוצאה ביטחונית גבוהה מייצרת לחצים כלכליים המובילים להשפעות שליליות על המשק כולל לחץ אינפלציוני. תקציב ביטחון גדול מגביר את ההוצאה הציבורית, מה שעשוי להוביל לעלייה בביקושים המקומיים וללחצים אינפלציוניים הפוגעים בכוח הקנייה של הציבור. אלו, מגדילים את אי הוודאות, ומייצרים אי-שוויון כלכלי גבוה יותר. הוצאות ביטחון בלתי מתוכננות, כגון אלו הנדרשות בתקופות חירום, מלחמות, או מבצעים צבאיים, מגדילות את הגירעון התקציבי של המדינה, מה שמוביל לצורך בגיוסי חוב נוספים ופגיעה ביציבות הכלכלית. עלייה בהוצאות הביטחוניות עשויה לעיתים לחייב הגדלת מיסים, או הפחתת תקציבים בתחומים אזרחיים, מה שעלול לפגוע בצמיחה הכלכלית ולהכביד על משקי הבית והמגזר העסקי.

#### • חוסר יעילות בשימוש במשאבים

מערכות הרכש הביטחונית, מתנהלות מול ספקים רבים, ובנוסף פיתוח טכנולוגיות חדשות ורכישות אמל"ח מתקדמות, עשויות להיות יקרות ולא תמיד יעילות, במיוחד בשעת חירום. במהלך ההתנהלות נוצרת לעתים חפיפה בין פרויקטים של זרועות שונות במערכת הביטחון, מה שעלול להוביל לניצול לא יעיל של התקציב.

- **תלות בייצוא ביטחוני ושווקים זרים**

הייצוא הביטחוני מהווה מרכיב משמעותי במאזן הסחר של ישראל, אך הוא תלוי במידה רבה בביקוש העולמי ובמערכות היחסים המדיניות. ישראל מתמודדת עם תחרות גוברת מצד מדינות כמו סין, טורקיה, האמירויות ודרום קוריאה, המציעות אמל"ח במחירים נמוכים בהרבה ובלוחות זמנים מהירים, גם אם בביצועים נחותים לעיתים. מרכזיות הייצוא הביטחוני הופכת את המשק הישראלי גם לפגיע לתנודות בביקוש העולמי לאמל"ח, הנגרמות משינויים פוליטיים או כלכליים. מדינות יעד רבות מטילות רגולציות קפדניות על רכישת נשק, ולעיתים ייצוא ביטחוני עלול להתעכב או להתבטל בשל לחצים דיפלומטיים (גם בתוך ישראל).

**לצד כל אלה, בל נשכח כי ביטחון יציב מאפשר לכלכלה לפעול בסביבה פחות מאוימת. יציבות זו מחזקת את אמון המשקיעים המקומיים והבינלאומיים במשק הישראלי ומאפשרת הפחתה בעלות גיוס ההון.**

**כמו כן קיימות תועלות חיוביות נוספות למשק מההוצאה הביטחונית. בין תועלות אלה ניתן למנות:**

- **תעסוקה רחבת היקף במגזר הביטחוני והציבורי:**

תקציב הביטחון מספק תעסוקה למאות אלפי עובדים במגזר הציבורי, בצה"ל, ובמערכות הנלוות והתומכות. התעשיות הביטחוניות הגדולות והמובילות של ישראל, רפאל, תעשייה אווירית ואלביט, לצד התעשיות הבינוניות, הקטנות וחברות ההזנק, מעסיקות עשרות אלפי עובדים במגוון תחומים. תעסוקה זו תורמת משמעותית לצמצום האבטלה ולהגברת הביקושים במשק, ובמקביל, בעיקר בעת צמיחה מהירה ושיעור אבטלה נמוך, למחסור בעובדים במקומות עבודה ולהעמקת לחצי השכר. הכלל, היקף התעסוקה במערכת הבטחון, מהווה תחרות על כ"א איכותי מול המשק הפרטי.

- **חדשנות טכנולוגית וצמיחה כלכלית:**

הוצאות הביטחון בישראל מובילות לחדשנות טכנולוגית בתחום האמל"ח, הסייבר, והטכנולוגיות הדואליות, כולל בטכנולוגיות בסיסיות. טכנולוגיות שפותחו במימון תקציב הביטחון, כגון ראייה ממוחשבת (שאפשרה את פיתוח הנשק המדוייק), לוויות, מערכות AI ושבבים מתקדמים, הפכו למנועי צמיחה גם במגזר האזרחי. טכנולוגיות סייבר (בעיקר הגנתיות) שפותחו לצרכים ביטחוניים הפכו לתשתית קריטית עבור סטארט-אפים ישראליים מצליחים.

- **השפעה על מאזן הסחר והייצוא:**

התעשיות הביטחוניות תורמות באופן משמעותי לייצוא הישראלי, עם הכנסות של מיליארדי דולרים בשנה ממכירת אמל"ח וטכנולוגיות ביטחוניות למדינות ברחבי העולם. הייצוא הביטחוני מחזק את מאזן הסחר של ישראל ומגדיל את הכנסות המדינה במטבע חוץ, מה שתורם לחוסן הכלכלי והפיננסי של המשק, לצד חיזוק מעמדה הבינלאומי של ישראל ביצירת שת"פים עם מדינות ידידותיות שכמהות להיחשף לטכנולוגיות הישראליות המתקדמות.



• **ההשפעות העקיפות של תקציב הביטחון על המשק:**

תקציב הביטחון כולל גם השקעות בתשתיות אסטרטגיות, כמו מערכי תחבורה, חשמל ותקשורת, ותשתיות חירום, שחלקן מספקות גם תועלות כלכליות ישירות ועקיפות למשק האזרחי.

השירות בצה"ל ובמערכות הביטחון, לצד העלות המשקית והכלכלית של שרות החובה, מקנה לאוכלוסייה הצעירה כישורים טכנולוגיים ומנהיגותיים גבוהים, שמהווים בהמשך מנוע צמיחה למשק האזרחי. יוצאי היחידות הטכנולוגיות המובילות, אך לא רק הם, משתלבים במשק הישראלי ובהייטק בתפקידים בכירים, בונים חברות הזנק מובילות ומקדמים את מעמדה של ישראל כ"סטארט-אפ ניישן".

**השלכות מלחמת חרבות ברזל על תקציב הביטחון**

מלחמת חרבות ברזל הביאה להגדלה משמעותית בהיקף הוצאות הביטחון, אשר צפויות להיות גבוהות מהרמה ערב המלחמה גם בטווח הבינוני והארוך. זאת, לאחר שנים של ירידה בשיעור ההוצאה הביטחונית כאחוז מהתוצר מחד, לצד גידול ריאלי בהוצאות הביטחון, דבר שהתאפשר (ואפשר) בזכות שנים של שגשוג כלכלי, תחושת ביטחון וצמיחה בכל רכיבי התוצר ובפרט בצריכה הפרטית, בהשקעות ובייצוא של ענף ההייטק.

הועדה מניחה כי הכנסת תאשר את התקציב לשנת 2025, שכבר אושר בממשלה (כמפורט לעיל), בתוספת התקציב שהוועדה ממליצה עליו להתעצמות. הנחת היסוד של הוועדה (כפי שנקבע בהנחת תקציב המדינה המוצע כעת) הינה כי המלחמה העצימה בצפון הסתיימה עד סוף 2024, בעוד הלחימה ברצועה תמשך לאורך שנת 2025, רם כי בעצימות נמוכה משמעותית מהלחימה במהלך 2024. הוצאות המלחמה הסופיות בגין מבצע "חיצי הצפון" עדיין לא סוכמו בין האוצר לבין הביטחון והוועדה לא מתייחסת אליהם בשלב זה. הם יתווספו במהלך 2025 לכל סכום שמופיע בהמלצותינו, בהתאם לסיכום בין המשרדים.

הבטחת צרכי הביטחון של ישראל היא קריטית להשבת תחושת הביטחון של אזרחי המדינה, להעצמת אמון הציבור ולהפחתת אי הוודאות הנדרשת לביצוע השקעות במשק, ככלל ובפרט של משקיעים זרים. אנחנו מעריכים כי סיום המלחמה, באופן שילווה בהורדה זמנית של הסיכון הביטחוני שהיה גלום בהתעצמות החמאס והחיזבאללה, יסייע להפחתת פרמיית הסיכון של המשק ולהתאוששות הכלכלית. מאידך, הפיכת העימות עם איראן למרכזי, ישיר וגלוי תפעל ככל הנראה להגדלת פרמיית הסיכון ותפגע בכלכלה הישראלית.

עלייה פרמננטית בהוצאות הביטחון תייצר נטל פיסקלי חדש שעלול להעיב על הפעילות הכלכלית. סיכון מרכזי הנשקף מהגדלת ההוצאה הביטחונית הוא תהליך של היזון הדדי שבמסגרתו הגדלת החוב, או הצעדים שינקטו לצורך מימון ההוצאה הביטחונית יאטו את צמיחת המשק, יפגעו בצריכה הפרטית ובשירותים האזרחיים והחברתיים ויפגעו ביכולת לייצר ואז להפחית באופן מתמשך את יחס החוב לתוצר, מה שבתורו יקשה על הקצאת משאבים למערכת הביטחון, יביא לפגיעה נוספת בכלכלה וחוזר חלילה (עיקרון הספירלה).

השאירה לייצוב והפחתת יחס חוב תוצר עם סיום המלחמה, חשובה מאד להבטחת היציבות הכלכלית, הורדת פרמיית הסיכון של המשק ושמירה על ארגז כלים פיסקלי ("עומק לוגיסטי" כלכלי) באם





יתממש אירוע ביטחוני נוסף ו/או אירוע קיצון (כגון מגיפה, רעידת אדמה וכדומה), אשר ידרשו שוב ממדינת ישראל להקצות משאבים עצומים להתמודד עם האירוע, וכן היא חשובה כדי לצמצם את תשלומי הריבית של הממשלה ולפנות מקורות לשימושים אזרחיים וביטחוניים. **יחד עם זאת, שיעור ההפחתה, לאחר סיום המלחמה אמורים להישקל גם בהתאם לצרכי הביטחון.**

מאחר והגירעון המתוכנן נמצא כיום ברמה גבוהה יותר מזו שהייתה לפני המלחמה, תידרש צמיחה נאה לצד ריסון פיסקלי כדי לייצב את יחס החוב לתוצר ולהתחיל תהליכים להפחתתו. חברי הוועדה סברו כי חייבים להגדיל את תקציב הביטחון, בהשוואה לתקופה טרום המלחמה, אך לעשות זאת באופן מבוקר ופרוס על פני השנים. הגדלת התקציב חייבת לאפשר את מוכנות צה"ל מול אתגרי הביטחון בגבולות, במעגל הראשון **ובמיוחד מול איראן במעגל השלישי** ואת הצורך להגיע מוקדם ככל שניתן לשיקום כוחו של צה"ל. **האתגר המרכזי שעמד בפני הוועדה, בהיבט התקציבי, היה לאזן בין הצרכים השונים, כך שיתקבל מענה ראוי לאתגרי הביטחון, תוך שמירה על היציבות הכלכלית והמשך הצמיחה של המשק.**

בכל מקרה, הגדלת תקציב הביטחון עליה המלצנו מתכתבת עם ההתמודדות מול תרחישי הייחוס שנקבעו, באופן מדוד, על מנת כדי לא לייצר נזקים כלכליים, שיפגעו בסופו של דבר גם ביכולת להקצות משאבים חזרה לביטחון ויובילו להתדרדרות כלכלית. ראוי להדגיש כי בסיום המלחמה משימת העל תהיה לאפשר ככל הניתן למשק לחזור ולצמוח בהתאם לפוטנציאל הצמיחה הגלום בו, לצד הבטחת הביטחון הרצוי והנדרש לאזרחי המדינה. חשוב להעדיף ככל הניתן מקורות פרמננטיים להגדלה של תקציב הביטחון, ככל שיוחלט עליה, שאינם מגדילים בהרבה את נטל החוב. במקביל, חשוב לוודא כי הרכב המקורות יהיה כזה שימנע ככל הניתן השפעות שליליות על הפעילות הכלכלית בהשוואה למקורות אחרים (הרחבה על המקורות האפשריים והמלצה על הדרך הנכונה מופיעה בהמשך הפרק).

**בהקשר זה חשוב להדגיש כי קיימת עלות כלכלית נוספת, שצפויה להתלוות לעליית תקציב הביטחון, מעבר לעלויות התקציביות הישירות. זו נוגעת להקצאת זמנם של האזרחים לשירות צבאי, בסדיר, במילואים ובקבע. לאור המחיר הכלכלי הכבד הכרוך בכך הן לפרט והן על צמיחת המשק, יש להמעיט ככל האפשר את הכבדת נטל שירות המילואים ולהעדיף במקומו את השימוש בחיילי חובה (מומלץ גם לבנות מנגנונים לתמרוץ ולייעול השימוש במשאב יקר זה ולנצל את האפשרות לשחרור מוקדם היכן שאפשר). לאור זאת, יש לפעול למאמץ מוגבר להגדלת משפך הכניסה לשירות הצבאי, שתאפשר הקלת הנטל על המשרתים ותשפיע בעתיד גם על המשק על ידי שילוב אלו שהצטרפו לשירות בשוק העבודה (פירוט בנושא מופיע בפרק כוח האדם).**





## ההמלצות התקציביות של הוועדה

תהליך גיבוש ההמלצות כלל דיונים מעמיקים, כולל התייחסות לאיום ותרחיש הייחוס שהומלצו על ידינו בפרקי הפתיחה, ולשינויים הנדרשים בתפיסת ההפעלה ביבשה כפי שפורטו לעיל. חברי הוועדה בחנו את נקודת הפתיחה טרום המלחמה, ההשתנות במלחמה והיעדים המומלצים לבניין הכוח של צה"ל לעשור הקרוב.

הוועדה העמיקה בבחינת גודלו של צה"ל, בדגש על סד"כ היבשה, החימושים, וההגנ"א, טרום המלחמה למול יעדי הגידול המומלצים כפי שהוצגו על ידי צה"ל, לצד שיטות הרכש והמימון. בקשות צה"ל נבחנו בהתאם למיקודים שהוועדה בחרה למול הפרמטרים של: יכולת מימוש ההתעצמות בשנות התר"ש הרלוונטיות, היכולת התקציבית ויכולת המימוש בתעשיות.

**נושאי המיקוד בהם ממליצה הוועדה להשקיע את עיקר התוספת התקציבית המומלצת, בשקלים:**

- ההון האנושי
- מעגל שלישי
- הגנ"א
- הגנה בגבולות ותת"ק
- מלאים, חזרה לכשירות וחיזוק התמרון
- עצמאות חימושית, תשתיות קריטיות וחיזוק העליונות הטכנולוגית
- אחר (תקשוב, מודיעין, סייבר ועוד)

לאחר מעבר על מגוון רחב ("ביג דאטה") של נתוני תקציב והתעצמות, שהועברו לוועדה על ידי מערכת הביטחון, האוצר והתעשיות הרלוונטיות, וקיום דיוני עומק רבים, **ממליצה הוועדה על וקטור תקציבי מוגדר וברור, כתוספת בכל שנה בעשור הקרוב להתעצמות ובניין כח (בנוסף לוקטור התקציבי שהוסיף ראש הממשלה, בתחילת 2024, לפני הקמת הוועדה).**

צה"ל הציג לוועדה סל דרישות התעצמות מנומק ומפורט בהיקף גדול מאד, בשלוש רמות: "בסיס הכרחי", "זמן קסם", "צה"ל במיטבו". בנוסף, הציג צה"ל דרישה לתקציב רב-שנתי של "בט"ש מוגבר" במתווה יורד. הדרישה נובעת מלקחי אוקטובר 2023 ומההבנה ששיטת ההגנה בגבולות תשתנה מהותית ושהיקף הבט"ש שיידרש, על מנת לספק לאזרחי ישראל את הבטחון הראוי, יגדל משמעותית. הוועדה הגיעה למסקנה שעמידה במלוא הדרישות של צה"ל, בהתעצמות ובבט"ש, **אינה אפשרית (כולל הגעה למה שצה"ל מכנה "בסיס הכרחי")**, בגודל הכלכלה הישראלית בעת הזו, על מנת למנוע הידרדרות כמו זו שאפיינה את המשק לאחר מלחמת יום כיפור.

בדיוני התקציב לשנת 2025 סוכם, על ידי ראש הממשלה ושר האוצר, תקציב שכולל 16 מיליארד ₪ לבט"ש מוגבר, ונקבע כי היקף התקציב הנוסף להתעצמות ייסגר סופית, רק לאחר המלצות הוועדה (בהיקף שבין 0 ל-21 מיליארד ₪).





הוועדה סבורה שבשנת 2025, באופן חריג, הנובע מהעובדה שבשנה זו עדיין נאלצת הכלכלה לממן חלק גדול מהוצאות המלחמה וקיים חוסר וודאות גדול על היקף הלחימה בצפון ובדרום, ניתן להקצות סכום נמוך יותר מהנדרש להתעצמות, **למרות הצורך הגדול**. הוועדה סימנה סכום תוספתי להתעצמות בשנת 2025 ובנוסף המליצה שחלק מהתוספת שהומלצה להתעצמות בשנה זו, יבוא מהסטה של חלק מהתקציב שאושר לבט"ש המוגבר.

מודגש שבכל הקשור לאתגר המרכזי העומד לפתחנו, המוכנות למלחמה רחבה מול איראן, המליצה הוועדה על הקצאת מלוא התקציב הנדרש ב-2025, כשהוא מוגבל רק על ידי יכולת המימוש בתעשיות.

**לאור זאת, הוועדה ממליצה על תוספת של 9 מיליארד ₪ להתעצמות ב-2025, כאשר 3 מיליארד מהתוספת יגיעו מתוך 16 המיליארד ₪ שאושרו לבט"ש המוגבר, שיעמוד לאחר ההסטה על 13 מיליארד ₪, ו-6 מיליארד יגיעו כתוספת מתקציב המדינה.**

**הוועדה ממליצה לאחד את התוספת המומלצת להתעצמות ולבט"ש מוגבר גם בווקטור התקציבי שהומלץ לעשור הקרוב. המלצת הוועדה להיקף ההתעצמות המינימלי, בכל שנה, מתוך הווקטור האחד, מפורטת בהמשך.**

וקטור ההתעצמות התקציבי הרב-שנתי, שהוועדה ממליצה עליו לעשור הקרוב, לוקח בחשבון את ההתעצמות שכבר קיימת בתקציב הבסיסי, כולל הפרוייקטים הביטחוניים המיוחדים, בהיקף של 40 מיליארד שקל לעשור, ואת התוספת התקציבית להתעצמות, שכבר אושרה בסך 82.4 מיליארד שקל לעשור.

הוועדה התחשבה גם בניתוח התזרימי שהוצג לה ומדגישה שמעבר לווקטור התקציבי המוצע (במונחי תקציב שנתי), משרדי הביטחון והאוצר יסכמו עד סוף ינואר בכל שנה את היקף ההרשאות להתחייב (על חשבון שנים עתידיות), על מנת לנצל בצורה מיטבית את התקציב המוקצה ולהוזיל את מחירי ההתעצמות והרכש.

הוועדה מניחה שכבר בשנת 2025 ניתן יהיה להגדיל בפועל את היקף ההתקשרויות (ללא מימון בפועל) במספר מיליארדי שקלים.

**הוועדה ממליצה על סימון (צביעת) חלק מהפרוייקטים, שאושרו במסגרת התוספת להתעצמות, ובניית מנגנון בקרה, באמצעות ועדת מעקב חיצונית קבועה (מפורט בפרק התהליכים), על מנת לוודא שהתקציבים הללו יוקצו רק לנושאים תוספתיים אלו.**

הוועדה ממליצה שגם החלק התקציבי הלא מקושר מתוך תוספת רה"ם בסך 82.4 מיש"ח, ינוצל בהתאם לסדרי העדיפויות שקבעה הוועדה.

המספרים המוצגים הינם לפי מחירי שנת 2024 ומהווים תקציב נטו, ולא כוללים התייקרויות.





**וקטור ההתעצמות התוספתי שהוועדה ממליצה לעשור, והתפלגותו בהתאם למיקוד הוועדה:**

סה"כ (מיש"ח)	2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	
											מעג"ש
											גבולות
											הגנ"א
											כ"א
											עצמאות חימושית ועליונות טכנולוגית
											תמרון מלאים וכשירות
											אחר
	<b>12000</b>	<b>12000</b>	<b>12000</b>	<b>13000</b>	<b>15000</b>	<b>15000</b>	<b>15000</b>	<b>15000</b>	<b>15000</b>	<b>9000</b>	<b>סה"כ "וקטור ועדת נגל" (מיש"ח)</b>

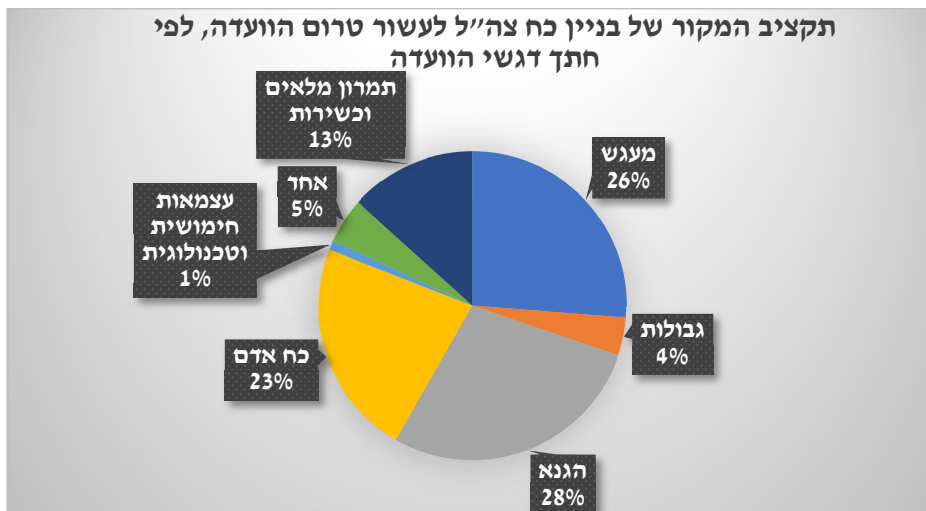
**תקציב הביטחון לעשור - המלצות הוועדה (מיליארדי ₪):**

ממוצע שנתי	2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025		
67.3	64.5	64.5	68.5	68.5	68.5	68.5	69.5	69.3	66.9	64.0	נק"ע תקציב הבטחון (כולל פרויקטים ביטחוניים)	תקציב הבסיס
6.2	0.0	0.0	0.0	7.4	7.5	7.5	10.0	10.0	10.0	10.0	תוספת בניין כוח שאושרה בעבר על ידי רה"מ	
6.1	8.1	7.8	7.5	7.2	6.9	6.2	5.4	4.8	4.1	3.0	תוספת מוערכת לאגף השיקום והמשפחות	
										5	תוספת מסוכמת לעלויות חיצו צפון	
										19	תוספת מסוכמת לעלויות מלחמת חרבות ברזל	
										13.0	תוספת בט"ש מוגבר 2025 (המלצה לעדכון האישור הנוכחי)	
										<b>114.0</b>	סה"כ תקציב הבטחון לשנה, טרום הוועדה	
<b>83.3</b>	<b>72.6</b>	<b>72.3</b>	<b>76.0</b>	<b>83.1</b>	<b>82.9</b>	<b>82.2</b>	<b>84.9</b>	<b>84.1</b>	<b>81.0</b>			
<b>13.3</b>	<b>12.0</b>	<b>12.0</b>	<b>12.0</b>	<b>13.0</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	<b>9.0</b>	הווקטור התוספתי של "וועדת נגל" להתעצמות ובט"ש מוגבר (החל מ-2026)	
<b>8.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>	<b>7.0</b>	<b>9.0</b>	<b>9.0</b>	<b>9.0</b>	<b>9.0</b>	<b>10.0</b>	<b>9.0</b>	המינימום להתעצמות מתוך הווקטור התוספתי	
<b>96.6</b>	<b>84.6</b>	<b>84.3</b>	<b>88.0</b>	<b>96.1</b>	<b>97.9</b>	<b>97.2</b>	<b>99.9</b>	<b>99.1</b>	<b>96.0</b>	<b>123.0</b>	סה"כ תקציב הבטחון לפי עמדת הוועדה	

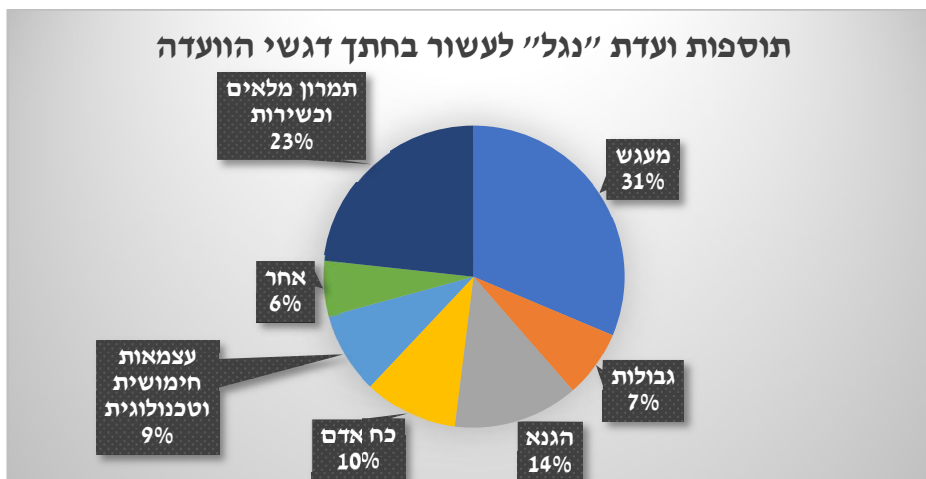




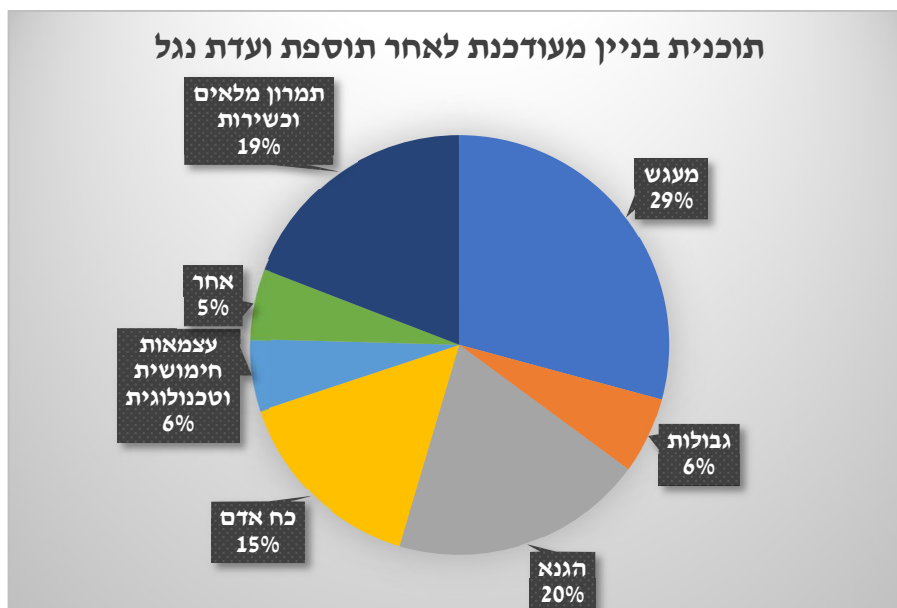
**להלן פילוח ההשקעות לעשור לפי המיקודים בראי הוועדה טרום המלצת ועדת נגל:**



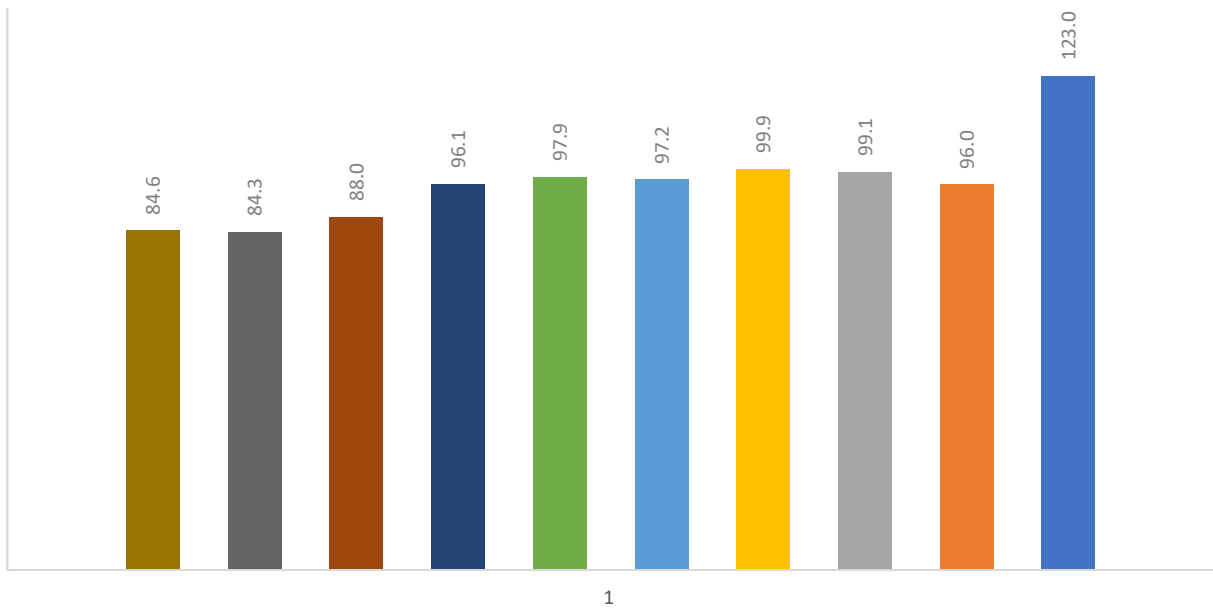
**להלן הפילוח של תוספת הוועדה בלבד**



**סה"כ מתוכלל**



## תקציב הבטחון נטו לעשור (מיליארדי ש"ח), לאחר תוספת "ועדת נגל" משנת 2025 עד שנת 2034



### בקרת נושאים ספציפים

הוועדה ממליצה לבנות מנגנון לבקרה הדוקה על חלק מנושאי ההתעצמות שניזונים מהתוספת התקציבית המומלצת על ידה, בהתאם לרשימה להלן (מנגנון הבקרה מפורט בהמשך הדו"ח):

נושא	#	נושא	#
■	15	■	1
■	16	■	2
■	17	■	3
■	18	■	4
■	19	■	5
■	20	■	6
■	21	■	7
■	22	■	8
■	23	■	9
■	24	■	10
■	25	■	11
■	26	■	12
■	27	■	13
■	28	■	14



פירוט נושאי האב לפי שנים ובהיקף של מיליוני ₪ **כתוספת "ועדת נגל"**, מפורט להלן לפי קטגוריות המיקוד של הוועדה. (בכוכבית סימון נושאים המומלצים לבקרת המשך ולעדיפות למימוש מתוך הסל האחוד עם הבט"ש).

**מעג"ש**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ מעג"ש
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**גבולות**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ גבולות
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**הגנה אווירית**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ הגנ"א
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**ההון האנושי**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ כ"א
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**תמרון מלאים וכשירויות**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ תמרון מלאים וכשירויות
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**אחר**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ אחר
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**העצמאות החימושית, תשתיות קריטיות וחיזוק העליונותה טכנולוגית**

2034	2033	2032	2031	2030	2029	2028	2027	2026	2025	סה"כ
■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	

**המקורות האפשריים למימון הגדלת ההוצאה לביטחון**

מתוך ההבנה והאיזון בין הצרכים הביטחוניים ובין האילוצים הכלכליים והרצון לאפשר למשק לחזור לתוואי צמיחה נאה, כפי שפורט לעיל, אזי לצד וקטור התוספות עליו המליצה הוועדה, הוועדה ממליצה כי לאחר תום המלחמה והחל משנת 2026, על המדינה לפעול לייצוב שיעור החוב מהתוצר ובהמשך שנות התר"ש, גם לפעול להפחתתו.



בהתאם לכך המליצה הוועדה שבשנת 2025 התוספת המומלצת על ידה לטובת ההתעצמות, בהיקף של 9 מיליארד ש"ח, תמומן באמצעות 3 מיליארד ש"ח שיוסטו מתקציב הבט"ש המוגבר שאושרו, ויתרת ה- 6 מיליארד ימומנו מתוך מסגרת תקציב המדינה שסוכמה ל 2025, כאשר המקור האפשרי הוא שימוש חלקי ברזרבה שסוכמה למקרה של פעילות ביטחונית עצימה יותר בשנה זו, לעומת התרחיש שסוכם. המלצה זאת תמנע, בשלב זה, חריגה מיעד הגירעון עליו הוחלט ל-2025 (עד 4.9%) וכן תייתר את הצורך לבצע הפחתות נוספות בתקציבי ההוצאות האזרחיות, או לחלופין להעלות את נטל המס ב-2025 מעבר למה שכבר הוחלט.

לשנים 2026 ואילך הוועדה כאמור ממליצה על וקטור רב שנתי של תוספות לתקציב הביטחון (להתעצמות ובט"ש מוגבר, מעבר לתוספת לשיקום ומשפחות שתיגזר מהחוק).

חשוב מאד כי ביחד עם אימוץ ההמלצות תקבע הממשלה גם את העקרונות הבאים:

- כמרכיב מרכזי במדיניות פיסקאלית אמינה ואחראית ייקבע כי תוואי שיעור החוב מהתוצר לשנת 2026 ואילך יתייצב תחילה, ובשנים שלאחר מכן חשוב לפעול להפחתתו.
- מובהר שככל שהצמיחה תהא גבוהה יותר, אזי חלק גדול יותר מהתוספות התקציביות יוכל "להיספג" בגידול ההכנסות שינבע מצמיחה זאת.
- עם זאת, על פי נתוני בנק ישראל בתרחיש צמיחה פוטנציאלי בשיעור של כ-3.5% כל שנה, עולה כי יידרשו ב-2026 ואילך כמה צעדים פיסקליים מרסנים למימון חלק מהגידול המומלץ בהוצאות, על מנת לאפשר לתוואי החוב להתייצב ובהמשך לפחות לאורך השנים (בתרחיש הבסיס ללא הפתעות ביטחוניות, או אחרות).
- בהתאם לכך הוועדה ממליצה לממשלה לאשר במקביל את המקורות שנדרשים לכך, בחלקם מתוך סל המקורות הפוטנציאליים, שהאוצר הציג לוועדה ובחלקם ממקורות נוספים, **וככל הניתן ללא הטלת מיסים נוספים, מעבר לאלו שנקבעו בשנת 2025**. סל המקורות כולל רכיבים בצד ההכנסות ובצד ההוצאות של תקציב המדינה, כאשר ברור כי לכל הצעה משמעותית כלכלית.

משרד האוצר הציג לוועדה, כאמור, סל מקורות פוטנציאלי למימון התוספות, אך הוועדה בחרה לא לתעדף בין המלצות האוצר, או לשנותן, בעיקר בשל מגבלות היכולת ומתוך הבנה כי האוצר ובנק ישראל רואים את מכלול התמונה הכלכלית ואת היכולת ליישם כל הצעה.

מעבר לאמור לעיל הוועדה ממליצה לפעול לייעול פעילות מערכת הביטחון לעדכן שיטות רכש, וכן על שורה של מהלכים להשגת מקורות פוטנציאליים וספים (פינוי קרקעות, הסרת חסמי תכנון, שימוש במכרזי BOT וכדומה), כפי שמפורט בפרק ייעודי לנושא.

לסיכום חלק זה, השמירה על תוואי חוב יציב בשנת 2026 ותוואי פוחת מוקדם ככל הניתן אחריה, הכרחית לשמירה על חוסנו הכלכלי והביטחוני של המשק. עקרון זה יאפשר את האיזון הנכון בין המענה הנדרש להבטחת הביטחון הלאומי כפי שנגזר מווקטור התוספות הכספיות עליו המליצה הוועדה, לבין ניהול מדיניות פיסקאלית אחראית ואמינה לאורך זמן.

## הסכם הסיוע עם ארה"ב - MOU

מדינת ישראל נהנית מהסכם סיוע נדיב מארה"ב, בשלושת העשורים האחרונים. היקף ההסכם הנוכחי, שיפוג באוקטובר 2028, הוא 38 מיליארד דולר (33 מיליארד FMF, ו-5 מיליארד BMD).

הוועדה מניחה שההסכם הבא יהיה זהה בגודלו ובכללי השימוש להסכם הקודם (למעט נושא ההמרות, שיבוטל סופית בשנה האחרונה להסכם הנוכחי, והצפי הוא שהוא לא ייכלל בהסכם הבא).

מכיוון שהתקציב ב-MOU הנוכחי מקושר כולו (וגם החלק הקטן שעדיין לא מקושר מתוכנן ומאושר כולו), הוועדה לא מצאה לנכון לעסוק בו, (למעט כמה המלצות להסטות משקלים למט"ח סיוע כמו ב-JLTV, שהתקבלו).

ההסכם הבא (שעדיין לא נחתם!) גם הוא מקושח כמעט בחמישים אחוז ולכן בשנים בהם מנדט הוועדה בתוקף, יכולת ההשפעה של הוועדה עליו נמוכה. יחד עם זאת, מצאנו לנכון להעלות מספר כיוונים והצעות החלטה חשובים.

- **חשוב מאד לחתום על הסכם סיוע חדש עם ממשל טראמפ. מעבר לחשיבותו המדינית וההצהרתית, הסכם ה-MOU משמעותי מאוד ביכולת צה"ל להצטייד בפלטפורמות מרכזיות, בדגש על מטוסים, מסוקים וחימושים. מעבר לכך, אם לא יחתם הסכם, תקציב הביטחון יצטרך לשאת בהוצאה הכבדה של החוזים שכבר נחתמו, על בסיס ההנחה שיהיה הסכם חדש.**

- מומלץ שה-MOU (חלק ה-FMF בתוכו, מכיוון שחלק ה-BMD מנוהל בכללים ברורים משלו) ישמש רק ובעיקר לנושאים המרכזיים עבורם הוא נבנה במקור ולהם הוא מיועד - פלטפורמות עיקריות וחימושים אמריקאיים. הפניית תקציבים להמרות, לדלק, לרשיונות תוכנה ולחומרים מתכלים גורמת למצב לא רצוי בו ישראל קונה חימושים ופלטפורמות, בין היתר גם כתוצאה מהמלצות הוועדה, **בשקלים**.

- מומלץ לא להתעקש במו"מ שייפתח בקרוב על החזרת ההמרות, זה אמנם יעזור לתקציב השקלי, אבל יפגע ביכולת לנצל את התקציב לייעודו הנכון ויגרום למתח מיותר מול צוות המו"מ האמריקאי, במיוחד בתקופת הנשיא טראמפ.

לקראת פתיחת המו"מ, מומלץ להפיק לקחים ולהיעזר לשם כך בותיקי המו"מ הקודם על מנת ללמוד מלקחי העבר. מומלץ להתחיל את המו"מ כבר לקראת אמצע 2025 על מנת לסיימו בשאיפה לקראת בחירות האמצע בסוף 2026.

כמו כן, למרות האמור לעיל לגבי יכולת ההשפעה של הוועדה ביחס ל-MOU העתידי, הוועדה מצאה לנכון להעלות כמה נקודות הקשורות לפלטפורמות העיקריות הנוספות שמומלץ לרכוש בחציו השני של ה-MOU הבא, בדגש על פלטפורמות אוויריות.

## הרחבת הסד"כ האווירי - המלצה לרכש מטוסי קרב ומסוקי סער

הכוח האווירי של ישראל מהווה זרוע אסטרטגית שהוכיחה עצמה במשך השנים, וביתר שאת במלחמת "חרבות ברזל". זרוע זו מהווה מרכיב מרכזי במוכנות מול איראן ונכון לשמרה ולחזקה כחלק מהעוצמה הצבאית הישראלית.



במהלך השנה האחרונה החליטה הממשלה על רכש של שתי טייסות קרב: F, 15-F-35. לאור העדיפות הברורה בהמלצות הוועדה למוכנות למלחמה מול איראן, הועדה ממליצה להגדיל בהקדם את סד"כ המתדלקים האוויריים, גם בשקלים לאור המחסור בדולר סיוע בשנים הקרובות, על מנת לשפר את המוכנות מול אתגרי המעגל השני ובעיקר השלישי.

הוועדה ממליצה לרכוש בהקדם עוד טייסת מסוקי קרב, כחלק מהצורך לחזק את ההגנה בגבולות. **כפי שכתבנו לעיל, מנדט הוועדה הינו רק לעשור הקרוב**, לכן הדו"ח לא כולל המלצות ספציפיות על רכש נוסף של מטוסי קרב. יחד עם זאת, במסגרת הנושאים שיתוקצבו בחצי השני של תכנית הרכש ב-MOU הבא, חשוב לכלול דיון מעמיק והחלטות על סד"כ הקרב, שכן רכש מטוסים הינו תהליך ארוך ועתיר משאבים הדורש תכנון מקדים, כאשר משך הזמן מהחלטות למבצעות הוא כעשר שנים.

### המלצות כלליות:

- סד"כ מטוסי הקרב של ישראל מהווה מרכיב גורם מרכזי ועוצמתי בכוחו של צה"ל וביכולתו לבצע את משימותיו.
- היקף הסד"כ מצריך הנחיה מדינית, וכל שינוי בהיקף הכוחות מחייב אישור של ראש הממשלה והקבינט.
- הרכש המצומצם שבוצע בשני העשורים האחרונים, ביחס לעשורים הקודמים, מסיבות שונות, הביא למצב בו גיל מטוסי הקרב של מדינת ישראל הוא "המבוגר" ביותר מאז הקמתה. לדוגמא, מטוסי ה"בז" יחגגו בעוד שנתיים 50.
- רכש שתי הטייסות, עליו החליט הקבינט בשנה האחרונה, משפר מאד את המצב עד אמצע העשור הבא.
- על מנת לשמר את היקף הסד"כ ולא לרדת מתחת ל-"קווים האדומים" שנקבעו, נדרש יהיה כנראה לרכוש 2-3 טייסות קרב חדשות, שיגיעו לישראל ב-2035-2040. **ההחלטה תלויה כמובן גם בגודל הסכם הסיוע וגם בהיקף הסד"כ האווירי הלא מאויש.**
- **הוועדה ממליצה להתחיל לעסוק בסוגיה זו, באופן עקרוני, עוד טרם אישור הסכם הסיוע החדש, שצפוי להתחיל בשנת 2028, ולהחליט על היקף הרכש לאחר שיתברר היקף התקציב המדויק.**
- המלצה זו מתכתבת עם ההמלצה המרכזית בנוגע לשימוש בתקציבים שיגיעו כתוצאה מהסכם הסיוע והפניית עיקרם לפלטפורמות עיקריות, בעיקר אוויריות ולחימושים אוויריים וקרקעיים.
- דחית המהלך מהווה להערכתנו סיכון על שימור עוצמתו של צה"ל.
- ההחלטה על תמהיל מטוסי הקרב המאוישים והלא מאוישים, היא מהותית, גם בהיבט התקציבי וגם בהיבט היכולות המבצעיות.

### הרחבת רכש מסוקי הסער

- צה"ל קיבל החלטה להחליף את סד"כ מסוקי "היסעור" שהגיעו לישראל החל מסוף שנות ה-60, במסוקים חדישים מדגם CH-53K. העסקה כוללת רכש של 12 מסוקים.
- הוועדה מצביעה על פער משמעותי בהיקף סד"כ מסוקי הסער הכבדים הנדרש למשימות הטסת כוחות וציוד, מבצעים מיוחדים, חילוץ טייסים נוטשים ועוד.





- הועדה ממליצה לפעול להרחבת מסגרת העסקה.
- סד"כ זה, שישרת את צה"ל בארבעת העשורים הבאים, הוא תנאי למימוש היכולות המבצעיות של כוחות היבשה והכוחות המיוחדים.
- גם את ההמלצה הזו נכון לממש רק אחרי חתימת הסכם הסיוע הביטחוני הבא והבנת הסכומים שיעמדו לרשות צה"ל להתעצמות בפלטפורמות עיקרית. היקף הסיוע יכתיב כמובן את מספר המסוקים שניתן יהיה לרכוש (12-18).





## שקיפות, בקרה, וטיוב תהליכים

### מבוא

את תהליך בניית התוכנית הרב שנתית (תרי"ש) של מערכת הביטחון ככלל, ושל צה"ל בפרט, ואת הבקרה ההדוקה על מימושה, חשוב מאד להסדיר משלב התכנון, ועד לשלב המימוש, הבקרה והעדכון. לאורך כל שנות התרי"ש נדרשת התנהלות שקופה, שוטפת וצמודה, של גופי הביצוע מול הדרג המדיני ומול גופי הפיקוח והבקרה (מקצועית/מהותית, ותקציבית/ביצועית).

שלבי בניית התוכנית הרב-שנתית (ועדכונה) הוסברו לעיל בפרק נפרד וכוללים את הערכת המודיעין ותמונת המצב האסטרטגית, קביעת איום הייחוס, הגדרת ההישגים הנדרשים, הצגת החלופות ואישור פרטני של תוכנית העבודה למימוש.

המלצות הוועדה כוללות בניית תהליך מובנה ואינטראקטיבי בין הדרג המדיני והדרג הביטחוני, לבניית תמונת רוח של התוכנית והמענה שניתן לדגשי הדרג המדיני. במידת האפשר, תכלול תמונת הרוח את כלל הגופים הביטחוניים (למרות שמנדט הוועדה לא כלל את הטיפול בתוכניות שאר הגופים הביטחוניים, כגון: שב"כ, מוסד, נראה לוועדה נכון שלצד הצגת התרי"ש של צה"ל ומשהבי"ט, יוצגו גם התרי"שים והתוכניות השנתיות של הגופים האחרים).

לאחר אישור התרי"ש, ולאורך שנותיו, נדרש לבנות תהליך פיקוח ובקרה שוטפים על אופן יישום התוכנית, תוך הצגת תמונת המצב **העדכנית** (מהותית ותקציבית) והמשמעויות הנגזרות מעדכונה.

### האתגרים המרכזיים בתהליך הבקרה והשקיפות על תקציב הביטחון:

- למערכת הביטחון, לאור ייחודיותה, צורך אקוטי בגמישות אסטרטגית (קבלת החלטות) ובגמישות תפעולית, בשונה ממרבית שאר משרדי הממשלה.
- נדרשת **שקיפות מלאה** למורשים, ללא מחסום של סודיות ביטחונית, למעט במקרים ההכרחיים ביותר, אך כזו שלא תאפשר תוספת של ביורוקרטיה ניהולית, אלא להיפך, כלומר הורדת חסמים ביורוקרטיים ככל שניתן, ללא פגיעה בשלמות ותקינות התהליכים.
- קיימת מורכבות אינהרנטית בתקציב הביטחון, אי-בהירות תקציבית וקושי בהבנת המשמעויות.
- קיים קושי בהערכת עלות מול תועלת.
- תקציב הביטחון כפוף לתפניות ושינויי מציאות ומדיניות, שמובילים לעתים להוצאות בלתי צפויות ודחופות, ללא מעורבות מספקת, כולל לקיחת החלטות **מחייבת**, של הדרג המדיני.
- יכולת הפיקוח האמיתית של הכנסת ומבקר המדינה, מוגבלת.
- מנגנוני הפיקוח הפנים-ארגוניים נגועים בסיכון לניגוד אינטרסים.
- צוות הפיקוח והבקרה **במשרד האוצר ובמל"ל מצומצם מדי**. לטענת גורמי המקצוע באוצר ובמל"ל (שנראית לוועדה כנכונה) אין ביכולתם להיכנס לכל רוחב היריעה, גם במקרים בהם בעיית השקיפות והנתונים נפתרת.

לבקרה יעילה על תקציב הביטחון אתגרים ייחודיים, שנובעים מצרכים סותרים בין שקיפות ציבורית, שמירה על סודיות מטעמי ביטחון וקריטיות בתפקוד גמיש, תוך יכולת מתן מענה לצרכים המשתנים. עם זאת, השקיפות והבקרה הינם אבן יסוד בתהליך תכנון וביצוע התקציב ותוכנית העבודה של צה"ל





(כמו גם של כלל גופי הביצוע הביטחוניים האחרים). עובדה זו מחייבת תהליך מקצועי, סדור ועתי (שצמוד ללו"ז קבוע בחוק ונשמר בקפידה) שצריך לכלול את הדרג המדיני, המל"ל ומשרד האוצר על אגפיו.

### **עקרונות**

- שיפור תהליך התכנון והעדכון של התר"ש, במהלך סדור ובלו"ז מוגדר מראש בחוק, כפי שמפורט בהמלצותינו בפרק שדן בנושא.
- שיפור השקיפות והגדרת מדדי ביצועים (KPIs).
- בניית תהליכי פיקוח ובקרה רציפים, הנתמכים בכלים טכנולוגיים מבוססי נתונים, בדגש על גישה זמינה ורציפה של הגורמים המורשים באוצר ובמל"ל למערכות צה"ל ולכל הנתונים הנדרשים.
- בניית תהליכי ניהול סיכונים עצמאיים.
- שמירה על גמישות ועדכון מתמיד, כמענה למציאות משתנה ולתפניות נדרשות.

### **המלצות**

להלן מספר המלצות עקרוניות לתכנון, מעקב ובקרה על התר"ש:

#### **תכנון תקציב הביטחון - תהליך בניית התר"ש**

תכנון התר"ש, הינו תוצאה של תהליך התכנון שפורט לעיל, כאשר ראשית הצירים הינה אישור הקבינט לתוכנית העבודה ולהישג הנדרש, בהתאם לאיום ותרחיש הייחוס שאושרו, כאשר אלו ישמשו כבסיס לדירקטיבה של הדרג המדיני למתווה העקרוני של התר"ש.

#### **שקיפות פעילות מערכת הביטחון ותקציב הביטחון**

נתוני מערכת הביטחון וצה"ל חייבים להיות שקופים ופתוחים באופן מלא ואמין לגורמי העבודה השונים (משרד האוצר על אגפיו השונים, המל"ל והוועדות החסויות המיוחדות בכנסת), תוך שמירה על ביטחון המידע המלא ועל הגמישות התפעולית ומניעת בירוקרטיה או עיכובים ביכולת הוצאת התר"ש לפועל, על פי התכנון המוקדם. השקיפות תביא לשיפור משמעותי של היכולת לקיים דיון על תוכניות העבודה והתקציב של הצבא ומשרד הביטחון ומימושו, ותקצר לא מעט עיכובים ופערים במעלה הדרך.

שקיפות מלאה מחייבת כמובן גם את הגורמים השותפים, ובעיקר את האוצר והמל"ל, לאחר שיתוגברו בגורמי מקצוע מתאימים בהיקף ובאיכות הנדרשים, לשתף פעולה ולוודא שהם טעונים ומתואמים בידע ובכלים שיאפשרו עבודה יעילה וקיצור תהליכים. לשקיפות מלאה דו-צדדית, ללא הוספת בירוקרטיה מיותרת ומאבקי כוחות על השליטה, משמעות גדולה מאד בתהליכי התכנון והבקרה על תקציב ופעילות מערכת הביטחון.



## • פיקוח ובקרה

כושר הביצוע של צה"ל ומשרד הביטחון גבוה מאד ביחס למשרדים האחרים, וקיימת חשיבות קריטית לשמירה על הגמישות שמאפשרת יכולת זו. יחד עם זאת, אנו סבורים כי על רקע המציאות הדינמית המשתנה, הצורך התמידי באיזון בין הדרג הצבאי והמדיני ושמירה קפדנית על דירקטיבת הדרג המדיני, לצד הצורך בשמירה על תקציב המדינה - נדרש לחזק את מערך האיזונים והבלמים שבין הדרג המדיני (ממשלה, קבינט, מל"ל, אוצר) ובין צה"ל ומשרד הביטחון, בכל הקשור לתכנון ומימוש התר"ש, החל משלב גיבושו ובנייתו ועד למימושו, לרבות מעקב, פיקוח ובקרה, שיכללו כלים אפקטיביים למימוש.

למל"ל תפקיד חשוב מאד בעיצוב מדיניות הביטחון ושותפות בתכנון התקציבי ארוך הטווח ובמיוחד בתהליכי הפיקוח והבקרה. למל"ל, במבנהו הנוכחי, מספר חולשות מבניות וארגוניות אינהרנטיות המקשות על תפקוד אפקטיבי בתחום עיצוב מדיניות הביטחון הלאומי ובמיוחד בתחום הבקרה על תקציב הביטחון. לכן, כללנו בפרק זה המלצות על חיזוק המל"ל והאוצר על מנת שיוכלו לבצע את תפקידם ואת הבקורות המפורטות בהמלצות.

## סוגיות נוספות

- **קביעת מנגנון סטטוטורי ותהליכים מחייבים בהחלטת ממשלה ובחקיקה (לו"ז, מתכונת דיונים, דו"חות מחייבים והגשת המלצות בהתאם) לצורך פיקוח, בקרה ועדכון התר"ש (לרבות אישור שינוי בסדרי עדיפות, תפניות ושימוש ברזרבה).** המנגנונים יעגנו גם את מחויבויות המל"ל, הקבינט, וועדת השרים להצטיידות, בכל הקשור לעמידה בלוחות זמנים של קיום הדיונים הנדרשים לצורך קבלת אישורים. נהלי העבודה יהיו מחייבים ויכללו פורמט הצגת מידע, סטטוס ונתוני ביצוע של הפרויקטים שנבחרו להיכלל ברשימת המעקב, כל חציון, מנקודת המוצא ועד העמידה ביעדים שהוגדרו.
- **אחת לחצי שנה יציגו צה"ל ומשרד הביטחון בקבינט, במסגרת דיון סטטוטורי, את רמת הכשירות הצה"לית מול יעדי התר"ש, ורמת המוכנות לביצוע התוכניות המבצעיות **כפי שאושרו בקבינט**, לרבות דיון על המשמעות והתובנות הנגזרות מאי עמידה בתכנון המקורי. **הדיון חייב להסתיים באישור הקבינט, או בצעדים/החלטות לביצוע.** המל"ל, לאחר שיקבל את כוח האדם המתאים, יהיה אחראי לרכז את ההכנות לדיונים.**
- **בפרויקטים המוגדרים (ובמיוחד אלו שעליהם המליצה הוועדה על תקציב תוספתי המותנה בבקרה מיוחדת, כפי שמפורט בפרק התקציב בהמלצותינו), תכלול הבקרה דיווח הדוק ומובנה יותר על מימוש החלטות וכחלק מוועדת המעקב המומלצת בדו"ח זה. בקרה זו תבוצע באחריות ועדת המעקב בסיוע המל"ל, בשיתוף פעולה עם האוצר ומשרד הביטחון. המל"ל המתוגבר יהיה אחראי להתריע באופן שוטף לוועדת המעקב ולראש הממשלה ולשרים הרלוונטים על חריגה מביצוע החלטותיהם.**
- **הוועדה ממליצה להקים אגף חדש במל"ל בראשות תא"ל (מיל.) או בראשות כלכלן בכיר, רצוי בוגר אגף התקציבים/חשכ"ל באוצר בדרגת ראש אגף, או סגנו לביטחון, לפחות. האגף יכלול 4-5 עובדים בכירים (ברמת ראש חטיבה) בוגרי המערכת הביטחונית והמערכת הכלכלית מהתחום. הוספת בעלי**



תפקידים מקצועיים **ייעודיים** במל"ל (רובם כתקנים חדשים), תאפשר למל"ל לבצע את המשימות שהוגדרו לו בהמלצותינו, כולל קשר שוטף ומחייב מול שרי הקבינט לצורך ריכוז וטעינה מיטבית של המידע הבטחוני ונגזרותיו, ומשימות נוספות. האגף החדש לא יחליף את גורמי התכנון המקצועיים בצה"ל ובמשהב"ט, או את גורמי הבקרה באוצר, ואם הוא ינסה לעשות זאת הוא יכשל בתפקידו. המל"ל ייערך למשימה החדשה הזו (שרובה נמצא כבר כיום בחוק המל"ל) באמצעות נהלי עבודה ברורים, כלים ומשאבים. לוועדה אין ספק שלמל"ל במבנהו הנוכחי אין את הכלים המתאימים (כ"א מתאים ומשאבים) לביצוע המשימה החשובה הזו.

### **תהליכי הרכש**

הוועדה ממליצה **לא לשנות עקרונית את תהליכי הרכש הקיימים, למעט המלצה מרכזית של הקמת "מנהלת כחול לבן" לרכש ועצמאות חימושית ורכיבים תומכים, אשר תהא בכפיפות למנכ"ל.** כלל תהליכי הרכש הקיימים יישארו באחריות ובסמכות משרד הביטחון ולפי הנהלים הקיימים. פרוט עקרוני על תפקיד ומבנה המנהלת מופיע בפרק העצמאות החימושית.

הוועדה ממליצה לא לשנות באופן מהותי את כללי עבודת ועדת השרים להצטיידות למעט הקביעה שוועדת השרים תתכנס בתדירות תקופה וככל שנדרש, ולכל הפחות 9 ישיבות בשנה.

**הוועדה ממליצה שתבוצע עבודת הכנה מסודרת מראש (ולא בלחץ) "המוכנות לוועדה שמתכנסת מחר", בין משהב"ט/צה"ל לבין האוצר והמל"ל לגבי כל הבקשות שעולות לוועדה.** ההכנה תכלול בירור מקורות, פריסת תשלום, התאמה לתר"ש, בחינת שינויים נדרשים והתאמות ועוד. הוועדה לא מצאה לנכון להמליץ על שינוי גובה ההתקשרות, השנתי והרב-שנתי, המצריך אישור של ועדת השרים (הועלו לוועדה הצעות להקטנתו והצעות להגדלתו).

**הוועדה ממליצה לצה"ל ומשרד הביטחון לבחון ולייעל את תהליכי הרכש הפנימיים בכל שרשרת ההתקשרות ולצמצם בירוקרטיה ותהליכים ארוכים פנימיים בנושא.** בנושא זה אנו ממליצים לבחון לעומק את כלל התחנות בתהליך משלב הצגת הצורך, דרך אפיון מתאים (צמצום אפיון יתר) ותהליכי הרכש הפנימיים.

לצד אלו ניתן גם לייעל את ההסתכלות הכלכלית של ההתקשרויות ולבחון, כאשר הנושא רלוונטי, הכללת תשתיות בתוך מרכיב הרכש הכמותי, LLI וכיו"ב, תוך ניצול מרכיב ההתקשרות הרב שנתית והיקפו המומלצים על ידי הוועדה.

### **בקרה תקציבית**

**ההמלצה בסעיף זה נתמכת על ידי רוב חברי הוועדה (שמונה מחברי הוועדה). דעת המיעוט (ארבעה מחברי הוועדה) מצורפת בהמשך.**

**תקציב צה"ל** מורכב מהוצאות בגין כוח אדם, קיום שוטף והתעצמות/בניין כוח. תוכנית ההתעצמות היא רב-שנתית והוצאות בגין כ"א וקיום שוטף הם בדרך כלל שנתיות. הביטוי הישיר של התוכנית הצה"לית בתקציב המדינה הוא תזרים המזומנים השנתי שנגזר ממנה. יש לציין כי תקציב המדינה נמדד על בסיס מזומן ואילו צה"ל, כולל כל השדרה הפיקודית, לרבות המטכ"ל, מדבר בשפת תוכנית התקשרות רב שנתית. הגורם היחידי במערכת הביטחון שאחראי על "תרגום" תוכנית ההתקשרות





לתזרים המזומנים הנובע ממנה ולעמידה בתקציב המדינה הוא ראש את"ק/היועץ הכספי לרמטכ"ל (היועכ"ל).

אין כנראה גוף ממשלתי אחר, בו הפער בין השפה לדרך שבה מתנהל הגוף, שלו השפעה רחבה על תקציב המדינה, גדול כל כך, בדגש כמובן על תקציב ההתעצמות.

**תקציב ההתעצמות הינו רב שנתי** ופריסת התזרים על פני מספר שנים נובעת מגודלו, ממשכו ומהמורכבות של תהליכי הפיתוח והייצור. מדובר בתהליך ארוך שלעיתים נכשל, או שהוא עובר התאמות, לרבות שינויים טכנולוגיים משמעותיים, עיכובי לוי"ז ואי עמידה בביצועים ובמסגרת התקציבית. הביטוי בתקציב המדינה של התהליך הארוך והמורכב הזה הוא התשלום לספקים, לרבות תשלומים שנפרסים על פני שנים.

בשאר הגופים התקציביים במדינה, תקציב המזומן יחד עם תקציב ההרשאה להתחייב מהווים את המסגרת התקציבית להתחייבות של הגוף כלפי צד ג'. תקציב ההרשאה להתחייב הוא המקור ליצירת התחייבויות רב שנתיות כלפי צד ג'.

**היועכ"ל** מנהל את תכנית ההתקשרות הכוללת והוא הגורם היחיד שמאשר לגופי הצבא ומשרד הביטחון התקשרויות שנתיות ורב-שנתיות ואת מסגרת ההתקשרות. לצורך ניהול התקציב, היועכ"ל, לפני מתן אישור להתקשרות, מבצע אומדן של תזרים המזומנים הנובע ממנה. תזרים ההתקשרות נובע מאופי החוזה, מאבני הדרך ומהתקדמות הפרויקט. לאור העובדה שההתקדמות לא עומדת בלוי"ז המקורי, בחלק גדול מהמקרים, ומתוך רצון למימוש מקסימלי של תקציב הביטחון, התפתחה פרקטיקת עבודה לפיה היועכ"ל מאשר לגופים התקשרויות בסכומים גדולים יותר בשיטת "אוברבוקינג", או בשמה הצה"לי "שיטת מקדמי המימון". כתוצאה ממימוש השיטה הזו נותן היועכ"ל לגופים אישור להתקשרויות בסכום שהתזרים הנובע מהן לשנת התקציב, גבוה מהתקציב המאושר.

גובה האישורים העודפים ניתן בהתאם למודל שפותח ביועכ"ל ומבוסס על ניסיון רב שנים. **בכל מקרה אישור היועכ"ל לא יכול לעלות על גובה ההרשאה להתחייב, שהיא זאת שאמורה להוות את המגבלה המרכזית.**

הדעה שהציג לוועדה היועכ"ל היא שהמימוש המלא, בדרך כלל, של תקציב המדינה במשרד הביטחון, נובע בעיקר מפרקטיקת עבודה זו. גורמי האוצר הציגו לוועדה את הסיכון שפרקטיקה זו יוצרת לחריגה מתקציב המדינה במקרה של טעות בניהול אומדן תזרימי ההתקשרות וכפועל יוצא את הסיכון להקשחת תקציב המדינה בשנים הבאות. לפי עמדת האוצר סיכונים אלו מחייבים ניהול, בקרה ושליטה הדוקים יותר ממה שקיים כיום.

**חשב משרד הביטחון** - על פי הצגת האוצר לוועדה, חשב משרד הביטחון, שהינו "איש אוצר", היה "עיוור" לשני תהליכים מרכזיים, המשפיעים על מימוש תקציב משרד הביטחון. התהליך הראשון הוא תשלומי כ"א והגמלאות בצה"ל, ונושא זה נפתר במסגרת החלטת הממשלה שהתקבלה כחלק מתקציב 2025 ומינוי חשב מטעם האוצר בצה"ל ב-22.11.24. התהליך השני הוא מסגרת תכנית ההתקשרות. לטענת האוצר, חשב המשרד הביטחון לא חשוף לתוכנית ההתקשרות, כולל הקריטריונים והשיקולים בקביעת גובה מקדמי המימון, עד ליציאת התקשרות " לדרך", לאחר קבלת אישור היועכ"ל. החשב





ואנשיו כן חשופים לתהליך ההתקשרות, **שדורש את אישורם, לרבות חתימה על החוזה, אולם רק בצורה פרטנית ולכל התקשרות בנפרד.**

**סיכום המצב הנוכחי** - לחשב הכללי במשרד האוצר יש בקרה מלאה על תהליך ההתקשרות הפרטני, עם צאתו לדרך, אך אין לו ידיעה ובקרה מראש על המסגרת הכוללת של תכנית ההתקשרות המועברת כהנחיות לתכנון ולביצוע מהיועכ"ל לשאר צה"ל, ועל השיקולים בקביעת תוכנית מקדמי המימון (שבעצם קובעים את גובה האוברבוקינג) ועל הסיכונים הנובעים ממנה.

**השקיפות והבקרה על תקציב צה"ל ומשרד הביטחון** הינם נושאים מורכבים שטופלו בשנים האחרונות בהחלטות ממשלה ובשורת הסכמים בין משרדי האוצר והבטחון. מדובר בתהליך הדרגתי ששיפר מאד את השקיפות, הפיקוח והבקרה על תקציב הביטחון.

בהקשר זה, ובפרט ביחס לשקיפות והפיקוח בנושא השכר, ניתן לציין את החלטת הממשלה למינוי חשבים מטעם האוצר בגופים הביטחוניים (החלטת ממשלה 4088) שנתנה לאגף החשכ"ל שקיפות בנושא השכר בצה"ל, הסכם "כחלון יעלון" שכלל גם הוא בין היתר מתן שקיפות לאגף התקציבים בנושא השכר בצה"ל והחלטת הממשלה האחרונה על מינוי חשב שכר מטעם האוצר בצה"ל שמומשה רק לאחרונה.

סדרת מהלכים זו נעשתה הן לאור ההבנה שגודלו של תקציב הביטחון והסיכונים הנובעים ממנו מהווים סיכון מקרו בניהול תקציב המדינה והן מהעובדה שקיום "נקודות עיוורון" לשקיפות ולבקרה אינם סבירים.

יחד עם זאת, העלייה הצפויה בתקציב משרד הבטחון בשנים הקרובות, גם לפני כינון הוועדה וגם בעקבות המלצותיה, והנתח המשמעותי שתקציב הביטחון צפוי להוות מתוך תקציב המדינה, הובילו לדרישה של האוצר לשינוי ברמת ואופי הפיקוח של משרד האוצר על התקציב, ובפרט בתחום ההתקשרויות, לטובת ניהול מושכל יותר של סיכונים המקרו בתקציב המדינה.

העמידה בחוק יסודות התקציב ומגבלת ההוצאה היא תנאי הכרחי להעלאת הדירוג של מדינת ישראל לרמתו הקודמת. המשמעות המעשית הנובעת מכך היא הצורך להימנע בכל מחיר מחריגה תקציבית, או מהקשחת תקציב עתידית ברמה לא סבירה.

### **המלצות לבקרה תקציבית**

הנחות המוצא הן כי חשוב מאד, בכל דרך, לשמור על מתכונת הניצול הגבוהה של תקציב הביטחון, כפי שנעשה עד עתה. במקביל, חשוב למצוא דרך, שתהיה מקובלת על שני הצדדים, להגברת השקיפות על מנת לא להגיע לחריגות לא סבירות בתקציב המזומן השנתי, אותן ייאלץ האוצר לטענתו לכסות על ידי דחיית תשלומים לספקים, או באמצעות תוספות תקציב, או פתרונות יצירתיים אחרים (כמו הקדמת המרות מט"ח, שבקרוב לא תהיה אפשרית יותר).

**האתגר שעמד בפני הוועדה, לאחר ששני הצדדים לא הצליחו להגיע להצעה מוסכמת על שניהם, הוא למצוא דרך שתאפשר למערכת הביטחון להמשיך ולפעול באופן חלק וללא עיכובים ביישום התוכנית במהלך השנה, תוך שמירת עקרונות המימוש הנוכחיים של בניית תוכנית התקשרות המאפשרת ניצול של מאה אחוז מהתקציב, ובמקביל לאפשר לחשב משרד הביטחון להכיר את תוכנית**





ההתקשרויות מראש, לצורך הקטנת הסיכונים הנובעים מחריגה בהיקף תוכנית ההתקשרות, אך ללא הפרעה ליכולת לפעול בשוטף ליישום תקציב ההתקשרות, ומבלי לעכב את ההזמנות.

### המלצות הוועדה בנושא בקרה תקציבית – דעת הרוב

- לא לשנות את שיטת העבודה הקיימת כיום בכל הקשור לתרגום תקציב המדינה והסיכומים הרב שנתיים לתקציב התקשרות שנתי ורב שנתי.
- קביעת גובה המסגרת הכוללת של ההתקשרות (השנתית והרב שנתי), קביעת מקדמי המימון, היקף הוצאת "המזומן" המתוכננת בכל שנה וברב שנתי יבוצעו על ידי היועכ"ל וצוותו, ויוצגו מראש גם לחשב משרד הביטחון, בהתאם לגובה התקציב ותקציב ההרשאה להתחייב שאושרו. ההצגה תבוצע **טרם תחילת שנת העבודה** מיד עם אישור תקציב המדינה. **ההחלטה הסופית תישאר רק בידי היועכ"ל, אך תהיה שקופה וידועה מראש לחשב משרד הביטחון.**
- כל האמור לעיל לא יפגע בבקרה השוטפת ובהוראות הנהוגות כיום לגבי שינויים בתקציב והעברות בין סעיפים. לאחר קביעת מסגרת ההתקשרות השנתית והרב שנתי ופריסתה, החשכ"ל לא יהיה מעורב בחלוקה בין הגופים וכמו כן לא בהעברות ובהסטות במהלך השנה, או בין השנים.
- מנות מימון חודשיות - החשכ"ל יאפשר מנות מימון חודשיות התואמות את צרכי תקציב ההתקשרות השנתי שהוצג לו ולא יישאר במימון לינארי, כך שלא ייוצר עיכוב במימוש התוכנית השנתית.
- ההתנהלות במהלך השנה השוטפת - במהלך השנה ולא פחות מפעם בחודש היועכ"ל וחשב משרד הביטחון ינהלו דיון על ביצוע התקציב בפועל, ובשינויים, אם יהיו, בתקציב ההתקשרות השוטף ובמקדמי המימון.

### **מתכונת מוצעת לדיון לקראת שנה שוטפת וניהול התזרים במהלך השנה :**

לאחר אישור תקציב המדינה לשנה העוקבת ולא יאוחר מסוף ינואר, היועכ"ל וחשב משרד הביטחון (להלן "החשב") יקיימו דיון העוסק בתקציב משרד הביטחון וצה"ל לשנת התקציב, בדגש על הנושאים הבאים :

תוצג לידיעה תוכנית ההתקשרות השנתית, כולל חלוקה לזרועות וחילות ופירוט של התקשרויות חזויות, בהיקף של מעל 100 מיליון ש"ח.

יוצג לידיעה "מקדם המימון" המתוכנן, העקרונות על פיהם הוא נבנה והמודל הסטטיסטי שעומד בבסיסו, כולל ניהול הסיכונים בניהול ההתקשרויות לשנת התקציב.

יוצג סטטוס מימוש תקציב המט"ח לשנת התקציב הקרובה ולשנים הבאות אחריה, כולל ניהול הסיכונים בתקציב (אי התאמה בין ההוצאות להגעת הכספים), לרבות תקציב הסיוע ל-BMD ותקציבים מיוחדים (כדוגמת הסיוע לחרבות ברזל).

יוצג תזרים ההוצאות הצפוי לשנה הנוכחית, בפירוט שיסוכם בין היועכ"ל לבין החשב הכללי באוצר.





לצורך הניהול השוטף תיבנה מערכת מחשוב לניהול תזרים משרד הביטחון לשנת התקציב השוטפת והשנים הבאות אחריה. מערכת זו תוקם בשאיפה עד סוף 2025. המערכת תכלול את תזרים כל ההוצאות הצפויות לשנת התקציב השוטפת. המערכת תכלול גם את תזרים ההתקשרויות בפירוט שנתי ורב-שנתי, בשקלים ובמט"ח.

המערכת תשמש את חשב משרד הביטחון ככלי עזר וככלי תומך החלטה, כאשר הוא יידרש לחתום על התקשרויות חדשות שתובאנה בפניו. כמו כן תשמש המערכת ככלי עזר לחשב לצורך ניהול התזרים ולשמירה על חוק יסודות התקציב.

אם חשב משרד הביטחון יגיע למסקנה שהמשרד לא יעמוד בתקציב, או שמימוש תכנית ההתקשרות או כל סעיף אחר בתקציב מסכנים את העמידה בתקציב כפי שאושר בכנסת, הוא יודיע על כך בכתב ליועכ"ל, לחשכ"ל למנכ"ל משהב"ט ולראש המל"ל.

**בידי חשב משרד הביטחון נתונה היכולת והסמכות למנוע ולעצור חתימה על התקשרויות חדשות בכל רגע נתון, אם יחליט על כך, תוך הבנת השלכות והאחריות הנובעות מכך על יכולות משרד הביטחון לבצע את משימותיו. השימוש באפשרות זו כדאי שיהיה "מוצא אחרון" ולא כדבר שבשגרה.**





### **המלצות הוועדה בנושא בקרה תקציבית – דעת המיעוט**

תקציב צה"ל ומשרד הביטחון צפוי לגדול משמעותית בעשור הקרוב לנוכח ההתפתחויות הביטחוניות של השנה האחרונה ואי היציבות האזורית. כך, בשנת 2025 צפוי תקציב הבטחון (נטו) להגיע לכ-20% מכלל תקציב המדינה בשנת 2025, וזאת עוד לפני המלצות ועדת נגל, ולהשאר ברמה גבוהה לאורך כל העשור. חלק משמעותי מהגידול הצפוי בתקציב משרד הבטחון נובע מגידול בתקציב הרכש של צה"ל. היקפו של תקציב משרד הביטחון, עלייתו הצפויה והסיכונים הנובעים משיטת ניהולו (כמפורט להלן), מעצימים את הצורך בשקיפות ובבקרה הדוקה על תקציב ההתקשרויות של צה"ל.

היועכ"ל מאפשר לצה"ל להתקשר בהתקשרויות רכש עתידיות, שתזרים המזומן הנגזר מהן לשנים הבאות גבוה מתקציב משרד הביטחון המאושר לאותן שנים. בשיטה זו המכונה בצה"ל "שיטת מקדמי המימון", מתחייב צה"ל להתקשרויות באמצעות "אוברבוקינג" מתוך הנחה שחלק מהתקשרויות אלו לא יגיעו לידי מימוש או שיגיע באיחור. שיטה זו יוצרת סיכון לחריגה מתקציב המדינה ולהקשתו בשנים הבאות, בין היתר, עקב טעות בהנחות או עקב ניהול סיכונים לא נכון בתהליך.

לחשב משרד הבטחון אין בקרה על מקדמי המימון, היקף ה"אוברבוקינג" והמסגרת הכוללת של תכנית ההתקשרויות. משום כך גם אין לו בקרה במהלך השנה על הסיכונים והחריגה התקציבית העלולה לנבוע מאותן התקשרויות.

ראוי לציין כי לחשב יש את הסמכות לא לאשר את ההתקשרויות המוצגות בפניו, בדרך כלל בשלבים האחרונים של התהליך. יחד עם זאת, עצירת התהליך לאחר שהושקעו בו מאמצים ומשאבים רבים של צה"ל והתעשיות הרלוונטיות, פעמים רבות "בדקה התשעים", מוביל לחיכוך ולחוסר אימון בין הצדדים, ללחצים למציאת מקורות מימון יקרים ולעיתים לפריצת מסגרת התקציב הצפויה לשנים הבאות.

עמידה בחוק יסודות התקציב ומגבלת ההוצאה היא תנאי ליציבות פיסקאלית וכלכלית. טעות או ניהול לא נכון של תכנית ההתקשרויות של צה"ל יכולים לפגוע בתוואי ההתכנסות של הגרעון והחוב ובהעלאה מחודשת של דירוג האשראי של מדינת ישראל לרמתו טרם המלחמה. לאור גודלו של תקציב הביטחון וחלקו המשמעותי מתקציב המדינה, אי קיום בקרה על סעיף ההתקשרויות שהינו סעיף מרכזי ומשמעותי בתקציב, משמעותה הפקעה דה פקטו של השליטה בניהול המקרו של תקציב המדינה מידי משרד האוצר לידי צה"ל.

לאור האמור לעיל אנחנו סבורים כי תכנית התקשרויות, היקף המזומן הנובע ממנה ומקדמי המימון, בשנה הקרובה והצפויים לאורך כל תקופת התר"ש, צריכים להיות מאושרים מראש על ידי החשב הכללי באוצר. במקביל, ובמסגרת ההתקשרויות שתאושר מראש, יש לאפשר לצה"ל ניהול גמיש של ההתקשרויות, לרבות מנות מימון תואמות, תוך הרחבת היכולת למתן מענה מהיר לתפניות הביטחוניות.

מודגש כי אין בכוונת ההצעה שלעיל לפגוע חלילה ביכולת הביצוע של משרד הביטחון וביכולתו להוציא את כל תקציבו השנתי. המטרה כאמור היא להדק את בקרת העל ולמנוע חריגה תקציבית או פתרונות שאינם ראויים. לנוכח היקפו הרחב של תקציב הבטחון והניסיון הנצבר בנושא, שינויים אלו הכרחיים לצורך השמירה על המשמעת הפיסקאלית והיציבות הכלכלית.

**החברים בדעת המיעוט: מר קובי הבר, גב' ליאורה טושינסקי, פרופ' עדית סולברג, עו"ד, רו"ח מיכל עבאדי בויאנג'ו.**





## מקורות אפשריים נוספים

### מבוא

הפרק מציג בקצרה השפעות הדדיות בין הכלכלה והבטחון, ומוצעים מספר צעדים והמלצות קונקרטיים, שמימושם עשוי להוות פוטנציאל למינוף כלכלי ולמקורות נוספים לפעילות צה"ל ומשרד הבטחון, לצד תרומה לכלכלה ולמשק.

**על מנת לרתום את משרד הביטחון לתהליכים, מומלץ לקבוע מראש את הנתח שיופנה לתקציבו מתוך המקורות הנוספים המוצגים בפרק זה.**

המקורות מחולקים למספר קטגוריות :

- תהליכים/פרויקטים/רגולציה שמייצרים מקורות וצמיחה כלכלית ומאפשרים באופן עקיף הקצאת משאבים נוספים גם לביטחון.
- תהליכי שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי, שמאפשרים למצות את היתרונות המשותפים של כל סקטור מחד ונמנעים מהטלת עומס תקציבי על תקציב המדינה, מאידך.
- צעדי התייעלות פנימיים בתוך צה"ל ומשרד הבטחון שיאפשרו למצות את התקציב באופן מיטבי, ושיפור התרבות הארגונית.
- עדכון תהליכים במהלך בניית הדרישות המבצעיות, רידוד מפרטים, התכנון, הרכש והמימון שיאפשרו פריסה דיפרנציאלית יותר של ההוצאות כך שהמענה המבצעי יינתן כבר בשנים הקרובות אך ההוצאה בגינם תיפרס על פני מספר רב של שנים, הרבה מעבר לשנות התכנון.

אנו ממליצים לקדם גם תהליכים פנימיים להתייעלות מערכתית בכל התחומים לרבות, ניהול המשאב האנושי, ניהול התקשרויות ויעילות תפעולית.

### צעדים קונקרטיים מומלצים לבחינה על ידי הצדדים

- **ייעול שימוש במקרקעין מערכת הבטחון**  
לאורך השנים נחתמו וסוכמו הסדרים בין משרד הביטחון לרשויות המדינה, על פינני מקרקעין והעברת מחנות צה"ל לפריפריה.  
חלק מההחלטות מומשו, אבל עדיין קיים פוטנציאל גדול לפינוי מקרקעין במרכז הארץ ובמקומות ביקוש שיאפשרו הן טיפול בתשתיות מערכת הבטחון והן יצירת מקורות למשק וצמיחה כלכלית.  
**הקדמת פינוי שסוכם** - נכון לשנת 2023 סוכם בין משרדי הבטחון והאוצר על פינוי מחנות ומתקני צה"ל בהיקפים גדולים שרק חלקם בוצעו. אמנם תוכניות התכנון מתקדמות במקביל אך עיכובים בפינוי חלק מהמקרקעין מונע את שיווק הקרקע וכמובן מעכב את צמיחת המשק.  
לאור זאת מוצע לבחון פינוי מוקדם של מקרקעין שכבר סוכמו ועדיין לא בוצעו. על מנת לתמרץ את הקדמת הביצוע מומלץ לפצות על המעבר הזמני, וזאת בהנתן גודל השטחים ופוטנציאל ההכנסות הצפוי מההקדמה.





**פינוי קרקעות חדש** - בהמשך לפעילות ולהסכמים שנחתמו קיים עדיין פוטנציאל משמעותי של קרקעות שניתן לפנות במרכזי הערים שיאפשרו שחרור קרקע יקרה לצמיחת המשק האזרחי ועידוד ירידה במחירי הדיור. מומלץ להשלים את כלל הפעילות ולחתום על הסכם חדש על בסיס עקרונות זהים להסכמי העבר.

חשוב לסיים את ההסכמים האמורים לעיל בהקדם (מספר חודשים), בפרט לאור משך הזמן הרב הנדרש למימוש. חתימת הסכמים מפורטים לכלל המחנות, ומתן מקדמות משמעותיות למשרד הבטחון להיערכות מיידית לפינוי, תפנה למדינה משאבים למימון חלק מהתוספות הנדרשות בתקציב הביטחון.

מומלץ להקים צוות משותף בהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד הבטחון, אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר ורמ"י שיגישו לשרי הבטחון והאוצר, דוח משותף ומוסכם על כלל הפעילות שבוצעה בנוגע להסכמים שנחתמו עד כה בין המשרדים. הדו"ח יפרט את תמונת המצב המלאה לכל קרקע, היקפי הפינוי והשיווק, היקפי ההכנסות שהתקבלו והעמידה ביחס להסכם שנחתם. כמו כן יכלול הדו"ח את תחזיות הביצוע, הפינוי וההכנסות הצפויות בחמש השנים הקרובות, ביחס להסכמים שנחתמו עד כה.

#### ● **הסרת מגבלות תכנון**

מערכת הבטחון מייצרת מגבלות תכנון רבות בתהליך התכנון והבנייה בישראל. מגבלות אלה אינן מאפשרות במקרים רבים ניצול יעיל של המקרקעין, בכלל זה במרכזים עירוניים ובאזורי הביקוש.

ניתן להסיר חלק ניכר ממגבלות התכנון או להקל עליהן באמצעות השקעות תקציביות באמצעים טכנולוגיים, לדוגמה על ידי בניית קירות מגן.

הסרת מגבלות התכנון עשויה לשחרר זכויות בנייה אפשריות בהיקפים גדולים מאוד שיכולים להשפיע הן על היצע יחידות הדיור והן על התרומה לכלכלה ועל הניצול היעיל של קרקעות המדינה.

מוצע לבנות מנגנון תמריצים להסרת מגבלות תכנון, תוך סריקה מחדש של כלל מגבלות התכנון של מערכת הבטחון (כולל כל הגופים במערכת ובכלל זה צה"ל, משרד הבטחון, יחידות סמך, תעשיות ביטחוניות ועוד), וזאת, על מנת לייצר מודל פינוי ופיצוי כלכלי.

#### ● **ייצור אנרגיה**

משרד הביטחון הינו צרכן אנרגיה גדול ומשמעותי במשק. צרכי האנרגיה של משהב"ט נדרשים לפעילות בשגרה, אך הם נדרשים במיוחד לחרום. קיימת חשיבות רבה לאפשר פיתוח והקמה של מערכות לייצור אנרגיה עצמית שתאפשרנה שימוש מקומי בשגרה, וחשוב מכך בחירום.

יוזמות רבות בתחום האנרגיה שיש בהן לשפר את רציפות התפקוד של מחנות צה"ל, לחזק את משק האנרגיה בישראל ולצמצם את פליטות הפחמן, אינן מיושמות בשל מגבלות רגולטוריות שונות, אף על פי שהינן כלכליות ונדרשות גם להיערכות לחירום ולרציפות תפקודית.

ליוזמות הללו פוטנציאל של עשרות מיליוני ₪ בשנה ואף יותר. לדוגמה, כיום לא ניתן לממש פרויקט של התקנת לוחות סולריים (PV) בשטחים כלואים בין מסלולי טיסה של חה"א עקב



מגבלות רמ"י בשימוש בקרקע. לאור האמור לעיל, מומלץ לאפשר למשהב"ט הקמה של לוחות סולריים בתוך בסיסי צה"ל, באזורים בהם אין סבירות לשימושים אחרים של הקרקע בטווח הנראה לעין, כגון בשטחים הכלואים של מסלולי הטיסה. מוצע להקים צוות בין-משרדי (בשיתוף משרד הבטחון, משרד האוצר, רשות החשמל ורמ"י) שיבחן את עדכון הרגולציה בתחום מתקני ייצור ושימוש באנרגיה במחנות צה"ל השונים, בראייה כוללת של מערכת הבטחון כלקוח וכיצרן. בעקבות מסקנות הצוות תוגדר רגולציה תואמת ובמידת הצורך תובא להחלטת הגורמים הנדרשים.

#### ● פיתוח עסקי במעברים

המעברים באיו"ש הינם באחריות משהב"ט. היקף התנועה במעברים הינו משמעותי מאד, אך אלה חסרי תשתיות מספקות עבור מעברי סחורות ומענה להולכי רגל. הדגש כיום במעברים הוא על נושא הבטחון ופחות על מסחר וכלכלה. שיפור התשתיות במעברים יחד עם הגברת אמצעי הבידוק המהירים שיאפשרו מעבר מהיר של סחורות ואנשים יכול לסייע במגוון דרכים הן לביטחון והן לכלכלה.

#### ● רכש גומלין/רכש חוזר

חברה זרה הזוכה במכרז של משרד או חברה ממשלתית, מחויבת לרכוש בתעשיות המקומיות, בשיעור מסוים מערך העסקה, ברכש מוצרים ושירותים, בהשקעות, במחקר ופיתוח ובהכשרה מקצועית והעברת ידע.

שיעור הרכש החוזר וההשקעות נקבע לפי אופי העסקה, אזרחית או ביטחונית, ולפי המדינה ממנה מגיעה החברה הזרה וההסכמים עליהם היא חתומה. בישראל, הרשות לשיתוף-פעולה תעשייתית (הרשפ"ת), עוקבת ומפקחת אחר מילוי חובת רכש הגומלין, משלב היציאה למכרז ועד למימוש הרכש בפועל. מחויבות רכש הגומלין הינה הזדמנות לתעשיות המקומיות והיא מסייעת גם ביצירת חיבורים עסקיים בין אותן חברות זרות לתעשיות וחברות שונות בישראל. על פי דוח הרשפ"ת כ-50% מכלל העסקאות המחייבות רכש גומלין הינן עסקאות ביטחוניות. בשנת 2022 נרשמות מחויבויות לרכש חוזר בהיקף של 1.4 מיליארד דולר. מתוך סכום זה 1.27 מיליארד דולר, כתוצאה מעסקאות שביצע משרד הבטחון. מתוך כלל העסקאות האלה שמבצע משרד הבטחון חלק ניכר מרכש הגומלין לא מבוצע בפועל, מסיבות שונות.

מוצע לקבוע את נושא רכש הגומלין כאחד היעדים המרכזיים של משרד הבטחון ולא רק של משרד הכלכלה, ולהציגו בכל שנה.

מומלץ לייצר טבלה נושמת של "צבר רכש גומלין" לפי מדינות, חברות, נושאים והיקפים בכל חודש, במטרה לפעול במשותף לממש את רכש הגומלין או לחילופין להקטין רכש גומלין שישראל חייבת בו.

מומלץ לבנות מודל תמריצים מוסכם בין רשפ"ת למשהב"ט שיאפשר לתמרץ את התעשיות, היבואנים והיצואנים המסוגלים להקטין את רכש הגומלין שישראל מחויבת בו, או לממש רכש גומלין שמדינות זרות מחויבות לו, בטווחי זמן מהירים.

## • עסקאות זמינות

משהב"ט וצה"ל משלבים שימוש בחוזי הצטיידות מתקדמים לצד חוזים מסורתיים, כולל בהצטיידות חימושים וחלפים, המבוצעים לטווח ארוך של עד עשור. בחוזים מתקדמים מתבצע תשלום ראשוני – לצורך רכישת LLI, כאשר השלמת התשלום מתבצעת בסמוך לאספקה לפי דרישת הלקוח במועד שאינו מוגדר מראש. מומלץ להרחיב באופן משמעותי ביותר את השימוש בעסקאות כנ"ל בתחום החימושים, החלפים, לוגיסטיקה, והצטיידות אחרת במגוון צורות. להלן כמה דוגמאות, שמהב"ט יכול לממש במסגרת התר"ש הקרובה הן מספקים ישראלים והן מספקים זרים :

- המשך והרחבת עסקאות עם רכישה ותקצוב LLI בלבד.
- בניית מודל עסקאות ללא רכש LLI אלא על בסיס צריכה בפועל ותשלום שנתי בגין אחסנה, אחזקה ותפעול.
- בניית מודל ייצור ואספקה של מלאים חיוניים שונים, כולל מלאי רכיבים קריטיים לתקופות של עד 20 שנים, עם התחייבות של מערכת הבטחון לרכוש עד תום תקופת החוזה את כלל המלאים. ביציאה לדרך יבוצע תקצוב שנתי שווה, על פני כל התקופה, על אף שהמלאים יהיו זמינים בתחילת התקופה.
- בחינת בניית מודל זמינות מגובה הסכמים עם משהב"ט, כולל מתן אפשרות ליצרן להשתמש במלאים ו/או בחלפים ו/או ברכיבי LLI לצרכיו הוא, כגון לעסקאות יצוא והחלפת המלאי הישן בחדש, ללא תמורה.

## • רכש מתקדם - עסקאות BOT

משהב"ט מבצע פרויקטים באמצעות רכש מתקדם, לדוגמא בתחום מעבר צה"ל לנגב. פרויקט הדגל הראשון היה קריית ההדרכה אשר בוצע באופן הזה ולטענת צה"ל עמד בכל הדרישות המצופות ממנו.

יתרונות השיטה רבים וכוללים בין היתר את הראייה הכוללת של תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה בראייה כוללת של LCC. בנוסף בשל המחויבות של הזכיין לעמוד בסטנדרטים של תפעול ואחזקה, יש סבירות גבוהה שתישמר כשירות המערכת לאורך שנים רבות קדימה. במימוש פרויקטים בשיטת BOT מספר רב של יתרונות ואלו העיקריים שבהם :

- ראייה כוללת מראש ואינטגרציה בהמשך בין כל שלבי הביצוע של הפרויקט: תכנון, הקמה, אחזקה והפעלה.
- זיהוי וחלוקה אופטימאלית של סיכונים בין הסקטור הפרטי לסקטור הציבורי.
- שימוש בטכנולוגיות ובידע חדשני המצוי בידי הסקטור הפרטי מהארץ ומחול"ל.
- מיקסום הפוטנציאל הכלכלי בפרויקט בעזרת ניהול יעיל של שימושים אלטרנטיביים בנכס.
- שיפור רמת השירות למדינה ולתושבים.



- הגברת התחרות במשק.
- שילוב הון פרטי (מוסדי, בנקאי ובינלאומי).
- שיפור היכולת לעודד צמיחה ללא הגדלת הגרעון הממשלתי (בטווח הקצר).
- שליטה של הממשלה על הזרמת התשלומים לזכייין, וקיומה של מערכת קנסות מהווים מכשיר יעיל להבטחת קיומם של תנאי הסכם הזיכיון.
- מעורבות גבוהה של הגורמים המממנים בפיקוח על הפרויקט.
- במימוש פרויקטים בשיטת BOT יש כמובן גם חסרונות ואלו העיקריים שבהם :
  - חזקה (זמנית) של המגזר הפרטי בנכסי המדינה.
  - עלויות מימון גבוהות יותר לסקטור הפרטי.
  - הקשחת תקציב המדינה.
  - מורכבות ועלויות גבוהות בניהול ההליך המכרזי והפרויקט.
- השיטה מומלצת בעיקר לפרויקטי תשתית גדולים מאד, כדוגמת הגדר המזרחית, וכן לפרויקטים גדולים וארוכי טווח אחרים. בקרית ההדרכה לדוגמא, הזכייין הפרטי שזכה במכרז תכנן ובנה עשרות אלפי מ"ר בנוי פחות מהתכנון המקורי של צה"ל, תוך עמידה במלוא התפוקות הנדרשות, ביצע את הליך הבנייה בזמן שיא של כשלוש שנים תוך חסכון אדיר בעלות הקמה, בהקדמת זמינות לצה"ל ומתן תפוקות הדרכה גבוהות בהרבה מהסטנדרט הקודם.
- ראיית השלם תכנון-הקמה-אחזקה ותפעול קשה מאד בגוף כמו משרד הבטחון לאור העובדה כי קיימים גורמים רבים שאחראיים כל אחד לתחום אחר לפי סמכויותיו, עם קושי לאינטגרציה מלאה בשלב התכנון והביצוע.
- בצד החסרונות, ברור שעלויות המימון של השוק הפרטי גבוהות מאלו של המדינה. יחד עם זאת, החסכון מהראייה האינטגרטיבית, ומיתרונות השוק הפרטי עולים כנראה על פער הריביות.
- מוצע שמשב"ט יסרוק את כלל פעילויותיו בחומש הקרוב על מנת לממש מכרזי BOT בתחומים נוספים שאינם תשתיות, לאחר בחינה כלכלית.

#### • התקשרויות רב שנתיות מול התעשיות

- משרד הבטחון רוכש מדי שנה חימושים, חלפים ומוצרים שונים בהזמנות מעת לעת. לעיתים, בשל מצוקת תקציב ו/או בשל חוסר תכנון מראש יוצאות מספר הזמנות קטנות לאותו הפריט באותה השנה, כאשר בחלק מהמקרים מתבקשת הגברת קצב מיידית בשל צורך מבצעי. התוצאה הינה רכישה לא כלכלית, במחירים יקרים, ומניעת אפשרות של התעשיות להתארגן להפחתת עלויות הייצור.
- בנוסף, לא נראה שמתקיימת בקרה אחרי עליית מחירי החימושים והמוצרים האחרים לאורך זמן. ההתנהלות הזו בעייתית בגוף שמנהל רכש בהיקפים אדירים כמו משב"ט ובוודאי שאינה סבירה בעולם של תכנון רב שנתי. מומלץ על שינוי תרבותי ושינוי התנהלות של כלל המערכת.





במקום הזמנות חד שנתיות מומלץ לעבור להזמנות רב שנתיות מול התעשיות, בכל עולמות החימושים, החלפים והמלאים האחרים הנדרשים לשימוש בשגרה ובחרום. היציאה להזמנות רב שנתית תבוצע, מתוך שאיפה לעמוד בחלק מההתניות הבאות:

- הוצאת ההזמנה לתעשיות לתקופה של 5 עד 10 שנים.
- כל ההזמנות הרב שנתיות יכללו מנגנון לעדכון/שיפור מפרט הייצור, בגבולות מסוימים, ללא תוספת עלות.
- התחייבות של התעשייה על הפחתת מחיר משמעותית (התעשיות הציגו לוועדה פוטנציאל הפחתת מחיר של 10 עד 25 אחוזים, בהשוואה לרכש שבוצע לפני המעבר למנגנון הרב שנתית).
- בהזמנת כמויות גדולות, תוצג דרישה מהתעשיות להקמת קווי ייצור באזורי עדיפות לאומית, בתיאום עם משרד האוצר/הכלכלה, אשר יוכלו לסייע במתן תמריצים לתעשיות השונות.
- יש לבחון גם בהזמנות השרדת קווי ייצור בשיטות שונות ואף ירידה לתת"ק.
- בהקמת תעשייה באזורי עדיפות לאומית, יבנה מנגנון מציננג עם משרד האוצר ובו התקציבים שיושקעו בתכניות עם אינטרס בטחוני ולאומי-חברתי יהיו משותפים לשני המשרדים, בדומה לסיכום לכל פרויקט דומה באזורי עדיפות של התעשייה.

• **הצבה מראש - שותפים זרים:**

על פי ההסכם עם ארה"ב, ישראל יכולה לרכוש בזמן חירום פריטים (בעיקר חימושי יבשה ועודפים) השייכים לצבא ארה"ב ומאוחסנים בארץ, וזאת לאחר קבלת אישור. בעקבות המלחמה עלו תובנות כי המנגנון הקיים לא שימש את ישראל באופן מיטבי. מומלץ לבחון דרכים למלא את המחסנים בחימושים יותר מתקדמים ורלוונטיים. בנוסף, מוצע לבחון הזדמנויות להרחבת מודל ההצבה מראש בהסתכלות אזורית ושימוש במודלים נוספים, כולל בניית והרחבת הסכמים עם מדינות נוספות.





## כוח האדם בצה"ל כנדבך אסטרטגי במערך הביטחוני

### מבוא

כוח האדם בצה"ל מהווה את אחד מעמודי התווך המרכזיים של עוצמתו הביטחונית. מקור העוצמה נובע גם מ-"מודל צבא העם" המהווה נכס אסטרטגי בסיסי ומאפשר לצה"ל לבנות כוח צבאי המבוסס על יתרון איכותי. המשאב האנושי מהווה לא רק תנאי בסיסי לקיומו של צה"ל, אלא גם מרכיב ישיר המשפיע על היקפו, איכותו ויכולתו להתמודד עם איומים מתמשכים.

מבנה וארגון כוח האדם בצה"ל הוא ייחודי בהשוואה לצבאות אחרים בעולם, מאחר והוא מבוסס על שילוב של שלושה מרכיבים עיקריים: שירות חובה, מערך הקבע לרבות אזרחים עובדי צה"ל, ושירות המילואים. מערכים אלה יוצרים יחד ובסינרגיה מלאה את מערך הכוחות של צה"ל, ועוצמתו בשגרה ובמלחמה.

### המבנה הארגוני של כוח האדם בצה"ל

המערך הסדיר כולל משרתים בשירות חובה לצד משרתי קבע, שתפקידם לספק כוחות זמינים ומיומנים בשגרה. משרתי החובה מהווים את הליבה ממנה נבנה צה"ל וממנו מפותחים המפקדים ומזון מערך הקבע והמילואים.

משרתי הקבע הם עמוד השדרה הפיקודי-ניהולי והם האחראים ליצירת המשכיות, מומחיות וניהול הידע הצה"לי. הצבא הסדיר הוא "בית הספר" של צה"ל. חלק ניכר נמצא בדרך כלל בהכשרות ואימונים וממנו נבנים המילואים, שאת מיומנותם רכשו בעיקר בשירות הסדיר (ובאימונים לאורך השנים). מערך המילואים, הוא המערך האסטרטגי, המשלים את יכולותיו המבצעיות של צה"ל והוא מזון ממשותחרי השירות הסדיר.

לכל אחד מהמערכים מודל שירות שונה וקיימים ביניהם כמובן זיקות והשפעות הדדיות. לכן כל רפורמה משמעותית במערך אחד תשפיע באופן ישיר על שני המערכים האחרים. מודל משולב זה, מאפשר ליצור מנעד רחב של יכולות צבאיות, תוך ניצול מכסימלי של משאבי המדינה המוגבלים.

**חשוב להבין שצה"ל הוא הארגון היחיד (למעט מספר קטן של חריגים בגופים מקבילים), בו מצופה מכל לוחם להילחם בשדה הקרב מול האויבים המסכנים את המדינה ולסכן את חייו, עד כדי נכונות להקריבם (לא רק להסתכן), לצורך ביצוע משימתו. לאור הגדרה זו אסור להשוות את צה"ל לאף ארגון אחר, כי גם מי שאינו לוחם אמור לשרת באופן טוטאלי את צרכי הלוחמים.**

### תמורות בתחום כוח אדם בצה"ל

בשנים האחרונות התרחשו שינויים משמעותיים במודלי השירות בצה"ל, ובכלל זה קיצור משך שירות החובה, שינוי מודל שירות הקבע וחקיקת חוק המילואים החדש. המציאות הביטחונית המשתנה מחייבת בחינה מתמדת של המודלים והתאמת תחום כוח האדם, להשתנות הסביבה ולתהליכי בניין הכוח, על מנת להבטיח גם בעתיד את בטחונה של מדינת ישראל.

כמעט כל גורם בכיר שהופיע בפני הוועדה התריע על משבר חמור מאד, שהתפתח במערך כוח האדם בצה"ל, על כל שכבותיו. המשבר החל לפני המלחמה משלל סיבות, ובמהלכה הוא החמיר והתרחב. טיפול נכון במשבר ידרוש זמן, תשומת לב ניהולית, התאמת תרבות ארגונית ומשאבים רבים, וניתוק





הטיפול במשרתים מהטיפול הסטנדרטי בשרות הציבורי ומאילוץ. **ללא טיפול עמוק ונחוש במשבר כוח האדם, צה"ל והמדינה עלולים למצוא את עצמם במצב שיהיה קשה מאד להתאושש ממנו. הוועדה סבורה שאנחנו קרובים "לדקה ה-90" ולנקודת האל חזור בנושא זה. פרק זה, סוקר את האתגרים שזיהינו ומספר מענים מוצעים בתחום ניהול כוח האדם בצה"ל, תוך התחשבות מרבית בהשלכות התקציביות הנלוות.**

### **מערך שרות החובה**

מודל שרות חובה הוא מרכיב מרכזי במדיניות הביטחונית והחברתית של מדינת ישראל, בה מחויבים כלל אזרחי המדינה בגיל המתאים לשרת בשירות צבאי, על פי החוק. אחד ממאפייני שירות החובה הוא שהיקפו של הצבא הסדיר מושפע מאוד מהדמוגרפיה וממספר חוקים שנחקקו לאורך השנים. יחד עם זאת, צורכי הצבא (גודל, מגוון התפקידים והתאמת הכוחות) אינם בהכרח קשורים לדמוגרפיה, לכן נדרש מעת לעת לבצע בחינה של מדדים נוספים המשפיעים על מודל שירות חובה ובמיוחד על משך השירות, בתלות בהיקף המקורות, בצרכים המשתנים ובסוג התפקידים. **חשוב להפנים כי איכות כוח האדם בצה"ל, המהווה את היתרון האסטרטגי הגדול של מדינת ישראל, נובעת ממודל "צבא העם".**

בשני העשורים האחרונים, בעקבות השתנות הצרכים, השינויים הדמוגרפיים והשפעות חברתיות וכלכליות חלו שינויים במשך שרות החובה. עד שנת 2015 נקבע משך שרות החובה ל-36 חודשים לבנים ו-24 חודשים לנשים. חוק שירות הביטחון כיום, קובע כי תקופת שירות החובה של בנים היא 32 חודשים. ההוראה מתייחסת למי שהתגייס לצה"ל עד 1 ביולי 2024, כאשר לאחר מועד זה עתיד, על פי החוק הקיים, משך שירות הסדיר להתקצר בעוד פעימה ולעמוד על 30 חודשים.

נוכח המציאות הביטחונית המשתנה ולקחי מלחמת "חרבות ברזל", הציגו נציגי צה"ל צורך מבצעי חיוני להגדיל את היקף כוח האדם בשירות החובה באופן מיידי. בפברואר 2024 הגישו צה"ל ומשרד הבטחון תזכיר לתיקון חוק שירות הבטחון להחזרת משך שירות החובה ל-36 חודשים (הארכת משך השירות ב-4 חודשים בהתייחס ל-32 חודשים) וכן להסמיך את שר הבטחון לקבוע מקצועות, תפקידים ומערכים בהם תקופת השירות הסדיר תוכל להיות קצרה מ-36 חודשים, אך לא נמוכה מ-28 חודשים, התיקון נדרש לתקופה של חמש שנים. לדברי צה"ל מהלך זה יביא לתוספת משמעותית לכוח האדם הלוחם של צה"ל ולמערכים תומכי לחימה. לדברי צה"ל מדובר בתוספת שלא ניתן להשיגה באף דרך אחרת, בהתייחס למהירות היישום והתועלת המבצעית, הנובעים משירות נוסף ומיידי של חיילים בעלי ותק וניסיון מקצועי ומבצעי משמעותי.

הצרכים, בגינם נדרשת הארכת משך השירות, נובעים בין היתר מההיקף הגדול של הנופלים והפצועים שלא ישובו ללחימה. בנוסף הוצג השינוי בהיקף זירות הלחימה, השינוי המהותי הצפוי בתפיסת ההגנה בגבולות ועומס המשימות. הגדלת היקף צבא החובה נובעת מהצורך בעיבוי וחיזוק מסגרות קיימות, הקמת מסגרות חדשות, שברובה עדיין לא סוכמה סופית, וכמובן הצורך האקוטי להפחית את העומס ממערך המילואים (גדוד סדיר יוכל להחליף מספר גדודי מילואים). הוספת הסד"כ תצריך כמובן עלייה בהיקף האימונים (כולל חימוש לאימונים) ועלייה בציוד שיידרש לכוחות החדשים.





ניתוחים כלכליים שונים מראים שלהארכת שרות החובה פוטנציאל השפעה בשני הכיוונים. מצד אחד נוצרת תועלת למשק, מהחלפת סד"כ מילואים יקר, ומצד שני נוספת עלות כלכלית למשק כתוצאה מאבדן צמיחה והכנסות פוטנציאל.

בנוסף, הוצגה לוועדה תוכנית רחבה ומגוונת לעידוד הגיוס של בני נוער בכלל, בדגש על אוכלוסיות בהם אחוז הגיוס נמוך, וכן תוכנית להרחבה מקסימלית של מסלולים ייחודיים לעידוד הגיוס לשרות החובה וללחימה, כגון: מכינות, פנימיות קדם צבאיות, שנת שירות ועוד.

### תובנות מרכזיות

- צה"ל עומד בפני כמה תהליכי בניין כוח מואצים המחייבים הגדלת היקף כוח אדם חובה בטווח הזמן המידי.
- עקרון מודל "צבא העם" הוא בבחינת נכס אסטרטגי המקנה לצה"ל יתרון איכותי, לצד הערך המרכזי שיש לו בחברה הישראלית. אין תחליף לשרות החובה בהיבט הכמותי, האיכותי והערכי.
- מומלץ לבנות תוכנית בניית סד"כ, שתאפשר מקסימום חליפיות של משרתי המילואים במשרתי סדיר, לצורך הפחתת עומס המילואים וצמצום הפגיעה הקשה במשק.
- חשוב לטפל בתהליכי הגיוס על כל שלביהם ולטייבם על מנת להרחיב את בסיס הגיוס ובמקביל לשפר את איכות המתגייסים, לצמצם את הנשר ולשפר את תהליכי האיתור, המיון והמיצוי ב"שערי הכניסה".
- **הוקרה ותגמול המשרתים, תוך שימור עיקרון דיפרנציאליות הלוחמים המסכנים את חייהם, הכרחית, נכונה מוסרית, והיא חלק בלתי נפרד מבניית אמון הציבור במערכת הצבאית.**

### המלצות

1. **משך שירות החובה** - צה"ל נדרש לגדול בהיקף כ"א סדיר בקצב מואץ. הועדה סבורה כי ההחלטה על הארכת משך שירות החובה ל-36 חודשים ומתן סמכות לשר הבטחון לקיצור משך השירות עד 28 חודשים בהתאם לצרכים ועל פי המפורט בהצעת המחליטים לתקופה של 5 שנים, היא הפתרון הזמין והסביר ביותר, בעת הזאת. כבר במסקנות הביניים המליצה הוועדה לסיים בהקדם את הליך החקיקה לקביעת אורך השירות. הועדה מדגישה כי כל עיכוב בחקיקה מגדיל את העומס על משרתי המילואים, מעצים את השחיקה ופוגע בחוסן החברתי ובמשק. הוועדה ממליצה שהחלת החוק תהא על משרתים שמשך שירותם נמוך משנתיים ביום החלת החוק, ויתר המשרתים שמשך שירותם מעל שנתיים ימשיכו לשרת במסגרת צו 8 לפי צרכי צה"ל.
2. **הקמת מסגרות מבוססות קבע קצר** - לשם האצת קצב צבירת המשרתים בסדיר והפחתת העומס על מערך המילואים, הועדה ממליצה שצה"ל יקים מסגרות לוחמות חדשות מבוססות על תוספת בקבע קצר. מענה זה מוגבל בהיקפו (תלוי ברצון המשרתים), לכן הוא אינו יכול להחליף את הארכת משך שירות חובה. עלות מסגרת מבוססת על קבע קצר נמוכה משמעותית מעלות מסגרת מילואים. כבר במסקנות הביניים המליצה הוועדה להוציא ממגבלת השיאים והתקינה וכן ממסגרת ההוצאה על השכר 50% ממשרתי הקבע הקצר (השנתיים הראשונות בשירות הקבע), על מנת לאפשר לצה"ל





- לממש את המלצתנו זו. אם יועלה שכר משרתי הקבע הראשוני והקצר הדבר יעודד גיוס לקבע קצר ועלות התוספת כאמור תהא נמוכה משמעותית מעלות משרת המילואים.
3. **"שער הכניסה"** - הועדה ממליצה לבחון ולטייב את תהליכי הגיוס בכלל, ואת הגיוס ללחימה ולמערכים קריטיים בפרט, וכן ולעדכן את היעדים ותהליך השיבוץ בהתאם לצורכי תפיסת הביטחון העדכנית והמשימות הצפויות לצה"ל.
4. **מיצוי שרות הנשים** - נדרש לשלב יותר נשים במגוון התפקידים הקיימים בצה"ל, וזאת בהתאם ליכולותיהן ולתנאי הקבלה הרגילים, **תוך שמירה על פקודת השילוב הראוי.**
5. **עידוד הגיוס** - הועדה ממליצה להמשיך ולהרחיב את תוכניות עידוד הגיוס בקרב בני הנוער ולפעול להרחבת מסגרות ההכנה הקיימות והקמת מסגרות חדשות.
6. **העתודה האקדמית** - על פני עשור צה"ל מפתח אלפי בוגרים במסלול העתודה האקדמית. מתוכם 30% ממשיכים בשירות קבע ארוך יותר מהתחייבותם המוקדמת וכ-70% משתלבים במשק בתום תקופת התחייבותם המוקדמת. תרומתם של העתודאים לצה"ל, ובמיוחד לשדרת הפיקוד ביחידות הטכנולוגיות, שכמעט כולה בנויה על העתודאים, וכן למשק, היא ייחודית ובעלת ערך רב. הועדה ממליצה להרחיב ככל שניתן, **ללא פגיעה באיכות המתקבלים**, את מסלולי העתודה האקדמית, כולל את הרחבה ומיסוד הטיפול באקדמיזטורים (מלש"בים שמגיעים לגיל גיוס חובה עם תואר אקדמי מלא, או קרובים להשלמתו), ובתוכם את תוכניות העילית והמצוינות. כמו כן הועדה ממליצה **לא לעבור את היחס של 90/10 בין תוכניות המצוינות לתוכניות הרגילות, שכן להערכתנו אחוז גבוה יותר של מתקבלים לתוכניות העילית והמצוינות, יפגע גם בעתודה וגם בתוכניות המצוינות**, בשל הקבלה לתוכניות גם את אלו שאינם מצטיינים באופן מובהק.
7. **תוכנית צה"לית לאומית חברתית** - הועדה ממליצה לגבש תוכנית צה"לית, לאומית חברתית ב"שער היציאה" מצה"ל לטובת הוקרת המשרתים בחובה, בדגש על המערך הלוחם. **הועדה ממליצה לכלול בתוכנית מתן עדיפות בקבלה לאקדמיה למי ששרת כלוחם, מעבר למימון לימודיו, בטח למול אלו שלא שרתו כלל.**
8. **"צבא העם"** - הועדה סבורה כי שירות חובה שווה לכלל האזרחים, הוא עקרון מכוון בחברה הישראלית, המממש מטרות ביטחוניות, חברתיות ואזרחיות כאחד, במיוחד כשמדינת ישראל ניצבת בפני איומים ביטחוניים מתמשכים. שירות חובה שווה מהווה תשתית לאומית הכרחית שתחזק את מוכנות המדינה להתמודד עם אתגרים חיצוניים, ויעזור לחיזוק החוסן והלכידות הפנימית. כלל אזרחי המדינה הם שווי זכויות וחובות ונדרשים לשאת בנטל השירות. הועדה ממליצה לבצע את השינוי הנדרש בהדרגה, ובהתאם ליכולות הקליטה והגיוס של צה"ל וצרכיו. **הועדה רואה זכות והזדמנות בהדגשת חשיבותו של מודל "צבא העם" כיום יותר מתמיד.**





## **מעריך שרות הקבע**

**דוד בן גוריון** כתב בזמנו: "לדעתי, יש ליצור תנאים כאלה שצעירים טובים ומוכשרים ירצו ללכת לצבא הקבע והדאגות האישיות.. לא ימנעו מהם הליכה לצבא.. המדינה חייבת לסדר את הדברים האלה אם היא רוצה להבטיח שיהיה לה צבא מעולה"

**מעריך הקבע** הוא שדרת היסוד של צה"ל, משרתי הקבע הם מפקדי הצבא, נושאים באחריות להובלתו ואחראים על בניין הכוח והפעלתו, בשגרה ובמלחמה. למבנה מעריך הקבע, היקפו, איכותו ואופן ניהולו השלכות משמעותיות ביותר על תפקודו של צה"ל. כיום בנוי המעריך מקבע ראשוני (קצינים בדרגת סרן ומטה ונגדים בדרגת רס"ל ומטה) וקבע מובהק (קצינים בדרגת רס"ן ומעלה ונגדים בדרגת רס"ר ומעלה) וכן אזרחים עובדי צה"ל.

ייחודו ויתרונו של צה"ל הוא בעובדה שהוא מפתח את שדרת המפקדים מתוך שורותיו, עובדה זו מחייבת עיסוק מתמיד ומיטבי באיתור, פיתוח, ושימור הקצינים והנגדים האיכותיים. במלחמה הנוכחית נחשפנו לחשיבות העליונה של איכות המפקדים בכל המערכים והדרגים, תוך נטילת אחריות אישית והובלה בעצימות גבוהה וברציפות תפקודית, במשך יותר משנה. מעריך הקבע ביצע את משימותיו תוך הפגנת מקצועיות ואיתנות אל מול אתגרים מורכבים, חלקם הגדול תוך חירוף נפשם והעדר קשר עם העורף המשפחתי.

מאז הקמתו עובר מעריך הקבע תהליכים פנימיים ושינויים רבים שנבעו ממגמות גלובאליות ומקומיות, לאומיות, חברתיות וכלכליות. שינויים אלו מאתגרים מאד את צה"ל במאבקו לשימור משרתי הקבע האיכותיים. לאורך השנים וכמעט בכל עשור חלו רפורמות משמעותיות, חלקן סותרות זו לזו, ששינו את פני המעריך. נוצר שינוי בתמהיל הקבע ונחלש הבטחון התעסוקתי למרבית המשרתים, למעט הפיצוי שניתן על ידי השימוש בפנסיה הגישור, לאלו שנשארים בקבע עד לגיל הפרישה החדש שנקבע.

### **השינויים הבולטים:**

- 1998 - היפוך הפירמידה ומעבר ל- 60% ראשוני 40% מובהק.
- 2004 - מעבר לפנסיה צוברת.
- 2006 - תוכנית "קלע" לצמצום מצבת המשרתים, ולאחר מלחמת לבנון עליה במצבה.
- 2010 - מודל הקבע החדש - מעבר לביגור.
- 2012 - תוכנית לצמצום אלפי משרתים ליצירת מקורות התעצמות.
- 2016 - הסכם "כחלון - יעלון", בניית מסלול שירות קבע חדש - מעבר להצעה לקצינים והעדר קביעות לקבע מובהק, מעבר למודל ביגור לנגדים והפרדה בניהול המשקים.
- 2023 - הסכם שכר ייעודי.

### **השפעות מודל שירות הקבע - "מסלול שירות 2016" - הסכם "כחלון יעלון"**

מודל השרות הנוכחי בצה"ל נקרא "מסלול שירות 2016". מודל שירות זה הוחל בצה"ל מינואר 2016 ובמסגרתו נקבעה מדרגת קידום שנייה לאוכלוסיית הקצינים בקבע מובהק. מדרגת קידום זו מכונה "שער ארגוני שני", ולפיה לקצין המגיע לוותק של 14 שנים בקבע יש אחת משלוש אפשרויות:  
(1) קידום לדרגת סגן אלוף. (2) קידום לתפקיד רס"ן בכיר והמשך שירות בקבע עד פרישה. (3) שחרור מצה"ל בעילת אי מימוש המעבר לקבע בכיר.





לצורך מימוש המעבר ממודל הביגור של 2010 למודל ההצעה של 2016, נקבע גם מנגנון קשיח של מכסות פרישה ועמידה ביעדי גיל, על מנת להגיע ליעד גיל ממוצע לפרישה של 43 בשנת 2024. בנוסף נקבעה מגבלת הוצאה על השכר, הפרדה בין מערך הקצינים למערך הנגדים (לנגדים נבנה מודל ביגור, שאמור להוביל בשנת 2024 לגיל פרישה ממוצע של 53), נקבעו מגבלות שיאי פרישה ועוד. בתום 8 שנים ממועד החלתו, הציגו נציגי צה"ל לוועדה את השפעות המודל ומנגנון המימוש שנקבע עבורו:

1. **פגיעה פרופסיונאלית דרמטית** - אובדן משרתים עתירי ידע, מקצועיות וניסיון (ברicht/הברחת מומחים, מוקדי ידע, טכנולוגים, מקצועות שנמצאים במצוקת איוש).
2. **פגיעה באיכות** - פגיעה דרמטית באיכות המשרתים ופערים ביכולת המימוש של כוח אדם קבע. משכי הקדנציה התקצרו, מרחב המיון לתפקידים ירד והיו תפקידים בהם לא היה כמעט מרחב מיון.
3. **ירידה בנכונות להמשך שירות** - נתוני סקר שהוצג לוועדה ע"י צה"ל (עוד לפני המלחמה) מעידים כי חלה ירידה בנכונות להמשך שירות קבע בקרב קצינים ונגדים. כמו כן נציגי צה"ל מציינים כי בקרב משרתי הקבע נשמעים "קולות אחרים" ומדאיגים באשר לנכונות השרות ביום שאחרי המלחמה.
4. **החלשת יציבות וודאות תעסוקתית** - באופן פרדוקסאלי, למרות אופיו המקצועי, הפך רובו של מערך הקבע (למעט אלו שעברו את השער הארגוני השני) למערך ללא קביעות. צה"ל הפך בכך לגוף היחיד בסקטור הציבורי, המפטר על פי חוק מידי שנה כשליש מקציניו שהגיעו לוותק של כ- 14 שנה, באופן חד צדדי.
5. **ריבוי מגבלות ניהוליות** - נבנו מנגנוני פיקוח ובקרה מספריים להתייעלות כלכלית לכאורה, כגון יעדי ומכסות פרישה וגילאי פרישה, שהכניסו באופן מוטעה מאד מימד טכנוקרטי לכאורה לעיסוק הרגיש באנשים. חלק מההחלטות הקשורות לפרט התקבלו משיקולים טכניים של ממוצעי גיל ועלות ולא משיקולים של ניהול ההון האנושי הנובעים מצרכים, איכות, תפוקה ורגישות לציפיות הפרט. להערכתנו נדרש להגיע לניהול נכון ויעיל של המשאב הקריטי הזה, באמצעות מנגנונים אחרים נכונים שיאפשרו זאת.
6. **הנחות תכנון שגויות** - תחזית התכנון לא תאמה את התנהגות המשרתים בפועל. על פי המודל שתוכנן 60% מהמקודמים לרס"ן יהיו בותק של מעל 5 שנים ולא יותר מ-7 שנים, כאשר בפועל רק 4% מגיעים לוותק זה. הוותק הממוצע של קידום מסרן לרס"ן ירד ל-2.1 שנים. צה"ל מצא את עצמו מחליף בכל שנתיים את כל משרתי הקבע הראשוני על מנת לאייש את השורות. המודל חזה ותק בדרגת הרס"ן של 7-9 שנים, כאשר בפועל הותק עומד כיום על 4-5.2 שנים, טרם הקידום לסא"ל. אחד הפרמטרים המדאיגים ביותר שהתגלו היה כי מאות רס"נים מובילים בוחרים להשתחרר מיוזמתם, טרם הגעתם לשער השני.
7. **המערך הטכנולוגי** - האוכלוסייה הטכנולוגית היא אחד מהנכסים האסטרטגיים עליהם צה"ל נשען, בעולם הטכנולוגי אותו כולנו חווים. מסלול ההכשרה של מערך זה ארוך מאד וצה"ל משקיע בפרט משאבים רבים. לפי המודל הנוכחי גם משרת קבע טכנולוג משתחרר ביוזמת המערכת, כשהגיע לפרקו (בגיל ממוצע של 42), כמו כל משרת קבע, למרות שנות הלימוד וההכשרה הרבות שהושקעו בו והמערך נכנס לפערים קריטיים. צה"ל מאבד ידע וניסיון ייחודי של קצינים בפסגת





היכולת שלהם, שנדרשים על מנת לסייע למערך הלוחם בשדה הקרב ולבנות את מערכות העתיד, כפי שהוכח בלחימה הנוכחית. **בפרק המו"פ מופיעה הרחבה על כוח האדם הטכנולוגי ועל שינויים נוספים שחייבים לבצע על מנת לפתור חלק מהבעיות.**

## נושאים נוספים

**שכר המשרתים** - בנק ישראל הציג לוועדה את השחיקה בשכר במגזר הציבורי, ביחס למגזר העסקי ולהייטק, וצה"ל הציג את השחיקה בשכר משרתי הקבע ביחס לגופי הבטחון האחרים. במקביל הוצג כי בוטלה הצמדת השכר של משרתי הקבע להסתדרות ("ש" 40), **אך לא בוטלה הצמדת גופים אחרים לצה"ל ("ש" 33)**. צה"ל הציג בפני הוועדה סקר ובו ירידה גדולה בשביעות הרצון של המשרתים מהשכר בצה"ל.

**המערך הלוחם והמסייע** - המערך נמצא בלחימה רציפה בשנה האחרונה ומתמודד עם עומס פעילות לא שגרתי הגורם לקשיים רבים בעורף המשפחתי. עומס זה שוחק ומאתגר את המשרתים ומעמיד סימן שאלה אמיתי על הרצון להמשיך בשירות הקבע, הנובע בין השאר מפגיעה בכושר ההשתכרות של בן/בת הזוג, חוסן התא המשפחתי ועוד. לצד כל אלה לא קיימת בחוק, עבור משרתי הקבע ובני משפחתם מעטפת זכויות ברורה, ולא גובשה מעטפת תגמול הולמת למול מצב הלחימה המיוחד. בפועל, המלחמה העצימה חייבה את צה"ל לתת מענה אד הוק (תוך שימוש בכלים הקיימים בלבד) למשפחות משרתי הקבע שהפכו ל-"חזית בעורף", במשך תקופה ממושכת.

**ייחודיות השירות בצה"ל** - נציגי צה"ל ציינו כי בעשור האחרון, לאור השינויים בחברה ובמשק, רגשות ההוקרה וההערכה שהביע הציבור (ברובו המכריע) כלפי משרתי הקבע נשחקו מאוד ופחת ערך השירות וערך המשרת בעיני הציבור.

**צורך בתוספת כוח אדם קבע ועובדי משרד הבטחון** - כחלק מצורכי הבטחון העדכניים, הציגו נציגי צה"ל דרישה לתוספת תקני קבע עבור הקמה והרחבה של מסגרות סדירות, עיבוי מסגרות קיימות, ועליה בהיקפי הפעילות, וזאת תחת הנחת עדכון אורך שירות החובה. עם פרוץ המלחמה אושרה לצה"ל תוספת משמעותית של תקני קבע ואע"צ. (תוספת זו סוכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון). בנוסף, הציגו נציגי משרד הביטחון צורך משמעותי בגידול מערך הטיפול באגף השיקום.

## מסקנות לשירות הקבע

1. שירות הקבע מבטא במהותו את שירות המדינה, בחלקו תוך סיכון חיים וחירוף נפש. לכן שירות הקבע הוא ייחודי ואין כמעט דומה לו (למעט בחלק קטן מגופי הביטחון האחרים).
2. הרפורמות הדרמטיות שננקטו בעשורים האחרונים הביאו לשינוי פרדיגמה בשירות הקבע, שחיקת ייחודיות השירות ולמשבר כוח האדם בקבע, כמותו כנראה עוד לא היה בצה"ל.
3. מסלול שירות 2016, "מודל הקבע החדש", הביא למעבר חד בין המודלים - ביגור ב-2010 והצערה ב-2016. מעברים אלה פגעו דרמטית במשרתי מערך הקבע ובצה"ל ובהרגשת היציבות.
4. יחד עם זאת, ברור לוועדה כי שינוי מהותי נוסף במודל הקבע הנוכחי כיום, יביא שוב לטלטלה, שאינה רצויה בעת הזו, ובמיוחד כשצה"ל מצוי בלחימה רציפה ונכוננו לו בקרוב אתגרים נוספים. עמדת הרוב המומלצת היא, לבצע את ההתאמות המשמעותיות הנדרשות בזירות ולהגיע לניהול מושכל, מותאם ודיפרנציאלי בדרך הניהול של "ההון האנושי" בקבע, תוך שמירה על חיזוק



**התשתית המקצועית, יצירת יציבות, בניית מודל קדנציות מאוזן ומקצועי (הארכת משכי התפקידים) ויצירת מרחב מיון איכותי.**

5. מערך הקבע מצוי בשחיקה גבוהה, תוך כדי לחימה רציפה יותר משנה ולכך השפעות מהותיות בהווה ובעתיד. היקף משרתי הקבע, במערכים מסוימים בלבד, חייב לגדול בהתאם לצורכי הביטחון ובהלימה להארכת משך השירות, באופן מבוקר ומדורג. נדרש כי הבקרה על מימוש נכון של תוספת התקנים שצה"ל יקבל, למערכים המומלצים, יהיה הדוק וחיצוני.

### המלצות למודל הקבע

1. **קבע קצר (ותק 0 - שנתיים)** - הועדה ממליצה על ביטול המגבלה הכמותית, הוצאה מהמגבלה השיאית וממגבלת התקינה והחרגה ממסגרת ההוצאה על השכר, של 50% ממשרתי הקבע הקצר. המקור לתשלום עבור העלייה בכמות יהיה מתוך תקציב הביטחון (לדוגמא, מהתוספת לבט"ש המוגבר) ויבוא בעיקר מהחיסכון בעלות הימ"מ. תקנים אלו יופנו רק למערכים הבאים: לוחמים, טכנולוגים וסייבר, אמ"ן, אחזקה, המערך הטכני וימ"חים באוגדות המילואים. תקנים אלו ישמשו לצורך הקמה ועיבוי מסגרות לוחמות, הוספת "ידיים עובדות" במערכי האחזקה לצמצום השחיקה, ועיבוי המערך הטכנולוגי והסייבר, למימוש תקני "ר" שהיום לא מתאפשרים. חלק קטן מהתקנים ישמשו להגדלת היקף קצונת החובה בהלימה להעלאת משך השירות, העלאת יחסי המיון וטיוב איכות המשרתים בקבע. הועדה סבורה כי הגדלת היקף הקבע הקצר ממקורות תקציביים פנימיים של צה"ל היא אינטרס לאומי בטחוני שיאפשר בעיקר הפחתת ימי מילואים ומענה לעיבוי והקמת מסגרות. הנושא הופיע בהמלצות הביניים של הועדה ואושר ע"י רוה"מ והשרים.

2. "שער ארגוני שני", אובדן מקצועיות, העדר יציבות ופגיעה באיכות - הועדה ממליצה להוסיף 840 מכסות של "רס"ן בכיר" עם מכסות פרישה למעבר "שער שני", ללא תוספת תקנים, מעבר להמלצות הקודמות. 90 אחוז מתוספת המכסות תוקצה ללוחמים, טכנולוגים וסייבר, אמ"ן ולמערך הטכני והאחזקה. נדרש להקצות את התוספת כבר משנת 2025 עבור שימור מקצועיות וניסיון במערכים קריטיים וייחודיים וכן לצורך מימוש העלייה המומלצת בהיקף הרס"נים. התוספת תינתן בהיקף של 120 מכסות רס"ן בכיר עם מכסות פרישה, לכל שנה במודל, במשך שבע שנים (סה"כ 840), והיא תהיה כמובן בנוסף למכסות רס"ן בכיר הקיימות בצה"ל כיום. מימוש התיקון באופן מיידי יאפשר לצה"ל היערכות מסודרת לחיזוק משמעותי במערך הקבע בשנים הקרובות, הארכת משכי תפקידים והעלאת יחסי המיון. עלות התיקון תתבטא בתקציב רק בעוד כ-7 שנים.

3. **תוספת כוח אדם קבע** - לאחר שהוועדה בחנה את דרישת צה"ל לתוספת כוח אדם קבע ולאחר שהוצג תהליך התייעלות בראי העשור, ממליצה הועדה על תוספת של תקני קבע (כמפורט בדו"ח המסווג). תוספת תקני הקבע תינתן באופן מדורג בין השנים 25-27, כמפורט בהמשך פרק זה, בנוסף יש לאפשר לצה"ל על פי צרכיו סמכות לבצע חליפיות בין קבע מובהק לאע"צ. בין השנים 2029 ל-2032 תקוצץ בהדרגה 10% מהתוספת. **תוספת זו לא כוללת את התוספת בקבע קצר, שתפורט בהמשך, וכל התקנים יוקצו לתקני קבע, שאינם קבע קצר.**

4. **עובדי משרד הביטחון** - לאור העלייה המיידית והעתידית בהיקף המטופלים באגף השיקום ובהיקף הפעילות הנדרשת באגף משפחות הנצחה ומורשת במשרד הביטחון, ובהתאמה, הועדה

ממליצה על תוספת של 250 תקנים של עובדי משרד הביטחון **עבור אגפי השיקום והמשפחות השכולות**. המספר כולל את 50 התקנים שהומלצו ואושרו בהמלצות הביניים (אבל לא כולל את התקנים שניתנו ע"י משרד האוצר למשרד הבטחון לפני הקמת הוועדה). תוספת התקנים תינתן במדרגות הבאות: 50 תקנים בשנת 2024 (הוקצו בהמלצות הביניים), 100 תקנים בשנת 2025, ובשנים 2026-2029 תוספת 25 תקנים בכל שנה בהתאם לצפי גידול המטופלים. משרד הביטחון הציג צרכים מובנים גם באגפים אחרים, אבל למרות הדרישה הוועדה לא ממליצה על תקנים נוספים למשרד הביטחון מעבר לאמור לעיל. את המשימות החדשות והמורחבות של המשרד הוא מממש על ידי התייעלות והסטות פנימיות.

5. הועדה ממליצה **להוציא את האל"מים מחישוב גיל הפרישה הממוצע הכללי**.
6. גיל הפרישה - **הועדה ממליצה לאפשר מעבריות בין מכסות הפרישה של קצינים לנגדים**, לצד תכנון חמש שנתי (במקום תלת שנתי). שינויים אלו יאפשרו מיצוי מיטבי של קצינים, שימור ידע, מודל קדנציות מאוזן, וגמישות ניהולית לחיזוק ושימור מערכים אסטרטגיים לצה"ל.
7. הגמישות שתיווצר מאימוץ ההמלצות בסעיפים 5,6, תאפשר את העלאת גיל הפרישה של המערך הטכנולוגי ומערכים קריטיים אחרים והשוואתו לתחילת גיל הפרישה במודל הנגדים (**בדגש על מערך מוקדי הידע הרשמיים**).
8. הועדה ממליצה שכל טכנולוג, או קצין ממערך קריטי אחר, שהמערכת תרצה להשאיר בשירות, היא תוכל לעשות זאת ללא הגבלת גיל הפרישה, גם אם זה יפגע בעמידה בממוצעים הנדרשים.
9. **מודל בחירה** - הועדה רואה במודל הבחירה הזדמנות לשימור המרכיב האיכותי, אך גם **כסיכון ל-"בריחת מוחות"**. צה"ל הציג לוועדה מודל זהיר הממקסם את ההזדמנויות ומפחית את הסיכונים, בעיקר ע"י בחירת האוכלוסייה המתאימה למימוש. מודל זה סוכם במסגרת הסכם השכר הייעודי ביוני 2023 והועדה ממליצה ליישמו כלשונו.
10. **שכר משרתי הקבע** - הועדה סבורה כי שכר משרתי הקבע נדרש להיות אטרקטיבי והוגן ביחס למשק וממליצה בשלב ראשון לבטל את הצמדת צה"ל לגופים אחרים (החלטת ממשלה "ש"-33), על מנת לאפשר את הגמישות בטיפול באנשי הקבע. עד לביטול הצמדה ובמטרה למנוע עיכוב בטיפול בתוספת השכר הנדרשת, ממליצה הוועדה לטפל בבעיות באמצעות חלק מחבילת התמריצים המומלצים על ידי הוועדה בסעיף הבא.
11. **שימור ורתימת המשרתים** - כחלק מהמענה לאתגרים, נוכח שחיקת המשרתים והתעצמות הצרכים לצד ירידה בשביעות הרצון ועל מנת להרחיב את הכלים שיש בידי צה"ל לשפר את היקף כוח האדם בקבע ואת איכותו, ממליצה הועדה לאשר חבילת מענקי תמריץ למשך חמש שנים. גם התמריצים יוקצו למערכים המועדפים, כך שלפחות 90 אחוז מהם יוקצו ללוחמים, טכנולוגים וסייבר, אמ"ן, אחזקה והמערך הטכני. כל התמריצים יוקצו ויחולקו בהתאם לחוק ועל פי ההנחיות שקובע הממונה על השכר. הועדה ממליצה שתינתן עדיפות בחלוקת התמריצים ללוחמים ולמשרתי הקבע הצעירים.
12. **כוח אדם טכנולוגי** - לצורך שימור הקידמה הטכנולוגית של צה"ל, כמכפיל כוח בעוצמה הצבאית, ולאור העלייה הצפויה בהיקף המשרתים במערך, ממליצה הועדה על מספר התאמות לשימור וחיזוק המערך הטכנולוגי ובראשם: הגדלת היקף תקני מוקד ידע ל-300 (תוספת של 105 תקנים) במודל 7 שנתי ובהלימה, הגדלת תקני הסא"ל בהדרגה בהיקף כולל של 53 תקנים (מתוך ההגדלה



- המומלצת במסמך זה). הועדה ממליצה כי ניהול מערך מוקדי הידע יחזור לאחריות גורם מרכזי (מומלץ שהוא יהיה מפא"ת, כפי שהיה בעת השקת המודל, בשיתוף אכ"א ואג"ת, ולא באחריות הזרועות). פירוט נוסף ומלא של ההמלצות הקשורות לכוח אדם טכנולוגי מופיע בפרק המו"פ.
13. **קרן משרתי קבע** - הועדה סבורה כי נכון לגבש מעטפת תמיכה וסיוע מותאמת בעיקר לעתות חירום וכוננות (חלקה בשגרה), המגלמת זכויות בחוק עבור משרתי הקבע ובני משפחתם. לשם כך הועדה ממליצה להקים קרן קבע שתפעל במצבים אלו ותקבל סמכויות בהתאם לצרכים שיגדיר צה"ל, בהיקף תקציבי של 100 מיליון ש"ח בשנה במצבי השח"ם השונים.
14. **המערך הלוחם בקבע** - הוצג לוועדה כי צה"ל מקפיד לשמר את עיקרון העדיפות הדיפרנציאלית למערך הלוחם. הועדה מדגישה כי יש לשמר עיקרון זה בכל דרך ולבנות תוכנית רב-שנתית לעידוד הקצונה הלוחמת, שתאפשר את שימור המפקדים האיכותיים לשרות ארוך טווח, תוך שימוש בהטבות כלכליות כגון מנהלת דיור ומענקים לרכישת דירה (מתוך סל התמריצים).
15. **ייחודיות השירות בצה"ל** - הועדה רואה חשיבות רבה לשירות הקבע בצה"ל ומבקשת להדגיש כי השירות בצה"ל ייחודי ואינו דומה לשירות במרבית גופי הביטחון האחרים, או בגופים מקבילים במגזר הציבורי.
16. **מודל הקבע** – נושא זה לא היה במנדט הועדה ולכן לא נדון במסגרת הדיונים. הועדה ממליצה לבחון לאחר ייצוב המצב וסיום תקופת המלחמה, ומוקדם ככל הניתן ולא יאוחר משנת 2027, בחינת קידום עמ"ט לבניית מודל חדש מותאם לצרכי צה"ל והתקופה, ומתייחס לכלל מרכיבי התגמול. במסגרת זה ייושמו כלל הלקחים שהצטברו עד כה והגעה לבניית הסכם חדש בין משרד האוצר למשרד הבטחון.
17. **תהליכי המשך** - ההמלצות שהוצגו לשיפור מערך הקבע נבנו בזהירות רבה והתבססו על מגמות בכוח אדם קבע ופתרונות הדרגתיים, כשצה"ל מצוי בלחימה רציפה ועובר תהליכים מעצבים, אלו גורמים שעשויים להשפיע בעתיד על מערך הקבע בשונה מהחיוזי. לאור זאת הועדה ממליצה לבחון את השפעת מימוש ההמלצות בכל שנה.

סיכום המלצות הועדה לתוספת כוח אדם בקבע (מפורט בדו"ח המסווג).





### **התייחסות דעת מיעוט בנושא מודל הקבע ופנסיית הגישור התקציבית**

- צה"ל נכנס למלחמת חרבות ברזל במשבר כוח אדם תמור ביותר שהתעצם עקב השחיקה כתוצאה מהלחימה הממושכת. לאור המצב מצאה הוועדה לנכון להמליץ על שורת צעדים הכרחיים ומיידיים בתחום כוח האדם לצורך התמודדות עם המשבר.
- **אנו החתומות מטה שותפות לכל המלצות הוועדה המפורטות לעיל בפרק זה.**
- עם זאת אנו סבורות שלא ניתן לסכם המלצות ועדה לתקציב הביטחון לעשור הקרוב, מבלי להתייחס למודל הקבע בכללותו לרבות נושא פנסיית הגישור התקציבית עד גיל 60 (עם רשת ביטחון עד גיל 67).
- במודל הקבע יש לבצע התאמות משמעותיות לרבות: הגדלת שכר לקצונה הצעירה, שיפור שכר הלוחמים והגברת הדיפרנציאליות בשכר של אוכלוסיות הקבע השונות. כמו כן, יש לשקול שנית את תחולת מודל פנסיית הגישור התקציבית שכן עבור חלק מאוכלוסיות המשרתים בצה"ל הוא איננו רלוונטי, בעוד שישנן אוכלוסיות משרתים אחרות שמודל זה נכון עבורן. בנוסף יש לבחון גם את מנגנון "הגדלות הרמטכ"ל" בכללותו לרבות השפעתו על פנסיית הגישור התקציבית.
- בחינת מודלי הקבע ופנסיית הגישור התקציבית חיוניים לצה"ל לא רק מההיבט התקציבי, אלא ובעיקר מהצורך לחזק את צה"ל באמצעות מודל קבע מיטבי שייתן תגמול ראוי לבוחרים לשרת את המדינה ובמקצועות מסוימים יהיה בר תחרות לשוק העבודה המודרני.
- אנו מסכימות עם עמדת הוועדה על פיה יש קושי בהכנסת שינויים משמעותיים במודל הקבע ופנסיית הגישור התקציבית בעת הזו. עם זאת לאור מורכבות עבודת המטה הנדרשת אנו סבורות שעל צה"ל והאוצר להתחיל מיידיית בעבודת המטה לבחינת מודל הקבע, פנסיית הגישור התקציבית והגדלות הרמטכ"ל מתוך מטרה להכניס את השינויים הנדרשים לא יאוחר מינואר 2027.
- **ככל שיוחלט על שינויים, עמדתנו היא כי הם יצטרכו להיעשות בהדרגה, תוך הקפדה כי שינויים במודל פנסיית הגישור התקציבית לא יחול על משרתי הקבע במועד השינוי אלא מכאן ואילך.**

גב' ליאורה טושינסקי פרופ' עדית סולברג עו"ד, רו"ח מיכל עבאדי-בויאנג'ו





## מערך המילואים

מערך המילואים מהווה נדבך מרכזי בתפיסת הבטחון של מדינת ישראל ומבטא את מחויבותם של אזרחי המדינה להגן עליה באופן פעיל. תפקידו של מערך המילואים הוא להשלים את הצבא הסדיר במשימותיו בשגרה ובעיקר בעת מלחמה ועל כן נדרש צה"ל לאמן ולהכשיר אותו כך שיהיה כשיר, במוכנות גבוהה וזמינות מיידית, לכל משימה. חוק שירות המילואים משנת 2008 עיצב תפיסה כוללת לבניין הכוח, הפעלתו והוקרת משרתיו. החוק קבע מסגרות לפיצוי ולתגמול משרתי המילואים, הקלת עומס השירות ומניין הימים בתקופה תלת שנתית: עד 54 ימי שירות בשלוש שנים לחוגרים, עד 70 ימים למפקדים זוטרים, ועד 84 ימים לקצינים, עם דגש על תעסוקה מבצעית. החוק גם קבע את הסדרת הקריאה במצבי חירום (צו 8) וקבע את גיל הפטור משירות מילואים: 40 לחוגרים ו-45 לקצינים. במלחמת "חרבות ברזל" גויסו 800 אלף משרתי מילואים (300 אלף בשיא), חלקם בצעו ועדיין מבצעים, תקופה ארוכה יותר ממשך השירות הרגיל הקבוע בחוק. היקף הכוחות שגויסו לצד כמות ימי המילואים שהם מבצעים יוצרת עומס כבד על המשרתים וגובה מהם ומבני משפחתם מחירים כלכליים כבדים מאוד, תוך סיכון חייהם ובריאותם וניתוקם משגרת חייהם. לגיוס מילואים בהיקף כזה ולפרקי זמן ממושכים, השלכות כלכליות כבדות על המשק הנובעות בעיקר מהיעדרות משרת המילואים מעבודתו ואובדן הכושר התעסוקתי של בן/בת הזוג. בינואר 2024 עוגנה בהחלטת ממשלה תוכנית סיוע למשרתי מערך המילואים הכוללת תגמולים ומענקים, מענה לעצמאים ומעסיקים ומעטפת סיוע משפחתית וכלכלית משלימה, בעלות כוללת של 9 מיליארד ₪. לאחרונה אושרה עקרונית מסגרת נוספת בעלות כוללת של 6 מיליארד ₪. צה"ל הציג צרכים לבניין הכוח במערך המילואים בזיקה לתע"מ ולחימה, לנוכח הצרכים המבצעיים. המענה שהציג צה"ל כולל: מיצוי יעיל של הסד"כ, גיוס פוטנציאל אנשים המצוי בסטטוס פטור משירות ביטחון ועדכון חוק המילואים.

## מסקנות למערך המילואים

- העלייה בצרכי הביטחון, לצד המחסור בחיילי חובה, מחייבת את צה"ל לגדול במערך המילואים באופן מדי.
- תהליכי בניין כוח המילואים והפעלתו מצריכים שינויי חקיקה.
- יש לשמר את עיקרון הדיפרנציאליות ללוחמים במתן ההטבות, גם במערך המילואים.

## המלצות למערך המילואים

- **מיצוי סד"כ** - הועדה ממליצה להמשיך למצות חיילים מתוך פוטנציאל החיילים בפטור ולבחון את תקנות הפטור משירות במילואים שאינן סיום גיל הפטור.
- **חוק המילואים** - הועדה מבינה כי בהתאם למפת האיומים הביטחוניים על מדינת ישראל, כדי לשמר את הכשירות מבצעית של מערך המילואים וכתוצאה מלקחי 7/10, קיים צורך חיוני להגדלת סד"כ המילואים ולשמירת מוכנותו וכשירותו. הגדלת סד"כ המילואים היא מהלך משלים להארכת משך שירות החובה והגדלת היקף מערך הקבע. הועדה מקבלת את הצורך וממליצה על תיקון חוק שירות המילואים (שעיקריו הם העלאת גיל הפטור, הארכת משך השירות במודל שנתי מתעדכן





ובחינת האפשרות להוסיף משימות נוספות לאנשי המילואים, שכיום הם מנועים מלבצע), כפי שהועבר בתזכיר התיקון לחוק ע"י משרד הביטחון. **לאור השינויים התכופים בתמונת האיומים, הוועדה ממליצה לתקף את ההמלצות כל שנתיים.**

- **העומס על משרתי המילואים** - הוועדה מבינה כי בשנים הקרובות צה"ל יזדקק להפעלת משרתי המילואים בעצימות יותר גבוהה מהרגיל, אך יחד עם זאת הוועדה ממליצה לעשות ככל הניתן כדי להפחית חלק מהעומס על משרתי המילואים ולבצע תכנון מראש ליצירת ודאות מרבית לפרט. מענים חלקיים לכך ניתנו בפרקי החובה והקבע. הוועדה מדגישה כי המענים אמנם מסייעים מאד, אם הם יאומצו במלואם או בחלקם, אבל הם אינם מחליפים במלואם את הצורך המרכזי שהוא "צו השעה", להפעלת כוחות מילואים.
- **משרתי מילואים לוחמים** - הוועדה סבורה כי נדרש להמשיך ולבנות מנגנונים דיפרנציאליים בין משרתי המילואים שהם לוחמים לבין משרתי המילואים שאינם לוחמים.
- **מעטפת הוקרה ותגמול** - יש לשמר את מעטפת התגמול, שגובשה על ידי משרד האוצר ומשרד הביטחון.
- **תוספת ימ"מ** - הוועדה ממליצה כי תקציב הבט"ש המוגבר יהיה מיועד בעיקר לימ"מ והינו תוספת על הקצבת הימ"מ בבסיס נק"ע צה"ל. לאור המצוקה התקציבית ולאור היכולת לקחת יותר סיכונים בחזית הסורית בשנת 2025, ממליצה הוועדה על הסטת 3 מיליארד ₪ מהתקציב שאושר לבט"ש מוגבר ב-2025 להתעצמות (כפי שפורט בפרק התקציב), ובכך להקטין את היקף ימי המילואים לכל משרת, בשנת 2025.
- **גמישות במודל הפעלת מילואים** - בלחימה הנוכחית הוצג ע"י צה"ל כי משרתי המילואים השביחו את הידע הצה"לי, על ידי העלאת פתרונות חדשניים מהעולם האזרחי שערכם יקר מפז והם תרמו לחשיבה מחוץ לקופסה. מומלץ לבנות מנגנונים מגוונים שיאפשרו הפעלת אנשי מילואים לצורך העברת הידע והגדלת התרומה גם בשגרה.





## מו"פ, כ"א טכנולוגי ותשתיות טכנולוגיות

### מבוא

העוצמה הטכנולוגית-מבצעית של צה"ל, כפי שהוכח במלחמת "חרבות ברזל" (גם אם התגלו תקלות ופערים, כפי שקרה במערכים אחרים), הנה פרי השקעות ארוכות שנים, שבעיקרן מובלים ע"י מפא"ת ומבוצעים באקדמיה, במכוני מחקר, בתעשיות הביטחוניות הגדולות והקטנות ובחברות הזנק.

עבודת המו"פ מבוצעת בעיקרה באמצעות תקציב המו"פ המרכזי (מו"פ בסיסי, הנבטות ובדיקות היתכנות ומדגימים), **שנשחק בחדות במונחים ריאליים, בשני העשורים האחרונים. תקציב המו"פ המרכזי חייב להיות מעוגן כ- "פרח מוגן", שלא ניתן לקצו, כפי שקבעו כל הוועדות בעבר שעסקו בנושא. בנוסף, חשוב מאד לוודא שתקציב המו"פ יחזור להיות חלק מתקציב משרד הביטחון (כפי שהיה עד 2014), באחריות המנכ"ל, ולנתקו מהתקציב השוטף של צה"ל, כפי שנעשה במרבית הגופים בעולם.**

תקציב המו"פ מספק, לצד הנבטת הטכנולוגיות הצבאיות, מכפיל כוח המכונה "מכפיל המו"פ". ממספר בדיקות בלתי תלויות שנעשו בעשורים האחרונים מול התעשיות, עלה כי על כל שקל שהוקצה למחקר ופיתוח, נוצר החזר של לפחות פי שבע (ולעתים אף הרבה יותר) במכירות עתידיות, שרובן המוחלט נעשה במסגרת עסקאות ייצוא ביטחוני של התעשייה הרלוונטית.

בשנים האחרונות חלה עליה דרמטית בביקוש לטכנולוגיות צבאיות ישראליות בעולם, המסופק על ידי התעשיות הביטחוניות ובאמצעות ערוץ שיתופי פעולה בין ממשלות (Government-to-Government). תקציב המו"פ חייב להיות מותאם ליכולת לקדם טכנולוגיות ופיתוחים בחוד החנית העולמי, על מנת להשאירם רלוונטיים ואטרקטיביים ברמה העולמית תוך שימור העליונות הטכנולוגית והיתרון האיכותי לצה"ל ומערכת הביטחון.

קצב השינויים המהיר, עלות התשומות, ההתפתחויות הטכנולוגיות ותמורות מאקרו נוספות, הובילו את הוועדה להמליץ על הגדלת התקציב המוקצה למו"פ מרכזי במפא"ת, וזאת מעבר לתקציבים שמפא"ת מנחה על אופן השקעתם במו"פ בתעשיות, בעקבות עסקאות "ממשלה לממשלה", אותן היא מובילה.

ההתפתחויות הטכנולוגיות והשתנות הסביבה הובילו לכך שבשנים האחרונות הטשטשו עד מאוד הגבולות בין הטכנולוגיות האזרחיות לטכנולוגיות הצבאיות, אתגר שעוצמתו בעבר הייתה פחותה בהרבה. עובדה זו גורמת לתחרות עזה על כח האדם המוקצה לתחום הצבאי למול הטכנולוגיות האזרחיות, למרות שחלקן זולג לתחום הצבאי. דוגמאות לכך ניתן לראות בתחום הכלים הרובוטיים האוטונומיים, כדוגמת הרחפנים מכל הסוגים, שמהווים גורם מכריע במלחמת רוסיה-אוקראינה ובזירה המקומית. התחרות קיימת גם בעולמות טכנולוגיים נוספים כגון AI, קוונטים, אנרגיה, יכולות חישוב מתקדמות, אופטיקה מתקדמת, חלל ועוד, והיא צפויה להתגבר בשנים הקרובות.

תקציב המו"פ המרכזי לא יכול ולא מיועד להתחרות בתקציבי העתק הצבאיים של המעצמות וכמובן לא בתקציב המו"פ האזרחיים, אך הוא חיוני לצורך קידום והאצת הנושאים הקריטיים למערכת הביטחון, במיוחד אלו שהגופים החיצוניים (ביטחוניים או אזרחיים) לא ישקיעו בהם ללא הכוונה ומינוף ממערכת הביטחון. בנוסף מכווין המו"פ הביטחוני את האקדמיה ואת התעשייה הביטחוניות





בנושאי העניין בהם נדרשת ראייה פורצת דרך, ובמיוחד במקרים בהם למרות התועלת הגבוהה הנגזרת מהם, רמת הסיכונים הטכנולוגיים וכלכליים עדיין גבוהים ועלולים לעכב את הפיתוח, ללא המימון הממשלתי.

לצד כל ההשקעות בטכנולוגיות עילית, תהליכי בניין כח במשהב"ט וצה"ל חייבים לתמוך בקידום פתרונות בעלי מספיקות מבצעית (Good Enough), ולקדם נושאים מרכזיים גם בתצורות אלו המאפשרות שימוש בפריסה רחבה וזולה על מנת לייצר אקו-סיסטם של חלופות נוספות לצד אמל"ח בוטיק וקיים. מהלכים אלו יכולים לנצל את עולם האזרחי והוקטורים הקיימים בצורה משמעותית יותר למענה אופטימאלי לחלק מהרתחשים.

### המנהלות במשרד הביטחון

במשרד הביטחון קיימות מספר מנהלות ותיקות, מנת"ק ומנהלות מפא"ת: מנהלת מל"טים, מנהלת חומה (הגנ"א) ומנהלת החלל.

המנהלות מהוות גוף ייחודי להתארגנות ארוכת שנים לבניין כוח משמעותי בתחומן. כל מנהלת מהווה "זרוע" מקצועית אינטגרטיבית לבניין הכוח, שתפקידה לוודא שהיכולות הנדרשות מפותחות גם בהלימה לצורך המבצעי וגם בראייה ארוכת טווח, המאפשרת גמישות מול האיומים המשתנים. מנהלות מפא"ת מספקות לעתים גם יכולות מבצעיות ראשוניות, המאפשרות חיכוך מבצעי של הגורם מפעיל הכוח, אך תפקידן העיקרי הוא לפתח את המערכות שבתחומן ולספק לזרוע יכולת מערכתית. המנהלות אחראיות גם לממש את פוטנציאל הגידול ביכולות המערכתיות תוך פיתוח יכולות חדשות נלוות ושמירה על יעילות גבוהה תוך מיצוי הנכסים הקיימים. בכל אחת מהמנהלות ממומשים גם שיתופי פעולה בינ"ל (GTG) המאפשרים סינרגיה, תוך הישענות על מערכות יחסים אסטרטגיות והכריות ארוכת שנים, לצד הנבטת קשרים חדשים וניצול הזדמנויות.

- **מנת"ק** - המנהלת פועלת בכפיפות ישירה למנכ"ל משרד הביטחון והיא אחראית על פיתוח וייצור הרק"ם ליבשה (מרכבה, נמר, איתן) ומהווה אינטגרטור ראשי לטכנולוגיות המפותחות בהובלת רפ"ט, מפא"ת והתעשיות לעולם הרק"ם המאוויש.
- **מנהלת חומה** - אחראית על הפרויקטים המרכיבים את ההגנה הרב-שכבתית מטילים בליסטיים (חץ, שרביט קסמים, כיפת ברזל), ועבודתה מבוססת על שת"פ עם ה-MDA (המנהלת המקבילה בארה"ב) ועל תקציב המגיע מהסיוע הייעודי האמריקאי (צבוע למנהלת ולא ניתן להסטה), גם כחלק מה-MOU וגם מתקציבי סיוע מיוחדים בעקבות צריכת מיירטים ועלייה בצרכים בעקבות המלחמות.
- **מנהלת החלל** - אחראית על היכולות האסטרטגיות של ישראל לבנות לווייני תצפית (אופטית ומכ"מ) ולשגרם לחלל, לרוב בעצמאות מלאה. לצד לווייני התצפית ההיסטוריים מתפתחות בשנים האחרונות יכולות לבנייה ושיגור של לוויינים קטנים ("ננו") וקונסטלציות. מפא"ת אחראית גם לפיתוח לווייני תקשורת ושיגורם לחלל (באמצעות גורמים חיצוניים), כאשר אחריות זו מתחלקת בין מנהלת החלל ליחידת המו"פ. החלל צפוי לשמש בשנים הקרובות מימד קריטי בעולם, ובעיקר



במדינות היריבות. ביום פקודה, עיקר הפעילות תוכל להיעשות רק על בסיס **נכסים צבאיים כחול-לבן**, ולכן כל השקעה ברכש תוצרים (ולא בבניית יכולות עצמאיות) חייבת להיבחן ולהתבצע, רק תוך הבנה שבעת מלחמה רחבה ישראל לא תקבל בהכרח גישה לתוצרים אלו, שיכולים בהחלט לשמש אותנו בשגרה, במינון המתאים.

- **מנהלת מל"טים** - מערך המל"טים האסטרטגי של מדינת ישראל הוא מהמובילים בעולם. במדינת ישראל קיימות יכולות פיתוח וייצור של פלטפורמות מל"טיות קטנות, בינוניות (MALE), גדולות (HALE) ואסטרטגיות. המשך פיתוח והצטיידות ביכולות אלו (סטנדרטיות ואסטרטגיות) חיוני והכרחי, לצד המערכים המאושישים להם יתרונות ייחודיים משלהם. **המנהלת (בשיתוף עם יחידת המו"פ) חייבת להיכנס גם לתחומים של פתרונות של מל"טים זולים ובהיקף רחב (Good Enough).**
- **מנהלת חדשות** - משרד הביטחון בוחן הקמת מנהלות חדשות ובהחלט ראוי שבהינתן הצורך, יהיה שימוש בכלי החשוב הזה כדי לקדם נושאים פרויקטליים נוספים, במסגרת התקציב הקיים. המנהלת הבשלה ביותר שמנכ"ל משהב"ט החליט עקרונית על הקמתה, היא מנהלת שתהיה אחראית על פיתוח יכולות בנושאי AI, רובוטיקה ואוטונומיה. מנהלת זו תהיה אחראית על פיתוח מערך ה-AI במערכת הבטחון, בדגש על מפעלי המידע, מיצוי מידע ו-AI בקצה, פיתוח רובוטיקה קרקעית ימית ואווירית (ברום הקרוב לקרקע) באמצעות רחפנים ו-VTOL, ופיתוח מערכות תומכות למימוש משימתי להקתי ונחילי של עולם זה. מנהלת נוספת שהקמתה נבחנת בימים אלו (למרות שהיא לא עונה על ההגדרה של מנהלת), הינה מנהלת ה-DeepTech, שתפעל להגעה לשליטה ברכיבים טכנולוגיים קריטיים המאפשרים עליונות ביטחונית אסטרטגית.

### שת"פ חו"ל

לאור השינויים במצב הביטחוני בעולם, והפניית משאבים מדינתיים רבים לעולמות הביטחון, נוצרה הזדמנות פז להגדלת הייצוא הביטחוני, שאם ימומש בתבונה יוכל להוות מנוע צמיחה למשק, לצד שימור העליונות הטכנולוגית-ביטחונית של ישראל. הסכמי השת"פ הבינ"ל הגיעו לרמות גבוהות, בהובלת מפא"ת ובשיתוף התעשיות הביטחוניות. ההסכמים נחתמו במקרים רבים בין הממשלות (GTG), עובדה המטילה על מערכת הביטחון את האחריות על המערכות (למרות קיומם של הסכמי "גב לגב"). על מנת להבטיח את היכולת לנהל כהלכה את הפרויקטים האלו, הנשענים בדרך כלל על תקינה זמנית, חשוב לייצב מנגנון קבוע שיאפשר העמדת תקינה מתאימה לצרכים הניהוליים הנגזרים מהפרויקט, שיאושרו טרום החתימה על הפרויקט. מומלץ שתקנים אלו, ימומנו במלואם (כולל כל העלויות העתידיות הנגזרות מהשארית קצינים בכירים בקבע עד הפרישה), ויועמדו לרשות מפא"ת עם החתימה על הפרויקט מחוץ לסל התקנים המנוהל בין צה"ל והאוצר.

### מרכיבים מרכזיים נוספים ביצירת עליונות טכנולוגיות

ביטחון לאומי בעידן המודרני דורש הסתכלות מערכתית עמוקה ומתן דגש ליצירת עליונות משמעותית בשדה הקרב. המאבק בשדה הקרב המודרני מחייב הכרעה ברורה וצבאית המתבצעת מתוך התקפיות,

יוזמה ועליונות שבחלקה הגדול מבוססת על אמל"ח שובר שוויון ברור, או על טכנולוגיות המשתלבות במערכה באופן המאפשר אלמנט הפתעה מובהק.

הוועדה זיהתה מספר כיוונים מרכזיים בהם היא ממליצה למערכת הביטחון למקד חלק ממאמצי המו"פ ובניין הכוח על מנת ליצור יכולת מערכתית שלמה (תפיסה, מסגרת ואמל"ח). **המשך חיזוק וקטורים משמעותיים** כדוגמת בינה מלאכותית (AI), רובוטיקה, טכנולוגיות חלל, אנרגיה מוכוונת (בדגש על HPEM) וטכנולוגיות עמוקות (Deep Technologies) יהוו תשתית מכרעת ליצירת עליונות בראי העשור הקרוב. כל זאת לצד המשך זיהוי "טכנולוגיות משבשות" (Disruptive technologies) בדגש על יכולות ב-low end, שבחלקן מאופיינות בפתרונות מסוג good enough, שיאפשרו להצטייד במערכות זולות והמוניות (כדוגמת מל"ט ל-2000 ק"מ עם 50 ק"ג חנ"מ בפחות ממאה אלף דולר ליחידה).

#### • **יכולות טילאות וחימושים ארוכי טווח המשוגרים מהקרקע**

הוועדה ממליצה להגדיל את ההשקעה בבניית יכולות, זולות בהרבה מאלו שהוצגו לנו (גם אם הם לא יהיו "זולות" אבסולוטית), לחימושים קרקעיים לטווח ארוך. כמובן שלצורך כך נדרשת השקעה מסיבית בתשתיות, בעיקר ביכולת לייצר מנועי דלק מוצק גדולים, בכמות גדולה בהרבה מהמצב כיום ובמחירים זולים בסדר גודל. תשתית זו נחוצה גם לחימושים וגם למיירטים במערכות ההגנ"א, שקצב ייצורם מותנה בעיקר בקצב ייצור המנועים הרקטיים.

כיוונים אלו, שבחלקם הוצגו לוועדה בשלבי הטעינה, טומנים בחובם שילוב נכון של מינוף החוזקות של מדינת ישראל בדגש על מדע וטכנולוגיה.

#### • **מערכות ניתוח והחלטה מבוססות AI**

בינה מלאכותית יכולה לשפר יכולות ניתוח מודיעיני, חיזוי איומים וקבלת החלטות בזמן אמת. לעניות דעת הוועדה יש להשקיע ביצירת תשתיות מאפשרות למערכות מוכנות AI לשיפור תפוקות מערכיות, כגון שילוב מודלי קבה"ח בעולם ההגנ"א, מינוף ושילוב יכולות LLM במאגרי מידע להיתוך זמ"א והצפת איתורים וציי"חים ועוד.

אנו ממליצים על הקצאת משאבים קבועה וסדורה של התחום עם הובלת אסטרטגייה מערכתית צה"לית הכוללת הכשרת אנשי AI (בכל ה-PIPELINE של אנשי תיוג, DS ועוד) וגידול באקוסיסטם הצה"לי המערכתי, בשיתוף התעשיות הבטחוניות ומפא"ת. מפעלי המידע המשותפים הם מודל נכון שיש לחזקם ויש להסדירם עם משאבים תר"שים לרבות הכשרת כ"א והחלפת מדענים בין האזרחות לצבא.

#### • **רובוטיקה ואוטונומיה לשדה הקרב**

משיחות עם אלופי צה"ל והמפקדים בכל הדרגים שהיו בתמרון, עולה תמונה ברורה לגבי אפקטיביות הפעלת הרובוטיקה והרחפנות ברום הקרוב לקרקע. שילוב אמצעים אלו הביאו לעליונות מערכתית ברורה והיוו מכפיל כח איסופי והתקפי בזמ"א בקצה הטקטי. יש להעצים

ולחזק וקטורים אלו הן מתוך המלצות המפקדים והן מתוך המגמות לשינויים בתפיסת ההפעלה ושדרוג יכולות התמרון באופן משמעותי.

הקמת מנהלת רובוטיקה ו-AI במפא"ת וביסוס היכולות בנושא זה הינו כיוון נכון והוועדה מברכת על כך. יש לשמר את הוקטור שהוחלט ולכלול מו"פ תומך לצד פרויקטי הצטיידות סדורים, כולל ברחפנים מתאימים ובהחקף נרחב לשדה הקרב, כפי שהוצג על ידי צה"ל.

#### • טכנולוגיות מתקדמות לחלל

עצמאות מדינת ישראל בתחום החלל הינה מרכיב חיוני בעליונות המערכתית הבטחונית. תחום זה שלאחרונה הפך לנגיש לאויבנו, בשל התפתחות היכולות בעולם המסחרי, מקזז את העליונות האיסופית והשרידות של מערכי צה"ל באמצעות איסוף נגדי.

**מדינת ישראל חייבת להשקיע באופן משמעותי יותר בתחום החלל ולהמשיך לבסס את עליונותה על ידי כניסה לתחומים חדשים כגון, ננו-לווינות ואיסוף מנגד בתחומים נוספים מעבר לעולמות החזותיים. מערכות הלוויינות חייבות לספק רובד משלים של איסוף זמ"א תוך עיבוד בקצה.**

תחום החלל הוא קריטי לאיסוף מודיעין ולשליטה גלובלית. מומלץ להשקיע בלוויינים קטנים (CubeSats) לאיסוף מידע מודיעיני בעלות נמוכה, ובפיתוח מערכות מתקדמות לניטור תנועות קרקעיות ואיומים אוויריים.

**אנו ממליצים להרחיב את היוזמות בתחום החלל גם בשלבי המחקר וגם בשלבי הפרוייקטים בהיקף מלא ולקדם את היכולות, וזאת על מנת לבסס עליונות בחלל תוך 4 שנים כיעד לאומי. מרחב החלל הינו מרכזי ויכול לשמש גם לסיוע לגופים לאומיים נוספים למענה לצרכים רוחביים (אסונות טבע ואקלים, גיאואינט, ניווט ועוד). מומלץ לחזק את תוכנית החלל הישראלית באופן שימש גם צרכים לאומיים אלו.**

#### • טכנולוגיות עמוקות (Deep Tech)

מלחמת חרבות ברזל ולחימת ישראל בזירות השונות בהגנה ובהתקפה, הדגימו מצד אחד עד כמה העליונות הטכנולוגית הישראלית מהווה מרכיב קריטי בביטחון ישראל ומצד שני הדגישו את החשיבות בעצמאות כחול לבן הן ברכיבים ואמל"ח (מפורט בפרק עצמאות חימושית) והן בעצמאות ועליונות טכנולוגית. לנוכח החשיבות הלאומית בקידום טכנולוגיות פורצות דרך ישראליות, יש לחזק בעת הזאת את ההשקעות ב-Deep Tech באופן משמעותי, ואף לנצל את המרחב האזרחי הדואלי בתחום (רכיבים, גלאים, ועוד).

המכשול הראשון והוותיק המאפיין את תחומי ה-Deep Tech הוא הצורך בהשקעות גדולות (בעיקר בתשתיות) כבר בשלבים הראשונים, לצד זמני פיתוח ממושכים שנדרשים לפיתוח חומרה תומכת, להבדיל מאלו הנדרשים לפיתוח מוצרי תוכנה. לאור זאת הוועדה ממליצה על קידום משמעותי יותר של העצמאות ברכיבים וביכולות הבסיסיות, בדגש על חומרים מתקדמים, רכיבי הספק ממוזערים לדור הבא שיהוו את התשתית לעולמות המכ"ם וה-HPM, חיזוק תר"שים



טכנולוגיים מרכזיים (כדוגמת גלאים, הנעה וניווט), וזאת על מנת לייצר עצמאות כחול לבן בכלל שרשראות האספקה באמל"ח קריטי הרלוונטי לתחום.

כמו כן, משהב"ט צריך לשאוף לקדם שת"פ רחב ככל הניתן עם הסקטור האזרחי, משרדי ממשלה נוספים ושותפים זרים, על מנת לקדם תשתיות המהוות תשתיות מסחריות לצד היותן תשתיות בטחוניות לאומיות, ובכך לחזק את האקוסיסטם הישראלי בתחום.

לאור זאת אנו ממליצים על איגום כלל המהלכים הקיימים הנוגעים והמסגרות הקיימות לעולמות ה-Deep Tech לכדי הסתכלות אסטרטגית אחודה של מחקר ותשתיות תומכות ואיגום המשאבים הקיימים לנושא לתהליך קוהרנטי סדור (מסגרות קיימות במפא"ת, מנה"ר כגון מר"ק ועוד).

### • אנרגייה מוכוונת בדגש על HPEM (High-Power Electromagnetic Microwave)

תחום מערכות שידור אנרגיה כיוונית בעוצמות משתנות - HPEM. התרומה הביטחונית הצפויה נובעת מהגורמים הבאים:

- נטרול איומים אסימטריים: HPEM היא כנראה הטכנולוגיה המובילה (ואולי היחידה) שתאפשר ניטרול מהיר של להקות רחפנים, כלי טיס בלתי מאוישים, או טילים מתקדמים, מבלי להפעיל כוח קינטי מסיבי.
- שיבוש מערכות אויב: היכולת לשבש מערכות תקשורת ושליטה מאפשרת פגיעה במערכות הפיקוד והשליטה של האויב בזמן קרב או משבר.
- הגנה על תשתיות קריטיות: שימוש ב-HPEM יכול למנוע מתקפות סייבר או שיבוש מערכות חשמל ומים באמצעות השבתת מערכות אלקטרוניות המהוות איום על תשתיות חיוניות.
- יתרון טקטי בשדה הקרב: HPEM מספקת פתרון נקי וממוקד, המאפשר נטרול איומים מבלי להסתכן בנזק נלווה או פגיעה באזרחים (וזאת אם נצליח להתגבר על הסכנה של שיבוש מערכותינו).

הוועדה ממליצה לקדם תחום זה באופן משמעותי באמצעות הקצאת משאבים ייעודיים ותגבור הקיים, הן בעולם המחקר המצוי באקדמיה והן בהמשך המחקר והפיתוח המצוי במספר תעשיות בטחוניות במקביל. בנוסף, יש לקדם מחקר משלים להתמודדות ולהגנת המערכות הישראליות מפני איומים רלוונטיים בתחום.

### • יכולות היפרסוניות - תעופה מהירה

הטכנולוגיה ההיפרסונית תופסת בשנים האחרונות תנופה משמעותית. ארה"ב, ששלטה בתחום עד שנות האלפיים המוקדמות, ובגלל שיקול דעת מוטעה זנחה אותו, חזרה לאחרונה להשקיע סכומי עתק בתחום והתוצאות מתחילות להגיע. הרוסים והסינים עדיין שולטים בתחום, אבל האמריקאים יסגרו כנראה את הפער בשנים הקרובות.



העובדה שהסינים והרוסים מובילים בתחום מעוררת חשש מבוסס כי הפיתוחים בתחום יגיעו בעשור הקרוב לידי האיראנים וכן לידיים עוינות אחרות. בשל משך הזמן הארוך (כעשור) הנדרש לפיתוח מערכות הגנתיות מתאימות, מתעצם הצורך להיערך בהקדם בהגנה.

#### • כיוונים בכלי טיס בלתי מאוישים

מדינת ישראל הייתה ועודנה מעצמת כלי טיס בלתי מאוישים. מרכיב זה הינו קריטי בעליונותה הבטחונית של מדינת ישראל. תוכניות מרכזיות שהותנעו לאורך העשורים הקודמים הביאו את התעשייה הבטחונית הישראלית וצה"ל למיצוי מיטבי של עולמות הכטמ"מ מהדרג הטקטי עד לדרג האסטרטגי.

הוועדה מוצאת לנכון להדגיש כיוון זה כחיוני לקידום ולשמירה על העליונות האסטרטגית בתחום, וממליצה על קידומן של תוכניות מרכזיות שיאפשרו שוברי שיוויון..

#### כ"א מדעי וטכנולוגי

בשנים האחרונות הולך ומעמיק משבר ההון האנושי הטכנולוגי בצה"ל. פירוט מלא מופיע בפרק כוח האדם. הסיבות למשבר רבות ומגוונות ונדרשים מספר תיקונים מהותיים ביחס לתנאי השירות של כוח האדם הטכנולוגי על מנת לפתור את הבעיות המרכזיות. הפער המרכזי הוא שקצינים טכנולוגים, שהבשלתם ארוכה ושיא תרומתם המקצועי-ניהולי הוא בין הגילים 37-48, נדרשים לפרוש בגיל 42, כשהם בשיא מקצועיותם ויכולתם. הבעיה מחריפה בשל העובדה כי לא קיימת ראייה אינטגרטיבית וריכוז סמכויות החלטה לגבי כלל המשרתים הטכנולוגים, כפי שקיים במערכים אחרים. **המלצת הוועדה היא להחרגת הטכנולוגים, בדגש על מוקדי הידע, מגיל הפרישה הסטנדרטי. הוועדה ממליצה כי כל קצין טכנולוגי יוכל להישאר בשירות גם מעבר לגיל 42 (עד גיל 48 בממוצע), כתלות ברצון הטכנולוג ובצורך המערכת, תוך החרגת המשך שרותם מחישוב ממוצע גיל הפרישה.**

**מוקדי הידע הטכנולוגים -** מאז נקבע מודל מוקדי הידע הטכנולוגיים (לראשונה בסוף שנות התשעים ולאחר מכן בוצעו מספר עדכונים, כולל הגדלת מספר מוקדי הידע) חלו שינויים מהותיים בהיקף הדרישה למוקדי ידע טכנולוגיים, בהתאם לשינויים בשוק. הוועדה ממליצה להעלות את מספר מוקדי הידע הטכנולוגיים ל-300 (במקום 195 כיום) ובהתאם להעלות את מספר תקני הסא"ל המוקצים למוקדי הידע ל-150, ואף לשקול דרגות אל"מ אישיות, במקרים יוצאים מהכלל (כפי שהיה בעבר, 2-3 מקרים). גיל המינימום לכניסה למסלול יעמוד על 28 וגיל המקסימום לכניסה למסלול יעמוד על 36. כל קצין שייכנס למסלול יקבל עם כניסתו קלף החתום על ידי הרמטכ"ל שמגדיר **בוודאות** את היום בו יקבל דרגת סא"ל, ללא קשר להימצאותו של תקן מתאים (כפי שהוגדר בעת התנעת התוכנית, אך נשחק לאורך השנים).

כוח האדם הטכנולוגי שונה בחלק ממאפייניו משאר המשרתים ובעיקר בצורך בפיתוח מתמשך של הידע המקצועי. לצורך כך מומלץ להגדיל את מכסות הלימודים לתואר שני ושלישי מחקריים בארץ ובחו"ל, ולהעמיד תמריצים לטכנולוגים "כוכבים" (מענקי חתימה/ תוכניות ארוכות טווח). כמו כן מומלץ להקל בתהליכים הביורוקרטיים לצורך גיוס רחב יותר של אזרחים טכנולוגים במשרד הביטחון ובזרועות, באמצעות חוזים אישיים ברמות שכר ההולמות את הסקטור הפרטי.



### שמירת עליונות טכנולוגית-מדעית באמצעות האקדמיה והסקטור אזרחי

מדינת ישראל ידועה בעולם כ"סטארט-אפ ניישן", כינוי שמסמל את יכולותיה הייחודיות בתחום הטכנולוגיה והמדע. הצלחתה של ישראל בתחומים אלו אינה מקרית, אלא תוצאה של השקעה מתמשכת באקדמיה, במחקר ופיתוח, ובשמירה על עליונות מדעית-טכנולוגית גם בתעשייה האזרחית. עליונות זו היא קריטית לא רק לשגשוג הכלכלי של המדינה, אלא גם לביטחונה הלאומי.

### האקדמיה וההייטק כמנוע לחדשנות ביטחונית

האקדמיה מהווה את היסוד שעליו נשענים תחומים רבים של טכנולוגיה ומדע המשרתים את ביטחון המדינה. המוסדות האקדמיים בישראל, כגון הטכניון, מכון ויצמן, וכן יתר האוניברסיטאות, הם מקור ידע מרכזי בתחומים כמו בינה מלאכותית, סייבר, ננוטכנולוגיה ופיזיקה גרעינית. חוקרים ישראלים מפתחים פתרונות פורצי דרך שמשמשים את מערכת הביטחון, החל מפיתוח מערכות הגנה מפני טילים כמו "כיפת ברזל", ועד טכנולוגיות סייבר מתקדמות המשמשות את מערך המודיעין.

בסביבה הביטחונית המאתגרת של ישראל, בה איומים מתפתחים באופן מתמיד, עליונות טכנולוגית אינה מותרות, אלא תנאי הכרחי להשרדות. מדינות וארגוני טרור משקיעים יותר ויותר בטכנולוגיות מתקדמות, ואיום זה מחייב את ישראל לשמר פער טכנולוגי משמעותי. השקעה במחקר ופיתוח באקדמיה לצד השקעה בתשתיות אזרחיות דואליות והשקעה בחברות הזנק, האצתם והעצמתם לצד התעשייה הבטחונית הקלאסית, יאפשרו לישראל להיות צעד אחד לפני אויביה. לדוגמה, טכנולוגיות כמו רחפנים אוטונומיים, מערכות בינה מלאכותית לניתוח מודיעין, ופתרונות אבטחת מידע מבוססי למידת מכונה - כולן תוצר של מחקר אקדמי ששולב בתעשייה הביטחונית לצד האצה משמעותית גם בסקטור הפרטי. יש לנצל ולמנף נכסים אלו בראייה כוללת ולהשקיע בתוכניות המאפשרות מינוף משמעותי והתפתחות מדעית וכלכלית בראייה לאומית.

מעבר לתרומתה הישירה לביטחון, האקדמיה היא גם מנוע מרכזי לצמיחה כלכלית, אשר משפיעה בעקיפין על חוסנה הביטחוני של המדינה. תעשיות ההייטק, ניזונות מהתשתית האקדמית החזקה שמספקת כוח אדם מיומן, רעיונות חדשניים, ושיתופי פעולה עם מוסדות מחקר בינלאומיים. באמצעות השקעה באקדמיה, מדינת ישראל מבטיחה לא רק עליונות ביטחונית, אלא גם יציבות כלכלית שמאפשרת בהיזון חוזר לממן את צורכי הביטחון הגדלים. לצד זאת יש למצות תוכניות השקעה מערכתיות המאשרות ניצול נכסים דואליים בהייטק בתיאום מערכתי עם משרדי ממשלה אחרים ודומיהם.

למרות היתרונות הברורים, ישראל מתמודדת עם אתגרים רבים בתחום זה. מחסור בתקציבים למחקר בסיסי ותשתיות טכנולוגיות ומחקריות, תחרות על "מוחות" מול מדינות אחרות, ומערכת חינוך שמתקשה לעמוד בקצב הדרישות של עולם משתנה - כולם מאיימים לפגוע בעליונותה המדעית טכנולוגית של המדינה. על הממשלה להכיר בכך שהשקעה בתשתיות אקדמיות ותשתיות טכנולוגיות מדעיות באקדמיה ובהייטק אינה הוצאה, אלא השקעה לטווח ארוך שמשפיעה ישירות על חוסנה של המדינה.

המחסור באבני הבסיס לחשיבה והבנה בתחום והירידה ברמת המצוינות הטכנולוגית של תלמידי התיכון לאורך השנים בולמת את העלייה הנדרשת במספר הסטודנטים במקצועות הטכנולוגיים. לא זאת בלבד, החינוך הטכנולוגי באוניברסיטאות מצוי במצוקה בשל מחסור בחברי סגל עם תשתיות





הוראה ומחקר הולמים, דבר הפוגע באיכות ההוראה ומונע מחלק גדול מהסטודנטים את רמת ההשכלה הראויה בתחום.

השירות הצבאי עצמו דורש יכולות הנדסיות ומדעיות שונות, תוך גידול ניכר בשימוש בטכנולוגיה מתקדמת, דבר המצריך כח אדם מיומן בתחומים אלו.

אנו למדים שצה"ל נתקל בקושי בגיוס עתודאים לתחומים הטכנולוגיה והמדעים. מתוך סך העתודאים שצה"ל זקוק להם בכל שנה, רק כ-21 אחוז הם בתחומי ההנדסה והטכנולוגיה. יתר על כן, על אף העדכון ביעדי היקף גיוס העתודאים לרמה גבוהה יותר, מספר העתודאים שהתגייס ירד באופן משמעותי בשנים האחרונות.

בין היתר, הירידה מושפעת מהביקוש הגבוה והאטרקטיביות של השוק האזרחי, המונעים ממלש"בים להתחייב למסלול עתודה בשירות בצה"ל.

### **סיכום**

השקעות ברצף חינוכי מכוון מדעי-טכנולוגי, משלב היסודי ועד התיכון, ובלמוד ומחקר מדעי-טכנולוגי באקדמיה ובתעשייה, הם תנאי הכרחי לשמירת עליונותה של ישראל בזירה הביטחונית והטכנולוגית. חיזוק המחקר והפיתוח תוך הבטחת תקצוב הולם, יאפשרו לישראל להמשיך להוביל טכנולוגית בתחומים קריטיים, תוך הבטחת ביטחונה ושגשוגה הכלכלי.





## העצמאות החימושית והתארגנות ייעודית לבניית יכולות כחול לבן

### רקע

במהלך המלחמה הפך הצורך ביכולת עצמאית של צה"ל ומערכת הביטחון לייצר חימושים מרכזיים בהיקף הנדרש ולהחזיק מלאי מספיק של ח"ג קריטיים, לאקוטי. מלאי החימושים הפך למרכיב מעצב בניהול המערכה, והשפיע עמוקות על היכולת לקדם מהלכים צבאיים ומדיניים. היקף החימושים שעומד לרשות מערכת הביטחון נגזר בעיקר מהיקף הקווים ויכולת הייצור בתעשיות (מהם נובע קצב הייצור המכסימלי), ומיכולת היבוא של מערכות ייצור, ח"ג ורכיבים הנדרשים בתהליך הייצור וההרכבה של המוצר הסופי. המלחמה אתגרה באופן משמעותי מוסכמות רבות שנים של הסתמכות עיקרית על יבוא (בעיקר מארה"ב, אך לא רק). קצב הצריכה לא תאם את הספק קווי הייצור שפעלו בארץ, והיבוא (גם של חימושים וגם של ח"ג) לא עמד בקצב הדרישות, מסיבות רבות ומגוונות שהעיקריות בהם היו: מרוץ החימוש העולמי (בעיקר בגלל מלחמת רוסיה - אוקראינה) והגבהת החומות לייצוא לישראל בעיקר בעקבות החלטות מדיניות, לחץ ציבורי ואינטרסים של מקבלי ההחלטות.

המלחמה הציפה באופן חד-משמעי את הצורך ביצירת אסטרטגיה ברורה לבניית עצמאות חימושית, במקרים הרלוונטים, מושתתת על הגיונות היברידיים של בניית יכולת לרכוש באופן מהיר ורציף, ולהגביר קצב במקרה הצורך, את החימושים הקריטיים בכמויות גדולות. זאת, לצד ביסוס תשתית ייצור תעשייתית מותאמת לצרכי ויכולות מדינת ישראל (DIB – Defense Industry Base). בניית DIB בישראל, באופן מושכל וכלכלי, חייבת להשתלב כמרכיב מרכזי בביטחון הלאומי ובצמיחה הכלכלית. בנייה של מרכיב כזה תייצר מצד אחד פיתוח טכנולוגי ומנוף כלכלי לניצול יכולות ייצור אזרחיות לטובת הביטחון, ותשמש גם ככר להפריה הדדית בין העולם הבטחוני והעולם האזרחי. האקו-סיסטם התעשייתי הישראלי מבוסס בעיקר על התעשיות הביטחוניות הגדולות (תע"א, רפאל, אלביט) לצד תשתיות מאפשרות וחברות בינוניות וקטנות אחרות, המקנות בצוותא עליונות ביטחונית ישראלית. נדרש לחזק אקו-סיסטם זה במהלכים נוספים בתחום העצמאות הייצורית, שהזנחה בחלקה בעשורים האחרונים. פעילויות אלו אמורות לייצר עצמאות במרכיבים ובתהליכים קריטיים שיאפשרו עצמאות מרבית לייצור אמל"ח קריטי. המהלכים לביסוס העצמאות מושתתים על מספר סוגי מערכות/חימושים, ובניתם המושכלת תאפשר היברידיות של המענה בדגש על: הכפלה והשרדת קווי ייצור לאמל"ח עיקרי והבטחת רציפות פעולתם (מע' הגנה והתקפה), רכש מלאים של ח"ג, לצד חתימת הסכמי סחר ושיתופי פעולה בין מדינות, בלי להזניח את הצורך בהקמת תשתיות כחול לבן לחומרים ורכיבים קריטיים, תוך ביסוס העליונות הטכנולוגית.

**הצורך בבניית יכולת עצמאות לייצור חימושים קריטיים ולהצטיידות במלאי מתאים של רכיבים וח"ג נובע ממספר סיבות עיקריות:**

- נדרשת עצמאות ביכולת שמירת רציפות הפעלת הכוח, ללא אילוצים חיצוניים, במיוחד בתרחיש רב זירתי ומתמשך.
- העצמאות נדרשת אמנם למצב בו הספק העיקרי (בדרך כלל ארה"ב) יעצור אספקה של חלק מהחימושים, כפי שקרה במלחמה האחרונה, אבל ישראל חייבת לקחת בחשבון גם את התרחיש בו





ארה"ב לא תוכל לספק את החימושים בשל הימצאותה בעצמה במלחמה גדולה בזמן שישראל זקוקה לאספקה מזוהרת. עימות אמריקאי יריבות במזרח הרחוק או מול רוסיה, יכול בהחלט להוביל למצב בו וושינגטון לא יכולה לספק את בקשות ישראל.

- העצמאות נדרשת כמובן גם במקרים בהם החימוש בו ישראל משתמשת הינו ייחודי ולא ניתן לרכוש אותו משום מקום אחר.
- העצמאות החימושית, במקרים בהם היא נדרשת, תקנה לישראל מרחב פעולה מדיני עמוק וחסין והקרנת עוצמה וחוסן.

הוועדה התרשמה שמערכת הבטחון למדה את הלקחים מהמלחמה האחרונה, זיהתה נכון את המרכיבים העיקריים בבניית העצמאות ביצור כחול- לבן, לצד המשך רכישת חימושים רלוונטים במנגנון היברידי מארה"ב תוך שימוש במנגנון ה-FMF, וגיבשה תוכנית ראשונית סבירה לנושא. הוועדה ממליצה לבסס את הגישה ואת בניית העצמאות החימושית באמצעות בניית מנגנון רכש חדש ויעיל למרכיבים הקריטיים עם התחייבות ארוכת טווח גמישה לעשור, כולל יצירת מנגנונים שיתנו מענה לצורך של התעשייה בשמירת גמ"ה (גודל מינימאלי הכרחי) לייצור, ובניית יכולת ייצוא משלימה.

### מנהלת "כחול לבן" לעצמאות חימושית

מומלץ להגדיר מוביל מערכתי לאומי לנושא, על ידי הקמת מנהלת רכש עם כלל יכולות ההתקשרות, לאור חשיבות הנושא והקריטיות שלו לעצמאות ורציפות תפקוד בעימותים עתידיים של צה"ל, בדגש למוכנות מול איראן.

המוביל המערכתי יקבל מרחב אחריות וסמכות לנושאי הייצור במערכת הבטחון, ויהיה כפוף למנכ"ל משהב"ט. הגוף המצומצם והיעיל שיוקם יאגם תחתיו בעלי תפקידים בגופים השונים, יבנה תוכנית רב שנתית, יגדיר את היעדים, יקצה את המשאבים למימוש בגופים הקיימים, ויהיה אחראי על בקרת הביצוע. כל אלה בדגש על:

- יצירת תוכנית לעשור, להקמת/הרחבת קווי ייצור בחימושים קריטיים והובלת התקשרות רב שנתית בכל נושא (לדוג' מערכות הגנ"א, נש"מ, חימושי יבשה), תוך התחשבות בגמ"ה ויכולות ייצוא. השקעה מסיבית זו הינה על מנת לאפשר פיתוח של קווי ייצור מתקדמים רובוטיים היכן שניתן, ולמצב את ישראל לאור המתח הגובר במירוץ החימוש העולמי.
- בניית תוכנית רכש חומרי גלם יחד עם התעשיות באופן מסודר.
- יצירת תוכנית לעליונות כחול לבן לחומרים אנרגטיים ורכיבים קריטיים.
- יצירת תוכנית משותפת עם התעשיות לפיתוח והשרדה של מערכי הייצור העיקריים (מיגון, יתירות והפרדה גיאוגרפית).
- קידום מהלכים לשת"פ בינלאומי לייצוא באמצעות מפא"ת וסיב"ט, סיוע למהלכים ליצירת חוסן משותף ומלאים בחירום לפי צרכי צה"ל, לצד מהלכים בתוכניות פיתוח רצות על ידי מפא"ת.
- יצירת תוכנית עסקית של השקעה משותפת עם התעשיות והחזר השקעות על בסיס ייצוא מושכל של יכולות מערכת הבטחון לפי אסטרטגיית כללי ייצוא מותאמים בין אפ"י, מפא"ת ומלמ"ב יחד עם המנהלת.





- מימוש ההזמנות בהתקשרויות ישירות וחוזים של המנהלת.

### **בסיס הנתונים להחלטה**

מזכיר הוועדה ריכז ותכלל בסיס נתונים עמוק ומפורט בסיוע משרד הבטחון, צה"ל והתעשיות הביטחוניות. בסיס הנתונים מביא בחשבון את ההזמנות הקיימות כיום, את מרחב האפשרויות לחיזוק יכולת הייצור (הכפלת קווים, השרדת קוים היכן שמומלץ, חידוש והאצת קווים), את ההיקף הנדרש על מנת לשמר את קווי הייצור (גמ"ה - גודל מינימאלי הכרחי בייצור) לאחר הזמנות צה"ל הקיימות. ומכאן נגזרו התוספות המומלצות להצטיידות בפרק התקציב, והגמ"ה הנדרש בשנים הבאות, לאחר סיום האספקות.

בחלק מהחימושים פוטנציאל הייצוא הינו גדול, ומומלץ לבנות לכך תוכנית עסקית מותאמת, שיכולה להשפיע על היקף ההשקעה שמערכת הביטחון תידרש לעשות. בסיס נתונים זה היווה תשתית להמלצות להשקעות מרכזיות מומלצות כמפורט להלן.

### **השקעות מרכזיות מומלצות (סה"כ לעשור)**

המנהלת תבנה תוכנית פעולה לפי ההמלצות שניתנו להשקעה בקווי הייצור ביחד עם שאר הגורמים הרלוונטים במשרד ובתעשיות, ותרכז תהליך אסטרטגי מערכתי של ייצור רציף עבור צה"ל והאצת ייצוא (במרכיבים שבהם קיימים היתרים ויכולות), על מנת לוודא רציפות ייצורית מלאה ובניית מלאים בתוכנית משותפת עם לקוחות בעולם. ההמלצות הבאות כוללות:

1. השקעה בקווי ייצור, תקציב לתמיכה לרכש LLI וגמ"ה לרציפות ייצורית במעלה העשור.
2. השקעה לעצמאות בתשתיות, בח"ג וברכיבים.
3. השקעות ביצירת עליונות טכנולוגית ובתשתיות ניסויים מתקדמות.





**קווי ייצור קריטיים שזוהו (הכפלה ו/או השרדה) ונתח גמ"ה לייצור ורכיבי LLI במעלה התר"ש (ריכוז על ידי מנהלת כחול לבן) - המלצה למימוש:**

תמיכה בשימור הגמ"ה ורכש LLI - המלצת הוועדה לעשור	סכום לעשור לתמיכה בשיפור קווי ייצור (שכפול/השרדה/האצה) (מליוני ₪)	תפוקה	נושא
פירוט מלא בדו"ח המסווג			

**תשתיות כחול לבן לחומרים אנרגטיים ורכיבים – המלצה למימוש:**

סכום לעשור לשיפור קווי ייצור ו/או רכש חומרי גלם (מליוני ₪)	תפוקה	נושא
פירוט מלא בדו"ח המסווג		

**חיזוק המו"פ המרכזי והשקעות בתשתיות מרכזיות לניסויים (בדגש על היפרסוני וניסויים עתירי אנרגיה) - המלצה למימוש:**

סכום לעשור לשיפור קווי ייצור (מליוני ₪)	תפוקה	נושא
פירוט מלא בדו"ח המסווג		





## רציפות התפקוד

### רקע

מלחמת "חרבות ברזל" העלתה ביתר שאת את פוטנציאל הנזק הקינטי על רציפות התפקוד הצבאית והמודיעינית (לא רק בצה"ל) ועל רציפות התפקוד של התשתיות הקריטיות ברמה הלאומית. אויבנו הבינו הרבה לפנינו את יתרון התת קרקע כחלק מרכזי באסטרטגיה שלהם ליצירת רציפות תפקודית צבאית ולאומית, בהגנה ובהתקפה, ולמימוש דוקטרינה צבאית אשר הלכה למעשה פגעה באופן משמעותי ביכולות האופרטיביות של מדינת ישראל. יכולות התת קרקע של אויבנו מסביב (בדרום ובצפון וגם במעגל שלישי) חייבו את ישראל לפתח יכולות מבצעיות ויכולות קינטיות ומודיעיניות מורכבות על מנת להתמודד עם האיום ולמנוע מהאויב יתרון איכותי.

הוועדה ממליצה כי מדינת ישראל תחליט על כניסה לפרויקט לאומי של מענה בתת קרקע כצורך חיוני לשימור רציפות התפקוד ברמה הביטחונית, אבל לא רק. מענה חלקי לצורך ברציפות תפקודית אפשרי גם באמצעות יתירות וחליפיות מעל פני הקרקע, בתלות ברמת הסיכון שמקבלי ההחלטות מוכנים לקחת, אך הוא בכל מקרה יהיה מוצלח פחות, ויתכן גם שלאורך זמן לא יהיה זול יותר (כמובן אם ייבנה מענה הולם).

סוגיית תכנון ובינוי תת"ק מדינת, כרוכה גם בצורך להגן על האוכלוסייה בשעת חירום, נושא שנמצא באחריות פיקוד העורף, במסגרת אחריותו על ההגנה האזרחית, בהקשרי התגוננות האוכלוסייה - נושא זה לא נמצא במנדט הוועדה ולא יפורט.

תחום נוסף, חשוב מאד, במסגרת ההיערכות לרציפות תפקודית, שעלה גם במלחמת "חרבות ברזל" הינו יכולת המדינה לספק ברציפות לאזרחיה מזון, שרותי רפואה ועוד. גם נושא זה לא נמצא במנדט הוועדה ולא יפורט, אך בהחלט ראוי שהמדינה תיתן את הדעת גם עליו.

### עיקרי התפיסה והמענה הנדרש

**הבעיה המרכזית** שזיהינו במצב הנוכחי, למעט במספר מקרים יוצאי דופן, היא כי בעת הקמת תשתית לאומית קריטית, המוגדרת רשמית כתשתית קריטית, או כזו שאינה מוגדרת רשמית כתשתית קריטית - תחנת כוח, בתי זיקוק, חוות שרתים, פתרונות אחסון ברמה הלאומית - היבט הרציפות התפקודית, בדרך כלל לא מוצג ולא מטופל.

הצבא, אמנם מיוצג בוועדות התכנון האזוריות והלאומיות, אך הצבא מייצג רק את צרכיו הישירים. תהליכי האישור מבוצעים בשיטת BOTTOM UP, כלומר היזם מציג את בחירת המיקום ואת שיטת הבנייה הזולה ביותר המתאימה לו, ולכן המיקום הגיאוגרפי והפיזי, עילי או תת קרקעי **יאושר גם אם הוא בעייתי מבחינה ביטחונית וגם אם אינו נותן מענה הגנתי מספק.**

ההגנה, תוך שימוש במימד התת-קרקע, בדר"כ "נופלת" או לא עולה כלל לדיון בשלב התכנון בשל שיקולי **תקציב**. חלק מהסיבה לכך נובע מכך שבשארל נושא ההגנה על התשתיות הלאומיות וכתוצאה מכך גם האחריות על הרציפות התפקודית ברמה הלאומית נופל בין הכיסאות. אין גורם אחד אחראי, הרואה את השלם הלאומי בכל הקשור לצרכי המדינה ויכולותיה בכל הקשור לביטחון הלאומי, לבינוי ולתקציב.



## עיקרי המענה

הועדה ממליצה למקם מקסימום תשתיות חיוניות מתחת לאדמה או בתוך ההרים (מנהור). הקמת תשתית מבוססת מנהרה, תוך ניצול הגיאוגרפיה והטופוגרפיה, הנה הדבר הנכון ביותר מבחינת עלות/תועלת. המיגון הוא כמעט מוחלט, ועלויות המנהור נמצאות בירידה, במיוחד לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום, בעיקר לצרכים אזרחיים. קיים ניסיון עולמי רב שנים ומוצלח ביישום אחסון דלקים מתחת לקרקע או במנהור ולא נרשמו נזקים סביבתיים ידועים. מדינות רבות בעולם (לדוגמא, הודו) כבר הכירו בעובדה כי אחסון תת קרקעי במנהור של נפט ומוצריו הינו פתרון עדיף על אחסון מעל הקרקע גם באספקטים של בטיחות ותפעול.

יתרון נוסף של מנהור הוא בכך שהוא מאפשר גישה מוגבלת אל הנכס, ע"י פתח אחד או שניים לכל היותר. בכך מתאפשר חיסכון משמעותי במשאבים לטווח ארוך שכן אין צורך באבטחה היקפית של התשתית אלא באבטחה של פתחי הגישה בלבד. כמובן שיתרון זה מהווה גם חסרון משמעותי, כי תקיפת הפתח וסגירתו לזמן ארוך מונעת גישה ושימוש בנכס ופגיעה קשה באלו שנלכדו בתוכו.

## שלבי המענה המומלץ - תת"ק בטחוני

- גיבוש תפישה לאומית לרציפות תפקודית והחלטה על הפרמטרים על פיהם ייקבעו התשתיות הלאומיות, החיוניות להגנה בתת"ק.
- מיפוי התשתיות החיוניות לרציפות התפקוד, לאור הפרמטרים שייקבעו, ברמת סיווג התומכת בחשאיות ובצורך לפעילות רציפה גם תחת ספיגה, וקבלת החלטה על העתקתן או על בניית תשתית משנית עבורן בתת"ק.
- מיפוי תשתיות פו"ש ומפקדות ראשיות מדינתיות וצבאיות, שחשוב להעבירם לתת"ק.
- מיפוי תשתיות מודיעין קריטיות ואתרי אחסנה של חימושים קריטיים, שחשוב להעבירם לתת"ק.
- החלטה על בניית קווי ייצור רכיבים קריטיים בתת"ק.
- מיפוי והחלטה על יכולות קריטיות למערכת הצבאית והאזרחית בתחומי אנרגיה, תקשורת, מים, בנק הדם וכדומה, שחשוב להעבירם לתת"ק.
- בחינת שינויי הרגולציה הנדרשים מתוך ראיית התמונה השלמה, מיצוי משאבים לאומיים וקבלת החלטות ברמה הלאומית. לדוגמא: החלטה כי בכל מבנה ממשלתי שיוקם בעתיד ייבנה תת קרקע מתאים.
- מיפוי תשתיות אזרחיות ציבוריות - רכבת, מנהרות, קניונים ובתי חולים שכדאי לחייבם להכניס בתכנון תת קרקע, כולל קבלת פיצוי חלקי על השקעתם, באמצעות סבסוד של המדינה. בחלק מהמקרים הדבר כבר נעשה כיום (הרכבת הקלה, מנהרות הכרמל, בתי חולים ועוד).

## סיכום

על מנת לממש את ההמלצות הכלליות שהוצגו לעיל, הועדה ממליצה על הקמה מיידיית של מנהלת ברמה המדינתית, לטיפול בפתרונות להבטחת רציפות תפקוד לאומית. ניתן להקים את המנהלת ישירות תחת ראש הממשלה (כדוגמת המס"ל), או תחת המל"ל. תפקיד המנהלת יהיה גיבוש תפישה לאומית, מיפוי, תכנון והגשת תוכנית ביצוע מתוקצבת, לתכנון הדרך להבטחת הרציפות התפקודית.



המנהלת תמליץ גם על הרגולציה הנדרשת, ותכין הצעות מחליטים להוצאת התוכניות לפועל לאורך שנים.

**המלצת הוועדה היא כי תכנית הפעולה המפורטת לעיל תופעל במתכונת הבאה:**

- 2025 : מיפוי ותוכנית פעולה ראשונית.
- 2026-2027 : תכנון מפורט ושלבי ביצוע.
- 2028 ואילך : כניסה לשלבי הביצוע ועדכון מתמשך של התכנון.

תהליך המיפוי והתכנון חייב להסתיים בתוכנית לאומית מתוקצבת.

הנושא חורג כמובן ממסגרת מנדט הוועדה, לאור הטיפול הנדרש ברמה המדינתית ולא רק בראייה הצבאית, וההיקף התקציבי הנרחב לצורך מימושו. למרות זאת הוועדה מצאה לנכון להציף את הנושא לדרג מקבלי ההחלטות לאור חשיבותו הגבוהה.



## תמצית המפגשים - שלב הטעינה, ושלב שיתוף הציבור

### רקע

עם צאתה לדרך, הוועדה בנתה תוכנית סדורה של טעינה, עיבוד ואינטגרציה על מנת לעמוד בלוי"ז שהוצב בפניה, ולייצר תהליך בריא של טעינה וכניסה לתהליך. לוועדה צורפו משקיפים מכלל גופים הרלוונטים, על מנת להוות גשר למידע ולידע הקיים, לתהליכים שבתנועה וליעדים הרצויים של כל צד. המשקיפים היו נציגים נאמנים לשולחיהם, סייעו בהכנת החומרים והצגתם בשלב הטעינה בפני הוועדה.

עבודת הוועדה:



### שלב טעינת הידע וההעמקות

בשלב טעינת המידע והלמידה קיימה הוועדה עשרות מפגשים עם כל אנשי המקצוע הרלוונטים שייצגו דיסציפלינות שונות ומשלימות, בדגש על גורמי צבא וביטחון, כלכלה, מחקר ומודיעין. בפני הוועדה הוצגו בסיסי נתונים ומידע שנועדו להעניק לצוות תמונת מצב מעמיקה, לצד מבט רחב על האתגרים המרכזיים ועל התכנון האסטרטגי העתידי. בנוסף, הוצגו המתודולוגיות השונות שנועדו לסייע בתהליך קבלת ההחלטות, על מנת להבטיח הבנה מעמיקה של הסיטואציה ושל הקונטקסט הרחב שבו פועלים אנשי המקצוע.

תהליך הטעינה יצר בסיס מסודר ומבוסס לקבלת ההחלטות בהמשך, תוך שילוב ניתוחים כלכליים ומבצעיים מעמיקים.

שלב זה היווה אבן דרך משמעותית והניח יסודות יציבים להליך קבלת ההחלטות, באופן שיבטיח תגובה יעילה לאתגרים הקיימים והכנה ממוקדת להתמודדות עם אתגרי העתיד.

### סיכום הדיונים ועבודת כתיבת הדו"ח

בין אוגוסט 2024 לדצמבר 2024 התקיימו כ-50 מפגשי מליאה ופגישות פרטניות בהשתתפות חברי הוועדה. דיונים אלו כללו העמקה בחומרים שהוצגו, כתיבת מסמכים וטיוטות והצגת מסקנות מעבודת ועדות המשנה. כמו כן, נדונו המתודולוגיות השונות וסדרי העדיפויות לדיון, תוך התחשבות בתפניות שהתרחשו במהלך עבודת הוועדה, והערכה של השפעותיהם על ההחלטות האסטרטגיות.

### תהליך שיתוף הציבור

במסגרת עבודת ועדות המשנה, הוקם צוות משנה לקבלת הצעות מהציבור. פורסמה פנייה לציבור הרחב במטרה לקבל הצעות הקשורות למנדט הוועדה. התקבלו כ-75 פניות שנבחנו לעומק על ידי חברי



ועדת המשנה שמונתה לצורך כך, ומתוכן נבחרו 11 פניות של קבוצות ואישים שהוזמנו להופיע בפני הוועדה ולהציג את הצעותיהם.

בפני חברי הוועדה הופיעו הפונים הבאים, שנבחרו מכלל הפונים, במקרה ובהצעתם היה פוטנציאל מחדש:

- אביתר מתניה
- מכון משגב - מאיר בן שבת
- מנואל טרכטנברג - INSS
- הביטחוניסטים
- דרור בן דוד וצבי מרום
- רועי צייכנר
- מכון טאוב- אבי וייס
- מכון ארגמן
- עמוס גרנית, מאיר פרידמן, סמי אלקיים
- אמיר אשל ונעמה שולץ
- מכון אהרון

במהלך הפגישות נבחנו הרעיונות שהוצגו בצורה מעמיקה ויסודית. חלק מהתפיסות וההצעות שהוצעו נמצאו בהחלט רלוונטיות ויעילות ואין ספק שהן השפיעו על מסקנות הוועדה והמלצותיה הסופיות. חברי הוועדה מודים לכל הפונים אשר השקיעו מזמנים ותרמו לבסיס הידע של אנשי הוועדה במלאכתם.





### עיקרי ההצגות החיצוניות

נושא ההצגה	מציגים
תמונת מצב אסטרטגית ומודיעינית ראשונית	סגן הרמטכ"ל- אמיר ברעם ונציגיו
סקירת מאקרו כלכלית	החשכ"ל- יהלי רוטנברג ונציגי בנק ישראל
הצגת תרחיש הייחוס הכללי והאיום לעורף	ס' הרמטכ"ל- אמיר ברעם ור' אג"ת- אייל הראל
תמונת מצב של היערכות צה"ל למול תרחיש הייחוס	ס' הרמטכ"ל- אמיר ברעם ור' אג"ת- אייל הראל
תמונת מצב מאקרו כלכלית – אגף התקציבים באוצר	ר' אגף תקציבים באוצר- עלי בינג
תקציב מערכת הבטחון, והמתודולוגיה לגיבוש דיווח ושיקוף התקציב בראי האוצר	אוצר - אגף התקציבים וחשכ"ל
תקציב הבטחון בראיית היכולות המשקיות של מדינת ישראל - בראי האוצר ובנק ישראל	הכלכלן הראשי ונציגי בנק ישראל
ת"ע משרד הבטחון	משהב"ט, ר' אג"ת- איתמר גרף
תמונת מצב תקציבית וצרכי תקציב הבטחון בראייה רב שנתית- שקלים ומט"ח	ר' אג"ת ויועכ"ל- אייל הראל וגיל פנחס
ת"ע צה"ל לרבות סד"כ וארגון צה"ל	ר' אג"ת- אייל הראל
תרי"ש צה"ל בראי תרחיש הייחוס המעודכן	ר' אג"ת- אייל הראל
אתגרי כ"א צה"ל - לוחמים, טכנולוגיים, תומכ"ל - חובה קבע ומילואים	ר' אכ"א- יניב עשור
תפיסת ההפעלה של צה"ל, מוכנות וכשירות צה"ל – תכניות המלחמה	ס' הרמטכ"ל ור' אמיץ- אמיר ברעם ועודד בסיוק
הערכות לאומית לאיום האיראני	משנה לר' המל"ל ומזכ"צ רה"מ- גיל רייך ורומן גופמן
מפא"ת ומנהלות	ר' מפא"ת- דני גולד
תקציב מערכת הבטחון, והמתודולוגיה לגיבוש דיווח ושיקוף התקציב בראי האוצר	משרד האוצר - אגף התקציבים וחשכ"ל
סקירה כללית של מנכ"ל משהב"ט - האתגרים הביטחוניים המרכזיים	מנכ"ל משרד הבטחון- אייל זמיר
המשך הצגת התרי"ש	ר' אג"ת- אייל הראל
סקירת מפקדי הזרועות	מח"מ, מז"ר, ר' אמי"ן, ר' אט"ל, מח"א, ר' אגף תקשוב
סקירת רה"מ	רה"מ- בנימין נתניהו
סקירת התעשיות- רפאל	מנכ"ל ויו"ר רפאל- יואב תורג'מן ויובל שטיינץ
סקירת שר האוצר	שר האוצר- בצאלאל סמוטריץ'
סקירת נגיד בנק ישראל	נגיד בנק ישראל- אמיר ירון
התייחסות האוצר לאילוצים התקציביים ולהיבטי כח אדם	נציגי האוצר
סקירת התעשיות- אלביט	מנכ"ל אלביט- בצאלאל מכליס
תפיסת ההגנה בגבולות ומענה לשאלות הוועדה	סגן הרמטכ"ל + ר' אג"ת + רמ"ט מז"י
סקירת התעשיות- תע"א	מנכ"ל תע"א- בעוז לוי
סקירת הרמטכ"ל	הרמטכ"ל- הרצי הלוי
הקצה הטקטי- מאו"ג 98, מאו"ג 36, מאו"ג 162	דן גולדפוס, איציק כהן, דדו בר כליפא
הצגת קהילייה - שבי"כ	ר' השבי"כ- רונן בר
הצגת קהילייה - מוסד	ר' המוסד- דדי ברנע
<b>סיכומים</b>	
סקירת שר הביטחון	שר הבטחון- ישראל כץ
סקירת מנכ"ל משהב"ט	מנכ"ל משהב"ט- אייל זמיר
סקירת הממונה על התקציבים	הממונה על התקציבים- יוגב גורדוס
סקירת הרמטכ"ל	הרמטכ"ל- הרצי הלוי
סקירת שר האוצר	שר האוצר- בצאלאל סמוטריץ'





## סוף דבר

דו"ח זה הינו פרי עמלם של קבוצת אנשים חדורי מטרה ורוח שליחות, אשר קיבלו סיוע מגורמים רבים, תוך הקפדה על הוגנות ושקיפות ככל הניתן על מנת לקיים דיון אמיתי ואיכותי מול הנקודות המרכזיות שזוהו ולהמליץ על דרכי פעולה ריאליות.

התובנות המרכזיות שעלו בעבודה הן עמוקות, ומאחוריהן עומד מנגנון שלם, על מנת לעמוד בדירקטיבות אלו, שעיקרן להלן:

1. על ישראל להגן על עצמה בכוחות עצמה על כל המשתמע מכך, ולהיות ערוכה לכך בכל עת.
2. בטחון ישראל יישען תמיד על היתרון האיכותי בכלל המרכיבים, בדגש על האנשים, רוח הלחימה, התפיסות המתקדמות, מוכנות להפתעות והעליונות הטכנולוגית תמיד.
3. המלחמה מוכרעת ברובה בשלב בניין הכח, ולכן צריך להשקיע בו את כל מה שניתן, לצד הכנת הכח לפעולה.

***"לא עליך המלאכה לגמור,***

***ולא אתה בן חורין לבטל ממנה.***

***ודע, מתן שכרן של צדיקים לעתיד לבוא". (פרקי אבות).***

