

תקציב הביטחון: תובנות ממלחמת חרבות ברזל

אשר טישלר

הפקולטה לניהול ע"ש קולר, אוניברסיטת תל אביב

האגודה הישראלית לכלכלה

Israel Economic Association

הכנס השנתי 2024

על מה נדבר?

מהו תקציב הביטחון הרצוי והראוי למדינת ישראל ואיך אפשר לתכנן אותו?

נראה שהערכת תקציב הביטחון הרצוי והראוי מחייבת ידע רב וניסיון מקצועי מהותי. היא קשה, היא תלויה בגורמים "לא ביטחוניים", היא מחייבת להבין היטב את פונקציית הייצור של צה"ל, ויש לה יותר מפתרון אחד!

נתייחס לשאלה האם לגובה תקציב הביטחון הישראלי בעשרים השנים האחרונות יש השפעה על התרבות הארגונית של צה"ל ועל מוכנותו המבצעית?

הגישות להערכת "תקציב ביטחון מתאים"

גישת Top Down

אמורה להעריך את סך ההוצאה על ביטחון תוך התייחסות מסויימת לעוצמת יריבי המדינה ולחליפיות בין ביטחון לשירותים אזרחיים (חינוך, בריאות, רווחה, ...)

גישת Bottom Up

מעריכה באופן מפורט את ההוצאה הנדרשת לקיים מערכת ביטחון ראויה - סוגי וכמויות מערכות הנשק הנדרשות, כמויות סוגי התחמושת השונים, סוגי וכמויות מערכות לוגיסטיות, סוגי ומספרי חיילים, רמות אימון, מו"פ, ועוד - כתלות בתרחישי מלחמה וביטחון שוטף קיימים ופוטנציאליים, ועם התייחסות נאותה לתרחישי קיצון.

הבעיה

מטרת משרד האוצר: יציבות פיסקאלית

תוצאה: משרד האוצר מציע תקציב ביטחון נמוך

מטרת משרד הביטחון: רמת ביטחון גבוהה

תוצאה: משרד הביטחון דורש תקציב ביטחון גבוה

מה עושים?

המסגרת הרב שנתית של תקציב הביטחון

- כבר שנים רבות, ובוודאי היום, נמצאים מספר "משקים" ביטחוניים מהותיים ביותר (בכל הזרועות) במצב של "אי כשירות" או "כשירות חלקית"
- למעשה, צה"ל לא מסוגל לקיים היום, ובוודאי שלא בטווח הבינוני-הארוך, חלק ניכר מתוכניות המענה לאיומים שונים הידועים היום, ובוודאי לאלה שאינם ידועים היום
- בעשרים השנים האחרונות צה"ל לא היה מסוגל לשקם "משקים" אלו במסגרת התקציבית הקיימת
- **מסקנה:** ללא תכנון ותקצוב רב שנתי ראוי ומושכל, הנותן מענה⁵ ראוי לאיומים ידועים ומתפתחים, לא ניתן, למעשה, לקיים "משקים" מאוזנים וכשירים החיוניים לצה"ל

הערכת bottom up של התרחישים אליהם צה"ל צריך להתכונן

- הכנה של תרחישי מלחמה וביטחון שוטף שונים, בכל הגזרות הרלבנטיות היום וכאלה שיכולות להיות רלבנטיות בטווח של 5-15 שנים בעתיד.
- תכנון משולב של מספר פתרונות ראויים, במונחי סדר כוחות (סד"כ), לתרחישי מלחמה וביטחון שוטף לאיום **בו-זמני** של מספר מדינות וארגונים עוינים (היום ופוטנציאלית) לישראל (חמאס-חיזבאללה, חיזבאללה-אירן, חיזבאללה-אירן-חותים, וכו').
- הערכה של **מצבי הקיצון** של תרחישי המלחמה וביטחון שוטף. הערכה של הסד"כ הנדרש לטיפול ראוי ומושכל בתרחישי קיצון (תרחיש קיצון יכול להתרחש, לדוגמא, כתוצאה מהפתעה של צה"ל ע"י מדינת אויב או ארגון טרור משמעותי, או ממלחמה הנכפית על צה"ל או יזומה ע"י צה"ל נגד מספר מדינות וארגוני טרור, או ע"י איום של טכנולוגיה מהותית חדשה באזורנו, או ע"י משבר כלכלי לא צפוי בישראל).
- הערכת הסיכונים (במונחים של **נזק לצה"ל ולמדינה**) בכל אחד מהתרחישים שצוינו מעלה.
- הערכת העלויות (תקצוב bottom up) של הסד"כ הנדרש עבור כל התרחישים שצוינו מעלה.
- על מתכנני תקציב הביטחון להציג לממשלה 2-3 תקציבי ביטחון שונים, כולל הסיכונים הנגזרים מכל תקציב.

נושאים מהותיים אליהם יש להתייחס בתקצוב bottom up:

העורף של המדינה

צה"ל אחראי על הביטחון הלאומי. הגנת העורף היא באחריות צה"ל ויש לה עלויות משמעותיות, בעיקר בתשתיות (חשמל, מים, בתי חולים, ועוד).

אי וודאות

חוסר הוודאות המשמעותי באזורנו מחייב לתת לצה"ל **יתרות** ראויה.

חוסר יעילות

בכל גוף גדול יש **חוסר יעילות**. גם צה"ל איננו פועל תמיד בצורה המיטבית.

סיבות עיקריות: **שינויים גיאופוליטיים מהירים מאד, שינויים טכנולוגיים מהירים מאד**

דוגמא: רחפנים של חיזבאללה – ידענו ולא פעלנו בזמן, גם מחוסר תקציב

דוגמא: בלונים מעזה – לא ידענו, עכשיו פועלים למניעה אחרי שהיה כבר לא מעט נזק

הערכת top down של תקציב הביטחון

- להערכתי, אותה הבעתי מספר רב של פעמים בעבר, כאשר עסקתי בהערכת תקציב הביטחון ארוך הטווח של צה"ל, צה"ל היה חנוק תקציבית במשך עשרים וחמש השנים האחרונות. (דוגמא: החוסרים המזעזעים היום בתחומים שונים של הסד"כ של צה"ל)
- התוצאה: תרבות של **אין**. "אם היה לי לא הייתי נותן לך? אין!".
- כאשר "**אין**" קורה בפעם העשירית ברציפות – אתה כבר לא בודק האם יש לך מספיק סד"כ, כי התרגלת שלא תקבל את מה שלהערכתך אתה ממש צריך.

הערכת top down של תקציב הביטחון

הערכת top down של תקציב הביטחון מחייבת התייחסות לנזק הצפוי ממלחמה ו/או מביטחון שוטף. ככל שהנזק ממלחמה גדול יותר, תקציב הביטחון צריך להיות גדול יותר (Shabtay and Tishler, DPE 2014).

בעשרים השנים האחרונות הערכתי מספר פעמים את החסר התקציבי של צה"ל (יחסית לפעילויות שהוא אמור לבצע) בכ- 20 מיליארד ש"ח בשנה (במונחי 2024), שהם 20%-25% מתקציב הביטחון השנתי הכולל.

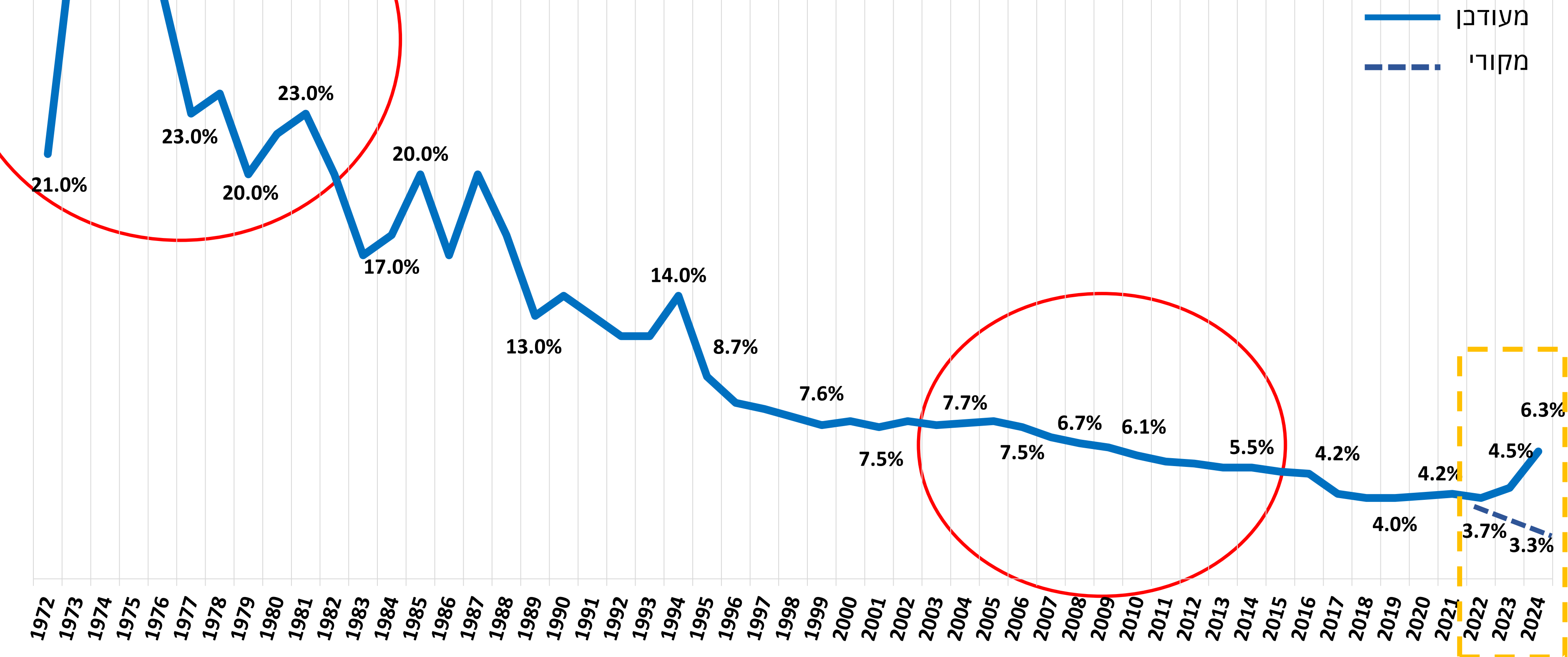
עלות הנזק של מלחמת חרבות ברזל:

- על פי בנק ישראל (2023-2025): נזק ישיר של כ- 250 מיליארד ש"ח
- הפסד תוצר של כ- 120 מיליארד ש"ח
- מהו הנזק העקיף (פסיכולוגי ואחר) לאוכלוסיה? סביר שהפסד עודף הצרכן כתוצאה מאירועי המלחמה הוא גבוה מאד מאחר וסביר שגמישות הביקוש לביטחון היא נמוכה. לכן, הפסד עודף הצרכן גבוה!

20 (שנה) כפול 20 (מיליארד) = 400 (מיליארד) = בקירוב, הנזק שנגרם מהמלחמה (בלי עודף הצרכן!).

התפתחות תקציב הביטחון של ישראל (% מהתמ"ג)

כולל עלויות נוספות בגין המלחמה בשנים 2023-2024, לא כולל סיוע ארה"ב, לא כולל הוצאה מותנית בהכנסה בסיס התקציב הקיים, לפי תחזית התמ"ג של משרד האוצר



תקציב ביטחון, ממקורות פנימיים, בגובה של 6% מהתמ"ג הוא ראוי, רצוי ואפשרי, וייתן לישראל ביטחון לאומי איכותי לאורך זמן.