

# הבעייתיות שבביזור המשאבים לבניין הכוח בצה"ל

מדיניות צה"ל זה יותר משני עשורים היא לבזר סמכויות בתחומים של בניין הכוח ושל הקיום השוטף. אין כל ספק שהמטה הכללי אינו צריך לקבוע תקנים לעפרונות, אך מכאן ועד ביזור החלטות מהותיות בבניין הכוח לרמה של יחידת הקצה קיים מרחק

סא"ל אלון

## ההחלטה על הביזור

מאמצע שנות ה-80 נמצא צה"ל בתהליך של העברת סמכויות בתחומי בניין הכוח והמוכנות (קיום שוטף) מהרמות הגבוהות לרמות הביצוע הנמוכות יותר. תהליך הביזור של קבלת החלטות בתחום המשאבים<sup>1</sup> הוא אפוא המדיניות של צה"ל זה כ-20 שנה. הוא החל להתממש בקצב איטי, יחסית, כשהוחלט להעביר סמכויות החלטה בתחום המשאבים מהמטכ"ל לזרועות וצבר בעשור האחרון תנופה רבה, כאשר הסמכויות האלה הועברו מרמת הזרועות למפקדות משנה ובמקרים מסוימים אף ליחידות.

טענת המאמר הזה היא שלצד יתרונות רבים שיש בתהליך הביזור, הרי ביישומו במערכת ביטחונית-ציבורית כצה"ל לא ניתן להוכיח לאורך זמן את היתרונות שמייחסים למהלך הזה, ואף קיים פוטנציאל לנזקים ולעיוותים בטווח הבינוני ובטווח הארוך, שקשה לראותם בשלב הביזור עצמו. טענה נוספת היא שהדיון בנושא הזה ברמות השונות (מטכ"ל, זרוע, יחידות) מתקיים בהקשר שאינו רלוונטי לסביבתו, כלומר משתמש בעולם מושגים שבחלקו הגדול אינו מתאים לסביבה הצבאית של בניין הכוח.

## הסיבה למהלכי הביזור

הסיבה המרכזית לביזור קבלת ההחלטות הנוגעות להקצאת משאבים בתחומים של בניין הכוח היא כלכלית. ההנחה היא כי מתן סמכות רחבה לדרג נמוך יותר להקצאה פנימית של משאבים (לרוב תקציב) תביא בעיקר את היתרונות הבאים:

1. חיבור טוב יותר בין סמכות לאחריות.
2. התייעלות כלכלית.
3. מחויבות לתהליך ולתוצאות.

ראש ענף במטכ"ל



של הדרג הביצועי.

4. גמישות ניהולית ותפעולית.

בהמשך המאמר יוסבר מדוע היתרונות המפורטים לעיל אינם מושגים לאורך זמן. בקצרה, זה לא קורה משום שהעיקרון, שלפיו ראוי לבזר מסגרת משאבים לבעל תפקיד הוא נכון בסביבה עסקית שבה המשאבים נועדו כדי לייצר משאבים נוספים (רווח), הנמדדים באותו קנה מידה (כסף). אולם יעילות של העיקרון הזה אינה מוכחת בארגון שבו המשאבים נועדו להשיג יעדים שאינם בעלי תג מחיר, שאין להם שוק, ושקיים קושי רב לאמוד אותם על סרגל מידה אחד וברור. אם מקבלים שהטענה הזאת נכונה, נשללים מרכיבים מרכזיים המצדיקים

## תהליך הביזור של קבלת החלטות בתחום המשאבים הוא המדיניות של צה"ל זה כ-20 שנה

את המהלך, וניתן להסיק שלצה"ל כדאי להיות זהיר יותר ביישום המדיניות הזאת, ואף ייתכן שמוטב לחזור לאחור בחלק מהמקרים שבהם בוזרו משאבים, בטרם יתפתחו סיכונים מיותרים.

## הטענה שביזור מביא לחיבור טוב יותר בין סמכות לאחריות

ההנחה המקובלת קובעת שבעל התפקיד יודע טוב יותר מהרמה הממונה להקצות את המשאבים שניתנו לו בין המרכיבים השונים – ולו בזכות קרבתו לעשייה.<sup>2</sup> לכן במקום שהרמה הממונה תקבע בעבורו כיצד לחלק את תקציבו בין הצרכים השונים – ובהם היקף כוח האדם והרכבו, רכש של אמצעי לחימה, הקמת תשתיות וכו' – עדיף להקצות לאותו בעל תפקיד (מפקד יחידה, מפקד של מפקדה ממונה או מפקד זרוע) מסגרת



הצרכים, תמחורם ותקצובם בהתאם (שיטה 1 שלעיל). כתוצאה מכך היקף התקציב העומד לרשות בעל התקציב בתקופה הראשונה שלאחר הביזור אמור לתמוך בצרכים.

בתקופות שלאחר מכן מתרחשים שינויים: היקף המשימות הנדרש משתנה, שיטות העבודה והטכנולוגיות משתנות, מחירים יחסיים של תשומות ייצור משתנים וכו'. כלומר אין מושג של יציבות. כתוצאה מכך לאחר כמה תקופות של עבודה במתכונת מבוזרת נוצר פער בין מסגרת התקציב שהועמדה לרשות בעל התקציב במועד הביזור לבין היקף הצרכים האובייקטיבי הנדרש למימוש כלל המשימות. במקרה כזה ייתכנו אחד משני מצבים:

1. הרמה הממונה מבצעת עבודת בחינה פרטנית וכוללת, שבמסגרתה ייבדקו כלל הפעילויות שמבצע בעל התקציב, יתומחרו ויתוקצבו בהתאם. סביר מאוד להניח שהיקף התקציב הכולל הנדרש יהיה שונה מהקיים (גבוה או נמוך). במצב כזה מתקיים "פרדוקס הביזור": אם מסגרת התקציב תשתנה בעקבות תוצאות הבדיקה, הרי יש בכך כדי להוכיח שהיקף המשאבים שניתן לגוף אינו מתאים לצרכיו. אם הוא גבוה מדי, היה כאן – בעיני הרמה הממונה – בזבוז. אם הוא נמוך מדי, הגוף לא יכול היה לממש את אחריותו, ומכאן שלא היה חיבור טוב בין הסמכות לאחריות. אם מסגרת התקציב לא תשתנה, הרי הרמה הממונה מאפשרת אחד מהשניים: או המשך בזבוז של משאבים, כלומר חוסר יעילות הנובע מתקצוב יתר, או פגיעה בסמכות הגוף, ומכאן הכרה בכך שאין באמת חיבור טוב בין הסמכות והאחריות של הגוף.
2. השארת המצב הקיים ללא בחינה כלשהי תוך התבססות על משא ומתן שאינו מבוסס על פרמטרים תפעוליים מקובלים. התוצאה: במהלך התקופות שלאחר מכן יתקיים דיון עמום ומתמשך בין הרמה הממונה לגוף התקציבי על מסגרת התקציב "הנכונה" הנדרשת לו במקביל לדיון על

משאבים כגון תקציב, סל תקנים וכו', והוא יקבע את התמהיל בין השימושים באופן שישגי את מרב התועלת. יישום של ההנחה הזאת בארגון ציבורי בכלל ובארגון ביטחוני בפרט מחייב, לדעתי, לברר שתי סוגיות:

- מהי מסגרת התקציב שיש להקצות, ומהו הקשר בינה לבין המשימות.
- מהי התועלת, ואיך מודדים אותה.

## מסגרת התקציב

הקצאה של מסגרת תקציב יכולה להתבסס על שתי שיטות או על שילוב שלהן:

1. בחינה פרטנית של "הצרכים", תמחורם וסיכום של כלל המרכיבים למסגרת תקציב כוללת (bottom up). בהקשר הזה צריך לזכור ש"הצרכים" האלה נגזרים מההנחות הכלליות של הרמה הממונה, ואלה מתורגמות להנחות פרטניות על-ידי הרמה הכפופה. ההנחות הפרטניות מתורגמות לצרכים.
  2. קביעת הרמה הממונה מהו היקף הכולל שיוקצה לסדר של משימות. במצב כזה נדרש הגוף לממש את המשימות שהוטלו עליו באמצעות מסגרת התקציב שהוקצתה לו (top down).
- בתהליך של ביזור תקציבי עובר מרכז הכובד בקשר בין הרמה הממונה לרמה הכפופה מהתבססות על הגישה הראשונה להתבססות על הגישה השנייה. כלומר ממצב שבו הדיון מתקיים במונחים של פעילויות נדרשות שמהם נגזר באופן ברור היקף המשאבים הנדרש, למצב שבו הדיון מתקיים במונחים של היקף המשאבים המגדיר את הפעילויות.
- יישום הביזור עצמו מבוסס על צילום תמונת המצב, דהיינו על היקף התקציב ששימש לפעילויות מוגדרות בתקופה שלפני הביזור או במקרה הטוב יותר על בסיס בחינה מעמיקה של

מגוון המשימות. מאחר שאין ניתוח פרטני וכולל (בניגוד לחלופה 1 שלעיל) הרי הדיון הוא בעיקרו משא ומתן מתמשך, שכל סיכום תקופתי בו מבוסס על פשרה שמגלמת פער בין הנדרש לבין המתקוצב. הפער הזה מגלם מצב שבו אין הלימה בין הסמכות לאחריות.

המסקנה היא שבארגון שבו התפוקה אינה במונחים מדידים, חייבת הקצאת המשאבים להתבצע על-ידי הרמה הממונה ולהתבסס על סדר שלבים שכולל:

- קביעת מדיניות.
  - הכנתה של רשימת פעילויות.
  - תמחור הפעילויות.
  - קביעת תקציב המבוסס על תמחור כל הפעילויות.
- רמה ממונה שמסתפקת לאורך זמן רק בשלב הראשון יוצרת בסיס תקציב שרירותי שבהכרח יוצר בזבוז או שאינו מאפשר לממש את המשימות. כלומר לאורך זמן אין חיבור בין סמכות לאחריות או שאין הוכחה להתייעלות.

## התועלת

מדידת עוצמה צבאית<sup>3</sup> היא נושא מורכב מאוד. קיימת ספרות ענפה בנושא<sup>4</sup> שמנסה למפות מושגי מפתח ולהגדיר מתודולוגיה למדידתה של העוצמה הצבאית. המודלים המוצגים מרשימים, אולם הם מבטאים תועלות בעיקר במונחים תיאוריים ולא במונחים מדידים ברורים ובוודאי שלא על בסיס סרגל אחד. זאת בשונה מהעולם העסקי שבו ניתן לאמוד במידה סבירה של דיוק את התועלות.

## התייעלות כלכלית

מצדדי הביזור בצה"ל טוענים שהוא מביא להתייעלות כלכלית ואף מציגים דוגמאות להתייעלות כזאת, דהיינו דוגמאות שבהן עושים יותר באמצעות פחות משאבים. קשה מאוד להוכיח את הטענה הזאת, וגם הצגת נתונים בנוגע להתייעלות לכאורה אינה בהכרח הוכחה:

■ ראשית ייתכן שבראייה כוללת ורחבה כלל לא צריך לעשות יותר, ודווקא היה נכון לעשות פחות ולהעביר את המשאבים למשימה אחרת. כלומר לפי השקפת הגורם הפיקודי תוספת העשייה היא בזבוז משאבים.

■ במערכת הציבורית בכלל ובצה"ל בפרט קיים קושי ממשי לאמוד את כלל התשומות המשמשות לייצור הביטחון. ארבעת סוגי תשומה מרכזיים משמשים את צה"ל: תקציב מקומי (בשקלים), תקציב אמריקני (הסיוע בדולרים), חיילי החובה והתשתיות הקיימות. חיילי החובה (כל עוד קיים שירות חובה) והתשתיות הקיימות הם תשומות שאין להן עלות שוטפת במערכת התקציבית הממשלתית הקיימת. צמצום השימוש בהם כתוצאה מביטול משימות או עקב שינויים חיצוניים ולא כתוצאה מהתייעלות השימוש בהם משרחר תשומות שניתן להסיתן לשימוש בתקציב השוטף. כך ניתן להציג לכאורה התייעלות בשימוש בתקציב השוטף, אך ייתכן שבראייה כוללת המיצוי של המשאבים שהוסטו, אך מדידתם לוקה בחסר, אינו יעיל.

מכאן שבהוצאה התקציבית מוצגת אומנם ירידה, אבל בחשבון הכולל ארוך הטווח אין בהכרח התייעלות. לדוגמה: נניח שישנו פיקוד שלרשותו אוטובוסים שרכש בעבר המטכ"ל בעיקר לצורכי כוננות. עקב ירידת עומס הכוננות החליט הפיקוד להשתמש באוטובוסים להסעת אנשי הקבע שמשרתים בו לבתיהם ובכך לחסוך את החזר הוצאות הנסיעה ולהסיט את החיסכון לשימושים אחרים בפיקוד. בסוף השנה מוצגת התייעלות בהיקף של תשלום הוצאות הנסיעה. אולם החשבון הזה אינו מלא, שהרי אין הוא מביא בחשבון את בעלותם של האוטובוסים שרכש בעבר המטכ"ל לצורכי כוננות בכספי הסיוע מארה"ב. כאשר יידרש להחליף את האוטובוסים עקב התיישנותם, תתברר התמונה המלאה, ואז, קרוב לוודאי, יתברר שהמהלך האמור אינו כלכלי.

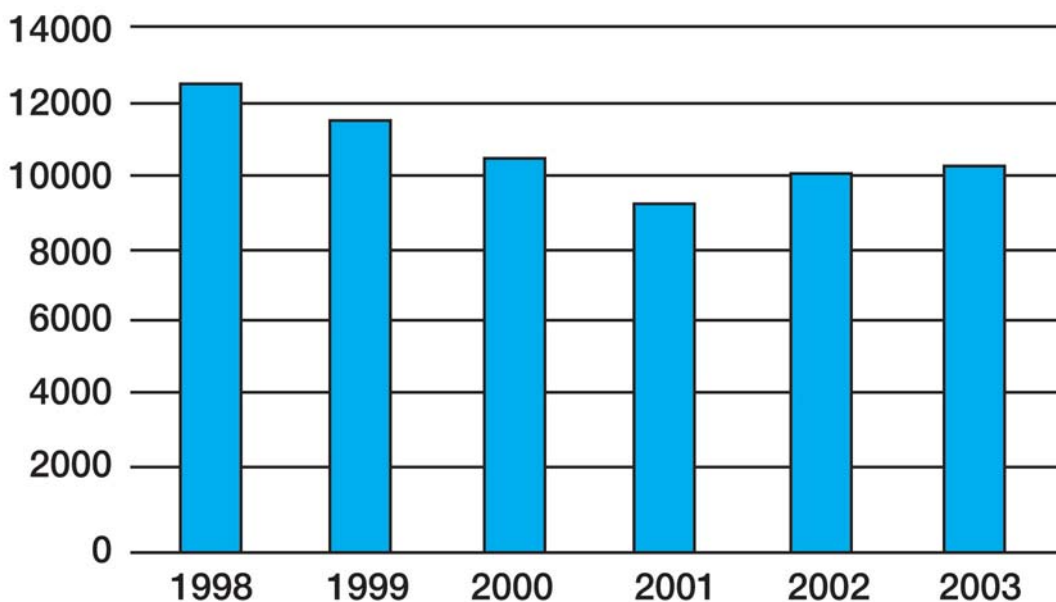
■ מעבר לכך ביזור ההחלטות על בניין הכוח יוצר טשטוש גבולות בין בניין הכוח להפעלתו. קיומם של גבולות בין בניין הכוח, שהוא ארוך טווח, להפעלתו ולקיומו, שהוא קצר טווח בעיקרו, חשוב כדי להבטיח היקף ראוי ומוכוון של בניין הכוח. ברגע שמבזרים משאבים גדלה

## קשה מאוד להוכיח את הטענה שהביזור בצה"ל מביא להתייעלות כלכלית

מאוד הסכנה שיחידות המשנה ינצלו את המשאבים הניתנים להם להפעלת הכוח, דהיינו לצריכה שוטפת, או לבניין כוח קצר טווח על חשבון בניין הכוח בכלל ובניין הכוח ארוך הטווח בפרט. בעוד שלרמות הממונות ישנה ראייה כוללת ופרספקטיבה רחבה המביאות לכך שהן משקיעות גם בבניין הכוח – ובמיוחד בבניין הכוח לטווח הארוך, הרי הרמות הכפופות עסוקות לרוב בעיקר בצורכי היום-יום ובטווח הקרוב.

■ ביזור משאבים כמו כל שינוי של תהליכים מחייב מענה ארגוני וכלים מתאימים ליישום. ביזור אמור להביא לצמצום במטה שבוזר, אולם מנגד צפוי גידול במטות היחידות שאליהם בוזרו המשאבים, וכן נדרש גידול בהקצאה למחשוב, לתפעול ולבקרה. וכך, במקום גורם אחד מצומצם, שיכול להתבסס על מערכת מידע פשוטה, ושהבקרה עליו קלה יחסית, חייבים בעקבות הביזור להגדיר קבוצה של בעלי תפקידים (ביחידות הרמה הכפופה) המשתמשים במערכת מידע והנתונים למערכת בקרה מורכבת יותר. אינדיקציה לכך ניתן לקבל מבדיקת הגידול בתקנים של קציני התקציבים בצה"ל בשנים 1992–2005. בתקופה הזאת, שבה הצטמצם סד"כ צה"ל, גדל היקף התקנים של קציני התקציבים בקבע בדרגת רס"ן ב-10% ובדרגת סרן – ב-210%! תקני העתודאים בחובה (תקני סגן) גדלו באותה העת ב-22%. באופן דומה חל גידול בתפקידי התוא"ר – גידול של 32% בתקני רס"ן בקבע וגידול של 25% בתקני

תרשים 1: התפתחות צריכת המים בצה"ל (באלפי מ"ק בשנה)



ספורות הוחלט בזרועות לבזר את תקציב החשמל ליחידות. הרצינול, של ההחלטה היה כי "רק אם היחידות יראו את ההוצאה ויכולו להסיט משאבים שיחסכו לנושאים אחרים – רק אז הם ינקטו צעדי חיסכון משמעותיים". נשאלת השאלה מה עושה מפקד יחידה שקיבל לידי את תקציב החשמל ומעתה הוא נדרש "לשלם" בעבור הצריכה של יחידתו. ייתכנו שלוש אפשרויות:

1. הוא יבצע "תוכנית צמצום", כלומר יממש את מרותו הפיקודית. אבל אפשר לתהות מדוע הוא לא עשה זאת לפני שבזר התקציב. האם הוא לא היה נוקט אותם צעדי חיסכון אילו דרשה זאת ממנו הרמה הממונה? הוא לא יעשה דבר.
2. הוא מבזר את הסמכות כלפי מטה, כלומר ליחידות המשנה שלו, באותה המתכונת כפי שנעשה כלפיו. בחלופה הזאת צפיה להיווצר "אוירת שוק" בארגון. חלק ממפקדי המשנה עשויים להעלות השגות על מסגרת התקציב שהועמדה להם, במיוחד אם חלק ניכר מהשימושים בחשמל היה לצרכים מבצעיים או למשימות מנהלתיות לא צפויות או חדשות. מול האופציה של הביזור מעניין לבחון את התפתחות צריכת המים בצה"ל (ביבשה), שהוא משאב שלא בזר רק משום שטכנית מדובר היה במהלך מורכב ויקר. את התוצאה ניתן לראות בתרשים 1.

התרשים מצביע על חיסכון מרשים בתוך כמה שנים עד 2001 ובהמשך על עלייה מתונה. ההסברים המקובלים למגמה הזאת הם כדלקמן:

- מודעות גבוהה לצורך לחסוך במים בעקבות פעולות הסברה וחינוך שהתקיימו במדינה בשנים השחונות. הפעולות האלה הביאו לירידה בצריכה גם בצה"ל.

סרן בקבע. העלות של תוספת התקורה רק בשני סוגי התפקידים האלה היא 20 מיליון שקל בשנה.

- כדי להשיג גמישות ניהולית ותפעולית למימוש הביזור – כלומר את היכולת של הרמה הכפופה להחליט – יש לייצר לה גמישות במשאבים. גמישות כזאת משמעותה שימור זרובה שנועדה רק כדי לאפשר את הגמישויות ברמות הכפופות וזה מעבר לגמישות הנדרשת ברמה הממונה (אלא אם הרמה הממונה מחליטה להישאר ללא גמישות). גמישות או זרובה הן מעצם הגדרתן חוסר יעילות – העדר ניצול תכליתי של משאב. ככל שיותר רמות שומרות לעצמן גמישויות, סביר להניח שהיקף הרזרבה הכוללת בארגון יגדל, והשליטה עליו תקטן.

- יישום הביזור מחייב להגדיר מערך של כללים ומערכת בקרה כדי להבטיח עמידה בהם. מאחר שהמציאות היא מורכבת, הארגון הוא ציבורי ולכן נמדד ומבוקר באמות מידה מחמירות, הרי שלמערך הכללים יש פוטנציאל לצמיחה ולסיבוב משמעותיים. יתרה מכך, ידוע שהישראלים אוהבים לעקוף כללים – בעיקר כשהם קשים להבנה – מה שמחייב להקים מנגנון בוררות. הגדרה, תחזוקה וקיום של מערכת בוררות ואכיפה לכללים ולבקרה מחייבים הקצאת משאבים ארגוניים, וגם כאן יש חוסר יעילות.

- הקרבה לשטח מקשה לקבל החלטות קשות. "הדחוף" ו"הצועק" גובר תמיד על "החשוב" ו"הנכון". לכן קיים חשש ממשי שככל שהקצאת המשאבים תיעשה ברמות נמוכות יותר, כך ההקצאה תהיה פחות עקבית עם המדיניות והיעדים של הרמה הממונה, ולו בגלל הלחצים השוטפים. להלן ניתוח דוגמה פשוטה הממחישה באופן ביקורתי את הלך המחשבה השגוי, לדעתי, המלווה את התהליך. לפני שנים



מול תשומות. לכן חלק ניכר מהמדידה מבוסס על אומדן התשומות.

**2. התכונות והתמודדות.** צבא עוסק בעיקר בהתכונות. ארגונים, לרבות ארגונים שלא למטרת רווח, מתמודדים יום-יום כדי להשיג את היעדים שלהם. ארגון שבאופן מעשי אין בו ממד אמיתי ומלא של התמודדות המאפשרת כיוול יום-יומי של מאמציו ושל רכיביו בכיוון ייעודו עלול להגיע למצב שבו המאמצים השונים יתבדרו. רק ניהול מרכזי יכול להבטיח את מניעת התופעה לאורך זמן.

### ראוי לבחון בזירות מהי הרמה הנכונה שבה צריכות להתקבל החלטות על בניין הכוח בצה"ל

**3. כשל כלכלי.** הביקוש למוצר הביטחוני אינו פוגש את ההיצע בנקודת זמן כלשהי. בעולם של בניין הכוח מתקיים המעגל הבא: השקעה רבה בבניין הכוח מייצרת עוצמה, זו מייצרת הרתעה. ההרתעה מקטינה את האיום – מה שמייצרת את ההשקעה בבניין הכוח. כלומר אין ביקוש לביטחון, ולכן קטנה ההשקעה – מה שמביא לירידה ביכולות. הירידה הזאת מביאה לגידול באיום. בנקודת הזמן הזאת קיים פער בין הביקוש לביטחון לבין המצאי שניתן לספק. אורך המעגל שתואר: 20 שנה.

**4. העדפות על פני זמן.** המערכת הציבורית במדינת ישראל מבוססת על תקציב שנתי. מאחר שמבחינת בעל התקציב

פעילות מפקחת מלמעלה שביצע מרכז בינוי כדי לצמצם את ההוצאה. הפעילות הזאת כללה ניתוח של המקומות שבהם קיימת צריכה גדולה ויישום תוכנית כוללת להקטנת הצריכה באמצעות אחזקה מונעת, התקנים חסכוניים וכו'. המסקנה מהדוגמה שלעיל: ניתן להגיע להישגים משמעותיים גם באמצעות ניהול מרכזי, וכפי שהצלחה אינה הוכחה מלאה לנכונותה של דרך מסוימת, כך כישלון אינו יכול להוכיח דבר.

### מחויבות לתהליך של הדרג הביצועי וגמישות ניהולית ותפעולית

כשבוחנים את הרווחים שעשויים לנבוע מהביזור בתחומים האלה על רקע כל החסרונות והסימפטומים שתוארו, יש מקום למצוא דרכים אחרות (שקיימות) להשגת מחויבות ולגמישות.

### הרקע התיאורטי

בבסיס העיוותים שמתוארים לעיל עומדת העובדה הבסיסית שביטחון הוא מוצר ציבורי מובהק שקשה מאוד למדוד אותו ואת מרכיביו. לכן ההחלטה על ההיקף הנדרש שלו ושל מרכיביו השונים חייבת להתקבל בהחלטה מלמעלה למטה. העובדה הזאת נובעת מכמה מאפיינים שהם ייחודיים לתחום הביטחון:<sup>5</sup> להלן אפרט את המאפיינים האלה:

**1. מדידת התפוקה והתועלת.** בניגוד לארגונים עסקיים, התפוקה הביטחונית מוגדרת במונחים תיאוריים ובסרגלי מדידה שונים. גם במקרים שבהם קיימת הגדרה כמותית, קשה לשקלל מדידה שנעשית ביחידות מידה ובמונחים שונים באמצעות מדד אחד כולל המבטא תפוקה ולהעמידו

אין משמעות למועד ההוצאה, כלומר שקל היוצא בתחילת שנת העבודה זהה לשקל היוצא בסוף השנה, הרי שאין מחיר לזמן. הדבר נכון גם בין השנים. במונחים כלכליים משמעות הדבר היא שאין מחיר לכסף, כלומר הריבית מנקודת מבטו של בעל התקציב היא אפס. במצב כזה קיימת נטייה כלכלית טבעית להשתמש בכל סכום הכסף בנקודת הזמן המוקדמת ביותר האפשרית, כיוון שההווה והקרוב לוחצים יותר ודחופים יותר, ואין מנגנון כלכלי שיאזן את הלחץ הזה.

**5. הטיפול במושג הסיכון.** כמו כל מערכת גם המערכת הביטחונית מתמודדת עם סיכונים. בשונה ממערכות עסקיות, שבהן קיימים מודלים כמותיים סבירים, המאפשרים להגדיר את הקשר בין השקעה, סיכון ותשואה, הרי שבעולם הביטחוני המודלים האלה הרבה פחות משוכללים. האופן שבו מתמודדת המערכת עם הסיכונים הוא בעיקר באמצעות יתרונות במובן הרחב: היקף הסדר, רמות המלאי, עתודות וכו'. מבחינה כלכלית יתירות היא חוסר יעילות, כלומר משאב שאינו מנוצל, ואין לו מחיר.

## ההיבט ההתנהגותי

ראוי לחתום את הנושא בהעלאת כמה תהיות מהזווית ההתנהגותית הבסיסית. תהליך הביזור מייצר ומעצים מסר חדש בארגון: "מה יעודד את המפקדים להתייעל?" משתמע ממנו שהמפקדים בצה"ל הם בזבזנים מטבעם, ואם לא ניצרו להם מניע כלכלי לצמצם את ההוצאות, הם ימשיכו לבזבז.

המסר הזה שגוי לדעתי. הוא מבטא התייחסות מוגבלת למפקדים (רק רווח מדיד מניע אותם?), הוא מעודד התנהלות המבוססת על התנצחות בלתי פוסקת ו"תרבות של שוק". הוא מסיט את הדיון הצבאי ממונחים ומממדים צבאיים למונחים עסקיים עד כדי מצב שבו הדיון על ההתכוננות עלול להפוך למשני. יתר על כן, תהליך ביזורי מאפשר למקבל החלטות הבכיר להתחמק מהתמודדות עם קבלת החלטות קשות על-ידי העברתן לרמות הנמוכות יותר. אלה, כאמור, מתקשות לקבל החלטות קשות, ולכן יש חשש ממשי שהארגון כלל לא יקבל החלטות קשות.

בניין כוח המבוסס על תוכנית עבודה הוא דיון המבוסס על הסטות שוליות של משאבים מנושא לנושא. הצטרבות של נושאים "קטנים", שמשקלם הכולל בתוכנית העבודה לכאורה אינו מהותי, יכולה להיות בסופו של דבר שיעור מסוים מכל היקף הפעילות. היקף כזה, הגם שנראה קטן, בסופו של דבר הוא שמהווה את ה"שוליים" המאפשרים לפיקוד להכווין את מאמצי ההתעצמות שלו. כרסום בשוליים האלה באמצעות סדרה של החלטות "קטנות" לכאורה עלול לפגוע ביכולת ההתעצמות.

זאת ועוד: רמות נמוכות שיש להן עצמאות בהגדרת סדרי העדיפויות עלולות לנקוט מדיניות שתיצור הקצאה מעוותת של משאבים. למשל, הן יכולות לנצל את עצמאותן כדי להשקיע בתחומים שוליים, בידוען שלרמה הממונה לא תהיה ברירה אלא להוסיף תקציב כדי לפתור את הבעיות המרכזיות. כך נוצר עיוות בהקצאת המשאבים ומוחזרת האחריות מהדרג הנמוך לדרג הגבוה. זוהי הקצאה לא אופטימלית של משאבים ארגוניים.

מעבר לכך, הביזור יוצר ומעודד בדלנות ארגונית ומחליש לאורך זמן את יכולת הפיקוד להכווין את המאמצים לבניין הכוח.

## סיכום

מדיניות צה"ל זה יותר משני עשורים היא לבזר סמכויות בתחום של בניין הכוח ושל הקיום השוטף. בהתאם למדיניות הזאת בוזרו מרכיבים, שבעבר היו בסמכות המטה הכללי, לזרועות ואף ליחידות משנה. המאמר ניסה להציג את הבעייתיות הכרוכה בתהליך עצמו ואת הקשיים האובייקטיביים הכרוכים בניסיון לבסס ולהוכיח את השיקולים שתומכים ביישומו של הביזור. לדעתי, רבים מהשיקולים התומכים בתהליך נכונים אך אינם רלוונטיים במערכת הצבאית. יתר על כן, ארגונים הנמצאים בתהליך של צמצום "היקפי הייצור" נוטים לרכז את פעילותם, לצמצם שכבות ניהוליות ולקצר "קווי החלטה". אפשרות אחרת שאינה רלוונטית לכאן היא מעבר לחברת אחזקות ופירוק הארגון לסדרה של תת-ארגונים שכל אחד מהם פועל כיחידה עסקית עצמאית המתחרה בשוק נתון. צה"ל אינו יכול לפעול במבנה של "חברת אחזקות", ולכן הכיוון הזה אינו רלוונטי.

אם מקבלים את התהיות שמועלות כאן, הרי שהשיקולים שבגינם מבוצע התהליך אינם תקפים ומעלים סימן שאלה בנוגע לעצם המהלכים האלה. יתרה מכך, יישום גורף מדי של המדיניות טומן בחובו מגוון רחב של סיכונים.

אין כל ספק שהמטה הכללי אינו צריך לקבוע תקנים לעפרונות, אך מכאן ועד ביזור החלטות מהותיות בבניין הכוח לרמה של יחידת הקצה קיים מרחק. ראוי לבחון בזירות מהי הרמה הנכונה שבה צריכות להתקבל החלטות על בניין הכוח בצה"ל. המשך התהליך וביסוסו כרוכים לדעתי בסיכונים ממשיים של איבוד יכולת ההכוונה והבקרה על בניין הכוח במקביל לבידול ארגוני בהיקף רחב מדי.

## הערות

1. להבדיל מביזור של תהליכים תפעוליים, שאינו חלק מהדיון הזה, ומשינויים בתהליכי עבודה שלא כרוכות בהם החלטות בנושאי משאבים (כגון "ביזור" דיווחים בתחומי כוח האדם), ובודאי להבדיל מקבלת החלטות בעת הפעלת כוח לחימה.
2. נורי נחמיאס, **עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במזר הציבורי**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה מספר 2, אפריל 1997
3. למשל ראו: Ashley J. Tellis, Janice L. Bially et al., **Measuring National Power in the Postindustrial Age: Analyst's Handbook**, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2000, p. 133 [www.rand.org/publications/MR/MR1110.1](http://www.rand.org/publications/MR/MR1110.1)
4. ראו גם: Shmuel L. Gordon, **Dimension of Quality - A New Approach to Net Assessment of Airpower**, Memorandum No. 64, JCSS, Tel Aviv University, May 2003
5. אמרי טוב, **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר מס' 62, אוקטובר 2002
6. כזכור, עתודה היא אחד מעקרונות המלחמה.
7. "שולי" במובן הכלכלי, כלומר הסטה של "הקצוות", המרכיב שניתן לשנות בפרק זמן קצר.

