

חלוקת המשאבים הלאומיים בשעת חירום

המלאים האסטרטגיים של המדינה אמורים לאפשר בעת חירום רציפות תפקודית הן לצה"ל והן לאזרחים ולמשק. אולם למלאים האלה נשקף איום הולך וגובר הן מהטילים המדויקים של האויב והן מהתקציבים ההולכים וקטנים המוקדשים לבנייתם



ניר עם, 1950

"ביטחוננו, כידוע, לא תלוי בצבא בלבד. גורמים לא צבאיים יכריעו לא פחות מגורמים צבאיים: יכולתה המשקית והכספית של האומה, הכושר המקצועי של אנשי המלאכה, החרושת והחקלאות, זרם העלייה, ההתיישבות בשטחי התורפה על הגבולות: במבואות ירושלים, בנגב, בגליל 'המעורב'. מלאי של מזון, חומרי גלם, חלקי חילוף ודרכי תחבורה, ועל הכול הליכוד והרוח של העם"

(דוד בן-גוריון, סקירת הביטחון, 1953)¹

מבוא

עניינו של המאמר הזה הוא חלוקת המשאבים הלאומיים בין המשק האזרחי לצבא בשעת חירום בחמישה תחומים מרכזיים: תעבורה, דלק, מזון, ציוד מכני הנדסי והיערכות המפעלים החיוניים. מטרתו היא לבחון את יכולתו של המשק להיערך בזמן שגרה למלחמה, לשנות את דרכי העבודה עם פתיחת המלחמה, לשמור על הספקה רצופה של משאבים החיוניים לצה"ל בלחימה ובמקביל לשמר את הרציפות התפקודית של האזרח בעורף. זאת, לאור החוקים והתקנות הקיימים, על סמך לקחי מלחמות ומבצעים מהעבר ונוכח השתנותה של הסביבה האסטרטגית שבתוכה פועלת ישראל.

כוח המחץ הוא סך כל המרכיבים הצבאיים המשתתפים בפועל בלחימה ותורמים להכרעה. במסגרת כוח המחץ נכללים לא רק הכוחות וכלי הנשק התוקפים, אלא גם מערך האספקה, חלקי החילוף וכדומה. מדובר בכל מה שניתן לעשות בו שימוש משעה שפרצה המלחמה. עם זאת, כוח מחץ חזק אינו מבטיח את שמירת הישגים הצבאיים לאורך זמן. בהתמודדות ממושכת בין שני הצדדים קובע בדרך כלל כוח העמידה, דהיינו סך כל המשאבים העומדים לרשות המדינה, כמו שטחה, כלכלתה, מספר תושביה, משאביה הנפשיים ונכונותה לספוג אבדות ולהוריד את רמת החיים.

בגלל חשיבותם העצומה של המשאבים עושה ישראל מאמץ לבנות צבא שמורכב מ"הרבה שרירים וממעט שומנים" ואשר מבוסס על שני עקרונות משמעותיים:

1. הישענות על כוח צבאי קטן בעיתות רגיעה וגיוס משמעותי של מילואים בעת חירום.
2. ניהול מלחמות קצרות ככל האפשר. במלחמות קצרות שוחק הצבא פחות אמצעי לחימה וצורך פחות תחמושת, דלק, מים ומזון. אם הצבא משוכנע ביכולתו לנהל מלחמות קצרות, הוא יכול להרשות לעצמו לאגור מלאים קטנים יותר מהמקובל בצבאות של מדינות אחרות ולחסוך בכך הוצאות עתק - על אף גודלו. רעיונותיו של בן-גוריון הובילו לבנייתו של צבא בלתי מאוזן - צבא שחיליו ואמצעי הלחימה שלו אינם נהנים מתחזוקה, מתשתיות ומתנאי מחיה ושירות שמקובלים בצבאות המערב. בן-גוריון קבע מראש כי תנאי "הלוקסוס" האלה לא יתקיימו בצה"ל וכי ישראל תבנה מערכת צבאית בעלת "שרירים" רבים. היא אומנם לא תוכל להילחם למשך זמן רב, אך שרידיה יהיו חזקים דיים כדי להביא לסיום מהיר של המלחמה. כשבונים מראש צבא שעוצמתו מאפשרת לכפות סיבובי לחימה קצרים, ניתן להסתפק ברמה נמוכה של מלאים. יתר על כן, כאשר המלחמה קצרה, יש לעשות רק מעט השלמות מלאי לאחריה. לסיבובי לחימה קצרים יש אפוא יתרונות כלכליים מובהקים. מהסיבה הזאת - ומסיבות נוספות - שמור לעיקרון של ניהול מלחמות קצרות מקום של כבוד בתוך תפיסת הביטחון של ישראל. לא מדובר רק ברצון לחסוך אלא בעניין יומי ממש: בהתחשב במשאבים המועטים



אל"ם אלי גלעד

קצין הלוגיסטיקה של פיקוד מרכז, בוגר מב"ל

יחסית שיש לישראל לעומת שכניה הערבים היא לעולם לא תוכל לעמוד במלחמה ארוכה. כדי לשרוד על ישראל לוודא שהמלחמות יהיו קצרות, מושתתות על גיוס מילואים ועל היכולת לגייס את כלל המשק לתמיכה במאמץ המלחמתי.²

אולם גם החזקת צבא קטן יחסית בעיתות שגרה וניהול סבבי מלחמות קצרים אחת לכמה שנים היו נטל כלכלי משמעותי, ולכן המענה שאומץ כלל ויתור כמעט מוחלט על כוח העמידה לטובת כוח המחץ. כלומר, נקבע שכל משאבי המדינה בעת מלחמה יוסבו לטובת מאמץ ההגנה על קיומה ועל שרידותה באמצעות גיוס של כלל סד"כ המילואים, הוצאה כספית גדולה על קציבי הביטחון, גיוס כלל המשאבים והתעשייה למאמץ המלחמתי.³

צה"ל בנוי עד היום על יכולתו לקיים שגרה בהסתמך על תשתית של כוח צבאי סדיר ועל רכש מלאי תפעולי המשמש לצורכי היום-יום ולתקופת לחימה מוגדרת וקצרה. ישראל חוקקה חוקים ותקנות שאמורים לאפשר לה לרתום את כלל המשק האזרחי לטובת מאמץ הלחימה בשעת חירום ובכך לספק לצה"ל מלאי באופן רצוף שיאפשר לו להשיג הכרעה מהירה במלחמה.

הטענה המועלת במאמר היא כי למרות השינויים שהתחוללו במשך הזמן ועל אף התחזקות הנטייה להעמיד את צרכיו של הפרט במרכז, הצבא עדיין תלוי במידה גדולה מאוד במשק האזרחי. לכן יש חשיבות גדולה להשתלבות של כלל גופי החירום הלאומיים בהכנות למלחמה. רמת השילוביות בין כל הגורמים הרלוונטיים (הרגולטור, המשק האזרחי והצבא) מחייבת שכלול ופיתוח כדי לאפשר רציפות תפקודית של כל הגורמים.

הגישה הזאת נועדה לשרת אינטרס נוסף - והוא עמידות העורף בעת סבבי הלחימה הקצרים. מאמץ ההגנה על העורף מבוסס לא רק על היבטים פיזיים אלא גם על חיזוק החוסן הרוחני. חלק מהחוסן הזה נובע מיכולתו של האזרח לקיים שגרת חיים רגילה ככל האפשר. לכן קבעה המדינה חוקים ותקנות הנוגעים גם להגנה על העורף ועל ביטחונו הכלכלי. על פי הגדרת המדינה, האתגר הגדול ביותר של העורף הוא ההמשכיות והרציפות התפקודית של כלל הגורמים על אף מצבי החירום. לשם השגת התכלית הזאת פועלים גופי העורף כדי להפחית את היקף הנפגעים והנזק וכן כדי לחזק את החוסן של

במסגרת כוח המחץ נכללים לא רק הכוחות וכלי הנשק התוקפים, אלא גם מערך האספקה, חלקי החילוף וכדומה

מנגנוני המדינה צריכים אפוא לפתח את היכולת לגייס את משאבי המדינה לתמיכה במלחמה ולקיים הספקה רצופה של משאבים לצבא כדי שיוכל להשיג הכרעה מהירה. במקביל עליהם לנסות לשמור - באמצעות אותם המשאבים - על הרציפות התפקודית של האזרחים בעורף.

בעיתות שגרה לא מתקשים צה"ל והאזרחים לשמור על הרציפות התפקודית. הצבא מקבל אספקה בהתאם לחוזים שחתם עם גורמים שונים במשק, ואילו הפרט צורך משאבים (מזון, דלק, תחבורה ציבורית וכדומה) על פי צרכיו, רצונו ויכולותיו. בשעת מלחמה אמור המשק לשנות את דפוסי העבודה ולתמוך במאמץ המלחמתי, ומשאבים רבים, המשמשים את האזרח, עוברים לרשות צה"ל. היצרנים - לפחות בחלקם - אמורים להסיט את הייצור שלהם לצורכי הצבא. משמעות הדבר עלולה להיות פחות משאבים לאזרחים ופחות הכנסה ליצרנים. במאמר מנותחים - על סמך לקחי העבר - משק הדלק (מלאי ויכולת שינוע), משק המזון, משק התחבורה (אוטובוסים, תובלה) ומשק הציוד המכני ההנדסי (צמ"ה) במלחמת לבנון השנייה ובמצעי צה"ל ברצועת עזה. בהמשכו נבחנים כלל הגורמים שיכולים להשפיע על אופן חלוקת המשאבים הלאומיים בעתיד.

מקרה בוחן: מלחמת לבנון השנייה

מלחמת לבנון השנייה הייתה האחרונה שצה"ל ניהל בסד"כ משמעותי הכולל כוחות מילואים. היא השפיעה בעיקר על צפון המדינה: היישובים מקו חיפה וצפונה סבלו ממטחי רקטות במשך כל המלחמה. כלומר, המשק הישראלי מקו חיפה ודרומה המשיך לתפקד ללא איום. צה"ל הפעיל במלחמה שש אוגדות שכללו כוחות מילואים בהיקף משמעותי. הכוח הגדול יחסית שהופעל במלחמה חייב לגייס משאבים מתוך המשק כדי לתמוך בלחימה של צה"ל.

ריתוק משקי

במהלך המלחמה התקשה צה"ל לרתום לשירותו מפעלים חיוניים. התברר שלפני המלחמה לא מיפה צה"ל את כלל המפעלים החיוניים הנדרשים לו ללחימה, ולכן נוצר קושי גדול לרתום אותם למאמץ המלחמתי. הקושי הזה התגלה אפילו בנוגע למפעלים העובדים עם צה"ל בשגרה. רק בעקבות המלחמה שונה אופי ההתקשרות בין צה"ל למפעלים המייצרים בעבורו, ולחוזי הרכש נוסף סעיף בנוגע ל"מתן מענה במצבי חירום ובמצבים מיוחדים". כמו כן התגלה קושי לרתום חברות שאינן ספקיות של צה"ל בעיתות שגרה. גם הפער הזה תוקן רק אחרי המלחמה באמצעות הכנסת תיקון לחוק המגדיר מהו מפעל קיומי ואשר מאפשר לכפות עליו התקשרות בזמן חירום.

שינוע דלק

אף שצה"ל הפעיל תמרון משמעותי בלבנון, הוא לא התקשה לשנע דלק לכוחות המתמרנים - בעיקר הודות להתארגנות הממושכת לפני התמרון ומכיוון שצה"ל לא נדרש לסד"כ מכליות רב, ולא היה איום על מתקני הדלק. עם זאת יש לציין כי מאחר ששר הביטחון נמנע מלקבוע שמדובר במצב מלחמה, לא אושר גיוס מילואים, וכל הדלק נופק על ידי חברות אזרחיות שהיו בריתוק משקי. גם במלאי הסולר והדלק הסילוני לא היה מחסור. היה מחסור משמעותי בבנזין, מכיוון שמאגרי הדלק של צה"ל כללו סולר בלבד, והייתה השענות מלאה על בנזין אזרחי. לאחר המלחמה נבנה מלאי בנזין לצה"ל.

הספקת מזון

בתחום המזון התגלה קושי ליצור התקשרויות עם חברות הסעדה תוך כדי לחימה. הלקחים הופקו ובעקבות המלחמה יצר אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) התקשרויות עם ספקי מזון נוספים. כמו כן התברר במלחמה שהיכולת לארוז מנות קרב אינה מדביקה את הביקושים. בעקבות גילוי הפער הזה נפתחו פסי אריזה נוספים בכל הארץ. פער נוסף שהתגלה היה בהסעדת חיילים בבתי החולים. בעקבות זאת נחתמו חוזי התקשרות עם בתי החולים. בעקבות המחסור שנוצר במזון לחיילים בעורף הלחימה פותחו מנות חדשות ונוחות יותר לחיילים כמו מנה מחוממת ומנה ארוזה.

ציוד מכני הנדסי

האחריות לגיוס הציוד ההנדסי הייתה מבוזרת בין כלל הגופים העוסקים בתחום בלי שהוגדר גורם מרכזי. רק לאחר המלחמה הוטלה האחריות לתחום הזה על המרכז לגיוס אמצעים ולריתוק משקי בצה"ל (מרכז הלאום) כמו כן התברר שאט"ל מתקשה להפעיל את יחידותיו ללא גיוס משאיות, וגם הפער הזה תוקן בפקודת המשאיות לשעת חירום.

מסקנות ועדת וינוגרד בנוגע ללוגיסטיקה במלחמה

מהדברים עד כה עולה שבמלחמת לבנון השנייה נחשפו פערים משמעותיים בתחום הלוגיסטיקה. אלה לא נעלמו מעיניה של ועדת וינוגרד שחקרה את התנהלות צה"ל במלחמה. הנה כמה מקביעותיה של הוועדה בפרק העוסק בניהול המלאים במלחמה:

- הלחימה הייתה ארוכה מהצפוי (בין היתר מדגישה הוועדה כי צריכת התחמושת הייתה בהיקף בלתי רגיל בהשוואה למבצעים קודמים ולמלחמות קודמות).
- הוועדה ציינה שהיו פערים במלאי בין התקינה (שנקבעה על פי תרחיש הייחוס) לבין המצאי בפועל.
- נוסף על כך ציינה הוועדה שצה"ל רידד תקנים באופן משמעותי

צה"ל בנוי עד היום על יכולתו לקיים שגרה בהסתמך על תשתית של

כוח צבאי סדיר ועל רכש מלאי תפעולי המשמש לצורכי היום-יום

ולתקופת לחימה מוגדרת וקצרה



ירי תותחים של צה"ל במלחמת לבנון השנייה | מהסתכלות ביקורתית על מלחמת לבנון השנייה עולה כי במקומות שבהם התגלו פערים מקורם לא היה בדרך כלל חוסר חשיבה או היתקלות בנושא חדש, אלא אי־מימוש פקודות היערכות של צה"ל ושל גופי חירום אזרחיים

עם סיום המלחמה ולאור הדו"ח של ועדת וינוגרד מונו שני גורמים לבדוק את מצב העורף:

1. הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום בראשות ח"כ עמי איילון.

2. דו"ח מבקר המדינה 582 בנושא ההיערכות לטיפול מערכתי בעורף בעתות חירום וביצועו בעת המלחמה.

בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2007 נכתב:

"התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף בעיתות חירום היא מורכבת, אינה מגדירה בבהירות את תחומי הסמכות והאחריות של הגופים העוסקים בטיפול בעורף במצבים שונים... בנסיבות האלה נפגעה קשות הכנתם של גופים אלה לפני המלחמה. בזמן המלחמה שררו בלבול ואי־הבנות בעת שנדרשו לטפל באוכלוסייה ולתת לה סיוע חיוני בתחומים כמו אספקת מזון וציוד, רפואה, הסברה, מיגון ופינוי. למרות הידיעה ששררה בקרב הממשלה וראשי מערכת הביטחון כי העורף צפוי לספוג ירי כבד של רקטות העלול להימשך תקופה ארוכה, יכולות ההתגוננות של העורף וההיערכות לטיפול בו לא זכו להתייחסות מהותית בישיבת הממשלה טרם פתיחת המלחמה ועד שבועיים מיום פתיחתה".⁶

הוועדה הדגישה שכל ההיערכות וההפעלה של המערכות צריכה לצאת

בלי לשנות את תרחיש הייחוס שלו - מה שפגע בהיערכות למלחמה.

בהתייחסותה לכלל המרכיבים הלוגיסטיים קבעה הוועדה:

"מאפייני הלחימה בלבנון - לאור שטח הלחימה המוגבל ואופן הפעלת הכוחות כפי שבוצע - פוטרים אותנו מלעסוק בהרחבה בנושא הלוגיסטיקה בצה"ל בכללותו, שכן המלחמה הייתה מוגבלת כאמור ולא נוצרו חוסרים ניכרים. מאפייני המלחמה גרמו לכך שבעיות לוגיסטיות שהתגלו במלחמה לא הכריעו את גורלה".⁵

הוועדה לא עסקה בחוסרים שהתגלו בפריטי ציוד מסוימים, בבעיות שצצו בהצטיידות האישית בימ"חים, בקושי שהיה לצה"ל לפתוח צירים לוגיסטיים במלחמה ובסוגיה של צריכת התחמושת.

המשק האזרחי במלחמה

ואשר למשק האזרחי - איום טילים משמעותי על צפון המדינה אילץ את האוכלוסייה שם להתמודד, לראשונה, עם הסוגיה של שמירה על הרציפות התפקודית תחת אש.

בכל התחקירים צוין שהיה מחסור לא משמעותי במלאי לאזרחים במהלך המלחמה. המחסור המשמעותי ביותר היה במלאי אסטרטגי בבניין, אך גם הוא לא הורגש.

בכל המבצעים בעזה לאחר 2006 יושם הלקח ממלחמת לבנון השנייה והוגדר מיד מצב מיוחד במשק - מה שאיפשר להכריז על ריתוק משקי ולהתחיל ברכש על פי צורכי הצבא ומשרדי הממשלה

מנקודת המוצא של צורכי האזרח ולא של צורכי הרשויות. הדגש צריך להיות מושם על יכולתו של האזרח לשרוד ולהמשיך ולתפקד ככל שנדרש בתקופת הלחימה ובמגוון תרחישים. צורכי האזרח שלהם יש לדאוג הם מיגון פיזי, הספקת מזון, שירותי רפואה וסעד, תמיכה פסיכולוגית, קבלת מידע והסברה. בכל אחד מהנושאים האלה - כך קבעה הוועדה - יש להגדיר את המענה הנדרש כדי לענות על הצרכים האלה במגוון התרחישים האפשריים. מתן מענה לצרכים האלה הוא המדד שלפיו נמדדת הצלחת המערכת בזמן אמת.

עוד קבעה הוועדה כי המלחמה הוכיחה כי לאור ההתפתחות במשק המדינה כבר אי-אפשר להסתפק בשעת חירום רק בייצור החיוני לצורכי הקיום והמערכה, אלא יש לשמור על האינטרסים הכלכליים הרחבים של המדינה ולאפשר ייצור גם לצורכי יצוא.

סיכום ביניים: מה למדנו ממלחמת לבנון השנייה

מלחמת לבנון השנייה ארכה 34 ימים והצריכה מתן מענה מיוחד לצה"ל בתחומי המלאי השונים. במקביל נקלע העורך למצב מיוחד שבו היה עליו להתמודד עם איום הטילים ובמקביל לשמור על רציפות תפקודית בעבור עצמו וכדי לתמוך בצורכי הצבא. מאחר שהאיום על העורך היה מוגבל רק לצפון המדינה (עד קו חיפה ומאוחר יותר עד קו חדרה) הרי בשאר אזורי הארץ נשמרה השגרה. הרקטות ששיגר חזבאללה לא היו מדויקות, ואף על פי שהן כווננו, בין היתר, למפרץ חיפה, פעילות הנמל לא פסקה, והמלאים זרמו למדינה גם דרכו. כתוצאה מכך לא נוצר מחסור במשאבים שעלול היה לפגוע ברציפות הלחימה של צה"ל וברציפות התפקודית של האזרחים. אלה הם אפוא הלקחים המרכזיים שעולים ממלחמת לבנון השנייה:

- לאור חשיבות העורך במלחמה חיוני שגורם אחד יעסוק בהכנתו לקראת מצב חירום.
- אחת המשימות המרכזיות של רשות החירום הלאומית (רח"ל) היא לקבוע תרחיש ייחוס ולוודא שכל הגורמים במשק עושים את כל ההכנות הדרושות כדי לעמוד בתרחיש הזה. מדובר, בין היתר, בקביעת מלאים אסטרטגיים, במעקב אחר הייצור במפעלים וכדומה.
- בעת מלחמה יש להכריז על מצב חירום במשק - מה שמאפשר לצה"ל ולמשרדי הממשלה להפעיל את כל התוכניות המיוחדות שהוכנו מראש לקראת הרגע הזה: גיוס אמצעים, ריתוק משקי, יצירת התקשרויות ורכש. במלחמת לבנון השנייה נמנעה הממשלה מלפרסם הכרזה כזאת - מה שמנע הוצאה לפועל של תוכניות לשעת חירום.

- בעקבות המלחמה שונה חוק העבודה בשעת חירום, ולפי החוק החדש יכולה המדינה להוציא בשעת חירום צו עבודה מיוחד הכופה על מפעלים לעבוד בשירותה.
 - כבר בעיתות השגרה יש להרחיב את ההתקשרויות עם מפעלים חיוניים וכן לפתח מנגנוני פיקוח ובקרה עליהם.
 - המלחמה הוכיחה כי במלחמה אל מול גזרה אחת יכול המשק לתמוך בצה"ל ולשמור על רציפות תפקודית ברמה גבוהה מאוד.
 - המלחמה הוכיחה כי ניתן לשמור את רציפות התפקוד של צה"ל גם ללא הפעלת כל החוקים והתקנות כמו ריתוק משקי לחברות הדלק.
 - המלחמה הוכיחה שלחימה נגד ארגונים תת-מדינתיים כמו חזבאללה היא ארוכה יותר ממה שהוערך בתרחיש הבסיס ומצריכה מלאים מוגברים באמצעים מסוימים.
- אף שהמלחמה הייתה נגד ארגון תת-מדינתי, ולא היה איום ממשי על משאבי המדינה, נלמדו ממנה דברים רבים על אופן ניהול המשאבים בדרך שתבטיח את רציפות התפקוד של צה"ל ושל האזרחים בעת חירום. מהסתכלות ביקורתית על מלחמת לבנון השנייה - למשל בדו"ח וינוגרד ובדו"ח מבקר המדינה - עולה כי במקומות שבהם התגלו פערים מקורם לא היה בדרך כלל חוסר חשיבה או היתקלות בנושא חדש, אלא אי-מימוש פקודות היערכות של צה"ל ושל גופי חירום אזרחיים (למשל, ההימנעות מלהכריז על מצב מלחמה) או קיצוץ תקציבי שגרם לחוסר באמצעים לעומת התקן (שנקבע על פי תרחיש הייחוס).
- העובדה שישראל יצאה למלחמה בלי להכריז על מצב מיוחד במשק הביאה לכך שלא גויסו כל משאבי המדינה לטובת המערכה. מאחר שבאופן פורמלי ישראל לא הייתה במצב מלחמה, ולא הוכרז על הפעלתו של משק לשעת חירום - נאלצו הן הצבא והן המשק האזרחי לפעול ב"ציר עוקף": ללא גיוס אמצעים, ללא ריתוק משקי, ללא עבודתם של מוסדות המשק לשעת חירום שבעורף. זה כמובן הקשה על עבודתן של כל המסגרות - הצבאיות והאזרחיות.
- ובאשר להשפעת הקיצוצים התקציביים - המלחמה נמשכה 34 ימים והביאה למיצוי של משאבים רבים (למשל של תחמושת ושל מנות קרב), לעומס על המפעלים המרותקים ולפגיעה באורח החיים של האזרחים בצפון. המדינה בכלל וצה"ל בפרט נערכים למלחמה אל מול תרחיש ייחוס. התרחיש חייב להיות ריאלי, אך באותה המידה חייב גם לכלול מידה מסוימת של נטילת סיכונים, אחרת ייווצר עומס בלתי

טבלה 1: פערים בתחום המזון שהתגלו במהלך מבצעי צה"ל בעזה

צה"ל	"עופרת יצוקה"	"עמוד ענן"	"צוק איתן"
לא התגלו פערים	נוצר פער ביכולות ההסעדה. הבעיה נפתרה באמצעות התניית התקשרות עם ספקי מזון בחוזים לשעת חירום	נופק יותר מזון מבושל מהמתוכנן (על חשבון מנות קרב) ועלה החשש שקבלן ההסעדה לא יוכל לעמוד בביקוש המוגבר בשל התחייבותו לספק מזון לקייטנות. הבעיה נפתרה באמצעות שיפור ביכולת האריזה העצמית של מזון ובאמצעות העלאת רמות המלאי של מנות הקרב	נפסק ייצור מזון מבושל מהמתוכנן (על חשבון מנות קרב) ועלה החשש שקבלן ההסעדה לא יוכל לעמוד בביקוש המוגבר בשל התחייבותו לספק מזון לקייטנות. הבעיה נפתרה באמצעות שיפור ביכולת האריזה העצמית של מזון ובאמצעות העלאת רמות המלאי של מנות הקרב
ללא פערים	ללא פערים	ללא פערים	ללא פערים

טבלה 2: פערים בתחום הדלק שהתגלו במהלך מבצעי צה"ל בעזה

	"עופרת יצוקה"	"עמוד ענן"	"צוק איתן"
צה"ל	התברר שמשק המכליות הצבאיות מיושן	הוכשר צינור להזרמת דלק לבסיסים של חיל האוויר	צריכה רבה של דס"ל בהשוואה לתחזית הצריכה
מגזר אזרחי	אין פערים	אין פערים	אין פערים

טבלה 3: פערים בתחום ההובלה - אוטובוסים, מובילים ומשאיות - במבצעי צה"ל בעזה

	"עופרת יצוקה"	"עמוד ענן"	"צוק איתן"
צה"ל	מחסור משמעותי במובילים לניוד סד"כ	מחסור משמעותי במובילים לניוד סד"כ	עיכוב באוטובוסים לגיוס
		נוצר מחסור בנהגים למובילים האזרחיים בשל גיוסם לצה"ל	קבלת פחות אמצעים שכורים מכפי שהתחייב משרד הביטחון
			פער בנהגים למובילים בשל גיוסם לצה"ל
מגזר אזרחי	ללא פערים	פגיעה מסוימת בזמינות נהגים לכלי רכב ייעודיים למשק	מחסור באוטובוסים בעת השבתת קו הרכבת לדרום

העיוותים העתידיים לבוא: לחימה בגזרה אחת נגד ארגונים תת-מדינתיים שתוקפים את העורף באמצעות ירי רצוף של טילים.

מבצע "עופרת יצוקה" נערך בחורף 2008-2009. הייתה זו הפעם הראשונה שהוכרז מצב מיוחד במשק - מה שאיפשר התקשרות עם ספקים במתכונת חירום (החשת הרכש, הגברת הרכש, רכש מיידי ללא מכרז). לא אושר גיוס של כלי רכב אזרחיים באמצעות יר"ם (יחידת רכב מגויס).

מבצע "עמוד ענן" נערך בחורף 2012. גם בו הוכרז מצב מיוחד במשק, אך הוא הסתיים במהירות (נמשך שבוע אחד בלבד) בלי שצה"ל הוציא לפועל תמרון קרקעי.

מבצע "צוק איתן" נערך בקיץ 2014 ונמשך 7 שבועות ויום. במהלכו הוכרז מצב מיוחד במשק, וצה"ל הוציא לפועל תמרון קרקעי מוגבל. בכל המבצעים בעזה לאחר 2006 יושם אפוא הלך ממלחמת לבנון השנייה והוגדר מיד מצב מיוחד במשק - מה שאיפשר להכריז על ריתוק משקי ולהתחיל ברכש על פי צורכי הצבא ומשרדי הממשלה. הריתוק המשקי איפשר עבודה רצופה של כלל בעלי התפקידים (גם במועדים, בשבתות, בחופשת הקיץ וכדומה) ובאזורי העיוות (במבצע "עמוד ענן" הכריז פיקוד העורף שהיישובים בטווח של 7 ק"מ מהגבול הם אזורי עיוות - מה שאיפשר להפעיל ריתוק משקי לכלל המפעלים החיוניים במרחב הרלוונטי).

במהלך המבצעים רותקו לצורכי צה"ל חברות שלא הוגדרו "מפעלים חיוניים" לפני המבצע. צה"ל - שמסתמך על תוצרתם של מפעלים חיוניים - החל לפקח עליהם באופן הדוק באמצעות מדדי בקרה, וידוא יכולתם למגן את עצמם ולשמור על רציפות תפקודית.

במקרים מסוימים נוצר ניגוד בין צורכי צה"ל לבין צורכי המשק -

אפשרי על תקציב המדינה. אולם חייב להיות מתאם בין הסיכונים שנטלים לבין האיום הפוטנציאלי (למשל הסיכוי למלחמה ואורכה המשוער).

ועדת וינוגרד ומבקר המדינה העירו שבכל הנוגע להצטיידות ולמלאים נלקחו סיכונים כל כך גדולים עד כי נפגעה כשירותו של צה"ל. וכך כתבה, למשל, ועדת וינוגרד:

"עלות הצטיידות כללית במערך החירום היא רבה, ואי-אפשר לקבוע מסקנות נחרצות בלי להיכנס לשיקולים של תקצוב ושל תעדוף. לא נוכל להיכנס לנושא מורכב זה בדו"ח שלנו. אולם ישנה נטייה - שהתגלתה גם הפעם - להשאיר נושא זה בעדיפות נמוכה. במיוחד בולטת נטייה זו כאשר תרחישי האיום אינם כוללים הסתברות גבוהה להתפרצות לא צפויה של מלחמה שתדרוש גיוס מילואים רחב".⁷

במקום אחר מציינת הוועדה:

"רמה מסוימת של קיצוץ בהצטיידות ואף באימונים ובמלאי חירום יכולה להיות בגדר נטילת סיכון סבירה במסגרת תרחישי איום מדורגים, משאבים מוגבלים וקיצוצים תכופים. אלא שנטילת סיכון כזה צריכה להיות מלווה במעקבים טובים אחרי המלאים והציוד, בשמירת מינימום הכרחי לתרחישי איום סבירים ובמנגנון השלמה של פערים שיופעל מיד כאשר נראה שיש אפשרות סבירה של התלקחות".⁸

חלוקת המשאבים הלאומיים במבצעי צה"ל האחרונים

כאמור, מלחמת לבנון השנייה הייתה הסנונית שבישרה על אופי

כדי לשמור על המלאים לא מסתמך צה"ל רק על מערכות ההגנה האקטיביות אלא נוקט אמצעים נוספים

מוצלחת של מערכת כיפת ברזל והפעלת כלל המשק במצב שגרה לא היה צורך בהפעלת פקודת המגירה, וכל הארגונים עבדו בצורה עצמאית, למעט כלכלת חלק מהשטחים שהיו ת"פ פיקוד העורף. מבצעי צה"ל מול גזרת עזה היו זהים באופיים למלחמת לבנון השנייה: לחימה נגד ארגון תת־מדינתי המשתמש בטילים נגד עורף המדינה. עם הזמן טווחי הטילים השתפרו, אולם גם המיגון לעורף האזרחי השתפר הודות למערכת כיפת ברזל.

סיכום מבצעי צה"ל ברצועת עזה

מסיכום הלקחים של מבצעי צה"ל מול גזרת עזה ניתן לומר כי למעט חוסר במובילים לא נפגעה הרציפות התפקודית לאזרח וכי המשק תמך היטב ברציפות הלחימה של צה"ל - בין היתר הודות להפקת לקחים ממלחמת לבנון השנייה:

- כל הגורמים הכירו בחשיבות העורף האזרחי והתחשבו בצרכיו לשמירת הרציפות התפקודית.
- שרי הכלכלה הכריזו מיד על "מצב מיוחד במשק" - מה שאיפשר ריתוק נרחב של כלל המפעלים החיוניים לתפעול המשק, כולל מפעלים ומוסדות הנמצאים בטווח הטילים. ההודעה גם איפשרה להניע את כלל מעגלי החירום: יציאה מהירה למכרזים, רכש מואץ וכדומה.
- הוכח שוב כי ניתן לשמר את רציפות התפקוד של צה"ל גם ללא הפעלת כל החוקים והתקנות (לדוגמה: הפעלת חברות הדלק וההובלה באמצעות חוזים שזהים לחוזים שבימי שגרה במקום להשתמש בגיוס או בריתוק משקי).
- שוב הוכח שלחימה נגד ארגונים תת־מדינתיים היא ארוכה יותר מכפי שנחזה בתרחיש הבסיס ומצריכה מלאים מוגברים באמצעים מסוימים.
- המשק של ישראל יכול להמשיך לתפקד כשנמלי התעופה והים ממשיכים בתפקוד רציף וכשאין איום בנשק מדויק על מתקנים אסטרטגיים.
- נראה כי כל המערכות המדינה מתורגלות היטב במתן מענה ללחימה במצבי ביניים כמו לחימה בעצימות נמוכה.

במבצעים נגד רצועת עזה יושמו בהצלחה לקחים ממלחמת לבנון השנייה, ואין ספק שאת הלקחים ממבצעי צה"ל ברצועה יהיה חשוב ליישם במבצעים דומים בעתיד. עם זאת, יש להיזהר מהניסיון ליישם את הלקחים האלה על מלחמות עצימות יותר. ניסיון להפעיל את המשק ללא גיוס כלל המשאבים כדי לתמוך בצה"ל - בוודאי בימים הראשונים ללחימה - עלול להביא לפגיעה משמעותית ברציפות הלחימה.

בעיקר כשמדובר בגיוס עובדים - כמו נהגים ועובדי ייצור - ממפעלים חיוניים. גיוס כזה פוגע, כמובן, בתפוקת המפעלים החיוניים. בעיות כאלה נפתרות לעיתים באמצעות דרשיח בין שני הצדדים.

במהלך מבצעי צה"ל ברצועת עזה הייתה השאיפה לספק מנה חמה לכל חייל בכל יום (בעורף הלחימה) - גם כדי לשפר את הרגשת החיילים וגם כדי לחסוך ברמות המלאי של מנות הקרב. בגלל הרצון הזה נוצר פער משמעותי בתחום ההספקה של מנות חמות - כפי שניתן לראות בטבלה 1. בטבלה גם מפורט כיצד התמודד צה"ל עם הפערים שנוצרו. בתחום הדלק - כפי שניתן לראות בטבלה 2 - ניכר שימוש רב יותר בדלק סילוני (דס"ל) בהשוואה לתרחיש הייחוס של הצבא (תחזית הצריכה). כתוצאה מכך נאלץ חיל האוויר למצוא מקורות אספקה נוספים לדס"ל כדי להגביר את עצמאותו. בכל המבצעים לא הופעלה תוכנית היר"מ לגיוס רכב אזרחי. מכליות אזרחיות הופעלו - אך על פי חוזה.

ואשר לתחום התובלה (ראו טבלה 3):

- לצה"ל הוקצו כ־1,500 אוטובוסים בממוצע.
- לא גויסו כלי רכב באמצעות היר"מ. המובילים עבדו על פי החוזה השגרתי שיש להם עם צה"ל.
- נשכרו כלי רכב רבים בעבור הצבא - בלי להפריד בין כלי רכב שהוגדרו "מגויסים" לכלי רכב שהוגדרו "מרותקים" (הסבר: רכב מגויס עובר לרשות צה"ל באופן מלא עד תום המלחמה. רכב מרותק אינו עובר לרשות צה"ל, אלא עובד בשבילו - עם נהגיו - על פי חוזה מיוחד).
- לא הופעלה רשות התובלה שתפקידה הוא לוודא רציפות תעבורתית במשק בעת מלחמה. הרשות היא חלק ממשרד התחבורה.
- התגלה פער באמצעי הובלה - סמיטריילים ומובילים - להעתקת הסד"כ.
- נוצר חיכוך בין הצבא למשק בנוגע לגיוס אוטובוסים. הסיבה לכך הייתה סגירת קו רכבת דרום וניתוב אוטובוסים לשם כדי לגשר על הפער הזה.

כללי הסיוע ליחידות של המשרד לביטחון פנים

ליחידות המשרד לביטחון פנים (כמו המשטרה, מג"ב, מכבי אש ומד"א) יש עצמאות לוגיסטית, אולם לפיקוד העורף יש פקודת מגירה, שלפיה הן מקבלות אספקה בעת חירום דרך פיקוד העורף במבצעים משותפים או בעזרת אמצעים שלפיקוד העורף יש בהם יתרון יחסי (כמו מכליות דלק). אולם במבצע "צוק איתן" התברר כי בשל הפעלה

אחד האתגרים המשמעותיים של ישראל הוא בניית מלאים שיאפשרו רציפות תפקודית הן לצבא והן למשק האזרחי נוכח איומים הולכים וגדלים - במיוחד של טילים ארוכי טווח ומדויקים



אש ועשן בעזה לאחר תקיפת צה"ל בעמוד ענן | מסיכום הלקחים של מבצעי צה"ל מול גזרת עזה ניתן לומר כי למעט חוסר במובילים לא נפגעה הרציפות התפקודית לאזרח וכי המשק תמך היטב ברציפות הלחימה של צה"ל - בין היתר הודות להפקת לקחים ממלחמת לבנון השנייה

למעשה את המונח "יישובי קו עימות", שכן גם ערים ויישובים שמרוחקים מקו העימות יהיו חשופים לפגיעות של ממש.

בדו"ח מ-2007 על תפקוד העורף במלחמת לבנון השנייה הדגיש מבקר המדינה כי בשל מצבה הגיאופוליטי של ישראל תלויה כלכלתה בהובלת סחורות דרך הים אליה וממנה. 97% ממטעני היבוא והיצוא מובלים דרך הים - מה שמחייב הפעלה רצופה של הנמלים הן בעיתות רגיעה והן בעיתות מלחמה.

מול איום הטילים והרקטות הכניס צה"ל לשימוש את מערכת כיפת ברזל. זו הוכיחה את יעילותה הרבה בשתי המערכות האחרונות נגד רצועת עזה. כיפת ברזל מיועדת לתת מענה לטילים לטווח קצר, ואילו לטילים לטווח בינוני היא מפתחת את מערכת שרביט הקסמים. טיל החץ המשופר מיועד ליירוט טילים בליסטיים ארוכי טווח. ישראל הפכה אפוא לאחת המדינות המתקדמות בעולם בפיתוח ובהפעלה של מערכות הגנה אקטיביות ליירוט רקטות וטילים בכל הטווחים. אולם כדי לשמור על המלאים לא מסתמך צה"ל רק על מערכות ההגנה האקטיביות אלא נוקט אמצעים נוספים:

- פיזור המלאי הצה"לי במקומות רבים ברחבי הארץ.
- ניווט המלאי באמצעות העמסת חלק ממנו על כלי רכב כדי לשפר את שרירותו ואת היכולת להעבירו במהירות ממקום למקום, כדי להגדיל את זמינותו ליחידות וכדי להרחיב את אפשרויות הפעולה

בשעת מלחמה רוצים האזרחים להיות מוגנים ולהמשיך ב"רציפות תפקודית"

השפעת השינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל על המשק

המלחמות הקונוונציונליות הגדולות בין צה"ל לבין הצבאות הסדירים של מדינות ערב פינו את מקומן למלחמות החדשות שבהן צה"ל נלחם נגד ארגונים תת-מדינתיים שנטמעים בתוך האוכלוסייה האזרחית ומנהלים מתוכה את מלחמותיהם נגד האוכלוסייה האזרחית בישראל. כדי להעצים את יכולותיהם פועלים אויביה של ישראל כדי לשפר את נשק הטילים שברשותם. את השיפורים הם מנסים להשיג בעיקר בשלושה תחומים עיקריים: הגדלת הטווח של הטילים, כך שהם יכסו את כל שטחה של ישראל; הגדלת אפקט הנזק באמצעות פיתוח ורכישה של ראשי נפץ מתקדמים והגברת הדיוק של הטילים. לשיפור הדיוק של הטילים יש משמעות מרחיקת לכת, שכן הוא עלול להעניק לאויב בעתיד יכולות לפגוע בצורה נרחבת לא רק באוכלוסייה אלא גם במתקנים אזרחיים וצבאיים חיוניים בישראל. כבר במלחמת לבנון השנייה הצהיר נסראללה שחזבאללה ינסה לתקוף יעדים אסטרטגיים בישראל ואף הביא להפחתה משמעותית בהיקף העבודה בנמל חיפה. באחרונה אף הגביר את איומיו ואף הצביע באופן מפורש על יעדים שיותקפו ובהם נמל התעופה בן-גוריון, נמלי ים ומפעלים חיוניים.

ידוע שגם ב"צוק איתן" ניסה החמאס לפגוע ביעדים אסטרטגיים בישראל. ההתפתחויות הטכנולוגיות מאפשרות להשיג פגיעות כאלה, למשל במלאים וביחידות לוגיסטיות בחזית ובעורף, בנמלי ים ואוויר ובעורקי תחבורה שאמורים לקיים את רציפות המלאי למדינה ולצבא גם בשעת מלחמה.

הנושא מחייב היערכות מתאימה: הגדלה של המלאים, פיזורם באתרים שונים, מיגוןם ופיתוח אמצעי תעבורה שיאפשרו לשמור על היכולת להעביר ברציפות אספקה לחזית. יש לציין שהדור החדש של הטילים המדויקים וארוכי הטווח מבטל

של המפקדים באמצעות התפרסות בכל אתר שיידרש.

- פריסת מרכזים לוגיסטיים עורפיים ובחירת מקום חלופי לכל אחד מהאתרים האלה.
- מיגון המלאי ככל האפשר, חשיבה אסטרטגית על מיגון כל תשתית חדשה שנבנית.

השמירה על רציפות תפקודו של העורף

בשעת מלחמה רוצים האזרחים להיות מוגנים ולהמשיך ב"רציפות תפקודית", דהיינו להמשיך ככל האפשר בשגרת יומם. להתנהגות האזרחים ולחוסן שהם מפגינים לאורך זמן יש השפעה קריטית על קובעי המדיניות בישראל. ההשפעה הזאת באה לידי ביטוי בעיקר ביכולתם של הקברניטים לנהל את המלחמה בקור רוח ובאורך רוח. החוסן הזה של האזרחים תלוי, בין השאר, ברציפות האספקה שהם מקבלים. מחסור עלול לגרום לכך שצריך יהיה לנתב חלק מהמשאבים המיועדים לצבא לעבר המערכת האזרחית - מה שעלול להשפיע על אורך הנשימה שלו.

בהתחשב בקצב ההתחמשות של מדינות האזור ושל ארגוני הטרור

הנחת עבודה חמורה אך לא את הנחת העבודה החמורה ביותר. הסיבה לכך היא שמצד אחד רוצים שהמדינה בכלל וצה"ל בפרט לא ייקלעו למצב שבו מחסור במלאים מגביל את הפעלת הסד"כ ואת יכולתו של הדרג המדיני לקבל החלטות, ומצד האחר לא רוצים שהצטיידות יתר תכביד על תקציב המדינה ותפגע במרכיבים אחרים של בניין הכוח. כאמור, מתרחיש הייחוס אמורה להיגזר רמת המלאים של המדינה ושל צה"ל. תרחיש הייחוס הוא פרי החלטה של המנהיגות האזרחית והצבאית המשותפת על ההערכות בנוגע להיתכנות הלחימה, לעוצמת האויב וכדומה.

רמת המלאים שעליה מחליטים בסופו של דבר הקברניטים היא שקובעת את אורך הנשימה של המדינה ושל הצבא. מאחר שהמשאבים מוגבלים ישנה תמיד ההתלבטות כמה מהם להשקיע בהתעצמות וכמה מהם לנצל להגדלת המלאים לחימה. אחת הדרכים להתמודד עם הדילמה הזאת היא להגדיר - לאור הערכת סיכונים - שני סוגי יעדים: יעד היערכות ויעד הצטיידות. יעד ההיערכות הוא האידיאל שאליו שואפים להגיע, ואילו יעד הצטיידות משקף את מה שניתן להשיג בפועל בטווח הזמן הקרוב.

את תרחיש הייחוס של המשק האזרחי ואת אורך הנשימה שלו (מספר

רצוי לבחון את האפשרות להרחיב את הסכמי שיתוף הפעולה עם נאט"ו כן שישראל תוכל ליהנות מהמלאים של הארגון בעת חירום

ימי המלאי) קובעת רשות החירום הלאומית (רח"ל). היא זו שעוקבת אחר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה ובוחנת את יכולתן לעמוד בתרחיש הייחוס. מובן שגם על תרחיש הייחוס של רשות החירום הלאומית חלה מגבלת משאבים המשפיעה ישירות על המלאי.

לכאורה, תרחיש הייחוס של צה"ל ושל רשות החירום הלאומית אמורים להיות זהים. בפועל תרחיש הייחוס של צה"ל מתייחס להציפות המלאי מרגע הגיוס ועד לסיום תקופת הלחימה (במונחים של ימים ושל שבועות) ואילו תרחיש הייחוס של רשות החירום הלאומית (וכפועל יוצא מכך של כלל גופי הממשלה) ארוך יותר וכולל מצד אחד את ההיערכות המקדימה ללחימה ומצד אחר פרק זמן נוסף להתמודדות עם התאוששות המשק בשבועות שלאחר תום הלחימה. בדו"ח וינוגרד מצוין שכמויות החימוש שבהן נעשה שימוש במלחמת לבנון השנייה היו גדולות מאוד יחסית למלחמות הקודמות. במבצע צה"ל נגד רצועת עזה נצרכו כמויות גדולות מהמתוכנן של מזון טרי (באמצעות שירותי הסעדה) וגם צריכת הדלק הסילונית בחיל האוויר הייתה גדולה ממה שהוערך.⁹

ממבצע "צוק איתן" עולה כי לאויב יש יכולת ירי משמעותית לעורף לאורך זמן גם לאחר תמרון צה"ל (מוגבל). נראה אפוא שתרחיש הייחוס הקודמים, שהיו מבוססים על תפיסת ביטחון שנשענה על לחימה קצרה ועל תמרון בשטח אויב, ומלכתחילה כללו שולי ביטחון קצרים, מחייבים רענון בנוגע לאורכם. משמעות הדבר היא הגדלת המלאים של גורמי הממשלה השונים ושל צה"ל.

המלאי של המדינה אמור להבטיח הן את יכולתו של צה"ל להילחם ברציפות והן את יכולת העורף לתפקד ברציפות. את המלאים

יש להבין שהאיומים על העורף הולכים ומחריפים. לכן ראוי להכין ולהוציא אל הפועל תוכנית רב-שנתית שתתמקד בשיפור משמעותי של אמצעי המיגון, ובהם מקלטים, ובהגברת היכולת לתת מענה רב-תחומי להצלת חיים ולטיפול באוכלוסייה.

המשק הישראלי עבר בעשורים האחרונים מהפך: ממשק המבוסס על תעשייה ועל חקלאות הוא הפך למשק המבוסס על כלכלת מסחר ועל שירותים - מה שמקל עליו לשמור על רמה גבוהה של פעילות כלכלית גם בעיתות חירום (כל עוד לא מדובר במלחמה כוללת). השינויים האלה בכלכלה מחייבים לבחון מחדש את ההגדרה של מפעלים חיוניים בשעת חירום, את השאלה מי נושא בנטל, למשל בסוגיות כמו היעדרות עובדים ממקומות העבודה, ואת הסוגיה של מתן פיצויים במקרה של פגיעה מתמשכת בענפי כלכלה מסוימים.

סוגיה חשובה נוספת היא החקיקה לשעת חירום. חוקי החירום נכתבו מתוך הצורך להעמיד את כל המשק לרשות גורמי הביטחון. עם השנים נחקקו חוקים שבחלקם סותרים את החקיקה לשעת חירום. דוגמה לחקיקה סותרת כזאת היא חוק הקניין, שהוא אחד מחוקי היסוד, ולפיו "אין פוגעים בקניינו של אדם". לכאורה סותר חוק היסוד הזה את החוקים הקובעים כי צה"ל יכול לגייס כלי רכב או מפעלים בשעת חירום. צה"ל מסתמך במידה רבה על חוקי החירום, אולם יש להרהר בנוגע למקומם של החוקים האלה לאור חוקים מאוחרים יותר כמו חוק הקניין.

בעיתות שגרה נערכת ישראל בכל התחומים לקראת מלחמה. כדי להעריך את רמת המוכנות נקבע לרשות החירום הלאומית (רח"ל) ולצה"ל תרחיש ייחוס. כשקובעים תרחיש ייחוס מביאים בחשבון



ההכנות לשלב הקרקעי בצוק איתן | ממבצע "צוק איתן" עולה כי לאויב יש יכולת ירי משמעותית לעורף לאורך זמן גם לאחר תמרון צה"ל (מוגבל). נראה שתרחישי הייחוס הקודמים, שהיו מבוססים על תפיסת ביטחון שנשענה על לחימה קצרה ועל תמרון בשטח אויב, ומלכתחילה כללו שולי ביטחון קצרים, מחייבים רענון בנוגע לאורכם. משמעות הדבר היא הגדלת המלאים של גורמי הממשלה השונים ושל צה"ל

סיכום

אחד האתגרים המשמעותיים של ישראל הוא בניית מלאים שיאפשרו רציפות תפקודית הן לצבא והן למשק האזרחי נוכח איומים הולכים וגדלים - במיוחד של טילים ארוכי טווח ומדויקים. לכאורה הדרך לעשות זאת היא באמצעות יתירות וביזור: בניית מאגרים רבים ומפוזרים מעבר למה שצריך על פי תרחישי הייחוס הריאליים. הבעיה היא שיצירת מלאים רבים ומפוזרים כרוכה בהוצאות עתק. מלאים מחייבים רענון תמידי ויקר מאוד.

אחת הדרכים להתמודד עם מחסור במשאבים היא הגברת השילוביות בין כל הגורמים: משרדי הממשלה, המשק האזרחי וצה"ל. השילוביות תביא לחיזוק כלל המערכים, אף שכל גורם ייאלץ לכאורה לוותר על חלק מנכסיו. כך, למשל, הצבא ייאלץ לוותר על היותו רגולטור על חלק מהאמצעים במלחמה ולוותר על חלק משולי ביטחון שהוא יכול לקבל מהאמצעים שעליהם הוא מוותר (למשל, מכליות דלק), אבל בתמורה הוא יקבל משק חזק יותר ועמיד יותר שיוכל לתמוך בו בצורה טובה יותר בלי לנגוס מאמצעיו תוך כדי הלחימה (ובאופן לא מתוכנן) לטובת העורף.

כמו כן יש לבחון דרכים נוספות לשיפור המלאים. למשל, ניתן לשנות את חלוקת הנטל במלחמה בין המדינה לאזרח כך שהאזרח יידרש להיות שותף פעיל בהיערכות לחירום. למשל ניתן לדרוש מהאזרחים להחזיק במלאי מזון ומים שיספיק לשלושה שבועות. כיום חובת ההיערכות לחירום חלה על המדינה בלבד.

כמו כן רצוי לבחון את האפשרות להרחיב את הסכמי שיתוף הפעולה עם נאט"ו כך שישאל תוכל ליהנות מהמלאים של הארגון בעת חירום.

ההערות למאמר הזה מתפרסמות באתר הוצאת מערכות.

המושגים, שבהם יש מתח בין תמיכה בצה"ל לבין תמיכה באזרחים, ראוי לתכנן כך שההספקה לגורם אחד לא תבוא על חשבון הגורם האחר. תכנון כזה יחסוך הרבה דילמות בעת מלחמה. פתרון אפשרי אחר הוא הכנת רזרבות נפרדות לכל אחד מהמשקים - האזרחי והצבאי.

האיום על התקציבים להחזקת המלאים

באוצר טוענים שהתקציב לניהול מלאי החירום כולל שולי ביטחון גדולים מדי נוכח העובדה שפחתה מאוד הסכנה למלחמות כוללות. כל משרד ממשלתי אמור אפוא לממן את המלאי מתוך תקציבו שלו - מה שמסכן את קיום המלאים. הסיבה: ייתכן שבמשרדים השונים תהיה ההוצאה על החזקת מלאי בתחתית סולם העדיפויות.

ממחקרים שנעשו לאחר מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה" עולה שקהילות חזקות יותר מהבחינה החברתית עמידות יותר בעיתות משבר. המסקנה המתבקשת היא אפוא שיש הכרח לחזק את המרקם החברתי והכלכלי של קהילות חלשות - גם כדי לשפר את כוח העמידה שלהן בעת חירום. מדובר בפרויקט עתיר תקציבים, ונוכח המציאות התקציבית הנוכחית ספק רב אם יימצא לו מקום.

בנובמבר 2015 חתמו האוצר ומשרד הביטחון על הסכם שמבטיח למערכת הביטחון תקציב שנתי קבוע בכל אחת מחמש השנים הבאות. היציבות היא מבורכת, אבל הצבא ימשיך לפעול גם בעתיד במציאות תקציבית לחוצה. הדילמה כיצד לחלק את משאביו המוגבלים בין התעצמות לבין החזקת מלאים לפי תרחישי הייחוס תמשיך אפוא ללוות אותו גם בשנים הבאות.