

מבוא

מלחמת חרבות ברזל, הממושכת מבין המלחמות מאז מלחמת העצמאות והראשונה שבה האויב פלש לתוך שטחנו וכתוצאה מכך פונו עשרות אלפי אנשים והפכו לפליטים בארצם, מאתגרת את מדינת ישראל לא רק מהפן הביטחוני אלא גם מבחינת חוסנה של החברה ועמידותה של הכלכלה. במצב כזה הצרכים מתרבים אך האמצעים לספקם מתמעטים, ועל כן מתחדד הצורך להקצות את המשאבים הלאומיים בצורה מושכלת, תוך ראייה מקיפה וארוכת טווח. להוצאה הביטחונית של ישראל משקל דומיננטי בהוצאה הציבורית, ועל כן היא משפיעה רבות על הביצועים הפיסקליים בכללותם ותוחמת במידה רבה את היקף המשאבים שהמדינה יכולה להקדיש לשירותים האזרחיים. בשל העובדה שהמלחמה נפתחה במתקפת פתע רצחנית שחשפה כשל מודיעיני והגנתי עצום, הנטייה הטבעית היא להקדיש מכאן ואילך הרבה יותר משאבים לביטחון, כדי שאסון כזה חלילה לא יחזור על עצמו. כמו כן נוצר צורך לתת מענה לחוסרים שהתגלו במהלך המלחמה בתחומים רבים, לרבות במלאים קריטיים, בסדר הכוחות (סד"כ) ובציוד, וזאת אל מול אויב שגילה יכולות גבוהות מהמצופה ומלחמה בחזית אחת, שהפכה חיש מהר למערכה רב־זירתית.

בטווח המידי המדינה נאלצת להתמודד עם העלויות הישירות והעקיפות של הלחימה עצמה, אשר מגיעות לממדים חסרי תקדים הן בשל הקף גיוס המילואים, העצימות הגבוהה של הלחימה הממושכת והשימוש המסיבי באמצעים יקרים מאוד, והן בשל הנזק שנגרם לעורף והצורך לתת מענה לעשרות אלפי המפונים. מכאן שתקציב הביטחון בשנה הנוכחית 2024 כבר הכפיל את רמתו מלפני המלחמה, כאשר חלק ניכר מההוצאות יגלו גם לשנת התקציב 2025. השאלה החשובה היא מה יקרה "ביום שאחרי", מעבר לכיסוי הוצאות המלחמה, ובפרט מה יהיה משקלו של תקציב הביטחון בתוצר הלאומי במהלך העשור הבא. מכיוון שהמלחמה נמשכת ושוררת עדיין אי־ודאות רבה, בפרט לגבי חזית הצפון, קשה לערוך כעת ניתוח מעמיק של מכלול הגורמים הרלוונטיים לגיבוש תקציב הביטחון לטווח הבינוני־ארוך. ואולם כבר עתה נדרשת המערכת להחלטות חשובות בעלות השלכות ארוכות טווח (כגון אורך השירות הסדיר והמילואים, הרחבת כוחות היבשה וכדומה), ועל כן חשוב כבר עכשיו לערוך ניתוח כזה, מבוסס ככל שניתן, שיאפשר לגזור ממנו מתווה לתקציב הביטחון אשר יהווה בסיס לדיון ולתיקוף עתידי.

הפרק הראשון פורס את העקרונות שצריכים להנחות את גיבוש המתווה התקציבי, לאור הלקחים הראשוניים מהכשלים שהתגלו ב־7 באוקטובר ומאז, השינויים שמסתמנים באיומי

הייחוס, ניסיון העבר ובפרט "העשור האבוד" שנבע ממלחמת יום הכיפורים, ושיקולים נוספים. בפרק גם מודגשת העובדה שהיקף התקציב הוא רק אחד הגורמים שקובעים את רמת הביטחון הלאומי. מה שנעשה (או לא) בזירה המדינית חשוב לא פחות, כמו גם החוסן החברתי וכלכלי.

הפרק השני מפרט את הוצאות הלחימה עד כה אל מול תקציב הביטחון המקורי שאושר לפני המלחמה, ואת הכשלים שהתגלו ב־7 באוקטובר במרכיבי תפיסת הביטחון הלאומי (קרי הרתעה, התרעה, הגנה והכרעה), כמו גם בתרבות הארגונית של צה"ל. הפרק השלישי נכנס לעובי הקורה לגבי המענים האפשריים לאותם כשלים במה שנוגע לתגבור מערך ההגנה בגבולות ולאמצעי לחימה (רק"ם, מסוקים וכדומה), ובפרק הרביעי פירוט לגבי כוח אדם בשירות חובה, בקבע ובמילואים. בפרק החמישי מורחבים נושאים נוספים כמו מוכנות, שיקום ומשפחות.

הפרק השישי והשביעי מסכמים את הגישה "מלמטה למעלה", קרי, הצרכים התקציביים שעולים מפירוט המענים, תוך עימות עם הגישה "מלמעלה למטה" – המגבלות שנגזרות מהסתכלות כוללת על צורכי ומשאבי המדינה לאורך זמן. בסופו של דבר מוצע מתווה שמקצה משאבים נכבדים נוספים לביטחון במהלך העשור הקרוב, אך מחזיר את משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר לרמתו לפני המלחמה בעוד חמש שנים. אנו מאמינים שסטייה ממתווה כזה תפגע קשות במשק ובחברה בישראל, ולא בהכרח תבטיח רמת ביטחון גבוהה יותר. חיבור זה הוא חלק מפרויקט רחב היקף שנועד להמליץ על מדיניות לבניית תקציב המדינה בעקבות המלחמה. הוא נכתב בשיתוף פעולה בין המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) למכון הישראלי לדמוקרטיה, ביוזמה ובתמיכה של המיזם **בונים מחדש**. כתיבתו מבוססת בין היתר על ראיונות והתייעצויות רבות שקיימנו עם אישים בתחום הביטחון, השירות הציבורי והכלכלה – תודתנו נתונה לכולם. אנו אסירי תודה במיוחד לאמיר אשל ולעפר שלח על הערות מפורטות רבות לגרסה קודמת של המסמך, אשר סייעו לנו מאוד לחדד ולשפר את החיבור.

לבסוף חשוב להדגיש שוב שזוהי עבודה ראשונית הנעשית בתנאי אי־ודאות קשים, אך הצורך בה גובר בנסיבות הנוכחיות על הרצון לדייק. אנו כמובן נקבל ברצון ביקורות, הערות והצעות לשיפור.