

נספחים

נספח 1 – לקחי מלחמת יום הכיפורים ו"העשור האבוד"

50 שנה אחרי שישראל הופתעה במתקפה על ידי צבאות מדינות ערב, היא הופתעה בשנית ממתקפת טרור של ארגון חמאס. בעקבות הפתעה זו נשמעים קולות הקוראים להגדיל דרמטית את תקציב הביטחון, להגדיל את הצבא, וזאת לעומת התפיסה שרווחה לאחרונה, של "צבא קטן וחכם". גורם ההפתעה המשותף בשני המקרים, סמיכות התאריכים והקריאות מפי גורמים שונים במערכת הפוליטית, הצבאית והתקשורתית להגדלה מסיבית של הצבא ושל תקציב הביטחון – כל אלה מעלים את ההשוואה בין מלחמת יום הכיפורים לבין מלחמת חרבות ברזל. לאור זאת יש לבחון את ההשלכות של ניהול תקציב המדינה ותקציב הביטחון לאחר מלחמת יום הכיפורים, על מנת להימנע מטעויות דומות.

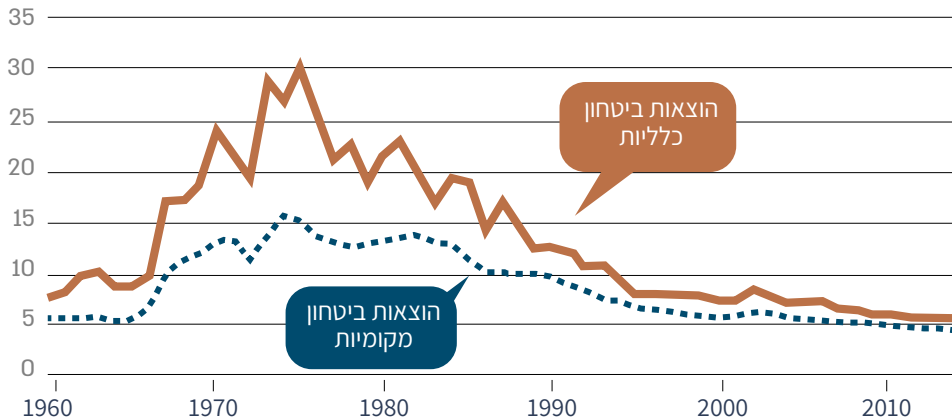
העשור האבוד הוא התקופה שהחלה לאחר מלחמת יום הכיפורים ועד אמצע שנות ה-80, שבמהלכה חוותה ישראל דעיכה כלכלית שגרמה בין היתר להאטת הצמיחה הכלכלית ולאינפלציה גבוהה. בשנים 1950–1972 צמח התוצר בשיעור שנתי ממוצע של כ-10%, ואילו בעשור שאחרי מלחמת יום הכיפורים הוא צמח ב-4%–3% בשנה בלבד. שיעור האינפלציה השנתי הממוצע בתחילת שנות ה-70 טרום מלחמת יום הכיפורים היה כ-14%, והוא טיפס בהדרגה לשיא של כמעט 400 אחוזים בין אמצע שנת 1983 לאמצע שנת 1985.⁵⁷

העשור האבוד היה גם תקופה של משבר פוליטי בישראל, שנבע מהתנגשות בין הממשלה למחאות הציבור הרחב שביקש לשנות את המערכת. ואכן בשנת 1977 התרחש "המהפך" ומפלגת הליכוד עלתה לשלטון לראשונה מאז קום המדינה. בתקופה זו היה גידול חד בהוצאות הביטחון של ישראל – נתח תקציב הביטחון מהתוצר המקומי הגולמי, שעד מלחמת ששת הימים היה פחות מ-10% ואחריה עלה לסביבות ה-20%, זינק בארבע השנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים לכ-30% וחזר לסביבות 20% רק אחרי 1977.⁵⁸

57 יעקב ליפשיץ, ' (2023). [האם היו למלחמת יום הכיפורים השפעות על הכלכלה בישראל? קריאות ישראליות](#), 4, 36–41.

58 בר-יוסף, א' (2023). ["לעולם לא עוד" – השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל](#). קריאות ישראליות, 4, 22–27; זעירא, י' (2018). [כלכלת ישראל](#). הוצאת ידיעות אחרונות.

תרשים 4: הוצאות הביטחון הכוללות והמקומיות בישראל 2014-1960



מקור: זעירא, י' (2018). כלכלת ישראל. הוצאת ידיעות אחרונות.

אורי בר־יוסף כתב במאמרו על השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל כי המלחמה ערערה את שלושת אדני היסוד של תפיסת הביטחון: ההרתעה לא הרתיעה, ההתרעה כשלה וההכרעה, שהושגה בקושי רב, הייתה חלקית בלבד. המסקנה שעלתה מכך הייתה שאם ההרתעה לא פעלה כאשר עליונות צה"ל הייתה ברורה, אין סיבה להיסמך עליה לאחר מלחמה שסיפקה לצד הערבי הצלחות לא מבוטלות. מסקנה זו חוזקה בשני גורמים נוספים – האחד היה ההפרדה שעשתה ועדת אגרנט בין אחריות הדרג הצבאי לזו של הדרג המדיני, והטלת האחריות למה שאירע על הדרג הצבאי. בכך נתנה הוועדה לצה"ל, לדעת בר־יוסף, לגיטימציה לדרוש דרישות התעצמות חסרות תקדים.

הגורם השני – הביטויים הבולטים של תהליך ההתעצמות הצבאי בתשע השנים עד מלחמת לבנון הראשונה היו הגדלת מספר האוגדות משבע ל־12, מספר הטנקים מ־2,100 ל־3,600 ומספר הנגמ"שים והזחל"מים מ־3,450 ליותר מ־8,000. גם חיל האוויר גדל וקלט את מטוסי ה־F15, F16, כפיר וכן מסוקי תקיפה מתקדמים ומערכות מתוחכמות לפיקוד, תקשורת, שליטה ומודיעין.⁵⁹

59 בר־יוסף, א' (2023). "לעולם לא עוד" – השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל. קריאות ישראליות, 4, 22–27.

האם הייתה הצדקה ממשית להשקעה הזו בביטחון? שאלה זו לא זכתה מעולם למענה מחקרי של ממש, אולם ברור למדי שנבעה מהמורשת הטראומטית של המלחמה הרבה יותר מהתעצמות ההשקעה על ישראל אחריה. במילים אחרות, לא הייתה לה הצדקה: האיומים בפועל לא התעצמו, ולו היה צה"ל מטפל נקודתית במקורות החולשה שלו ב-1973 במקום לאמץ תפיסת הפעלה חסרת רסן תקציבי, יכול היה לחסוך למדינת ישראל ולאזרחיה הרבה צרות כלכליות (בר־יוסף, עמ' 25).

נוסף על ההגדלה הדרמטית של תקציב הביטחון, מלחמת יום הכיפורים העמיקה את משבר האנרגיה של 1973 והדבר גרם להאטה משמעותית בצמיחה ולהאצה של האינפלציה. לגבי האצת האינפלציה מציין יעקב ליפשיץ במאמרו 'האם היו למלחמת יום הכיפורים השפעות על הכלכלה בישראל?' כי תחילה הייתה הערכה שהאינפלציה בישראל היא תוצאה של התרחשויות בכלכלה העולמית, אך ככל שהתהליך נמשך וקצב עליית המחירים הואץ, גמלה ההכרה כי מדובר באינפלציה של ביקוש "תוצרת בית", פועל יוצא של גירעון הולך וגדל בתקציב המדינה, ושל "חיים מעל האמצעים" של משקי הבית ושל המגזר הפרטי מול עוגה מצטמקת. ליפשיץ מציין כי הממסד הפוליטי לא הפנים בזמן את השינויים בתנאים החיצוניים (מיתון עולמי, משבר במחירים של חומרי גלם) והפנימיים (האטת הגידול באוכלוסייה ובכוח העבודה). לכך נוספה חולשתה הפוליטית של הממשלה בראשות מפלגת העבודה, שהקשתה על נקיטת מדיניות מרסנת בלתי פופולרית.

לדעתנו, בימים אלה עלינו להסיק כמה מסקנות מלקחי מלחמת יום הכיפורים:

1. הגדלה **מידתית** של תקציב הביטחון, וזאת **לאחר** ביצוע תחקירים מסודרים באשר לכשלים שהובילו למלחמת חרבות ברזל – יש להיזהר מבניין כוח צבאי מתוך טראומה.
2. נקיטת מדיניות פיסקלית כלכלית אחראית בתקציבי הביטחון, ובעיקר בתקציבים האזרחיים. המשק הישראלי כיום הוא משק פתוח ולכן בניגוד לתקופת העשור האבוד, הוא מושפע במידה רבה מחברות דירוג האשראי הבינלאומיות וממשקיעים זרים. התנהלות כלכלית אחראית בדגש על גירעון נמוך, תקציב מוטה צמיחה וחיזוק הביטחון היא המפתח ליציבות בעיני שתי קבוצות השחקנים הללו.
3. יש להתכונן למלחמה הבאה ולא למלחמה שהייתה, וכדברי בר־יוסף במאמרו "לעולם לא עוד" בעניין השלכות מלחמת יום הכיפורים (עמ' 26):

לזכותם של גור וגזית ייאמר כי בדיעבד הודו בטעויותיהם. בשיחה עם גור לאחר ביקור סאדאת בירושלים אמר גזית כי ייתכן מאוד "שעקב הטראומה שעברה עלינו ביום

הכיפורים קשה היה לנו להאמין שהמצרים [...] יכולים עכשיו להרשות לעצמם לבחור בדרך השלום". גור הסיק מכך ש"חשבון הנפש האמיתי, שאותו חייבים היינו לעשות – בהנחה שהניתוח שעשה האלוף גזית היה נכון – קשור לצדקת תביעתנו מהמדינה, מאז 1974, לחזק את צה"ל תוך השקעת תקציבי ענק והתחייבויות שונות כלפי ארה"ב [...] וזאת, כאשר המצרים נטשו סופית את אופציית המלחמה ופנו אל דרך השלום.

כך, בכמה שורות שאיש אינו מכיר או זוכר, הודו גזית וגור בטעויות קונספטואליות בסיסיות של מערכת הביטחון, שעלו למדינת ישראל הון עתק וקירבו אותה אל אסון כלכלי.

נספח 2 – פגישות עבודה עם מומחים בתחומי הביטחון והכלכלה

שם (לפי סדר הא"ב)	תפקיד
1. ד"ר שמואל אברמזון	הכלכלן הראשי במשרד האוצר
2. האלוף במיל' אמיר אשל	לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון, ראש אג"ת ומפקד חיל האוויר
3. מר עלי בינג	סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר
4. האלוף במיל' יצחק בריק	לשעבר נציב קבילות החיילים
5. ד"ר עדי ברנדר	ראש חטיבת המחקר בבנק ישראל
6. מר קובי בר נתן	לשעבר הממונה על השכר במשרד האוצר
7. תא"ל במיל' ד"ר דני גולד	ראש מפא"ת במשרד הביטחון
8. האלוף במיל' עמוס גלעד	לשעבר ראש האגף הביטחוני-מדיני ומתאם הפעולות בשטחים
9. תא"ל במיל' איתן דהן	ראש אגף הביטחון במבקר המדינה ולשעבר מבקר מערכת הביטחון
10. תא"ל במיל' אריאל היימן	חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ולשעבר קצין מילואים ראשי
11. האלוף במיל' תמיר הימן	מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי ולשעבר ראש אמ"ן ומפקד המכללות הצבאיות
12. האלוף אייל הראל	ראש אגף התכנון בצה"ל
13. האלוף במיל' דן הראל	לשעבר מנכ"ל משהב"ט, סגן הרמטכ"ל ומפקד פיקוד הדרום
14. ניצב בדימוס ותא"ל במיל' צבי טסלר	לשעבר ראש אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל וראש מטה פיקוד העורף בצה"ל
15. האלוף במיל' עמוס ידלין	לשעבר ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) וראש אמ"ן
16. פרופ' אמיר ירון	נגיד בנק ישראל
17. רו"ח דקל כהן	חשב משרד הביטחון
18. תא"ל במיל' משה ליפל	סמנכ"ל כספים ב'רפאל', לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל
19. ד"ר יעקב ליפשיץ	לשעבר מנכ"ל משרד האוצר והיועץ הכלכלי של מערכת הביטחון
20. תא"ל במיל' יעקב נגל	לשעבר מ"מ ראש המל"ל
21. האלוף במיל' יואל סטריק	לשעבר מפקד זרוע היבשה, אלוף פיקוד הצפון ואלוף פיקוד העורף
22. תא"ל במיל' גיא פאגלין	ראש מנהלת המרכבה והרק"ם לשעבר במשרד הביטחון
23. תא"ל במיל' גבי פורטוני	ראש מערך הסייבר הלאומי
24. פרופ' קרנית פלוג	סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, לשעבר נגידת בנק ישראל
25. ד"ר תא"ל גיל פנחס	היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון
26. רו"ח יהלי רוטנברג	החשב הכללי במשרד האוצר
27. תא"ל במיל' דרור שלום	ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון
28. מר עפר שלח	חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, חבר כנסת לשעבר

נספח 3 – הוועדות הציבוריות לקביעת תקציב הביטחון ואחריותן

ועדת ברודט⁶⁰

בעקבות מלחמת לבנון השנייה דרשה מערכת הביטחון תוספות תקציביות גבוהות מאוד, בין היתר על רקע תחושה של חוסר מוכנות למלחמה ותפקוד לקוי במהלכה, וזאת אחרי שנים של עימותים חוזרים ונשנים בין משרד הביטחון למשרד האוצר על התקציב, עד כי לא הייתה ביניהם שפה משותפת לדיון מושכל בסוגיות השונות. מעבר לכיסוי עלויות המלחמה בסך 8.2 מיליארד ₪ (בפריסה לשנים 2006–2008), ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט החליט לאמץ את המלצת המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה להקמת ועדה ציבורית, שתבחן את תקציב הביטחון בכללותו ותציע מתווה תקציבי עתידי. הוועדה בראשותו של דוד ברודט מונתה בנובמבר 2006 והגישה את המלצותיה כעבור שישה חודשים. צה"ל הציג בפני הוועדה דרישות תקציביות אשר חושבו לפי גישת מלמעלה למטה והסתכמו ב־138 מיליארד ₪ לעשור, נוסף על מענה חד־פעמי של 10.7 מיליארד ₪ לשיפור המוכנות, קרי סך הכול תוספת של כ־14.8 מיליארד ₪ בממוצע לשנה.

סכומים כאלה היו הרבה מעבר ליכולתו של המשק לשאת, ועל כן נקטה הוועדה בעיקרו של דבר גישה מלמעלה למטה, כלומר קבעה מתווה לתקציב הביטחון לשתי תקופות של חמש שנים כל אחת, שיעמוד בהלימה לקצב הצמיחה הצפוי של המשק ויאפשר גם לתת מענה לצרכים האזרחיים. המלצותיה של הוועדה אושרו בממשלה ביולי 2007. מלבד מתווה התקציב עצמו, ההמלצות כללו גם שורה של נושאים שנוגעים להתנהלות מערכת הביטחון, אשר משליכה על התקציב, וביניהם:

- קביעת עוגנים תקציביים שבהם היקף ההוצאה לא יוכל לפחות מהיקף מסוים כגון בסעיפי מחקר ופיתוח, חידוש משקים וכן תקציב המיועד לשימור רמת כשירות (אימונים) ומוכנות.
- שמירת ערכו הריאלי של התקציב באמצעות עדכון מחירים מדי שנה.
- ביצוע התייעלות בתוך מסגרות התקציב שהוגדרו לשימושים אחרים בביטחון. כל תוצרי ההתייעלות והמקורות שיתפנו ישמשו את משרד הביטחון לחידוש המשקים.
- הכללת רזרבה של מיליארד ₪ בממוצע לשנה בתוך התקציב, שבאישור ראש הממשלה או הקבינט המדיני־ביטחוני תופנה לשימוש משרד הביטחון במקרים בלתי מתוכננים.
- היתרה בסוף שנה תשמש לחידוש משקים שבהם המענה חסר.

60 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 17 במאי 2007.

בתחום כוח אדם כללו המלצות הוועדה:

- קיצור שירות החובה באופן דיפרנציאלי.
- שינויים בחוק החיילים המשוחררים כך שתגדל ההעדפה המוקנית בו כתלות במשך השירות ועבור אוכלוסיית הלוחמים.
- הגבלת משך שירות המילואים ומשך תעסוקה מבצעית עבור כל משרת מילואים מדי שנה.
- צמצום כוח האדם האזרחי במשרד הביטחון.

ועדת ברודט הניחה תשתית למתווה ארוך טווח לתקציב הביטחון, ואף קבעה את היקפו של התקציב הרצוי. אין ספק שוועדת ברודט הוציאה מתחת ידיה עבודה מעמיקה ומקיפה, אשר נחשבת עד היום לאבן דרך חשובה בנושא תקציב הביטחון ופעילות מערכת הביטחון. ואולם מאז אישור מסקנות הוועדה טענה מערכת הביטחון כי מתווה ברודט אינו מיושם הלכה למעשה,⁶¹ ומדי שנה מוטלים קיצוצים משמעותיים על תקציב הביטחון שלא בהלימה להמלצות, ועל כן המתווה נשחק מדי שנה.⁶² עם זאת יש לציין כי דוח ברודט כלל גם המלצות לרפורמות מבניות שנועדו להביא להתייעלות ולחיסכון כך שיפנו מקורות לשימושים צבאיים, אך רק חלק מהן מומשו.

המחאה החברתית של 2011 הביאה לשינוי בשיח הציבורי בישראל תוך שימת דגש על יוקר המחיה וצורכי החברה,⁶³ ובעקבות המלצות ועדת טרכטנברג שהוקמה בעקבות המחאה קוצץ תקציב הביטחון בשלושה מיליארד ₪ החל מ־2012,⁶⁴ לצד שיפור השקיפות והבקרה על תקציב הביטחון.

בעקבות חילוקי דעות גוברים בשנים 2013–2014 בנוגע לפרשנות של המלצות ועדת ברודט הופר "השקט התקציבי", התוכנית הרב־שנתית החדשה נעצרה והתחדשו העימותים החריפים בין משרד הביטחון לאוצר. כך נעשו באותה תקופה קיצוצים משמעותיים בתקציב הביטחון, אשר הביאו ביולי 2014 לעצירת האימונים בצה"ל בטענה של חוסר תקציב. הדבר שיקף היטב את חוסר האמון בין המשרדים ואת היעדר מדיניות עקבית וארוכת טווח לתקציב

61 ראו דברי הסבר לא מסווגים לתקציב הביטחון 2008 ואילך.

62 יישום תוכנית ההתייעלות במערכת הביטחון – חוברת מידע 2010; תקציב הביטחון 2011–2012.

63 חדד, ש' (2017). רכבת הרים בתקציב – על (אי)יציבות בתקציב הביטחון והאינטרס הלאומי, **מערכות**, 471, 17–21.

64 **החלטה מספר 4088 של הממשלה מיום 8.1.2012**. הקיצוץ היה אמור להיות בבסיס, אך לא כך היה בהמשך.

הביטחון, שתהיה בהלימה לכלל התמונה הפיסקלית. בשל כך המתווה שקבעה ועדת ברודט החזיק מעמד פחות מחמש שנים, אם כי הוא נותר כנקודת התייחסות חשובה גם לאחר מכן.

ועדת לוקר

על רקע זה נקראה ועדה חדשה לבחינת תקציב הביטחון בראשות האלוף במיל' יוחנן לוקר כדי לבחון את היקפו הרצוי של תקציב הביטחון. במהלך עבודת הוועדה יצאה מדינת ישראל יצאה למבצע צוק איתן. ועדת לוקר התייחסה גם להיבט זה בממצאיה ובמסקנותיה. הוועדה הורכבה בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון והתכנסה כדי לבחון את היקף תקציב הביטחון לפי צורכי המשק והחברה בישראל. היא בחנה את צורכי מערכת הביטחון והמליצה על רפורמות מבניות לתמיכה בהחלטות בנוגע לתקציב הביטחון, וכן הציעה מנגנון לטיוב התהליך של גיבוש תקציב הביטחון והפיקוח על מימושו. בלב המלצות הוועדה יצירת שקיפות מלאה ומוחלטת של משרד הביטחון וצה"ל מול משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל, ונקיטת כל הצעדים הדרושים למימוש השקיפות ולהגברת הבקרה של משרד האוצר והמל"ל על תקציב הביטחון ושל משרד הביטחון על צה"ל. המלצות הוועדה על היקף תקציב הביטחון משקללות את מסקנותיה מניתוח יכולות המשק וצרכיו, לצד הערכתה בדבר הצרכים החיוניים של צה"ל ומערכת הביטחון לשם מתן מענה ביטחוני ההולם את האתגרים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל.

הוועדה המליצה כי בין השנים 2016–2020 יעמוד בסיס התקציב על 59 מיליארד ₪, תימשך שיטת 'הכול כלול' תוך הצמדת התקציב למדד המחירים לצרכן, וכן יינתן שיפוי בגין הגידול בתקציבי השיקום על פי מנגנון השיפוי שהיה נהוג עד שנת 2007. בקביעת היקף התקציב שקללה הוועדה את החיסכון הצפוי באמצעות התייעלות בהיקף של 9.6 מיליארד ₪ לחומש,⁶⁵ שנועד לשמש מקור תקציבי לחומש הקרוב. זאת ועוד, מתוך הכרה בחיוניות האימונים לשמירה על כשירות צה"ל וחשיבות המחקר והפיתוח לשמירה על יתרונו הטכנולוגי המליצה הוועדה לקבוע עוגנים תקציביים בשני תחומים אלה, כלומר תקציב ייעודי שאי אפשר יהיה להסיטו לשימושים אחרים. הוועדה קבעה כי גם לפני מלחמת לבנון השנייה חלה הפחתה ניכרת באימונים וברמת המלאים, דבר שבא לידי ביטוי במלחמה, ועל כן המליצה שהסטת תקציב זה לסעיפים אחרים תחייב אישור מיוחד של ממשלת ישראל. מעבר להמלצות על התקציב ותכולתו היו לוועדה המלצות בהקשרי מבנה, סמכויות צה"ל ותהליכים מרכזיים, כגון איחוד אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה ויתר הגופים העוסקים

65 לרבות ירידה בהיקף כוח האדם ב־11% עד סוף 2017 וכן באמצעות אזרוח מערכים.

בבניין הכוח ביבשה עם זרוע היבשה, ביטול כפילויות בין זרוע היבשה לבין אגפים אחרים. הומלץ כי על ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון, המדווח למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל, תוטל אחריות כוללת לניהול תקציב הביטחון – יצירת תמונה תקציבית מלאה שבה ייכללו כל מרכיבי התקציב, ומעקב אחרי יישום והתייעלות.

בעניין השכר והפנסיה של משרתי הקבע הומלץ על היקף הוצאה לשכר הקבע (86% מההיקף הנתון בעת הקמת הוועדה) ועל הגדרת מנגנון שכר קבע דיפרנציאלי שיביא לידי ביטוי העדפה של לוחמים וגמישות בתגמול בעלי מקצועות צבאיים אחרים. בעניין סיום השירות הומלץ להמיר את פנסיות הגישור במענק סיום שירות ראוי והוגן.

בעניין שירות החובה הומלץ להמשיך בתהליך קיצור שירות החובה על פי המלצות דוח הוועדה לבחינת סוגיות קיצור שירות החובה בצה"ל, בראשות פרופ' אברהם בן-בסט. הוועדה המליצה לאמץ את המלצות ועדת דוח הוועדה הציבורית לקביעת זכאות לסיוע מאגפי השיקום, בראשות השופט בדימוס אורי גורן. כמו כן הומלץ לצמצם את המשקל שיש למערכת הביטחון בגופי התכנון באשר להטלת הגבלות על שימוש אזרחי בתשתיות לאומיות. המלצות הוועדה, ובפרט חלקן הנוגע לצמצום כוח האדם בצה"ל ולצמצום עלות השכר באמצעות שינוי תנאי הפרישה, ספגו ביקורת חריפה מבכירי מערכת הביטחון⁶⁶ ואף לא אושרו על ידי הממשלה.

הסכם כחלון-יעלון ומאז

במהלך 2015 הבשיל תהליך מרכזי בין משרד הביטחון, צה"ל ומשרד האוצר, שבמסגרתו סוכם מתווה תקציבי חמש-שנתי לשנים 2016–2020 שנקרא לימים 'הסכם כחלון-יעלון'. על בסיס עקרונות הסיכום התקציבי הרב-שנתי בין המשרדים בנתה מערכת הביטחון את התוכנית הרב-שנתית 'גדעון' ואישרה אותה בממשלה.⁶⁷ התקציב היה הגורם המעצב המרכזי במימוש התוכנית, וזאת על ידי מתן פתרון לפער המבני בתקציב הביטחון תוך הסדרת מנגנוני השקיפות והבקרה, הגברת ההתייעלות והתמקדות בליבת העיסוק של מערכת הביטחון.⁶⁸ ככלל, במהלך שנות תר"ש גדעון נשמרו עיקרי המתווה התקציבי למעט

66 גיל-הר, ד' (2015, 21 ביולי). דובר צה"ל: "לא נאיים בשביתה כמו עובדי קבלן, אך מגיע לנו הסדר", וואלה! ; אמיר, נ' (2015, 21 ביולי). יעלון תוקף: "דוח לוקר שטחי, לא מאוזן ומנותק מהמציאות", מעריב.

67 זיתון, י' (2015, 20 ביולי). המהפכה של איזנקוט: עוד פיטורי אנשי קבע, קיצוץ דרסטי במילואים, הצערה ואיחוד יחידות. Ynet; אתר צה"ל (2015, 26 ביולי). כל מה שרצייתם לדעת על תר"ש "גדעון".

68 איזנקוט, ג' (2017). "גדעון" – למה ואיך? – התכנית הרב-שנתית. מערכות, 471, 6–11.

בשנות המשבר הפוליטי בסופה, שבהן נערכו חמש מערכות בחירות וההתנהלות של כלל תקציב המדינה נעשתה ללא חוק תקציב.

בשנים 2019–2022 נערכו כאמור חמש מערכות בחירות בתוך פחות מארבע שנים, כתוצאה מאי-יכולת להקים ולקיים ממשלה יציבה לאורך זמן. שנת 2020 הייתה הראשונה והיחידה בתולדות המדינה שהתנהלה ללא חוק תקציב כלל.⁶⁹

בסוף שנת 2019, משלא היה ברור אם יאושר תקציב המדינה לשנת 2020, הקצה משרד האוצר מסגרת תקציב המשכי למשרדי הממשלה לנוכח תחזית מדד המחירים לצרכן לשנת 2020, שעמדה בעת ההיא על 0.6%. מסגרת התקציב ההמשכי נקבעה על 399.8 מיליארד ₪. בהמשך השנה נוספו 11 מיליארד ₪ למסגרת התקציב ההמשכי בתיקון עקיף לחוק יסוד: משק המדינה, וזאת כדי לאפשר לממשלה לעמוד במחויבויות הקשיחות שלה במסגרת התקציב ההמשכי (שכר, הוצאות לפי חוק, קצבאות וחוזים, וכן הוצאת סכומים לטובת הפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב לשנת הכספים 2019). נוסף על כך, נוכח התפרצות נגיף קורונה הוצגה התוכנית הממשלתית להתמודדות עם המשבר שנוצר. בהמשך לכך, במהלך שנת 2020 תוקן חוק היסוד מספר פעמים ונחקקה החלטה מספר 326 של הממשלה,⁷⁰ על מנת לאפשר הגדלת ההוצאה הממשלתית בשנת 2020 בסכום של כ-81.5 מיליארד ₪. מאוחר יותר אושר תיקון נוסף של הוראת השעה לשם היערכות מערכת החינוך לשנת הלימודים תשפ"א.

שנת 2021 נפתחה אף היא בהיעדר חוק תקציב, ומצב זה נמשך עד אישור חוק התקציב לשנים 2021–2022 בשלהי 2021. לנוכח ההתנהלות בהיעדר חוק תקציב היה בשנים אלו אתגר רציני במימוש תקציב במשרדי הממשלה (ובהם מערכת הביטחון) עבור נושאים מעבר לאלו המותרים בתקנות החשב הכללי, ובפרט התעצמות או הצטיידות ורכש לנושאים חדשים.

69 אבן, ש' וחדד, ש' (2021, 28 בפברואר). [תקציב הביטחון לשנת 2021](#). מבט על, גיליון 1442, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

70 [אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה \(תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020\)](#).

נספח 4 – ביטחון פנים

הכשל בהגנה, כפי שפירטנו בפרק הכשל התפיסתי, החדירה ליישובים ישראלים בתוך שטח המדינה ותוצאות הטבח הביאו לפגיעה קשה בתחושת הביטחון של תושבי ישראל בכלל, ושל תושבי היישובים בנגב המערבי ובגבול הצפון בפרט. זהו אחד מן הגורמים העיקריים המונעים את החזרת התושבים לבתיהם. קיימת הסכמה רחבה בין מומחי הביטחון שעימם שוחחנו כי מענה הגנה בדמות כוח מגן פיזי מוחשי הוא תנאי סף להחזרת תחושת הביטחון. איננו עוסקים כאן בניתוח עומק ובכימות של הצרכים והעלויות הכרוכים במתן מענה בסוגיות ביטחון הפנים, מכיון שמדובר בתקציב שאינו תקציב הביטחון (סעיף 15 בתקציב המדינה), אולם חשבנו שנכון להתייחס לסוגיה זו לאור חשיבותה כחלק ממאפייני הביטחון של המדינה.

ניתוח נקודות הכשל ובניית תפיסת הגנה מותאמת על ידי מערכת הביטחון נעשו כבר בימים הראשונים של המלחמה. בין מרכיבי תפיסת ההגנה: עיבוי הכוחות על הגבול העוסקים בביטחון שוטף תוך מתן ניידות מוגברת; הקמת פרימטר לפני הגבול הכולל שטח השמדה; מענה להגנה בתוך היישובים ועיבוי כיתות הכוננות; הרחקה של כוחות שאינם לוחמים מהגבול ועוד. המבחן של תפיסה כזו יהיה כבר בקרוב בעת חזרת התושבים, אבל לא פחות בשמירה על תחושת הביטחון לאורך זמן. תפיסת ההגנה החדשה צריכה לכלול גם מענה של קווי הגנה נוספים בתוך שטח מדינת ישראל, תוך הבאה בחשבון של מרכיבי ביטחון הפנים הרלוונטיים.

ב־2 באפריל 2023 קיבלה הממשלה החלטה מספר 442 – הקמת משמר לאומי לישראל.⁷¹ הממשלה קבעה כי במטרה לחזק את שלום הציבור, את ביטחונו ואת הסדר הציבורי, בין היתר בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית ובמאבק בטרור במרחבים שבהם הדבר נדרש, יוקם 'המשמר הלאומי לישראל' במשרד לביטחון לאומי. עוד החליטה הממשלה להטיל על השר לביטחון לאומי להקים ועדה בראשות מנכ"ל משרדו לשם מימוש החלטה זו, בהשתתפות נציגים ממשרדי ממשלה שונים וגופי ביטחון. בהתאם להחלטת הממשלה מינה השר לביטחון לאומי ביום 4 ביוני 2023 ועדה מייעצת להקמת המשמר הלאומי

71 [החלטה מספר 442 של הממשלה מיום 2.4.2023 – הקמת המשמר הלאומי לישראל.](#)

שבראשה עמד עו"ד שלמה בן אליהו, מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי דאז. בחודש דצמבר 2023 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר לביטחון לאומי:⁷²

1. הקמת המשמר הלאומי היא צו השעה ויש להגדירה כמשימה לאומית; היא מתחייבת מתרחישי הייחוס; היא מחייבת הירתמות משאבית מתאימה של כלל גופי הביטחון ומשרדי הממשלה; והיא נדרשת לתיעדוף הולם, כחלק מרכזי ממענה למארג האיומים על מדינת ישראל. לאחר שקלול כלל החלופות וכלל השיקולים שפורטו לעיל החליטה הוועדה, פה אחד, להמליץ על הקמת המשמר הלאומי בתוך משטרת ישראל, על בסיס משמר הגבול.

2. על מנת שהמשמר הלאומי לא יישאב למשימות משטרת ישראל, המשמר הלאומי יהיה כפוף ישירות למפכ"ל. גם המשמר הלאומי, כמו המשטרה כולה, פועל על פי המדיניות שמתווה השר לביטחון לאומי, שהוא הממונה על המשטרה מטעם הממשלה, בהתאם לכללים המקובלים כיום, ויהיו לו גם כל הסמכויות הנוספות המוקנות לו ביחס למשטרת ישראל.

3. עוד מצאה הוועדה כי נכון לקבוע שהקמת הגוף בתוך משטרת ישראל תיעשה תוך שמירה על האתוס, המסורת וההיסטוריה של מג"ב שהם: "הזרוע המבצעית והכוח הלוחם של משטרת ישראל למימוש יעודה בשמירה על ביטחון האזרח ולביצוע משימותיה בביטחון הפנים בשגרה ובחירום".

הוועדה קבעה את ייעוד המשמר הלאומי: כוח לאומי-ממלכתי מבצעי רב-תכליתי, כפוף למשטרת ישראל ובעל עצמאות תפקודית משימתית ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר על רקע לאומני, ללקיחת חלק בפעולות המשטרה לשם חיזוק המשילות ולסיוע באירועי חירום. זאת למען חיזוק הביטחון הלאומי, הביטחון האישי ותחושת הביטחון של תושבי מדינת ישראל.

חלק מהאנשים ששוחחנו איתם ציינו כי הצורך הוא לא דווקא בהקמת משמר לאומי אלא אולי בחיזוק המשטרה ומג"ב, מנגד ציינו אחרים כי הקמת משמר לאומי היא חובה לאומית, אך בניגוד להמלצות הוועדה, על המשמר הלאומי לא להיות חלק מהמשטרה אלא עצמאי בכפיפות לשר לביטחון לאומי, ובכך יגרום למשטרה ולצה"ל להיות ממוקדים. לדברי חלק מהאנשים שעיימם שוחחנו, על המשטרה לחזור לפעולות משטרה "קלאסיות"

72 אייכנר, א' (2023, 3 בדצמבר). [כ־20 אלף לוחמים שכפופים למפכ"ל – ולא לשר: המלצות הקמת המשמר הלאומי שהוגשו לבן גביר](#). Ynet.

של שיטור ושל חוק וסדר ומיגור הפשיעה, ואילו על מג"ב או המשמר הלאומי לטפל בהפרות סדר ובאירועי חירום.

לדעתנו חשוב לקבל החלטה בעניין אופן הקמת המשמר הלאומי או חיזוק המשטרה ומג"ב בהקדם, שכן זהו חלק קריטי בחיזוק מרכיב רשת הביטחון לאזרחים. נוסף על הקמת משמר לאומי, חיזוק המשטרה וחיזוק מג"ב, משיחות שקיימנו עולה כי יש צורך בחיזוק ובאימון כיתות הכוננות ובשיפור מעמד הרבש"צים. כיתות כוננות היא כוח אבטחה מצומצם המיועד לפעול במהירות ולתת מענה ראשוני לאירוע ביטחוני עד הגעת כוחות נוספים. באירועי ה-7 באוקטובר היו כיתות הכוננות כוח ראשוני שפעל בצורה טובה, ויש לחזק אותן על מנת לתת מענה ראשוני עד הגעת כוחות הביטחון והצבא. כיתות הכוננות היו המגן היחידי כמעט של היישובים לאחר חדירת המחבלים.⁷³ במהלך השנים האחרונות ניהלו הרבש"צים מספר מחאות על תנאי העסקתם, כמו גם על איסוף כלי נשק מכיתות הכוננות.⁷⁴

חלק ניכר מהאנשים ששוחחנו איתם ציינו כי יש לחזק ולמסד את כיתות הכוננות כחלק בלתי נפרד מהגנת המדינה על גבולותיה, ועל המדינה לתת את כל הכלים הנדרשים על מנת שכיתות הכוננות יוכלו לבצע את משימותיהן. הגדלה עתידית של מרכיבי ביטחון הפנים יכולה להישען גם על שירות לאומי חדש של אוכלוסיות שאינן מתגייסות כיום, בדגש על חרדים וערבים, ובאופן כללי על בחינה מחדש של השירות הלאומי, על אחת כמה וכמה לאחר הפצת תזכיר החוק. ביישום התפיסה יש להביא בחשבון מענה לאיומים העתידיים ולא למלחמה שהתרחשה. בהקשר זה בולטת הדיפרנציאליות בין המענה הנדרש בגבול הדרום-מערבי, בהנחה שחמאס ימוגר, אל מול המענה לגבול הצפוני, שבו האויב בועט ונושך, וליתר הגבולות במזרח, בדרום וביהודה ושומרון, אם כי עקרונות תפיסת ההגנה צריכים להתממש בכולם.

73 מתוך הערך 'כיתות כוננות' בויקיפדיה.

74 סטיינמן, ת' (2021, 24 בספטמבר). מפקירים את העוטף: למרות כל ההבטחות – כיתות הכוננות עדיין בלי נשק. N12.

נספח 5 – הגידול של מחזורי הגיוס הפוטנציאליים לצה"ל

אנו מציגים כאן נתונים מתחזיות הלמ"ס להתפתחות האוכלוסייה של בני 18 בישראל עד 2065, על מנת לגזור מהם את הגידול שצפוי לחול במחזורי הגיוס לצה"ל.

בני 18 – כל האוכלוסייה

2065	2050	2040	2030	2022	
314,167	140,723	209,329	177,707	149,118	סה"כ
131,445	112,680	107,766	103,246	82,859	יהודים ואחרים (ללא חרדים)
128,529	76,598	54,005	33,315	26,403	חרדים
54,193	51,445	47,558	41,146	39,856	ערבים

מקור: הלמ"ס, [תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065](#), מאי 2018

בני 18 – גברים

2065	2050	2040	2030	2022	
161,749	123,836	107,643	90,751	76,384	סה"כ
67,645	57,901	55,348	52,649	42,318	יהודים ואחרים (ללא חרדים)
66,188	39,435	27,797	17,082	13,510	חרדים
27,916	26,500	24,498	21,020	20,556	ערבים

מקור: הלמ"ס, [תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065](#), מאי 2018

בנות 18 – נשים

2065	2050	2040	2030	2022	
152,418	116,887	101,686	86,956	72,734	סה"כ
63,800	54,779	107,766	50,597	40,541	יהודים ואחרים (ללא חרדים)
62,341	37,163	52,418	16,233	12,893	חרדים
26,277	24,945	23,060	20,126	19,300	ערבים

מקור: הלמ"ס, [תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065](#), מאי 2018