

ככל שמשתנה נשאר כשהיה*

יצחק טאוב

יצחק גרינברג, חשבון ועוצמה: תקציב הביטחון ממלחמה למלחמה 1957-1967, משרד הביטחון, תל-אביב 1997, 237 עמודים

יצחק גרינברג כתב ספר חשוב על עשור אחד בתולדות התגבשותם של דפוסי היחסים בין הרשויות האזרחיות לבין הצבא, כאשר משיכת החבל המוכרת לנו כיום בין האוצר למשרד הביטחון ולמטכ"ל בענייני תקציבים, סמכויות ואידאולוגיה בטחונית (על משמעות הדבר - בהמשך) התקיימה גם בעשור הנדון, ואין ספק כי עוד לפני כן. זכה גרינברג והועמדו לרשותו נתונים שבעבר היו חסויים וחומרים ארכיוניים ראשוניים, כגון פרוטוקולים של ישיבות המטכ"ל, של ישיבות ודיונים אצל שר הביטחון והרמטכ"ל וזכרונותיהם של המעורבים בדבר. אחדים ממסמכים אלה רשמיים-פורמליים, אך גם מהם ניתן ללמוד על רוח התקופה, המשתקפת אפילו בפרטים היבשים המופיעים בהם.

מכל שרי הביטחון, דוד בן-גוריון היה היחיד שאחז את השור בקרניו. הוא הבין שהצבא משתמש במניע האזרחי הציבורי וברגשות האזרחיים כדי ללחוץ על הממשלה. משל אמרו הגנרלים לחברי הממשלה: אתם, האזרחים, תיטלו על עצמכם אחריות כבדה לבטחון ישראל אם לא תקצו אמצעי מימון בהיקף הולך וגדל, במטבע ישראלי ובמטבע חוץ (שבתקופה הנדונה היה בו מתסור חמור), לרכש, לתחזוקה, ובעקיפין - לשיפור תנאי השירות של חיילי צבא הקבע. בן-גוריון הוא שהסביר לאנשי המטכ"ל - ובייחוד לרמטכ"ל דאז, יגאל ידן (שהיה אימפריאליסט לא קטן ושאף לכבוש מקום לצה"ל גם בתחום האזרחי) - כי ביטחון משמעותו לא רק צבא חזק אלא גם עלייה וקליטתה, חינוך, עוצמה משקית, אוכלוסייה מרוצה שצרכיה מסופקים; ביטחון משמעותו אינה רק היום ומחר בטוחים אלא גם עתיד רחוק יותר בטוח. אף שגרינברג לא טוען זאת קטגורית, נראה כי זה היה הרקע להתפתרותו של ידן מראשות המטה הכללי בשנת 1952 ולהסכמתו של בן-גוריון לקבלה. מספר גרינברג:

שינוי של ממש במעמדו של משרד הביטחון [חיווק השפעתו, י"ט] חייב הסכמה [...] בראש ובראשונה של הרמטכ"ל. כל עוד כיהן ידן כרמטכ"ל לא ניתן היה לחולל תמורות של ממש במערכת היחסים בין המשרד [משרד

* plus ça change plus ça reste la même chose

הביטחון, י"ט] והצבא. גישתו המרחיבה [...] מעמדו [...] ויוקרתו [...] סיכלו כל ניסיון לצמצם את האוטונומיה של צה"ל. ייתכן כי המציאות הזאת, שלה היה בן-גוריון ער, היתה בין הגורמים שהשפיעו על מסקנתו, שידין לא יוכל להמשיך בתפקיד הרמטכ"ל.

גרינברג מציין כי ידין עצמו רמז רמז יותר פוליטי כעבור שנים בהתייחסו לעימות בינו לבין בן-גוריון, וטען כי ברקע הוויכוח ביניהם היו שיקולים נוספים על הקיצוץ בתקציב הביטחון, 'בתוכם גם הרושם במפא"י, המפלגה השלטת, כי "הרמטכ"ל מרכז בידיו כוח גדול מדי"'. יהיו הנימוקים לעזיבתו של ידין אשר יהיו, הרמטכ"לים שכיהנו אחריו, ובהם בעלי סמכות והשפעה (משה דיין, למשל), הסכימו עם העובדה כי השליטה האזרחית היא לא רק פוליטית-חוקתית אלא גם תקציבית-תפעולית-מעשית.

על נתח העוגה הלאומית שהפקיעה הממשלה מאמצעי הציבור נאבקו גורמים רבים, ובהם גם גורמי הביטחון. האוצר ראה עצמו בדין ממונה על גיוסיה של אותה פרוסת עוגה שהופקעה מן הציבור או הושגה בחו"ל (ושהממשלה נזקקה לה) ועל חלוקתה בין הגורמים המתחרים: ביטחון, הינוך, רווחה, תשתיות, וכן הלאה. בשלב הראשון של תהליך זה מחליטים איזה נתח מן העוגה הלאומית, התל"ג, 'יופקע' מידי הציבור המייצר אותה, כדי לשוב ולחלקו ליעדים ציבוריים ראויים. את הכספים מעבירה הממשלה לרשותה בדרכים שונות, כגון הטלת מסים, לקיחת מלוות ותרומות וכיוצא באלה. בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה לקחה הממשלה לעצמה נכסים רגילים מן הציבור על-ידי יצירת אינפלציה ממשית.

הפקעת כספים מידי הציבור היא תהליך פוליטי עדין שטובות הנאה מועטות בצדו. על-פי-רוב, איש מקרב הפוליטיקאים אינו שש להיכנס לנעלי שר האוצר בתפקידו כמטיל הגזרות על הציבור. ואולם, כשמדובר בחלוקה - שאנני: רבים מתנדבים לחלק את הכספים, ובעיקר למי שקרוב ללבם. הפוליטיקאים, באמצעות משרד האוצר, קובעים כיצד יחולקו הכספים לאחר מאבקים, שבחלקם הם ריטואלים שנתיים, המתקיימים מאז ימי בן-גוריון ועד ימי נתניהו.

זהו השלב שבו מתחילים גורמי הביטחון להפעיל לחץ. רואי השחורות ונביאי הזעם משתלחים בפוליטיקאים, והיו שנים שבהן התנהל שיסוי של ממש נגד 'נערי האוצר'. דוד הורוביץ המנות, עוד כשכיהן כמנהל במשרד האוצר בימי ראשית המדינה, סיפר שהצבא תמיד מימן קודם-כול את הצרכים השוליים, ואחר-כך בא בטענות ('עם הכובע ביד', בלשונו הציורית של הורוביץ) שהכסף לא מספיק לפגזים. בשנים מאוחרות זכה התהליך לתיעוד בפזמון המוכר 'תותחים במקום גרביים' (אף שמילותיו תיארו מצב הפוך למציאות: לפי הטקטיקה התקציבית הצבאית, גרביים היו לפני תותחים. מילא, כבר נאמר כי מיטב השיר קובו).

בשלב זה עומדת למבחן עליונותו של השיקול האזרחי על זה הצבאי, או במילים אחרות - השאלה אם שיקולים אזרחיים יכולים להכריע בקבלת החלטות בטחוניות מהותיות. ניתן לומר כי במרבית המקרים, משנסתיים התהליך הקולני במקצת של

חלוקת התקציב ליעדיו, נקבעו עובדות שנתקבלו, פחות או יותר, גם על דעת הצבא.

הקושי הבא טמון בשאלה מי יקבל לידי את הסכום המוסכם המיועד לביטחון ויחלטי על הקצאתו, שהיא עיקרה של מדיניות הביטחון. האם יהיה זה משרד הביטחון, שיקצה לצבא אמצעים למימון שוטף של משכורות, אחוקה, אימונים מלאים וכיוצא באלה, ואמצעים אחרים המוקצים שלא באמצעות המטכ"ל למטרות כמו בינוי, רכש ופיתוח אמצעי לחימה - כמובן, בתיאום עם הצבא? או שמא יהיה זה צה"ל, שיהלטי על אופן הקצאת האמצעים ליעדים שונים של ביטחון שוטף, ועל סדרי עדיפות בין יעדים של ביטחון שוטף ליעדים של בניית העוצמה לטווח ארוך (או במילותיו של גרינברג - ייעוד ההקצבות בין כוונות לבין התכוונות)? הרמטכ"לים העדיפו להשאיר הכרעות מעין אלה בידיהם. שמעון פרס, ששירת במערכת הביטחון תקופה ארוכה, סבר כי הרמטכ"לים פועלים על סמך שיקולים קצרי טווח, הן כדי להפחית את הסיכונים שהם נוטלים בהווה, והן משום שתקופת אחריותם כרמטכ"לים היא שלוש עד ארבע שנים בלבד. ואילו משרד ממשלתי, הממונה על מערכת מקיפה יותר, חייב להתחשב בשיקולים של חיוק עוצמת המדינה לטווח של שנים רבות. לכן, טען פרס, על משרד הביטחון להיות מופקד לא רק על משימות מחקר ופיתוח אלא גם על הקצאת אמצעים לצבא לצורך יישום תהליכים ארוכי טווח כאלה. דוגמה לתהליך כזה, שאינה נזכרת בספר (ראה להלן), היא פיתוח הקריה למחקר גרעיני. פרויקט כזה לא יכול ליוזם המטכ"ל אלא רק הדרג המדיני, שבסמכותו להקצות לו מימון מסך המקורות העומדים לרשות משרד הביטחון.

ויכוח נוסף, שנובע גם הוא מן השאיפה לצמצם את כושר התמרון הכספי של המטה הכללי, נוגע ל'שחרור' הצבא והתעשיות הצבאיות ממטלות אורחיות במהותן. אם נזכור כי היתה תקופה שבה הבין הצבא שעליו לעסוק גם בחקלאות בשל המחסור במזון במדינה, הרי במרוצת הזמן חל שינוי בגישה זו, עד כדי כך שאפילו כביסת בגדי חיילים במפעל אזרחי נתפסה כרעיון מוזר - לא כל-שכן תיקון רכב צבאי בסדנאות אזרחיות, 'לא עלינו'. באותם ימים לא היתה ההפרטה, או בכיגויה האמריקני - outsourcing, אופגתית כבימינו אלה (למה שהצבא לא יקנה לבסיסיו הקבועים מזון משירות 'קייטרינג' ויתקן את הטנקים שלו אצל יצרניהם המוסמכים)? - כך אמר לי לא מכבר מקור באוצר המעוניין במעט תחרות גם במערכות הבטחוניות). הצבא העסיק בעבר - ועדיין מעסיק - אזרחים רבים בתפקידי שירות, ובמשרד האוצר תמיד שאפו לצמצם את מספרם בטענה הכלכלית כי ערוב של פעילות צבאית ופעילות אזרחית אינו עולה בקנה אחד עם יעילות מרבית.

מאז ומתמיד שאף משרד הביטחון להיות מקצה האמצעים שנתקבלו ובכך לייצג אינטרס בטחוני כולל כלפי הממשלה, ובעיקר כלפי האוצר. ובל נכחד - עבור שר הביטחון, סגן-השר ומנכ"ל המשרד היתה זו גם דרך לכבוש לעצמם עמדות כוח במערך השלטוני. הצבא, לעומת זאת, היה מעוניין לקבוע בעצמו את סדר העדיפויות הפנימי והמקצועי, בטענה ההגיונית שהאסטרטגיה היא שקובעת את סדר העדיפות הפנימי: אם הוסכם על אסטרטגיה כלשהי ברמה המדינית, יש להניח לצבא לפעול

לפיה, ולא להתערב בשיקוליו לחלק את התקציב כך או אחרת. למשל, אם חיל האוויר מעדיף לשלם עבור מלצרים בחדרי האוכל של הקצינים במקום עבור פצצות, יש להניח לו, שכן החיל יודע מה טוב בשבילו. לא ניתן להאריך כאן בדיון המתבקש על מסקנותיהן של עמדות אלו. עם זאת, ברור, שאם נקבע כי יש צורך להגן בראש ובראשונה על שמי הארץ ועל הכוחות הלוחמים שלנו, הרי שחיל האוויר הוא שזכאי ואף זקוק לעדיפות על חשבון יתר החילות. אם האסטרטגיה היא להעביר במהירות את הלוחמה לשטח האויב בשל ממדי המדינה, הרי שבעדיפות השנייה במעלה עומדות יחידות השדה המשוריינות והממונעות, והן שיזכו לאמצעים על חשבון חיל הרגלים. בדומה לכך חיל הים, שתפקידו במלחמה מוגבל, יזכה למקורות מועטים ויהיה אחרון בתור המצטיידים מבין הכוחות 'המסתערים'.

ראוי לציין כי במשרד האוצר לא תמיד היו מרוצים ממדיניות זו, בהיות אנשיו אמונים על האמרה 'אלוהים נמצא בפרטים'. שוב ושוב נטען כי על הצבא ליידע את האוצר באשר לשימושים שעבורם הוא מייעד את התקציב - למשל, האם תוספת התקציב הנדרשת עבור חיל האוויר, החיל בעל העדיפות העליונה, מיועדת להצטיידות, או למשכורות ולשירותים סוציאליים מפליגים שנועדו להעלות את רמת החיים של הטייסים. באגף התקציבים של האוצר שאפו תמיד לפקוח עין על מי שבסמכותם היה לחלק סכומי עתק ליצרים שהוגדרו בכותרות כלליות. ידוע שלצתים קרובות, כאשר נשמעו מקרב הצבא תלונות על 'קיצוץ בבשר החי', מצאו נערי אגף התקציבים בורות שומן שאפשר בלעדיהם במערכת העצומה הזאת (וכך עד עצם היום הזה).

תשומת לב רבה מקדיש גרינברג לנפשות הפועלות: הרמטכ"לים, יועציהם הכספיים, שרי הביטחון וסגניהם ומעמדם הפוליטי היחסי, ומנכ"לי משרד הביטחון, השפעתם וקשריהם. בין היתר מציין גרינברג את חשיבות מעמדו ופצילותו של שמעון פרס במשרד הביטחון בעשור הנדון. שמעון פרס החל את דרכו בתפקיד סמנכ"ל המשרד, והתקדם לתפקיד סגן שר הביטחון בתקופת כהונתו השנייה של בן-גוריון כראש הממשלה. באותה עת הפך לשליט כלי-יכול במשרד הביטחון ואף שאף להתוות את האסטרטגיה הבטחונית הלאומית. למותר לציין כי לא כל הרמטכ"לים הסכימו לכך.

מתיאוריו של גרינברג אנו למדים גם על אפיוזות ישראליות טיפוסיות. מתברר כי באליות הישראליות הקטנות כולם חברים של כולם, ולפעמים, באמצעות טפיחת כתף חברית, ניתן להשיג נשק, לזכות להקצאת מטבע חוץ למטרה מיוחדת שלא הוסכם עליה או למנוע קיצוץ מתוכנן בתקציב, אפילו על חשבון התוכניות האסטרטגיות הגרנדיוזיות והמתוחכמות ביותר. חיל הים, למשל, החיל 'המונח', זכה לעתים לביטול גזרות גריטה של משחתות מיושנות בדרכים מעין אלו. פיקוח חיצוני מטעם משרד האוצר מונע חברותא מן הסוג הזה.

אולם לא רק בעניינים אלה עסק מוחו הפורה של שמעון פרס. פרס תר אחר פתרון לבעיה האסטרטגית של ישראל - נחיתותה המספרית בים הערבי המקיף אותה. הנשק הקונבנציונלי שעמד לרשותנו, גם לו היה מוכפל ומשולש בכמותו, לא יכול היה

לפתור בעיה זו. זאת ועוד, משנפתחה בפני הערבים האפשרות להצטייד במערכות נשק ממחסני הגוש המזרחי, נראה היה כי אפילו תובטח רכישת ציוד קונבנציונלי בלתי מוגבל ממעצמות המערב, הרי שסופה להכביד מאוד על התפתחותה של כלכלת ישראל. הציוד לא הוצע עם מימון בצדו, ופירוש הדבר היה מימון עצמי במישרין או בעקיפין על חשבון המגביות והמלוות שהעניק לנו העם היהודי. גם בשנות 'הרומן הלוהט' עם הצרפתים לא היו ארוחות חינם – דבר לא הוענק לנו בלא תמורה, והאמריקנים טרם החלו במדיניות המלוות והמענקים הנדיבה, שנסתייעה רק אחרי כן.

מכאן נבעה שאיפתם של ראשי מערכת הביטחון, בעיקר אלה שבצד האזרחי, לקדם את ישראל לעבר העידן הגרעיני. על הפצתו של הנשק הגרעיני חלות מגבלות בין-לאומיות חמורות ביותר והוא אינו ניתן לרכישה בשום מקום; לפיכך הסיקו האחראים לביטחון הכולל – גם ארוך הטווח – כי על מדינת ישראל לפתח יכולת לייצור נשק גרעיני. האופטימיסטים סברו כי היכולת לבדה תהיה גורם מרתיע, הצניקנים טענו כי היכולת היא רק השלב הראשון. מכל מקום, הכוונה היתה להשיג איזון אסטרטגי אל מול הים הערבי והנשק הסובייטי הזורם אליו, במחשבה שבמקרה הגרוע, אם בעתיד ישיגו הערבים או ייצרו אף הם נשק גרעיני, ייווצר באזורנו מאזן אימה כמו זה ששרר בין שתי המעצמות הגדולות.

בניגוד למה שעשוי הקורא לחשוב, הדיון שבשתי הפסקאות האחרונות אינו מופיע בספרו המפורט של גרינברג. כל שגרינברג מציין הוא שבי-1966 הופנו חלקים נכבדים מן התקציב להצטיידות בסנקים והוקצו משאבים לרכש צוללות וספינות טילים עבור חיל הים, וכמו כן נכללו בתקציב אמצעי-לחימה ייחודי ורכש מסוקי סופר פרלון [...]. במקום אחר מצוטט יצחק רבין, הרמטכ"ל דאז, שהתנגד לייצור מטוסים ומערכות נשק עיקריות בארץ, משום חשש כי ייצור כזה יהיה כרוך בהתחייבות ארוכת טווח לרכישת המערכות, אשר תשעבד תקציבים לזמן רב ותמנע מהצבא גמישות והצטיידות בעתיד בדרגים מתקדמים יותר שייצרו בחוץ לארץ; אולם הוא המליץ להתמקד באמצעי-לחימה ייחודיים, שלא ניתן לרכוש אותם ממקורות חיצוניים. הדברים סתומים. לא ברור אם המחבר מתכוון ליכולת גרעינית, או שמא רק טילים המסוגלים לשאת ראשי חץ קונבנציונליים, שישוגרו לעבר כל המטרות באזור. ייתכן שהכוונה לשניהם – מגרינברג לא נחכים בנדון (טעמיו ונימוקיו של גרינברג עמו לערפול הסוגיה).

מסקנתו העיקרית של חשבון ועוצמה היא שבעשור 1957-1967 נשמר איזון נכון בין היכולת הכלכלית ובין הכורח להתחמש אל מול האיום האקטואלי. ואולם, בספר כלל לא נזכר המאמץ ארוך הטווח של ישראל להגיע לאיזון אסטרטגי בינה לבין הערבים באמצעים לא קונבנציונליים. אף כי אין ספק שמספר הטנקים, מספר המטוסים, רמת האימונים וכו' ענו על צורכי שעת המבחן ב-1967, אין להתעלם מכך שממש באותו עשור פעלה ישראל בתחום נוסף – התחום הגרעיני, שבלא דיון בו נמצאים החשבון והעוצמה לקויים. אין לדעת אם ארבעה עשר האחוזים שהוקצו

ככל שמשתנה נשאר כשהיה

למחקר מתקציב הביטחון יועדו למטרה זו, או אם הוקצו לתחום זה תקציבים או מגביות נוספים.

נראה כי בנקודה זו מצבו של גרינברג מביך במקצת. יש באפשרותו לדווח על כל מטוס ומטוס שנרכש, על סוגיהם השונים, על כל טנק שנתקבל ועל כל כלי שיט שהוזמן. בידי נתונים כמותיים מעניינים המאירים את משמעותו של התקצוב באור עובדתי מחכים. ואולם, אין באפשרותו לדווח על הוצאות לא קונבנציונליות כלשהן. ההיסטוריון הדקדקן גרינברג אינו פוסח על פרט כלשהו במנותו את העוצמה הקונבנציונלית. ייתכן שמחיר גילוי הלב של המערכת כלפיו היה הטלת אלם עליו בכל הנוגע לקריה למחקר גרעיני שבדימונה. אין בידי לשפוט אם היתה זו עסקה כדאית או שמה יש בה כדי לפגוע בתזה העיקרית שלו. למשל, אם אכן מוסכם שהיתה מגבלת תקציב, ייתכן שהקצאת אמצעים לכוננות ארוכת טווח פגעה בביטחון השוטף. עם זאת, מן הנתונים שמביא גרינברג עולה כי מה שמנע מצה"ל להצטייד בנשק קונבנציונלי כרצונו היה היעדר היצע של ציוד מודרני לישראל ברחבי העולם, ולא היעדר מימון עכורו. משנמצאו ספקים נמצא גם הכסף לרכישת הציוד, וכך קרה שבמלחמת ששת הימים היתה ישראל מצוידת כראוי. מסקנתי שלי היא כי בעניין הגרעין לא עמדה בפני שמעון פרס מגבלה אפקטיבית.

לסיכום, בספר שלפנינו מאשש גרינברג את הטענה כי בעשור הנדון הוכנה ישראל כראוי למבחנים הבטחוניים שנכוננו לה, ומוסיף ים של נתונים פרטניים על הוצאות הביטחון ועל צה"ל. ברור שלדעת גרינברג, היעדר דיון בעניין הפיתוח הגרעיני אינו פוגע בגרסתו, לפחות בכל הנוגע לתקופה שבין מערכת סיני למלחמת ששת הימים.