



המרכז | The Center
למחקרי | for Policy
מדיניות | Research

דפי רקע

1

מדוע יש להגדיל את הוצאות הביטחון ולהצמידן לתמ"ג

מבוא

הוצאות הביטחון נועדו לתת מענה לפוטנציאל הסיכון האסטרטגי. עם עליית רף הסיכון, חייבת להיות עלייה מקבילה בהוצאות הביטחון. עם התמתנות האיום, תחול ירידה מקבילה בהוצאות הביטחון.

כלל יסוד זה בא לידי ביטוי עם קריסתה של האימפריה הסובייטית ופירוקה של ברית ורשה. הוצאות ההגנה של רוב המדינות החברות בברית נאט"ו צנחו תוך זמן קצר בעשרות אחוזים, והתייצבו על אחוז אחד עד שלושה אחוזים מהתמ"ג. מדינות שאינן מקפידות על קיומו של כלל ברזל זה, מזמינות מלחמה. הדוגמה הקיצונית היו צרפת ובריטניה ערב מלחמת-העולם השנייה. היקף ההתחמשות של גרמניה הגיע ב-1938 עד 15 אחוזים מהתמ"ג, אבל הוצאות ההגנה של שתי מעצמות אלה צנחו בשנה זו עד כרי 2 עד 3 אחוזים מן התמ"ג. התוצאה הייתה שנתיים של תבוסות בשדה-הקרב, ומאות-אלפי קורבנות. המפנה חל רק לאחר כניסתן של ברית-המועצות וארצות-הברית למלחמה, כאשר המאזן הצבאי של בעלות-הברית מול מדינות הציר עלה ביחס של 1:3.

בחינה מקרוב של ההסלמה בפוטנציאל הסיכון לישראל בעשור האחרון מחד גיסא, והשחיקה במענה שמציגה ישראל על איום זה בדמות הוצאות הביטחון שלה מאידך גיסא, מזכירות את התנהגותן של צרפת ובריטניה מול היטלר, אם כי, יש להודות, לא באותה דרגת חומרה - בינתיים לפחות.

בניגוד לבעלות-הברית במלחמת-העולם, אין ישראל יכולה להרשות לעצמה מותרות של תבוסה מתמשכת עד שיבוא סיוע מצד שלישי, שכן צד שלישי איננו בנמצא. בפרוץ מלחמה, יהיה על ישראל להכריע את אויביה בכוחות עצמה ובפרק זמן קצר ביותר, ולפיכך עליה להימצא ברמת מוכנות מרבית בכל זמן נתון. כל סטייה מכללים אלה עלולה להביא לכיליונה של מדינת היהודים.

מסמך זה נועד להתריע מפני השחיקה במענה של ישראל להסלמה בסיכון האסטרטגי, ולהציע פתרון לסוגייה זו. זאת על ידי שילוב של שני מרכיבים:

- א. העלאה משמעותית בהוצאות הביטחון כנגזר מרמת האיום.
- ב. הצמדת הוצאות הביטחון לתמ"ג בחוק.

א. העלייה בפוטנציאל הסיכון האסטרטגי

1. הסלמה ברכישת אמל"ח במזרח התיכון בשנות התשעים

במחצית השנייה של שנות השמונים ניכרה התמתנות-מה ברכישת אמל"ח במזרח התיכון, בעיקר בקרב מדינות ערב המקיפות את ישראל, בדרך כלל בגלל ירידת מחירי הנפט. במחצית הראשונה של שנות התשעים התהפכה המגמה, וחלה הסלמה מרחיקת-לכת בתפוצת הנשק הקונוונציונלי, באמל"ח להשמדה המונית, וכן בטילים בליסטיים לשיגורו של אמל"ח זה.

שתי סיבות חברו למגמה זו: (1) קפיצת המדרגה בעקבות מלחמת המפרץ השנייה. (2) הצמצום בהצטיידותם של צבאות ברית נאטו בעקבות פירוקה של ברית ורשה. תעשיות הנשק בעולם המערבי, שעמדו בפני ירידה ניכרת בהזמנות, הכפילו את מאמצי השיווק במזרח התיכון. התוצאה המיידית הייתה הסלמה מרחיקת-לכת ברכישת אמל"ח. בין ינואר 1991 ליוני 1995 רכשו מדינות האזור אמל"ח בשווי 58 מיליארד דולרים בקירוב. זהו גידול של יותר מ-100 אחוזים לעומת התקופה המקבילה קודם למלחמת המפרץ השנייה. הסכום הכולל של הרכש מהווה 42 אחוזים מכלל רכישות האמל"ח בעולם, והוא גבוה פי 20 מהמוצע העולמי.

2. הרעה במאזן הצבאי בין ישראל לאויביה

ההסלמה בתפוצת האמל"ח הרעה את המאזן הצבאי בין ישראל לאויביה, הן בכמות והן באיכות, בעיקר נוכח הרכישות העצומות של נשק מערבי חדיש על-ידי ערב הסעודית (35 מיליארד דולרים בחמש שנים); מעבר הצבא המצרי לדוקטרינה מערבית תוך הצטיידות במיטב האמל"ח האמריקני, בעיקר בשריון ובמטוסים; שיתוף-פעולה מואץ בין סוריה לרוסיה לאחר הקפאה זמנית ביחסים עקב התפרקותה של ברית-המועצות.

להלן שתי טבלאות, וכן נתונים נוספים, המציגים את הפער ההולך וגדל לרעת ישראל, הן בכמות והן באיכות, גם בהשוואה למלחמת ששת-הימים ולמלחמת יום כיפור, וגם במשך העשור של שנות התשעים.

טבלה 1

מעבר צבא מצרים לצידו מערבי

שנה	טנקי מערכה עיקריים		מטוסי קרב	
	סה"כ	מערביים	סה"כ	מערביים
1985/86	1750	350	504	259
1989/90	2425	785	517	395
1992/93	3167	1528	546	432
1995/96	3500	3000	564	476

בין 1985 ל-1996 צמצמה מצרים את הפער הכמותי בינה לבין ישראל בשריון מיחס של 1:2.06 לטובת ישראל, ליחס של 1:1.24 על-פי תוכניות ההצטיידות של הצבא המצרי, וישג איזון כמותי בשריון בשנת 2000.

באותן השנים צמצמה מצרים את הפער האיכותי בטנקי מערכה עיקריים מיחס של 1:3.5 ליחס של 1:2.88. עם גמר ההצטיידות בטנק המערכה העיקרי האמריקני המורכב במצרים, "אברמס" M1A1, יצמצם הפער עד כדי 1:1.5.

ישראל-ערב, המאזן הצבאי הכמותי בטנקי מערכה עיקריים
(מדינות ערב: מצרים, ירדן, ערב הסעודית, סוריה, איראן, עיראק)

1995	1990	1985	1973	1967	סה"כ ערב ישראל יחס
14,436	14,156	12,870	4,840	1,450	
4,095	3,794	3,600	2,000	950	
3.53*	3.73	3.57	2.42	1.53	

הפער לרעת ישראל בטנקי מערכה עיקריים גדל אפוא מאוד בהשוואה לשתי המלחמות הקודמות. אם במלחמת ששת הימים עמדו מול כל טנק ישראלי 1.53 טנקים ערביים ובמלחמת יום-כיפור 2.3 טנקים, היום המספר הוא 3.53. אגב, מן הראוי לציין שמספר הטנקים שבידי מדינות ערב היום מתקרב למספר הטנקים שהיו לצבאות ברית נאטו באירופה בשיא כוחה של הברית. היחס במטוסי-קרב החמיר אף הוא בחמש השנים האחרונות לרעת ישראל מ-2.76 ל-3.13.

* הירידה הקלה בשנת 1996 לעומת 1990 נובעת מהשמדת השריון העירוקי במלחמת המפרץ השנייה. המפרים לשנים 1967 ו-1973 מתייחסים למספר טנקים שלקחו חלק בלחימה.

3. טילים בליסטיים

גורם נוסף המבטא את העלייה בפוטנציאל האיום הוא ההסלמה מרחיקת-הלכת בתפוצת הטילים הבליסטיים בזירה. לפי הערכות ה-CIA יהיו בידי הערבים 2000 טילים בליסטיים לטווחים של 300 ק"מ (סקאד B), 550 ק"מ (סקאד C) וכן 1100 ק"מ (No-Dong), הוא הסקאד D, שנכנס לשירות מבצעי בצפון קוריאה לפני שנה). כבר עתה, לאחר שסוריה ומצרים רכשו קווי ייצור לסקאד C, מסוגלות שתי מדינות אלה לשגר מטחי טילים לעבר העורף הישראלי מטווחים המקשים ביותר על השמדתם, קרי: מן המדבר המערבי במצרים ומגבול תורכיה בסוריה.

המענה הישראלי לאיום הטק"ק הוא פרוייקט "חומה", שטיל ה"חץ" הוא מרכיבו העיקרי. אולם לא זו בלבד שפרוייקט זה נמצא עדיין בשלבי מחקר וביתוח, אלא שמחיר ההצטיידות בו (במקרה שישראל תיאלץ לשאת בעיקר נטל הייצור והפריסה) יהיה שווה בקירוב לכלל הוצאות הביטחון השנתיות של ישראל.

מסקנה: קשה לכמת את הנתונים דלעיל לנוסחה שתציג במספרים מדויקים את הגידול בפוטנציאל הסיכון האסטרטגי לישראל. עם זאת, ניתן לקבוע, גם בהנחה זהירה מאוד, שהאיום על ישראל הוכפל בהשוואה למלחמותיה בעבר.

ב. השחיקה בהוצאות הביטחון

מהו המענה של ישראל להסלמה בפוטנציאל הסיכון? בחינה של הוצאות הביטחון בערכים מוחלטים, ובעיקר ביחס לתמ"ג, מוכיחה שישראל אינה נערכת כנדרש מרמת האיום.

3. ראה, ראובן פרוינד: "מערבת ה"חץ" וההגנה האקטיבית נגד טילים בליסטיים - אתגרים ושאלות", מל"א, מזכר מ' 42, 1993. וכן: "פרוייקט ה"חץ", האמנם כשל מבחינת נתב, ספטמבר 1994.

4. אין הניד זה עוסק בהרתעה גרעינית. אולם הנחת יסוד המנחה את כותבי הניד הזה היא, שעם אבדן הנכסים האסטרטגיים ביו"ש וברמת הגולן (כפועל יוצא של התהליך הקרוי "תהליך השלום") תאבד לישראל ההרתעה הקונבנציונלית, וללא הרתעה קונבנציונלית אין כל ערך להרתעה גרעינית.

**הוצאות הביטחון של ישראל בערכים מוחלטים
וביחס לתמ"ג בשנים 1985-1997⁵**

השנה	במיליארדי דולרים (מחירי 1990)	כאחוז מהתמ"ג
1985	7.1	17.4
1986	7.3	16.9
1987	6.8	14.7
1988	6.4	13.0
1989	6.1	12.3
1990	6.4	12.3
1991	6.2	10.9
1992	6.2	10.3
1993	5.9	9.6
1994	5.6	9.3
1995	6.7	9.5
1997	5.9	8.6

טבלה זו מלמדת שהוצאות הביטחון של ישראל בדולרים ריאליים נשחקו אמנם רק ב-17 אחוזים בשנות התשעים לעומת שנות השמונים, אולם השחיקה לעומת התמ"ג היא בעלת מגמה ברורה ומגיעה ל-50 אחוזים.

אולם נוסף על השחיקה בכלל הוצאות הביטחון ביחס לאיום האסטרטגי, חל שינוי גם במבנה תקציב הביטחון עצמו, אשר שחק הן את מוכנותו של צה"ל למלחמה, והן את כוח הקנייה של החלק בתקציב שנועד לרכש אמל"ח.

שחיקה במבנה תקציב הביטחון

כאמור, עיקר השחיקה בתקציב הביטחון התרחשה בשני תחומים:

1. שינוי סדרי העדיפויות בתוך תקציב הביטחון. מחצית התקציב בקירוב מיועדת למשכורות, לתנאים סוציאליים ולפנסיה. שינוי זה במבנה התקציב (שחל בעשור האחרון), נעשה על חשבון הרכש וימי האימונים. הפגיעה היא אפוא בעיקר בדרג הלוחם. כך, למשל, הירידה המתמדת בתקציב חיל-האוויר באה לביטוי הן בציוד, הן בשעות טיסה לאימונים והן במספר הטייסים. המצב בשאר חילות צה"ל - דומה.

2. עלייה חדה במחירי האמל"ח, הרבה מעבר לכוח הקנייה הריאלי של הדולר.

ההסלמה במחירי האמל"ח
(במיליוני דולרים, מתואמים לשנת 1995)

מערכת הנשק	בשנות השמונים	בשנות התשעים	פער באחוזים
מטוס קו ראשון F-16 F-15I	22	70	318
טנק מערכה עיקרי M-60 מרכבה 3	1.2	3	250
טק"א הוק פטרייט	0.3	1.1	366

קשה לכמת במדויק את רמת השחיקה בכושר ההצטיידות של צה"ל לאור הנתונים שהובאו לעיל, אולם גם בחישוב זהיר מאוד מדובר בעשרות אחוזים. דוגמה לכך מהווה הסיוע האמריקני בסך 1.8 מיליארד דולרים לשנה, שממנו מוקצים 1.4 מיליארד דולרים לרכישת נשק בארצות-הברית. סכום זה כמעט שלא השתנה מאז שנת 1984. מכאן, שערכו הריאלי של כל דולר של 1984 הוא היום 50 סנט. בתוספת העלייה במחירי האמל"ח לפי הדוגמה של המערכות דלעיל, נותרו מ-50 סנט אלה לא יותר מ-30 סנט. על-פי מדד מחירי הנשק נשחק אפוא ערכו של הסיוע האמריקני ב-70 אחוזים בקירוב, וכוח הקנייה שלו, נכון לשנת 1995, שווה-ערך ל-420 מיליון דולרים של שנת 1984. במילים אחרות, אם ב-1984 ניתן היה לרכוש בסיוע האמריקני 87 מטוסי F-16, היום ניתן לרכוש בסיוע זה 20 מטוסי F-15I בלבד.

מן הראוי להתייחס בהקשר זה לטענה המושמעת, כאילו מערכת נשק של שנות התשעים יקרה אמנם במאות אחוזים ממערכת הדור הקודם, אולם כושר הביצוע שלה עומד ביחס ישר לעלות. טיעון זה נכון רק כל עוד האויב אינו משפר את מערכות האמל"ח שבידיו. אולם, כפי שצוין לעיל, לא זו בלבד שהנשק שבידי הערבים רב יותר, אלא שגם פער האיכות הולך ונסגר במהרה, וזוהו כבר אין לישראל כל יתרון איכותי ברכישת אמל"ח מכל מקור שהוא, כולל מארצות-הברית. מכאן שהטיעון מופרך על פניו.

מסקנה: לאור הנתונים הנ"ל ניתן לקבוע, שבעשור האחרון נשחק רכש הציוד בצה"ל (לפחות במערכות העיקריות) בעשרות אחוזים. שילוב שני הגורמים המשפיעים על הוצאות הביטחון, דהיינו: ההסלמה במוטנציאל האיום מזה והשחיקה בכוח הקנייה של תקציב הביטחון מזה, מציג תמונה עגומה של הידרדרות במוכנותה של ישראל לקראת המלחמה הבאה.⁶ המסקנה המתבקשת היא הצורך בעלייה מקפת בהוצאות הביטחון כנגוד מפותנציאל האיום.

ג. מדוע יש להצמיד את הוצאות הביטחון לתמ"ג

סוד נלוי הוא שבמציאות של היום, העלאה טכנית של הוצאות הביטחון היא דבר בלתי-אפשרי במערכת הפוליטית. ישראל הפכה מחברה מגויסת, הנכונה להקריב למען קיומה הלאומי, לחברה שפע וצריכה שבה הוסט הדגש מן הכלל אל הפרט, העושה הרבה לביתו אך מעט לארצו.

6. עדות לכך הייתה הורישת הכולה מצידו של שר הביטחון (נובמבר 1996) לתוספת של 3 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון. הורישת נבעה מתערבות המודיעין לפיה נזלה הסבירות למלחמה. דרישת השר שבאה במועד בלתי נח מבחינה פוליטית (דיונים על התקציב) נדחתה למעשה.

במצב זה רוויה המערכת הפוליטית בשדולות למיניהן הדואגות לאינטרס של מגזר זה או אחר. לעומתן, מופקר למעשה האינטרס הלאומי, שהרי אין בו כל תועלת אישית לטווח קצר, והוא מנגד לסדר יומו של הפוליטיקאי המצוי המחפש לעצמו רווח אלקטורלי. הטבלאות דלעיל הן עדות נחרצת למגמה זו.

ולא זאת אלא אף זאת: תקציב הביטחון, מעצם היקפו, הוא יעד נוח להתקפות ולקיצוצים. הטענה המושמעת לפיה "במחיר מטוס אחד ניתן לתת ארוחה חמה לכל ילדי הגן בישראל", נכונה אמנם מבחינה חשבונאית יבשה, אך העובדה שבהיעדרו של מטוס זה עלולים ילדי הגן שזכו בארוחה חמה לאבד את חייהם, היא מסוג הטיעונים שהפוליטיקאי הישראלי לא יעז להעלות על דל שפתי, אם חפץ קריירה הוא.

מכאן, שאת הוצאות הביטחון יש לכפות על הציבור על-ידי הוצאתן מידי הפוליטיקאים בדיון על תקציב המדינה. זאת ניתן לעשות רק על-ידי הגדרת היקפן כנגזרת של פוטנציאל האיום האסטרטגי, והצמדתן לתמ"ג על-פי חוק.

1. יתרונות ההצמדה של הוצאות הביטחון לתמ"ג

כפי שמורים הנתונים שהובאו לעיל, הירידה ביחס בין הוצאות הביטחון לתמ"ג בין השנים 1986 ל-1997 היא ב-50 אחוזים. לצורך הדיון, אילו היה החוק מצמיד את גובה הוצאות הביטחון לתמ"ג על בסיס 1986, היו הוצאות אלה מגיעות היום ל-15 מיליארד דולרים. סכום זה, הגבוה ב-100 אחוזים מהוצאות הביטחון של 1997, היה מהווה מענה ראוי להסלמה בפוטנציאל האיום האסטרטגי, או לפחות לרובה הגדול.

2. היתרון הכלכלי של ישראל על פני אויביה

ישראל יכולה להרשות לעצמה להפריש אחוז גבוה מן התמ"ג להוצאות הביטחון, כנדרש מן האיום הערבי, משום היותה מעצמה כלכלית במושגי המזרח התיכון. מן הדין לזכור שהתמ"ג של 5.5 מיליוני ישראלים עולה במספרים מוחלטים (99.3 מיליארד דולרים לשנת 1997) על התמ"ג המשולב של 86 מיליוני מצרים, ירדנים, סודים ולבנונים גם יחד (82 מיליארד דולרים בקירוב). במספרים לנפש, התוצר בישראל (17 אלף דולרים) גבוה פי 17 בקירוב מן הממוצע במדינות המנויות לעיל (950 דולרים).

מכאן, שגם אם תפריש ישראל 15 אחוזים מ-17 אלף דולרים תמג לנפש, עדיין יהיה הפער ברמת החיים בינה לבין שכניה מכריע, ויעלה בהרבה על הפער שבין ארצות-הברית לברית-המועצות בימי המלחמה הקרה. ככלות הכול, קל יותר להפריש 15 אחוזים מתוך 17 אלף דולרים מאשר 15 אחוזים מתוך אלף דולרים.

קריסתה של ברית-המועצות באה במידה רבה מאוד בגין חוסר יכולתה לעמוד במירוץ החימוש בשל פיגורה הכלכלי. בין ישראל לאויביה שורר מצב דומה במידת מה למצב ששרר בין רוסיה לאמריקה. אין לישראל כל יכולת להשפיע על מיתון במרוץ החימוש בקרב הערבים, אך יש ביכולתה להביסם במרוץ זה.

3. תכנון ארוך-טווח

מאחר שלא ניתן להצביע על ירידה ברמת פוטנציאל האיום האסטרטגי בעתיד הנראה לעין, קיימת חשיבות רבה לתכנון ארוך-טווח של הוצאות הביטחון. מכיוון שמגמות הצמיחה הכלכלית של ישראל ניתנות לחיזוי, אפשר לגבש דוקטרינה צבאית העונה על האיום האסטרטגי, ולהוציאה אל הפועל ללא כל ההתרועעות של הרגע האחרון ערב הגשת התקציב, והדבקת טלאי על גבי טלאי המאפיינים את מערכת הביטחון.

4. "החפץ בשלום ייכון למלחמה"

השפע משחית (בנוסח הידוע של שקספיר: Plenty breeds cowards, או בנוסח המקראי: וישמן ישרון ויבעט). אין ספק שלעלייה המהירה ברמת החיים בישראל בעשור האחרון יש חלק ניכר ביצירת משאלת-הלב הקרויה "תהליך השלום". השחיקה המואצת בהוצאות הביטחון היא ביטוי לכך.

אולם, כפי שעולה בבירור מן הנתונים דלעיל, פוטנציאל הסיכון האסטרטגי על ישראל גדל מאוד, מעבר לוויכוח הפוליטי בדבר "תהליך השלום". הכמיהה לשלום היא מרכיב רב-עוצמה במדינות דמוקרטיות, העלול לעוות את ראיית המציאות בעיני הציבור והדרג הפוליטי (ראה לעיל, בריטניה וצרפת ערב מלחמת-העולם השנייה). על ישראל לנהוג אפוא על-פי הציווי הרומי הידוע "החפץ בשלום ייכון למלחמה". עיגונה בחוק של הצמדת הוצאות הביטחון לתמ"ג תשרת מגמה זו.

בין המדינות שהצמידו את הוצאות הביטחון לתמ"ג בחוק, האופייניות לדיון זה, הן יפן ודרום-קוריאה. יפן משיקולי פציפיזם בעקבות חלקה במלחמת-העולם, ודרום-קוריאה משיקולים של פוטנציאל איום חמור מצפון קוריאה. החוק היפני מעמיד את הוצאות הביטחון על אחוז אחד, אולם אחרי הצמיחה המהירה של המשק היפני הפך אחוז יחיד זה לתקציב של 40 מיליארד דולרים, והוא השלישי בגודלו בעולם. האחוז בדרום קוריאה היה גבוה הרבה יותר. הצמיחה המהירה של התוצר הלאומי אפשרה להקצות 12 מיליארד דולרים להגנה, וסכום זה נותן מענה הולם לפוטנציאל הסיכון. יתרה מזאת, האיום מצפון הלך והתמתן עם השנים, שכן צפון קוריאה, על כלכלתה הקורסת תחת הנטל הצבאי, אינה מסוגלת לעמוד בתחרות עם האחות-היריבה המשגשגת בדרום. ניתן להעתיק תבנית זו, המזכירה את קריסתה של ברית-המועצות מול נאט"ו (בשינויים המתבקשים), גם למציאות הישראלית.

מניסיונה של דרום קוריאה (ובמידה רבה גם מזה של טייוואן) עולה לקח חשוב נוסף: ציבור, היודע שקיים יחס בין רווחתו של הפרט לבין היכולת לעמוד מול איום קיומי, יעמוד מול אתגר כפול: ככל שתעלה רמת חייו, כך תעלה רמת הביטחון. זיקה זו עשויה להיות מאיץ רב-עוצמה בצמיחה הכלכלית.

צוות המרכז