

מהרצוי (האומנם?) למצוי – בחינה מלמעלה למטה של מתווה תקציב הביטחון

בשנת 2007 ירדה ועדת ברודט בדיונים אינטנסיביים במשך כשישה חודשים שבמהלכם הציגו בכירים בצה"ל בפירוט רב את הצרכים להצטיידות ולבניין הכוח, אשר אמורים היו לתת מענה לכשלים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה. מענים אלה תומחרו על ידי הצבא והסיכום שהוצג היכה את חברי הוועדה בהלם – מדובר היה בסכום עתק תוספתי של כ-150 מיליארד ₪ (על פני כעשור) – סכום שחרג בעליל מהיכולת של המשק לשאת בו. על כן נאלצה הוועדה נאלצה לנקוט גישה מלמעלה למטה, כלומר להתחיל מבחינה משקית כוללת ולגזור ממנה את מגבלת התקציב הרב-שנתי שבמסגרתה מערכת הביטחון תצטרך לפעול, על פי סדר העדיפויות שזו תקבע. אחת מאבני היסוד של גישה זו הייתה שתקציב הביטחון אכן יגדל לאורך זמן, אך בשיעור נמוך משיעור הצמיחה של המשק (הוועדה קבעה כלל ברור לגבי שיעור זה), כך שחלקו בתוצר יקטן. כך ישתחררו בהדרגה מקורות שאפשר יהיה להפנות לצרכים הדחופים האחרים, בפרט לתקציבי השירותים החברתיים, אשר סבלו לאורך זמן מתת-תקצוב.

כעת, 17 שנים לאחר מכן אנחנו נמצאים במצב דומה, אלא שלצערנו מלחמת חרבות ברזל קשה הרבה יותר ממלחמת לבנון השנייה, והעלויות שכבר הוטלו בשל הלחימה גבוהות לאין שיעור וצפויות להגיע לסכום כולל של כ-90 מיליארד ₪ (על פי תחזית האוצר, בעוד שמשדד הביטחון צופה סכום כולל של 125 מיליארד ₪). עמידה בעלויות אלו כבר גרמה לחלקו של תקציב הביטחון בתוצר לנסוק ל-5.3% ב-2023 ולצפי של 8.0% ב-2024. כפי שמראה תרשים 2, התוספות התקציביות הנגזרות מהמענים של כוח אדם, הצטיידות, תשתיות וכדומה שנדרשות בעקבות המלחמה מביאות למתווה שמעלה את חלקו של תקציב הביטחון בתוצר ל-9% ב-2024, ושיעור זה חוזר לרמתו ערב המלחמה רק כעבור עשור, ב-2033.⁵⁰

כפי שכבר נאמר, מדינת ישראל סובלת זה זמן רב מתת-תקצוב של השירותים החברתיים העיקריים – בריאות, רווחה, תחבורה, הכשרה מקצועית וכדומה, שפוגע ברמת השירותים האלה ובו בזמן משליך על יוקר המחיה, שכן משקי הבית נאלצים לפצות על החוסרים

50 הכול לפי ההנחות שהנחנו על התנהלות המלחמה, בפרט ההנחה שלא תהיה מלחמה כוללת בצפון. סטייה מהנחות אלו עלולה לשנות דרמטית את המתווה.

מכיסם. על מנת לשנות זאת אין מנוס מלהעלות בהדרגה את חלקה של ההוצאה האזרחית בתוצר עד לכשלוש נקודות האחוז.⁵¹ זוהי משימה מאתגרת מאוד, כשבו־זמנית יש לשמור על משמעת פיסקלית ולא להסתמך רק על גידול בהכנסות ממיסוי, שכן הדבר עלול לפגוע בתחרותיות של המשק ועל כן בצמיחה. אחת הדרכים המעטות שמאפשרות פינוי משאבים נכבדים לטובת השירותים החברתיים היא להקטין בהדרגה את חלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר מבלי לצמצם את התקציבים הריאליים המוקדשים לביטחון, ואף תוך כדי הגדלתם (אך כאמור, בפחות משיעור הצמיחה של התוצר). אומנם ייתכנו מקורות תקציביים אחרים (כגון התייעלות המנגנון הממשלתי או קיצוץ בתקציבים שנובעים בעיקר משיקולים לא ענייניים), אך הניסיון מלמד שאלה אינם מניבים סכומים משמעותיים או שאין להם היתכנות פוליטית. בסופו של דבר הקטנה הדרגתית של חלקו של תקציב הביטחון בתוצר היא המקור המרכזי שיכול ליצור הבדל משמעותי, מלבד הגדלת הכנסות המדינה ממיסים.

אם חלקו של תקציב הביטחון בתוצר ייקבע על פי התוואי העליון המוצג בתרשים 2, קרי, יחזור לרמתו מלפני המלחמה **רק בעוד כעשור** (ל-4.4% ב-2033), אזי המשמעות היא דחייה רבה בתהליך התיקון התקציבי הנדרש לטובת שירותים חברתיים. ההשלכות על המשק והחברה בישראל חמורות ביותר – ראוי להזכיר בהקשר זה שב-2011 פרצה מחאה חברתית המונית על רקע יוקר המחיה הגואה וחוסר מענה מדינתי לצורכי המשפחות בתחומים בסיסיים כמו דיור, חינוך ותחבורה. אומנם הייתה התקדמות מסוימת מאז אך שוב, ללא שינוי מרחיק לכת בתקציב המדינה אי אפשר יהיה לתת מענים אמיתיים.

נאמר כבר שהביטחון הלאומי תלוי לא רק בעוצמה הצבאית כשלעצמה אלא גם בעוצמה המדינית ובעוצמה הפנימית. הקצאת משאבים רבים לפן הצבאי על חשבון כל היתר תפגע בוודאות בחוסן החברתי והמשקי, והדבר יפגע גם בפן הצבאי. מלחמת חרבות ברזל צריכה להיות צלצול השכמה לא רק אל מול אזורי עיוורון בתפיסה הביטחונית אלא גם אל מול מכלול בעיות היסוד שנזנחו לאורך שנים בתחומי החברה, הכלכלה, והמשטר הפוליטי. לאור העובדה שאנו ניצבים כיום בפני החלטות מרחיקות לכת בתחום הביטחוני ובנגזרותיו התקציביות, כבר עכשיו יש לגדר את מתווה ההוצאה הביטחונית כך שיאפשר להתמודד עם מכלול האתגרים. מעל לכל אלה מרחף התקדים של העשור האבוד אחרי מלחמת יום הכיפורים – אסור לנו לחזור על טעות היסטורית כזאת!

51 טרכטנברג, מ' ופוליקר, א' (2021). [לקראת מדיניות פיסקלית מאוזנת לעידן הפוסט־קורונה. הרבעון לכלכלה, גיליון 1/2, 39–74.](#)

נשאלת השאלה אם כך, מדוע ערכנו כאן חישוב מלמטה למעלה, הכרוך בפירוט המענים המתבקשים לצרכים החדשים שהתגלו בעקבות המלחמה. הסיבה פשוטה: ללא חישוב זה אין בכלל קנה מידה לסך המשאבים הדרושים על פי בחינה ראשונית של צרכים מול כשלים וחוסרים שהמלחמה חשפה. תהליך גיבוש מתווה תקציבי מחייב כמעט תמיד עימות בין שתי הגישות – צרכים מחד גיסא, מגבלות מאקרו מאידך גיסא.

לפיכך אנו מציעים שכמטרת על ייקבע שחלקו של תקציב הביטחון בתוצר ירד בהדרגה החל מ־2025 ויחזור לחלקו בערב המלחמה כבר ב־2029, כלומר בעוד חמש שנים ולא עשר, כפי שהוצג בתרשים 2. נקודה חשובה בהקשר זה היא שלאחר הגעה ליעד הראשוני ב־2029 אסור שתקציב הביטחון "יוצמד" במלואו לתמ"ג, כך שחלקו בו יישאר קבוע לאורך זמן⁵² – הרי אין קשר לוגי ישיר בין השתנות צורכי הביטחון על פני זמן לבין שיעור הצמיחה של התמ"ג.⁵³ יש כאמור מקום לגידול בהיקפו האבסולוטי של תקציב הביטחון, בין בשל התייקרות תשומות או פיתוחים טכנולוגיים יקרים ובין בשל מרוץ חימוש מול אויבינו. אולם, וכפי שקבעה ועדת ברודט, יש להקפיד ששיעור הגידול יהיה נמוך משיעור הצמיחה במשק, ובכך יישמר האיזון בין צורכי הביטחון לבין צורכי החברה והכלכלה.

לוח 6 להלן מציג את החישובים המותאמים למטרה זו – התוספות התקציביות שחושבו על פי גישת מלמטה למעלה נשארות בעינן עבור 2025–2026, מתוך הכרה שהן הכרחיות בטווח הזה. לאחר מכן אנו מפחיתים אותן בקצב של כ־5% לשנה, כך שיתכנסו לסכום שמביא את חלקו של תקציב הביטחון בתוצר ל־4.4% ב־2029. תרשים 3 מציג את המתווה המומלץ לעומת מתווה מלמטה למעלה, אשר כזכור מתכנס ל־4.4% רק ב־2033. הפער של חצי נקודת אחוז תוצר ב־2029 נראה על פניו קטן, אבל המשמעות התקציבית שלו היא יותר מ־11 מיליארד ₪ (במחירים של היום)!

52 יש תקציבים שאמורים לגדול למשל כפונקציה של גידול האוכלוסייה, כגון חינוך ובריאות, אך מלבד אלה אין שום תקציב ממשלתי, ודאי לא תקציב הביטחון, שמוצדק עניינית להצמידו במלואו לתוצר.

53 כיום מופעל לחץ על מדינות נאט"ו (חוץ מארה"ב) להגדיל את תקציב הביטחון לפחות ל־2% תוצר. גרמניה למשל כבר התחייבה לעשות זאת, ולאחרונה ממש גם דנמרק. במקרה זה לא מדובר על "הצמדה" אלא על דרך להבטיח את מחויבותה של מדינה לתרום **מינימום סביר** למאמץ הקולקטיבי, וזאת לאחר שנים של השקעת חסר בביטחון.

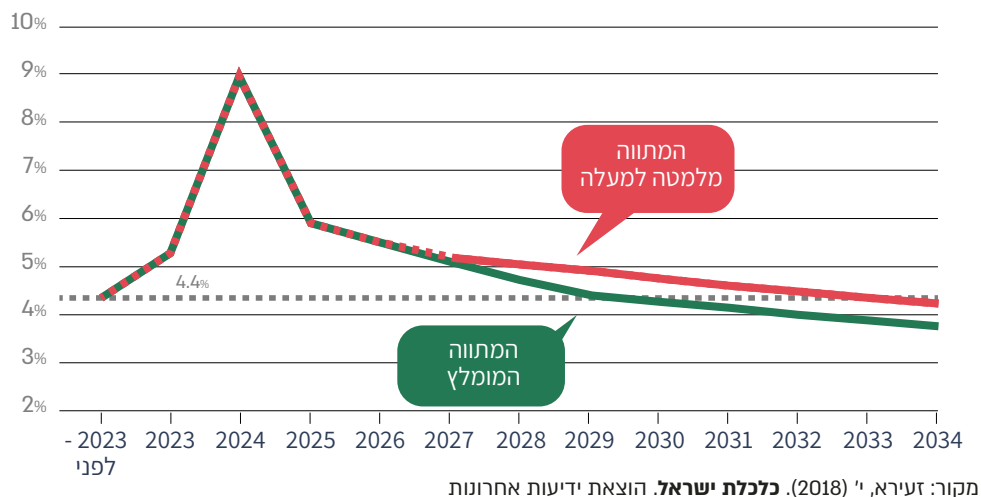
לוח 6: המתווה המומלץ לתקציב הביטחון – 2029-2024

במיליארדי ₪

2029	2028	2027	2026	2025	2024	2023	
88.0	88.0	88.0	86.6	85.4	83.5	81.7	תקציב ברוטו, מתווה 2023
				5.0	67.0	17.0	עלויות לחימה חזיות
22.2	22.2	22.2	25.4	28.5	20.0		תוספת לפי חישוב מלמטה למעלה
110.2	110.2	110.2	112.0	118.9	170.5	98.7	סה"כ
10.9	15.5	20.4	26.9	28.5	20.0		תוספות - מתווה מומלץ
98.9	103.5	108.4	113.5	118.9	170.5	98.7	סה"כ - מומלץ
2,247	2,182	2,118	2,057	1,997	1,902	1,868	תמ"ג חזוי
4.9%	5.1%	5.2%	5.4%	6.0%	9.0%	5.3%	שיעור תקציב הביטחון מהתמ"ג לפי חישוב מלמטה למעלה
4.4%	4.7%	5.1%	5.5%	6.0%	9.0%	5.3%	שיעור תקציב הביטחון מהתמ"ג לפי מתווה מומלץ

מקור: לוח 5, המלצות הצוות ותמ"ג חזוי

תרשים 3: המתווה המומלץ לעומת המתווה מלמטה למעלה



• סך המשאבים התוספתיים ל-2024–2034 והמקורות להם

סכימה של כלל התוספות התקציביות המוצעות במתווה מלמעלה למטה מגיעה ל-165.8 מיליארד ₪ על פני 10 שנים (במחירים של היום), ובממוצע 16 מיליארד ₪ לשנה. זהו סכום עצום שאי אפשר היה לעלות על הדעת שיידרש לביטחון בשום נקודת זמן לפני המלחמה. מודגש שוב: המצב הביטחוני של ישראל כבר בנקודת הזמן הזאת טוב בהרבה ממה שהיה ב־6 באוקטובר 2023, שכן כוחו הצבאי של החמאס חוסל ברובו והסיכוי שישתקם בעתיד הנראה לעין הוא אפסי. גם בגבול הצפון מצבנו טוב יותר, שכן כוח רדואן הורחק ברובו ממקומו הקודם, ממש בסמוך לגבול, צה"ל פגע במספר מטרות חשובות של הארגון וגורם ההפתעה נעלם. ביהודה ושומרון כוחות הביטחון פגעו קשות בחוליות חמאס ואוחזים בצורה הרבה יותר הדוקה במוקדים מועדים לפורענות באזור. כל אלה לא פוטרים אותנו מהשקעה באותם תחומים שבהם התגלו חולשות משמעותיות, בפרט בפריסת כוחות הגנה, בהצטיידות ברק"ם מתקדם, בחימושים וכדומה. ואולם אין כיום בסיס לצפות למתווה להוצאה הביטחונית בשיעורים גבוהים מאלה שהוצעו כאן, אשר יעמיד בסכנה את החוסן החברתי והכלכלי של ישראל על פני עשור.

מכאן שההמלצה היא שעד גיבוש תוכנית רב־שנתית ובתכנון שיוביל אליה יש להתייחס לשורה 7 בלוח 6 כאל מגבלת תקציב אבסולוטית לתקציב הביטחון בכל שנה ושנה, כולל

הכול, ועל כן התוספות התקציביות מעבר למה שסוכם ביוני 2023 צריכות להתכנס לסכומים בשורה 6. באשר להקצאת התקציב התוספתי לשימושים שונים, קרי התעדוף הפנימי, הדבר כמובן בסמכותו של צה"ל,⁵⁴ אך כאמור חשוב שוועדה ציבורית תשתתף בתכנון. על מנת לעמוד במגבלת התקציב הרב־שנתית יש לחזור למה שצינו בפרק השני: לעולם אי אפשר יהיה לתת מענה לכל צורכי הביטחון שיתבסס רק על תוספת תקציבית לצה"ל וליתר גופי הביטחון – מעבר לאלה יש לנקוט צעדים מדיניים ושיתופי פעולה בינלאומיים שיקלו על הצרכים הצבאיים עצמם. בפרספקטיבה היסטורית אין ספק כי הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן תרמו תרומה אדירה לביטחון, תוך חיסכון עצום במשאבים. מבחינת תוספת משאבים, המקור המתבקש מלבד תקציב המדינה הוא התייעלות פנימית בצה"ל ובמשרד הביטחון. ואכן פעילות התייעלות מסוימת מתבצעת מעת לעת, החל ממתווה ברודט, תר"ש גדעון, וגם מאז. העמידה ביעדי התייעלות אמורה להיות מוצגת מדי שנה במסגרת ועדת היגוי משותפת למשרד הביטחון, משרד האוצר והמל"ל. ואולם לצד הישגים לא מבוטלים כגון בהעמקת מכרזים, שיטות רכש מתקדמות והתייעלות אנרגטית, יש עדיין תחומים רבים שבהם ניסיונות ההתייעלות לא עלו יפה.⁵⁵ אנו סבורים שניתן לכסות את הפער בין שורה 4 לשורה 6 בלוח 6 (ההפרש בין התקציבים התוספתיים לפי גישת מלמטה למעלה לבין המגבלה לפי גישת מלמעלה למטה) על ידי תעדוף ותוכנית התייעלות מקיפה, אך על מנת שהדבר יתבצע יהיה צורך במאמץ גדול של כלל הגורמים, עם גיבוי מלא של הדרג המדיני.

54 כפי שכבר ציינו, יש חילוקי דעות באשר לצורך ברכש של רק"ם מתקדם לכלל יחידות המילואים – בתחום זה ייתכן שניתן לצמצם עלויות משמעותיות.

55 במסגרת המתווה התקציבי הנוכחי הוגדר יעד של 10 מיליארד ש"ח לשנים 2021–2025, אם כי לא ברור עד כמה הספיקה המערכת לקדמו עד פרוץ המלחמה.