

פרויקט צבא-חברה  
צה"ל וכלכלת ישראל





The Army and Society Project of the IDF and the Israel Democracy Institute  
**The Israel Defense Forces and the National Economy of Israel**  
Baruch Nevo and Yael Shur-Shmueli

עורך ראשי: אורי דרומי  
ראש מינהל מחלקת פרסומים: עדנה גרניט  
עורכת הספרייה: יעל מושיוב  
עריכת לשון: רעיה כהן  
רכז הפקה: נדב שטכמן  
עיצוב גרפי וסדר: רון הרן  
נדפס בהתשס"ד בדפוס העיר העתיקה, ירושלים

מסת"ב 965-7091-83-7 ISBN  
© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה

The Israel Democracy Institute  
Printed in Israel, 2004

**פרופ' ברוך נבו** הוא מנהל פרויקט צבא-חברה במכון הישראלי לדמוקרטיה;  
החוג לפסיכולוגיה, אוניברסיטת חיפה.

**יעל שור-שמואלי** היא עוזרת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים בפרסום זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי  
לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

6	הקדמה
	חוסן לאומי – מהו?
7	רכיבי החוסן הלאומי ויחסי הגומלין ביניהם
	ביטחון צבאי כחלק מן החוסן הלאומי
14	הצבא כמנוע לצמיחה כלכלית: המרקם הצבאי התעשייתי
15	ביטחון לעומת אי-ביטחון – קשיים במדידת עלויות
	הקשר בין תפיסת הביטחון לבין הוצאות הביטחון
20	התכנון הרב-שנתי בצה"ל
23	מאפייני תקציב הביטחון
	תהליכי קבלת ההחלטות בגיבוש תקציב הביטחון
28	סקירה היסטורית
32	ביטחון ישראל מול כלכלתה – הבעייתיות במצב הקיים
	כיווני פעולה
37	הכיוון המדיני
39	הכיוון הצבאי
42	ממשק מדיני-צבאי
	מודל לבניית תקציב הביטחון
45	הליכי קבלת החלטות בקשר לתקציב הביטחון של מדינת ישראל
49	הצעה לתהליך מובנה לגיבוש תקציב הביטחון
51	נספחים

## הקדמה\*

כותרתו של המפגש השביעי של פורום צבא-חברה שנערך בקיץ 2003 הייתה "צה"ל וכלכלת ישראל". מבחינת התזמון, המפגש התקיים "בעין הסערה", כלומר ממש בעת הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2004 ובתוכם דיוני תקציב הביטחון. במפגש השתתפו קצינים בכירים מצה"ל ובראשם הרמטכ"ל, סגל המכון הישראלי לדמוקרטיה, חוקרים מן האקדמיה ואישים ממגזרים שונים בציבור.

בדיוני המפגש הובעו דעות והשקפות מגוונות, ומאמר זה מסכם אותן. המאמר מתבסס על דברי המשתתפים ועל חומר הרקע שהוכן לקראת המפגש וחולק למשתתפים מבעוד מועד.

בנספח א – תכנית המפגש; בנספח ב – רשימת מוזמני המפגש בחלוקה לקבוצות דיון; בנספח ג – פירוט חומר הרקע שחולק למשתתפים.

\* תודתנו נתונה לסא"ל הדס בן אליהו ורס"ן יהודית שר מממד"ה על עזרתן בכתיבת מאמר זה.

## חוסן לאומי – מהו?

### רכיבי החוסן הלאומי ויחסי הגומלין ביניהם

בפרספקטיבה רחבה, רכיביו של החוסן הלאומי נחלקים לכמה קבוצות עיקריות: ביטחון צבאי (פיזי), עצמה כלכלית, לכידות חברתית, יציבות פוליטית וחברתית, עמידות ורווחה פסיכולוגיות (תחושות של stress ושל well being), רמת השכלה, רמת טכנולוגיה ואיכות חיים.

בשל מרכזיותו של הביטחון הצבאי בישראל נוטים לזהות את החוסן הלאומי עמו. עם זה, גם לרכיבי החוסן האחרים חשיבות מרכזית.

חשיבותם טמונה בשני ממדים: ראשית, הם עצמם חשובים. חוסר יציבות כלכלית, חברתית או פוליטית עלול להביא את המדינה לידי היסדקות מבפנים, ממש כשם שאיום ביטחוני עלול לפגוע בה מבחוץ. שנית, לכל אחד מן הרכיבים יש השפעות עקיפות על הרכיבים האחרים. לפניכם דוגמאות אחדות: ככל שהתוצר הלאומי של מדינה גדול יותר, היא יכולה ליחד משאבים רבים יותר לביטחון בלי שיעדים אחרים ייפגעו. כלומר, ככל ש"העוגה הכלכלית" גדולה יותר היא מאפשרת התרחבות של ההוצאה הביטחונית בתקופות שבהן האיומים גוברים; רמת חיים גבוהה משפרת את כושר העמידות של האוכלוסייה ויש בה פיצוי מסוים למתח ביטחוני; צמצום פערים כלכליים, צמצום בפערים בתחומי ההשכלה, איכות בריאות וכדומה – כולם תורמים להגברת היציבות החברתית; מהומות הנוצרות עקב התפרצות מתחים חברתיים עלולות לפגוע למשל בהשקעות ובתיירות; למתחים חברתיים השלכות ישירות גם על ביטחון, שכן תחושת קיפוח פוגעת בתחושת השייכות והלכידות; רמת ההשכלה ואיכות הבריאות באות לידי ביטוי למשל באיכות החינוך והבריאות של המתגייסים, וכך הן משפיעות גם על הביטחון הצבאי.

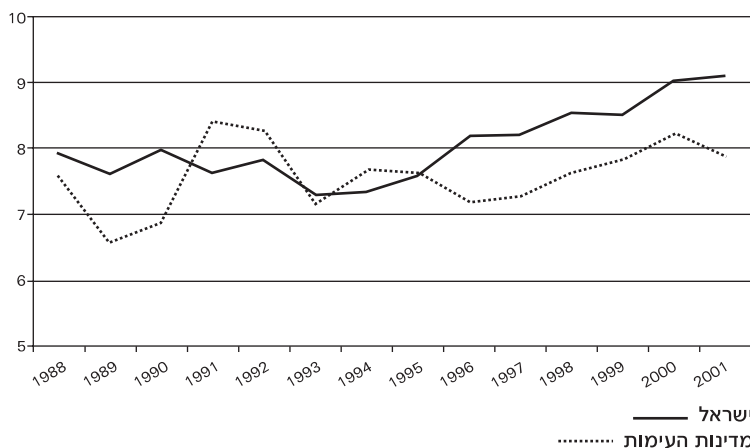
השגת "החוסן הלאומי" או הגברתו מחייבות איזון עדין ומתמיד בין רכיביו, שכן החוסן הלאומי של מדינה או של חברה זהה לחזקה של "החוליה החלשה" בשרשרת.

בבואנו לדון בחוסן הלאומי לרכיביו השונים תוכל לסייע לנו התבוננות

בנתונים השוואתיים על אודות כל אחד מרכיביו לאורך פרקי זמן. לשם הדגמה נביא נתונים השוואתיים אחדים על כמה מרכיבי החוסן הלאומי<sup>1</sup>:

נתון השוואתי שחשוב להתבונן בו בעת דיון בביטחון הצבאי (הפיזי) הוא תקציב הביטחון של ישראל לעומת התקציבים הצבאיים של המדינות הגובלות בה – טוריה, מצרים, ירדן ולבנון (הנתונים בתרשים 1 הם במיליארדי דולרים במחירים קבועים).

תרשים 1  
הוצאות הביטחון בישראל ובמדינות הגובלות איתה  
(במיליארדי \$ במחירי 1998)

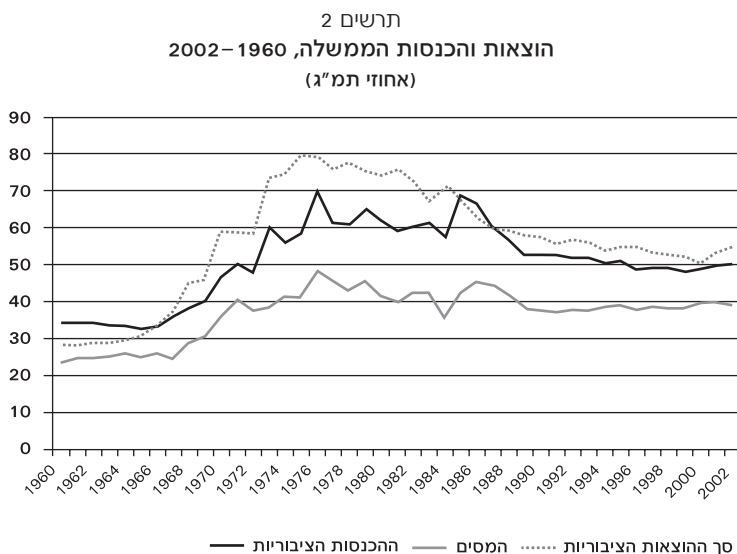


התרשים מראה למשל כי מ-1988 עד 1995 ההוצאה הביטחונית של ישראל ושל כל שכנותיה יחד הייתה דומה פחות או יותר. מ-1996 הוציאה ישראל בכל שנה לצורכי ביטחון מיליארד דולר לשנה יותר מכל המדינות הגובלות בה גם יחד. חשוב לזכור שרמת השכר בצה"ל גבוהה פי כמה מרמות השכר בצבאות מדינות העימות, וגורם זה מגדיל את ההוצאה הביטחונית הישראלית.

1. הנתונים המופיעים בחלק זה נלקחו מהרצאתו של פרופ' בן-בסט במפגש "צה"ל וכלכלת ישראל"



אשר לרכיב הכלכלי שבחוסן הלאומי, עיסוק בו מחייב בדיקות כגון השוואה של ההוצאה הציבורית באחוזי תוצר לעומת סך ההכנסות הציבוריות והמסים. השוואה כזאת מופיעה בתרשים 2:

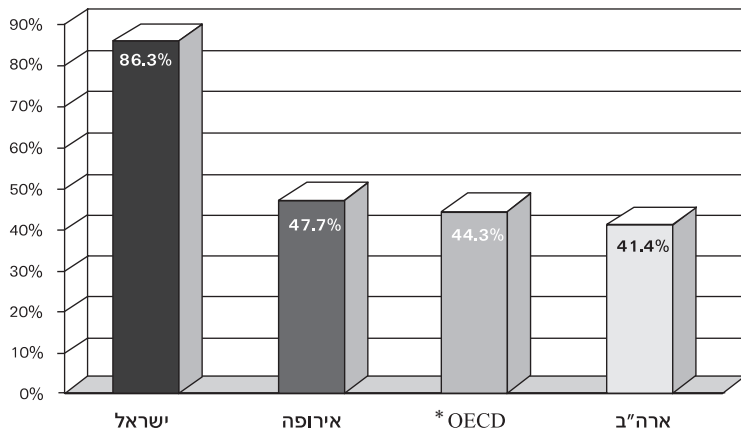


תרשים זה מלמד על הגירעון הממשלתי (ההפרש בין סך ההוצאה הציבורית לסך ההכנסה הציבורית), וזהו מדד לחוסן הלאומי. ככל שהגירעון הממשלתי גדול יותר, החוסן הלאומי נפגע. אפשר לראות בתרשים כי בשנים 1960 עד 1969 הייתה ההכנסה הציבורית גבוהה מההוצאה הציבורית (אין גירעון); בשנים 1970 עד 1985 היה הגירעון התקציבי של מדינת ישראל הגבוה ביותר; ואילו משנת 1988 ואילך יש מגמה של צמצום הפער.

בהשוואה מסוג זה חשוב לתת את הדעת גם לאחוזי החוב הציבורי מן התוצר. החוב הציבורי הוא סך הכספים שהמדינה נאלצת ללוות מגורמי חוץ ומן הציבור על מנת לממן את פעילויותיה. חוב ציבורי גדול הוא אחד האיומים על הציבור, ואילו חוב ציבורי קטן יותר מקטין את סכנת

ההידרדרות להיעדר יציבות ולמשבר פיננסי. לפניכם נתונים השוואתיים על מצבה של ישראל בהקשר זה:

תרשים 3  
 החוב הציבורי נטו - השוואה בין-לאומית, 2002  
 (אחוזי תוצר)

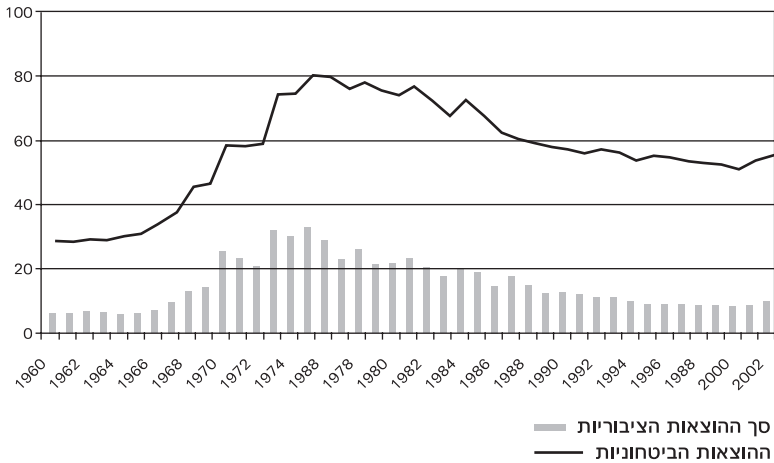


\* ארגון ה-OECD - Organization for Economic Co-Operation & Development - הוא ארגון כלכלי המאגד בתוכו מדינות המחויבות לממשל דמוקרטי ולכלכלת שוק. כיום חברות בארגון כשלושים מדינות. ישראל אינה חברה, אך היא משתתפת לעתים במפגשי הארגון בתפקיד משקיפה.

מתרשים 3 עולה שהחוב הציבורי של ישראל הוא 86.3% מסך התוצר המקומי של ישראל. שיעור זה הוא הגבוה מזה שבשאר המדינות המוצגות בתרשים.

כמו כן חשוב להבין שירידה באחוזי תוצר שמושקעים באחד מרכיבי החוסן הלאומי אין משמעה בהכרח גם ירידה בערכים מוחלטים של המשאבים המושקעים באותו רכיב. דוגמה לכך מופיעה בתרשים 4. תרשים זה מתאר את רכיב הביטחון שבחוסן הלאומי.

תרשים 4  
 סך ההוצאה וההוצאה הביטחונית  
 (במיליארדי \$ במחירי 1998)



אמנם, עם השנים גדלה במקצת ההוצאה האבסולוטית על תקציב הביטחון, אבל במונחים יחסיים היא קטנה מהתמ"ג: מסדרי גודל של יותר מ-20% באמצע שנות השבעים לכ-8% תוצר מאז שנת 2000. לאורך אותה תקופה גדלה ביותר "העוגה", (קרי התקציב העומד לחלוקה למכלול הפרמטרים המרכיבים את החוסן הלאומי), ובעקבות זאת בעבור נטילת חלק קטן יותר מעוגת ההכנסות אפשר לקבל משאבים רבים יותר בערכים מוחלטים לביטחון.

**מבחינה חברתית** חשוב להסתכל על פערים בהכנסה, ברמת השכלה וכו'. פערים כאלה מהווים אינדיקציה למתחים חברתיים, ואלה עלולים לגרום לפגיעה בהשקעות. לדוגמה יובא תרשים מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה.

תרשים 5  
מדד ג'יני\* לאי-השוויון בהכנסה



\* מדד ג'יני הוא מדד לבדיקת אי-השוויון בחלוקת ההכנסות בין כלל האוכלוסייה בחברה. ערכי המדד נעים מאפס - שוויון מוחלט, עד אחד - אי-שוויון מוחלט.

מתרשים 5 עולה כי לעומת העלייה החדה בפערים בהכנסה הכלכלית (הכנסה מעבודה, מהון ומפנסיה לפני תשלומי העברה ומסים ישירים), הפערים בהכנסה הפנויה (לאחר המסים) מתונים יותר. לאורך השנים יש עלייה מתמדת בפערים בהכנסה הכלכלית: ב-1979 עמד מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הכלכלית בישראל על 0.43 ובשנת 2000 עמד מדד זה על 0.53. כלומר, בשני העשורים האחרונים חלה עלייה של כ-23%. לעומת זאת, מבחינת הפערים בהכנסה הפנויה, בשנת 1979 היה מדד ג'יני לאי-שוויון כ-0.32 ועד שנת 2000 הוא עלה בכ-12.5%. מכאן שתשלומי העברה ומסים ממתנים את העלייה בפער בהכנסה הכלכלית, אך אפשר לראות כי עדיין יש עלייה מתמדת, גם אם מתונה יותר, במדד אי-השוויון בהכנסה בישראל.

מול הנתונים שהוצגו כאן יהיו מי שיטענו כי בכל מה שקשור בהוצאות הביטחון, מדינת ישראל נמצאת בסיטואציה ייחודית שאינה מאפשרת

להשוות אותה לארדה"ב ולאירופה, ועל כן טעות תהיה לשפוט את ההוצאה לביטחון באותו מישור שבו שופטים את יתר האלמנטים המרכיבים את החוסן הלאומי. ואלה הסיבות העיקריות להבחין בין ההוצאה לביטחון לבין הוצאות אחרות:

1. מצבה הגאו-פוליטי של ישראל שונה בתכלית ממצבן של מדינות אחרות, ויש בו איום מתמיד על קיומה.

2. ההשקעה בסיכול הטרור איננה סימטרית להשקעה של מפעיל הטרור (חגורת נפץ שעלותה 150 דולר עלולה לגרום להרג עשרים ילדים באוטובוס בירושלים, ואילו סיכול המופנה נגד תריסר טרוריסטים בכירים עלותו יכולה להגיע למיליונים).

3. "מחיר השגיאה" – אין שום מערכת אחרת במדינה שמחיר השגיאה שלה הוא מחיר קיומי.

4. קבועי הזמן לשינוי בתחום הביטחון ארוכים בהרבה מברוב המערכות האחרות.

5. בעולם המערבי מקובל "הפרש עוצמות" של 1 ל-5 כדי לספק הרתעה סבירה. הפרש זה אינו נכון למדינת ישראל. פירושו הוא שאם ישראל תותקף ויהיו לה נאמר 100,000 הרוגים, היא תוכל להשיב לתוקפים מנה אחת אפיים ולגרום להם הרג בסדר גודל של 500,000 – במזרח התיכון יחסי קרבנות אלו אינם אפשריים מבחינת ישראל.

המאמר יתמקד ברכיב הביטחון הצבאי. לכל הדעות זהו הרכיב העיקרי במסגרת החוסן הלאומי. נבחן את יחסי הגומלין בין הביטחון לבין יתר הפרמטרים המרכיבים את החוסן הלאומי, נעמוד על הבעיות העיקריות הכרוכות ביחסים אלו, וננסה להציע מתווים אפשריים אחדים לפתרון.

## ביטחון צבאי כחלק מן החוסן הלאומי

אין ספק שביטחון צבאי הוא נדבך עיקרי בחוסן הלאומי. כשם שהובהר, ביטחון פיזי ברמה סבירה הוא תנאי הכרחי לייצור פעילות כלכלית. לא יהיה חוסן כלכלי בלי קיומה של רמת ביטחון מסוימת. ולהפך, אי-אפשר לשמור על חוסן ביטחוני בלי חוסן כלכלי.

**הצבא כמנוע לצמיחה כלכלית: המרקם הצבאי התעשייתי<sup>2</sup>**  
 הצבא הוא מניע מרכזי בכלכלת ישראל – בהעסקת כוח אדם, בהכשרה מקצועית, ביזמות טכנולוגית ובתמיכה בתעשיות הביטחוניות (כבר ב-1983 היה חלקו 16% מכלל הייצוא של ישראל). ישראל ניצבת ב"עשירייה הפותחת" העולמית במרבית תחומי הייצוא הביטחוני.

רבים מן היזמים והעובדים בחברות הטכנולוגיה העילית במשק הישראלי הם יוצאי יחידות בצה"ל שבהן קיבלו הכשרה טכנולוגית. צה"ל הוא גם מקדם מכירות לתעשיות הביטחוניות (התעשייה האווירית, רפא"ל, התעשייה הצבאית ואלביט). מי שרוכש מתעשיות אלו מתעניין בראש ובראשונה אם גם צה"ל קנה מהן. וכך, על כל שקל שצה"ל משקיע ברכישת אמצעי לחימה בתעשיות הביטחוניות, התעשיות האלה מייצאות סדר גודל של בין שני שקלים וחצי לשלושה שקלים. מכאן שתרחיש כלכלי שלפיו צה"ל אינו קונה – משמעותו פגיעה ישירה בכלכלה.

המרקם הצבאי-תעשייתי (מצ"ת) של ישראל הוא מן הגדולים והמתוחכמים בעולם בהשוואה לגודל האוכלוסייה. מדובר בתחום פעילות מרכזי בישראל. בתחום זה יש תהליך של מיווג והידמות (convergence) אינטרסים של הממסד הצבאי-תעשייתי עם הממסד הפוליטי-ביוורקרטי. לתהליך ההידמות יש כמה השלכות בעלות פוטנציאל פרובלמטי. אחת מהן עלולה למשל להיות התפתחות עילית שהחלטותיה ופעולותיה ישפיעו השפעה של ממש

2. האמור בחלק זה מבוסס ברובו על מאמרם של יורם פרי ואמנון נויבך "המרקם הצבאי תעשייתי בישראל", מתוך **דמוקרטיה וביטחון לאומי בישראל** בעריכת בנימין הויברגר ואילן בן עמי, 1996.

הן על כלכלת המדינה, הן על מדיניות החוץ והביטחון שלה ואולי אף על מערכתיה החברתיות והערכיות. להלכה עלול להיווצר קשר הדוק בין המרקם הצבאי והכלכלי בישראל עד שתיווצר מערכת סגורה יחסית שפעולותיה וההכרעות שהיא מקבלת תעמודנה בפני פיקוח וביקורת ציבוריים פחותים מבתחומי חיים אחרים במדינה. בולט למשל בהיעדרו דיון ציבורי בשאלת מדיניות ייצוא הנשק של ישראל: האם אפשר להשיג את היתרונות הכלכליים הכרוכים בייצוא נשק על-ידי סחר בתחומים אורחיים? האם ייצוא הנשק גורם לישראל גם נזקים ביחסים הבין-לאומיים ועוד. אף שאין מחלוקת כי הצבא והתעשייה הביטחונית מהווים מנוע לצמיחה כלכלית, הרושם שנוצר הוא כי התפתחות הכלכלה הישראלית בכיוון של תעשיית ביטחון לא באה בעקבות תהליך קבלת החלטות אסטרטגיות, אלא התרחשה בתהליך הדרגתי ומתפתח מאליו. עם זה, כשם שיובהר בהמשך, יש קושי אמתי למדוד את עלותו "הנכונה" של הביטחון הצבאי.

### ביטחון לעומת אי-ביטחון – קשיים במדידת עלויות

נטל הביטחון הוא סך המקורות התקציביים המועברים למשרד הביטחון. נטל אי-הביטחון הוא סך הרווחים שנמנעים והתוצר המופסד בעקבות הימצאות בסביבת עימות. רמה נמוכה מדי של ביטחון מביאה לידי ירידה בהשקעות, אבדן ימי עבודה, הוצאות תופחות הקשורות בשיקום נכים, ובסך הכול פגיעה בתוצר. במילים אחרות, "נטל הביטחון" איננו מניב בדרך כלל תועלת כלכלית למדינה, אבל הוא מאפשר לה לצלוח בשלום את אי-הביטחון ולמזער נזקים כלכליים הכרוכים בו. לאי-ביטחון יש ערך כלכלי שלילי גבוה מאוד, שהרי קטסטרופה ביטחונית משמעה גם קטסטרופה כלכלית. מאידך, אם הביטחון "עובד בסדר", התפוקה שלו אינה נמדדת. בעיה זו אופיינית לפעילויות כלכליות רבות; מדידת התשומות שלהן פשוטה, אבל מדידת התפוקות קשה או בלתי-אפשרית. בתחום הביטחון – הבעיה מובהקת במיוחד, משום שבדרך כלל מחירי השוק הם שמשמשים כלכלנים בהערכת תפוקה, אבל לתפוקות הביטחון אין אפשרות למצוא "מחיר שוק": מהו "מחיר השוק" של פיגוע התאבדות בשוק מחנה יהודה? מהו גודל הרווח הכלכלי של הצלחה בסיכול פיגוע כזה?

דווקא מרגע שפורץ עימות (כמו האינתיפאדה או מלחמה) אפשר במידת מה למדוד את אי-הביטחון על-ידי מדידת הפגיעה בכלכלה. אבל אם משקיעים השקעות עתק בבניית ביטחון לצורך אירוע רחוק וערטילאי (למשל מלחמה עם סוריה או הפצצה גרעינית איראנית), והאירוע הזה אמנם נמנע, המדידה קשה וכמעט בלתי-אפשרית.

### הצעה למודל ניתוח עלות-תועלת של הביטחון הלאומי<sup>3</sup>

במודל יש ניסיון למצוא את נקודת האיזון הנכונה בין עלות הביטחון הלאומי לרמת הצמיחה.

#### הנחות המוצא של המודל:

- א. קיומה של עלות מרכזית לסיכון ולאי-ודאות – העלות המרכזית של אי-ביטחון היא בהשפעתו על ההתנהגות הכלכלית של הפרטים. מצב של אי-ביטחון מגדיל את אי-הוודאות בחייו של הפרט, למשל במה שקשור ברמת הסיכונים שהוא נתון בה, ואת אי-הוודאות אשר לקיום המדיני והכלכלי של המדינה בכלל והקיום האישי של הפרט.
- ב. ההתנהגות הכלכלית של פרטים משתנה עם הגידול ברמת הסיכון ואי-הוודאות;
- ג. ההוצאה הביטחונית נועדה להקטין את רמת הסיכון ואת רמת אי-הוודאות של המדינה ושל הפרטים;
- ד. רמת האיום הביטחוני על ישראל נתונה וקבועה ואינה יורדת עם השנים;
- ה. ההקצאה לביטחון בישראל לא תרד ירידה של ממש בשנים הבאות;

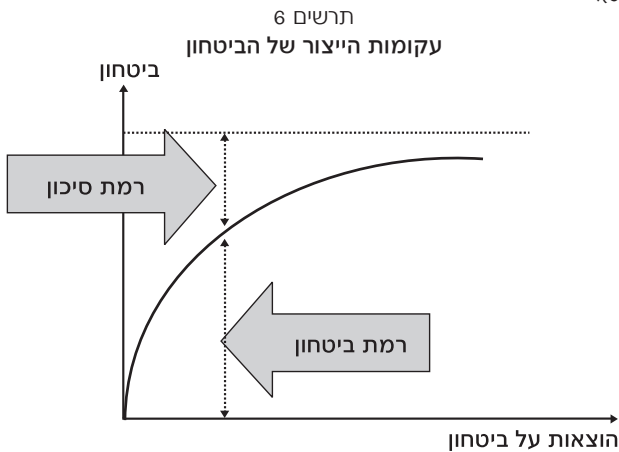
כדי להבין את המודל צריך להביא בחשבון שתי פונקציות: האחת – פונקציית הייצור של הביטחון, והשנייה – פונקציית התמורה של הביטחון.

3. מתוך מודל שבנה והציג במפגש פרופ' דני צידון.

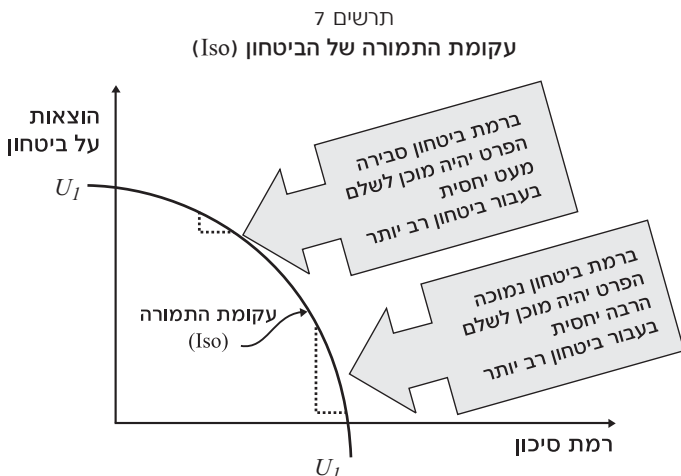


### פונקציית הייצור של הביטחון

ביטחון מייצרים על-ידי השקעת תשומות. כלומר, ככל שההוצאה על ביטחון גבוהה – מקבלים ביטחון רב יותר. עם זה, העלות השולית של ביטחון היא עלות פוחתת, וכך – ברמת ביטחון גבוהה, תוספת של יחידת הוצאה מוסיפה פחות ביטחון משהייתה אותה יחידה תורמת ברמת ביטחון נמוכה יותר (ראו תרשים 6).



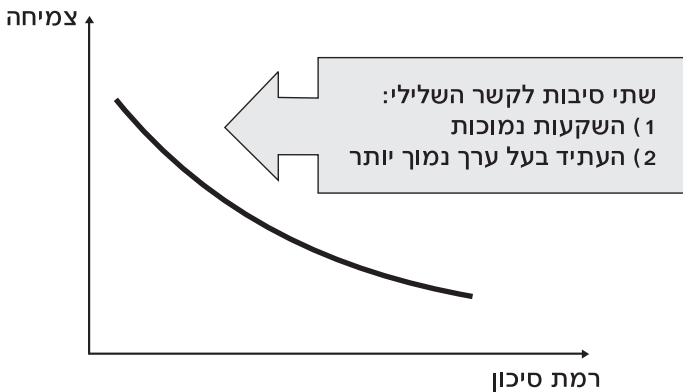
מכאן עולה כי הקשר בין הוצאה לביטחון לבין רמת הסיכון ואי-הוודאות הוא קשר שלילי יורד: ככל שההוצאה לביטחון גבוהה יותר, רמת הביטחון עולה ורמת הסיכון ואי-הוודאות קטנה (ראו תרשים 7).



ככל שיש ביטחון רב יותר, רמת הסיכון ואי-הוודאות קטנה, ושני תהליכים מתרחשים:

1. הפרטים נעשים עשירים יותר, מאחר שהסיכונים קטנים.
  2. הנכונות של הפרטים להשקיע גדלה.
- מכאן – יש קשר גומלין בין ביטחון לצמיחה. ככל שרמת הביטחון הפיזי עולה, כך גם רמת הצמיחה עולה. הביטחון מספק ודאות קיומית ואישית, וזו מעניקה תחושה חיובית ומעלה את רמת ההשקעות של הפרטים. זו התועלת הכלכלית שבביטחון (ראו תרשים 8).

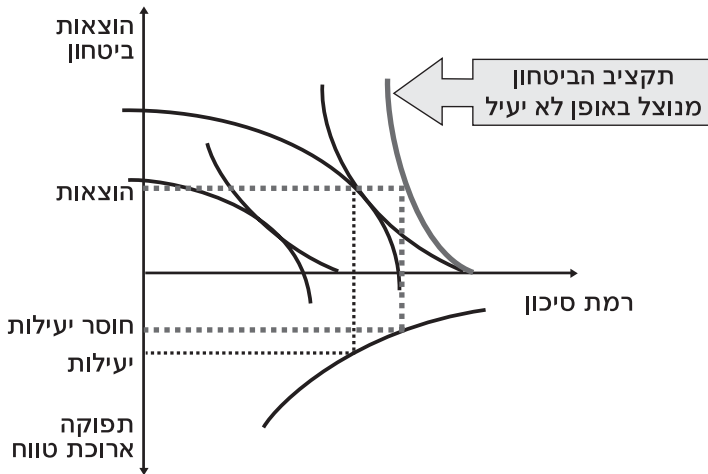
תרשים 8  
הקשר בין צמיחה לבין רמת סיכון



שילוב של שתי הפונקציות מאפשר לראות את הקשר בין הוצאה על ביטחון לבין רמת הצמיחה ולמצוא נקודת שיווי משקל – הנקודה המיטבית במונחי עלות-תועלת (ראו תרשים 9).

חשוב להדגיש כי אם תקציב ההוצאות על ביטחון אינו יעיל, קרי ההוצאה על ביטחון איננה מספקת את רמת הביטחון הראוי, נקודת שיווי המשקל איננה עוד בתחום המיטבי, ורמת הצמיחה נפגעת.

תרשים 9  
ניתוח עלות תועלת



עד תחילת האינתיפאדה הנוכחית בשנת 2000 היה שיעור רמת ההוצאה לביטחון של מדינת ישראל 6% עד 8% מהתוצר. זו הייתה כנראה נקודת שיווי המשקל של המשק הישראלי בכל הקשור לביטחון. בעניין זה נבדלת אירופה מישראל: שם נקודת שיווי המשקל להוצאה לביטחון יכולה להיות 2% עד 3%. בסוף שנת 2000 התרחשה בישראל תפנית שחייבה הגדלה בהשקעה לביטחון. ואולם, השקעה גדולה כל-כך לביטחון, בשיעור של 10% עד 12% מהתל"ג, אם היא נמשכת כמה שנים, עלולה לגרום לתוצאות הרסניות מבחינה כלכלית (ראו תרשים 9).

# הקשר בין תפיסת הביטחון לבין הוצאות הביטחון

## התכנון הרב-שנתי בצה"ל

קביעת ההוצאה הנדרשת לביטחון נגזרת מתכנון רב-שנתי שנעשה בצה"ל.

התכנון הרב-שנתי מביא בחשבון ממדים אחדים וגיבושו כרוך בהתמודדות עם דילמות לא קלות. בשורות הבאות ננסה לעמוד על השיקולים המורכבים הכרוכים בגיבושו של תכנון רב-שנתי שכזה.

### ממדים המובאים בחשבון במסגרת התכנון הרב-שנתי

**1. מעגלי האיום:** הכוונה לאיומים בטרור ובגרילה במעגל ראשון, איומים ממדינות הגובלות בישראל במעגל שני ומדינות רחוקות ובהן עיראק, איראן ולוב במעגל שלישי. היום, בה בשעה שהאיום מהמעגל של המדינות הגובלות בישראל (המעגל האמצעי) נחלש יחסית, התעצמו ביותר האיומים מצד שני המעגלים האחרים (אמנם במעגל השלישי פחת האיום מצד לוב ועיראק, אך האיום מצד איראן נעשה מוחשי יותר). יתר על כן, התמודדות עם טרור וגרילה דורשת יכולת כגון סיכול ממוקד, מודיעין מפותח ביותר, אמצעי מעקב אלקטרוניים והפעלת צוותים ברמת אימון ייחודית – כל האמצעים האלה הם אמצעים יקרים.

**2. עדיפות זרועית:** מאחורי ההשקעה השונה בכל אחת מזרועות הצבא – האוויר, הים והיבשה – מסתתרת תפיסת הפעלה שנוכחה לתקופה מסוימת ומשתנה בעקבות שינוי באיומים, מעבר לטכנולוגיות מתקדמות יותר או הבנה שאפשר להגיע לתוצאה סופית טובה יותר אם משקיעים בזרוע אחת את אותם משאבים שמשקיעים בזרוע אחרת. כך למשל, האיום האיראני מחייב השקעה באווירייה ארוכת טווח ובמודיעין בין-לאומי.

3. מענה לטווח הקצר לעומת הטווח הארוך: במצב של אי-ודאות רבה בעניין התפתחות הקונפליקט יש נטייה לתת פתרונות קודם כול לטווח הקצר. נטייה זו טבעית; ואולם, אם בטווח-הארוך מתממש איום שלא הוקצו משאבים נאותים להתמודד עמו, עלול להתברר שהנטייה הטבעית שימשה חרב פיפיות. הבעיה בפיתוח אמצעי ארוך-טווח היא שאם הוא מתגלה יש בו משום פרובוקציה כלפי היריב.

#### **תכנון אסטרטגי צריך לשמור על איזון נכון בין רכיבים אחדים:**

(א) הוצאות ביטחון שוטפות (ב) המוכנות של הצבא – באה לידי ביטוי בעיקר במלאי העומד לרשותו וברמת האימון של חייליו (ג) גודל הצבא והרכבו (ד) ההתעצמות – בטווח הארוך יותר באמצעות מחקר ופיתוח, רכש וכו'.

בכל אחד מן הרכיבים הללו דרוש פרק זמן מיוחד לו כדי להתאימו למציאות המשתנה:

ברכיב א' – הוצאות שוטפות (בעיקר בתחומי כוננות, בט"ש וכו') – אם המציאות משתנה והשינוי מזוהה במהרה, אפשר להגיב בהתרעה של ימים: לגייס או להוריד כוחות, להפעיל יותר או פחות כוחות וכדומה.

לעומת זאת, שינוי ברכיב ב' (רמות מלאי, אימונים) נמשך חודשים או שנים. זיהוי של חלון הזדמנויות שלפיו הסבירות למלחמה בתוך שנתיים-שלוש קטנה, מאפשר הסתכנות, ירידה ברמות המלאי לזמן קצוב ואחר כך התאמה. עם זה, יש בכך סיכון ועשוי להיות לו מחיר.

שינוי ברכיב ג' – גודל הצבא והרכבו (למשל הפחתה בסד"כ של מטוסים, טנקים וכדומה) – משתרע על-פני חמש עד עשר שנים. לאחר מלחמת יום כיפור למשל גדל הצבא ברוב רכיבי הכוח שלו, וחלפו כחמש שנים מרגע קבלת ההחלטה עד לרגע שהמערך הפך להיות מבצעי.

הרכיב הקשה ביותר לשינוי הוא רכיב ד' – המחקר והפיתוח וההחלטה להשקיע בהתעצמות. מערכות דוגמת "חץ" נעשות מבצעיות רק עם חלוף 15 עד 20 שנה מקבלת ההחלטה על כך. עצירת פרויקט כזה בשלבים מתקדמים עשויה לעכב את ההתעצמות לשנים רבות.

**דילמות נוספות הכרוכות בתכנון רב-שנתי**

1. תכנון על-פי תרחישים או על-פי יכולת גנרית – הנטייה הטבעית היא לבנות את הכוח על-פי איום או תרחיש מסוים ולראות בו את המציאות בשנים הבאות. עם זאת ההיסטוריה מלמדת כי גם לנוכח תרחישים ברורים מסוג אחד אין לוותר על יכולת גנרית המותאמת לתרחישים אחרים. כך למשל הסיכויים שמצרים תיכנס למלחמה עם ישראל נראים נמוכים בטווח הקרוב, כלומר, אין כיום תרחיש קונקרטי שלפיו תכריז מצרים מלחמה על ישראל. עם זה, ההנחה שבשל הסכם השלום עם מצרים אפשר לוותר כליל על יכולת של חיל האוויר וחיל הים מולה היא הנחה שכרוכה בסיכון גדול ביותר.

2. השקעת משאבים באיום ספציפי מול השקעה "רבת-שימושים" (ורסטילית) – שיקול נוסף שצריך לשקול הוא כמה מהמשאבים ראוי להשקיע בכוחות שיש להם ייעוד אחד (למשל "חץ" – נשק המיועד רק לטילי קרקע-קרקע) וכמה ראוי להשקיע ברכיבים שבהתאמה מועטה יכולים לתת מענה לאיומים מכל קצות הקשת; חיילים, טנקים, מסוקים, יכולים להוות תגובה מול צבאות, מול טרור ועוד.

3. ניהול סיכונים – דילמה נוספת היא אם ראוי להחזיק במערכת יכולת מבצעית ישנה ו"להיפטר" ממנה רק כאשר מגיעים ליכולת חדשה מלאה (למשל "להיפטר" מטנק ישן רק כאשר טנק חדש יותר נכנס לשימוש), כך שבכל רגע נתון תהיה יכולת מסוימת של תגובה; או שמא במקרים מסוימים נכון לחסוך כסף רב אבל להשאיר את הצבא בלא יכולת תגובה ספציפית ברגע נתון.

4. תפיסת ביטחון אינה נגזרת רק מהאיומים העומדים על הפרק. תפיסה שכזאת היא גם ערכית ונגזרת מהמקום שבו הצבא מעוניין למצב את עצמו: האם ראוי להסתפק ביכולת הגנה בגזרות או שצריך לקיים דימוי של מעצמה אזורית? מכל אחת מהתשובות לשאלה זו נגזר סוג שונה של כוח צבאי ותכנון ביטחוני. נושא זה כמו אחרים נובע מתפיסות מדיניות של הממשלה. הממשלה אמורה להציב לצה"ל יעדים מדיניים שמהם נגזרות פוזיציות צבאיות.

בהקשר זה חשוב לציין שיש קשר בין דימוי העצמה של ישראל לבין הסיכון שתתרחש מלחמה: במציאות הגאו-פוליטית באזורנו, המטרה היא להימנע מלהגיע לסף של חולשה העלול לעודד גורמים עוינים לנסות לממש הזדמנות שהם מחכים לה.

גם ההנחה שבניין הכוח של ישראל מסייע ומכוון את מאמצי הכוח של האויב לכיוונים הנוחים לנו אינה תמיד מובנת מאליה. צבא סוריה ויתר אמנם על השקעה בתחומים שברור לחלוטין כי אינו מסוגל להגיע בהם לאיזון אסטרטגי עם צה"ל, אבל זיהה נקודות חולשה במערך הישראלי, ועל-ידי פיתוח בניין כוח זול מאוד ואסימטרי הוא מנסה ליצור איזון חלקי בהרתעה באמצעות איום על העורף בישראל.

### נקודות תורפה המאפיינות את התהליך

ככלל, אפשר להצביע על כמה נקודות תורפה אופייניות לתהליך התכנון הרב-שנתי.

1. לצבא יש רצון לתת מענה ל"גם וגם": גם איום א', גם איום ב' וגם איום ג'. כך קורה שלעתים יש מענה חדש לאיום, אבל יש גם נטייה שלא לוותר על המענה הישן.

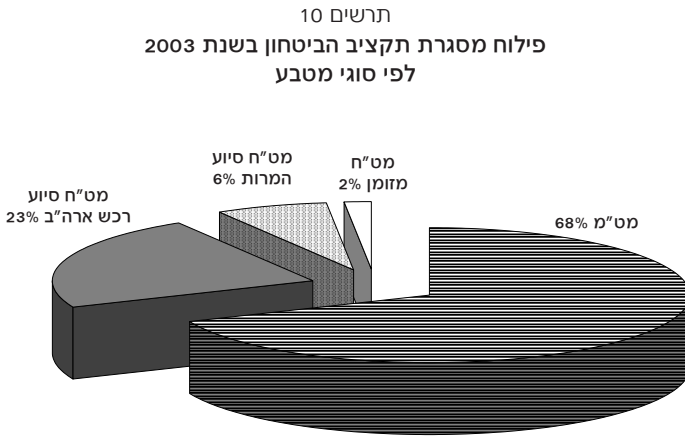
2. צורך חדש מעורר את הרצון להשקיע ולתת מענה מהיר. עם הזמן אפשר שסדרי העדיפות ישתנו, אבל אז יהיה קשה לוותר על ההשקעה שנעשתה כבר.

### מאפייני תקציב הביטחון

• **מקורות** – תקציב הביטחון של ישראל מגיע משני מקורות:

1. מדינת ישראל (כ-70%)<sup>2</sup>. מענק אמריקני (כ-30%). החלק שמגיע ממקורות מדינת ישראל מוצא כמעט כולו בארץ. מתוך הסיוע האמריקני חובה על צה"ל, במסגרת תנאי הסיוע, להוציא יותר מ-75% בארצות-הברית, וכך נוצרת חובה לרכוש אמצעי לחימה רבים ביותר בארצות-הברית.

תרשים 10 מדגים את פילוח תקציב הביטחון בשנת 2003 על-פי סוגי מטבע:



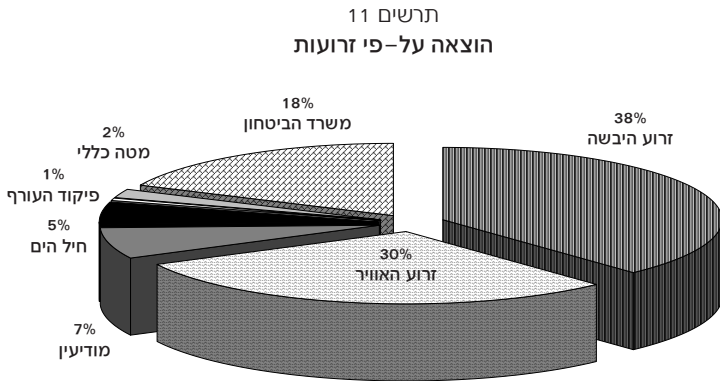
מקור: אגף תקציבים במשרד הביטחון ויועץ כספי לרמטכ"ל

- **תשומות** – כ-40% מהתקציב מוצא על כוח אדם, 7% על תגמולים ושיקום, קרוב ל-40% על התעצמות (רכישת אמצעי לחימה חדשים והחלפת אמצעים נצרכים). שאר התקציב מוצא על הוצאות קיום, הוצאות שוטפות, אחזקה וכיו"ב.

- **זרועות הצבא** – 38% מהיקף תקציב הביטחון מופנים לזרוע היבשה, קרוב ל-30% לזרוע האוויר, 7% למודיעין, כ-5% לחיל הים, 0.5% מופנים לפיקוד העורף (הוא ניוון גם מתקציבים אורחיים שאינם חלק מתקציב הביטחון), 2% למטה הכללי, ו-18% למשרד הביטחון (קרוב לחצי מתקציב המשרד מופנה להוצאות של אגף השיקום – תשלומיו קבועים לפי חוק – ראו תרשים 11).

- **קשיחיות** – האפשרות לשנות את התקציב משנה לשנה שאחריה מוגבלת לשינוי באחוזים בודדים. כך למשל אין אפשרות להקטין את היקף כוח





האדם משנה אחת לשנייה ביותר משניים עד שלושה אחוזים, בלי לנקוט פעולה דרסטית, משברית מבחינת אנשים קרובים לעניין.

• **כוח אדם** - שיעור ההוצאה על כוח אדם הוא בסביבות 40% מתוך תקציב צה"ל (ובו הוצאה על משרתים בקבע, אזרחים עובדי צה"ל, חיילי הכוח הסדיר, חיילי מילואים בעת השירות וכן הקצאה לפנסיה). לו היה צה"ל משלם שכר כלכלי לכל חייל חובה (העמסה של שירות החובה), היו ההוצאות על כוח אדם גדולות לכדי 55% מהתקציב (ראו תרשים 12).

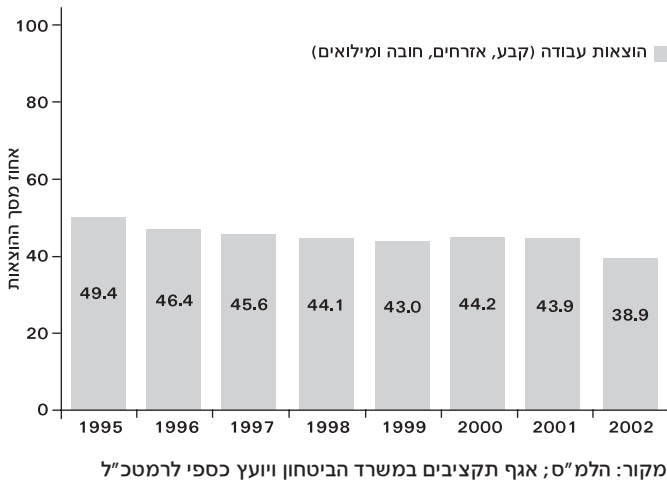
רבע אחוז (0.25%) בלבד מאנשי הקבע בצה"ל מרוויחים משכורת אשר עלותה החודשית המוערכת היא יותר מ-35 אלף שקלים. בניגוד לתדמית הציבורית, אחוז זה נמוך בהרבה משיעור המשתכרים סדרי גודל כאלה ברוב המערכות הציבוריות במדינת ישראל.

השכר ברוטו הממוצע של המשרתים בקבע נמוך מהשכר הממוצע בסקטור הציבורי.

מאמצע שנות התשעים ירד בהדרגה שיעור תקציב כוח האדם בתוך תקציב הביטחון. הירידה היא תוצאה של פעולות כגון מיקור חוץ (out sourcing), קיצוץ גדול במספר אנשי הקבע הבכירים יותר והקטנת הוצאות כוח האדם. על-פי התכנית הרב-שנתית מתעתד צה"ל לקצץ בשנים הקרובות 11% מכמות המועסקים, הן אנשי קבע הן אזרחים עובדי צה"ל.

תרשים 12

ההוצאה על כוח אדם מסך כל ההוצאות (באחוזים)

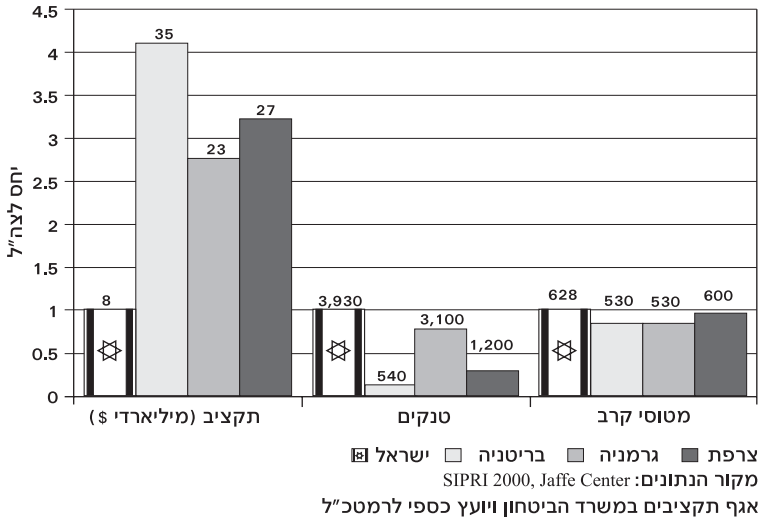


• **מדדי יעילות בהשוואה בין-לאומית** – מעניין להשוות את היקף ההוצאה לביטחון ואת היקף סדר הכוחות של ישראל לאלה שבשלוש מעצמות אירופיות (אנגליה, צרפת וגרמניה). אפשר לראות שבתקציב של 8 מיליארד דולר לעומת 23 עד 35 מיליארד בכל אחת מן המעצמות האירופיות, ישראל שומרת על סד"כ בהיקף דומה במונחי טנקים ומטוסי קרב<sup>4</sup> (ראו תרשים 13).

עם זאת, בולט ביותר שלישראל המקום הראשון בעולם בהוצאה דולרית לנפש על ענייני צבא (לפי נתונים גלויים). היא השלישית בעולם מבחינת מספר אנשי צבא לאלף תושבים. היחס בין מספר אנשי הצבא בישראל למספר התושבים הוא בסדר גודל של פי חמישה מבמדינות המערביות (ראו נספח ד – פרספקטיבה בין-לאומית על ההוצאות והעצמה הביטחונית).

4. גם אם מביאים בחשבון את העלות הכלכלית של שירות החובה בישראל ומנגד את עלות ציי האוקיינוס הפתוח במעצמות האירופיות – עלות שאין לה מקבילה בישראל – עולה כי ישראל מחזיקה סד"כ קרקעי ואווירי בהיקף עלויות נמוך בהרבה.

תרשים 13  
השוואת צבאות אירופה לצה"ל



● **קיצוצים** – הקיצוץ בתקציב הביטחון בסדר הגודל המוצע לשנים 2003 ו-2004 הוא מהגדולים בתולדות המדינה. קיצוץ בסדר גודל כזה התבצע פעמים ספורות בתולדות המדינה: בתחילת שנות החמישים, באמצע שנות השמונים (במקביל למשבר הכלכלי באותן שנים) ובתחילת שנות התשעים (אחרי מלחמת המפרץ הראשונה ואחרי התמוטטות ברית-המועצות).

## תהליכי קבלת ההחלטות בגיבוש תקציב הביטחון

### סקירה היסטורית

כדי לעמוד על האופן שבו השיקולים המורכבים והדילמות שתוארו למעלה באים לידי ביטוי בצה"ל, נביא סקירה היסטורית של הממשק צבא-כלכלה-חברה לאורך ארבע תקופות מרכזיות בשנות קיום המדינה. הסקירה נועדה לאפשר לזוהות דפוסים היסטוריים ולנסות להבין את הרקע לתהליכי קבלת ההחלטות בגיבוש תקציב הביטחון בהווה.

**תקופה ראשונה** – השנים 1948 עד 1967, בין הקמת המדינה למלחמת ששת הימים – תקופה זו הייתה תקופה מעצבת. היא אופיינה בחברה מגויסת, בהסכמות לאומיות רחבות ובנושא המרכזי – בעיות ביטחון. מבחינה כלכלית אופיינה התקופה בצמיחה גבוהה מאוד של יותר מ-10% בממוצע לשנה. הוצאות הביטחון היו כ-7.5% מהתוצר (כולל יבוא ביטחוני בלא סיוע אמריקני). בתקופה זו אפשר להצביע על שני אירועים מעצבים בולטים:

1. הרמטכ"ל (יגאל ידין) התפטר מתפקידו על רקע קיצוצים בתקציב הביטחון. אלו היו ההתפטרות והעזיבה היחידות בתולדות מדינת ישראל של רמטכ"ל. בשנת '52 נכנס שר האוצר לוי אשכול לתפקידו ומצב המשק הישראלי היה בעייתי ביותר: האוכלוסייה הוכפלה ועמדה מול דרישות לתעסוקה, לתשתיות ולדיור בעבור העולים החדשים. אחד הצעדים הראשונים שעשה אשכול היה בניית מערכת מוסדית, ובה אגף תקציבים במשרד האוצר. אגף זה היה אמון על תקציב שנתי מסודר. בניגוד לבן-גוריון החליט ראש הממשלה באותה עת לייחד את רוב המקורות לעניינים אזרחיים: תשתיות, קליטת עלייה, פיתוח תעשייה, עיריות פיתוח וכדומה ולמקם את הביטחון בעדיפות נמוכה יותר. הכרעה זו העמידה את היקף הוצאות מערכת הביטחון על לא יותר מכ-7% מהתוצר.

## 29 תהליכי קבלת ההחלטות בגיבוש תקציב הביטחון ■

2. שנות השישים במדינה החדשה אופיינו במיתון ובמהומות חברתיות. מדינת ישראל נראתה לנשיאי מצרים וסוריה חשופה ושבירה מבחינת החוסן הלאומי; ואכן האיזמים התממשו ב-1967, עם פתיחת מלחמת ששת הימים.

**תקופה שנייה** – השנים 1967 עד 1973 – בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים – תקופה זו אופיינה באופוריה בעקבות הניצחון הגדול ובהסכמה לאומית רחבה על פירות הניצחון. מבחינה כלכלית, בתחילת התקופה הכפילה ההוצאה הלאומית לביטחון את עצמה מכ-7% לכ-14% בד בבד עם צמיחה גבוהה מאוד של התל"ג בשיעור של כ-10%. מאפיין של תקופה זו הוא המתח בין הצרכים החברתיים הממוסדים (הניסיון להקים מדינת רווחה) ובין צורכי הביטחון ההולכים וגדלים. ראש הממשלה גולדה מאיר, בניגוד לקודמיה, לא הכריעה בכיוון מסוים, ובשל כך התחדד בתקופה זו בפעם הראשונה חוסר הקוהרנטיות בין ההוצאה הביטחונית מצד אחד וההוצאה האזרחית הנדרשת לשם קיומה של מדינת רווחה מצד שני.

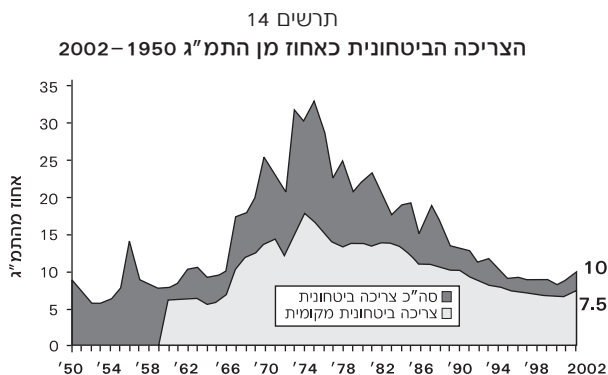
**תקופה שלישית** – השנים 1974 עד 1985 – תקופה המכונה בפי כלכלנים "העשור האבוד" – בתקופה זו ירדה הצמיחה השנתית לנפש מ-5% ל-5.5% לנפש, לסביבות 0.5%-1% בלבד. בה בעת הייתה ההוצאה הביטחונית בעשור זה גבוהה מאוד (כמעט 25% מהתוצר). תחילתה של התקופה (עם סיום מלחמת יום הכיפורים) בבניין כוח מחודש ובשיקום המלאי – מהלך שהגדיל מאוד את נטל הביטחון על המשק. לקראת סוף התקופה פרצה מלחמת לבנון. מלחמה זו התאפיינה בהיעדר הסכמות לאומיות. לפני המלחמה נקבעה מסגרת חמש-שנתית לתקציב הביטחון בהסכמה בין שר הביטחון או (אריאל שרון) לשר האוצר (יורם ארידור). ההסכם לא החזיק מעמד אפילו שנה אחת, ובצד מימון עלויות המלחמה קוצץ התקציב פעמים מספר ובסדר גודל של כמה מיליארדי שקלים.

**תקופה רביעית** – השנים 1985 עד 2001 – תקופה זו אופיינה במעבר מחברה מגויסת לחברה אזרחית ואינדיבידואליסטית. בתוך התקופה היוותה תכנית ההבראה של שנת '85 את נקודת המפנה בכלל הקשור בעניינים תקציביים וכלכליים ובהרכב תקציב הביטחון. החברה ככלל נעשתה ביקורתית יותר כלפי צה"ל, הממשל נעשה יציב פחות והדיונים הפומביים על תקציב הביטחון הפכו סוערים. הביקורת שהופנתה כלפי המערכת הביטחונית לאורך שנים אלו לא עסקה רק בתחום הכלכלי, אלא נטתה גם על התגברות תחושת אי-השוויון בעניין שירות החובה בצבא, נטל שירות המילואים וכדומה. הוויכוח בין האוצר למערכת הביטחון נע בין ההבראה הכלכלית של המשק לאחר פגיעת "העשור האבוד" והנורמליזציה, לבין המציאות הגאו-פוליטית כשם שמערכת הביטחון ראתה אותה.

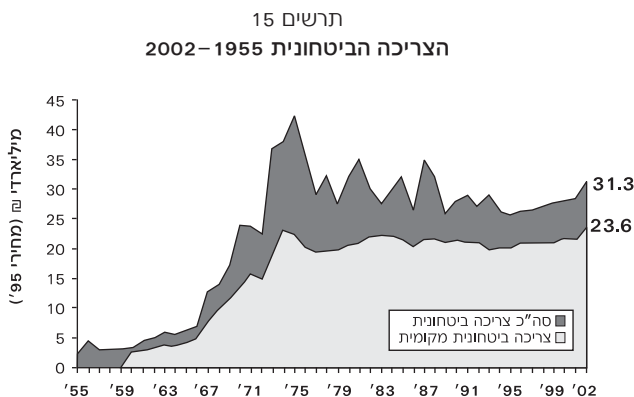
אירועים מכווננים בתקופה זו:

1. הוויתור המודע שעשה שר הביטחון יצחק רבין בשנת 1985 על מיליארד שקל מתקציב הביטחון – תרומה של מערכת הביטחון לתכנית הייצוב הכלכלית;
2. הרפורמה בימי המילואים בשנת 1986 – מערכת הביטחון הייתה נכונה לשנות את הראייה התקציבית והתמחורית של ימי המילואים ולהכלילם בתקציבה;
3. ביטול "פרויקט הלבאי" בשנת 1987 – הממשלה החליטה מפורשות להפסיק פרויקט גדול לאחר שהושקעו בו כבר מאות רבות של מיליוני דולרים. החלטה זו הייתה לא רק פרי של ויכוח בין מערכת הביטחון לאוצר ולמערכת הכלכלית, אלא היא שיקפה גם ויכוחים פנימיים בתוך מערכת הביטחון.
4. ההחלטות על תקציב הביטחון בשנות התשעים ועד שנת 2000 התקבלו על רקע חלון הודמנויות מדיני-ביטחוני והליכה להסדרי שלום.

לשם המחשה, תרשימים 14 ו-15 מתארים את השינויים בצריכה הביטחונית של ישראל לאורך התקופות שנסקרו למעלה:



\* עד 1960 לא הופרדו נתוני הצריכה הביטחונית המקומית.  
\*\* מקור: דוח בנק ישראל והלמ"ס; אגף תקציבים במשרד הביטחון ויועץ כספי לרמטכ"ל



\* עד 1960 לא הופרדו נתוני הצריכה הביטחונית המקומית.  
\*\* מקור: דוח בנק ישראל והלמ"ס; אגף תקציבים במשרד הביטחון ויועץ כספי לרמטכ"ל

הסקירה שלמעלה מזכירה גם את תהליכי קבלת ההחלטות הקשורים בגיבוש תקציב הביטחון לאורך התקופות השונות. אפשר להצביע על כמה עניינים מרכזיים הקשורים בהם:

א. בעת גיבוש התקציב יש צורך מתמיד לאזן בין שני צרכים אִמְתִּיִּים: מצד אחד – לאורך 55 שנות קיומה של ישראל היא נתונה במציאות ייחודית של הוצאה ביטחונית גבוהה; מצד שני היא מאופיינת בתביעות ובצפיפות

- של החברה האזרחית לרמת חיים נאותה ולנורמליזציה. נקודת האיזון הנכונה עשויה להשתנות מעת לעת, לפי הנסיבות.
- ב. גורם הצמיחה הוא גורם קריטי בשמירה על האיזון האמור: צמיחה גדולה מאפשרת הוצאה תקציבית גדולה והשאת משאבים מספיקים ליתר התחומים, (כך, עדיף תקציב שהוא 8% מתוצר גדול מתקציב שהוא 10% מתוצר קטן).
- ג. הקשר בין רמת ההוצאות לביטחון לבין רמת הצמיחה הכלכלית הוא קשר גומלין: הוצאה לביטחון שעומדת על 20% עד 25% מן התוצר (כפי שהיה בשנות השבעים) אינה מאפשרת צמיחה, ומנקודת הראות הכלכלית היא תוצאה בלתי-נסבלת.
- ד. החברה הישראלית משתנה לחברה אזרחית אינדיבידואליסטית: היא מעוניינת בעת ובעונה אחת ברמת חיים גבוהה ובביטחון הטוב ביותר ומצפה לכך מהמערכת הפוליטית והמקצועית. המשטר הדמוקרטי בישראל מאלץ את המנהיגים הפוליטיים להביא מאוויים אלו בחשבון.
- ה. בנקודות זמן מסוימות נדרשת הכרעה פוליטית ברורה בדבר סדרי העדיפויות. הכרעות כאלה עשו בן-גוריון ב-52' ורבין ב-87'.

### **ביטחון ישראל מול כלכלתה – הבעייתיות במצב הקיים**

מן הסקירה ההיסטורית עולה כי לאורך השנים הפכה מערכת היחסים בין הרשויות המרכזיות במדינת ישראל – בין הרשות האמונה על הביטחון לבין הרשות האמונה על הכלכלה – למערכת יחסים כמעט בלתי-אפשרית. לא אחת נשמעים דיווחים על "מלחמה" בין צה"ל ומשרד האוצר או על "עימות חריף" בין משרד הביטחון לאגף התקציבים.

ממה נובעת התנגשות זו? דומה כי אפשר להצביע על כמה סיבות להתנגשות. הן באות לידי ביטוי בפרט בעת קביעת תקציב הביטחון:

#### **הדין המקדים לקבלת ההחלטות**

א. חוסן לאומי הוא פועל יוצא של רכיבים רבים, כשם שפורט למעלה. אף על פי כן בדיון על תקציבו של משרד ממשלתי מסוים משתתף תמיד רק



המשרד המדובר מול משרד האוצר. בעת הדיון ההתמקדות היא בבעיות הספציפיות של המשרד המדובר, ואילו הראייה הכוללת נשארת בידי האוצר.

ב. הדיון בעניינו של כל אחד מרכיבי החוסן הלאומי אינו תמיד עמוק, הוא אינו בוחן בכל המקרים את החלופות האפשריות ולפעמים הוא מתעלם מהשלכות הרחב. כך, ברוב המקרים אין במהלך גיבוש התקציב דיונים תשתיתיים להבנת עניין מסוים (למשל כדי להבין מה המשמעות של ויתור על לווין אחד בתוך פרויקט הלוויינות של צה"ל, או מה המשמעות של ויתור על סוג מטוסים מתקדם). הדיון הוא דיון על תשומות (מספרים) ולא על תפוקות. על כן אי-אפשר למשל להבין לעומק את מחירו של קיצוץ בן 6 מיליארד שקלים בתקציב על הביטחון שאפשר לספק.

ג. בדיון על התקציב, מערכת הביטחון והאוצר הם המציגים את האלטרנטיבות, אבל את כל אחת מהמערכות האלה מניעים האינטרסים הלגיטימיים שלה, והיא רואה את הדברים מנקודת מבטה.

### שלב קבלת ההחלטה

א. הדרג המדיני הוא שאמור היה להחליט את ההחלטות הסופיות בעניין גובה התקציב הלאומי השנתי וחלוקתו בין משרדי הממשלה. החלטותיו היו אמורות להתבסס על סדרי עדיפויות לאומיים. בפועל, רב חלקה של הפקידות המקצועית גם בשלב זה.

ב. יש קושי "לסחוט" מהדרג המדיני את ההתוויות האסטרטגיות הנחוצות ("הנרטיב הלאומי").

### אי-קבלת אחריות על החלטות והיעדר המשכיות

במינהל ציבורי תקין ראוי שהממשל יישא באחריות לטווח ארוך. ואולם, השיטה הממשלית במדינת ישראל מאפשרת לא אחת לחמוק מאחריות כזו. אופק התכנון, עומק הראייה ורצינות קבלת ההחלטות של הדרג הפוליטי אינם עומדים תמיד במבחן, בשל קדנציות קצרות של ממשלות ושרים המתחלפים בתדירות גבוהה. התוצאה היא שהדרג הפוליטי בישראל אינו נדרש לשאת בפועל באחריות להחלטותיו, ובהן החלטות בענייני תקציב.

**הביקורת כלפי צה"ל**

ביקורת ציבורית לא מעטה מושמעת על צה"ל במה שקשור בענייני תקציב, וזה עיקרה:

1. ככלל, האתוס בצבא אינו אתוס של חיסכון. המערכת הצבאית מכוונת בעיקר להוציא כסף ולא להכניס כסף ואינה מתמקדת בחינוך לחיסכון. הבזבוז הרב במערכת הצבאית נובע בעיקר משמרותן של המערכות (בדגש על מערכת השכר – קבע, פנסיה). הן אינן משתנות ואינן מגיבות בקצב מתאים לשינויים בשוק. יש הטוענים כי צה"ל אינו רואה את מחיר עלותו המלא. חוסר הבנה במה שקשור בעלותו מביא בהכרח לידי בזבוז. דוגמה לכך אפשר למצוא בתקצוב ימי מילואים: תקצוב זה עבר מתקציב הביטוח הלאומי לתקציב צה"ל; בעקבות המעבר קטן מספר ימי המילואים בחצי. הצמצום אינו משקף דווקא את הקטנת הצורך אלא במידה רבה מאוד את הבנת העלות והמחיר האלטרנטיבי.
2. למשרתים בקבע שכר מופרז. הדברים מכוונים בפרט לתשלומי הפנסיה המשולמים בגיל צעיר (יחסית לגיל הפרישה המקובל במשק). לתשלומים אלו ולעובדה שהם משולמים לאורך זמן רב יש משמעות כלכלית נכבדה ביותר.
- לאורך שנים התקבעו בצה"ל קונבנציות אחדות, והוא סירב לקצץ בחלקים מסוימים של התקציב (למשל בעלות כוח האדם). בעתות משבר הופרו קונבנציות אלו, והדבר מעיד אולי שגם קודם אפשר היה לחסוך באותם חלקים חיסכון ניכר.
3. הצבא מקבל עליו תפקידים מעבר לתפקיד הביטחון נטו: מיזוג גלויות, צמצום פערים, שילוב אוכלוסיות, יצירת תשתית טכנולוגית וכדומה. תפקידים אלו בדרך כלל אינם רווחיים מבחינה כלכלית והם צורכים משאבים יקרים מתוך תקציב הביטחון.

**אנטגוניזם בין מערכות האוצר והצבא**

**א. אי-אמון** – עם השנים נוצרה אווירה של אי-אמון ותחרות בין נציגי האוצר ונציגי הצבא. שני הצדדים מדברים על כך בגלוי. נדמה כי שורש

האנטגוניזם מצוי בגישה שנקט הצבא בעבר: הוא ניהל את תקציב הביטחון כ"קופסה שחורה", ואי-אפשר היה לחשוף את נתוניו. אי-חשיפת הנתונים עוררה את חשדו של האוצר והוא איבד אמון בדיווחי הצבא. בחלוף הזמן השתרש האנטגוניזם, ומדי שנה בשנה הדיאלוג בעניין התקציב מתחיל בחוסר אמון בסיסי, והצדדים מניחים כי אין לשנות מצב זה. חוסר האמון יוצר גם התנהלות מעגלית: מאחר שמערכת הביטחון מניחה שבסופו של דבר ייעשה קיצוץ בתקציבה, היא מעדיפה לא אחת להציג תמונה מנופחת בתקווה שבסופו של דבר הפתרון שיתגבש יהיה "נסבל" מבחינתה. עוד תוצאה של חוסר האמון היא שכדי להגן על מסגרת התקציב ועל גודלו, המערכת הצבאית כובלת את עצמה בחלקים גדולים מן התקציב (למשל על-ידי התקשרות בחוזים ארוכי טווח) וכך היא חוסמת את האפשרות לשנות את התקציב.

**ב. שימוש במערכות תחשיב נפרדות** – הצבא והאוצר מנהלים במקביל שתי מערכות תחשיב לא זהות. הצבא עוסק בעלות התקציבית על בסיס התמחיר שלפניו, ואילו האוצר עושה את חישוב העלות למשק הלאומי. חישוב זה שונה לחלוטין, והתוצאות המתקבלות שונות אף הן לחלוטין זו מזו. וכך – לפי חישובי הצבא, עלות חייל היא אלפיים ש"ח לחודש, אבל במונחי העלות למשק הלאומי עולה אותו חייל 6,000 שקלים (שכן החישוב מביא בחשבון גם את ההפסד למשק בגין אי-העסקתו מחוץ לצבא) ועל כן כדאיות החוקתו נראית באור אחר.

**ג. ניצול הזדמנויות** – שני הצדדים פועלים זה מול זה ומנצלים הזדמנויות ונקודות תורפה: אם המתח הביטחוני עולה מאוד, הצבא מצליח לקבל תקציב גדול יותר. לעומת זאת, אם יש משבר במשק והמצב הכלכלי מורע, האוצר מצליח להביא לידי הידוק החגור הצבאי.

### הסתכלות קצרת-טווח

אף על פי שלצבא תכנון רב-שנתי – ותכנון זה כרוך במורכבות רבה כשם שפורט למעלה – אין לתקציב הביטחון היום מבנה רב-שנתי. יתר על כן, בשנת 2003 התנהל תקציב הביטחון לפי רבעונים, וצה"ל נאלץ להתמודד בכל רבעון עם ירידה נוספת בתקציב.

להסתכלות קצרת-טווח זו מחירים רבים: ראשית, יש בצבא חשש מלקבל החלטות ארוכות-טווח, וחשש זה פוגע בתכנון הרב-שנתי: הצבא דוחה החלטות, דוחה חתימה על חוזים והתקשרויות ומבטל הזדמנויות מבצעיות או טכנולוגיות חד-פעמיות. לא אחת מתברר בדיעבד שהדחיות האלה עולות לו יותר. גם ההיערכות לפי תקציב שכזה אינה יעילה, מכיוון שלכל אחד מן הנוגעים בדבר ראייה אחרת אשר למה יהיה השלב הבא. שנית, בגלל הצורך לקצץ קיצוץ מיידית ומאחר שאין זמן להשקיע בתהליכים הנכונים כדי להביא לידי הקטנת ההוצאות הקבועות, מקצצים את התקציב הפנוי והגמיש יותר (מקצצים במה שאפשר ולא במה שצריך). המחיר המיידית הוא קיצוץ בשעות טיסה של טייסים, באימון אנשי מילואים וכד' וכן פגיעה במערכות שקבועי הזמן לבנייתן הם בדרך כלל שנים ארוכות (פיתוח מערכת אמל"ח חדשה אין פירושו רק הפיתוח עצמו אלא גם הקליטה, ההכשרה, ייצור היכולת המבצעית וכו').

## כיווני פעולה

### הכיוון המדיני

#### 1. סדרי עדיפות בין רכיבי החוסן הלאומי ובתוכם

נדמה כי התעסקות בתורת המחסור מחייבת שתי רמות של חלוקה תקציבית: חלוקה בין רכיבי החוסן הלאומי וחלוקה בתוך כל אחד מרכיביו, ובהם רכיב הביטחון.

נקודת המוצא הראויה לדיון צריכה להיות מדיניות החוסן הלאומי, סדר העדיפויות הלאומי של מדינת ישראל (צורכי הביטחון, הצרכים הכלכליים, החינוך, הבריאות וכו'), ועל הבדיקה השלמה לעסוק גם בצרכים וברכיבים האחרים.

הדיון על סדרי העדיפויות צריך להקדים את הדיון על התקציב, שכן התקציב הוא ביטוי מספרי לסדרי עדיפויות.

נראה כי כדי לקבוע את סדרי העדיפויות נדרשת מנהיגות פוליטית המנהלת סיכונים וקובעת, בהתחשב בכל הצרכים המדינתיים, הביטחוניים והאחרים, לא רק מהו התקציב המיועד לכל פרמטר אלא גם מה הם הנושאים שיינתן להם פתרון באותו רגע.

#### 2. הגוף מקבל ההחלטה

לאור האמור בסעיף 1, נדמה כי ההחלטה האסטרטגית על סדרי העדיפויות צריכה להתקבל ברמה לאומית-אזרחית, אצל ראש הממשלה וחברי ממשלתו. הדרג המדיני הוא זה שצריך בסופו של דבר לבחור בין רכיבי החוסן הלאומי ובתוכם. כך למשל במה שקשור ברכיב הביטחון – הדרג המדיני צריך להחליט איזו רמת ביטחון תיתן המדינה לאזרחיה, במה אפשר להסתכן, ובעקבות זאת – כמה משאבים יושקעו. החלטות כגון אם להיכנס למעגלי איום ומה יהיה פרופיל ההצטיידות הן החלטות של דרג מדיני.

נראה כי לא ראוי שהדרג הצבאי יקבל אותן לבדו.

בתיקון לחוק הממשלה נקבע שלממשלה יהיה צוות שראש-הממשלה יקים ויפעיל לשם ייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי. קביעה זו מראה

שהחוק מכיר בנחיצות צוות מקצועי ליד ראש-הממשלה: צוות זה אמור להציג ולגבש לראש-הממשלה ולממשלתו תמונת מצב ואלטרנטיבות בתחום החוסן הלאומי, בטווח זמן שיאפשר למידה מעמיקה של כל התחומים וההשלכות הרלוונטיים טרם קבלת ההחלטות (ראו נספח ה' – חוק הממשלה התשס"א).

### 3. מועצה לביטחון לאומי – לשיפור יכולת ההחלטה של הממשלה

הצוות המתואר בסעיף 2 צריך להיות גוף חיצוני מייעץ שימש עוגן מקצועי בזכות השקפת עולם ופרספקטיבה רחבות אבל שלא יהיה בעל סמכות החלטה. נראה כי הגוף המתאים לכך הוא המועצה לביטחון לאומי. מבחינה ארגונית מקומה במשרד ראש-הממשלה. המועצה, בהיותה גורם שלישי ובאופן יחסי בלתי-תלוי, עשויה להצליח יותר לקבל את האינפורמציה הנדרשת. לפניה יופיעו הגופים הרלוונטיים והיא תעשה את האינטגרציה של המידע, את תכנון האב ואת עבודת ההכנה ואף תציג חלופות של חלוקת התקציב. כדי שיהיו למועצה לביטחון לאומי הסמכות והתמיכה הדרושות כדי לשמש עוגן ואוטוריטה מקצועיים מול משרדי הביטחון והאוצר האיתנים ראוי לחזק את כוחה.

### 4. בקרה גדולה יותר

יש הטוענים שאין כיום בקרה מספקת של משרד הביטחון על הצבא; הממשק ביניהם צמוד, ולא אחת העמדות ששני הגופים נוקטים אחידות. משום כך נראה כי תהליך קביעת התקציב צריך להיות הדרגתי ומבוקר יותר.

תפקיד ביקורת מוטל גם על הכנסת. אחד מתפקידי הכנסת הוא לבקר את הרשות המבצעת. התפקיד אינו מוגבל רק לתחום הביטחון; הוא נכון לכל רכיבי החוסן הלאומי. הוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת חוץ וביטחון יכולה להיות אחראית לביקורת זו. 'חוק יסוד: משק המדינה' קובע כי הצעת חוק תקציב הביטחון לא תוגש כמו כל יתר הצעות התקציב לוועדת הכספים אלא לוועדה משותפת – כספים, חוץ וביטחון. עוד קובע

החוק כי הממשלה תכין לקראת כל שנת תקציב תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשנתיים שאחריה. יש בכך כדי לבטא את העיקרון שתהליך קביעת התקציב צריך להיות ממושך ורציף במהותו, ולא קצר-מועד ונקודתי. רק כך אפשר יהיה להחליט החלטה רציונלית בענייני תקציב המבוססת על עבודת מטה מעמיקה.

## הכיוון הצבאי

### 1. הערכת סיכונים ותוחלת נזק

התהליך המצופה מן הדרג המדיני מצופה ברמה מסוימת גם מן הצבא: על הצבא לייצר את "וקטור האיומים" ולהעריך את ההסתברות לכל איום וכן את הסתברות הנזק, כדי שאפשר יהיה להגיע לתוחלת הנזק. תוצאות עבודת "השקילה" תוצגנה למערכת האזרחית.

### 2. שיפור תהליכים והתייעלות מתמדת

נדמה כי בעתות שהכלכלה דוחקת, על הצבא לשקול אפשרויות להתייעלות:

**א. הצורך לראות את עלות הקיום של הצבא במלואה** – טענה רווחת היא שאם יראה הצבא מה העלות המלאה של קיומו ואם יוכל להביא אותה בחשבון בעת קביעת התקציב, הוא יוכל להתייעל. כשם שהזוכר, העברת תקציב המילואים מביטוח לאומי למשרד הביטחון הביאה לידי ירידה גדולה במספר ימי המילואים. ייתכן כי תהליך דומה דרוש גם בכל הקשור בפנסיות של אנשי הקבע ובעלותם המשקית של משרתי החובה. אם יראה הצבא את כלל עלותו, הוא יוכל למטב את השימוש במשאבים המוקצים לו ולהחליט בעצמו היכן לחסוך וכיצד לנצל את התקציב שחסך.

**ב. מיקור חוץ** – הוצאה של משימות אל מחוץ לצבא, לגופים מתמחים, עשויה במקרים מסוימים להוזיל עלויות. כיוון שקשה לאנשי הארגון עצמם לעשות צעדי התייעלות, צריך לשקול מיהו הגוף שנכון כי יבחן ויזהה אפשרויות ייעול. לגוף הנבחר צריכה להיות נגישות למערכת ולנתונייה.

לשם הדגמה, באחרונה החליט הצבא כי את הפעלתו של רכיב מסוים לא יעשה בית הספר לטיסה אלא חברה חיצונית. ייתכן כי צריך לבחון אפשרות לעשות תהליך דומה במה שקשור בשירותים ובגופים נוספים – המרכזים הלוגיסטיים והייצוריים, גופים רפואיים וכדומה.

**ג. קניית יכולת מול פיתוחה** – שאלה נוספת שעניינה יעילות כלכלית היא אילו יכולות הצבא צריך לפתח בעצמו, אילו יכולות יוכל לרכוש בחוץ ובאילו אפשר להסתמך על מדינות אחרות. ראוי למשל לבחון אם מדינת ישראל יכולה לסמוך על התרעה מלוויינים של ארה"ב או שעליה להקים פרויקט לוויינות עצמאי ולשאת בעלות הגבוהה הכרוכה בו. בחינת סוגיות אלו ומודעות להן נחוצה אף היא כדי להגביר את היעילות בצבא.

### 3. עיסוק בביטחון נטו

כבר הוזכר שכיום הצבא מבצע משימות מעבר לביטחון שהוא מופקד עליו. כמה מהן, כגון קליטת עלייה וטיפול אוכלוסיות מעיירות פיתוח, קשורות קשר ישיר בעובדה שצה"ל הוא "צבא העם". אחרות הן משימות אזרחיות ביסודן, והן מוטלות על צה"ל מתוקף היותו הגוף הביצועי הגדול במדינת ישראל (למשל, אחזקת מתקני כליאה). המתח בין ערכי "צבא העם" לבין יעילות כלכלית אינו קטן, ואחת הסברות היא שאת כל העניינים שהצבא עוסק בהם היום ושאינם "ביטחון נטו", עליו להוציא לגופים חיצוניים המתמחים בהם, לפי העיקרון הכלכלי שכל גוף המתמקד בהתמחותו, בדרך כלל עושה אותה הכי טוב.

אפשרות נוספת היא להחליט כי אם צה"ל מקבל עליו את המטלות, צריך לתת לו תקציב מיוחד בעבורן ושיעדים אלו לא יתוקצבו מתוך תקציב הביטחון.

### 4. שינויים חברתיים-כלכליים

על הצבא להתאים את עצמו לשינויי הנסיבות הכלכליות והגאו-פוליטיות מבחינת הקצאת משאבי התקציב בתוך הצבא. אפשר להצביע על שתי תופעות כלל-עולמיות בקשר לכך:



א. תוחלת החיים הולכת ועולה (כל ארבע עד שש שנים נוספת בממוצע עוד שנת חיים), ויש לכך משמעויות כלכליות מרחיקות לכת במה שקשור בפנסיה ובגיל הפרישה לפנסיה. אין ספק שהיום גיל ארבעים או 45 אינו נתפס כשם שנתפס בשנות החמישים. אז נקבע שגיל הפרישה מצה"ל יהיה בין ארבעים ל-45. כדי לשנות את גיל הפרישה, הצבא חייב לבחון מחדש את הקריטריונים הרלוונטיים.

ב. עמדנו כבר למעלה על המעבר מאוריינטציה קהילתית-קבוצתית-מדינתית לאוריינטציה אינדיבידואלית. יש הטוענים כי יש בכך כדי להשפיע במוקדם או במאוחר על מוטיבציית המשרתים בצה"ל, מפני שהמוטיבציה לשרת גם במילואים וגם בשירות חובה נובעת מנכונות להקריב, ונכונות זו הולכת וקטנה. כך, על פי אותה טענה, ככל שיעבור צה"ל לכלי מלחמה הקשורים פחות בהקרבה פיזית ישירה מול האויב ויותר בטכנולוגיה, כן ייטב. מעבר כזה אף מנצל יתרון יחסי של איכות הלוחם בישראל לעומת שכנותיה.

### 5. שינויים במהות האיומים

צעד הכרחי נוסף הן כדי להקצות הקצאה נכונה של משאבים, תקציבים ועלויות, והן כדי לבנות את החוסן הביטחוני, הוא התאמת הצבא למציאות האיומים המשתנה. הסכסוכים העתידיים יהיו שונים מהסכסוכים המוכרים מסיבות אחדות:

א. **ההבדל בין שגרה לחירום היטשטש מאוד:** העולם כפי שהכרנו אותו, עולם שבו מלחמה תובעת את גיוס כל עצמת היכולת לפרק זמן מוגדר, אינו קיים עוד. במציאות של היום הרבה מרכיבי החירום פעילים בד בבד עם קיומה של שגרה.

ב. **עולמנו הוא עולם של סכסוכים במציאות של שלום:** המושג 'הכרעה' ברור פחות מבעבר. מה משמעותה של הכרעה? ואולי נכון לדבר על תחליפי הכרעה? נראה כי בעבר נועדה פעילות צבאית לסכל איומים, ואילו היום היא מעצבת מציאות. בעבר היה צה"ל שחקן על הבמה; היום הוא אינו רק שחקן אלא גם במאי, ושם המשחק הוא "הפקת המציאות". מטרת ההפקה לביים ניצחון, ולשם כך צריך לדעת למשל איפה

היינו רוצים שהחברה הפלסטינית תהיה, כשישראל תגיע להידברות עמה. אותן שאלות נשאלות גם אשר לחברה הישראלית, לאירופאים, לאמריקאים וכו'.

**ג. סוג הסכסוכים יהיה אחר:** סביר שהסכסוכים העתידיים יהיו מבוססים על התפתחות טכנולוגית (איסוף טוב של מידע מלווה ביכולת תקיפה ובכושר ביות טובים), וטבעם יהיה שונה – לא בין מדינות אלא בין ארגונים, בלי התחלה וסוף ברורים וכד'. היריב יאופיין לעתים במאפייני גרילה וטרור.

#### **6. צבא עתיר הון ולא כוח אדם**

אחת התחזיות היא שבעוד 20 עד 40 שנה תתנהל לחימה בשדה קרב ריק. המציאות תהיה שחיישנים יהיו מקושרים במערכות שליטה ובקרה טובות מאוד שמסוגלות להעביר מידע בזמן מבצעי למערכות תקיפה אפקטיביות ביותר, מחומשות ובעלות כושר ביות סופי, התקפי. ניתוח עתידני זה רלוונטי גם ללחימה בעצימות נמוכה.

היערכות מול המציאות העתידית המתוארת מחייבת השקעה כספית ניכרת, חד-פעמית, כדי להצטייד במערכות מתוחכמות ולפתחן. נראה כי בזמן שגרה יהיה זול יחסית לתחזק אותן.

### **ממשק מדיני-צבאי**

#### **פתיחות וסקיפות**

סגירותו של הצבא בעבר בכל הקשור בתקציבו, עד שיש שתיארו אותו "קופסה שחורה", צריכה אולי להשתנות היום; עליו להיפתח לגמרי אל המערכת האחרת; עליו להכין דוחות נתונים והערכות ולנהוג בהם ביתר שקיפות. הצבא צריך לגלות פתיחות לא רק כלפי גופי ממשלה וגופי מטה כגון המועצה לביטחון לאומי, אלא במידה מסוימת אפילו כלפי הציבור, למשל על-ידי מתן הסברים למה משאבים נדרשים. דומה כי לצבא יש עניין שגם בממשלה, גם בכנסת וגם במשרד האוצר תהיה הבנה מלאה יותר של תקציב הביטחון, רכיביו ומשמעותם. הדבר יאפשר בקרה נאותה יותר מחד;

ומנגד ימנע מן האוצר ומהדרג המדיני להציע הצעות שהצבא רואה בהן לעתים הצעות מנותקות מהמציאות.

### **תכנית עבודה רב-שנתית המבוססת על תקציב רב-שנתי**

עמדנו למעלה על הבעייתיות הרבה הכרוכה בהיעדר תכנון ארוך-טווח. תנאי לקיומו של תכנון כזה הוא גיבושה של תכנית עבודה רב-שנתית המבוססת על תקציב רב-שנתי. לעניין זה חשיבות בכמה היבטים:

לזו הייתה מסגרת תקציב הביטחון רב-שנתית, למשל מסגרת של עשר שנים קדימה, אפשר היה אולי לקבל החלטה משמעותית בדבר קיצוץ של מיליארד שקל בכל שנה, וכך בעוד עשר שנים הייתה מסגרת התקציב יורדת מ-40 מיליארד שקל ל-30 מיליארד שקל, ואפשר היה לתכנן את התקציב ואת תכנית העבודה באופן שיתכנס בסופו של דבר ליעד המבוקש – 30 מיליארד שקל. לעומת זאת, החלטה לקצץ בבת אחת חמישה-שישה מיליארד שקל מתקציב הביטחון אינה אפשרית ליישום.

בטווח הקרוב יש יעדים המביאים לידי תוצאות הפוכות מבטווח הרחוק: כך למשל, העלאת גיל הפנסיה אינה גורמת לכל חיטכון בתקציב הקרוב, להפך: משמעותה כי אנשים שהיו צריכים לפרוש יישארו במערכת וימשיכו לצבור ותק, ואילו אנשים שהיו צריכים לבוא במקומם ועלותם הייתה אמורה להיות נמוכה יותר, יישארו מחוץ למערכת, וכך יגדל סך העלות ולא יקטן. ואולם, בראייה לאומית רב-שנתית, מהלך זה הוא מהלך נכון.

### **בנייתם של תכנית ארוכת-טווח ושל תקציב ארוך-טווח כרוכה בקשיים:**

אחת הבעיות היא שכדי להשיג יציבות תקציבית נדרשת יציבות כלכלית. הכורח לקצץ משמעותית בתקציב נובע מן המציאות הכלכלית היום: הן התוצר לנפש והן תקבולי המסים ירדו. עובדות אלו מחייבות התאמה תקציבית חדה. נקודת המוצא היא שהמשק הישראלי נושא חוב ציבורי אשר לפי הטענה אינו מאפשר גמישות מספקת. לו היה החוב הציבורי בסדרי הגודל של מדינות מערביות אחרות, ואילו היו ראשי המשק מעריכים שאנו נתונים כרגע בבעיה זמנית או מחזורית, ייתכן שלמשך פרק זמן

מוגבל "אפשר היה להסתדר" עם גירעון גדול יותר בלי לקצץ קיצוץ דרסטי בתקציב. הקשר בין היציבות התקציבית ליציבות הכלכלית הדוק מאוד, ונראה כי השגת היציבות הכלכלית חיונית לצורך תכנון לטווח ארוך. בעיה נוספת היא הצורך ליישב את האופי הקשיח של תכנון ארוך-טווח עם הצורך לשמור על גמישות ולהתמודד עם שינויי נסיבות. לשם כך יש המציעים לשקול אפשרות לגבש מסגרת דו-שנתית בלבד. מנגד יש הטוענים כי תכנון אסטרטגי מודרני נעשה על-פי הערכת סדרי גודל, ותיקונים הם עניין אפשרי ואף נכון, משום שבכל תכנית יש אלמנטים לא ידועים. כך למשל ייתכן שאלמנט הצמיחה הוא אלמנט חשוב כל-כך עד שעליו להיות חלק מתכנית רב-שנתית.

פתרון מוצע אחר הוא תכנון התקציב לחמש שנים, בהבחנה בין המצב השוטף (לדוגמה, החרפת האינתיפאדה) לבין בניין הכוח. האופטימיזציה וההתאמות בתקציב צריכות להיעשות פעם בשנה ולא להיות מפוזרות על פני כל רבע או שליש שנה, ונראה שעליהן להיות חלק מדיון על כל סדרי העדיפויות של החברה, ולא להיעשות במנותק.

## מודל לבניית תקציב הביטחון

מודל זה מתבסס על תוכני המפגש השביעי של פורום צבא-חברה. הציע אותו הצוות הבין-תחומי, ובו מר דניאל אפרתי, פרופ' אריה מלניק, פרופ' ברוך נבו, פרופ' דן פלד וד"ר זלמן שיפר.

המסמך המקורי נמסר לעיונם של האלופים גיורא איילנד, אהרון זאבי ודן חלוץ וכן לעיונם של מר אלי הורביץ, ד"ר יורם טורבוביץ' ועו"ד דן מרידור. על סמך הערותיהם והארותיהם, ולאחר קיצור, נכתב פרק זה.

### הליכי קבלת החלטות בקשר לתקציב הביטחון של מדינת ישראל

#### 1. המטרה

קביעת רמתו והרכבו של תקציב הביטחון היא אחת ההחלטות החשובות ביותר של הסקטור הציבורי, בשל השלכותיה הכבדות על ביטחונם הפיזי ורווחתם הכלכלית של תושבי המדינה.

בפועל, בקביעת תקציב הביטחון כיום מתמודדות כמה מערכות, אבל אין אינטגרציה המאפשרת הכרעה מושכלת בין העמדות וההצעות.

מטרת מסמך זה היא להציע תהליך משופר לקביעת תקציב הביטחון על בסיס העקרונות האלה:

- הדרג המדיני מחויב לקבל עליו אחריות ליעדים ולסדרי עדיפויות לאומיים;
- התהליך יהיה סדור, קואופרטיבי, אינטגרטיבי ושקוף;
- מעורבות של ממש של הדרגים האזרחיים, המקצועיים והפוליטיים;
- יצירת אינטגרציה בין מערכת הביטחון למערכת האזרחית בכלל והמערכת הכלכלית-תקציבית בפרט;
- שיפור התמונה המוצגת לדרג המדיני בבואו להכריע בין העמדות וההצעות השונות;
- במודל קבלת ההחלטות יהיה שילוב של שני תהליכים מקבילים - Top Down ו-Bottom Up.

**2. המתודה**

בהמשך יוצגו רכיבי היסוד הנדרשים להחלטה על הקצאת המקורות לביטחון (סעיף 3). לאחר מכן תוצג הצעה מעשית לבניית תהליך החלטה הכולל שילוב שני מאמצים מקבילים:

- א. תהליך סדור של הכנת תקציב הביטחון השנתי באופן שיאפשר מתן ביטוי מלא יותר לשיקולים האזרחיים והביטחוניים (סעיף 4);
- ב. שיפור התשתית העקרונית הנדרשת להקצאת מקורות לתקציב הביטחון; לצורך זה יעסקו קבוצות עבודה בשאלות הכרוכות בהקצאת משאבים למערכת הביטחון (סעיף 5).

**3. רכיבי היסוד הנדרשים לקביעת תקציב הביטחון**

ברמה העקרונית תקציב הביטחון צריך להיקבע על בסיס היעדים האסטרטגיים של המדינה ובהתחשב בתמונה הכוללת של המשרדים השונים, כשם שהגדיר אותם הדרג המדיני, ועל בחינת העניין העיקרי הזה – האיומים הביטחוניים הנגזרים מהמצב הגאו-פוליטי וממדיניות הממשלה:

- א. זיהוי ומיפוי ההזדמנויות האסטרטגיות שבתחום האחריות של תקציב הביטחון.

- ב. בחינת רכיבי הכוח (סד"כ – סדר כוחות ואמל"ח – אמצעי לחימה) שיש בהם כדי לספק מענה לאיומים הרלוונטיים.

- ג. תמחור רכיבי הכוח.

- ד. הערכת ההשלכות שיהיו להעמדת רמות שונות של משאבים לרשות מערכת הביטחון – (א) על רמת הביטחון המרבית שיהיה בכוחה של המערכת לספק; (ב) על האפשרות להשיג יעדים אסטרטגיים של המדינה.

- ה. הערכת המשמעות שבהעמדת רמות שונות של אמצעים לרשות מערכת הביטחון במונחי ויתור על מטרות כלכליות-חברתיות אחרות.

#### 4. תהליך הכנת תקציב הביטחון השנתי

- א. תקבע מתכונת קבועה של דיונים בתקציב הביטחון.
- ב. מערכת הדיונים תתפרס על-פני תקופה ארוכה יחסית ותחולק לכמה שלבים מוגדרים.
- ג. המועצה לביטחון לאומי תהיה פעילה בריכוז ההכנות לתקציב הביטחון והדיונים סביבו. כל שלב יטופל בשיתוף משרד הביטחון, האוצר וצה"ל ובהתייעצות עמם. השיתוף וההתייעצויות חייבים להתחיל כבר בשלבים המוקדמים של התהליך.
- ד. לקראת כל דיון יוגדרו מראש המשתתפים, חובותיהם במה שקשור בתוצרים שיוצגו והתוצרים הנדרשים בסיכום הדיון. השלב הסופי הוא הצגה מפורשת וברורה של הנתונים והעמדות להכרעת הדרג המדיני.
- ה. במהלך העבודה ייעשה ניסיון להתכנס למספר אופציות, אך לא תינתן זכות הכרעה לשום גורם, ואפשר יהיה לגרור את חילוקי הדעות לשלב ההכרעה של הדרג המדיני.
- ו. הדיונים יתנהלו על בסיס שקיפות הדדית מחד והתמקדות בהיבטים האסטרטגיים הנובעים מרמות התקציב למיניהן מאידך.
- ז. התהליך יכוון להביא בסופו לידי הכרעה במה שקשור בהיקף המשאבים שהממשלה מוכנה להקציב באותה עת למטרות ביטחון. היקף זה ייגזר מהערכת הגורמים הנוכחים ומהחשיבות היחסית שהממשלה מייחסת לצמצום הסיכונים הביטחוניים בהשוואה למטרותיה האזרחיות.

#### 5. הקמת קבוצות עבודה לטיפול בתשתית

בד בבד עם מיסודה של מסגרת שתקבע מדי שנה בשנה את תקציב הביטחון, יש צורך ללבן לעומק שאלות יסוד שעניינן ביטחון והקצאת המקורות לביטחון. כדי לבחון שאלות אלו מוצע להקים קבוצות עבודה. כל אחת מהן תתמקד במשימה, והן תורכבנה מאנשי ציבור ואקדמיה מוכרים ובעלי מעמד, מאנשי צבא וממומחים מקרב המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר. לאחר אישור הממשלה ישולבו מסקנות והמלצות מהדוחות של קבוצות העבודה, והן ישמשו נדבכים בבניית תפיסת הניהול הביטחוני והכלכלי ישולבו בתכניות העבודה הרב-שנתיות ובתקציבים השנתיים.

**קבוצות העבודה תעסוקנה בשלושה תחומים עיקריים:**

- א. יצירת בסיס נתונים שקוף ומוסכם לתמחור הפעילויות למיניהן ולמדידת רכיבי הכוח – הנתונים ישקפו הן את העלויות התקציביות והן את העלויות הכלכליות הכוללות וייצרו שפה משותפת ברורה וידידותית לאנשי הצבא ולדרגים האזרחיים.
- ב. שאלות של תפיסת הביטחון – ינותחו האיומים והמענים וכן תהליכי בניית הכוח, ניהול כוח האדם וחלוקת העבודה בין הזרועות והגופים שבתוך מערכת הביטחון ומחוצה לה.
- ג. סוגיות בבניית תקציב ותכניות עבודה – ייבדקו למשל האפשרויות לבניית תקציבים רב-שנתיים ולחלוקת התקציב לפלחים בעלי מידת קשיחות שונה.

**הערות**

- א. הצלחת התהליך מחייבת את מערכת הביטחון להפנים את ההסתכלות האינטגרטיבית על המשק ואת האוצר ודרג מקבלי ההחלטות האזרחי להעמיק יותר בסוגיות המהותיות וארוכות-הטווח של הביטחון.
- ב. בהתחשב בניגודי העמדות המובנים בין משרד האוצר ובין מערכת הביטחון, נדרשת עבודת מטה ואינטגרציה רצינית, כפופה ישירות לדרג מקבלי ההחלטות. בתוך המערכת הממשלתית, המועצה לביטחון לאומי היא שצריכה לעשות זאת, אם כי יש לזכור שאין היא גוף בלתי תלוי לחלוטין. לשם כך צריך להעמיד לרשותה אמצעים מתאימים ולהבטיח גיבוי מפורש של הממשלה לפעולתה.
- ג. בנייר זה ננקטה גישה מצמצמת. היא התמקדה בתקציב הביטחון ולא עירבה נציגי משרדים אחרים. ראוי לשוב ולבחון אם אפשר להרחיב גישה זו בהמשך הדברים. לדוגמה, כדאי לבדוק אם אפשר להוסיף גופים כמו המשרד לביטחון פנים, השב"כ, המוסד – הן בדיונים והן בתקצוב.
- ד. הפעלה מוצלחת של התהליך לאורך זמן תחייב גם מערכת בקרה מתאימה.
- ה. בד בבד עם בניית התהליך המוצג כאן יהיה מקום גם להעמיק את המעורבות הפרלמנטרית בעניין.



## הצעה לתהליך מובנה לגיבוש תקציב הביטחון

שלב	פירוט
1	<p>מהות: הנחיות ראש הממשלה ושר הביטחון ינואר</p> <p>מועד: ראש הממשלה, שר הביטחון, שר האוצר, הקבינט הביטחוני, ראש מל"ל</p> <p>משתתפים: הגברת היעדים המדיניים-ביטחוניים-תוצר: אסטרטגיים לשנה הקרובה</p>
2	<p>מהות: מפגש התנעה פברואר</p> <p>מועד: משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר, מל"ל</p> <p>משתתפים: גורמים/אנשים נוספים לפי החלטה</p> <p>חומר רקע: <b>צה"ל</b>: טיוטת איום הייחוס (רצוי חלופות); טיוטת הערכת מצב; בסיסי נתונים; תפיסות המענים השונים (רצוי חלופות); תמונת התר"ש</p> <p><b>משרד הביטחון</b>: בסיסי נתונים; דרישות תקציב ראשוניות + טיוטת עיקרי תכנית עבודה</p> <p><b>האוצר</b>: בסיסי נתונים (אומדן לשנה זו + תחזיות); טיוטת עיקרי המדיניות הכלכלית; מסגרת ראשונית לתקציב הביטחון</p> <p>תוצרי הדיון: (1) זיהוי ראשוני של ההבדלים והמחלוקות (2) זיהוי פערים ונושאים לבדיקה נוספת</p>
3	<p>מהות: מפגש אינטגרציה מרס-אפריל</p> <p>מועד: משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר, מל"ל</p> <p>משתתפים: גורמים/אנשים נוספים לפי החלטה</p> <p>חומר רקע: <b>צה"ל</b>: טיוטה מתקדמת של איום הייחוס ושל מסמכים נוספים שבבסיס הצעת משרד הביטחון</p> <p><b>משרד הביטחון</b>: הצעת תכנית תקציב הביטחון</p> <p><b>האוצר</b>: הצעת תקציב הביטחון</p> <p>תוצר הדיון: נקודות למסמך לדרג המדיני המפרט את ההסכמות, המחלוקות ומקורותיהן ואת הפערים התקציביים</p>

<p>הצגת ביניים למקבלי החלטות מאי או אחר כך, עפ"י הנחיית ראש הממשלה ראש הממשלה, שר הביטחון, שר האוצר, שרים נוספים עפ"י החלטת ראש הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר מל"ל, גורמים/אנשים נוספים לפי החלטה <b>משרד הביטחון וצה"ל</b>: עמדה + מסמכי רקע כאמור לעיל <b>האוצר</b>: עמדה + מסמכי רקע כאמור לעיל <b>מל"ל</b>: מסמך אינטגרטיבי המפרט את ההסכמות, מחלוקות ומקורותיהן, פערים והמלצות על פי סיכום עם ראש הממשלה</p>	<p>מהות: 4 מועד: משתתפים:  חומר רקע:  תוצרי הדיון:</p>
<p>עיבוד משותף של תקציב הביטחון כדי להציגו לממשלה (במסגרת התקציב הכולל) יולי-אוגוסט משרד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר, מל"ל, גורמים/אנשים נוספים לפי החלטה כנ"ל, בשינויים המתחייבים מהחלטת ראש הממשלה <b>האוצר</b>: הצעת תקציב (1) הצעת תקציב הביטחון שהכין האוצר לממשלה (2) מסמך המציג את הפערים, אם עדיין קיימים</p>	<p>מהות: 5 מועד: משתתפים: חומר רקע: תוצרי הדיון:</p>
<p>הצגה לממשלה (במסגרת התקציב הכולל) אוגוסט או אחר כך, על פי הנחיית ראש הממשלה, שרי הממשלה, משרד הביטחון, צה"ל משרד האוצר, מל"ל, גורמים/אנשים נוספים לפי החלטה כנ"ל, בשינויים המתחייבים מהחלטת ראש הממשלה ומשלב 4 <b>האוצר</b>: הצעת תקציב אישור של הממשלה להצעת התקציב לצורך הצגתה לכנסת</p>	<p>מהות: 6 מועד: משתתפים:  חומר רקע: תוצרי הדיון:</p>

הערות:

- כלל שלב תקדם עבודת מטה אצל כל אחד מהגורמים המשתתפים כדי להכין את המסמכים הנדרשים לשלב זה ולגבש עמדות בעניין הסיכום הנדרש.
- השלבים המתוארים בטבלה הם נקודות מפגש פורמליות. לפני כל שלב רצוי מאוד שתהיה מערכת של מגעים ומפגשים מכינים בין הגורמים.
- כל שלב מתואר בטבלה כאילו הוא דיון בודד, אבל אפשר להאריך אותו לדיונים אחדים (לא יותר משלושה) כדי לגבש טוב יותר את תוצרי השלב.

## נספחים

### נספח א – תכנית המפגש

תכנית המפגש השביעי: צה"ל וכלכלת ישראל  
ימים חמישי-שישי, ז-ח באלול התשס"ג, 4-5 בספטמבר 2003

יו"ר המפגש – רב אלוף משה יעלון, הרמטכ"ל  
מנחה במליאה – פרופ' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

#### דברי פתיחה:

פרופ' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה  
רב אלוף משה יעלון, הרמטכ"ל

#### פרקי למידה במליאה:

- תקציב הביטחון והחוסן הלאומי  
פרופ' אבי בן-בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה;  
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים
- תהליך התכנון הרב-שנתי בצה"ל  
אלוף גיורא איילנד, ראש אג"ת
- מבנה תקציב הביטחון כיום ושיטת בנייתו  
תא"ל מולי בן צבי, יועץ כלכלי

#### דיון בקבוצות:

הדיון התקיים בשלוש קבוצות נפרדות. כל קבוצה דנה באחד מן הנושאים  
המופיעים בהמשך

#### מליאה:

תהליכי קבלת החלטות בגבוש תקציב הביטחון – הממשק צבא-חברה  
וממשל  
דוד ברודט, יו"ר YES; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר  
דיווח מקבוצות הדיון

#### דברי סיכום:

הרמטכ"ל ונשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

## נספח ב – רשימת מוזמני המפגש בחלוקה לקבוצות דיון

### קבוצה א: ביטחון לאומי וכלכלת ישראל

- סוגיות הביטחון הלאומי בפרספקטיבה רחבה: יחסי הגומלין בין החוסן הלאומי (צמיחה כלכלית, חינוך, יציבות חברתית, רווחה) לבין הביטחון הצבאי
- הזיקה בין ההשקעות בתשתית ובפיתוח אזרחיים לבין השקעה בביטחון
- ההשקעה בביטחון – השפעות על המשק; השלכות ההשקעה בהווה ובתשתיות תומכות צמיחה כלכלית על המקורות שאפשר יהיה להקצות לביטחון בעתיד
- האם הצבא יכול לשמש מנוע לצמיחה כלכלית (העסקת כוח אדם, הכשרה מקצועית לכוח אדם, יזמות טכנולוגית, תמיכה בתעשיות הביטחוניות ועוד)?
- המשמעויות הכלכליות של ההוצאה הביטחונית על המשק – שגרה לעומת חירום

#### מנחים:

אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה; יו"ר טבע תעשיות פרמצבטיות  
אלוף אהרון זאבי (פרקש), ראש אמ"ן

#### מוזמנים אזרחיים:

דוד ארוז, יו"ר הוועד המנהל של HTMS – ביה"ס לניהול טכנולוגיה עילית  
פרופ' אבי בן-בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים  
ד"ר קרנית פלוג, מנהלת מחלקת מחקר, בנק ישראל  
סבר פלוצקר, עורך כלכלי, "ידיעות אחרונות"  
פרופ' דני צידון, יו"ר המטה לביצוע הסדר הקיבוצים

יוסי קוצ'יק, יו"ר מועצת המנהלים, מנפאואר ישראל בע"מ  
 פרופ' ידידיה צ' שטרן, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה; הפקולטה  
 למשפטים אוניברסיטת בר-אילן  
 ד"ר יעקב שיינין, מנכ"ל מודלים כלכליים  
 ד"ר ליאורה מרידור, יו"ר בוק בינלאומי

#### מוזמנים מן הצבא:

רא"ל משה יעלון, הרמטכ"ל  
 אלוף עמוס ידלון, מפקד המכללות  
 תא"ל עיבל גלעדי, רח"ט תכנון אסטרטגי  
 תא"ל מולי בן צבי, יועב"ל  
 תא"ל רות ירון, דוברת צה"ל  
 אלוף (מיל') עמוס ירון, מנכ"ל משרד הביטחון  
 שמואל קרן, מפא"ת

#### קבוצה ב: הזיקה בין תפיסת הביטחון לבין הוצאות הביטחון

- תהליך גיבוש תפיסת הביטחון של ישראל לאור שינויים בזירה המקומית והזירה הבין-לאומית, זיהוי מקורות האיום וקביעת רמת הביטחון – מי, מתי וכיצד מגדירים את רמת הביטחון הנדרשת?
- משקלם של השיקולים הכלכליים בקביעת רמת הביטחון – האם צריך להתאים את רמת הביטחון במדינה למקורות התקציביים או להפך?
- עד כמה הצבא גמיש בשינוי היערכותו מול עדויות מצטברות על שינויים בסוג האיום? אינרציה לעומת גמישות בתקציב הביטחון בראייה רב-שנתית
- התפוקות והתשומות של "הביטחון" – איך משיגים "הרבה ביטחון" ב"מעט כסף"? היעילות הכלכלית ב"ייצור ביטחון" בישראל

**מנחים:**

עו"ד דן מרידור, עמית בכיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
אלוף דן חלוץ, מח"א

**מוזמנים אזרחים:**

דוד ברודט, יו"ר YES ; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר  
יעקב גדיש, כלכלן; לשעבר ממונה על תקציב הביטחון באוצר  
ניר גלעד, לשעבר החשב הכללי, משרד האוצר  
אריאל הלפרין, "טנרם השקעות בע"מ"  
יעקב ליפשיץ  
פרופ' ברוך נבו, מנהל פרויקט צבא-חברה, המכון הישראלי לדמוקרטיה;  
החוג לפסיכולוגיה, אוניברסיטת חיפה  
פרופ' דן פלד, החוג לכלכלה, אוניברסיטת חיפה; מנהל פורום מחקר  
בכלכלת ביטחון, הטכניון  
ד"ר זלמן שיפר, המועצה לביטחון לאומי  
אורי דרומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה

**מוזמנים מן הצבא:**

אלוף גבי אשכנזי, סגן הרמטכ"ל  
אלוף בני גנץ, אלוף פצ"ן  
אלוף ישראל זיו, ראש אמ"ץ  
אלוף ידידיה יערי, מח"י  
אלוף יפתח רונטל, מז"י  
תא"ל יוסף קופרווסר, רח"ט מחקר באמ"ן  
אלוף (מיל') עמוס מלכא

### קבוצה ג: תהליכי קבלת החלטות בגיבוש תקציב הביטחון

- צה"ל, משרד הביטחון, משרד האוצר, הכנסת, הממשלה – הנחות היסוד שהם פועלים לפיהן ומקומם בתהליכי קבלת ההחלטות. מה המנגנונים המוסדרים שבמסגרתם התהליך מתנהל ומה שלביו?
- תהליך התקצוב לעומת הגדרת סדר העדיפויות הלאומי מול צורכי הכלכלה לעומת דרישות הביטחון
- גודלם של תקציב הביטחון ורכיביו – לאיזו היערכות נדרשים הגורמים הרלוונטיים כדי לדון בהם?
- תכנון רב-שנתי לעומת תכנון חד-שנתי: האם אפשר לשנות סדרי עדיפויות באימונים, הצטיידות וכו', בשל שינויים באיומים? מה מקומם של נבחרי הציבור לעומת משרתי הציבור בתהליך התכנון?
- מידת העומק, הפירוט והשקיפות הנדרשים לצורך בקרה אזרחית על תקציב הביטחון – היקפו, אופן ניהולו ואופן מימושו

#### מנחים:

ד"ר יורם טורבוביץ, איש עסקים במגזר הפרטי  
אלוף גיורא איילנד, ראש אג"ת

#### מוזמנים אזרחים:

יורם גבאי, יו"ר דירקטוריון "פעילים"  
עו"ד משה גביש, יו"ר ועדת הכספים וחבר ההנהלה של המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

קובי הבר, סגן ראש אגף תקציבים, משרד האוצר  
אמרי טוב – מנהל מט"א אחזקות בע"מ, אוניברסיטת תל אביב, מכון  
מחקר ללימודים אסטרטגיים  
אלי יונס, לשעבר מנכ"ל בנק הפועלים  
פרופ' אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

**מוזמנים מן הצבא:**

אלוף אודי אדם, ראש אט"ל  
אלוף גיל רגב, ראש אכ"א  
אלוף דן הראל, אלוף פד"ם  
תא"ל אופיר שוהם, ע' ראש אג"ת לתכנון  
אל"מ משה ליפל, רמ"ח תקציבי יבשה  
אלוף (מיל') גדעון שפר  
אל"מ עופרה בן-ישי, ראש ממד"ה



## נספח ג – מקורות מתוך אוגדן המידע\*

### א. כללי

- הוצאות ביטחון – טבלה משווה.  
Center for Defence Information. <http://www.cdi.org>
- מרכז אדווה – משקל הוצאות הביטחון בהוצאות הממשלה – 1997 ומשקל הוצאות הביטחון בתמ"ג – 1998.  
**Human Development Report 2000**, table 16, pp. 214-217;  
The World Bank, **World Development Indicators 2001**, table 5.7, pp. 294-296.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוצאות הביטחון בישראל, 1950 – 2001

### ב. ביטחון לאומי וכלכלת ישראל

- שמואל בן צבי, עלות הביטחון למשק הישראלי וההחלטה על היקף הוצאות הביטחון. מבוסס על הרצאה שנשא המחבר בכנס הכלכלי העשירי (יולי 2002) של האגודה הישראלית לכלכלה.
- עזרא סדן, "המשק והביטחון הלאומי", **מבוא לביטחון לאומי**, 2002.
- יורם פרי ואמנון נויבך, "המרקם הצבאי-תעשייתי בישראל", בתוך בנימין נויברג ואילן בן עמי (עורכים), **דמוקרטיה וביטחון לאומי בישראל**, 1996.
- אמנון ברזילי, "החיים הכפולים של צה"ל", **הארץ**, מרס 2003, עמ' ב 5.

### ג. גיבוש תקציב הביטחון

- משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה לשנת 2003 – משרד הביטחון
- משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה לשנת 2002 – משרד הביטחון
- יצחק גרינברג, "משרד הביטחון והמטה הכללי: הפולמוס בשאלת ניהול תקציב הביטחון 1948 – 1967", **מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים** מס' 38, התשנ"ג.
- M.T Tyszkiewicz and S. Daggett, "A defense Budget Primer", **CRS Report for Congress**, Chp. 3 [USA]
- L. Le Roux, **The Military Budgeting Process: An Overview**

### ד. קטעי עיתונות

- \* אוגדן המידע נשלח למשתתפים שבועות אחדים לפני קיום המפגש והוא שימש, בין השאר, כבסיס ידע לכתיבת מאמר זה.

נספח ד - פרספקטיבה בין-לאומית על הוצאות הביטחון והעצמה הביטחונית

פרספקטיבה בין-לאומית על הוצאת הביטחון והעצמה הביטחונית

סכומים מוחלטים: דולר ארה"ב (PPP 1999)  
 דירוג בקרב 167 ארצות בעולם

אנשי צבא 1000- ל- תושבים	הוצאות צבאיות מהוצאות ממשלתיות	גידול שנתי בתוצר לנפש	תוצר לנפש (\$)	הוצאות		סכום דירוג	ישראל
				צבאיות לאיש (\$)	צבאיות לנפש (\$)		
33.4	18.5%	2.45%	17,200	50,300	1,510	8,700	ישראל
3	30		24	27	1	15	דירוג
16.8	25%	5.28%	13,200	41,000	690	15,200	סיוון
12	12		29	33	11	10	דירוג
19.5	25.1%	1.57%	4,020	14,300	280	4,450	סוריה
6	17		61	73	31	27	דירוג
8.9	43.2%	-1.05%	6,680	112,000	996	21,200	ערב הסעודית
28	6		45	9	6	9	דירוג
3.7	6.9%	1.71%	24,400	167,000	615	36,500	בריטניה
93	94		14	3	14	5	דירוג
7.1	5.9%	1.32%	24,400	92,400	658	39,000	צרפת
36	106		15	15	13	4	דירוג
5.4	15.7%	1.93%	33,900	189,000	1,030	281,000	ארה"ב
58	40		5	1	5	1	דירוג
1.9	22.2%	8.26%	3,140	37,000	71	89,000	סין
126	24		105	35	72	2	דירוג
6.5	5.5%	1.34%	20,000	64,000	414	188,000	מערב אירופה
							סכום

מקור: World Military Expenditures and Arms Transfers 1999-2000 (28th editions, Feb 2003), US Dept. of State

עצמה צבאית – על פי נתונים בין-לאומיים

חיילים במילואים (אלפים)	חיילים בסדיר (אלפים)	אניות מלחמה	הליקופטרים	מוטוסים	נגמ"שים	טנקים	ישראל
425	172	2	295	945	5,900	3,900	ישראל
370	1,658	37	297	733	2,080	739	טייוון
316	396	2	221	640	4,785	4,850	סוריה
75	127	8	206	574	4,710	1,055	ערב הסעודית
303	212	50	435	1,146	3,278	616	בריטניה
419	294	46	642	1,160	6,041	834	צרפת
1,385	1,212	200	6,779	9,030	24,075	8,303	אר"ב
600	2,470	125	497	3,362	5,500	7,060	סין

מקור: Military Almanac 2001-2002, Center for Defense Information

## נספח ה – מתוך חוק הממשלה, התשס"א–2001

### 6. ועדת שרים לביטחון לאומי

בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה – יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר; הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.

### 7. צוות ייעוץ לביטחון לאומי

לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים.

## במסגרת פרויקט צבא-חברה הופיעו הפרסומים הבאים:

- נשים בצה"ל
- כבוד האדם בצה"ל
- כל העם צבא? שירות המילואים בישראל
- החוזה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה
- צה"ל והתקשורת בעתות לחימה
- מוסר, אתיקה ומשפט בלחימה
- צה"ל וכלכלת ישראל

ניתן לרכוש את הפרסומים  
במכון הישראלי לדמוקרטיה

ת"ד 4482, ירושלים 91040  
טלפון: 02-5392888, 02-202222-800-1  
פקס: 02-5631122

אתר המכון:  
[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

