

עקרונות מנחים

בפרק זה מותווים העקרונות שעל פיהם יש לגבש את תקציב הביטחון בעקבות המלחמה, הן בעת הקרובה והן בראייה קדימה לעבר העשור הקרוב. משקלו הנכבד של תקציב הביטחון בתוצר הופך אותו לגורם מרכזי המשפיע רבות על המשק כולו ועל מצבה הפיסקלי של מדינת ישראל. מכאן שהעקרונות לגיבוש התקציב לשנים הקרובות צריכים לתת ביטוי לשיקולים כלל-משקיים, לצד השיקולים המרכזיים שנוגעים לביטחון עצמו.

תקציב הביטחון כגורם מרכזי בכלכלה

חלקה בתמ"ג של ההוצאה הביטחונית של מדינת ישראל הוא הגבוה ביותר ב־OECD ואחד הגבוהים בעולם, וזאת אחרי שירד משיא של יותר מ־30% בשנת 1975 ל־5.5% ערב מלחמת חרבות ברזל. תקציב הביטחון עצמו (סעיף 15 בתקציב המדינה) הוא חלק הארי מתוך ההוצאה הביטחונית – קרוב ל־4.5% מהתוצר (כולל הסיוע הביטחוני האמריקאי).

מכאן שגודלו והרכבו של תקציב הביטחון משפיעים רבות על המשק, שכן הוא שואב לתוכו משאבים רבים שמתחרים עם ההוצאה הממשלתית האזרחית ועם שימושים אחרים, לרבות השקעה בהון פיזי ובהון אנושי. עם זאת, לצה"ל ולמגזר הביטחוני בכלל יש גם השפעות חיצוניות חיוביות, בפרט בהכשרת כוח אדם איכותי, טכנולוגי ויזמי, שלאחר השירות מזין את תעשיית ההיי־טק. התעשיות ביטחוניות הן גם חממה לפיתוח טכנולוגיות מתקדמות, אשר חלקן סינרגטיות לתעשייה האזרחית. אלא שתועלות אלו הן אגביות ואין להסתמך עליהן בהחלטות הנוגעות להקצאת משאבים במשק, שכן לעולם אין אפשרות לחשב את המציאות החלופית (counterfactual), כלומר, מה היה קורה אילו במקום להקצות את השקל הנוסף לביטחון היינו מקצים אותו ישירות למגזר שנהנה בדיעבד מההשפעה החיצונית.

מדינת ישראל רשמה לעצמה הצלחה מאקרו־כלכלית גדולה בשני העשורים האחרונים, הן באבסולוטית והן יחסית למדינות אחרות, וזאת למרות שורה של אירועים ביטחוניים כבדי משקל ומשברים עולמיים. הצלחה זו באה לידי ביטוי בצמיחה עקבית, באינפלציה נמוכה, בצבירת רזרבות מט"ח, ביציבות פיננסית ובאבטלה נמוכה. אין ספק ששתי המגמות שתרמו רבות להצלחה זו הן הירידה ההדרגתית אך העקבית של חלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר והירידה ביחס חוב־תוצר, אשר הביאה מצידה לצמצום ההוצאות על מימון החוב, ועל כן שחררה משאבים לצרכים אחרים.¹ שתי המגמות קשורות זו בזו, שכן הפחתת המשקל

1 מודגש כי מרבית המשאבים הללו נוצלו להפחתת מיסים ולצמצום החוב, ולא להגדלה של ההוצאה האזרחית.

היחסי של ההוצאה הביטחונית הייתה אחד הגורמים שאפשר לצמצם את הגירעון בתקציב המדינה כולו, ומכאן תרומתו גם לירידה ביחס חוב־תוצר.

בעקבות המלחמה שתי מגמות אלו מתהפכות לנגד עינינו – תקציב הביטחון גדל כבר ברבעון השני של 2023 ויגדל עוד עד הכפלת חלקו בתוצר, ובמקביל הגירעון בתקציב המדינה יגדל בהרבה (צפוי שהגירעון ב־2024 יהיה כ־7% מהתוצר), ועל כן יגדל גם החוב. היפוך זה, שהוא כיום כורח המציאות, מהווה סכנה ממשית לחוסן הכלכלי של ישראל ולחידוש הצמיחה. על כן אחת המשימות העיקריות העומדות לפנינו היא מתן מענה הולם לצרכים הביטחוניים שהתגלו במהלך המלחמה ובעקבותיה, ועם זאת לדאוג לכך שהמענה לא יפגע במשק לטווח הבינוני־ארוך ויאפשר חזרה מהירה לאיתנות כלכלית. מכאן שמעבר להוצאה הביטחונית ל־2024–2025, אשר ברובה כבר נקבעה, יש להתמקד בהחלטות שישליכו על תקציב הביטחון בהמשך, בפרספקטיבה של עשור קדימה.

כאן המקום לציין נקודה שאינה זוכה לתשומת לב מספקת: בפורום המרכזי שבו מתקבלות ההחלטות החשובות על המלחמה, קרי, קבינת המלחמה המצומצמת, אין ייצוג הולם לשיקולים הכלכליים־משקיים כשלעצמם. זהו מצב אנומלי שכן בימים כתיקונם (לרבות במהלך האירועים הביטחוניים הגדולים של העשורים האחרונים) הקבינת הביטחוני־מדיני היה הפורום הקובע, ושר האוצר יושב בו מתוקף תפקידו. לא כך קורה כיום ויתרה מזאת, אומנם שר האוצר יושב בקבינת המורחב, אך הוא לא נחשב למי שמייצג נאמנה את האינטרסים המשקיים הצרופים של ישראל. מכאן שקיימת סכנה ממשית של חוסר איזון בהחלטות שמתקבלות, אשר עלולות להשפיע שנים רבות קדימה.

מעבר לכיסוי הוצאות המלחמה בשנים 2024–2025 ומתן מענה להחזרת תחושת הביטחון (בפרט בעוטף עזה ובגבול הצפון), השאלה היא מה צריך להיות גודלו של תקציב הביטחון לאורך זמן ויתרה מזאת, מה צריך להיות חלקו בתמ"ג. אלה השיקולים המרכזיים שאליהם יש להתייחס כדי לבחון שאלות אלו:

- לקחים ראשוניים מהכשלים שהתגלו ב־7 באוקטובר ומאז.
- שינויים באיומי הייחוס בעקבות המלחמה.
- ניסיון העבר – "סינדרום מלחמת יום הכיפורים".
- שיקולים משקיים־חברתיים.
- שיקולים הנוגעים לתקציב הביטחון בהקשר רחב, מעבר לזווית הביטחונית עצמה.

לקחים ראשוניים מהכשלים שהתגלו ב־7 באוקטובר ומאז

מוקדם מאוד להפיק לקחים מהאירועים ב־7 באוקטובר ומהלחימה מאז (אלה יחכו מן הסתם לתחקירים מעמיקים שכבר החלו), אולם אפשר כבר להצביע על פערים משמעותיים שהתגלו במספר תחומים, בפרט בסדר הכוחות (הסד"כ) ובמלאים שעמדו לרשות צה"ל ערב המלחמה. פערים אלה נוצרו קרוב לוודאי מצירוף תפיסתי מסוכן: מחד גיסא הערכת חסר של יכולות האויב ומאידך גיסא הסתמכות יתר על הרתעה והרתעה. ואכן נראה כי לא רק שמדינת ישראל הופתעה מעצם המתקפה הקטלנית ב־7 באוקטובר, היא גם לא הייתה "מודעת" למלוא היכולות הצבאיות, המודיעיניות והתכנוניות של חמאס, לכמות ולטיב ההתחמשות שלו ולמלוא היקף התווך התת־קרקעי.

במקביל, התפיסה השלטת סברה כי האויב מורתע ועל כן לא יעז לפתוח במהלך התקפי רחב היקף, שיגרור תגובה חריפה של צה"ל. על פי תפיסה זו, בהיותו של חמאס הגורם השלטוני (האחראי) בעזה הוא ירצה למנוע את ההרס שתגרום מכת נגד, ומכאן ההרתעה. על כל אלה התווסף ביטחון עצמי מוצק ביכולת ההרתעה של גורמי המודיעין – גם אם טועים בהערכת היכולות, הכוונות ומידת ההרתעה, הדעה הרווחת הייתה שאנחנו נדע מבעוד מועד על כל מהלך התקפי משמעותי של חמאס ונספיק להיערך אליו. המסקנה מצירוף תפיסות אלה הייתה שאין צורך להחזיק סד"כ הגנתי נרחב בעוטף עזה מעבר למה שהיה ב־6 באוקטובר, אם כי בפועל היה פחות סד"כ ממה שאמור היה להימצא שם, בשל העברת גדודים ליהודה ושומרון, הדממה ועוד גורמים "אקראיים" שחברו יחדיו כדי ליצור את "הסערה המושלמת".

סוגיית היעדר מלאי מינימלי סביר של חימושים מלווה את צה"ל שנים רבות, ולא כאן המקום להרחיב על כך. נאמר רק שהבעיה החריפה עם הזמן, בפרט בשל העובדה שהסכנה של מלחמה רב־זירתית הלכה וגברה, ואפילו רק בשל כך היה צריך לפעול מבעוד מועד כדי למלא את החסר. יתרה מזאת, מלחמה רב־זירתית מחייבת כמובן גם סד"כ גדול יותר, הן הגנתי והן התקפי.

שינויים באיומי הייחוס בעקבות המלחמה

כל עוד המלחמה בעיצומה אין אפשרות לקיים דיון רציני על איומי הייחוס שבפניהם נעמוד אחריה, ולו רק מכיוון שאיננו יכולים לחזות בשלב זה את מצב הסיום בזירות השונות. דיון כזה יצטרך לחכות ליום שאחרי, ובעקבות זאת אפשר יהיה לגשת לגיבוש התוכנית הרב־שנתית

(התר"ש) החדשה של צה"ל. ואולם כבר עתה אפשר למנות מספר גורמים שקרוב לוודאי ישפיעו על איומי הייחוס שנפגוש בעתיד הקרוב, וזאת לאור תוצאות הלחימה עד כה. לגבי עזה, צה"ל כבר הצליח להנחית מכה קשה מאוד על חמאס: מיטוט רובם הגדול של גדודי ארגון הטרור (נכון לאמצע מארס 2024 נותרו רק ארבעה גדודים ברפיח), הריסת תשתיות ובפרט בתת־הקרקע, תפיסת אמל"ח והשמדת כושר הייצור של נשק תלול מסלול. אם יתלוו לכך גם חסימת הגבול בין עזה למצרים (ציר פילדלפי) ושליטה אזרחית ברצועה של גורם פלסטיני המקובל על ישראל תחת מטרייה בינלאומית, אזי האיום מעזה על מדינת ישראל יוסר כמעט במלואו. כבר היום, עוד לפני שתנאי סיום אלה מתקיימים במלואם, האיום בפועל המשתקף מעזה פחת דרמטית לעומת ערב המלחמה.

המצב בגבול הצפון שונה בתכלית שכן הלחימה שם נמשכת. צה"ל אומנם פוגע בצורה ניכרת בחזבאללה, הן בתשתיות והן חיסול בכירים בארגון, אך הדבר רחוק מלהביא להפחתת ברמת האיום הנשקף משם, ודאי לא כדי להחזיר את אוכלוסיית המפונים ליישובים צמודי גדר. זירה זו היא המאתגרת ביותר בטווח הקצר־בינוני, שכן בין שההתפתחויות יובילו להסלמה ובין להסדרה דיפלומטית (קרוב לוודאי ארעית), צה"ל יידרש למאמץ ביטחוני מוגבר, התקפי והגנתי.² מעבר לחזבאללה, שחקנים נוספים ב"ציר ההתנגדות" הוכיחו את נכונותם ויכולתם להצטרף למערכה רחבה נגד ישראל, בפרט המיליציות השיעיות בסוריה ובעיראק והחות'ים בתימן, ואין ספק כי הצטרפותם הפעילה ממחישה ביתר שאת את התממשות התרחיש הרב־זירתי.³

באשר לשינויים שחלו בעקבות המלחמה ביכולות של צה"ל מול האיומים העכשוויים והעתידיים, יצוין שכבר עתה מתרחש תהליך נרחב של למידה והפקת לקחים בצבא, אשר ללא ספק יאפשר שיפור מהותי בכשירות, בהיערכות וביעילות הפעלת הכוח. עם זאת, הלקחים מהלחימה בעזה לאו דווקא ישימים לתרחישים של תמרון בלבנון, הן בשל הבדלים גדולים בשטח (גודל וטופוגרפיה) ובאופי הזירות (אורבני לעומת כפרי) והן בשל הפער הגדול ביכולות של חזבאללה לעומת חמאס.

גורם חשוב נוסף בהקשר זה הוא יחסה של ארצות הברית לישראל ולאזור. אין ספק שתמיכתה המיידית והאיתנה במהלך המלחמה הייתה חיונית – באספקה רציפה של ציוד

2 מגד ראוי לציין שגורם ההפתעה כבר אינו קיים – ההיערכות והמוכנות של צה"ל כיום מול אפשרות של מתקפת פתע של חזבאללה טובות בהרבה ממה שהיו ערב המלחמה.

3 מסמך זה אינו אמור לעסוק במעגל השלישי (אם כי תהיה התייחסות מוגבלת בהמשך), ועל כן איננו מזכירים כאן את השתנות איומי הייחוס מאיראן עצמה, אך ברור שאלה לא פחתו, בלשון המעטה.

צבאי, בהפגנה חסרת תקדים של כוח צבאי מרתיע ובתמיכה דיפלומטית נרחבת בזירה הבינלאומית. לא זו בלבד, הנשיא ביידן חותר לקדם תוכנית אזורית רחבת היקף שתכלול נורמליזציה עם ערב הסעודית, הובלת ציר של מדינות ערביות מתונות יחד עם ישראל כדי לבלום את איראן ושיקום עזה. תוכנית זו היא ביטוי לרצונה של ארצות הברית לעצב ארכיטקטורה אזורית חדשה, אשר תשמש נדבך חשוב בעימות הגיאופוליטי הגלובלי בין ארצות הברית ובעלות בריתה מחד גיסא לבין סין, רוסיה, איראן, קוריאה הצפונית ומדינות אוטוקרטיות נוספות, מאידך גיסא.

תנאי הכרחי למהלך כזה הוא הסכמת ישראל לפתיחת אופק מדיני מול הפלסטינים, ובשלב ראשון הכנסת הרשות הפלסטינית לעזה כגורם ממשלי אזרחי. ואולם ראש הממשלה מסרב לעשות זאת, שכן פירוש הדבר פירוק הקואליציה במתכונתה הנוכחית. ניגוד אינטרסים זה כבר חולל עימות פתוח בין הנשיא ביידן לבין ראש הממשלה, אשר ככל הנראה רק ילך ויחריף. יש לציין שדעת הקהל בארצות הברית הולכת ומתרחקת מישראל ושהנשיא ביידן הוא ללא ספק אחד האישים הידידותיים ביותר לישראל בפוליטיקה האמריקאית, כך שספק רב אם התמיכה הגורפת של ארצות הברית בישראל תימשך לאורך זמן.

לסיכום, ברור כי פרט לעזה, איומי הייחוס הנוגעים לציר ההתנגדות הוחמרו בעקבות המלחמה, במובן ששלל השלוחים של איראן המחישו את נכונותם לפעול בזירות רבות והפגינו יכולות בלתי מבוטלות. עצם ההתממשות של איומים אלה משנה במידת מה את התפיסה לגביהם, ועל כן את ההכרח להיערך ביתר שאת לקראתם.

ניסיון העבר – מניעת "סינדרום מלחמת יום הכיפורים"

בעקבות מלחמת יום הכיפורים והטראומה האיומה שמדינת ישראל חוותה אז, תקציב הביטחון וההוצאה הביטחונית כולה גדלו בצורה תלולה עד כי חלקם בתוצר הלאומי הגיע ליותר מ-30% (ראו נספח 1). קפיצה אדירה זו הזינה את התהליך האינפלציוני, אשר התפתח להיפר-אינפלציה שנסקה כעבור עשור לכ-500% לשנה. כמו כן הגירעונות העצומים בתקציב המדינה הקפיצו את החוב הלאומי, שגדל עד לשיעור של 150% מהתוצר. אלה היו הביטויים המובהקים ביותר של "העשור האבוד", אשר נרשם בהיסטוריה הכלכלית-חברתית של ישראל כתקופה הגרועה ביותר שהמדינה חוותה בהקשרים אלה. בתקופה זו נהגה הממשלה בהפקרות פיסקלית ובחוסר אחריות משקית משווע וגרמו עיוותים קשים ביותר למשק, שכדי לשקמו נדרשו שנים רבות.

מעבר לנזקים הכלכליים, הגידול העצום של כוחות היבשה בעקבות מלחמת יום הכיפורים (ראו לוח 1) נעשה במידה רבה לא כמענה לאיומי הייחוס הממשיים שהסתמנו אחרי המלחמה, וודאי לא לאור התהליך המדיני שזו הולידה (אשר בסופו נחתם הסכם השלום עם מצרים), אלא כמענה לטראומה ולאיומי העבר. גידול זה יצר דינמיקה משלו. הוא קיבע הפניית משאבים גדולים מאוד לביטחון, שמצידה הזינה כאמור את "העשור האבוד".

לוח 1: אינדיקטורים להתפתחות צבא היבשה 1973-1982

שיעור הגידול	1982	1973	סד"כ – כוח אדם
+56%	25,000	16,000	קבע
+19%	74,000	62,000	חובה
+60%	395,000	247,000	מילואים
+52%	494,000	325,000	סה"כ כוחות היבשה
+143%	17	7	מספר האוגדות

מקור: "מאחורי הקלעים" של הגידול בכוח האדם בעקבות מלחמת יום הכיפורים

חשוב לזכור גם שהשנים 1974-1978 התאפיינו בטלטלה פוליטית עזה (שלהי שלטון מפא"י ההיסטורית ועליית הליכוד למרכז הבמה), אשר תרמה את חלקה לכאוס הכלכלי. יתרה מזאת, המצב הפוליטי ששרר אז חיזק את הנטייה האינסטינקטיבית להיענות לדרישות התקציביות של מערכת הביטחון ללא בחינה מקיפה של הצרכים האמיתיים לאור המצב הגיאופוליטי החדש שנוצר, ושל ההשלכות המשקיות והחברתיות. כדי לפעול אחרת נדרשה מנהיגות פוליטית אמיצה שאינה שכיחה במצבים כאלה. ההקבלה לתקופה הנוכחית, על הסכנות הכרוכות בכך, מובנת מאליה.

שיקולים משקיים-חברתיים

בכל נקודת זמן יש כמובן שקלול תמורות (trade-off) בין ההוצאה הביטחונית לבין ההוצאה האזרחית, קרי, מגבלת תקציב המדינה פירושה כי שקל נוסף לביטחון כרוך בשקל פחות לתשתיות, למנופי צמיחה ולשירותים חברתיים, ולהיפך. ואולם בטווח הבינוני-ארוך השיקולים מורכבים יותר: צמיחה כלכלית פירושה גידול של "העוגה הלאומית" כולה, כך שאפשר להקצות יותר גם לביטחון וגם לצרכים האזרחיים. אם הגדלת המשאבים המופנים לביטחון בשנים מסוימות באה על חשבון צמיחת התוצר, אזי בהמשך יהיו פחות משאבים להקצות גם לביטחון. מכאן שכדי שאפשר יהיה להגדיל אבסולוטית את תקציב הביטחון לאורך זמן (ולו רק כדי שההוצאה הביטחונית הריאלית לא תקטן, לא כל שכן אם הדבר מתבקש בשל החמרה באיומי הייחוס), יש לדאוג לכך שהוא לא יפגע בצמיחת המשק. לפיכך בטווח הבינוני-ארוך השיקול המשקי והשיקול הביטחוני אינם עומדים זה כנגד זה אלא מצריכים יחדיו מתווה שממתן את ההקצאה לביטחון בטווח הקצר, כדי לאפשר את צמיחת התוצר ועל כן את הגדלת ההוצאה הביטחונית לאורך זמן.

לוח 2 ממחיש זאת היטב: תקציב הביטחון גדל ב-80% במונחים ריאליים במהלך שלושה עשורים, מ-45.6 מיליארד ₪ ב-1993 ל-81.7 מיליארד ₪ ב-2023 (על פי התקציב המקורי שאושר לפני המלחמה, הכול במחירי 2023), אך משקל תקציב הביטחון בתוצר התכווץ בחצי, מ-9.2% ל-4.5%. כדי לסבר את האוזן: אילו נחתכה צמיחת התמ"ג בחצי במהלך אותם עשורים (מכ-4% בממוצע לשנה ל-2%), משקל תקציב הביטחון בתוצר ב-2023 היה נוסק ל-8.2% במקום 4.5% (שוב, לפני המלחמה); אילו בתרחיש קיצון לא הייתה צמיחה כלל, משקל תקציב הביטחון בתוצר היה מגיע ל-15%! כך או כך, במקרים אלה היה קשה מאוד עד בלתי אפשרי לתחזק תקציב ביטחון ברמה כזאת. כלומר הצמיחה היא זו שאפשרה להוצאה הביטחונית לגדול אבסולוטית בשיעורים גבוהים, אך כיוון שהתוצר גדל מהר, נתח המשאבים הלאומיים שהוקדשו לביטחון פחת.

לוח 2: תקציב הביטחון 1993-2023

במיליארדי ₪

שנה	תקציב הביטחון במחירים שוטפים	תקציב הביטחון במחירי 2023	תקציב הביטחון כאחוז מהתוצר
1993	18.5	45.6	9.2%
2003	47.3	64.1	7.9%
2013	57.9	64.2	5.4%
2023 (עם תוספת המלחמה)	81.7 (98.7)	81.7 (98.7)	4.5% (5.5%)

מקור: עיבוד על פי נתוני ספרי התקציב ופרסומי בנק ישראל על התוצר

נקודה נוספת חשובה לא פחות: כיום אנו מבינים יותר מאי פעם שהחוסן החברתי הוא מרכיב חשוב ואף מרכזי בביטחון הלאומי – הנכונות והיכולת של החברה הישראלית להירתם למאמץ הצבאי ולספוג את המחירים הכבדים שהוא גובה תלויות במידה רבה בכך שהמדינה מצידה עומדת בחלקה באמנה הבלתי כתובה בינה לבין האזרחים. אמנה זו מצריכה בין היתר אספקת שירותים חברתיים לאזרחים ברמה ובאיכות שהולמות את רמתה הכלכלית של המדינה, כפי שבא לידי ביטוי בין היתר בגובה התמ"ג לנפש. אל מול ציפייה זו ניצבת מציאות מדאיגה: נתח השירותים החברתיים בתוצר נמוך במידה משמעותית בישראל לעומת הממוצע ב־OECD⁴, מה שפוגע ברווחתו של רוב הציבור בישראל. מעבר לכך, החידלון של המדינה במתן מענים למצב המשברי בעורף בשבועות הראשונים של המלחמה, שעליו פיצתה באופן חלקי התגייסות התנדבותית מדהימה של החברה האזרחית, חידד מאוד והבליט את הפער בין המצוי לרצוי מבחינת תפקודם של השירותים הציבוריים. מכאן שמנקודת ראות של הביטחון הלאומי על כלל מרכיביו, תקציב הביטחון לא יכול לאורך זמן לנגוס נתח גדול מהמשאבים על חשבון השירותים החברתיים.

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

לא על החרב לבדה

ראשית חשוב לשים לב לכך שהאסון הגדול שפקד את ישראל ב־7 באוקטובר 2023, אשר שיקף מחדל התרעתי ומערכתי קטסטרופלי, כלל לא נבע ממחסור במשאבים שהוקצו לביטחון. גם אם תקציב הביטחון היה גדול יותר, הדבר לא היה מונע את המחדל ועל כן גם לא את האסון. חשוב לזכור זאת כיוון שאם שורש הבעיה כלל אינו מצוי בגובה התקציב, ספק אם עיקר הפתרון יימצא בו.⁵ יתרה מזאת, במצבים של כשל מערכתי־תפיסתי־ארגוני רבתי בכל הקשר, לאו דווקא בהקשר הצבאי־ביטחוני, הגדלת תקציב כרפלקס מותנה עלולה למנוע בדיקה מעמיקה של מקורות הכשל, ועל כן למנוע התמודדות עם הצורך בהסקת מסקנות מכאיבות וביצוע שינויים מרחיקי לכת. בצה"ל יש מסורת מבורכת של תחקירים, הפקת לקחים ושינויים בעקבות זאת. ואולם כאשר המלחמה נמשכת זמן רב והתחקירים מן הסתם נדחים בשל אילוצים מבצעיים (וגם פוליטיים), הדחוף עלול לגבור על החשוב, כלומר הרחבת תקציב הביטחון תוך קביעת עובדות לטווח הארוך עלולה להקדים תהליך שקול ומסודר שיתבסס על הפקת הלקחים.

יתרה מזאת, הסתמכות על גידול מרחיק לכת בתקציב הביטחון כמענה לכשלים שהובילו ל־7 באוקטובר עלולה לקבע את התפיסה שביטחון לאומי הוא פועל יוצא אך ורק של עוצמה צבאית הנגזרת מהמשאבים המושקעים בה, כלומר הסד"כ על כלל מרכיביו, הטכנולוגיה, המלאים וכדומה. זוהי תפיסה מוטעית ומסוכנת, שכן ביטחון לאומי אינו חד־ממדי אלא נשען על שלוש רגליים: עוצמה צבאית, עוצמה מדינית וכאמור, גם חוסן פנימי – חברתי־כלכלי. מדינת ישראל סובלת זה מכבר מחולשה מדאיגה במרכיב השני, העוצמה המדינית (עוצמה רכה), שחוסר ההכרה בחשיבותה הביא להיעדר אסטרטגיה עקבית ולתת־השקעה בה, מלבד הזדעקות מעת לעת על "הסברה" כושלת. באשר למרכיב החוסן הפנימי, אומנם בעת מלחמה החברה הישראלית מתלכדת ומגלה סולידריות מופתית, אבל השסעים העמוקים שמכרסמים בביטחון הלאומי לא נעלמים, ולצערנו עלולים לחזור וביתר שאת בשוך הקרבות.

⁵ באופן כללי יש לציין שתקציב גדול יותר אין פירושו בהכרח צבא טוב יותר, ועל כן לאו דווקא מספק יותר ביטחון. השימוש המושכל במשאבים הוא המפתח, תוך התמודדות קשה לעיתים עם מגבלות ועם שקלול תמורות, ועל כן עם הצורך לקבוע סדר עדיפויות.

התפיסה הרחבה של ביטחון לאומי באה לידי ביטוי מפורש בדוח של הוועדה לבחינת תקציב הביטחון שהוקמה בעקבות מלחמת לבנון השנייה,⁶ בין היתר בהצגת מגוון המענים לאתגרי הביטחון הלאומי שיש להידרש להם מעבר לרובד הצבאי גרידא:

מענים לאתגרי הביטחון הלאומי

מענים נוספים

- מענים מדיניים
- שיתופי פעולה בינלאומיים
- התאמות בתפיסת הביטחון

תוספת משאבים

- תוספת מתקציב המדינה
- שינוי בסדר העדיפויות
- התייעלות

כך, בעת שמתגלה כשל ביטחוני רחב היקף (כמו במלחמת לבנון השנייה וכמובן במה שקדם למלחמה הנוכחית) המציב אתגרים ביטחוניים חדשים, ניתן להתמודד איתו באמצעות שני סוגי מענים: תוספת משאבים ומענים בעלי אופי מדיני ותפיסתי. תוספת המשאבים כוללת הגדלת תקציב הביטחון, כמו גם שימוש מושכל יותר בתקציב הקיים, כלומר שינוי בסדר העדיפויות והתייעלות פנימית. המענים האחרים נוגעים לצעדים מדיניים, אשר אמורים להיות ההמשך המתבקש של כל מהלך צבאי. הדוגמה הבולטת ביותר היא השלום עם מצרים, שהתגבש בעקבות מלחמת יום הכיפורים והביא לשיפור עצום בביטחון הלאומי של ישראל, תוך הפחתת המשאבים שהמדינה נדרשת להקצות לביטחון. באותה קטגוריה מצויים גם שיתופי פעולה ביטחוניים ומדיניים, כמו אלה שנוצרו לאורך זמן עם ארצות הברית ועם כמה מדינות באזור.

הנקודה החשובה היא שאמצעים צבאיים בלבד לעולם לא יוכלו לספק במלואם את כלל צורכי הביטחון של המדינה, וכל ניסיון להסתמך אך ורק עליהם נידון לכישלון ולפגיעה בכלכלה ובחברה. תובנה זו חשובה בייחוד בעיתות משבר, שכן הנטייה האינסטינקטיבית להזרים תקציבים נוספים כדי להתגבר על הכשלים שהתגלו דוחקת ומונעת את העשייה הרחבה יותר, שכאמור כוללת בעיקר עשייה מדינית.

6 דוח ועדת ברודט פורסם ב־2007.

מתווה תקציב הביטחון לאורך זמן

התקציבים התוספתיים שיוקצו לתקציב הביטחון בשנים 2024–2025 הם בחלקם הגדול עובדה קיימת, שכן הם כוללים את מכלול עלויות המלחמה (שעודנה נמשכת), קרי, עלויות הלחימה עצמה, השיקום, התחזוקה, המילואים, ההיערכות החדשה, כמו גם מרכיבי התעצמות והרחבת הסד"כ שמתבקשים בטווח המיידי. השאלה היא אם כן מה הלאה, כיצד יש לתכנן את תקציב הביטחון מ־2026 ואילך. תקציב זה צריך להיות פועל יוצא של תוכנית רב־שנתית (תר"ש) שתגובש לאור תוצאות המלחמה והמצב המדיני שיווצר אז, אולם מלאכת גיבוש התר"ש תתאפשר רק אחרי החילופים הצפויים במטכ"ל, וקרוב לוודאי גם בהנהגה הפוליטית.

עם זאת אפשר כבר עכשיו למנות את העקרונות שצריכים להנחות את המתווה הרצוי. ראשית, גם אם בסיס תקציב הביטחון (קרי, ללא עלויות המלחמה) יגדל בהמשך, שיעור הגידול צריך להיות נמוך יותר משיעור הצמיחה של המשק, כך שלאורך זמן משקלה של ההוצאה הביטחונית בתוצר ילך ויפחת, לפחות עד חזרתה למשקלה ערב המלחמה, ואף פחות מכך בהמשך. זהו העיקרון שנקבע בדוח ברודט, אשר תרם תרומה מהותית לשגשוגה של הכלכלה הישראלית מאז, וזה העיקרון שצריך להנחות את קביעת תקציב הביטחון גם בהמשך.

העיקרון השני הוא שגיבוש התר"ש והתקציב הרב־שנתי הנובע ממנו צריך להיעשות תחת עיניה הפקוחות והמקצועיות של ועדה ציבורית קבועה, אשר גם תעקוב תקופתית אחרי ביצוע התר"ש והתפתחות התקציב.⁷ ועדה זו צריכה לכלול בעיקר אישים ומומחים חיצוניים במגוון תחומים ולא רק בביטחון גרידא, עם נציגים מועטים מטעם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים (משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה ובנק ישראל) וללא מינויים בעלי גוון פוליטי. הרכבה של ועדת ברודט הוא דוגמה טובה לכך: מתוך תשעה חברים, חמישה היו אנשי משק וכלכלה (דוד ברודט היו"ר, אלי הורוביץ ז"ל, מנואל טרכטנברג, קרנית פלוג וניר גלעד), ד"ר אורנה ברי ייצגה את תחום המו"פ ושלושה מילאו בעבר תפקידים בכירים במערכת הביטחון (אלוף מיל' איתן בן־אליהו, אלוף מיל' אילן בירן, שגם כיהן בתפקידים

⁷ כעיקרון המעקב התקופתי אחר התקציב הוא תפקידה המובהק של ועדת הכנסת לתקציב הביטחון (ועדת משותפת לחוץ וביטחון ולוועדת הכספים), אולם השינויים התכופים בהרכב הוועדה בשל התהפוכות הפוליטיות, חוסר ידע מוקדם של חברי כנסת רבים בנושאים הרלוונטיים והשתרבות של שיקולים פוליטיים צרים לנושאים הביטחוניים מקשים על הוועדה למלא את תפקידה נאמנה. אם מצב זה ישתנה, הפיקוח השוטף על תקציב הביטחון אכן צריך להיות מופקד בידי הוועדה לתקציב הביטחון בכנסת ולא בידי ועדה חיצונית.

משקיים, ואילן מזרחי). לאחרונה אכן מדובר על הקמת ועדה לתקציב הביטחון, אך על פי פרסומים בעיתונות ההרכב המסתמן שונה לחלוטין ועלול להיות מאוד לא מאוזן, ואם כך **אולי עדיף שלא תקום כלל.**

הפרקים הבאים נותנים ביטוי ממשי ומפורט לעקרונות אלה ומובילים להצעה קונקרטית למתווה תקציב הביטחון לעשור הבא.