

רפורמה בתקציב הביטחון

המנהל האקדמי של הפורום: דוד ברודט
ראש הצוות: אילן בירן



פורום קיסריה ה־15, פברואר 2007
מושב החורף

עריכת לשון: איריס אבנר, ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: שוקי הרשקוביץ
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-039-7 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800; 1-800-20-2222; פקס: 02-5300867
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ח
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2007

כל חוברות פורום קיסריה, מחקרי המדיניות, פרק נבחר מכל ספר והתקציר בערבית של חוברת זו ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הצוות המכין

מגבש הצוות וראש הצוות
בתקופת ההכנה הראשונה
אמנון ליפקין־שחק

ראש הצוות
אילן בירן

חברי הצוות
חיים אורון
הראל בלינדה
אבשלום וילן
עמוס ירון
אמנון נויבך
אמיר שהם

סייעו לעבודת הצוות
דוד בועז
אשר טישלר

עוזר מחקר
יובל וולמן

הפורום בחסות:



זיו האפט
רואי חשבון

LUZZATTO & LUZZATTO
A Member of
The Luzzatto Group



יגאל ארנון ושות'
משרד עורכי דין

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייצע למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משווקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים ('הספרייה לדמוקרטיה'), מחקרי מדיניות, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	תקציר
חלק ראשון המתודולוגיה לקביעת תקציב הביטחון	
13	רקע כללי
14	הנחות היסוד לרפורמה בעיצוב תקציב הביטחון
16	המתודולוגיה הרצויה: תהליך התקצוב המוצע
חלק שני רפורמה בתקציב הביטחון	
אילן בירן, אשר טישלר	
21	הקדמה
22	א. שיטות תקצוב
32	ב. מסגרת רב־שנתית לתקציב הביטחון
34	ג. סיכום
36	רשימת המקורות
39	חלק שלישי סיכום דברי הכינוס
45	המשתתפים בפורום קיסריה ה־15, מושב החורף
48	פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא כלכלה
iii	Abstract

פתח דבר

המציאות הגאו-פוליטית המיוחדת המאפיינת את מדינת ישראל היא הגורם, מאז הקמת המדינה, להוצאה החריגה והמתמשכת על ביטחון. קשה מאוד להגדיר הגדרה אובייקטיבית את גודל תקציב הביטחון הראוי למדינת ישראל, משום שלא כמו במוצרים ציבוריים אחרים (חינוך, רווחה, משטרה) בעניין זה קשה מאוד להשתמש באמות מידה בין-לאומיות.

במרוצת השנים היו השינויים בגודל תקציב הביטחון של ישראל חדים ביותר בעקבות השינויים באיומים הביטחוניים עליה ובשל הערכות האיומים האלה וצורכי הביטחון הנגזרים מהם. נוסף על אלה השתנתה ההערכה באשר ליכולתו של המשק הישראלי להתמודד עם הצרכים האזרחיים האחרים. ההוצאה הגבוהה ביותר על הביטחון הגיעה לשיאה בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים והייתה חריגה ביותר על פי כל קנה מידה כלכלי ותקציבי ביחס לגודלו של המשק הישראלי. הוצאה גבוהה זו הייתה בבירור גורם מרכזי במשבר הכלכלי הקשה שפקד את המשק הישראלי מאמצע שנות השבעים עד אמצע שנות השמונים (העשור האבודי). כדי לצאת מן המשבר היה הכרח להפחית בהוצאות הממשלה על הביטחון. הפחתה זו סייעה, יחד עם עוד גורמים, להבראתו של המשק הישראלי.

תהליך ההבראה וההשתלבות בכלכלה הגלובלית החריפו ב-15 השנים האחרונות את המתח בין מערכת הביטחון ובין המערכות האזרחיות בעניין גודלו של תקציב הביטחון. תהליך הגלובליזציה הבלתי ביתר שאת את הפער בין הרצון להיות חברה נורמלית המנהלת כלכלה נורמלית לבין המציאות המיוחדת של ישראל במזרח התיכון, המחייבת תקציב ביטחון חריג בהשוואה לעולם המפותח.

הצמיחה והביצועים הכלכליים המשופרים של המשק הישראלי מאפשרים, לכאורה, לבנות בסיס לפתרון יציב לסוגיית הוצאות הביטחון בכלכלה גדולה וצומחת, אך תהליך מסוג זה אורך זמן שאינו מתאים בהכרח ללוח הזמנים הביטחוני-מדיני. האירועים שלאחר מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 פתחו שוב את הדיון על תקציב הביטחון. לנוכח הטענה העולה בדבר הצורך בתקציב גדול יותר עומדת הטענה הנגדית הגורסת שתקציב הביטחון גדול מדי אינו יעיל ולוקה בהקצאות שגויות.

גודלו היחסי הראוי והאפשרי של תקציב הביטחון והמרכזיות של תחום הביטחון בחיינו מחייבים תהליך מסודר של קבלת החלטות ותקצוב,

בכלל זה קביעת תקציב רב־שנתי שקוף, המשקלל את כל ההיבטים – האסטרטגיים, המדיניים, הצבאיים, הכלכליים, החברתיים והממשליים – מתוך כוונה לקבל תוצאה שקולה ומיטבית.

פורום קיסריה ייעד מושב חורף מיוחד לסוגיה זו, ומטרתו הייתה להגיש המלצות ומסקנות שיביאו לשיפור הדרך שבה נקבעים תקציב הביטחון וסדר העדיפויות שלו. המסקנות וההמלצות עמדו לרשות הציבור ושימשו גם את הוועדה הציבורית שמינה ראש הממשלה לבחינת תקציב הביטחון לשנים הקרובות.

כמקובל בפורום קיסריה, צוות מומחים הכין מצע לדיון. הפעם עמד בראש הצוות אלוף (מיל') אילן בירן, לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון. המלצות הצוות היו הבסיס לדיוני הפורום.

דוד ברודט

המנהל האקדמי של פורום קיסריה

תקציר

תקציב הביטחון היה חלק גדול מסך תקציב המדינה במשך כל שנות קיומה. בעשורים מסוימים גדל משקלו היחסי גידול קיצוני, אולם בשנות השמונים של המאה הקודמת הייתה מגמה לצמצמו. מטבע הדברים הביאה מגמה זו לחיכוך מתמיד בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון באשר לשאלה על היקף ההוצאה הביטחונית המיטבית. אולם שאלת היסוד הזאת אינה הסוגיה היחידה המטרידה את מעצבי מדיניות הביטחון ואת מגבשי המדיניות התקציבית המקרו-כלכלית. במילים אחרות, הגודל אינו הגורם היחיד שקובע.

מדיניות ביטחונית אחראית צופה שנים רבות קדימה. אמנם האיומים הצבאיים הקונבנציונליים והלא קונבנציונליים עלולים להתחדש ולהיווצר בפרק זמן קצר, אך מפת האתגרים הביטחוניים ניתנת לסרטוט ארוך טווח. ואכן, מערכת הביטחון הישראלית בונה תכניות עבודה רב-שנתיות מדי פעם בפעם. זאת ועוד, משקים פנימיים רבים במערכת הביטחון פועלים במסגרות זמן רב-שנתיות, בעיקר בכל הנוגע למסלולי הכשרה, לאפשרויות רכש, לפיתוח וכדומה. המדיניות התקציבית אמורה אפוא להתאים את עצמה למציאות זו. תכניות תקצוב רב-שנתיות במערכת הביטחון הוכנו והופעלו בכמה הזדמנויות בשנים האחרונות, אולם קשה לומר שהשיטה – שיישומה נתקל בקשיים רבים – הוטמעה בכלל המערכת. לכישלון זה גורמים מתודולוגיים וארגוניים, אבל אפשר לקבוע במידה רבה של ודאות שהיעדר מסגרת תקציבית כוללת רב-שנתית הוא בגדר חלל שיש למלא אותו בהקדם האפשרי, לקראת בניית תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון בכללותה.

מסגרת תקציבית רב-שנתית אינה אלא פלטפורמה הכרחית לתכנון רב-שנתי ארוך טווח. ארגון הנדרש לעמוד במגבלות קשיחות ועם זאת כופה על עצמו גמישות מסוימת מחויב לקדם את פני הבאות. ראוי שהמסגרת תהיה חסינה אף בפני אירועים ביטחוניים מסדר גודל קטן ובינוני. היקף הניידות התקציבית יצומצם, ותהליכי חשיבה ארגוניים יתמקדו בהתאמות התכנית הרב-שנתית, בנגזרותיה ובאופן יישומן על יחידות המערכת. המסגרת הרב-שנתית תוכל לצמצם את גורם הסיכון הגבוה, הבלתי נפרד, בהתמודדות עם איומים ביטחוניים. נוסף על כך שיטה זו תעניק למקבלי ההחלטות מסגרת מתודולוגית שתאפשר להם להכריע בשאלות מרכזיות וסבוכות

שכיום אין להם יכולת פוליטית לפתור אותן. הצוות המליץ על מסגרת של חמש שנים, אולם נראה שרצוי לשקול שוב את הטווח המיטבי.

רפורמה נוספת הנדרשת בתקציב הביטחון עוסקת במתודולוגיה לבנייתו. לפי שעה אין תהליך מסודר המאפשר לדרג המדיני של מקבלי ההחלטות ליצור סדר עדיפויות ברור ולגזור ממנו את המשמעויות התקציביות. כך נמנעת למעשה מראשי המדינה האפשרות לממש את חובתם, והממונים אינם מממשים את סמכותם הנדרשת, אלא היא מופעלת על ידי גורמים אחרים. עלינו ליצור אפוא מנגנון המאפשר לדרג הבכיר לשקול את השיקולים הנכונים ולתת ביטוי לראייה מדינית וכלכלית כוללת. רבות נכתב על המועצה לביטחון לאומי בתור הגוף שיעניק שירותי מטה מסודרים לממשלה ולעומד בראשה. גוף זה יפעל על בסיס מסד נתונים מעמיק ויהיה האורגן האזרחי שיסייע בגיבוש מדיניות ביטחונית. בשלבים הראשונים של התהליך יהיה על מוסדות קהילית המודיעין להציג את תמונת האיומים לפני הממשלה, ובכלל זה שר האוצר ושר הביטחון. לאחר מכן יגדיר ראש הממשלה את המטרות ואת היעדים הביטחוניים על סמך נתוני המודיעין ועל סמך התמונה המקורית הכלכלית שיציגו בכירי משרד האוצר. לאחר קבלת המידע יגבש משרד הביטחון כמה חלופות למענה על האיומים הביטחוניים בהתאם להנחיות ראש הממשלה ויצגם באופן מטריציוני, בכלל זה ניתוחי רגישויות. בשלבים האחרונים תבחר הממשלה את החלופה המועדפת בעיניה, ולאחר אישור השרים תועבר תכנית התקציב לבחינת הוועדה המשותפת בכנסת.

על מנת לממש את המתודולוגיה האמורה נדרשת רמת תיאום גבוהה בין שני השחקנים המרכזיים בתהליך התקצוב – משרד הביטחון ומשרד האוצר. דומה שאם יוסכם על כללים ברורים ושקופים, יצא המשק בכללותו נשכר משיתוף הפעולה בין שני המשרדים הללו. יעילות רבה תושג מרגע שרמת החיכוך ביניהם תרד במידה ניכרת.

ההיקף העצום של תקציב הביטחון מחייב בחינה מדוקדקת של הליכי קביעת מסגרותיו. הצוות בחר להתמקד בשני נושאים חשובים – מסגרת תקציבית רב-שנתית ומתודולוגיה ברורה המאפשרת לדרג המדיני להכריע הכרעות מושכלות בשאלות הקשות שהדיון התקציבי מעלה. אף על פי שיש לבחון את הצורך במסגרת רב-שנתית לכלל תקציב המדינה, לא דן הצוות בשאלה זו, וראוי שבעתיד היא תיבחן ביתר עיון.

חלק ראשון

המתודולוגיה לקביעת תקציב הביטחון

מושב החורף של פורום קיסריה ה-15 הוקדש לדיון ברפורמה בתקציב הביטחון. רפורמה כזאת נדרשת כדי לגבש ולבנות תקציב רב-שנתי ותהליך מובנה לאישור התכנית והתקציב הרב-שנתי על ידי הדרגים המתחייבים: ראש הממשלה, הממשלה, משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל. את התהליך המומלץ גיבש צוות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, והחברים בו היו חיים אורון, אילן בירן, הראל בלינדה, אבשלום וילן, עמוס ירון, אמנון נויבך ואמיר שהם. כן השתתפו בעבודת הצוות דוד בועז ואשר טישלר.¹

רקע כללי

הצורך ברפורמה בתקציב הביטחון קיים שנים רבות, ומלחמת לבנון השנייה הביאה את הדרג המדיני ואת הדרג הביטחוני לידי הכרה משותפת בחיוניות לעשות רפורמה כזאת בתהליכי אישור התכניות ותקצובן הנכון. ההיסטוריה של תקציב הביטחון מלמדת שהתכניות הרב-שנתיות בדור האחרון חדלו להיות תקפות לאחר שנה או שנתיים מעת אישורן, ואבד האמון ביכולת המעשית של מערכת הביטחון לתכנן אותן. הסיבות לאי-מימוש התכניות הרב-שנתיות מורכבות, והן כוללות שינויים מהותיים בהיקף המקורות והיעדר הסכמה ושיתוף פעולה בין משרד הביטחון למשרד האוצר באשר לקביעת המקורות לתקציב רב-שנתי. התפניות הביטחוניות המהותיות שבאו לידי ביטוי במלחמת שלום הגליל, בהתקוממות הפלסטינית הראשונה, במלחמת הטרור והקמת הגדר ובמלחמת לבנון השנייה בצפון תרמו גם הן לחוסר היכולת של המערכת הביטחונית לתכנן את פעולותיה באופן מסודר לטווח הארוך.

כידוע, הקבינט, או הממשלה, אינם שותפים מלאים בגיבוש תכנית התקציב, והם אינם מאשרים את סדר הכוחות ואת כשירותם. הקבינט אף אינו שותף מלא לתכניות האופרטיביות המרכזיות ולהיבטים המדיניים של מהותן. להערכתנו, איחודן של האחריות והסמכות הביטחונית בישראל מחייב דיונים ואישור מלא ורשמי לתכניות ולסיכונים בהגדרת סדרי העדיפויות של תקציב הביטחון.

1 בעת גיבוש ההמלצות עמד לנגד עיניהם של חברי הצוות מסמך (פנימי) שהכין בשנת 2004 צוות אחר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, בראשות עו"ד דן מרידור, וכותרתו: **הליכי קבלת החלטות בקשר לתקציב הביטחון של מדינת ישראל** (ינואר 2004).

בהיעדר תכנית מאושרת רב־שנתית משתנה התקציב השנתי לעתים קרובות במהלך שנת העבודה, תכנונו נעשה בגישת top down, ולא מתבצעת איטרציה. לעומת זאת בגישת bottom up נדרשת איטרציה (או כמה איטרציות) לשם התיקוף של גודל סדר הכוחות וכשירותו, בכלל זה הערכת הסיכונים הנדרשים בגין ההתכנסות של מערכת הביטחון לגודל התקציב שנקבע במשרד האוצר ואושר בממשלה.

יש לציין שכיום אין בנמצא מודלים כלכליים מוסכמים המוצגים לפני מקבלי ההחלטות ומאפשרים את ההלימה הנדרשת בין סדר הכוחות לתקציב הביטחון, ואין גם דיון חיוני על החלופות ועל בחירתן. יתר על כן, ניתוחי הרגישות הנעשים בתגובה לתוספת תקציב או לגריעה ממנו אינם בהירים למקבלי ההחלטות. בהקשר זה יצוין כי אפשר להעריך את איכות הכוח הצבאי ואת כשירותו, לפחות באופן מופשט, כמכפלה של ארבעת גורמי היסוד האלה: רמת ההכשרה של המפקדים והלוחמים; איכות מערכות הלחימה; רמת האימונים; אורך הנשימה הלוגיסטי במונחי מצאי תחמושת וחלפים ויכולת החזרה לכשירות של מערכות הלחימה. כל פגיעה של ממש, למשל במערכת האימונים או בהכשרת המפקדים, תפגע קשות ביכולת המבצעית הכוללת של המערכת הביטחונית.

בשנים האחרונות פעלו בישראל כמה ועדות בנושאי היסוד הביטחוניים והנורמטיביים־ערכיים, למשל: הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל (בראשות עו"ד דן מרידור); הוועדה לקביעת מודל מילואים חדש (בראשות פרופ' אבישי ברוורמן); הוועדה לקיצור שירות החובה (בראשות פרופ' אבי בן בסט); הוועדה לכינון שירות לאומי־אזרחי בישראל (בראשות אלוף [מיל'] דוד עברי). נדרשת אינטגרציה מלאה בין מסקנות הוועדות לבין תפיסה נורמטיבית שלמה כדי ליישב ניגודים וסתירות הדדיות.

הצוות להצעת הרפורמה בתקציב הביטחון בחר להתמקד בשני נושאים משלימים: בניית מסגרת רב־שנתית לתקציב הביטחון והצעת תהליך מתאים לגיבוש התכנית הרב־שנתית ודרכי אישורה. יש להניח כי בעתיד תעלה גם השאלה של הצורך והמשמעות של תקציב רב־שנתי במשרדי הממשלה האחרים, אולם לא זו מסגרת הדיון והמנדט של הצוות.

הנחות היסוד לרפורמה בעיצוב תקציב הביטחון

המתודולוגיה החדשה בעיצוב תקציב הביטחון גובשה על בסיס תשע הנחות יסוד. הנחות אלה צריכות לשמש מצע לתהליך התקצוב הרצוי. חלקן יידון במסמך זה, וחלקן ראוי שיידון לעומק במסגרות נפרדות.

להלן תשע הנחות היסוד העיקריות:

1. החלטת ממשלה בדבר הנהגת **תכנית רב-שנתית** לתקציב הביטחון אגב התוויית תהליך מובנה להכנתה ולאישורה.²
2. **שיתוף פעולה מלא** ויעיל בגיבוש התכנית הרב-שנתית בין משרד האוצר, משרד הביטחון והמועצה לביטחון לאומי.
3. הסמכת **המועצה לביטחון לאומי** לגוף מטה המתאם מטעם ראש הממשלה והקבינט את תהליך תקצוב הביטחון ואת היצירה של מסד נתונים איכותי לקבלת החלטות נכונות.
4. הקמת **מטה משותף לניתוח ובניית מסד נתונים** מוסכם והקמת צוות מקצועי להערכת העלות של רכיבי סדר הכוחות. את המטה ואת הצוות יקימו ראש המועצה לביטחון לאומי, מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד הביטחון. צוות זה יבנה ויתחזק מודלים מוסכמים ומסד נתונים שיאפשרו בחינת חלופות ושקיפות של העלויות לבניין הכוח, האימונים והשמירה על כשירות מתאימה, לרבות בביטחון שוטף ובפעילות שוטפת אחרת. המודלים – שיהיו מוסכמים על משרד הביטחון, על משרד האוצר ועל המועצה לביטחון לאומי – יאפשרו תיקוף של הערכת העלויות של מערכת הביטחון בגישת bottom up ותמחיר ראלי כולל לבניין חלופות מתאימות, לרבות יישום גישת עלות חיי המחזור (LCC).
5. המסגרת הרב-שנתית לתקציב מחייבת **כללים בהירים להעברות תקציב** בין סעיפיו ולקביעת גובה **הרזרבה** בתקציב הביטחון. הנהלים ייקבעו בהתחשב בגמישות הנדרשת בהפעלת התקציב וגם בראיית צורכי הפיקוח והבקרה על ביצוע התקציב.
6. אינטגרציה של ההחלטות הנורמטיביות באשר **למודל הרצוי של היקף שירות החובה והמילואים**, בהתבסס על מסקנות הוועדות שעסקו בעניין זה, והתאמתן לצרכים הראליים שייקבעו במסגרת הרב-שנתית.³
7. קיומם של **כלים לניהול השימושים, לבקרה ולשליטה** מתוך שקיפות מלאה בין משרד הביטחון ומשרד האוצר לבין המועצה לביטחון לאומי.

2 ועדת ברודט לתקציב הביטחון 2008-2010 היא התחלה ראויה.

3 החלטות מחייבות ראייה מערכתית של דפוסי צה"ל כצבא העם (צבא שכולם משרתים בו), לרבות משך השירות הסדיר במשולב עם משך השירות במילואים, שהרי שניהם יחד הם סך המקורות לביטחון שוטף ולאיימונים.

8. קביעה של יעדי התייעלות כמותיים בהוצאות מערכת הביטחון, לרבות שינויים מבניים, כגון בחינת נושאים ותחומים למיקור חוץ, סדר כוחות ייעודי לביטחון שוטף (על ידי צה"ל או משמר הגבול), צמצום תקורות ומטות.
9. התקציב הרב-שנתי יכלול **סעיפי משנה עיקריים**, ואלה יתוקצבו ויאושרו בנפרד כמסגרות קשיחות על מנת לאפשר בקרה יעילה ופיקוח מתאים.

המתודולוגיה הרצויה: תהליך התקצוב המוצע

גודלו המיטבי של תקציב הביטחון תלוי במשאבים הכלכליים של המשק, בצרכיו החברתיים והכלכליים ובפעילות של אויביה הפוטנציאליים של ישראל. תהליך קביעת תקציב הביטחון צריך להיות סדור ומוגדר במדויק, והדבר מחייב שיתוף פעולה הדוק ושקיפות מתאימה בין כלל הגורמים הרלוונטיים, כגון גורמי המטה במשרדי ראש הממשלה, האוצר והביטחון ובמועצה לביטחון לאומי.

התהליך יושתת על ששת השלבים האלה:

1. **שלב המודיעין**. הערכת האיומים וניתוחם לתמונה רב-שנתית על ידי ראשי קהילת המודיעין; דיון בהשתתפות הגורמים: ראש הממשלה, הקבינט, משרדי אוצר, משרד הביטחון וצה"ל.
2. **השלב המכוון לתקציב הביטחון**.⁴ שר הביטחון יגדיר את המטרות ואת היעדים הביטחוניים של מדינת ישראל; שר האוצר יציג את המקורות המקרו-כלכליים; המועצה לביטחון לאומי תכין את המסמך המרכז לאישור ראש הממשלה; יתקיים דיון משותף להנחיות ולהבהרות בהשתתפות ראש הממשלה, הקבינט, משרד האוצר, משרד הביטחון, המוסד, שב"כ והמשטרה; יינתנו סיכום והנחיות של ראש הממשלה.
3. **שלב האוצר**. תחזית רב-שנתית של המקורות הזמינים לתקציב הביטחון (תחזית מפורטת לחמש שנים ומתאר אסטרטגי כללי לטווח של עשר שנים); דיון בהשתתפות הגורמים: ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הביטחון וצה"ל, וכן ראש המועצה לביטחון לאומי; גיבוש הנחיות להמשך התהליך; סיכום ראש הממשלה והנחיותיו להמשך התהליך.

4 בהינתן הכרעה באשר ליתר סעיפי התקציב.

4. **שלב הביטחון.** מדובר בתכנית הרב-שנתית המוצעת כמענה לתמונת האיומים. שר הביטחון, הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד יציגו את תכניתם המתכנסת למסגרת המקורות שסוכמה, לרבות שתיים-שלוש חלופות אפשריות. המענה הביטחוני יכלול את המענה המבצעי המשוקלל בהגדרות 'נורמטיביות' (מענה מלא / סביר / חלקי / לא מספק) לתמונת האיומים ותרחישי הייחוס השונים (מלחמה וביטחון שוטף). ראוי להוסיף ולהציג תכנית מוגברת בתוספת תקציבית של 2%-3%. לחלופין יש להציג את הקטנת התכנית בערך שווה בשביל ניתוח רגישות והבנה של השפעת השינויים הצפויים. בתום שלב זה ייערך דיון בהשתתפות הגורמים: ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד הביטחון, צה"ל, המוסד ושב"כ. את הדיון יסכם ראש הממשלה.
- הערה:** סביר להניח שבמושב הביטחון יבוצעו שניים-שלושה סבבים של דיונים לבחירת החלופה המועדפת.
5. **שלב הממשלה / קבינט.** הצגת התכנית ואישורה על ידי מערכת הביטחון לפני הממשלה; דיון בהשתתפות הגורמים: ראש הממשלה, השרים, משרד האוצר, משרד הביטחון, צה"ל, המוסד ושב"כ; אישור הממשלה והנחיות ראש הממשלה.
6. **שלב הכנסת / הוועדה המשותפת.** הצגת התכנית הרב-שנתית לפני חברי הוועדה; אישור הוועדה והכנסת.

חלק שני

רפורמה בתקציב הביטחון

אילן בירן, אשר טישלר

* אלוף (מיל") אילן בירן היה מנכ"ל משרד הביטחון. פרופ' אשר טישלר מרצה בפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב.

הקדמה

מטרת מסמך זה להציע תהליכי קבלת החלטות שיבטיחו שתקציב הביטחון הישראלי יהיה בגודל הנכון, התפלגותו לרכיבי ההוצאה תהיה התפלגות מושכלת, ודרך ההחלטה עליו תשאיר בידי משרד האוצר את הגמישות התקציבית הנדרשת וגם תאפשר למשרד הביטחון לפעול זמן ממושך ביעילות.

תקציב הביטחון בישראל הוא אחד הרכיבים הגדולים ביותר בתקציב המדינה, וחלקו בתוצר הישראלי גבוה במידה רבה מזה שבכל שאר המדינות המפותחות.⁵ בפועל נקבע גודלו של תקציב הביטחון לשנה אחת בלבד בתהליך של התמודדות בין משרד האוצר לבין משרד הביטחון, והבסיס לדין הוא תקציב השנה החולפת.⁶ למעשה משרד האוצר קובע את גודל תקציב הביטחון, ואילו עיקר ההחלטה על התפלגות תקציב הביטחון בין רכיבי הביטחון נתונה בידי משרד הביטחון.⁷

מטרת משרד האוצר לקבוע תקציב שיתאים לכלל היעדים של מדינת ישראל – הכלכליים, החברתיים והביטחוניים – ואילו מטרת משרד הביטחון לשמור על רמת ביטחון גבוהה ככל האפשר, מתוך התייחסות מתאימה ליריביה הפוטנציאליים של המדינה. ממילא אין הסכמה בין שני הגופים האלה על גודלו המיטבי (ואף על הרכבו הנכון) של תקציב הביטחון, והוא נקבע בתהליך הנתון ללחצים פוליטיים ואחרים, ולעתים אף בלי קשר הדוק לצורכי הביטחון של המדינה.

הקושי העיקרי בקביעת תקציב הביטחון נובע מכך שקשה למדוד, ולעתים אף להגדיר, את התפוקה הביטחונית, ולכן קשה לתמחר את התקציב הזה במונחי עלות אלטרנטיבית. הערה זו נכונה גם בנוגע למשרדים אחרים, כגון משרד החינוך או משרד הבריאות. הייחודיות של תקציב משרד הביטחון נובעת משלוש עובדות עיקריות:

1. קשה לקשר בין היכולת ורמת המוכנות המבצעיות לבין ההוצאה הכספית ויצירת היכולת והמוכנות המבצעיות המתאימות.

5 ראו SIPRI, שנים שונות.

6 תקציב המדינה הוא חד־שנתי. ישנו גם תכנון רב־שנתי לא רשמי ולא מחייב ברמת המשרדים, אולם הוא אינו זוכה לתמיכה של משרד האוצר או של ממשלת ישראל. יש גם חשיבה מסוימת לטווח הבינוני ולטווח הארוך גם ברמת הממשלה, אולם חשיבה זו איננה נתמכת על ידי תכנון או על ידי התחייבות ארוכת טווח (ראו בן בסט ודהן, 2006).

7 ראו הדין בנושא זה בדוח ועדת המשאבים, אצל בועז ואחי, 1998.

2. ההרתעה (מניעת מלחמה) היא החלק החשוב ביותר של הפעילות הביטחונית. קיום הרתעה מחייב להחזיק מלאים גדולים ויקרים וליישם מערך אימונים אינטנסיבי. הצלחת ההרתעה עלולה ליצור את הרושם שהמערכת הביטחונית מבזבזת משאבים יקרים, כלומר איננה משתמשת במלאים הגורמים להרתעה. קשה להעריך מהו התקציב הדרוש כדי לשמור על הרתעה מספקת.
3. בניגוד למערכות אחרות, כגון חינוך ובריאות, שעיקר פעילותן רצוף לאורך זמן, מוכנות מערכת הביטחון נבחנת לעתים רחוקות יחסית (בכל כמה שנים), האירועים – המלחמות – אינטנסיביים מאוד ושונים מאוד זה מזה, וקשה מאוד ללמוד מהעבר מתי תתרחש וכיצד תיראה 'הבחינה הבאה' של המערכת.

בחלק זה שני פרקליבה. הפרק הראשון מתמקד בשיטות התקצוב הרצויות – top down לעומת bottom up – ומרחיב בסוגיות של הדרכים ליישומן בתהליך התקצוב הרצוי בישראל. הפרק השני עוסק בנחיצותה של מסגרת רב-שנתית לתקציב הביטחון.

א. שיטות תקצוב

1. התפתחות תקציב הביטחון: רקע

גודלו הראלי של תקציב הביטחון בישראל קבוע, פחות או יותר, מאז 1985.⁸ עמדת משרד האוצר היא שתקציב זה אמור להישאר קבוע בערכים ראליים גם בעתיד, ושיש אף לצמצמו בהדרגה אם תצליח מערכת הביטחון להתייעל.⁹ ברור, לכן, שחלקו של תקציב הביטחון בתוצר הולך ופוחת, הואיל והתוצר הגולמי הראלי של ישראל גדל בקצב של למעלה מ-4% לשנה בתקופה שבין 1985 ל-2007. קשה להעריך היום אם גודלו הראלי של תקציב הביטחון בשנת 1985 היה סביר, נמוך מן הרצוי או גבוה מהרצוי. הערכה כזאת מחייבת, בין היתר, להביא בחשבון את סדר הכוחות של צה"ל בשנת 1985, את האיומים מצד אויביה הפוטנציאליים של ישראל באותה עת ואת מידת החשיבות (התועלת) שהייתה בעיני תושבי ישראל

8 ערכו הראלי של תקציב הביטחון בשנת 1985 היה נמוך מזה שבשנת 1980 ונמוך במידה רבה מזה שבאמצע שנות השבעים.

9 ראו מרידור, 2006.

באותן שנים למוצרים ולשירותים אחרים יחסית למידת החשיבות של שירותי הביטחון. בעשר השנים האחרונות נקבע תקציב הביטחון בכל שנה על פי גודלו בשנה הקודמת (נעשו בו תיקונים קלים שנבעו מהתרחשויות קצרות טווח, ביטחוניות, כלכליות ואחרות), וחסרו הערכה מושכלת או דיון רציני על גודלו הרצוי של תקציב זה לאורך זמן.

גודלו המיטבי של תקציב הביטחון צריך להיקבע, לדוגמה, כך שתוחלת ההוצאה לביטחון תהיה שווה לתוחלת ערך אבדן חיי האדם בתוספת תוחלת הנזקים הכלכליים, החברתיים והפסיכולוגיים העלולים להיגרם ממלחמות שמערכת הביטחון מונעת על ידי הרתעה, בתוספת החיסכון בתוחלת ערך אבדן חיי האדם והנזקים הכלכליים, החברתיים והפסיכולוגיים העלולים להיגרם במלחמות שלא יהיה אפשר למנוע אותן מכל מיני סיבות ושינוהלו היטב על ידי מערכת הביטחון. לפיכך תקצוב נכון של מערכת הביטחון מחייב להעריך את גודלו הרצוי של תקציב הביטחון בתקופה זו ולהתוות את הדרך לשנותו לאורך זמן. באופן כללי ביטחון – אישי ולאומי – הוא מוצר נורמלי. כלומר, צמיחה של התוצר לנפש גורמת לעלייה בביקוש לשירותי ביטחון וגם לרוב המוצרים והשירותים האחרים שאנו צורכים. לכן יש למצוא דרך תקצוב הגיונית שתאפשר למערכת הביטחון לתקצב בתבונה את הוצאותיה לאורך זמן ולמשרד האוצר לפקח באופן מושכל על תקציב הביטחון ולנהל את סך תקציב המדינה בצורה גמישה, אגב התייחסות לצרכיה האחרים – החברתיים והכלכליים – של מדינת ישראל.

2. הצעת השיטה ודרך פעולה אחודה

שתי הגישות העיקריות להערכת גודלו של תקציב הביטחון המיטבי של מדינה דמוקרטית הן גישת top down וגישת bottom up. הגישה הראשונה מניחה שהתפלגות תקציב המדינה בין ההוצאה הביטחונית להוצאה האזרחית בעבר הייתה, בקירוב, מיטבית, ולכן אפשר להשתמש בנתוני התקציב בעבר כדי לאמוד את החלוקה המיטבית של תקציב המדינה בהווה ובעתיד.¹⁰ גישה זו מתאימה לשימוש במדינה הנמצאת במרוץ חימוש יציב למדי, כלומר כאשר האיומים על המדינה משתנים לאט וברציפות, השינויים בטכנולוגיות הביטחוניות הרלוונטיות (לפחות במדינה שאנו מנתחים) אינם מהירים, ומלחמות מהותיות הן נדירות ביותר. הגישה השנייה, גישת bottom up, מניחה שאפשר להעריך, בקירוב,

10 ראו למשל Kagan, Tishler, and Weiss, 2006.

מהו הכוח הצבאי הנדרש (סדר הכוחות ודרכי הפעלתו) כדי לתת מענה מתאים לאיומים הרלוונטיים למדינה. גישה זו מתאימה למדינה הנמצאת במרוץ חימוש שמתחוללים בו שינויים מהירים יחסית, ולכן ההיקף והמבנה של תקציב הביטחון בעבר הקרוב אינם ההיקף והמבנה המיטביים היום, האיומים על המדינה הם ממגוון סוגים ומשתנים במהירות כאשר קורים שינויים חדים בתהליכים הגאו-פוליטיים הרלוונטיים, השינויים בטכנולוגיות הביטחוניות הרלוונטיות למדינה ולאויביה הפוטנציאליים הם מהירים, והסיכון לפריצת מלחמה איננו זניח.¹¹

גישת top down – שבבסיסה מונחת ההנחה שניהול תקציב הביטחון דומה לניהול תקציבי הרשויות המקומיות ולניהול תקציב משרד החינוך או משרד התחבורה – איננה מחייבת ידע ביטחוני מהותי ואיננה מתייחסת למרוץ החימוש בין המדינה לאויביה הפוטנציאליים.¹² גישה זו עקיבה עם תפיסת התקצוב הריכוזית של משרד אוצר ריכוזי וחזק הקובע כמעט לבדו את גודל תקציב המדינה והתפלגותו בין צורכי המדינה.¹³ לעומת זאת גישת bottom up מחייבת ידע מקצועי רב ומערכת פיקוח ובקרה מהותית ומקצועית ואיננה מובנת למשרד אוצר ריכוזי (שאיננו מקצוען בתחום הביטחון).

בטרם נתאר את העקרונות של גישת bottom up במערכת צבאית, חשוב להדגיש שתקצוב נכון, בשתי הגישות שהזכרנו כאן, מחייב התייחסות מתאימה לטווח הארוך, במיוחד בתחומים שיש בהם: (א) שינויים מהותיים, לא בהכרח חדגוניים, לאורך זמן (כמו בתחום הביטחון ובתחום התשתיות הטכנולוגיות); (ב) מוצרים שעלותם גבוהה מאוד והשימוש בהם מצריך זמן רב (כבישים גדולים, רכבות, כמויות גדולות של מערכות נשק מהותיות); (ג) כוח אדם מקצועי ששינוי מהותי שלו איננו יכול להתבצע בזמן קצר.¹⁴

11 Setter and Tishler (2006) מפתחים ומשווים מודלים של תכנון מערכות מחקר ופיתוח חדשניות במודל חד-תקופתי ובמודל דינמי רב-תקופתי. המחברים כותבים באילו תנאים תוצאות תכנון חד-תקופתי שונות מתוצאות תכנון דינמי רב-תקופתי. Tishler (2006) משווה בין ישראל לסוריה מבחינת תכנון ותקצוב מערכות נשק בטווח הקצר ובטווח הארוך במסגרת מרוץ החימוש ומראה שיש הבדל מהותי בתוצאות בין תכנון רציונלי (ארוך טווח) לתכנון מיופי (mayopic; קצר טווח).

12 כלומר, היא איננה מתייחסת לשינויים אקסוגניים, אפילו הם מהותיים, בפוליטיקה האזורית והעולמית.

13 ראו בן בסט ודהן, 2006.

14 במגזר העסקי מקובל ואפשרי שמקצוען, או מנהל, מתחום המזון ישמש בתפקיד דומה בחברת נדל"ן או בחברת טכנולוגיה עילית. שינוי זה מחייב התאמה קצרה

הדוגמה ההיפותטית הבאה מתייחסת למערך נושאי הגייסות המשוריינים (נגמ"שים) של צבא ארצות הברית וממחישה את חשיבות התקצוב לטווח ארוך (תקצוב רב-שנתי) של כלל המערכת הביטחונית, בכלל זה שימוש מושכל בכללים החשבונאיים המקובלים בכל ארגון רציני במגזר העסקי.¹⁵ עד לפני כשלושים או ארבעים שנה היה הנשק האישי נגד טנקים מועט ופרימיטיבי למדי, וחלק ניכר מאזורי הלחימה הפוטנציאליים של צבא ארצות הברית היו בשטחים פתוחים או מישוריים. עקב כך רכש צבא זה, כמו צבאות מערביים מודרניים אחרים, מספר רב של נגמ"שים¹⁶ ופיתח תורת לחימה המחייבת לחימה משולבת של רגלים ושריון באזורים שיש בהם מכשולים רבים (לרבות נשק אישי נגד טנקים) או בשטחים בנויים.¹⁷

המלחמה בעיראק בשנת 2003 הוכיחה בבירור שרוב הנגמ"שים הקיימים היום, ובייחוד הנגמ"שים הישנים מסוג M-113, אינם מתאימים להובלת חיילי חיל רגלים באזורי לחימה רוויי נשק נגד טנקים,¹⁸ ולכן יש לחפש פתרון אחר ללחימה משולבת של טנקים ורגלים. עלות נגמ"ש חדש, מהדור הנוכחי, היא גבוהה מאוד, בין 2 ל-4 מיליון דולר. כדי לאפשר לדיוויזיה ממוכנת אמריקנית אחת – הכוללת שתי חטיבות רגלים ומערכים נוספים המשתמשים בנגמ"שים לכל מיני צרכים – לממש את תורת הלחימה שלה בעיראק, על צבא ארצות הברית לרכוש 300-400 נגמ"שים חדשים. כלומר, כדי שצבא ארצות הברית יתחזק עשר דיוויזיות ממוכנות, עליו לרכוש כ-3,500 נגמ"שים חדשים בעלות של כ-7-14 מיליארד דולר! כאשר הרמטכ"ל האמריקני צריך להחליט אם להוציא סכום זה בשנת התקציב הנוכחית הוא בודק, כמו כל כלכלן טוב, את העלות האלטרנטיבית של רכש כזה. הרמטכ"ל מגלה שצבא ארצות הברית לא תכנן להוציא כסף לשיפוץ

יחסית. לא כך המצב בחלק ניכר של התפקידים הפיקודיים והמקצועיים בתחום הביטחון. לדוגמה, מפקד אוגדה חייב להיות קודם לכן מפקד חטיבה, ולפני כן מפקד גדוד, וכן הלאה. במילים אחרות, חלק מהותי מהצוות הפיקודי הבכיר של מערכת הביטחון חייב לבוא מתחום הביטחון.

15 נתונים על צבא ארצות הברית נמצאים בפרסומים רבים, בהם: DoD, 2004 ושנים נוספות; SIPRI, שנים שונות.

16 ראו פרסומים שנתיים של *IISS (Military Balance)* ושל *SIPRI*.

17 חלק הארי של שטחי הלחימה במדינות כמו אפגניסטן, עיראק, אירן, סוריה ולבנון שייך לקטגוריה זו.

18 מסקנה זו ידועה כבר זמן רב למפקדי הצבא האמריקני, וגם למפקדי צבאות מערביים אחרים.

הנגמ"שים הישנים שלו (שרובם בני 30 או 40 שנים) בשנה הקרובה (וגם לא בשנתיים הבאות). כלומר, **על הנייר, העלות האלטרנטיבית** לרכישת נגמ"שים חדשים היא **אפס**. ממילא הרמטכ"ל האמריקני יחליט שלא לרכוש נגמ"שים חדשים גם בשנה הקרובה (להערכת הרמטכ"ל האמריקני, המלאי הקיים של הנגמ"שים ייתן לו מענה מספיק בשנה הקרובה, בייחוד אם ההסתברות למלחמה כוללת שתחייב פעילות של כל עשר הדיוויזיות הממוכנות שלו בשנה זו בעת ובעונה אחת היא נמוכה). סביר שהחלטה כזו תחזור על עצמה גם בשנה הבאה. כמובן, בתוך שנים מספר מוצא הרמטכ"ל האמריקני שמערך הנגמ"שים שלו נמצא במשבר קשה – יש לו אלפי נגמ"שים שאינם מתאימים ללחימה מודרנית, עלות השיפוץ שלהם היא עצומה, התאמתם ללחימה מודרנית לאחר שיפוץ תהיה חלקית בלבד, ועלות רכישה של מערך נגמ"שים חדש היא גדולה עוד יותר. מכאן שלמעשה צבא ארצות הברית איננו ערוך היום למלחמה כוללת ביבשה ולא יהיה ערוך למלחמה כזו גם בעתיד הנראה לעין.¹⁹ מאחר שתקציב הביטחון האמריקני 'לחוץ' מאוד, כפי שקורה גם בישראל בעשר השנים האחרונות, תמיד יש צורך בפעילות מבצעית שבטווח הקצר נראית לציבור ולמקבלי ההחלטות חשובה מההוצאה השנתית (הגדולה) הנדרשת להחזיק מערך נגמ"שים מאוזן, בייחוד אם ההסתברות למלחמה כוללת, המחייבת הפעלה של כלל הכוח הממוכן, היא נמוכה. כמובן, בטווח הארוך יותר, על פני עשר עד עשרים שנה, תוחלת החשיבות של אותה הפעילות המבצעית בטווח הקצר (בשנה מסוימת) תהיה בדרך כלל נמוכה במידה רבה מתוחלת החשיבות של החזקת מערך נגמ"שים מאוזן. מימוש התועלת שבמערך כזה בא לידי ביטוי במלחמה מהותית המתרחשת פעם בעשר או בעשרים שנה או, בעיקר, במניעה (על ידי הרתעה) של מלחמה כזו.²⁰

מהו הלך שיש ללמוד מהדוגמה על מערך הנגמ"שים האמריקני? ראשית, הפתרון הנכון לתקצוב של מערך הנגמ"שים האמריקני הוא על ידי תקצוב רב-שנתי, שבו, **בכל שנה**, שומרים על מערך נגמ"שים מאוזן

19 כמובן, צבא זה יכול לנהל לחימה מוגבלת באמצעות מספר מצומצם של נגמ"שים מודרניים שברשותו ועל ידי שימוש בתחליפים, כגון מסוקים ומספר רב יותר של טנקים. פעילות חליפית כזו איננה אפשרית, ובוודאי איננה יעילה במלחמה מהותית או במערכה צבאית כוללת בשתי חזיתות גדולות (ראו QDR, 2006).

20 נראה שהנזקים הפיזיים והפסיכולוגיים הנגרמים ממלחמה עולים בקצב הולך וגובר כאשר עצומות המלחמה גוברות. הסיבה לכך היא שבמלחמות בעלות עצמות גדולות יותר מופעל נשק מהותי יותר, והוא מסב נזק רב יותר.

על ידי רכישת מעט נגמ"שים מודרניים (כ-3% מסך הנגמ"שים הנדרש במערכה צבאית כוללת), גריעת פחת מתאים (הוצאת הנגמ"שים הישנים ביותר מהשירות, בסדר גודל של כ-3% ממלאי הנגמ"שים הקיים) ושיפוץ חלקי בלבד של שיעור קטן מהנגמ"שים בני 15-20 שנה. כמובן, פעילות כזו דורשת תכנון ארוך טווח, משמעת תקציבית לטווח ארוך ותקציב רב-שנתי. שנית, הפתרון המוצע מאפשר שינוי נכון ורצוף במבנה ובאיכות של מערך הנגמ"שים ובמספר הנגמ"שים הרצוי אם קורה שינוי מהותי בטכנולוגיית הלחימה או במצב הגאופוליטי הרלוונטי. שלישית, הדוגמה של משק הנגמ"שים האמריקני ממחישה את הבעייתיות של תקצוב קצר טווח גם במערכים מהותיים אחרים – מערך הבינוי, מערך הרכב הכבד, מערך הציוד ההנדסי הכבד, מערך המטוסים (תובלה, מסוקים, ואפילו מטוסי קרב), מערך ספינות המלחמה, ועוד. לשון אחר, הדרך הנכונה לתחזק בצורה נאותה פלטפורמות יקרות ומערכים המשמשים את הצבא על פני זמן ממושך היא על ידי תקצוב מושכל לטווח הארוך, בכלל זה שימוש נכון בשיטות הפחת החשבונאיות המקובלות.

3. תיאור הגישה bottom up והחלופות המתאימות

גישת bottom up מעריכה את העלויות של קיום מאוזן של כמה חלופות של סדר הכוחות הנדרש כדי שהמדינה תוכל לספק לתושביה רמת ביטחון נאותה, בהוצאה נמוכה ככל האפשר, לאורך תקופת תכנון בת עשר עד עשרים שנה לפחות. מבחינה מעשית חישוב עלות זו נעשה על ידי הערכת סדר הכוחות הנדרש כדי לאפשר, בהסתברות גבוהה, את רמת הביטחון הנדרשת בתקופת התכנון ועל ידי הערכת עלויות הקיום של סדר כוחות זה.

צבא מודרני מורכב ממערכים (משקים) טבעיים אחדים – חיל האוויר, על הטייסות והכנפות שבו; חיל הים, על השיטות והבסיסים שבו; זרוע היבשה, על עוצבותיה הלוחמות. אפשר לבחון את המערכים בחתך הפריטים עצמם: צי המטוסים, מערך הטנקים, מערך הנשק נגד טנקים, מערך התותחים, מודיעין, משק הרכב, משק הבינוי, משק הרפואה, ועוד. פעילות הצבא נעשית בדרך כלל במסגרות המשלבות כמה משקים. לפיכך בגישת bottom up מעריכים קודם לכול את עלות הקיום **המאוזנת** של כל אחד מהמשקים בנפרד. לאחר מכן מוודאים ששילוב המשקים למערכת צבאית אחודה נעשה באופן **מאוזן**. כלומר, אורך הנשימה (זמן הפעולה הנדרש) של המשקים בעת מלחמה מהותית (ראו בהמשך כיצד מוגדר מונח

זה) אמור להיות שווה פחות או יותר, כדי למנוע, או לפחות לצמצם, צווארי בקבוק אם וכאשר תתחולל מלחמה כזו.

הגישה bottom up אמורה לאפשר לממשלת ישראל השוואה בין כמה חלופות של גודל ואיכות סדר הכוחות של מערכת הביטחון במשך תקופת התכנון ולהביא בחשבון את המשמעויות הביטחוניות הנגזרות מכל חלופה. לצורך בחינה ודיון ראלי מתאפשרת השוואת החלופות באמצעות לבני הבניין (bottom up) בתוך תקציב נתון, למשל הורדת עוצבה יבשתית ותוספת טייסת ולחלופין – הוספת לבנה חדשה, כגון לוויינות, על חשבון לבנים קיימות של סדר כוחות. בדרך זו מתאפשרים דיון וניתוח רגישות של שינוי הגודל של סדר הכוחות והרכבו בהתאם לשינוי בתקציב הביטחון.

לדוגמה, חלופה שעלותה x אמורה לספק רמת ביטחון סבירה כנגד המדינות הגובלות בישראל ובחזית הפלסטינית, רמת ביטחון חסרה (לחלוטין) מול אירן ורמת ביטחון חלקית בלבד כנגד פעילות אפשרית של אויבים פוטנציאליים במעגל השלישי של ישראל (להוציא אירן). לחלופין תספק חלופה זו רמת ביטחון חלקית כנגד האיום האירני, סבירה כנגד החזית הצפונית וחלקית בלבד כנגד יתר החזיתות. כמובן, על מערכת הביטחון לתת לממשלה הסבר ברור מהן המשמעויות של רמת ביטחון 'סבירה', 'חלקית' או 'חסרה' (לחלוטין) בכל חזית אפשרית. על מערכת הביטחון לתת לממשלת ישראל חלופות שעלותן נמוכה מ־ x וכאלה שעלותן גבוהה מ־ x . לוח 1 שלהלן מציג חלופות היפותטיות אפשריות.

לוח 1 הקשר בין עלות הביטחון לבין רמת הביטחון, חלופות אפשריות

חזית							חלופה	עלות
כל השאר	טרור עולמי	מצרים	אירן	סוריה	לבנון והחזבאללה	פלסטינים		
רמת הביטחון								
חלקית	חלקית	חלקית	חלקית	חלקית	חלקית	חלקית	1 - א	0.95x
חסרה	חלקית	חלקית	חסרה	חלקית	סבירה	סבירה	2 - א	0.95x
חלקית	חלקית	סבירה	חסרה	סבירה	סבירה	סבירה	1 - ב	x
חלקית	חלקית	חלקית	חלקית	חלקית	סבירה	חלקית	2 - ב	x
חלקית	סבירה	סבירה	חלקית	סבירה	סבירה	סבירה	1 - ג	1.05x
חלקית	סבירה	חלקית	סבירה	סבירה	חלקית	חלקית	2 - ג	1.05x

מבחינה מעשית יש בגישת bottom up שישה שלבים:

- i. יש להעריך תחילה את כל האיומים שישראל חשופה להם היום או עלולה להיות חשופה להם בתקופת התכנון (עשר עד עשרים שנה). הערכה זו משלבת מידע מודיעיני עם הבנת היכולת הצבאית, הכלכלית והחברתית הכללית של ישראל ושל אויביה הפוטנציאליים.
- ii. יש להעריך מהם הכוחות הנדרשים (גודל ואיכות סדר הכוחות) כדי להתמודד בהצלחה עם כל אחד מהאויבים הפוטנציאליים (ולכן, בהסתברות גבוהה, להרתיע אותו מפעילות עוינת מהותית כנגד ישראל) במשך כל תקופת התכנון. הערכה זו מחייבת הבנה של היכולת הצבאית, הכלכלית והחברתית, לאורך זמן, של היריב(ים), לרבות תגובות היריב(ים) להיערכות מערכת הביטחונית של ישראל. הערכה זו נעשית בידי הגוף המתכנן את סדר הכוחות של ישראל.
- iii. יש להעריך מהם הכוחות הנדרשים (גודל ואיכות סדר הכוחות) כדי להתמודד בהצלחה עם קואליציות רלוונטיות של אויביה הפוטנציאליים של ישראל (ולכן, בהסתברות גבוהה, להרתיע אותן מפעילות עוינת מהותית נגד ישראל) לאורך תקופת התכנון. הערכה זו מחייבת, בין היתר, הבנה של תגובות היריב(ים) להיערכות המערכת הביטחונית של ישראל. הערכה זו נעשית גם היא בידי הגוף המתכנן את סדר הכוחות של ישראל.

- iv. יש לאמוד, בכל תקופת התכנון, את העלות של קיום **מאוזן** של כל אחד מן המשקים (המערכים) המרכיבים את מערכת הביטחון, כך שמשק זה יעמוד בהצלחה בכל אחד מהאיומים האפשריים שאופיינו בסעיף i.
- v. יש לתקן את הערכת העלויות מסעיף iv ולאזן את סך המשקים כדי למנוע צווארי בקבוק במלחמה **המהותית ביותר** שמערכת הביטחון נדרשת לעמוד בה. עמידה זו אמורה להיות עקיבה ובעלת רמת ההצלחה הנדרשת על ידי הממשלה ממלחמה מסוג זה, עבור האפיונים שנעשו בסעיף ii.
- vi. יש להציג לממשלה את סדר הכוחות ואת העלויות, כפי שחושבו בסעיפים iii, iv, v עבור כמה חלופות אפשריות, כפי שמוצג בלוח 1 לעיל.

4. הדגמת הגישה bottom up למשק הטנקים

ניתוח הערכת העלות של מערך הטנקים יראה כיצד מחשבים את העלות של משק נתון כלשהו. כמובן יש לבדוק בהמשך (ראו סעיף v לעיל) שהשילוב של המשקים הנפרדים למערכים לוחמים (אוגדה, גיס, וכו'), טכנולוגיים או ארגוניים אחרים, נעשה בעקיבות.

נניח שמערך הטנקים הישראלי אמור לכלול, על פי סעיפים ii ו-iii לעיל, y טנקים, שכיום יש במערכת הביטחון z טנקים (ונניח, למען הפשטות, $z > y$) הנבדלים בשנת ייצורם ובאיכותם, ושארך החיים הממוצע של טנק חדש הוא כ-35 שנים (כלומר, אחזקת טנק בן למעלה מ-35 שנה ברמת מוכנות ואיכות סבירה היא יקרה מאוד ואיננה כדאית). נניח שהמתכנן הצבאי מעריך שערכם המבצעי של טנקים חדשים וכלל הטנקים שהם בני פחות מ-10 שנים הוא, בקירוב, שווה (אלה טנקים באיכות טובה), שערכם המבצעי של טנקים בני 11-20 הוא שווה (אלה טנקים באיכות בינונית), וערכם המבצעי של טנקים בני למעלה מ-20 שנה הוא, בקירוב, שווה (אלה טנקים באיכות נמוכה). כמובן, טנקים באיכות גבוהה עדיפים מטנקים באיכות בינונית, וטנקים באיכות בינונית עדיפים מטנקים באיכות נמוכה. אפשר להשתמש בכל סוגי הטנקים בכל מיני מטלות בתהליך הביטחון השוטף ובמלחמות מסוגים שונים (בכלל זה שימוש בטנקים באיכויות נבדלות באותה פעילות). לכל סוג טנק יש להחזיק מלאי תחמושת מתאים (מכל מיני סוגים). חלק מהטנקים, בכל רמת איכות, משמש לאימונים, חלק לביטחון שוטף, והיתר מאוחסנים במחסני חירום. מחירי טנקים חדשים,

מחירי החלפים, והמחירים של סוגי התחמושת הנישאים על הטנקים ידועים לכל אורך תקופת התכנון.²¹ נוסף על כך יש הערכה טובה של עלויות אחזקת הטנקים (דלק, תחזוקה שוטפת, חלפים, טיפולים ותיקונים תקופתיים), של עלויות התחמושות ושל רמות השימוש הממוצעות בתחמושות, באימונים, בביטחון השוטף ובמחסני החירום. באופן דומה אפשר להעריך את הכמות ואת המחיר של הציוד הנוסף (תאורה, אמצעי ראיית לילה, מכשירי קשר, מערכות בקרה, כלי נשק נוספים, כלי אחזקה) האמור להימצא על כל טנק מאיכות נתונה. מאחר שבתחילת תקופת התכנון ידוע גילו של כל טנק, ומאחר שאנו מעוניינים להגיע להתפלגות נתונה וידועה של גיל (איכויות) הטנקים, אפשר לגזור את מספר הטנקים החדשים שירכוש הצבא בכל שנה לאורך כל תקופת התכנון ואת המספר השנתי של הטנקים שיפלטו מסדר הכוחות או יעברו שיפוץ מתאים. אפשר גם לחשב בקלות כמה מסלולי רכישה של טנקים חדשים, שיפוץ טנקים קיימים ופליטת טנקים באיכות נמוכה, ישיבאו, כל אחד בנפרד, למלאי טנקים בגודל y ובהתפלגות המבוקשת של איכות הטנקים. מסלולים אלה תלויים, בין היתר, בשנת היעד שבה יש להגיע לאיזון של משק הטנקים.

מאחר שטנק יחיד באיכות נתונה משמש במודל cost driver, אפשר להעריך בקלות מה תהיה העלות (או מה יהיה החיסכון) של שינוי במספר הטנקים או בהתפלגות איכויותיהם בעתיד. כמובן יש מגבלות ברורות על האפשרות לשנות במהירות ובאופן מהותי את מספר הטנקים ואת ההתפלגות של איכות הטנקים. חשוב גם לציין שדחיית שיפוצים או טיפולים בטנקים גוררת, בדרך כלל, עלייה מהותית בעלויות השיפוץ והטיפול. כאשר פרמטרים אלה מוטמעים במודל העלויות של מערך הטנקים, קל להעריך את המשמעות הכלכלית, לאורך זמן, של דחיית פעילויות אלה או של הקדמתן. באתה הדרך קל להעריך שינויים בעלויות המשק הנגרמים משינוי באימונים או באינטנסיביות של הביטחון השוטף.

מודל משק הטנקים כולל, בין היתר, נתונים שנתיים על הכמויות המיטביות ועל הכמויות הקיימות של מספר הטנקים בכל רמת איכות, על

21 עקב שיפורים טכנולוגיים עולות, בדרך כלל, איכות הטנקים החדשים ואיכות התחמושת במשך תקופת התכנון. בד בבד מתייעלים, בדרך כלל, תהליכי הייצור של הטנקים והתחמושות. יש להעריך אם שינויים אלה גורמים לשינויים במחירי הטנקים והתחמושות במשך תקופת התכנון. מאחר שהנתונים הישנים של מחירים אלה ידועים, אפשר להעריך את השינויים בקלות יחסית.

כמויות התחמושות, החלפים, המלאים ועוד. כלומר, בכל זמן נתון אפשר להצביע על הסטיות בין המצוי לבין הרצוי ועל המשמעות הכלכלית של צמצום הפערים בכל אחד מן הפריטים הרלוונטיים. לבסוף, מאחר שהמודל של משק הטנקים מחייב את המתכנן להוציא כסף כדי לרכוש, לפלוט, לתחזק, לתקן ולשפץ את הטנקים ואת הפריטים הנלווים שלהם (יש פחת רגיל ופחת תפעולי על כל סוגי הנשק והציודים העיקריים שכל טנק נושא), משק זה אינו יכול להגיע למשבר, כפי שקורה עתה במשק הנגמ"שים האמריקני ובכמה משקים דומים בכל מדינה מערבית, בכללן ישראל.

ב. מסגרת רב־שנתית לתקציב הביטחון

חלק ניכר מתקציב הביטחון מוצא על תכניות ארוכות טווח ועל אחזקה ושימור של מערכות נשק ומערכות אחרות (טנקים, מטוסים, מבנים, כלי רכב צבאיים, תחמושת וכו'), שמשמשים בהן שנים רבות, בייחוד אם ההרתעה של מערכת הביטחון היא אפקטיבית (אין מלחמה מהותית). הוא מוצא גם על פיתוח ושימור כוח אדם שאין לו תחליף בטווח הבינוני (למשל, חמש שנים). לכן, לאחר שייקבע תקציב הביטחון הרצוי לשנת הבסיס – על פי הגישה המוצעת בפרקים הראשון והשני בחלק זה או על פי גישה אחרת – (למשל 2008), יש לקבוע שיטה מושכלת ופשוטה כדי שמערכת הביטחון תוכל לתמחר באופן מסודר את עלויותיה. כמובן, ובלי קשר לגישת עדכון התקציב המוצעת כאן, על ממשלת ישראל ומערכת הביטחון לחזור ולהעריך את תקציב הביטחון הרצוי מדי תקופה (למשל, כל חמש שנים) וכאשר חל שינוי מהותי באחד או יותר מהגורמים העיקריים האמורים להשפיע על גודלו הרצוי.

הטעמים למסגרת רב־שנתית ברורים: (א) הדבר יחייב יישום מדיניות ביטחונית ארוכת־טווח; (ב) לסיכון ולא־ודאות בסוגיות ביטחון יש השלכות קיומיות, ותקציב רב־שנתי יכול לסייע באיזון ככל האפשר; (ג) מסגרת רב־שנתית תעניק למקבלי ההחלטות יכולת מתאימה לקבל הכרעות קשות שכיום כמעט אי־אפשר לקבלן; (ד) מנגנון כזה יקטין את החיכוך בין משרד האוצר למשרד הביטחון.

נניח, למען הפשטות, שגודלו הרצוי של תקציב הביטחון בשנת הבסיס הוא גודל ידוע (יסומן על ידי B_t). נניח גם שיש רמת מלאים נאותה בכל

מערכות הנשק והתחמושת הנדרשות.²² כאמור, מאחר שביטחון הוא מוצר נורמלי, תוחלת התקציב הראלי של מערכת הביטחון צריכה לגדול – בנסיבות של מצב גאו-פוליטי נתון ושל איומים ביטחוניים חיצוניים נתונים – בקצב הגידול של תקציב המדינה כפול גמישות ההכנסה של הביקוש לביטחון מצד תושבי ישראל (גמישות זו תסומן על ידי η). מאחר שצורכי המדינה בתחומים אחרים משתנים מעת לעת, יש לאפשר למשרד האוצר גמישות תפעולית שתתיר לו, בשנה כלשהי, לסטות מהתוחלת של תקציב הביטחון.²³ בטווח הבינוני (למשל, חמש שנים) תישמר יציבות התוואי של תקציב זה. סטייה שנתית זו מתוחלת תקציב הביטחון צריכה להיות תלויה בשונות הצפויה בתקציבי (בצורכי) המשרדים האחרים, בשונות הצפויה של החזר החוב הממשלתי ובשונות הצפויה באינפלציה.²⁴

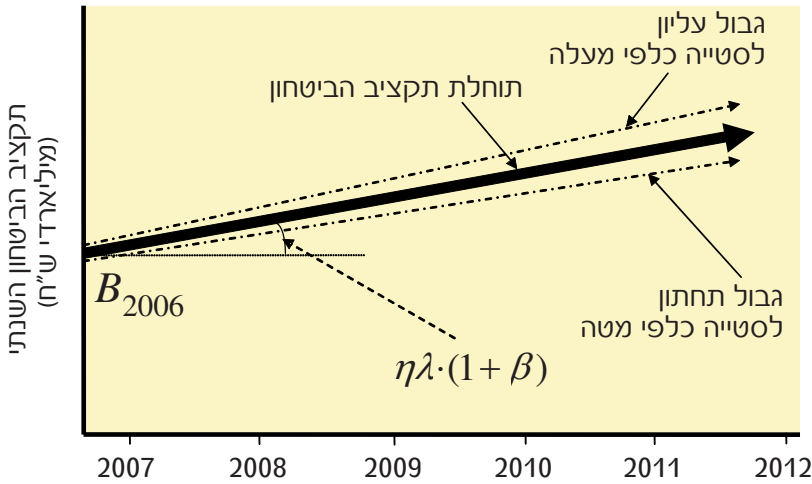
נסמן את שיעור השינוי השנתי בתמ"ג על ידי λ_t ואת שיעור השינוי הרצוי בחלק של תקציב המדינה מתוך התמ"ג, בשנה t , על ידי β_t (מספר זה יכול לקבל ערך שלילי). תרשים 1 שלהלן ממחיש את גישת התקצוב של מערכת הביטחון בטווח הארוך. כל חמש שנים, למשל, תיעשה הערכה חדשה של הפרמטרים המשפיעים על תוואי תקציב הביטחון לאורך זמן, כך שערכי λ ו- β שווים לממוצע (החמש או השש-שנתית) החזוי של λ_t ושל β_t , בהתאמה.

22 אם יש חסרים (או עודפים) מהותיים של מלאים מסוימים, יש לתכנן את השלמתם (או את הוצאתם מהשירות) באופן מתאים, בדרך כלל במשך שנים אחדות.

23 יש לשקול לאפשר למערכת הביטחון לקבל הלוואה חיצונית (למשל מבנק), שתשולם מתקציבה היא בעתיד, עד גודל של חלק מהתקציב השנתי שנלקח ממנה בשנה כלשהי (למשל 50%). החיסכון שלה ינוהל בדרך דומה.

24 ייתכן שיש מקום להביא בחשבון עוד גורמים שישפיעו על גודל הסטייה המותרת מתוחלת תקציב הביטחון. באופן כללי נראה לנו שרצוי לפתח מודל תאורטי מתאים לתקציב המדינה, וממנו ייגזרו באופן פורמלי הסטיות שמשרד האוצר יוכל לעשות, בטווח הקצר, מתוחלת תקציב הביטחון.

תרשים 1 תואי תקציב הביטחון בשנים 2007-2012



- בעתיד יהיה צורך לתת את הדעת לשלוש שאלות הנגזרות מן הדיון לעיל:
1. כיצד אפשר להכריע בעניין המסגרת הרב-שנתית של תקציב הביטחון ולהמשיך לקבוע תקציבים חד-שנתיים במשרדים אחרים?
 2. מהי הרמה שבה יהיה תקציב הביטחון הרב-שנתי קשיח?
 3. בידי מי יהיו הסמכויות לפתוח לדיון מחודש הכרעות רב-שנתיות, ובאיזה עיתוי?

ג. סיכום

תפקידיה של מערכת הביטחון הישראלית הם להרתיע אויבים, למנוע מלחמות ולהכריע אותן אם אכן ייכפו עלינו. קל יחסית להעריך את הוצאותיה, אולם קשה מאוד להעריך את תפוקתה, במיוחד אם היא מצליחה במשימתה העיקרית – הרתעה (מניעת מלחמות מהותיות). קושי זה הוא הסיבה העיקרית לוויכוחים על הגודל המיטבי של תקציב הביטחון לאורך זמן.

את גודלו הרצוי של תקציב הביטחון מכתוב המענה הנדרש לאיומים – הממשיים והפוטנציאליים – של ישראל אין עליהם שליטה, אם כי תיתכן השפעה מדינית על חלקם. הגורמים החיצוניים כוללים את המערך הגאוגרפי פוליטי שמדינת ישראל נמצאת בו, את כמות ואיכות מערכות הנשק של

האויבים הפוטנציאליים ואת השינויים בטכנולוגיות של מערכות הנשק בעולם. בגורמים הפנימיים נכללים תוצר המדינה וקצב גידולו במשך זמן, הגודל של תקציב המדינה וקצב שינויו, רמת הביטחון הרצויה של אזרחי המדינה, איכות כוח האדם במדינה, היכולת הטכנולוגית של מדינת ישראל, היכולת הטכנולוגית של מערכת הביטחון (יכולת זו תלויה בעיקר באיכות כוח האדם במערכת הביטחון, ביתרון האיכותי של מערכות הלחימה ובתקציב מערכת זו), יעילות המערכת הביטחונית, ועוד. מאחר שחלק מהותי ממערכות הנשק אמור להיות זמין ומוכן ללחימה מיידית במשך שנים ארוכות, ומאחר שאין כמעט תחלופה בטווח הקצר ובטווח הבינוני (למשל, עד חמש שנים) בחלק ניכר מכוח האדם במערכת הביטחון, אי-אפשר להגדיל במהירות את המוכנות של מערכת הביטחון הישראלית במונחי סדר כוחות. מכאן שהיא חייבת להיות מתוכננת ומתקצבת לטווח ארוך למדי (למשל, חמש שנים).

לבסוף, הצלחת הגישה המוצעת כאן תלויה בעבודה משותפת ליישום התכנית הרב-שנתית ובתהליך אישור מובנה להתאמתה לצרכים המשתנים. חברי הצוות של מושב החורף של פורום קיסריה 2007 סברו כי תכנית רב-שנתית ועבודת מטה משותפת ושקופה ישפרו את היערכות מערכת הביטחון ואת כשירותה וייעלו מאוד את פעולות המערכת.

רשימת המקורות

- בועז, ד', ר' ורדי, א' טישלר, וא' יצחקי, 1998. *דוח ועדת המשאבים*, תל אביב: משרד הביטחון.
- בן בסט, א', ומ' דהן, 2006. *מאזן הכוחות בתהליך התקצוב*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מרידור, ד', 2006. *דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל*.
- DoD, 2004. *National Defense Budget Estimates for Fiscal Year 2004*, Washington DC: United States Department of Defense.
- IISS, 2000-2005. *The Military Balance*, London: International Institute for Strategic Studies.
- Kagan, K., A. Tishler, and A. Weiss, 2006. *An Evaluation of Strategic Arms Limitation: The Israeli-Syrian Arms Race*, Presented at the 10th International Conference on Economics and Security, Thessaloniki, Greece (June 22-23).
- QDR: *Quadrennial Defense Review Report*, 2006. USA: Department of Defense (February 6).
- Setter, O., and A. Tishler, 2006. 'A Brave Leap or a Gradual Climb? The Dynamics of Investment in R&D of Integrative Technologies', *Defence and Peace Economics* 17 (3): 201-222.
- SIPRI *Yearbook: Armament, Disarmament and International Security*, 2001-2005. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press.
- Tishler, A., 2006. *Multi-Period Versus One-Period Planning: Create Different Policies?*, Presented at the NATO-INSS Conference on Managing Defense Budgets in a Changing Strategic Environment, Tel Aviv, Israel (December 5-8).

חלק שלישי

סיכום דברי הכינוס

מושב החורף של פורום קיסריה יוחד למסקנות של צוות מיוחד שדן ברפורמה הנדרשת בתקציב הביטחון. באותה עת נערכו דיונים בוועדה הממשלתית לקביעת תקציב הביטחון שבראשה עמד דוד ברודט. ברפורמה שני נושאים מרכזיים: הראשון, הצורך במסגרת תקציבית רב־שנתית לתקציב הביטחון; השני, ההליך הראוי לגיבוש ולאישור התקציב, שיאפשר בקרה אזרחית וכן שיתוף מלא של מנגנוני קבלת ההחלטות בממשלה. במושב החורף התכנסו בכירי מערכת הביטחון בהווה ובעבר, לרבות מנכ"לים לשעבר של משרד הביטחון ואלופי המטה הכללי, וכן כלכלנים בכירים במשק. המשתתפים התייחסו בענייניות למסקנות הצוות ודנו באריכות בדרכים ליישומן. בתקציר שלהלן מובאים עיקרי דבריהם.

המושב הראשון: רפורמה בתקציב הביטחון

אילן בירן: על פי מסקנות הוועדה יש לשאוף לגיבוש תכנית רב־שנתית אשר, שלא כבעבר, תהיה חסינה ככל האפשר בפני זעזועים ביטחוניים ותקציביים. בד בבד יש לשאוף להגברת שיתוף הממשלה והקבינט בגיבוש תכנית הבניין של צה"ל, בין היתר באמצעות גוף מטה כגון המועצה לביטחון מדיני. בהתאם להמלצות האמורות גיבשה הוועדה תכנית בסיסית לקביעת השלבים המומלצים לאישור תקציב הביטחון.

קובי הבר: אני תומך עקרונית בתקציב רב־שנתי, אולם נדרשת החלטה ברורה של הדרג הפוליטי על סדרי הכוחות עצמם. על מערכת הביטחון להפנים שבהינתן תכנון ארוך טווח, למעט מקרים קיצוניים חריגים מאוד, אין לבקש תוספות תקציביות, אפילו היה אירוע ביטחוני כזה או אחר. נוסף על כך יש לקבוע רכיבים קשיחים בתוך התקציב על חשבון הגמישות שהיה מקובל להפיק ממנה תועלת עד כה, ואף לנסח מקדמי התייעלות. כמו כן יש להגביר את הבקרה האזרחית על המערכת, ואין די בכוח האדם המצומצם העוסק בכך במשרד האוצר. יש לומר כי ברוב המקרים שנוסה תקציב רב־שנתי במשרדי הממשלה, הניסיון הסתיים בכישלון צורב, בין היתר בשל תחלופה גבוהה מדי של שרים.

דן מרידור: לממשלה נחוץ גוף מטה שיציג עמדה מקצועית ומעמיקה בנושאי הביטחון. שאלות על מערכות החינוך והבריאות, לדוגמה, ניצבות במרכז הדיון הציבורי, ואילו בנושאי מדיניות הביטחון אין כל גורם המייעץ

לממשלה לבד ממערכת הביטחון עצמה. כך הממשלה אינה מסוגלת לממש את אחריותה בתחום הביטחון. המועצה לביטחון לאומי אמורה להיות גוף מייעץ הבוחן חלופות ומציג עמדות חלופיות – גם בשאלות תקציביות. מדיניות ביטחון היא למעשה ניהול סיכונים, ועל כן בניית תקציב רב־שנתי מחייבת דיון בשאלות עמוקות. הוועדה הציבורית לגיבוש תפיסת הביטחון [שבראשה עמד מרידור] קבעה שעל מנת לאפשר התמודדות של ישראל בשווקים העולמיים יש להתאים את שיעור ההוצאה על הביטחון לשיעור ממוצע זה בקרב המדינות המפותחות. אפשר לעשות זאת אם מורידים את השיעור מ-8.5% עד ל-5% בהדרגה על ידי קיצוץ שנתי של 75 מיליון דולר בשנה. המעבר לתקציב רב־שנתי יכול בהחלט לסייע בקיצוץ האמור.

עידו נחשתן: צה"ל מצדד כבר שנים רבות בתכנון תקציבי רב־שנתי, אף שהערכת התפוקה הביטחונית שהצבא מספק כרוכה בקשיים הרבים, בייחוד לנוכח העובדה שאחת ממשימותיו המרכזיות היא הרתעה. יש להכיר במציאות שבה מגמות כלכליות בין־לאומיות היוצרות דרישות לקיצוץ בתקציב הביטחון עומדות בסתירה למציאות האסטרטגית ההולכת ונוצרת בסביבותינו. בהשוואה של ישראל למדינות מפותחות זרות יש לתת את הדעת ליחודו של צה"ל. צה"ל הוא צבא המבוסס בעת חירום על כוחות מילואים ונמצא בפעילות בכל רגע נתון. בתכנון תקציבי ראוי יש להביא בחשבון כמה שיקולים: אין סימטרייה בין משך הזמן של פירוק יחידות צבאיות לבין משך הזמן של הקמתן מחדש; התרעה יעילה יוצרת מרווחי זמן בין מלחמות, כך שהכנה צבאית המחייבת תקצוב נשענת בעיקר על הערכות בלבד; מגוון משתנים חיצוניים שאי־אפשר להשפיע עליהם משפיעים על התקציב, למשל מחיר הדלק או ניצחון חמאס בבחירות. צה"ל בכללותו הוא צבא יעיל, אם כי יש חריגים בתחומים מסוימים. בגיבוש התקציב ראוי לנקוט גישת bottom up. הצעות הצוות מקובלות עליי, אם כי יש לשקול היטב את המנגנונים שיוכלו להכיל את השינויים העתיים בצרכים הביטחוניים. יש לציין לבסוף שהבקרה האזרחית על הליכי גיבוש התקציב פועלת ומתפקדת.

עמוס ירון: מהתמודדות ישראל במלחמת לבנון השנייה אין להסיק על בעיות התקציב. מרבית חלקיה של מערכת הביטחון עובדים במונחים רב־שנתיים, דוגמת פרויקט 'החץ'. כלומר, בסופו של יום הוויכוח הוא

על מרחב הגמישות, והוא מצומצם ביותר. יש להישמר גם מפני אימוץ כל הזדמנות טכנולוגית על חשבון יחידות ומערכים קיימים.

גיורא איילנד: הליך האישור של תקציב הביטחון כרוך בדרך כלל בפשרה בין דרישות הביטחון לבין המגבלות שמטיל משרד האוצר לאחר מאבקים רבים בין כמה גופים. תקציב רב-שנתי יכול לחסוך את עלויות החיכוך. יש להציג במפורש לפני שרי הממשלה את הקשר בין רמת הביטחון לבין גודל התקציב על מנת שיוכלו לקבל הכרעות ברורות.

המושב השני: מושב שר הביטחון

עמיר פרץ: חשוב לדבר על הכשלים בניהול הסיכונים בתקציב הביטחון. דוגמה לכך היה מצב העורף במלחמת לבנון השנייה. הקשיים באיזוני התקציב מובאים אל שולחני חדשים לבקרים, ואך לאחרונה אומצה הצעת רפא"ל בעניין פיתוח רקטות קצרות טווח. משרד הביטחון משלב במדיניותו את הדגל הביטחוני עם הדגל החברתי ומבכר רכישת ציוד ביטחוני מחברות ישראליות. בד בבד הוא מוסיף לקדם את פרויקט טנק המרכבה ואת הקמת עיר הבה"דים הקרובה לפריפריה.

מוכרחים להניף את שני הדגלים, גם את הדגל הביטחוני וגם את הדגל החברתי. זה השילוב הנכון על מנת להבטיח את חוסנה הלאומי של מדינת ישראל. גם בתוך משרד הביטחון אפשר לקבוע סדרי עדיפויות חברתיים. ראשית לכול, אנו ממשיכים את המדיניות של העדפת רכש כחול-לבן ומגבירים אותה. כך לדוגמה שיניתי את החלטת צה"ל בעניין, ובעקבות השינוי יעדיף הצבא רכש גייפים מיתעשיות רכב נצרת' על פני רכש של גייפים מארצות הברית. ובעניין החיסכון: היציבות של התעשייה במדינת ישראל חשובה לא פחות מהבדיקה המדוקדקת של החיסכון. במקרים רבים התברר שאם עושים מאמץ, משיגים את אותם פריטים במחיר דומה למחיר שהוצע לנו בחו"ל. עמדתי היא שפרויקט טנק המרכבה, שמשפיע על תעשיות רבות בישראל, צריך להימשך ואף להתרחב.

בטווח הרחוק ראוי שיתגבשו שני גופים שישקדו על ייצור ביטחוני – גוף פרטי בצד גוף ממשלתי. למותר לומר שחשוב שכל התייעלות תיעשה מתוך הסכמה לאומית.

המושב השלישי: המלצות ומסקנות לעתיד

אמנון נויבך: בקבוצה שהנחיתי הובעה תמיכה רפה בצורך להקים גוף מטה לאומי שיסייע לממשלה בכל הנוגע להליכי אישור התקציב. הסכמה רחבה הושגה באשר לצורך במסגרת רב-שנתית לתקציב, וכן נקבע שיש לתת את הדעת לא רק לשינויים אסטרטגיים ביטחוניים, אלא אף לשינויים בסביבה העסקית-כלכלית של ישראל. יש לשקול מסגרת רב-שנתית גם בתחומים שאינם ביטחוניים, כגון חינוך, רווחה ובריאות. הליבה של עקרון הרב-שנתיות נוגעת לחוסר האפשרות להעביר תקציבים בין סעיפים חשובים ללא אישור הדרג המדיני. נדרש אפוא ליצור מדדי התייעלות ולהקים מערכות לבדיקת העלות והתועלת של כל סעיף תקציבי.

ידידה יערי: עיקר המחלוקת בקבוצת הדיון שלנו נסב על 15% מתקציב הביטחון. הסיבה לכך היא הרכיבים הקשיחים המרובים. הקבוצה אף דנה בפגמים שהיו בניהול עבודת המטה בעת ההכנה לתקציב. עוד נטען בדיון שאף על פי שמבחינה פורמלית קיימים הליכי אישור ראויים בדרגים הבכירים, אין הם יוצאים לפועל כנדרש. הבקרה והיישום של התקציב, ואף סוגיית ההתייעלות, לוקים בחסר. לצורך תיקון הפגמים נדרשת עבודת מטה הכרוכה בהגדרת נורמות ומושגי יסוד בסיסיים.

שלושה יתרונות אינהרנטיים לתקציב רב-שנתי: (א) עצם קביעת מסגרת כזו מגבילה את ההוצאה של משרד הביטחון (כפי שקורה גם במשרדים אחרים); (ב) כפיית תקציב רב-שנתי מחייבת התכנסות והתמקדות בתכניות מסוימות; (ג) תקציב רב-שנתי מגביר את הוודאות התכנונית, החשובה למשמעת הפיסקלית של כלל הגורמים. הקבוצה הגדירה קווים מנחים אחדים לבניית התקציב: יש לקבוע יעדים מותנים ולהביא בחשבון שינויים אפשריים בסביבה האסטרטגית, כלומר לא לנקוב בסכום אחד; יש להותיר רמת גמישות גבוהה; יש להשתמש במונחי LCC (life cycle cost); יש לקבוע אבני דרך לאורך תהליך התקצוב; יש להקים גוף אזרחי-חיצוני שירכז את עבודת הבקרה.

חיים אורון: המועצה לביטחון לאומי – גוף המטה שאמור להעניק תמיכה למקבלי ההחלטות – לא זכה לסמכויות הרצויות משום שראשי הממשלה בישראל לא היו מעוניינים בכך. המועצה אינה צריכה להיות גוף המגשר בין הנתונים שמציגים שני הצדדים לדיון – משרד האוצר ומשרד הביטחון – אלא מערכת בקרה חיצונית, שהיא בבחינת זרוע של ראש הממשלה.

מקצת חברי הקבוצה סברו שתקציב רב־שנתי אינו ישים ואף אינו הולם את הדרישות. אפילו התומכים הצביעו על קשיים מרובים. הם טענו שאין להפריד בין תקציב הביטחון ליתר סעיפי תקציב המדינה. נוסף על כך במציאות הישראלית מתרחשים שינויים מרובים שאינם מאפיינים את סביבת הפעולה של מדינות מערביות אחרות בעלות תקציב רב־שנתי. ובכל זאת מרבית חברי הקבוצה תמכו במסגרת רב־שנתית על אף חסרונותיה, שכן לטענתם המצב הקיים חמור מאוד, והיקף תחולתם של סעיפי תקציב רבים הוא ממילא רב־שנתי, למשל ההרשאה להתחייב, השיקום והשכר. הקבוצה ממליצה שהתקציב יהיה מורכב מארבע או חמש יחידות קשיות, כך שהעברה בין הסעיפים תחייב את אישור הדרג העליון. הקבוצה אף דנה בחוסר המוכנות של הדרג המדיני לקבל עליו אחריות, לרבות המשמעויות הנגזרות מהחלטותיו בתחום תקציב הביטחון.

המושב הרביעי: מושב שר האוצר

אברהם הירשזון: בכל הנוגע לגובה תקציב הביטחון מן ראוי להמתין להמלצותיה של ועדת ברודט. אין ספק שהמצב הנוכחי מחייב מחשבה ומחקר מעמיקים, והצוות, וכן ועדת ברודט, הם גורמים הכרחיים לגיבוש מדיניות תקציבית נכונה.

לאחרונה התחוללה מהפכה זוטא בתקציב הביטחון: לראשונה הוגש לכנסת בצורה מפורטת ושקופה חלקו הבלתי מסווג של תקציב הביטחון. תקציב זה, בסכום של למעלה מ-10.5 מיליארד ש"ח, פתוח לביקורת ובחינה של הציבור. לראשונה נערך בנושא דיון פתוח לתקשורת גם בוועדת הכספים של הכנסת ולא רק בוועדה המיוחדת לתקציב הביטחון.

לדעתי, גובה התקציב אינו הנושא העיקרי. יש לדון בעיקר בשינוי הנדרש, ורק לאחר מכן לעסוק בנגזרות התקציביות. הרפורמות שהוצעו עד כה לא צלחו משום שהמערכת לא הפנימה את מהות השינוי המוצע – שקיפות, בקרה אזרחית ויצירת מערכת כללים שתבטיח ניצול מיטבי של התקציב. כן יש לזכור שתקציב הביטחון אינו בלתי תלוי ביתר סעיפי תקציב המדינה. ראוי להדגיש שחוסנו של המשק הישראלי אפשר למשק לספוג את נזקי המלחמה בעלות של 12 מיליארד ש"ח בלבד. ולבסוף, הכרחי לדון בכושר התכנוני הלקוי במערכת הציבורית: בשנים האחרונות הוחל בחשיבה תכנונית המעניקה יציבות לכלכלה הישראלית ומביאה להעלאת דירוג האשראי. עם זאת תכנון תקציבי מדוקדק אין משמעו קביעת תג מחיר קבוע, אלא הצגת יעד ארוך טווח.

המשתתפים בפורום קיסריה ה־15, מושב החורף

רב גונדר (בדימוס) אורית אדאטו, בעלים ומנכ"ל, חברת אדאטו יועצים בע"מ
ד"ר אלי אופר, המדען הראשי, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
חייכ חיים אורון, יו"ר ועדת האתיקה וחבר בוועדת הכספים של הכנסת
לאה אחדות, סמנכ"לית מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי
אלוף (מיל') גיורא איילנד, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)
חייכ עמיחי אילון, חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת
סמדר אלחנני, היועצת הכלכלית לוועדת הכספים של הכנסת
חייכ זאב אלקין, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
יוסי אקרמן, נשיא אלביט מערכות בע"מ
ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר
פרופ' אשר אריאן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדעי המדינה,
אוניברסיטת חיפה
פרופ' משה ארנס, לשעבר שר הביטחון
דוד בועז, חברת דוד בועז – ייזום ויעוץ עסקי בע"מ; לשעבר הממונה על התקציבים
במשרד האוצר
אלוף (מיל') אילן בירן, לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון
הראל בלינדה, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
אלוף (מיל') איתן בן-אליהו, מנכ"ל East West Ventures
עו"ד תמר בן-דוד, GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין
דוד ברודט, המנהל האקדמי של פורום קיסריה
חייכ פרופ' אבישי ברוורמן, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
חייכ אליהו גבאי, חבר בוועדת הכלכלה של הכנסת
אלי גונן, נשיא התאחדות המלונות בישראל
ד"ר שמואל גורדון, ראש התכנית לטכנולוגיה וביטחון לאומי, מכון טכנולוגי חולון
עיבל גלעד, מנכ"ל The Portland Trust
פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר מומי דהן, ראש פרויקט וחוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדיניות
ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים
אלוף (מיל') עוזי דיין, יו"ר תנועת תפנית
קובי הבר, ראש אגף התקציבים, משרד האוצר
השר אברהם הירשזון, שר האוצר
אלוף (מיל') יצחק הרצל, לשעבר ראש אגף התכנון וראש אגף התקשוב בצה"ל
פרופ' תמר הרמן, עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה; דיקן הלימודים האקדמיים,
האוניברסיטה הפתוחה
עו"ד יובל וולמן, עוזר מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
חייכ אבשלום וילן, ממלא מקום בוועדת הכספים ובוועדת הכלכלה של הכנסת
חייכ מתן וילנאי, חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת
פרופ' גיימי וינבלט, רקטור אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
אבירם ורטהיים, מנכ"ל אינספיייר השקעות בע"מ
רו"ח שלמה זיו, שותף מנהל, BDO זיו האפט, רואי חשבון
פרופ' בנציון זילברפרב, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן

עו"ד דוד חודק, GKH – גרוס, קלינהנדלר, חודק, ברקמן ושות', משרד עורכי דין
 ד"ר רמזי חלבי, החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב; יועץ כלכלי וארגוני
 אמרי טוב, חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי
 פרופ' אשר טישלר, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב
 צבי טרופ, יו"ר דירקטוריון רפאל
 פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המועצה הלאומית לכלכלה
 אלי יונס, מנכ"ל בנק מזרחי טפחות בע"מ
 אלוף (מיל') ידידיה יערי, מנכ"ל רפאל
 אלוף (מיל') עמוס ירון, לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון
 טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים של הכנסת
 תא"ל (מיל') יאיר כהן, סגן נשיא אלרון - תעשייה אלקטרונית
 ד"ר אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
 מייק לוי, מנהל קרן מרכוס
 ד"ר אתי לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 ד"ר כפיר לוצאטו, לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים
 עו"ד אמנון לורד, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין
 עו"ד אוריאל לין, נשיא איגוד לשכות המסחר בישראל
 תא"ל משה ליפל, היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון
 רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק, לשעבר הרמטכ"ל
 עו"ד נחום לנגנטל, מנכ"ל יומנטרה השקעות בע"מ
 פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז
 הבינתחומי הרצליה
 סת' מוסקוביץ, מנהל AFIDI, אגודת הידידים של המכון הישראלי לדמוקרטיה
 באמריקה
 עו"ד דן מרידור, משרד חיים צדוק ושות'
 ד"ר ליאורה מרידור, יועצת כלכלית ופיננסית
 חמדה מרק, יועצת כלכלית, משרד הביטחון
 ברנרד מרכוס, יו"ר בין-לאומי של המכון הישראלי לדמוקרטיה
 ח"כ מיכאל נודלמן, חבר בוועדת הכספים של הכנסת
 אמנון נויבך, יועץ כלכלי, לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר
 האלוף עידו נחושתן, ראש אגף התכנון בצה"ל
 רו"ח אודי סביצקי, שותף, BDO זיו האפט, רואי חשבון
 ד"ר אביאם סלע, מנכ"ל סיבס מקבוצת מטריקס
 פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב; עמית בכיר, מכון ון
 ליר בירושלים
 מייק פדרמן, יו"ר מפעלי פדרמן בע"מ
 עו"ד דייוויד פוקס, חבר הוועד המנהל של AFIDI, אגודת הידידים של המכון הישראלי
 לדמוקרטיה באמריקה
 פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל
 אבי פלדר, מנכ"ל התעשייה הצבאית לישראל בע"מ
 סבר פלוצקר, עורך כלכלי, 'ידיעות אחרונות'
 השר עמיר פרץ, שר הביטחון
 אלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש, לשעבר ראש אמ"ן
 פרופ' זאב צחור, נשיא המכללה האקדמית ספיר
 יוסי קוצ'יק, יו"ר ובעלים, קוצ'יק ניהול יזמות וייעוץ בע"מ

גיי קיימן, מנהל התחום היהודי, קרן מרכוס
עו"ד דניאל רייזנר, חוקר בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
די"ר יהודית ריכטר, מנכ"לית מדינול
אלוף (מיל') אורי שגיא, לשעבר ראש אמ"ן
די"ר אמיר שהם, המחלקה לכלכלה, המסלול האקדמי של המכללה למינהל; המכללה
האקדמית ספיר
דניאל שופי, היועץ הכלכלי של המועצה לביטחון לאומי
אברהם (בייגה) שוחט, לשעבר שר האוצר
די"ר יעקב שיינין, מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ
די"ר זלמן שיפר, לשעבר יועץ כלכלי במועצה לביטחון לאומי
ח"כ עתניאל שנר, חבר בוועדת החוץ והביטחון ובוועדת הכלכלה של הכנסת
אלוף (מיל') גדעון שפר, סמנכ"ל פיתוח אסטרטגי, אלביט מערכות בע"מ
עו"ד דורון תמיר, יגאל ארנון ושות', משרד עורכי דין

פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה

בנושא כלכלה

א-סימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית, מחקר מדיניות 63, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, אלי הורביץ (ראש הצוות) דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה, מחקר מדיניות 28, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, דן מרידור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

איום ביטחוני ומשבר כלכלי: השפעת הטרור על הכלכלה הישראלית, מחקר מדיניות 33, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, דן מרידור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אמינות ושקיפות במשק, מחקר מדיניות 45, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל, מחקר מדיניות 27, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, יוסף זעירא (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

אתגרי המשק הישראלי בתחילת שנות האלפיים, הכנס הכלכלי השמיני: יוני 2000, בן-ציון זילברפרב (עורך), 2000.

בנק ישראל: סמכות ואחריות, מחקר מדיניות 8, דוד נחמיאס, גד ברזילי, 1998.

בעלות צולבת: שליטה ותחרות בשוק התקשורת הישראלית, ירון אזרחי, זוהר גושן, שמואל לשם, 2003.

הגלובליזציה: כלכלת ישראל בצל תהליכים בכלכלה העולמית, מחקר מדיניות 36, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, אסף רזין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

הון אנושי, תשתית פיסית וצמיחה כלכלית, הכנס הכלכלי השביעי: יולי 1999, אבי בן בסט (עורך), 1999.

היבטי חוק ואתיקה בהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית ובמדינות OECD, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, דוד חודק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה, מחקר מדיניות 43, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, אבי בן בסט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001-2002, מחקר מדיניות 30, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003, מחקר מדיניות 34, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, מומי דהן (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים בדרך לצמיחה כלכלית, מחקר מדיניות 52, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, יוסף זעירא (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

המדיניות הציבורית בישראל, דוד נחמיאס, גילה מנחם (עורכים), 1999. המדיניות לחידוש הצמיחה, הכנס הכלכלי השישי: יוני 1998, אבי בן בסט (עורך), 1999.

המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים, מחקר מדיניות 47, עדי אייל, בהנחיית ידידה צ' שטרן ודוד נחמיאס, 2004.

העורף כחזית: היבטים כלכליים לנוכח השינוי באופי העימותים, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, דן מרידור (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

הפיקוח על שוק ההון, אבי בן בסט (עורך), 2007.

הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור, מחקר מדיניות 44, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, ויקטור לביא ורונית תירוש (ראשי הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד, מחקר מדיניות 29, הכנס הכלכלי התשיעי: יוני 2001, עופר גור (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

השסע החברתי-כלכלי בישראל, מחקר מדיניות 21, איריס גרבי, גל לוי, בהנחיית רות גביוון, 2000.

חופש העיסוק, מחקר מדיניות 11, מרדכי קרמניצר, עמרי בן-שחר, שחר גולדמן, 1998.

חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה, מחקר מדיניות 17, דוד נחמיאס, ערן קליין, 1999.

יחסי עבודה בעידן של תמורות, מחקר מדיניות 54, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, גיא מונדלק (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

כלכלה ופוליטיקה בתקציב המדינה, דוד דרי, עמנואל שרון, 1994 (בשיתוף עם הוצאת הקיבוץ המאוחד).

לקראת צמיחה מאוזנת: העצמת התעשיות הפשוטות וענפי השירותים, פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, אלי הורביץ (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, אבי בן בסט, מומי דהן, 2006.

מדוע יש יותר עניים בישראל?! פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, מומי דהן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

מדיניות הפנסיה, מחקר מדיניות 35, הכנס הכלכלי העשירי: יולי 2002, צבי אקשטיין (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2002.

מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות, מחקר מדיניות 64, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, דניאל צידון (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב, מחקר מדיניות 46, הכנס הכלכלי ה-11: יולי 2003, דוד ברודט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2003.

מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית, מחקר מדיניות 62, הכנס הכלכלי ה-13: יולי 2005, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (מנהל הכנס והעורך), 2006.

עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקות במגזר הציבורי, מחקר מדיניות 2, דוד נחמיאס, אלונה נורי, 1997.

צה"ל וכלכלת ישראל, פרויקט צבא-חברה, ברוך נבו, יעל שור-שמואלי, 2004 (קיים גם באנגלית).

קו הזינוק: ניתוח מקרו-כלכלי במבט של קדנציה ממשלתית מלאה, פורום קיסריה ה-14: יוני 2006, רפי מלניק (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

רפורמה בתקציב הביטחון, פורום קיסריה ה-15, מושב החורף: פברואר 2007, אילן בירן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2007.

שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח, מחקר מדיניות 53, הכנס הכלכלי ה-12: יולי 2004, דוד ברודט (ראש הצוות), ראובן גרונאו (מנהל הכנס והעורך), 2004.

תמונת המקרו של כלכלת ישראל ועמידות המשק בפני זעזועים, פורום קיסריה ה-15, מושב הקיץ: יוני 2007, ליאו ליידרמן (ראש הצוות), דוד ברודט (המנהל האקדמי של הפורום), 2008.

Reform in the Defense Budget

The Academic Director
of the Forum: **David Brodet**

Team Leader: **Ilan Biran**



The 15th Caesarea Forum
February 2007, Winter Session

Language Editors (Hebrew): Iris Avner, Anat Bernstein

Series and Cover Design: Shuky Herskovitz

Layout: Art Plus, Jerusalem

Printed by Art Plus, Jerusalem

ISBN 978-965-519-039-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

The Israel Democracy Institute's books and policy papers may be ordered from:

Tel: (972)-2-5300800; 1-800-20-2222; Fax: (972)-2-5300867

e-mail: orders@idi.org.il

website: www.idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

© Copyright by The Israel Democracy Institute

Printed in Israel 2007

All the Caesarea Forum series, policy papers, one chapter of each book, and the Arabic abstract of this book are now available for free download at www.idi.org.il

The opinions expressed herein do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

Abstract

The defense budget has accounted for a large part of the state budget throughout all the years of the country's existence. Certain decades saw a radical increase in its proportion of the budget, although in the 1980s an effort was made to reduce it. This attempt led to constant friction between the Ministry of Finance and the Ministry of Defense over the optimal amount of defense spending. This fundamental question, however, is not the only issue preoccupying the defense policy-makers and those responsible for consolidating policy for the macro-economic budget. In other words, size is not the only determining factor.

A responsible defense policy takes the long view. Although conventional and non-conventional military threats may occur and develop within a short time period, the map of security challenges can be delineated for the long term. In fact, the Israeli defense establishment periodically constructs multi-year working programs. Moreover, many internal administrations in the defense establishment work within multi-year frameworks, especially in the areas of training programs, acquisition options, development, and the like. Budgetary policy is thus supposed to adapt itself to this reality. Multi-year budgetary programs have been prepared and implemented in the defense establishment on several occasions in recent years; it would be difficult to say, however, that this method – whose application ran into many difficulties – has been integrated into the establishment as a whole. Responsible for this meager achievement are methodological and organizational factors. Yet it can be claimed with a great degree of certainty that the lack of a comprehensive, multi-year budgetary framework is a

* Translated by Rachel Cohen

vacuum that must be filled as soon as possible, with a view to constructing a multi-year budget for the defense establishment as a whole.

A multi-year budgetary framework is no more than an indispensable platform for long-term, multi-year planning. An organization that is required to act within rigid guidelines, while still imposing upon itself some degree of flexibility, is obligated to anticipate the future. The framework should be immune to small- and middle-scale defense incidents. The scope of budgetary mobility should be reduced, and organizational modes of thought should be focused on adjustments in the multi-year program, on its derivatives, and on how they are implemented within the components of the system. The multi-year framework could be able to reduce the high-risk factor inherent in coping with security threats. In addition, this method should provide decision-makers with a methodological framework enabling them to decide about crucial, complex questions that at present they have no political power to resolve. The panel recommends a five-year framework, but it seems desirable to re-evaluate the optimal term.

An additional reform required in the defense budget concerns the methodology of its construction. Currently, there is no orderly procedure enabling the political echelons of decision-makers to set clear-cut priorities and deduce the budgetary implications from them. Thus, the country's leaders are actually prevented from fulfilling their obligation. Those in charge do not use the necessary authority available; rather, the tasks are carried out by other agencies. We must, therefore, create a mechanism enabling the higher echelon to take into account the necessary considerations and give expression to a comprehensive political and economic outlook. Much has been written about the National Security Council as the body that should provide systematic services to the government and its leader. This body should operate on the basis of an in-depth

database and constitute the civilian organization assisting in shaping security policy. In the early stages of the process it is up to the intelligence community institutions to present the government, including the finance minister and the defense minister, with the status of the threats. Subsequently the prime minister would specify the defense objectives and aims based on the intelligence data and on the macro-economic picture as presented by top Ministry of Finance officials. Following receipt of the information, the Ministry of Defense should formulate several alternatives for dealing with the security threats, in accordance with the prime minister's guidelines and present them in the form of a matrix, including sensitivity analyses. In the last stages, the government would select its preferred alternative and, following its approval by the ministers, the budget plan would be presented for examination to the joint parliamentary committee.

Implementation of such a methodology requires a high level of coordination between the two principal players in the budget-making process – the Ministry of Defense and the Ministry of Finance. It seems that if clear, transparent rules would be agreed upon, the economy at large would benefit from the cooperation between these two ministries. Great efficiency would be achieved as soon as the friction between them was substantially reduced.

The tremendous scope of the defense budget necessitates a meticulous examination of the procedures for determining its framework. The team chose to focus on two important topics – a multi-year budgetary framework and a clear methodology that would enable the political echelon to make informed decisions on the difficult questions raised by the budgetary debate. Although an examination of the need for a multi-year framework for the state budget as a whole is called for, the team did not discuss this issue and it would be appropriate to examine it more closely in the future.