

אילוצי המשאבים התקציביים ותהליכי ההתעצמות

הערכת המגמות בעשור הבא ומשמעותן

פרופ' פנחס זוסמן

תוואי ההתפתחות של עצמה צבאית על פני הזמן נקבע על ידי מערכת האילוצים ששררו במהלך תקופת ההתעצמות. ואכן, בכל עת ניתן לאבחן מספר ניכר של אילוצים אפקטיביים: פוטנציאל כוח האדם ושיעור גיוסו האפשרי, זמינותן של מערכות נשק מבחינת הגישה למקורות רכש, מגבלות טכנולוגיות וצווארי-בקבוק במערכת הייצור וכיו"ב. לאילוצים התקציביים נודעת בזמננו, וללא ספק גם בתקופות קודמות, חשיבות מרכזית בתהליך בניית העצמה. גם במגבלות קשות של כוח אדם ניתן לבנות עצמה ניכרת, אם המשאבים התקציביים מצויים בשפע, שכן להיקף ההצטיידות והרכבה, למידת פיתוחה של תשתית ולאינטנסיביות האימונים (הכרוכה אף היא בהוצאה כבדה) תרומה מרחיקת לכת לבניית העצמה. הקורא יוכל להיווכח על-גנלה בתוקפה של טענה זו, אם ידמיין לעצמו את השיפורים מרחיקי הלכת שניתן להשיג כמעט בכל תחום צבאי המוכר לו על ידי הצטיידות בציוד החדש ביותר, בהשוואה לזה הקיים, על ידי פיתוחה המרבי של התשתית ועל ידי הגברת אינטנסיביות האימונים.

במהלך מאמר זה ננסה לעמוד על הגורמים העיקריים הקובעים את היקפם של המשאבים התקציביים, העומדים לרשות מערכת הביטחון הישראלית, להעריך את זמינותם בעתיד, ולעמוד על עיקרי המשמעויות הנובעות מהערכות אלה לתהליך בניין הכוח.

המקורות התקציביים שלרשות מערכת הביטחון בישראל

מערכת הביטחון הישראלית ניוונה משני מקורות תקציביים: המקורות העצמיים והסיוע הביטחוני האמריקני. טרם שאנו מעמיקים בניתוח מקורות אלה ובהערכת מן הרון שנוכחי, כי הסיוע הנדיב מארה"ב אינו כולו מענק, שכן חציו הוא האשראי, הניתן אמנם בתנאים נוחים יחסית, אך בסופו של דבר זו הלואה שיש לפרעה. בעיקרון ניתן היה לגייס אשראי חיצוני גם ממקורות מסחריים, אם כי בתנאים נוחים פחות. אם נתרגם את התנאים הנוחים שבאשראי ל"שווה ערך מענק" נמצא, שהסיוע שאנו מקבלים מורכב למעשה מכשני

שליש מענק ממש (או "שווה ערך מענק") ושליש המהווה שווה ערך להלוואה מסחרית. לשון אחר: בקבלנו סיוע של מיליארד דולר, אנו נוטלים על עצמנו התחייבות לתשלומים בעתיד, שהיא שוות ערך להתחייבות דומה בה היינו נושאים אילו לזוינו כ-333 מיליון דולר בתנאים מסחריים. בראייה כלכלית צרופה מן הדין לראות את השליש שהוא שווה ערך להלוואה מסחרית כאילו מקורו במשאבינו העצמיים. לקורא הספקן נזכיר, כי כבר כיום פורעת ישראל בהחזרי ריבית וקרן סך של כ-300 מיליון דולר לשנה, בגין אשראי ביטחוני שנתקבל בעבר. למרות האמור לעיל, נתייחס בהמשך מאמר זה אל הסיוע האמריקני בשלמותו בנפרד מהתקציב הנובע ממקורותינו העצמיים.

המקורות התקציביים העצמיים

המקורות התקציביים העצמיים כוללים, בעיקרם, את חלק תקציב הביטחון שנועד להוצאה בארץ (תשלומי שכר, רכש מקומי, בינוי, תגמולים, שיקום וכיו"ב), ואת כל ההוצאה בדולרים שאינה במסגרת הסיוע האמריקני ושנועדה, בעיקרה, למימון הרכש בחו"ל, פרט לארה"ב.

מהם הגורמים הקובעים את היקף המקורות העצמיים שהמשק מעמיד לרשות הביטחון? נציין תחילה את הגורמים העיקריים שבהם בהכללה ואחר כך נפרט.

- היקף התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג).
- אפשרויות הגיוס של מקורות בחו"ל.
- יכולת הממשלה לגייס משאבים מהציבור.
- סדר העדיפויות הלאומי לשימוש במשאבי האומה.

לטווח ארוך היקפו של התל"ג הוא הגורם המרכזי והמכריע בקביעת סך המקורות שלרשות המשק. גודלו של התל"ג נקבע על ידי היקפו של כוח העבודה ושיעור תעסוקתו, על ידי מלאי ההון שלרשות המשק ועל ידי הרמה הטכנולוגית של תהליכי הייצור. יש לציין כי מאז 1974 הואט ביותר קצב הצמיחה. אם לפני מלחמת יום הכיפורים הגיע שיעור הצמיחה הממוצע הרב-שנתי לכ-8-9 אחוזים לשנה, הנה מאז 1974 צומצמה הצמיחה לכדי שיעור של 1-2 אחוזים בלבד. רק בשנה האחרונה אנו עדים להתחדשותה של הצמיחה לכדי 5 אחוזים

לשנה, ואף זאת במחיר מכאיב של אינפלציה וגרעון גדל במאזן התשלומים. שיעור הצמיחה נקבע בעיקרו על ידי היקף ההשקעות והקידום הטכנולוגי וה"ארגוני" במשק (כשבמושג "ארגון נ"י" הרינו כולל גם את כל ההסדרים הנוהגים במערכות המשקיות השונות, בסקטור הפרטי והציבורי כאחד), וקשה להשתחרר מההרגשה שבעוד אנו צועדים קדימה בתחום הטכנולוגי, הנה בתחום ה"ארגוני" קיימת, לפחות בשנים האחרונות, נסיגה עקבית המחריפה בהתמדה. בכל הנוגע לגיוס משאבים בחו"ל גילתה

מדינת ישראל, במשך כל שנות קיומה, וירטואוזיות רבה. זכינו להעברות חד צדדיות (כלומר תקבולים שאין צורך להחזירם) בהיקף עצום, ולזוינו בממדים שאין להם אח ורע בין אומות העולם. בזכות הקפדתנו על פרעון החוב במועדו, ובזכות תמיכתו הנאמנה של העם היהודי מעמדנו כבעלי-חוב הוא איתן, וזו אחת הסיבות להצלחתנו בגיוס המשאבים. אולם, דומה כי בנושא זה אנו מתקרבים במהירות לקצה גבול האפשרויות. יתרת חובות החוץ של ישראל עברה כבר את הסכום של 14 מיליארד ל"י, ובנקודה כלשהי קיים גבול שלא ניתן לעברו, גם מבחינת יכולתנו לשרת את החוב (כלומר לעמוד בתשלומי הריבית והקרן) וגם מבחינת נכונותם של המלווים. חשוב להדגיש, כי גבול זה תלוי בהיקפו של התל"ג. ככל שהתל"ג גדול יותר יכולה המדינה להרשות לעצמה נטל חובות חוץ גדול יותר, בחינת - ככל שהאדם עשיר יותר, כן הוא יכול ללוות יותר. לפיכך, יכולתנו להוסיף ולגייס משאבים ניכרים מחו"ל (פרט לסיוע הביטחוני האמריקני בו נדון בנפרד) תלויה אף היא בקיומו של שיעור צמיחה מספיק.

מאחר שתקציבי ביטחון הם חלק מעוגת התקציב הציבורי, הרי שהם תלויים ביכולתו של הסקטור הציבורי לגייס אמצעים מתוך כלל המשאבים שלרשות המשק. האם ניתן להגדיל בישראל, באופן משמעותי, את שיעור גיוס המשאבים מהציבור? דומה שהתשובה לשאלה זו היא שלילית. שיעורי המיסוי כבר גבוהים למדי, וגורמים לפגיעה בתיפקודו התקין של המשק מחד גיסא, ולהעלמות מס והתדרדרות במוסר הציבורי מאידך גיסא. האם מותר לנו לצפות להגדלת הנתח של

הנומינלי, אך האם רשאים אנו לצפות להגדלתו? דומה שעל רקע הקשיים הכלכליים בארה"ב גופא, ובהתחשב בהלכי הרוח השלייליים השוררים בארץ זו ביחס להוצאות הממשלה בכלל, ולסיוע החוץ בפרט, דרושה אופטימיות יתרה לציפייה כזו, מה גם שבנוסף לסיוע הביטחוני הרגיל, מסייעת ארה"ב בהיקף ניכר במסגרת הסדרי השלום עם מצרים. המתכנן הזוהר ייטיב אפוא לעשות אם יביא בחשבון ירידה ריאלית בהיקף הסיוע הביטחוני האמריקני (הרגיל) בשיעור של 5-7 אחוזים לשנה לפחות.

ההתפתחות הצפויה של סך המשאבים ומשמעותה לתהליך בניית העצמה לאור האמור לעיל, יש לצפות בעשור הקרוב

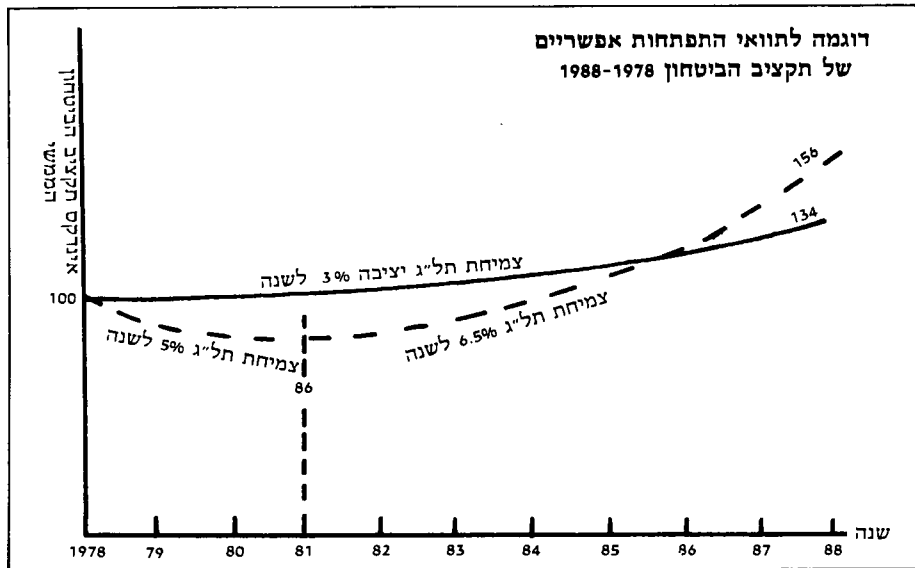
או לחילופין, במצב בו מוקטן בהדרגה חלק תקציב הביטחון ל-17 אחוזים של התל"ג? התשובה לשאלה זו מוצגת סכמתית בציור דלהלן.

הקו השלם בציור מתאר את התפתחות חלקו של תקציב הביטחון מהמקורות העצמיים בהנחה של המשך התנאים הקיימים. בשנת 1988 יהיה תקציב זה גדול ב-34 אחוזים מהתקציב בשנת 1978. אם תינקט האסטרטגיה התקציבית השנייה – של ירידה לצורך עלייה – יגדל התקציב ב-56 אחוזים מהתקציב בשנת הבסיס, אך זאת במחיר של ירידה ניכרת בתקציב במשך רוב העשור. זהו תוואי ההתפתחות המתואר על ידי הקו המרוסק בציור. כל המתמצא בבעיות ביטחון ישראל יעמוד מיד על כך שאסטרטגיה זו, על אף קסמה

תקציב הביטחון בכלל תקציבי הממשלה? התשובה לשאלה זו מורכבת. חלוקת משאבי הסקטור הציבורי מושגת בתהליך מדיני. לגורמים שונים המעורבים בתהליך השקפות שונות לגבי חשיבותם היחסית של יעדינו הלאומיים בתחום החברה, הכלכלה, מדיניות החוץ, הביטחון הלאומי וכיו"ב. הרכב התקציב המתקבל בסופו של דבר הוא תוצאת המאבק בין גורמים אלה, ומשקף במידה רבה את יחסי הכוח בין הגורמים השונים. במידה שניתן להקיש מההתנהגות בעבר ובהווה על ההתנהגות בעתיד, קשה לחזות גידול בחלקו של תקציב הביטחון בכלל התקציב. רק החמרה ניכרת ומופגנת של האיום הצבאי עשויה לגרום להגדלת חלקו של תקציב הביטחון. מאידך גיסא, תהליכים היוצרים תחושה של הרגעה ביטחונית והחלשת האיום יביאו להקטנת נתח התקציב המופנה לביטחון. אציין, כי בשנים האחרונות חלה ירידה ריאלית, מוחלטת ויחסית בתקציב הביטחון מהמקורות העצמיים. במידה שתקריט העתיד אינו כולל החמרה ניכרת ומופגנת של האיום, לא יהיה זה סביר לצפות להגדלת חלקו היחסי של תקציב הביטחון. בהודמנות זו ברצוני לציין במאמר מוסגר, כי התפתחות בטכנולוגיה הצבאית, הגורמת להתייקרות מערכות הנשק, אינה גורמת כשלעצמה לגידול בתקציב הביטחון, הגם שטיעון כזה מועלה לעתים כהצדקה לתביעה להגדיל את תקציב הביטחון. הדינמיקה של מירוצי חימוש מוכתבת על ידי הגורמים שציינתי לעיל, כאשר מחיר מערכות הנשק אינו חלק מהדגם שהוצג. אף שהדבר נשמע כפרדוקס, הנה רווקא השיפורים בטכנולוגיה האורחית הם הם המביאים להגדלת תקציב הביטחון, שכן הם מביאים להגדלת התוצר. כמובן שהתפתחויות בטכנולוגיה הצבאית והאזרחית מופיעות, בדרך כלל, במשולב. קיימת תחלופה מסוימת ומעניינת בין נטל הוצאות הביטחון לבין שיעור הצמיחה של התוצר. ככל שתקטנה הוצאות הביטחון במשך כן ישתחררו מקורות אשר יעברו, לפחות חלקית, להשקעות במשק ולהקטנת ההלוואות מחו"ל. התפתחות כזאת תאפשר צמיחה מואצת יותר, אשר בסופו של דבר תאפשר גם גידול בהוצאות הביטחון. מתבקשת איפוא השאלה: האם לא יהיה זה מהתבונה, מתוך שיקולים ארוכי טווח, לצמצם כבר עתה את חלקם של תקציבי הביטחון, במגמה להשיג צמיחה מואצת, אשר תביא בטווח הארוך לתקציב ביטחון גדולים יותר?

להמחשת הבעיה נציג את הניתוח הבא: לפי הערכה גסה לא ניתן, בנתונים הקיימים, להשיג צמיחה יציבה של יותר מ-3-4 אחוזים לשנה. אם יוקטן בהדרגה חלק תקציב הביטחון בתל"ג מרמתו הנוכחית של כ-17 אחוזים (מקורות עצמיים בלבד), לרמה של, נאמר, 17 אחוזים, ואם יועברו המשאבים שישתחררו להשקעות במשק, נוכל לקיים צמיחה יציבה של כ-6-7 אחוזים לשנה. מה יהיו תוואי ההתפתחות הצפויים של תקציב הביטחון בכל אחת מהאפשרויות שצוינו, דהיינו בתנאים נוכחיים,

דוגמה לתוואי התפתחות אפשריים של תקציב הביטחון 1978-1988



לגידול ריאלי איטי בחלקו של תקציב הביטחון הניזון מהמקורות העצמיים, ולירידה ריאלית בהיקף הסיוע האמריקני. שיקולל שיעורי הצמיחה הסגוליים החוזיים במשקלם של שני מרכיבי תקציב הביטחון (כשני שליש ממקורות עצמיים ושליש מסיוע אמריקני) מלמד, כי בעשור הקרוב צפוי שיעור צמיחה נמוך ביותר בכלל התקציב. אציין, כי אלה הן הערכות למגמות רב שנתיות ובהחלט ייתכן, כי בשנים מסוימות תחול עלייה תלולה יותר, ואילו בשנים אחרות תחול ירידה. כאמור, אין הערכות אלה כוללות את התקציבים המיוחדים בקשר להסדרי השלום.

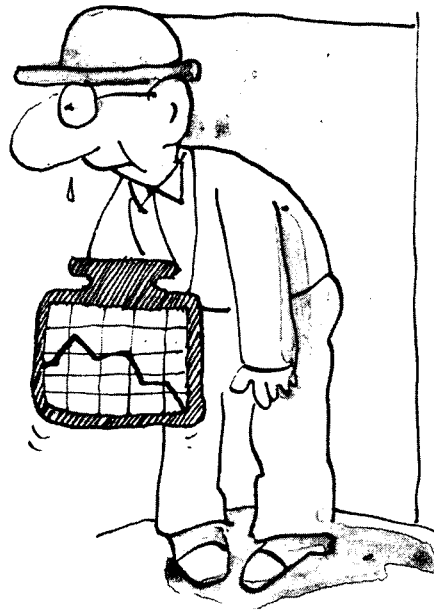
לתחזיות שהוצגו נודעת משמעות רבה במספר הקשרים, אך אסייג את המשך הדיון לחלקם בלבד, ובמיוחד למשמעויות הקשורות בתהליכי ההתעצמות. הדיון רחוק, כמובן, מלהיות ממצה.

המשמעות החשובה ביותר מתייחסת לדינמיקה של תהליך בניין הכוח. הדגם הבסיסי הוא פשוט מאוד. היקף ההתעצמות הוא יחסי לכמות המשאבים המושקעים בה, ואילו האמצעים הפנויים להשקעה בהתעצמות הינם אלה הנותרים לאחר שמורידים מכלל התקציב את

הרב מבחינת הטווח הארוך, כרוכה בנטילת סיכונים בלתי קבילים בטווח הקצר והבינוני. תוואי ההתפתחות המתואר על ידי הקו השלם נראה, לכן, בבסיס יותר מתאים לחיזוי ותכנון ריאליסטיים בכל הנוגע לנתח תקציב הביטחון הבא מהמקורות העצמיים.

הסיוע הביטחוני האמריקני

במסגרת זו אדון רק בסיוע הביטחוני האמריקני הרגיל, ואמנע מהתייחסות לסיוע האמריקני המיוחד הקשור בהסדרי השלום. באופן היסטורי חלה ירידה מתמדת בהיקף הסיוע האמריקני הריאלי. החל מסיוע בהיקף שיא של 2.2 מיליארד דולר בעקבות מלחמת יום הכיפורים ירד הסיוע האמריקני למיליארד דולר לשנה בכל אחת מהשנים האחרונות. ראוי להדגיש כי המדובר הוא בערכים נומינליים, וזאת בעת שכוח הקנייה של הדולר נמצא בתהליך שחיקה מתמיד. במהלך השנים האחרונות אנו עדים לאינפלציה של 6-12 אחוזים לשנה במשק האמריקני, ויש להניח כי שיעור אינפלציה כזה יימשך גם בשנים הבאות. אם לא יחולו משברים ביחסי ישראל-ארה"ב אין להניח שתחול בעתיד ירידה בהיקף הסיוע



שיעור התעצמות נמוך מחמיר, לפיכך, את נזקם של טעויות בתכנון מבנה הכוח. הממד השני קשור אף הוא בהרכבה האיכותי של העצמה הצבאית. בכל רגע נתון נמצאים בסדר"כ אמצעי לחימה בני גילים שונים, החל מאמצעים מיושנים על סף ה"פרישה" וכלה באמצעים חדישים ביותר. העצמה האיכותית הטכנית של צבא תלויה בהתפלגות הגילים של האמצעים. ככל ששיעור ההתעצמות הרב שנתי גבוה יותר, כן גדל משקלם של האמצעים החדשים ופוחת חלקם של האמצעים המיושנים; ולהפך – ככל שקצב ההתעצמות איטי יותר כן יגדל חלקם של האמצעים המיושנים. במקרה קיצוני, כאשר ההתעצמות נעצרת כליל במשך תקופה ממושכת, יכלול הסדר"כ אמצעים מיושנים בלבד. חומרתה של התופעה גדלה במיוחד עם זירוז ההתפתחות בטכנולוגיה הצבאית. בתקופתנו, כאשר שיעור ההתקדמות הטכנולוגית במערכות נשק הינו בשיאו, וצורות חדשות של מערכות נשק מופיעות בתדירות גבוהה, האטה חריפה בשיעור ההתעצמות הינה הרת סכנות, מאחר והיא עשויה לגרום, תוך זמן לא רב, לפיגור טכנולוגי חמור. כדי למנוע את התופעה בתנאים של תקציבי ביטחון יציבים, הקטנת ההוצאות השוטפות הינה כורח ממש, ויש להשיגה בכל הדרכים האפשריות, לרבות הקפאת היקפו הכמותי של הכוח. המסקנות העולות מניתוחנו ברורות. הן מחייבות ראייה נעדרת אשליות של ההתפתחות יות החזויות ונקיטת צעדים מתאימים לאלתר. תכנון קפדני לטווח ארוך, ככל שיהיה לוטה באי ודאות, הוא כורח; ויש להימנע ככל האפשר מקבלת החלטות המחייבות השקעות והוצאות גדולות מבלי לבחון את המשמעויות הכוללות שלהן במסגרת אילוצי התקציב החזויים.

אתגר מרכזי הניצב בפני מערכת הביטחון כולה. אין צורך, כמובן, להרחיב את הדיבור על המשמעויות השליליות של קצב התעצמות נמוך. עם זאת ברצוני לדון בשני ממדים חשובים של הבעיה. הממד הראשון מתייחס לקשר בין איכות התכנון לבין שיעור ההתעצמות. כאשר הכוח נבנה במהירות ניתן גם לשנות את הרכבו במהירות. אם מסיבה כלשהי נבנה הכוח בצורה בלתי מאוזנת, ניתן בתנאים של התעצמות מהירה לתקן את חוסר האיזון בזמן קצר יחסית. לעומת זאת, כאשר ההתעצמות היא איטית, מתקיים חוסר האיזון תקופה ממושכת יחסית.

ההוצאות הדרושות לקיומו של הכוח, לשמירת רמת הכוננות הנדרשת, ולביצוע תשלומים שוטפים אחרים (דוגמת התגמולים והוצאות השיקום של נכים ומשפחות שכולות). מצד שני, תלויה ההוצאה השוטפת בגודלו של הכוח. וכאן שורשה של הבעיה – אם תקציב הביטחון קבוע ברמה נתונה, תביא ההתעצמות במשך תקופה ממושכת לגידול הכוח, וגידול הכוח לגידול בהוצאות השוטפות, עד לנקודה שבה תיפסק ההתעצמות, והתקציב כולו ייבלע על ידי ההוצאה השוטפת. שיעור גידולה היחסי של העצמה שווה בטווח הארוך לשיעור הגידול בתקציב הביטחון. קיימים, כמובן, תהליכי מעבר. אם לאחר תקופה של יציבות בתקציב חלה בו עלייה מהירה, יופנו תחילה כל המשאבים הנוספים להתעצמות וקצב ההתעצמות יהיה מהיר יותר מאשר קצב הגידול בתקציב, אך עם הזמן ישתוו שני שיעורי הגידול. לעומת זאת, האטה בגידולו של תקציב הביטחון מביאה בשלב הראשון להקטנה חריפה יותר בקצב ההתעצמות, ושוב – בטווח הארוך ישתוו שיעורי הגידול. כדי להמחיש את המשמעויות של דגם זה אציין, כי בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים חלה קפיצה בהיקפם של תקציבי הביטחון, אשר הביאה לשיעורי התעצמות גבוהים ביותר. אולם החל משנת 1975 נמצאו תקציבים אלה בתהליך של ירידה ריאלי, ואילו בעשור הקרוב צפוי רק גידול איטי יחסית, ואולי אף יציבות בכלל התקציב. המשמעויות מתבקשות מאליהן – עליית חלקן של ההוצאות השוטפות והאטה בקצב ההתעצמות. יצוין, כי בגבולות מסוימים ניתן לצמצם את התוצאות השליליות על ידי פעילויות המיועדות להקטנת ההוצאות השוטפות. הניתוח שהוצג לעיל מלמד, כי זהו אכן