

יושבת ראש הכנס: פרופ' קרנית פלוג | מנהלת הכנס: דפנה אבירם-ניצן

# תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות ברזל

מנואל טרכטנברג | ששון חדד | הדס שבתאי | יובל רז

סדרת  
מקרו-כלכלה

- טיוטה לדיון -

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## דברי פתיחה

### יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלום לכם,

אני מברך אתכם על השתתפותכם בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה.

אירודאות גדולה ליוותה את חודשי ההכנה לכנס, והיא עדיין מלווה אותנו עד לרגעים אלו. אנו נפגשים בצל המלחמה. סביבנו משבר שהחל כאירוע ביטחוני, ובשל עוצמתו מקרין על כל תחומי החיים בישראל, ובפרט על הכלכלה ועל המדיניות הכלכלית והחברתית.

בעת משבר נבחנת מנהיגות. היא נבחנת ביכולת להתאים את מדיניותה בזריזות למציאות המשתנה, לפתח וליישם כלים להתמודדות מוצלחת ולהפוך, ככל הניתן, את המשבר להזדמנות. בכנס הזה הצבנו לעצמנו אתגר מורכב אך הכרחי: להיות חלק משמעותי מהמאמץ הזה. בפתח הכנס נדון בסדרי העדיפויות התקציביים החדשים שעל הממשלה להגדיר. נסתייע בניתוח שערך צוות בהובלת נגידת בנק ישראל לשעבר וסגנית הנשיא למחקר במכון, פרופ' קרנית פלוג, בנוגע לסדרי העדיפויות הנדרשים בתקציב המדינה לשנת 2024 ולשנים הבאות, ובניתוח עומק של תקציב הביטחון שערכו צוות חוקרים של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג. ניתוח זה מספק התבוננות ארוכת טווח על נתיב ההתפתחות התקציבית במטרה לאפשר למנהיגים האמונים על כלכלת ישראל להשיב את היציבות הפיסקלית ולהעלות את רמת הוודאות והאמינות של המשק. הניתוח חיוני לא רק על מנת שנוכל לצלוח את המשבר הנוכחי, אלא גם כדי שנפעל ליצירת "כרית ביטחון" להתמודדות עם משברים עתידיים.

עוד שני נושאים קריטיים העומדים בליבת פעילותו של המכון בשנה האחרונה, שנוגעים אך הם להשלכות הכלכליות והחברתיות של המלחמה, הם שיקום השירות הציבורי וסוגיית גיוס החרדים והגברת השוויון בנשיאה בנטל השירות הצבאי. מתן מענה נכון וראוי לשניהם הכרחי על מנת לאפשר לישראל לבנות את החוסן הפנימי שלה ולהתמודד בהצלחה עם איומים חיצוניים. השירות הציבורי טובל כבר שנים ארוכות מחולשה ומאפקטיביות הולכת ופוחתת. ניסיונות שונים, שהתגברו בעת האחרונה, להתערב בתהליכי המינויים ובקבלת ההחלטות המקצועיות ולהחליש את הדרגים המקצועיים – הובילו לכך שברגע האמת השירות הציבורי כשל. החזרת היציבות לשירות הציבורי, חיזוק המקצועיות שלו והתוויית העקרונות המבניים והביצועיים הנכונים להתנהלותו, מתוך טיוב מקסימלי של השירות לאזרחים, הם מטרה ראשונה במעלה עבורנו במכון ותידון בהרחבה גם בכנס זה.

חוק הגיוס שעל הפרק – נושא שמעסיק אותי באופן אישי ואת המכון כבר שנים רבות ונמצא כעת על סף הכרעה משפטית ופרלמנטרית – חייב להעלות את ישראל על נתיב בחינה מחודשת של יחסי המדינה והחברה החרדית. עלינו להיות ערים לסיכונים שבקריסת מודל צבא העם וכן למשמעויות המשקיות המסוכנות בהמשך המגמה הקיימת, ואנו נקדיש לכך זמן.

נוסף על שתי סוגיות ליבה אלו, הכנס יעסוק גם בהשפעת המלחמה על שוק העבודה, בצד המגמות העולמיות המחייבות את ישראל להיערך אליהן, בפרט ההיערכות למשבר האקלים וכן השפעתה של הבינה המלאכותית על שוק העבודה.

הכנס נושא את שמו של אלי הורביץ ז"ל, מייסד חברת טבע ומראשי התעשייה בישראל. אלי היה יושב ראש הוועד המנהל של המכון ועמד שנים ארוכות בראש פורום קיסריה (שמו הקודם של הכנס). עבורנו זהו חיבור טבעי, ואנו מודים לדליה ולכל בני המשפחה על שהם מאפשרים את המשך קיומו של מפעל חשוב זה. תודות נתונות גם לקרן דוידסון על השותפות רבת השנים בבניית המרכז לממשל וכלכלה, לקרן סינגר על התמיכה המתמשכת בכנס, ולקרן טראמפ על המאמץ המשותף להכין את מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה לקראת אתגרי העתיד של שוק העבודה. תודות גם לצוות החוקרים ועוזרי המחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, ליושבת הראש של הכנס פרופ' קרנית פלוג, למנהלת הכנס גב' דפנה אבירם-ניצן, לשותפינו בצוותי העבודה ובכתיבת מחקרי הרקע לכנס וליתר חברי צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה על פועלם הנמרץ למען הצלחת הכנס.

אנו תקווה שהתוצרים המחקריים שנציג בכנס השנה ישמשו בסיס לשיוויים מידיים, בצד היערכות ארוכת טווח, לכל ממשלה שתמצא לטפל בסוגיות השונות במטרה לייצב את החוסן הלאומי ולייצר סדר יום בהסכמה ציבורית רחבה. היושבים כאן סביב השולחן עודם מאמינים שזה אפשרי ופועלים להשגת המטרה הזאת. אני מודה לכם על השותפות.

בברכת כנס פורה ומוצלח,



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה



# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## הקדמה

המשק הישראלי עבר בשנים האחרונות שורה של משברים – כלכליים, בריאותיים, פוליטיים, חברתיים, וכעת – משבר ביטחוני חסר תקדים. ממשבר הקורונה הגלובלי יצא המשק הישראלי בתנופה אדירה, אך היציאה לוותה בעלייה כלל-עולמית של האינפלציה, שהחמרה עוד יותר עם פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה. למשברים עולמיים אלו הצטרף משבר פוליטי וחברתי נוסף עם הקמתה של הממשלה ה-37 וההכרזה על ההפיכה המשפטית. ההכרזה הביאה למחאה ציבורית גדולה, וגרמה לפגיעה בהשקעות בישראל ולפיחות בשקל. למרות משברים אלו, ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה המשק הישראלי במצב חיובי שהותיר מרחב תמרון רחב לקובעי המדיניות.

מתקפת החמאס ב-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיה הביאו לפגיעה קשה גם בכלכלה הישראלית. השילוב בין הזינוק הגדול בהוצאות הביטחוניות והאזרחיות בעקבות המלחמה, הטיפול בנפגעי הגוף והנפש ובתשתיות והמחסור החמור בעובדים, החמירו מאוד את מצבה הכלכלי והפיסקלי של ישראל. מציאות משברית זו מחייבת התנהלות אחראית וחסרת פניות של הממשלה, בדגש על קביעת תקציב המסוגל להתמודד עם השלכות המלחמה, לצד התמודדות עם אתגרים שרצו לפתחו עוד לפני פרוץ המלחמה.

תקציב המדינה המקורי לשנים 2023-2024 סבל מחסרונות משמעותיים, שהיו נהירים עוד לפני ה-7 באוקטובר, שכן הוא כלל תקציבים סקטוריאליים בהיקפים גדולים, שאינם תומכים בצמיחה, וחלקם אף פוגעים בפריון העבודה. בעיות אלו לא נפתרו עם תיקון תקציב המדינה בראשית שנת 2024.

מדינת ישראל צריכה להתמודד בעת ובעונה אחת עם גידול עצום בהוצאות הביטחון, שיקום האוכלוסיות והאזורים שנפגעו, שיפור השירותים האזרחיים, הגדלת ההשקעות במנועי

צמיחה והורדה בעתיד הקרוב של היחס חוב-תוצר שזינק בעקבות המלחמה. כל אלו מחייבים הן הגדלה של ההכנסות ממיסים, הן קיצוץ של הוצאות שאינן תומכות במטרות האלה, ואף משפיעות לרעה על צמיחת המשק.

מסמך זה הוא אחד משלושה מסמכים שנועדו לספק רקע מקצועי לגיבוש סדר העדיפויות התקציבי הרצוי למדינת ישראל נוכח מלחמת "חרבות ברזל". מסמכים אלו נכתבו בשיתוף פעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה לבין המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), וביוזמתו ותמיכתו של "בונים מחדש" – מכון למדיניות יישומית, והם מתפרסמים בכנס אלי הורביץ 2024. החומר המוצג במסמכים אלו נועד לסייע לקובעי המדיניות בתהליך קבלת ההחלטות לשם קביעת מדיניות פיסקלית אחראית שתוביל, לשיפור השירותים לאזרחים ולשיפור הפיריון והצמיחה, מתוך שמירה על האינטרסים הביטחוניים של ישראל, ולצד החזרה לאיתנות פיסקלית.

המסמכים הם –

1. **התמונה המקרו-כלכלית ערב המלחמה והשפעותיה על הכלכלה.** המסמך מציג את מצב המשק ערב המלחמה, את ההשפעות המיידיות של המלחמה על הכלכלה הישראלית, ותרשימים שונים להשפעת עתידיות של המלחמה על הכלכלה.
2. **תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות ברזל.** המסמך בוחן את האילוץ הפיסקלי החמור ביותר שנוצר בעקבות המלחמה – הגידול הצפוי בתקציב הביטחון. המסמך מנתח את ההתפתחויות הביטחוניות והמשמעויות התקציביות שנגזרות מהן, וממליץ על עקרונות לתקצוב אחראי של צורכי הביטחון של ישראל.
3. **המצרפים הפיסקליים וסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל – מבט לאחור ולשנים הבאות.** המסמך מנתח את ההתפתחויות המרכזיות בתקציב המדינה בעשורים האחרונים, ומתמקד בתקציב האחרון, בתקציבים הקואליציוניים ובתיקוני התקציב בעקבות המלחמה. המסמך מנסח עקרונות והמלצות לסדר עדיפויות תקציבי חדש לישראל שיאזן בין צורכי הביטחון, האחריות הפיסקלית והצורך לחזק את השירותים לאזרחים ולאושש את אמון הציבור בממשלה. כל זאת באמצעות שילוב בין העלאת מיסים, קיצוץ בתקציבים שאינם מעודדי צמיחה, הגדלת תקציבי השירותים האזרחיים וקירוב השירותים לאזרח באמצעות הרשויות המקומיות.

בעת הזאת יש חשש ממשי שאם תימשך התנהלות תקציבית המבוססת על שיקולים קצרי טווח ועל צרכים פוליטיים, לא רק הכלכלה הישראלית תיפגע, אלא גם האמון בממשלה, ובסופו של דבר גם הביטחון.

אנחנו מקווים שפרויקט זה יוכל לסייע בגיבוש החזון והיעדים הכלכליים ליום שאחרי המלחמה, שלאורם נוכל להוביל את המשק והחברה הישראלית לעתיד טוב יותר.

ברצוננו להודות לכל השותפים בפרויקט זה ביוזמת "בונים מחדש" על תרומתם הרבה לניתוח תמונת המצב ולגיבוש ההמלצות.

בברכה,



פרופ' מנואל טרכטנברג  
אוניברסיטת תל אביב<sup>1</sup>



פרופ' קרנית פלוג,  
סגנית נשיא למחקר ויו"ר הכנס  
המכון הישראלי לדמוקרטיה

1 בעת כתיבת המסמכים האלה היה פרופ' טרכטנברג ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, ה-INSS. הוא סיים את תפקידו ב-30 באפריל 2024.







## תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות ברזל

מנואל טרכטנברג | ששון חדד | הדס שבתאי | יובל רז

המכון למחקרי ביטחון לאומי - INSS

15.3.2024

מסמך זה הוא חלק מפרויקט רחב היקף שנועד להמליץ למקבלי ההחלטות על מדיניות לבניית תקציב המדינה בעקבות המלחמה שפרצה ב־7 באוקטובר 2023.

המסמך נכתב בשיתוף פעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה לבין המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) וביוזמת ותמיכת "בונים מחדש" - מכון למדיניות יישומית.

\* מסמך זה יצא לאור לראשונה בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). ראו -

מדבר 233, INSS, באתר המכון, מאי 2024.



## תוכן העניינים

5	1. מבוא
7	2. עקרונות מנחים
18	3. קווים ראשוניים לגיבוש מתווה לתקציב הביטחון בעקבות המלחמה
27	4. מענים לכשלים והחוסרים שהתגלו במלחמה
33	5. מרכיב כוח האדם
39	6. נושאים נוספים
40	7. סיכום תקציבי בגישת "bottom up"
44	8. מהרצוי (האמנם?) למצוי - בחינה top-down של מתווה תקציב הביטחון
50	9. הערות סיכום
	נספחים:
52	נספח 1: לקחי מלחמת יום הכיפורים וה"עשור האבוד"
56	נספח 2: פגישות העבודה עם מומחים בתחומי הביטחון והכלכלה
58	נספח 3: הועדות הציבוריות לקביעת תקציב הביטחון ואחריתן
64	נספח 4: ביטחון פנים
67	נספח 5: הגידול של מחזורי הגיוס הפוטנציאליים לצה"ל



## 1. מבוא

מלחמת חרבות ברזל, הארוכה מאז מלחמת העצמאות, והראשונה בה האויב פלש לתוך שטחנו וכתוצאה מכך עשרות אלפים פונו והפכו לפליטים בארצם, מאתגרת את מדינת ישראל לא רק מהפן הביטחוני, אלא גם מבחינת חוסנה של החברה ועמידותה של הכלכלה. במצב כזה הצרכים מתרבים אך האמצעים לספקם מתמעטים, ועל כן מתחדד הצורך להקצות את המשאבים הלאומיים בצורה מושכלת, תוך ראייה מקיפה וארוכת טווח. להוצאה הביטחונית של ישראל משקל דומיננטי בהוצאה הציבורית, ועל כן היא משפיעה רבות על הביצועים הפיסקליים בכללותם, ותוחמת במידה רבה את כמות המשאבים שהמדינה יכולה להקדיש לשירותים האזרחיים. לאור העובדה שהמלחמה נפתחה במתקפת פתע רצחנית שחשפה כשל מודיעיני והגנתי עצום, הנטייה הטבעית היא להקדיש מכאן ואילך הרבה יותר משאבים לביטחון, על מנת שאסון כזה חלילה לא יחזור על עצמו. כמו כן, נוצר הצורך לתת מענה לחוסרים שהתגלו במהלך המלחמה בתחומים רבים, לרבות במלאים קריטיים, בסד"כ ובציוד, זאת אל מול אויב שגילה יכולות גבוהות מהמצופה, ומלחמה בחזית אחת שהפכה חיש מהר למערכה רב־זירתית.

בטווח המידי המדינה נאלצת להתמודד עם העלויות הישירות והעקיפות של הלחימה עצמה, אשר מגיעות לממדים חסרי תקדים, הן בשל הקף גיוס המילואים, העצימות הגבוהה של הלחימה הממושכת, והשימוש המאסיבי באמצעים יקרים מאוד, והן בשל הנוזק שנגרם לעורף והצורך לתת מענה לעשרות אלפי המפונים. מכאן שתקציב הביטחון בשנה הנוכחית 2024 כבר הכפיל את רמתו מלפני המלחמה, כאשר חלק ניכר מההוצאות יגלשו גם לשנת התקציב 2025. השאלה החשובה היא מה יקרה ב"יום שאחרי", מעבר לכיסוי הוצאות המלחמה, ובפרט מה יהיה משקלו של תקציב הביטחון בתוצר הלאומי במהלך העשור הבא. מכיוון שהמלחמה נמשכת ושוררת עדיין אי הוודאות גדולה, בפרט לגבי חזית הצפון, קשה לערוך כעת ניתוח מעמיק של מכלול הגורמים הרלוונטיים לגיבוש תקציב הביטחון לטווח הבינוני־ארוך. אולם, כבר עתה המערכת נדרשת להחלטות חשובות בעלות השלכות ארוכות טווח (כגון אורך השירות הסדיר והמילואים, הרחבת זרוע היבשה וכדומה), ועל כן חשוב כבר עכשיו לערוך ניתוח כזה, מבוסס ככל שניתן, שיאפשר לגזור ממנו מתווה לתקציב הביטחון, אשר יהווה בסיס לדיון ולתיקוף עתידי.

פרק 2 להלן פורס את העקרונות שצריכים להנחות את גיבוש המתווה התקציבי, לאור הלקחים הראשוניים מהכשלים שהתגלו ב־7/10 ומאז, השינויים שמסתמנים באיומי הייחוס, ניסיון העבר

בפרט "העשור האבוד" שנבע ממלחמת יום הכיפורים, ושיקולים נוספים. הפרק מדגיש גם את העובדה שגודל התקציב הנו רק אחד הגורמים שקובעים את רמת הביטחון הלאומי – הנעשה (או לא) בזירה המדינית חשוב לא פחות, כמו גם החוסן החברתי וכלכלי.

פרק 3 מפרט את הוצאות הלחימה עד כה אל מול תקציב הביטחון המקורי שאושר לפני המלחמה, את הכשלים שהתגלו ב־7/10 במרכיבי תפיסת הביטחון הלאומית (קרי, הרתעה, התרעה, הגנה והכרעה), כמו גם ב"תרבות הארגונית" של צה"ל. פרק 4 נכנס לעובי הקורה לגבי המענים האפשריים לאותם כשלים במה שנוגע לתגבור מערך ההגנה בגבולות, ולאמצעי לחימה (רק"מ, מסוקים, וכו'), פרק 5 עושה זאת לגבי כוח אדם בחובה, בקבע ובמילואים, ופרק 6 מרחיב למוכנות, ושיקום ומשפחות.

פרקים 7 ו־8 מסכמים את הגישה "מלמטה-למעלה", קרי, הצרכים התקציביים שעולים מפירוט המענים, ומעמיתם זאת אל מול הגישה "מלמעלה-למטה" – המגבלות שנגזרות מהסתכלות כוללת על צרכי ומשאבי המדינה לאורך זמן. בסופו של דבר מוצע מתווה שמקצה משאבים תוספתיים גדולים לביטחון במהלך העשור הקרוב, אך מחזיר את משקל ההוצאה הביטחונית בתוצר לרמתו לפני המלחמה בעוד חמש שנים. אנו מאמינים שסטייה ממתווה כזה, שיחזיק משקל זה ברמה גבוהה יותר לאורך זמן, יפגע קשות במשק ובחברה בישראל, ולא דווקא יבטיח רמת ביטחון גבוהה יותר.

לבסוף, חשוב שוב להדגיש שזו עבודה ראשונית הנעשית תחת תנאי אי ודאות קשים, אך הצורך בה גובר בנסיבות הנוכחיות על הרצון לדייק. כמובן, אנו נקבל ברצון ביקורות, הערות, והצעות לשיפור.

## 2. עקרונות מנחים

בפרק זה נתווה את העקרונות שעל פיהם יש לגבש את תקציב הביטחון בעקבות המלחמה, הן בעת הקרובה, והן בראייה קדימה לעבר העשור הקרוב. משקלו הגדול של תקציב הביטחון בתוצר הופך אותו לגורם מרכזי המשפיע רבות על המשק כולו, ועל מצבה הפיסקלי של מדינת ישראל. מכאן שהעקרונות לגיבוש התקציב לשנים הקרובות צריכים לתת ביטוי לשיקולים כלל משקיים, לצד השיקולים המרכזיים שנוגעים לביטחון גופו.

### 2.1 תקציב הביטחון כגורם מרכזי בכלכלה

חלקה בתמ"ג של ההוצאה הביטחונית של מדינת ישראל הנו הגבוה ביותר ב־OECD ואחד הגבוהים בעולם, וזאת אחרי שירד משיא של מעל ל־30% בשנת 1975, ל־5.5% ערב מלחמת חרבות ברזל. תקציב הביטחון עצמו (קרי, סעיף 15 בתקציב המדינה), מהווה חלק הארי מתוך ההוצאה הביטחונית, קרוב ל־4.5% מהתוצר (כולל הסיוע הביטחוני של ארה"ב).

מכאן שגודלו והרכבו של תקציב הביטחון משפיעים רבות על המשק, שכן הוא שואב לתוכו משאבים רבים שמתחרים עם ההוצאה הממשלתית האזרחית, ועם שימושים אחרים לרבות השקעה בהון פיזי ובהון אנושי. יחד עם זאת, לצה"ל ולסקטור הביטחוני בכלל יש גם השפעות חיוביות, כגון בפרט בהכשרת כוח אדם איכותי, טכנולוגי ויזמי, שלאחר השירות מזין את תעשיית ההיי טק. כמו כן, התעשיות ביטחוניות הן חממה לפיתוח של טכנולוגיות מתקדמות אשר חלקן הן סינרגיות לתעשייה האזרחית. אלא שתועלות אלו הינן אגביות, ואין להסתמך עליהן בהחלטות הנוגעות להקצאת משאבים במשק, שכן לעולם אין את האפשרות לחשב את ה־"counterfactual", כלומר, מה היה קורה אילו במקום להקצות את השקל הנוסף לביטחון היינו מקצים אותו ישירות לסקטור שונה בדיעבד מההשפעה החיצונית.

מדינת ישראל רשמה לעצמה הצלחה מאקרו־כלכלית גדולה בשני העשורים האחרונים, הן אבסולוטית והן יחסית למדינות אחרות, הזאת למרות שורה של אירועים ביטחוניים משמעותיים ומשברים עולמיים. הצלחה זאת באה לידי ביטוי בצמיחה עקבית, אינפלציה נמוכה, צבירת רזרבות מט"ח, יציבות פיננסית, ואבטלה נמוכה. אין ספק ששתי המגמות שתרמו רבות להצלחה זו הינן הירידה ההדרגתית אך העקבית של חלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר, והירידה ביחס חוב



תוצר, אשר הביאה מצידה לצמצום ההוצאות על מימון החוב, ועל כן שחררה משאבים לצרכים אחרים. שתי המגמות קשורות זו בזו, שכן הקטנת המשקל היחסי של ההוצאה הביטחונית הייתה אחד הגורמים שאפשר לצמצם את הגירעון בתקציב המדינה כולו, ומכאן תרומתו גם לירידה ביחס חוב־תוצר.

בעקבות המלחמה שתי מגמות אלו מתהפכות לנגד עינינו – תקציב הביטחון גדל כבר ברבעון השני של 2023 ויגדל עוד, עד לכדי הכפלת חלקו בתוצר, ובמקביל הגירעון בתקציב המדינה יגדל בהרבה (צפוי שהגירעון ב־2024 יהיה כ־7% תוצר), ועל כן גם החוב. היפוך זה, אשר הינו כיום כורח המציאות, מהווה סכנה ממשית לחוסן הכלכלי של ישראל ולחידוש הצמיחה. על כן אחת המשימות העיקריות העומדות לפנינו הנה כיצד לתת מענה הולם לצרכים הביטחוניים שהתגלו במהלך ובעקבות המלחמה, ויחד עם זאת לדאוג לכך שהמענה לא יפגע במשק לטווח הבינוני־ארוך, ויאפשר חזרה מהירה לאיתנות כלכלית. מכאן שמעבר להוצאה הביטחונית של־2024–25, אשר ברובה כבר נקבעה, יש להתמקד בהחלטות שישליכו על תוואי תקציב הביטחון בהמשך, בפרספקטיבה של עשור קדימה.

כאן המקום לציין נקודה שלא זוכה לתשומת לב מספקת: בפורום המרכזי בו מתקבלות ההחלטות החשובות על המלחמה, קרי, קבינט המלחמה המצומצם, אין ייצוג הולם לשיקולים הכלכליים־משקיים כשלעצמם. זה מצב אנומלי, שכן בימים כתיקונם (לרבות במהלך האירועים הביטחוניים הגדולים של העשורים האחרונים), הקבינט הביטחוני־מדיני היה הפורום הקובע, ובו יושב מתוקף תפקידו שר האוצר. לא כך קורה כיום, ויתרה מזאת, אמנם שר האוצר יושב בקבינט "המורחב" אך הוא לא נחשב כפי שמייצג נאמנה את האינטרסים המשקיים הצרופים של ישראל. מכאן שקיימת סכנה ממשית של העדר איזון בהחלטות שמתקבלות, אשר עלולות להשפיע שנים רבות קדימה.

מעבר לכיסוי הוצאות המלחמה במהלך 2024–25, ומתן מענה להחזרת תחושת הביטחון (בפרט בעוטף עזה ובגבול הצפון), השאלה היא מה צריך להיות גודלו של תקציב הביטחון לאורך זמן, ויתרה מזאת, מה צריך להיות חלקו בתמ"ג. אלה השיקולים המרכזיים אליהם יש להידרש כדי לבחון שאלות אלו:

- לקחים ראשוניים מהכשלים שהתגלו ב־7/10 ומאז
- שינויים באיומי הייחוס בעקבות המלחמה
- ניסיון העבר – "סינדרום מלחמת יום הכיפורים"
- שיקולים משקיים־חברתיים
- שיקולים הנוגעים לתקציב הביטחון בהקשר רחב, מעבר לזווית הביטחונית עצמה

## 2.2 לקחים ראשוניים מהנשלים שהתגלו ב־7/10 ומאז

מוקדם מאוד להפיק לקחים מהאירועים ב־7/10 ומהלחימה מאז (אלה יחכו מן הסתם לתחקירים מעמיקים שכבר החלו), אולם אפשר כבר להצביע על פערים משמעותיים שהתגלו במספר תחומים, בפרט בסדר הכוחות (הסד"כ) ובמלאים שעמדו לרשות צה"ל ערב המלחמה. פערים אלה מצדם נוצרו קרוב לוודאי מצירוף תפיסתי מסוכן: מחד הערכת חסר של יכולות האויב, ומאידך הסתמכות יתר על הרתעה והרתעה. אכן, נראה כי לא רק שמדינת ישראל הופתעה מעצם המתקפה הקטלנית ב־7/10, אלא שלא הייתה "מודעת" למלוא היכולות הצבאיות, המודיעיניות והתכנוניות של חמאס, לכמות וטיב ההתחמשות שלו, ולמלוא היקף התנוך התתי־קרקעי.

במקביל, התפיסה השלטת סברה כי האויב מורתע, ועל כן לא יעז לפתוח במהלך התקפי רחב היקף, שיגרור תגובה חריפה של צה"ל. על פי תפיסה זאת, בהיותו הגורם השלטוני (האחראי) בעזה, חמאס ירצה למנוע את ההרס של מכת נגד, ומכאן ההרתעה. על כל אלה התווסף ביטחון עצמי מוצק ביכולת ההרתעה של גורמי המודיעין – גם אם טועים בהערכת היכולות, הכוונות ומידת ההרתעה, הדעה הרווחת הייתה שאנחנו נדע מבעוד מועד על כל מהלך התקפי משמעותי של חמאס, ונספיק להיערך כלפיו. המסקנה מצירוף תפיסות אלה הייתה שאין צורך להחזיק סד"כ הגנתי משמעותי בעוטף עזה מעבר למה שהיה ב־6/10, אם כי בפועל היה פחות סד"כ ממה שאמור היה להימצא שם, זאת בשל העברת גדודים ליו"ש, הדממה, ועוד גורמים "אקראיים" שחברו יחדיו כדי ליצור את ה"סערה המושלמת".

סוגיית העדר מלאי מינימלי סביר של חימושים מלווה את צה"ל שנים רבות, ולא כאן המקום להרחיב על כך. נאמר רק שהבעיה החריפה עם הזמן, בפרט לאור העובדה שהסכנה של מלחמה רב־זירתית הלכה וגברה, ולו רק בשל כך היה צריך לפעול מבעוד מועד כדי למלא את החסר. יתרה מזאת, מלחמה רב־זירתית מחייבת כמובן גם סד"כ גדול יותר, הן הגנתי והן התקפי.

## 2.3 איומי הייחוס בעקבות המלחמה

כל עוד המלחמה בעיצומה אין אפשרות לקיים דיון רציני על איומי הייחוס בפניהם נעמוד לאחריה, ולו רק מכיוון שאין אנו יכולים לחזות בשלב זה את מצב הסיום בזירות השונות. דיון כזה יצטרך לחכות "ליום שאחרי", ובעקבות זאת אפשר יהיה לגשת לגיבוש התוכנית הרב שנתית (התר"ש) החדשה של צה"ל. יחד עם זאת, ניתן כבר עתה למנות מספר גורמים שקרוב לוודאי ישיפיעו על איומי הייחוס שנפגוש בעתיד הקרוב, וזאת לאור תוצאות הלחימה עד כה.

לגבי עזה, צה"ל כבר הצליח להנחית מכה קשה מאוד על חמאס: מיטוט רוב רובם של גדודי ארגון הטרור (נכון לאמצע מרץ 2024 נותרו רק 4 גדודים ברפיח). הריסת תשתיות בפרט בתת-קרקע, תפיסת אמל"ח והשמדת כושר הייצור של נשק תלול מסלול. אם יתלווה לכך גם חסימת הגבול בין עזה למצרים (ציר פילדלפי), וכמו כן שליטה אזרחית ברצועה של גורם פלשתיני מקובל על ישראל תחת מטריה בינלאומית, כי אז האיום מעזה על מדינת ישראל יוסר כמעט במלואו. כבר היום, עוד לפני שתנאי סיום אלה מתקיימים במלואם, האיום בפועל המשתקף מעזה קטן דרמטית לעומת ערב המלחמה.

המצב בגבול הצפון שונה בתכלית, שכן הלחימה שם נמשכת, צה"ל אמנם פוגע פגיעה משמעותית בחיזבאללה הן בתשתיות והן בחיסול בכירים בארגון, אך הדבר רחוק מלהביא להפחתה ברמת האיום הנשקף משם, בטח לא כדי להחזיר את אוכלוסיית המפונים ליישובים צמודי גדר. זירה זאת היא המאתגרת ביותר בטווח הקצר-בינוני, שכן בין אם ההתפתחויות יובילו להסלמה ובין אם להסדרה דיפלומטית (קרוב לוודאי ארעית), צה"ל יידרש למאמץ ביטחוני מוגבר, התקפי ו/או הגנתי.<sup>1</sup> מעבר לחיזבאללה, שחקנים נוספים ב"ציר ההתנגדות" הוכיחו את נכונותם ויכולתם להצטרף למערכה רחבה נגד ישראל, בפרט המיליציות השיעיות בסוריה ובעיראק, והחות'ים בתימן, ואין ספק כי הצטרפותם הפעילה ממחישה ביתר שאת את התממשות התרחיש הרב-זירתי.<sup>2</sup>

באשר לשינויים שחלו בעקבות המלחמה ביכולות של צה"ל מול האיומים העכשוויים והעתידיים, ראוי לציין שמתרחש כבר תהליך נרחב של למידה והפקת לקחים בצבא, אשר ללא ספק יאפשר שיפור משמעותי בכשירות, בהערכות, וביעילות הפעלת הכוח. יחד עם זאת, הלקחים מהלחימה בעזה לאו דווקא ישימים לתרחישים של תמרון בלבנון, הן בשל הבדלים גדולים בשטח (גודל וטופוגרפיה) ובאופי הזירות (אורבני לעומת כפרי), והן בשל הפער הגדול ביכולות החיזבאללה לעומת החמאס.

גורם חשוב נוסף בהקשר זה הנו יחסה של ארה"ב אלינו ולאזור - אין ספק שתמיכתה המיידית והאיתנה של ארה"ב בישראל במהלך המלחמה הייתה קריטית, באספקה רציפה של ציוד צבאי, בהפגנה חסרת תקדים של כוח צבאי מרתיע, ובתמיכה דיפלומטית נרחבת בזירה הבינלאומית. לא זו בלבד, אלא שהנשיא ביידן חותר לקדם תכנית אזרחית רחבת היקף שתכלול נורמליזציה עם סעודיה,

1 מאידך ראוי לציין שגורם ההפחעה כבר לא קיים - ההערכות והמוכנות של צה"ל כיום מול אפשרות של מתקפת פתע של החיזבאללה טובות בהרבה ממה שהיו ערב המלחמה.

2 מסמך זה לא אמור לעסוק במעגל השלישי (אם כי תהיה התייחסות מוגבלת בהמשך), ועל כן אנו לא מזכירים כאן את השתנות איומי הייחוס מאיראן עצמה, אך ברור שאלה לא פחתו בלשון המעטה.

הובלת ציר של מדינות ערביות מתונות ביחד עם ישראל כדי לבלום את איראן, ושיקום עזה. תכנית זאת הנה ביטוי לרצונה של ארה"ב לעצב ארכיטקטורה אזורית חדשה, אשר תשמש כנתבך חשוב בעימות הגיאופוליטי הגלובלי בין ארה"ב ובנות בריתה מחד, לבין סין, רוסיה, איראן, צפון קוריאה ומדינות אוטוקרטיות נוספות מאידך.

תנאי הכרחי למהלך כזה הנו הסכמת ישראל לפתיחת אופק מדיני מול הפלשתינאים, ובשלב ראשון הכנסת הרשות הפלשתינית לעזה כגורם ממשלי אזרחי, אלא שראש הממשלה מסרב לעשות זאת, שכן פירושו פירוק הקואליציה במתכונתה הנוכחית. ניגוד אינטרסים זה חולל כבר עימות פתוח בין הנשיא לבין ראש הממשלה, אשר ככל הנראה רק ילך ויחריף. יש לציין שדעת הקהל בארה"ב הולכת ומתרחקת מישראל, ושהנשיא ביידן הנו ללא ספק אחד האישים הידיוותיים ביותר לישראל בפוליטיקה האמריקאית, כך שיש ספק רב אם התמיכה הגורפת של ארה"ב בישראל תימשך לאורך זמן.

לסיכום, ברור כי פרט לעזה, איומי הייחוס הנוגעים לציר ההתנגדות הוחמרו בעקבות המלחמה, במובן ששלל ה"פרוקסים" של איראן המחישו את נכונותם לפעול בשלל הזירות, והפגינו יכולות לא מבוטלות. עצם ההתממשות של איומים אלה משנה במידת מה את התפיסה לגביהם, ועל כן את ההכרח להיערך ביתר שאת לקראתם.

## **2.4 ניסיון העבר - מניעת "סינדרום מלחמת יום הכיפורים"**

בעקבות מלחמת יום הכיפורים והטראומה האיומה שמדינת ישראל ספגה אז, תקציב הביטחון וההוצאה הביטחונית כולה גדלו בצורה תלולה, עד כי חלקה בתוצר הלאומי הגיע ליותר מ-30% (ראה נספח 1). קפיצה אדירה זו הזינה את התהליך האינפלציוני, אשר התפתח להיפראינפלציה שנסקה כעבור עשור לכ-500% לשנה. כמו כן, הגירעונות העצומים בתקציב המדינה הקפיצו את החוב הלאומי, אשר גדל עד לשיעור של 150% תוצר. אלה היו הביטויים המובהקים ביותר של "העשור האבוד", אשר נרשם בהיסטוריה הכלכלית-חברתית של ישראל כתקופה הגרועה ביותר שהמדינה חוותה בהקשרים אלה, במהלכה הממשלה נהגה בהפקרות פיסקלית ובחוסר אחריות משקית משווע, ונגרמו עיוותים קשים ביותר למשק אשר לקח אחר כך שנים רבות לשקם.

מעבר לנזקים הכלכליים, הגידול העצום בסד"כ היבשה בעקבות מלחמת יום הכיפורים (ראה לוח 1)<sup>3</sup> נעשה במידה רבה לא כמענה לאיומי הייחוס הממשיים שהסתמנו אחרי המלחמה, ובטח לא לאור התהליך המדיני שזו הולידה (אשר בסופו הסכם השלום עם מצרים), אלא כמענה לטראומה ולאיומי העבר. גידול זה יצר דינמיקה משלו, אשר קיבע הפניית משאבים גדולים מאוד לביטחון, שמצידה הזינה כאמור את ה"עשור האבוד".

### לוח 1 אינדיקטורים להתפתחות צבא היבשה 1973-1982

אחוז גידול	אלפי חיילים		סד"כ - כוח אדם
	1982	1973	
56%	25	16	קבע
19%	74	62	חובה
60%	395	247	מילואים
52%	494	325	סה"כ יבשה
143%	17	7	מספר אוגדות

חשוב לציין גם שהשנים 78-1974 התאפיינו בטלטלה פוליטית עזה (שלהי שלטון מפא"י ההיסטורית ועליית הליכוד למרכז הבמה), אשר תרמה את חלקה לכאוס הכלכלי. יתרה מזאת, המצב הפוליטי ששרר אז חיזק את הנטייה האינסטינקטיבית להיענות לדרישות התקציביות של מערכת הביטחון, ללא בחינה מקיפה לא של הצרכים האמיתיים לאור המצב הגיאופוליטי החדש שנוצר, ולא של השלכות המשקיות והחברתיות. כדי לפעול אחרת הייתה דרושה מנהיגות פוליטית אמיצה שלא שכיחה במצבים כאלה. ההקבלה לתקופה הנוכחית, על הסכנות הכרוכות בכך, מובנת מאליה.

3 מקור: "מאחורי הקלעים של הגידול בכוח האדם בעקבות מלחמת יום הכיפורים - ניתוח המנגנונים הארגוניים" - ד"ר ספראי ופרופ' בן-ארי, מרכז דדו, 2021-02-1.

## 2.5 שיקולים משקיים-חברתיים

בכל נקודת זמן יש כמובן "trade-off" בין ההוצאה הביטחונית לבין ההוצאה האזרחית, קרי, מגבלת תקציב המדינה פירושה ששקל נוסף לביטחון כרוך בשקל פחות לתשתיות, למנופי צמיחה ולשירותים חברתיים, ולהיפך. אלא שבטווח הבינוני-ארוך השיקולים מורכבים יותר: צמיחה כלכלית פירושה גידול של "העוגה הלאומית" כולה, כך שאפשר יהיה להקצות יותר גם לביטחון וגם לצרכים האזרחיים. אם הגדלת המשאבים המופנים לביטחון בשנים מסוימות באה על חשבון צמיחת התוצר, כי אז בהמשך יהיו פחות משאבים להקצות גם לביטחון. מכאן שכדי שאפשר יהיה להגדיל אבסולוטית את תקציב הביטחון לאורך זמן (ולו רק כדי שההוצאה הביטחונית הריאלית לא תקטן, לא כל שכן אם הדבר מתבקש בשל החמרה באיומי הייחוס), יש לדאוג לכך שהוא לא יפגע בצמיחת המשק. מכאן שבטווח הבינוני-ארוך השיקול המשקי והשיקול הביטחוני לא עומדים זה כנגד זה, אלא מצריכים יחדיו תוואי שממתן את ההקצאה לביטחון בטווח הקצר, כדי לאפשר צמיחת התוצר ועל כן הגדלת ההוצאה הביטחונית לאורך זמן.

לוח 2 להלן ממחיש זאת היטב: תקציב הביטחון גדל ב-80% במונחים ריאליים במהלך שלושה עשורים, מ-45.6 מיליארד ש"ח ב-1993 ל-81.7 מיליארד ש"ח ב-2023 (על פי התקציב המקורי שאושר לפני המלחמה, הכול במחירי 2023), אך משקל תקציב הביטחון בתוצר התכווץ בחצי, מ-9.2% ל-4.5%. כדי לסבר את האוזן: אם צמיחת התמ"ג הייתה נחתכת בחצי במהלך אותם עשורים (מכ-4% במוצע לשנה ל-2%), כי אז משקל תקציב הביטחון בתוצר ב-2023 היה נוסק ל-8.2% במקום 4.5% (שוב, לפני המלחמה), ואם בתרחיש קיצון לא הייתה צמיחה כלל, משקל תקציב הביטחון היה מגיע ל-15%! כך או כך, במקרים אלה היה קשה מאוד עד בלתי אפשרי לתחזק תקציב ביטחון ברמה כזאת. כלומר, הצמיחה היא זו שאפשרה להוצאה הביטחונית לגדול אבסולוטית בשיעורים גבוהים, אך כיוון שהתוצר גדל מהר יותר נתח המשאבים הלאומיים שהוקדשו לביטחון פחת.

## לוח 2 תקציב הביטחון 1993-2023

תקציב הביטחון במיליארדי ש"ח			
שנה	במחירים שוטפים	במחירי 2023	תקציב הביטחון כאחוז חוצר
1993	18.5	45.6	9.2%
2003	47.3	64.1	7.9%
2013	57.9	64.2	5.4%
2023	81.7	81.7	4.5%
(עם חוספות המלחמה)	(98.7)	(98.7)	(5.5%)

נקודה נוספת חשובה לא פחות: כיום אנו מבינים יותר מאי פעם, שהחוסן החברתי הינו מרכיב חשוב ואף מרכזי בביטחון הלאומי - הנכונות והיכולת של החברה הישראלית להירתם למאמץ הצבאי ולספוג את המחירים הכבדים שזה גובה, תלויות במידה רבה בכך שהמדינה מצידה עומדת בחלקה ב"אמנה" הבלתי כתובה בינה לבין האזרח. "אמנה" זאת מצריכה בין היתר אספקת שירותים חברתיים לאזרח ברמה ובאיכות שהולמות את רמתה הכלכלית של המדינה, כפי שבא לידי ביטוי בין היתר בגובה התמ"ג לנפש. אל מול ציפייה זאת מזדקרת מציאות מדאיגה: נתח השירותים החברתיים בתוצר נמוך משמעותית בישראל לעומת הממוצע ב־OECD (ראה טרכטנברג ופופליקר 2021)<sup>4</sup>, מה שפוגע ברווחתו של רוב הציבור בישראל. מעבר לכך, החידלון של המדינה במתן מענים למצב המשברי בעורף בשבועות הראשונים של המלחמה, אשר פוצה בחלקו על ידי התגייסות התנדבותית מדהימה של החברה האזרחית, חידדה מאוד והבליטה את הפער בין המצוי לרצוי מבחינת תפקודם של השירותים הציבוריים. מכאן שמנוקדת ראות של הביטחון הלאומי על כלל מרכיביו, תקציב הביטחון לא יכול לאורך זמן לנגוס נתח גדול יותר מהמשאבים על חשבון השירותים החברתיים.

4 מנואל טרכטנברג ואיתמר פופליקר: לקראת מדיניות פיסקאלית מאוזנת לעידן הפוסט-קורונה, הרבעון לכלכלה, 2021, גיליון 1/2, עמ' 74-39.

## 2.6 לא על החרב לבדה

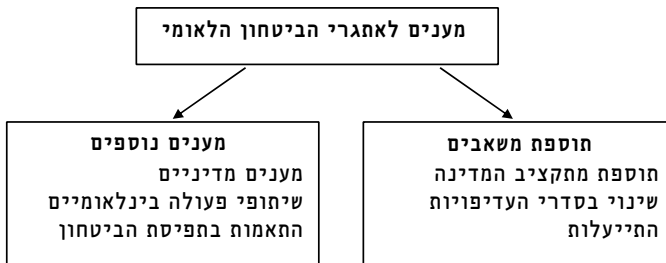
ראשית, חשוב לציין שהאסון הגדול שפקד את ישראל ב־7/10/23, אשר שיקף מחדל התרעתי ומערכתי קטסטרופלי, כלל לא נבע ממחסור במשאבים שהוקצו לביטחון. גם אם תקציב הביטחון היה גדול יותר, הדבר לא היה מונע את המחדל ועל כן גם לא את האסון. חשוב להזכיר זאת, כיוון שאם שורש הבעיה כלל לא מצוי בגובה התקציב, כי אז ספק אם עיקר הפתרון ימצא בו.<sup>5</sup> יתרה מזאת, במצבים של כשל מערכתי־תפיסתי־ארגוני רבתי בכל הקשר, לאו דווקא בהקשר הצבאי־ביטחוני, הגדלת תקציב כרפלקס מותנה עלולה למנוע בדיקה מעמיקה של מקורות הכשל, ועל כן למנוע התמודדות עם הצורך בהסקת מסקנות כואבות וביצוע שינויים מרחיקי לכת. בצה"ל יש מסורת מבורכת של תחקירים, הפקת לקחים, ושינויים בעקבות כך. אולם, כאשר המלחמה נמשכת זמן רב, והתחקירים מן הסתם נדחים בשל אילוצים מבצעיים (וגם פוליטיים), הדחוף עלול לגבור על החשוב, קרי, הרחבת תקציב הביטחון תוך קביעת עובדות לטווח הארוך, עלולה להקדים תהליך שקול ומסודר שיתבסס על הפקת הלקחים.

יתרה מזאת, הסתמכות על גידול מרחיק לכת בתקציב הביטחון כמענה לכשלים שהובילו ל־7/10 עלול לקבע את התפיסה שביטחון לאומי הינו פועל יוצא אך ורק של עוצמה צבאית, הנגזרת מהמשאבים המושקעים בה, קרי, הסד"כ על כלל מרכיביו, הטכנולוגיה, המלאים וכדומה. זו תפיסה מוטעית ומסוכנת, שכן ביטחון לאומי אינו חד־ממדי, אלא נשען על שלוש רגליים: עוצמה צבאית, עוצמה מדינית, וכאמור גם חוסן חברתי־כלכלי. מדינת ישראל סובלת זה מכבר מחולשה מדאיגה במרכיב השני, העוצמה המדינית (מה שמכונה "soft power"), כשחוסר ההכרה בחשיבותה הביא להעדר אסטרטגיה עקבית ותתי־השקעה בה, מלבד הזדעקות מעת לעת על "הסברה" כושלת. באשר למרכיב החוסן הפנימי, אמנם בעת מלחמה החברה הישראלית מתלכדת ומגלה סולידריות מופתית, אבל השסעים העמוקים אשר מכרסמים בביטחון הלאומי לא נעלמים, ולצערנו עלולים לחזור וביתר שאת בשוך הקרבות.

בדו"ח של הוועדה לבחינת תקציב הביטחון שהוקמה בעקבות מלחמת לבנון השנייה ("ועדת ברודט"), התפיסה הרחבה של ביטחון לאומי באה לידי ביטוי מפורש, בין היתר בהצגת מגוון המענים לאתגרי הביטחון הלאומי, שיש להידרש להם מעבר לרובד הצבאי גרידא (דו"ח ברודט, 2007):

5 באופן כללי, יש לציין שתקציב גדול יותר אין פירושו בהכרח צבא טוב יותר, ועל כן לאו דווקא מספק יותר ביטחון. השימוש המושכל במשאבים הנו המפתח, תוך התמודדות לעתים קשה עם מגבלות ועם trade-offs, ועל כן עם הצורך לקבוע סדרי עדיפויות.





כך, בעת שמתגלה כשל ביטחוני רחב היקף (כמו במלחמת לבנון השנייה וכמובן במה שקדם למלחמה הנוכחית) המציב אתגרים ביטחוניים חדשים, ניתן להתמודד אתו באמצעות שני סוגי מענים: האחד תוספת משאבים, והשני מענים בעלי אופי מדיני ותפיסתי. תוספת המשאבים כוללת הגדלת תקציב הביטחון, כמו גם שימוש מושכל יותר בתקציב הקיים, קרי, שינוי בסדרי העדיפויות והתייעלות פנימית. המענים האחרים נוגעים לצעדים מדיניים, אשר אמורים להיות ההמשך המתבקש של כל מהלך צבאי. הדוגמא הבולטת ביותר הינו השלום עם מצרים שהתגבש בעקבות מלחמת יום הכיפורים, ושהביא לשיפור עצום בביטחון הלאומי של ישראל, תוך הפחתת כמות המשאבים שהמדינה נדרשת להקצות לביטחון. באותה קטגוריה מצויים גם שיתופי פעולה ביטחוניים ומדיניים, כמו אלה שנוצרו לאורך זמן עם ארה"ב, וגם עם מדינות באזור.

הנקודה החשובה היא שאמצעים צבאיים בלבד לעולם לא יוכלו לספק במלואם את כלל צרכי הביטחון של המדינה, וכל ניסיון להסתמך אך ורק עליהם נדון לכישלון, ולפגיעה בכלכלה ובחברה. תובנה זאת חשובה במיוחד בעתות משבר, שכן הנטייה האינסטינקטיבית להזרים תקציבים נוספים כדי להתגבר על הכשלים שהתגלו, דוחקת ומונעת את העשייה הרחבה יותר שכאמור כוללת בעיקר עשייה מדינית.

## 2.7 תוואי תקציב הביטחון לאורך זמן

התקציבים התוספתיים שיוקצו לתקציב הביטחון בשנים 2024-25 הינם בחלקם הגדול עובדה קיימת, שכן הם כוללים את מכלול עלויות המלחמה (שעדיין נמשכת), קרי, עלויות הלחימה עצמה, השיקום, התחזוקה, המילואים, ההערכות החדשה, כמו גם מרכיבי התעצמות והרחבת הסד"כ שמתבקשים בטווח המידי. השאלה הנה אם כן מה הלאה, כיצד יש לתכנן את תוואי תקציב הביטחון מ־2026 ואילך. תוואי זה צריך להיות פועל יוצא של תכנית רב־שנתית (תר"ש) שתגובש לאור תוצאות

המלחמה והמצב המדיני שייווצר אז, אלא שמלאכת גיבוש התר"ש תתאפשר רק אחרי החילופין הצפויים במטכ"ל, וקרוב לוודאי גם בהנהגה הפוליטית.

יחד עם זאת, אפשר כבר עכשיו למנות את העקרונות שצריכים להנחות את התוואי הרצוי. ראשית, גם אם בסיס תקציב הביטחון (קרי, ללא עלויות המלחמה) יגדל בהמשך, שיעור הגידול צריך להיות נמוך יותר משיעור הצמיחה של המשק, כך שלאורך זמן משקלה של ההוצאה הביטחונית בתוצר ילך ויפחת, לפחות עד לחזרתה למשקלה ערב המלחמה, ואף פחות מכך בהמשך. זהו העיקרון שנקבע בדו"ח ברודט, אשר תרם תרומה מהותית לשגשוגה של הכלכלה הישראלית מאז, וזה העיקרון שצריך להנחות את קביעת תקציב הביטחון גם בהמשך.

העיקרון השני הוא שגיבוש התר"ש והתקציב הרב שנתי הנובע ממנו צריך להיעשות תחת עיניה הפקוחות והמקצועיות של ועדה ציבורית קבועה, אשר גם תעקוב תקופתית אחרי ביצוע התר"ש והתפתחות התקציב.<sup>6</sup> ועדה זאת צריכה להיות מורכבת ברובה מאישים ומומחים חיצוניים במגוון תחומים ולא רק בביטחון גרידא, עם מעט נציגים מטעם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים (משרד האוצר, משרד הביטחון ומשרד רה"מ), וללא מינויים בעלי גוון פוליטי. הרכבה של ועדת ברודט הנה דוגמה טובה לכך: מתוך 9 חברים, 5 היו אנשי משק וכלכלה (דוד ברודט היו"ר, אלי הורוביץ ז"ל, מנואל טרכטנברג, קרנית פלוג, וניר גלעד), ד"ר אורנה ברי ייצגה את תחום המו"פ, ושלושה מילאו בעבר תפקידים בכירים במערכת הביטחון (אלוף מיל' איתן בן אליהו, אלוף מיל' אילן בירן, שגם כיהן בתפקידים משקיים, ואילן מזרחי). לאחרונה אכן מדובר על הקמת ועדה לתקציב הביטחון, אך על פי פרסומים בעיתונות ההרכב המסתמן שונה לחלוטין ועלול להיות מאוד לא מאוזן, ואם כך אולי **עדיף שלא תקום כלל.**

הפרקים הבאים יתנו ביטוי ממשי ומפורט לעקרונות אלה, ויובילו להצעה קונקרטית לתוואי תקציב הביטחון לעשור הבא.

6 כעקרון המעקב התקופתי אחרי התקציב הנו תפקידה המובהק של ועדת הכנסת לתקציב הביטחון (ועדת משותפת לחץ וביטחון ולוועדת הכספים), אלא שהשינויים התקופים בהרכב הוועדה בשל התהפוכות הפוליטיות, חוסר יידע מוקדם של חברי כנסת רבים בנושאים הרלוונטיים, ובכלל השתרבות של שיקולים פוליטיים צרים לתוך הנושאים הביטחוניים, מקשים על הוועדה למלא את תפקידה נאמנה. במידה ומצב זה ישתנה, כי אז תפקיד הפיקוח השוטף על תקציב הביטחון אכן צריך להיות מופקד בידיה של הוועדה לתקציב הביטחון בכנסת, ולא בידיה של ועדה חיצונית.

## 3. קווים ראשוניים לגיבוש מתווה לתקציב הביטחון בעקבות המלחמה

### 3.1 מובא

גיבוש תקציב של ארגון משמעותי כלשהו אמור להיגזר מבחינה דואלית של מה רצוי ומה מצוי, קרי, מהם הצרכים שהארגון נועד לשרת ובכמה הם מסתכמים, ומאידך מה סך המשאבים העומדים לרשות הארגון. הגישה הראשונה ידועה כ-"למטה-למעלה" (bottom-up), השנייה כ-"למעלה-למטה" (top-down). אולם, במקרה של משרד ממשלתי, לא קיימת מראש מגבלה אבסולוטית על תקציבו, אשר נגזרת ממכלול שיקולים, חלקם נוגעים לתחום הפעילות של המשרד עצמו, חלקם להסתכלות כוללת על תקציב המדינה, וחלקם הינם שיקולים פוליטיים גרידא. עבודה זו תנסה לגבש את התוואי הרצוי לתקציב הביטחון, תוך חיפוש דרך המלך בין שתי הגישות האמורות.

בגישת "למטה-למעלה" אנו בוחנים את הצרכים שיתעוררו כתוצאה מהמלחמה והמענים המוצעים להם בארבעה הקשרים:<sup>7</sup> זרועות צה"ל, בפרט זרוע היבשה, כוח האדם של צה"ל, המוכנות והמלאים, ושיקום ומשפחות שכולות. אנו עושים זאת בהתבסס על שורה ארוכה של שיחות עם מומחים ובכירים בעבר ובהווה, הן במערכת הביטחון והן בכלכלה ובאוצר, כמפורט בנספח 2. את התוצאות של ניתוח זה אנו מעמידים אל מול הצרכים והיכולות המאקרו כלכליות של המשק, במסגרת ניתוח "מלמעלה-למטה".

חשוב לציין כבר עתה שגישת ה-"למטה-למעלה" סובלת בהקשר הנוכחי ממגרעה אינהרנטית: כעקרון היה צריך לבחון את הצרכים הנוגעים לכל אחד מהנושאים האמורים (קרי, כל אחד מהסעיפים בזרוע היבשה, בכוח אדם, וכדומה), בהקשר של תפיסה אסטרטגית כוללת, שתאפשר לשקול חלופות ולבחון trade-offs. כך לדוגמא, כדי לספק הגנה מרחבית נוספת בעוטף עזה או בגבול

7 ניתוח זה מתייחס כאמור רק לתחומים הכלולים בסעיף 15 של תקציב המדינה. אולם, נזכיר בהמשך גם נושאים אחרים, אשר עשויה להיות להם השפעה תקציבית מרחיקת לכת, כגון השליטה האזרחית בעזה ביום שאחרי. לחלופות המתווים האפשריים בהקשר זה ראה לדוגמא: גוז'נסקי ואחרים, "היום שאחרי: עיון במתווים אזוריים בשאלת 'היום שאחרי' ברצועת עזה", INSS, פרסום מיוחד, 1 בפברואר 2024.

הצפון, אפשר היה להסתמך יותר או על עיבוי כוחות (כגון הצבת יחידות חי"ר נוספות), או על בניית מכשולים ואמצעים טכנולוגיים יותר משוכללים. על כן קשה להצדיק כל אחד ואחד מהמענים שהוצעו בעקבות המלחמה, בלא ההקשר הרחב יותר – אחרת הדבר הופך ל"רשימת מכולת" בה גישת המחדל היא של "גם וגם". יחד עם זאת, העובדה היא שטרם גובשה ראייה אסטרטגית כוללת, ועל כן אין ברירה אלא להביא את המענים שעלו בהתייעצויות שקיימנו כפי שהם – ההסתנייגות העקרונית מגישה זאת תבוא לידי ביטוי בעת שננקוט בגישה השנייה, ה־top-down.

חשוב לציין כי בעקבות מלחמת לבנון השנייה ובהזדמנויות נוספות לאחר מכן, מדינת ישראל נדרשה לבחון לעומק את תקציב הביטחון, ולשם כך הוקמו ועדות ציבוריות, כמו גם נערכו דיונים נרחבים בכנסת ובין משרד האוצר למשרד הביטחון. אנו סוקרים התפתחויות אלו בנספח 3, תוך ניסיון להפיק מהן תובנות למצב הנוכחי. לדו"ח ועדת ברודט מ־2007 הייתה השפעה גדולה על תקציב הביטחון מיד לאחר פרסומו, וגם לאחר מכן המשיך להוות מקור חשוב להתוויית התקציב. גם הסכם "כחלון-יעלון" כעשור אחר כך השאיר את חותמו, אך למרבה הצער מדינת ישראל לא הצליחה עד היום להגדיר עקרונות מקובלים לתקציב הביטחון, שיאפשרו בניין כוח באופן עקבי, ושיהיו בהלימה לצרכים הכלכליים של מדינת ישראל. יש לקוות שהזעזוע של מלחמת חרבות ברזל, והאתגר העצום שזו מציבה בפני מדינת ישראל הן בפן הביטחוני והן הכלכלי, ידרבנו את כלל הגורמים לא רק לתת מענה נוקדתי אלא לצקת יסודות איתנים לתקציב הביטחון לטווח הארוך.

## **3.2 עלויות הלחימה אל מול תקציב הביטחון שאושר לפני המלחמה**

עלויות המלחמה מתייחסות להוצאות הצבאיות ולהוצאות האזרחיות התוספתיות בגין המלחמה, הן הישירות והן העקיפות. מעבר לכך יש שורה ארוכה של השלכות משקיות שנובעות מהמלחמה, בפרט הפגיעה בפעילות הכלכלית אשר גורעת ישירות מהתמ"ג, כמו גם פגיעה בסחר הבינלאומי, בשער השקל, בהשקעות במשק, הורדת הדירוג של ישראל (ועל כן עליה בתשלומי הרבית על החוב), וכך הלאה.<sup>8</sup> אף כי המלחמה טרם הסתיימה, משרד האוצר חישב כבר צפי של העלויות הישירות הצפויות, וכך גם משרד הביטחון – לוח 3 להלן מציג את העלויות הצבאיות ע"פ שני המשרדים; מעבר לכך, משרד האוצר העריך את ההוצאות האזרחיות בגין המלחמה ב־92 מיליארד.<sup>9</sup>

8 מעניין בהקשר זה לציין כיצד נמדדות עלויות המלחמה של ארה"ב, ראה לדוגמא: Daggett, Stephen. "Costs of major US wars." Congressional Research Service, the Library of Congress, 2010.

9 מבוסס על שיחות ונחונים מאגף התקציבים באוצר ומהיועץ הכספי לרמטכ"ל.

**לוח 3**  
**עלויות צבאיות חזויות - מלחמת "חרבות ברזל"**  
**(מיליארדי ₪)<sup>10</sup>**

ע"פ משרד הביטחון	ע"פ משרד האוצר	
125	89	עלויות צבאיות
פריסת העלויות הצבאיות על פני שנות תקציב:		
17	17	2023
108	72	2024-5

החישוב של העלויות הצבאיות מתבצע על פי כללים שמסוכמים בין משרדי האוצר והביטחון (אם כי, כאמור, הדבר לא מונע חילוקי דעות בין המשרדים על היקף העלויות). כך לדוגמא, החישוב כולל העלות של המלאים שמביאים לחזרה למצב ערב פתיחת המלחמה, אך לא כולל בניין כוח חדש שנובע מלקחי המלחמה. כמו כן, עלויות השיקום והמשפחות בשנת המלחמה ייכללו בחישוב, אך לא העלויות החל מהשנה השנייה.

עלות יום לחימה הינו נתון קריטי, המאפשר גם לחזות עלויות עתידיות בסבירות גבוהה. על פי הנתונים הזמינים עד ל־8/1/24, עלות יום לחימה במלחמת חרבות ברזל הגיעה לכ־800 מיליון ₪, שהינו פי 3-4 ממלחמות קודמות, כתוצאה מההיקף העצום של כוחות צבא שמתתפים במערכה, והעצימות הגבוהה של הלחימה. על פי היועץ הכספי לרמטכ"ל, מרכיבי העלויות הצבאיות העיקריות הינם:

- תחמושת מסוגים שונים, מיירטים, ואמצעי לחימה: 37% מהעלות
- שעות טיסה, חיל הים, רק"ם (רכב קרבי משוריין), אחזקה ולוגיסטיקה: 30%
- כוח אדם, בעיקר מילואים, שיקום, ועוד: 18%
- שונות: 15%

עלויות אלו מתווספות לתקציב הביטחון שאושר לפני המלחמה עבור השנים 2023 ו-2024 (תקציב דו־שנתי):<sup>11</sup> בסיס התקציב לשנים אלו היה אמור לעמוד על 63.1 מיליארד ש"ח ב־2023, ו־64.5 מיליארדי ש"ח ב־2024.<sup>12</sup> תקציב הסיוע מארה"ב מתוקצב כהוצאה מותנית בהכנסה, ומגיע ל־3.8 מיליארד דולר בכל שנה (המע"מ בגין הסיוע מתוקצב כחלק מתקציב ההוצאה נטו), כך שסך תקציב הביטחון ברוטו (קרי, כולל הסיוע) ל־2023 הסתכם ב־86.1 מיליארד ש"ח.

כמו כן, וכחלק מההבנות שגובשו בין משרדי הביטחון והאוצר, סוכם מתווה תקציבי רב־שנתי לתקציב הביטחון, לפיו בשנים 2023–2027 תקציב הביטחון יעמוד בממוצע על כ־68 מיליארד ש"ח לשנה, כולל כ־4 מיליארד ש"ח לשנה עבור פרויקטים ביטחוניים מיוחדים, שימוש בחלק מכספי ההמרות, והתייקרות חזויה לשנים 2025–2027.

### **3.3 הנשל התפיסתי מאחורי ה־7/10, והמענים האפשריים**

בדיקה מעמיקה של אירועי ה־7 באוקטובר והכשלים שהובילו אליהם מצריכה כמובן ביצוע תחקירים יסודיים בצה"ל, כמו גם ועדת חקירה ממלכתית. אולם, כבר עתה אין מנוס מלבחון היבטים תפיסתיים מרכזיים שקרוב לוודאי תרמו למחדל, ולגזור מבדיקה זאת מסקנות ראשוניות שיסייעו בגיבוש המענים המתבקשים בטווח הקצר־בינוני, והתקציבים הנדרשים לשם כך. מכאן שיש להתייחס לניתוח להלן כטנטטיבי וכדורש תיקוף בהמשך, אך יחד עם זאת בלעדיו אי אפשר יהיה להתקדם בפן התקציבי.

תפיסת הביטחון המקובלת בישראל, מאז נוסחה לראשונה ע"י בן גוריון בשנות החמישים, נשענת על ארבעה יסודות: הרתעה, התרעה, הגנה והכרעה. המלחמה הטובה ביותר היא כמובן זו שלא התרחשה, ולכן הרתעת האויב מהווה את הרובד הבסיסי של התפיסה, אשר במידה והוא מתקיים מאפשר קיום שיגרה ללא עימות אלים, גם אם לידינו אויבים מושבעים. באם ההרתעה לא עושה את שלה, כי אז היסוד השני, ההתרעה, אמורה לספק מידע מדויק על פעולות איבה מתקרבות, וכך לתת

11 מקור: דברי הסבר תקציב הביטחון הלא מסווג 2023–2024.

12 תקציב הביטחון לשנים 2023–2024 כולל מענה לפרויקטים ביטחוניים מיוחדים בהיקף של 2 מיליארד ש"ח בכל שנה. בנוסף סוכם כי יועבר בכל אחת מהשנים 2023–2024 סכום של עד 3.5 מיליארד ש"ח למשרד הביטחון, 2 מיליארד ש"ח עבור פרויקטים ביטחוניים בהתאם לביצוע; 1.5 מיליארד ש"ח נוספים לתקציב השוטף המותנים בחלקם בעמידה ביעדי הסיכום.

לישראל זמן מספיק כדי לגייס ולפרוס את כוחות המילואים,<sup>13</sup> בעוד שהכוחות הסדירים בולמים את מתקפת האויב.

שכבת ההגנה נועדה לתת מענה אפקטיבי למתקפה כלשהי, בין אם הייתה התרעה מוקדמת ובין אם לאו, בפרט ביבשה לאור העדר עומק אסטרטגי. שלב התקפת הנגד וההכרעה בו עוסקת הרגל הרביעית, מטרתה למנוע מהאויב להמשיך את הלחימה ע"י השמדת יכולותיו או שבירת רצונו. על מנת לממש את תפיסת הביטחון צה"ל מגבש מעת לעת אסטרטגיה המגדירה את איומי הייחוס, המענים הנדרשים מולם, ואת סדרי העדיפויות לבניין הכוח ותפיסת הפעלתו הנגזרים מכך. בהתאם לכך נבנית תכנית עבודה שנתית ורב שנתית, האמורה להוציא לפועל את האסטרטגיה על כל מרכיביה.

קיימת הסכמה רחבה, לפחות בקרב המומחים עמם שוחחנו, כי אירועי ה-7 באוקטובר חשפו כשלים חמורים ביישום של שלושת היסודות הראשונים של תפיסת הביטחון (באשר לרביעי, ההכרעה, מוקדם לשפוט).

## ■ הרתעה

הנחת היסוד של מערכת הביטחון ערב המלחמה, הייתה שלאור הסבבים הקודמים החמאס וחיזבאללה מורתעים, ולא צפוי שהם יפרצו במלחמה. כתוצאה מהערכה זו צה"ל דילל את הכוחות באזור עוטף עזה, לקח את רוב כלי הנשק מכיתות הכוננות ביישובי העוטף, והפחית את אימוני הרבש"צים (רכזי ביטחון שוטף צבאיים) באזור. הערכה זו גם השפיעה על תכניות אופרטיביות שונות ותוכניות בניין הכוח. בדיעבד התברר שחמאס כלל לא היה מורתע, אלא תכנן את המתקפה מזה שנים,<sup>14</sup> ורק חיכה לשעת כושר כדי להוציאה לפועל.

לגבי החיזבאללה התמונה יותר מורכבת, שכן הארגון אמנם פתח חזית נגד ישראל זמן קצר לאחר שהחלה מתקפת חמאס, אך עשה זאת במינון מדוד ולא באופן שמראה על כוונה לגרור את ישראל למערכה רחבה, ועל כן נראה כי נשמרת מולו מידה של הרתעה. אין ספק שהתייצבותה של ארה"ב

13 זמן "התרעה מספק" הוגדר בזמנו כ-48 שעות.

14 Dan Sabbag, The Guardian, 4/12/23: <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/04/hamas-drew-detailed-attack-plans-for-years-with-help-of-spies-idf-says>

לימין ישראל באופן חד משמעי ונחוש, לרבות שליחת כוחות אמריקאים גדולים לזירה, תרמו תרומה משמעותית (ואולי גם מכרעת) לכך, אם כי ייתכן שהדבר נובע גם משיקולים אחרים.<sup>15</sup>

בחוכמה לאחר מעשה עולה כי ההרתעה לא פעלה מול החמאס משום שהארגון נאמן מעל לכול ל"חזון" של מחיקת ישראל כמדינה, החזרת הפליטים, וכינון פלשתינה גדולה מהירדן לים. היותו של החמאס ריבון בעזה לא הביא אותו לנהוג מעל לכל כממשלה האחראית לרווחת תושבי "מדינתו" – היפוכו של דבר, הוא השתמש באוכלוסייה אזרחית כמגן אנושי, מתוך ידיעה שהרס והריגת תושבים עזתים רבים ישחקו לידי במגרש דעת הקהל הבינלאומי, אשר תתורגם ללחץ על ישראל להגביל את תגובתו הצבאית. ההישענות התפיסתית על הרתעת החמאס כיסוד מוצק ממנו ניתן לגזור את אסטרטגיית צה"ל התגלתה, אם כן, כטעות ראשונה במעלה, אשר השליכה על כל היתר.

## ■ התרעה

למרבה הצער מערכות המודיעין של ישראל לא הצליחו לספק התרעה לקראת מתקפת ה־7/10, ועל כן המערכה נפתחה בהפתעה מוחלטת, למרות שבדיעבד ברור כי היו סימנים מעידים רבים מול עיניהם של גורמי הביטחון. מעבר לכשלים הנקודתיים והמערכתיים שהובילו למחדל אסוני זה, קרוב לוודאי שהגורם המכריע שהוביל לעיוורון הייתה "הקונספציה" שהשתרשה במערכת במהלך העשור האחרון, ובבסיסה כאמור ההנחה שהחמאס מורתע, כאשר אי השתתפותו לצד הג'יהאד האסלאמי במהלך מבצע "מגן וחץ" במאי 2023 חיזקה מאוד הנחה זאת. כמו כן, בדיעבד נראה כי המערכת העריכה הערכת חסר את היכולות של חמאס (אולי גם של חיזבאללה), כך שגם אם היה מודיעין על הכנות חמאס לפעולה התקפית גדולה, התפיסה הייתה שפעולה כזאת לא תהיה בהיקף העצום שקרה. אולם, נראה כי אבן הראשה של הקונספציה הייתה מדיניות ממשלות ישראל כלפי הסוגייה הפלשתינית מאז השתלטות החמאס על עזה, אשר קיבעה כעיקרון יסוד את הבידול בין עזה ליו"ש תוך חיזוק החמאס והחלשת הרשות, ועידוד החיכוך ביניהם. קרוב לוודאי שתפיסה כזאת השפיעה עמוקות גם על גופי המודיעין, הן על מיקוד המאמצים והן על הפרשנות שניתנה למודיעין שנרכש.

מעבר לכך, בכירים במערכת הביטחון אתם שוחחנו מצביעים על גורמים מערכתיים נוספים אשר קרוב לוודאי תרמו את שלהם למחדל המודיעיני:



- הישענות יתר על טכנולוגיה לעומת מודיעין אנושי ("יומינט").
- מיקוד יתר של אמ"ן בהערכה הלאומית הכוללת על חשבון מודיעין צבאי, לרבות מודיעין טקטי.
- מאבקי כוח בין גורמי המודיעין השונים והקצאה לא מאוזנת של משאבים ביניהם.
- העדר מתאם על בין גופי המודיעין השונים, דוגמת המודל שקיים בארה"ב.

יש לציין שגורמים אלה מצביעים על כשלים בעלי אופי ניהולי וארגוני, וכלל לא על חוסר בתקציבים או במשאבים אחרים.

הכישלון המוחלט הן של ההרתעה והן של ההתנעה הותיר את הלבנה השלישית של הביטחון הלאומי, ההגנה, כמבצר אחרון אל מול ההתקפה הרצחנית - למרבה הצער, גם רוברד זה כשל.

## ■ הגנה

במתקפת חמאס ב־7/10 קווי ההגנה של צה"ל ושל יישובי הנגב המערבי קרסו כמעט לחלוטין, קרוב ל־3,000 מחבלים מכוח הנוח"ב הצליחו לפרוץ לעשרות יישובים, לטבוח בכ־1,200 איש, ולהחזיק בשטחים בתוך גבולות ישראל במשך כשתי יממות. הכישלון המטלטל של מערך ההגנה עוד יתוחקר לעומק, אך ברור כבר עכשיו שהמכשול שנבנה מול עזה העניק תחושת שווא של ביטחון, בעוד שבשעת האמת הוא נפרץ בקלות בעשרות מקומות. כמו כן, ובהמשך ישיר לכך, צה"ל הציב כוחות הגנתיים מועטים מלבד לאורך הגבול, שגם אם היו מקבלים התרעה מוקדמת לא היו מסוגלים להתמודד בעצמם עם הפלישה המסיבית של מחבלים.

שוב, ההישענות על ההנחה שחמאס מורתע, ואם לאו, שבכל מקרה המודיעין יידע לספק התרעה מוקדמת, והערכת חסר של יכולות ושל כוונות האויב, כל אלה תרמו תרומה מכרעת להעדר כוחות הגנה מספיקים לאורך הגבול עם עזה, ואף לחוסר מוכנות לתרחיש שכזה. כמו בעניין ההתנעה, יש לחזור ולהדגיש שכשלים אלה לא נבעו מהעדר תקציב אלא מתפיסה שגויה של האיום הפוטנציאלי, תפיסת הגנה כושלת והיערכות לא מתאימה של הכוחות הקיימים, הן בהקצאתם והן בכוננות הנדרשת מהם<sup>16</sup>. מעבר לכך, מומחים שראיינו ציינו כגורם מסייע לכשל את הישענות היתר על

16 להמחשה נוספת של הבעיות בתפיסת ההגנה הנוכחית ראה גם גיורא איילנד, "הבעיות העמוקות שנחשפו בצה"ל מחייבות תפיסה ביטחון חדשה", N12, 25/1/24. בנוסף חלק מהכוח שהוצב היה בהדממה, נוהל "כוננות עם שחר" כנראה לא בוצע ומרכיבים בסיסיים נוספים של כוננות שעלות מימושם זניחה לא בוצעו וזאת למרות שבמהלך הלילה הייתה התייעצות של בכירי צה"ל על התנהלות החמאס.

אמצעים טכנולוגיים (לרבות המכשול עצמו, מצלמות, "רואה יורה," וכו'), על חשבון הגורם האנושי והנוכחות הפיזית בזמן אמת.

## ■ הכרעה

מוקדם לדבר על הכרעה שכן מלחמת חרבות ברזל, אשר כבר הפכה לארוכה ביותר מאז מלחמת העצמאות, עדיין נמשכת, וקיימת אי ודאות גדולה באשר להתפתחויות בגבול הצפון. מיגורו של ארגון טרור שמונה כשלושים אלף איש, המבוצר בתווך התת־קרקעי ובתוך אוכלוסייה אזרחית, והנשען על מלאי עצום של אמצעי לחימה, התברר כמשימה קשה ביותר. בו בזמן, צה"ל נדרש לתת מענה לגבול הצפון תוך עיבוי ההגנה והצגת יכולת התקפית אמינה מול חיזבאללה, ולהתמודד גם בשלל זירות נוספות, לרבות איו"ש, סוריה, והחות'ים מדרום, מה שהעלה את הסבירות לתרחיש קיצון של התלכדות הזירות. גם אם אין מקום לדבר על "הכרעה", צה"ל רשם לעצמו הישגים מרשימים ביותר בלחימה, כך שהמצב הביטחוני בעוטף עזה טוב בהרבה כבר היום מזה ששרר ערב המלחמה. יחד עם זאת, המאמץ האדיר שהיה כרוך בכך חשף פערים משמעותיים בבניין הכוח ובמוכנות, בעיקר בהיבטי סד"כ ומלאי חימושים, שלא לדבר על הצרכים של מערכה גדולה בצפון.

## ■ לא רק תפיסת ביטחון, גם "תרבות ארגונית"

מעבר לכשלים הללו, בשיחות שקיימנו עולות גם סוגיות הנוגעות לתרבות הארגונית של צה"ל, בפרט חוסר עקביות וחוסר המשכיות בבניין הכוח היבשתי, בין היתר בשל שינויים פרסונליים בתפקידים בכירים, שגוררים שינויים מרחיקי לכת בתכר שבין תפיסת הביטחון לתרגומה לתוכניות אופרטיביות. כך למשל, תר"ש "תפן" אחרי ועדת ברודט כללה העצמה משמעותית של הכוח היבשתי, אך בחומש שאחריו נרשמה פגיעה קשה בו; הנושא שוב הועצם בתר"ש "גדעון", אך בתר"ש "תנופה" שבא אחריו ניתנה עדיפות לתוכניות פיתוח עתידיות על חשבון המוכנות של היבשה.<sup>17</sup>

מרכיב נוסף בתרבות הארגונית הינו המודעות לצורך והיכולת הארגונית להשקיע כל העת מאמצים כדי למצות את המשאבים הקיימים, זאת על ידי הגברת יעילות השימוש בהם ותיעדוף משימות. הנטייה הטבעית בארגונים רבים, בפרט אלה שנשענים על תקציבים ציבוריים, הנה לדרוש תוספת משאבים כל אימת שמוטלות עליהם משימות חדשות, ולא לבצע התייעלות פנימית. מעת לעת

17 חוסר העקביות איננו נחלתה הבלעדית של ההתייחסות לבניין הכוח היבשתי, אלא גם לגבי המעגל השלישי.

מערכת הביטחון נדרשת לתוכנית התייעלות (כך היה למשל בעקבות ועדת ברודט), וחלקן אכן הצליחו להביא לתוספת אפקטיבית של משאבים לצה"ל, מבלי להגדיל את תקציב הביטחון. קביעת סדרי עדיפות ודחיית מימוש פרויקטים לא בשלים בתוך התקציב, כולל במו"פ, יכולה אף היא להגדיל את היעילות והמקורות.

קשה מאוד בכל ארגון לשנות תרבות ארגונית, שכן הגדרתית זו נוטה להשתרש עמוק בארגון כולו, והדבר נכון גם בצה"ל. מעבר למהלכים פנימיים שיש לקוות כי צה"ל יזום כדי לנסות להתגבר על כשלים אלה ובכך לדאוג לעקביות והמשכיות בבניית הכוח, אנו סבורים שהקמת ועדה ציבורית מייעצת קבועה לתקציב הביטחון תתרום רבות גם לעניין חשוב זה.

## 4. מענים לכשלים והחוסרים שהתגלו במלחמה<sup>18</sup>

בעת כתיבת מסמך זה מלחמת חרבות ברזל עדיין נמשכת, ועל כן הניתוח להלן נערך על בסיס מספר הנחות הנוגעות לזירות העיקריות, כאשר סטייה משמעותית מהנחות אלו תחייב עדכון בהתאם של המענים ועל כן של התקציבים העתידיים:

- לגבי עזה ההנחה היא כי הלחימה תגיע למיצוי תוך חודשים ספורים, ואחריה תיכנס לתוקף הסדרה מדינית שלא תחייב אחיזה צבאית ישראלית של הרצועה לאורך זמן (בפרט לא ממשל צבאי), אלא פעילות צבאית ספורדית בדומה למה שמתרחש ביו"ש.
- לגבי הגבול הצפוני, ההנחה היא שלא יתרחש עימות צבאי רחב ממדים, אך צה"ל יחזיק שם כוחות מוגברים בפריסה רחבה ובמוכנות גבוהה. אחרת יהיה צורך לבחון מחדש את המענים ומן הסתם גם את התקציבים הדרושים בהקשר זה.
- בסוגיית המעגל השלישי הנחנו שישאל תגביר את מאמצי שיתופי הפעולה עם ארה"ב ומדינות נוספות באזור, ולא תפנה משאבים נוספים להעצמת יכולות הפעולה, מעבר למה שהיה מתוכנן לפני המלחמה.<sup>19</sup>

הניתוח להלן מפרט את האמצעים הדרושים כדי לתת מענה לכשלים שנחשפו ב־7/10 ובמהלך הלחימה מאז, ושיתכן כי יהיו רלוונטיים גם אל מול איומי הייחוס בעתיד הנראה לעין. כמו כן, אנו נפרט כאן את העלויות הצפויות של אמצעים אלה, על פי נתונים שנתקבלו משיחות עם גורמים בצבא, במשרד הביטחון, ועם גורמים חיצוניים. מטעמי סיווג ניתן לפרט כאן רק חלק מנתונים אלו (דוגמת כוח אדם ורק"ם יבשתי).

18 הניתוח כאן מוגבל כאמור להשפעה על תקציב משרד הביטחון (סעיף 15) בלבד, כך שעלויות השיקום האזרחי, תגבור ההגנה האזרחית (סעיף 16 לתקציב המדינה) ועלויות תגבור ביטחון הפנים (משטרה, כיתות כוננות שלא ביישובי הספר וכדומה) ועוד אינם כלולים למרות שהם מוזכרים במענה.

19 כפי שכבר נאמר, אנו לא נרחיב כאן על המעגל השלישי. נציין רק שה"תרבות הארגונית" שהוזכרה קודם השפיעה לרעה גם בתחום הזה, אשר סבל מחוסר עקביות. ההנחה כאן היא שמה היה מתוכנן אכן ייצא לפועל, ואם כך שלא יהיה צורך בתוספות משמעותיות מעבר לכך.

## 4.1. תגבור מערך ההגנה בגבולות

מרכיב חשוב במענה הנדרש בפן ההגנתי בגבול עזה ובגבול הצפון הנו כאמור תגבור הכוחות המוצבים שם (בנוסף לעיצוב מרחב הגנה), קרי, גידול בסד"כ העוסק בתעסוקה מבצעית ובשמירה על הגבולות, זאת לאחר התייצבות זירות אלו, וכל עוד לא חל שינוי יסודי באיומי הייחוס שם. בשנת 2024 הצורך בעיבוי כוחות הנו אף יותר משמעותי, אך לא נחשב לתוספתי שכן הוא כבר נלקח בחשבון בעלויות הלחימה.

מענה זה יישען תחילה על כוחות מילואים בשל זמינותם, אך היעד הינו להחליפם בהקדם על ידי הקמת יחידות סדירות, שכן העלות למשק ולתקציב המדינה מהמילואים גבוהה בהרבה, והישענות ממושכת על כוחות המילואים (לאחר השירות הארוך מאוד במלחמה) עלולה אף לשחוק את נכונותם לשרת. לצורך זה יש להגדיל את מספר הלוחמים בשירות חובה, והדבר אכן אפשרי הן בשל הגידול הדמוגרפי הצפוי ממילא, והן ממיצוי מקורות קיימים. אחת ההצעות שהועלו הינה להקים בהקדם שתי חטיבות חי"ר גבולות חדשות (מורכבות מגדודים מעורבים כמו קרקל, ברדלס וכדומה), שכן אלו יכולות לספק את המענה ההגנתי הנדרש, ובפרט להעניק את תחושת הביטחון לתושבי אזורים אלה. אנו נאמץ הצעה זאת לצורך תמחור המרכיב הזה במענה ההגנתי, אך כמובן זו רק אופציה אחת שצריכה להיבחן שוב בעת גיבוש התר"ש.

מעבר לכך, נדרש חיזוק כיתות הכוננות וחימושם ביישובים בעוטף עזה, ומרכיבי הגנה נוספים הנשענים על גופים של ביטחון פנים (ראה נספח 4). מילוי תפקידים אלה יכול להישען על הרחבת השירות הלאומי לאוכלוסיות שלא מתגייסות כיום, בדגש על חרדים וערבים. יש לציין שהמענים הנדרשים לאורך הגבולות שונים מזירה לזירה, בהתאם לאיומי הייחוס שיוותרו לאחר המלחמה.

מלבד העדרם של כוחות הגנה מספיקים, ה־7/10 המחיש את הצורך האקוטי ב־"כוח תגובה מהירה"<sup>20</sup> הרבה יותר משמעותי מהעתודה המטכ"לית הנשענת על יחידות מיוחדות, כוח שיהיה בעל יכולת ניווד מהיר לכל מקום (באמצעות מסוקי תובלה) והעומד הכן 24/7 לכל תרחיש. קוטנה

20 כוח התערבות מהיר: כוחות התגובה המהירה נועדו להתערב במהירות בעת מתקפה בלתי צפויה בכל עת ובכל מקום, כדי להדוף את האויב, להרוויח זמן ולהחזיק קרקע עד לגיוס ופריסה של הכוחות העיקריים. כוחות התגובה המהירה הם בדרך כלל חמושים בנשק קל ונשק צווחי ללא שריון וציוד כבד, אך מאומנים היטב כדי לפצות על כך, והם נייידים (בדרך כלל באוויר) ומהירים מאוד. יחידות מסוג זה קיימות במגוון צבאות וארגונים ביטחוניים בעולם וידועות גם בשמות כגון rapid reaction force (RRF), quick response force (QRF), rapid deployment force (RDF), וכדומה.

הגיאוגרפי של מדינת ישראל מאוד מקל על כך, שכן ניתן לשנע לכל מקום כוח בסדר גודל גדודי בפרק זמן קצר מאוד (מותנה במספר מסוקי התובלה הזמינים).

נדבך הגנתי נוסף בגבול עזה הינו הקמת רצועת ביטחון ("פרימטר") שתכלול מרחב אזהרה, התרעה, והשמדה, כך שהמכשול על הגבול עצמו (כשישוקם) לא יהיה קו המגע הראשון. זה"ל כבר הכין את הקרקע לפרימטר כזה לאורך סגמנט ניכר של הרצועה, אך לא ברור עדיין מה יהיה רוחבו (הדבר מעורר התנגדות עזה מגורמים בינלאומיים וגם מארה"ב), ומה יהיה תכולתו.

כמו כן מדובר על השלמת מכשולים והקמת מוצבים חדשים בגבול הצפון (אולי גם בדרום, אך לאור הישגי זה"ל בעזה, יתכן שהדבר לא יידרש), הרחקת בסיסי זה"ל מהגבולות ובמידת האפשר העברת הפיקוד, האנרגיה והתשתיות (חשמל, מים וכו') לתווך התת קרקעי. בנוסף הוזכרה גם הקמת קווי הגנה שניים בתוך מרחב מדינת ישראל. לא ברור מה מכל אלה יהיה נחוץ לאחר המלחמה, ומה ניתן יהיה לבצע בשנים הקרובות. אנו מניחים שלכל הפחות תוקם מחדש מכשול/גדר משודרגת בגבול הרצועה, כמו גם בגבול הצפון, שיסתכמו בהשקעה חדיפעמית של 3.6 מיליארד ₪ (על פי ניסיון העבר<sup>21</sup>), ולאחר מכן יידרש תקציב של 0.9 מיליארד ש"ח לשנה לתחזוקה שוטפת, ולעיבוי של תשתיות הגנה נוספות.

חשוב לציין בהקשר זה שהמדובר הוא לא רק במתן מענה הגנתי הולם לאיומי הייחוס כפי שגורמי הביטחון תופסים אותם, אלא גם בחיזוק תחושת הביטחון של האוכלוסיות הרלוונטיות, בפרט של המפונים ששוקלים לחזור לדרום, ובבוא היום גם לצפון. קשה להעריך "תחושת ביטחון", אבל די ברור כשזו איננה. אחד האלמנטים שאמורים לחזק תחושה זאת היא נוכחות קבועה ביישובי הגבול של כוחות צבא משמעותיים, שתהיה להם נראות גבוהה לתושבים - כאמור, חטיבות חי"ר גבולות חדשות עשויות למלא היטב תפקיד זה.

21 אורך חיי הגדר מוערך ב 20-15 שנה. על פי פרסומים שונים עלות הגדר והמכשול בעזה עמדה על 3.3 מיליארד שקל, עלות הגדר נגד המסתננים בגבול מצרים: 1.6 מיליארד שקל, הגדרות בגבולות סוריה ולבנון: 1.1 מיליארד שקל. מאז 2018 (מועד פרסום הנתון) חל גידול של כ-14% במדד מחירי חשומה בסלילה ובגישור.

## 4.2 אמצעי לחימה

### ■ רק"ם

השימוש המוצלח בטנקים בלחימה (בשטח אורבני צפוף) והצורך הגובר להם למגוון משימות, הביא להחזרה לכשירות תוך כדי הלחימה של טנקי מרכבה סימן 3 (שכבר יועדו למכירה), אך ברור כי זה רק פתרון זמני, ונדרש להשלים כמה מאות טנקים לשימור סדר הכוחות הקיים. עלות האצת הצטיידות בטנקי מרכבה סימן 4, לרבות רטרופיט ושילוב מערכת "מעיל רוח" בכלל סד"כ טנקי סימן 4, מוערכת בחצי מיליארד שקל ועוד 100 מיליון דולר סיוע לשנה, והשלמת הרטרופיט ויתר המערכות בעוד כ־700-600 מיליוני ש"ח בשנה.<sup>22</sup>

בנוסף, יש הטוענים שחטיבות חי"ר במילואים צריכות להצטייד גם הן ברק"מ מתקדם, הן נמ"רים והן איתנים, מה שידרוש רכש של מאות רכבים כאלה, והשלמת המיגון האקטיבי לכלי הרק"ם הקיימים ולאלו שעתידיים להיות מיוצרים. העלות של תכנית הצטיידות זאת מוערכת בכ־1 מיליארד דולר ב־4 שנים, מחצית בשקלים ומחצית במט"ח סיוע, בהינתן המשך ייצור משולב בארה"ב ובארץ. אנו כללנו את הסעיף הזה בחישוב התקציב בגישה "מלטה למעלה", אך בבואנו לעמת אותו עם הגישה מלמעלה למטה המלצתנו תהיה לבחון מחדש את הצורך בהוצאה זאת, אל מול חלופות אחרות.

### ■ אמצעי סיוע לחימה (אמסל"ח)

גם בתחום האמסל"ח התגלו פערים משמעותיים מיד עם גיוס כוחות המילואים, ועל כן יש צורך בהשלמה וריענון של אמצעי סיוע לחימה רבים, הכוללים אפודים קרמיים, מגוון כלי ירי, כוונות, אמצעים הנדסיים, אמצעי ניווד קלים (כגון משאיות, ג'יפים וכדומה כולל ממוגנים) ועוד. חלק ניכר מאמצעים אלו מפותח ומיוצר בישראל והשאר נרכשים בחו"ל, בעיקר בארצות הברית בכספי הסיוע הביטחוני, ורובם עוברים התאמות והתקנת של מערכות ישראליות. יש שונות עצומה בעלויות של פריטים שונים בתחום האמסל"ח, בין עשרות שקלים לאמצעים הפשוטים לוחם (כגון מגיני רעש, שלוקרים וכו'), דרך אלפי שקלים לנשקים, ועד מאות אלפי דולרים לרכב קל והתקנת מערכות בו. סך העלות להשלמת הפערים באמסל"ח ולריענון האמצעים הקיימים, בעיקר לטובת כוחות

22 אודי עציון, "משרד הביטחון מכר לפיליפינים טנקי מרכבה שצה"ל עוד לא רכש", כלכליסט, 19/4/22. עפ"י ניתוח שבוצע לכתבה זו במקור זה <https://idf-ill.blogspot.com/2022/08/14.html>, עולה כי מערכות הטנק (תוחח, בק"ש, אופטיקה, אבזורים בתובה) עולות כ־2.5 מיליון דולר.

המילואים (בהתאם לשחיקה ותוחלת החיים של הפריטים), מוערך בחצי מיליארד שקל ועוד 200 מיליון דולר סיוע מדי שנה.

## ■ מסוקי קרב ותובלה

במהלך המלחמה בלט העומס העצום על שתי טייסות מסוקי קרב שיש לצה"ל ובהן מסוקי הפתן והשרף, שטסים "עד קצה יכולתם", ובתרחיש של לחימה בצפון הצורך בהם יגדל עוד יותר.<sup>23</sup> זאת בנוסף למסוקי תובלה נוספים, הדרושים בין היתר לצורך הקמת "כוח תגובה מהירה". תמחרנו את ההצטיידות בטייסת מסוקי קרב אחת שתחליף את הישנה יותר, ורכש מסוקי תובלה נוספים בסך כולל של 3 מיליארד דולר,<sup>24</sup> על בסיס העסקאות האחרונות שבוצעו לרכש מסוקים ע"י חיל האוויר.<sup>25</sup> מעבר למסוקים עצמם, זוהו פערים גם בכוח אדם הנדסי וטכני לאחזקת המערכים והפלטפורמות הקיימים וההצטיידות הצפויה; פערים כאלה קיימים בזרוע היבשה, בדגש על נגדי אחזקה וחימוש. פרק כוח האדם בהמשך מתייחס גם לפערים אלה.

## ■ מערכות ההגנה האווירית

קיימת הסכמה רחבה לגבי הצורך להרחיב את הפריסה של ארבע שכבות ההגנה האווירית להגנה על העורף ועל מתקנים אסטרטגיים: "כיפת ברזל", "קלע דויד", חץ 2 וחץ 3. אולם, יש לזכור שלעולם אלה לא "יספיקו", שכן אין אפשרות מעשית לתת מענה כולל מול הכמות העצומה של נשק תלול מסלול של הגורמים המרכיבים את ציר ההתנגדות. שוב, יש בהקשר זה trade-offs בין התקפה להגנה, ואת אלה יש לבחון גם מההיבט התקציבי, שכן היחס בעלות של כלי מיירט לכלי מיורט הנו לרוב של יותר מסדר גודל (קרי, פי 10), ובמקרים מסוימים הרבה יותר מזה.

23 יחד עם זאת יש לציין שהחלק הארי של הסיוע האווירי הצמוד לתמרון הקרקעי נעשה על ידי כטב"מים ולא ע"י מסוקי קרב, כשהפער בעלויות הוא עצום. שוב, זה נושא שדורש בדיקה מעמיקה לאור החלופות השונות.

24 דין שמואל אלמס, "טווח מוגדל ודיוק כירורגי: כך פועל טיל הנ"ט המחודש של חיזבאללה", גלובס, 10/1/24.

25 טל לב רם, "עסקת ענק: לוקהיד מרטין-סיקורסקי תייצר לישראל מסוקי תובלה חדשים", מעריב, 27/8/23.



בחבילת הסיוע המיוחד לישראל שביקש הנשיא ביידן מהקונגרס בסך 14.3 מיליארד דולר, מיועדים 3 מיליארד דולר לחידוש והגדלת מלאי מיירטי "כיפת ברזל" (עפ"י הפרסומים 14,000 מיירטים ו-100 משגרים),<sup>26</sup> ומיליארד דולר לחידוש והגדלת מלאי מיירטי "קלע דוד", המיועדת ליירוט רקטות וטילים לטווח בינוני-ארוך וכן טילי שיוט (עפ"י הפרסומים 650 מיירטים).<sup>27</sup> כמו כן הוקצו 1.2 מיליארד דולר למערכת מגן אור.

על פי מקורות גלויים עלות המיירטים<sup>28</sup> הנה כדלקמן: 'חץ 3' כ-3 מיליון דולר, 'חץ 2' כ-1 מיליון דולר, 'כיפת ברזל' 150-50 אלף דולר ו'קלע דוד' כ-700 אלף דולר. מחירו של משגר 'כיפת ברזל' נאמד ב-2 מיליון דולר. השלמת המערכות שנצרכו ועדיין נצרכות במלחמה וכן המשך ההצטיידות מוערכת ב-1 מיליארד עד 1.5 מיליארד דולר לשנה, כולל מיירטים, משגרים, מכ"מים, מערכות שליטה ובקרה (שו"ב) ועוד.

26 אודי עציון, "עסקת ברזל: ארה"ב נערכת לחדש את מלאי המיירטים של ישראל, חוזים לרפאל במיליארדים", וואלה, 7/11/23.

27 עופר שלח והדס שבתאי, "הסיוע המיוחד מארה"ב - ניתוח ומשמעותיות", המכון למחקרי ביטוח לאומי (INSS), מבט על, גיליון 1812, 9 בינואר 2024.

28 אודי עציון, "מחירו המלחמה: כמה עולה לנו כל יירוט רקטה וכל בית מושמד בעזה", וואלה, 17/11/23.

## 5. מרכיב כוח האדם

בפרק זה נסקור בקצרה שינויים והסכמות שחלו לאחרונה במודלי השירות של חיילי חובה, משרתי קבע, וחיילי מילואים, ההשלכות של המלחמה על מודלים אלה, והגזרות התקציביות מכך.

בחודש יוני 2023 הגיעו משרד הביטחון ומשרד האוצר להסכם רב־שנתי לתקציב הביטחון לשנים 2023-2027. אחת ממטרות ההסכם הייתה "שילוב יכולות המשק לשם הגנה על מדינת ישראל בזירה הביטחונית-צבאית, בד בבד עם הבטחת הצמיחה הכלכלית". מטרה נוספת הייתה לאפשר יציבות תכנונית ותקציבית כמענה לאיומים המתגברים ואתגרי תקציב המדינה. במסגרת ההסכם זה היו מספר נושאים הקשורים לענייני כוח האדם בצבא.

### ■ שירות חובה

אחד המאפיינים של שירות החובה הינו, שהיקפו של הצבא הסדיר מושפע מאוד מהדמוגרפיה, שכן הגידול הטבעי של האוכלוסייה גורר גידול באוכלוסיית המועמדים לשירות (ה"מלש"בים"), ואם אין שינוי במדיניות הגיוס כי אז הצבא הסדיר גדל בהתאם. מאידך, ברור כי צרכי הצבא אינם בהכרח פונקציה של הדמוגרפיה, ועל כן חשוב מעת לעת לבדוק מחדש את הפרמטרים של שירות החובה, לרבות אורך השירות, מידת האחידות בשירות, וסוג האוכלוסיות שמתגייסות.

מדינת ישראל הנה יוצאת דופן בפן הדמוגרפי, שכן שיעור גידול האוכלוסייה בה הנו כ־2% בשנה, הגבוה ביותר ב־OECD, ואחד הגבוהים בעולם. מכאן שגם אוכלוסיית בני ה־18 גדלה בהתאם, וללא שינוי מדיניות גם מצבת כוח האדם בצבא הסדיר אמורה לגדול בשיעור דומה מדי שנה (ראה נספח 5). אל מול תהליך סטיכי זה עומדים צרכי כוח האדם של הצבא, והעובדה שיש שונות גדולה בצרכים אלה בין תפקידים שונים. כמו כן, ברור כי לאורך השירות יש השלכות משקיות משמעותיות, שכן בישראל הצעירים מגיעים לשוק העבודה בגילאים מאוחרים (הרבה יותר מאשר במדינות אחרות), ויש לכך עלות משקית כבדה, כמו גם עלות אישית. במהלך שני העשורים האחרונים הלכה והעמיקה התובנה שלאור שיקולים אלה יש מקום לקצר את אורך השירות, ושיש לעשות זאת באופן דיפרנציאלי, על פי השונות בצרכים האמיתיים של צה"ל. תובנה זאת הובילה להסכם חשוב בין משרד הביטחון למשרד האוצר במסגרת תקציב 2023-24, אשר קבע כי אורך השירות יקוצר, ותהיה דיפרנציאציה הן באורך השירות והן בתגמול החיילים, כדלקמן:

1. משך השירות לגברים ממחזור גיוס יוני 2024 ואילך יעמוד על 32 חודשים.
2. שר הביטחון רשאי לקבוע תקנות לשחרור חיילי חובה גברים לאחר 24 חודשי שירות בתנאים מסוימים (השירות יוגדר עדיין כשירות צבאי מלא).
3. דמי הקיום לחייל המשרת 32 חודשים יוגדלו החל מהחודש ה־24 לשירות, כשהתגמול לחיילים בקטגוריה של "לוחם" יהיה גבוה יותר משאר המרשתיים.
4. משך שירות הממוצע לגבר יעמוד על 29.1 חודשים בשנת 2026. הממוצע יקטן בהדרגה עד ל־28 חודשים בשנת 2030.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל צרכי כוח האדם של צה"ל גדלו, ועל כן הסיכום הנ"ל נדחה. לאחרונה משרד הביטחון הגיש תזכיר לתיקון חוק שירות ביטחון, בו מוצע להאריך את שירות החובה לגברים ל־36 חודשים, ולצד זה להסמיך את שר הביטחון לקבוע בצו שירות מקוצר של לא פחות מ־28 חודש בתפקידים מסוימים, כשהמשרתים תקופה ארוכה יותר יקבלו תגמול נוסף.<sup>29</sup>

לאור הצורך המידי בהגדלת כוח האדם בשירות הסדיר, אין ספק כי הארכת השירות כעת הינו הפתרון הזמין הסביר ביותר, וגם הפחות יקר הן תקציבית והן משקית. אולם, יש להיזהר מאוד מלהפוך אותו לעובדת קבע, הן מכיוון שאין לדעת כיום מה יהיו איומי הייחוס והמצב הגיאופוליטי הכולל בפניהם תעמוד מדינת ישראל ב"יום שאחרי", והן מכיוון שההיגיון שהוביל להסכם אוצרי־ביטחון מיוני 2023 עדיין תקף. על כן אנו מציעים ועומדים בתוקף על כך שתיקון זה יעשה כהוראת שעה לתקופה מוגבלת לפחות עד שיגובש התר"ש הבא, ושהמתווה שהוסכם בין המשרדים על קיצור השירות ודיפרנציאליות יישאר כיעד שיש לחזור אליו בהקדם, ואף כמחויבות מפורשת שכך יהיה.<sup>30</sup>

מעבר לכך המלחמה המחישה ביתר שאת, שאי השוויון בשירות החובה לכולם אינו יכול להימשך, לא רק בשל חוסר ההוגנות והפגיעה בערכי היסוד, שבמצב אנומלי זה, אלא מכיוון שכאמור הצרכים גדלו לפחות לעת הקרובה, ועל כן מתבקש למצות את פוטנציאל הגיוס ולהכיל אותו על אוכלוסיות נוספות. הדברים אמורים בפרט לגבי החברה החרדית, כאשר השבר העמוק שנגרם כתוצאה

29 תזכיר חוק שירות הביטחון, התשפ"ד 2024 כפי שפורסם על ידי צה"ל ביום 8.2.24

30 ראה: "חוק הגיוס: כשלים בהצעות הקיימות והמלצות לחקיקה הרצויה". עפר שלח, תמיר היימן ועידית שפרן גיטלמן, המכון למחקרי ביטחון לאומי, פרסום מיוחד, 25 בפברואר, 2024. <https://www.inss.org.il/he/publication/reserve>

מה־7/10 עשוי להוות הזדמנות לפריצת דרך בהקשר זה, אם כי הקשיים הם גדולים מאוד, לרבות מפאת שיקולים פוליטיים.<sup>31</sup>

במהלך המלחמה הוכח גם מעל לכל ספק שנשים יכולות לשרת בהצלחה בכל תפקיד, לרבות בתפקידים הקרביים המאתגרים ביותר. מכאן, ולאור הנכונות והרצון הרב של נשים לשרות משמעותי בכל תפקיד אפשרי, יש לפעול כדי לאפשר זאת באופן מידי, ובכך להרחיב את מאגר כוח האדם הזמין לצה"ל למילוי הצרכים הדחופים.<sup>32, 33</sup> ברור כי השתלבות מוגברת של נשים בתפקידי לחימה, הרחבת מעגל הגיוס לאוכלוסיות נוספות, והגידול הדמוגרפי, כל אלה יתרמו להרחבת כוח האדם הזמין לצה"ל, ועל כן יאפשרו חזרה מהירה לקיצור השירות.

העלות התקציבית של הארכת השירות כפי שמוצע ע"י משרד הביטחון מוערך בחצי מיליארד ₪ לשנה, בעיקר בגין הגדלת השכר מהחודש ה־29 לשירות.

## ■ שירות הקבע

שירות הקבע בנוי משני רבדים: הקבע הראשוני, הכולל קצינים בדרגות סרן ומטה ונגדים בדרגת רס"ל ומטה, ומהווה את עיקר הכוח; הקבע המובהק, הכולל קצינים בדרגת רס"ן ומעלה (בד"כ מגיל 28 ונגדים בדרגת רס"ר ומעלה. בהתאם לסיכום בין משרד הביטחון לאוצר גיל הפרישה הממוצע לאנשי הקבע המובהק יעמוד על 43 לקצינים החל משנת 2025, וגיל 53 לנגדים. מצבת משרתי הקבע עברה טלטלות רבות במהלך שני העשורים האחרונים: היא קטנה עד שנת 2006 במסגרת יישום תכנית "קלע", אך לאחר מלחמת לבנון השנייה עלתה שוב. בשנת 2012 אושרה תכנית לצמצום של

31 יש להתייחס גם להרחבת השירות הלאומי והאזרחי שיהיה מותאם לחברה הערבית, לנשים דתיות, לחרדים שבכל זאת לא יתגייסו לצבא, וכולו'.

32 פנינה שרביט ברוך, "פתיחת כלל תפקידי הלחימה בצה"ל לנשים", INSS, עדכן אסטרטגי 25, גיליון 1, מרץ 2022. במאמר מצוין כי בשנת 2022 הלוחמות היוו 17% מכלל הכוח הלוחם בצבא וכי כיום פתוחים בפני נשים 86% מהתפקידים בצה"ל.

33 אתר צה"ל: נשים פורצות דרך בהיסטוריית צה"ל. האריך אתחול 5/2/24. נכון ל־2019 מהוות הנשים 39% ממשרתי החובה (כולל הכשרות וקבע זוטר ללא ימ"לים). אחוז הלוחמות זינק ב־5 השנים האחרונות ב־160%, ו־18% מכלל המשרתות משרתות במקצועות א'16.

אלפי משרתי קבע במטרה לפנות מקורות להתעצמות, ואכן משנת 2014 נרשמה ירידה משמעותית בקטגוריה זאת.<sup>34</sup>

במסגרת ההסכם בין המשרדים נכללו מספר שינויים למודל הקבע בצה"ל, לרבות גיבוש מסלול תגמול מיוחד, במסגרתו משרתים יוכלו לבחור בין מסלול תגמול הכולל פנסיית גישור (המודל הנוכחי), למסלול עם תגמול גבוה יותר אך ללא זכאות לפנסיית גישור. כמו כן, הוסכמו ענייני פנסיה ושכר שונים.

בעקבות המלחמה והצרכים המידיים שעולים ממנה, יידרש גידול משמעותי במצבת כוח האדם בקבע, הן בקבע ראשוני והן במובהק. מהשיחות שקיימנו עולה כי סוכם בין האוצר למשרד הביטחון תוספת מידית של כ-2,500 אנשי קבע,<sup>35</sup> אשר להערכתנו כרוכה בתוספת תקציבית של כמיליארד ₪ לשנה.<sup>36</sup>

## ■ שירות מילואים

חוק שירות המילואים מ-2008<sup>37</sup> עיצב תפיסה כוללת לבניין הכוח, הפעלה, פיצוי, תגמול והוקרה של הנמנים עם מערך המילואים; הוגבר הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון וצה"ל בתחום זה; הועמד גיל הפטור משירות מילואים על 40 לחוגרים ועל 45 לקצינים; הוסדרה הקריאה במצב חירום ("צו 8"); הוקל עומס השירות לתקופות של שלוש שנים בדגש על התעסוקה המבצעית: חוגר – עד 54 יום; מפקד זוטר – עד 70 יום; קצין – עד 84 יום.<sup>38</sup> בפרספקטיבה היסטורית, מאז העברת האחריות התקציבית על ימי המילואים מהמוסד לביטחון לאומי לצה"ל חלה ירידה תלולה

34 הצעת התקציב לשנת הכספים 2023-24 ודברי ההסבר – תקציב משרד הביטחון נושאים לא מסווגים, מתוך אתר משרד האוצר.

35 יוסי יהושע, [צה"ל דורש תוספת מידית של 7,000 חיילים](#), 1 ynet, במרץ 2024.

36 ההיקף הדרוש "ביום שאחרי" יקבע בתר"ש הבא – כלל לא ברור שהמספר שסוכם בין המשרדים יהיה תקף אז.

37 [אתר צה"ל, חוק שירות מילואים](#), תאריך אחזור 5/2/24.

38 שר הביטחון רשאי לקבוע תקופות שירות ארוכות יותר בתפקידים ונדרשים, שלא יעלה על 108 ימים בשלוש שנים.

במספר ימי המילואים השנתי שבוצעו בפועל: מ־10 מיליון ב־1985, לכשני מיליון ב־2018.<sup>39</sup> זאת הייתה התפתחות דרמטית שמנעה בזבז משאבים יקרים, ואפשר למשק לצמוח.

בפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" זומנו כ־250 אלף אנשי מילואים, מתוכם אוגדת מילואים משוריית לגזרת הדרום, אשר שולבה באופן מלא בתמרון הקרקעי בעזה, ועוד כוחות רבים ליו"ש ולגבול הצפון. חלק גדול מכוחות המילואים גויסו לתקופות העולות בהרבה על האמור בחוק במילואים, לארבעה חודשים ויותר. בדצמבר 2023 הכריזו שר הביטחון ושר האוצר על תכנית סיוע למשרתי המילואים הכוללת תגמולים ומענקים, מענה לעצמאים ומעסיקים, מעטפת משפחתית וכלכלית ומעטפת משלימה, בעלות כוללת של 9 מיליארד ₪. התוכנית עוגנה בהחלטת ממשלה ב־7.1.24.<sup>40</sup>

לגיוס מילואים מאסיבי לתקופה כה ארוכה יש השלכות כלכליות מרחיקות לכת, ובראשן אובדן תוצר מידי ואף פגיעה בצמיחה העתידית, פגיעה בעסקים קטנים, בריחת משקיעים וכדומה. להערכת בנק ישראל העלות השבועית של היעדרות חיילי מילואים מעבודתם בגין המלחמה הגיעה בנובמבר 2023 לחצי מיליארד ₪ לשבוע.<sup>41</sup> מעבר לכך לגיוס מילואים יש כמובן עלות תקציבית כבדה: האוצר מעריך שעלות תשלום תגמול מילואים ל־100,000 חיילי מילואים מגיעה ל־70 מיליון ₪ ליום,<sup>42</sup> ובתוספת עלויות קיום הסכום מגיע ל־100 מיליון ₪ ליום.<sup>43</sup> מכאן שסך עלות המילואים בשנת 23 הסתכמה ביותר מ־10 מיליארד ₪.<sup>44</sup>

חשוב לציין שהן היקף כוחות המילואים שגויסו למלחמת חרבות ברזל והן אורך השירות הרצוי היו חסרי תקדים, בוודאי מאז מלחמת יום הכיפורים. מעבר לעלויות המשקיות והתקציביות שפורטו, עומס השירות על מאות אלפי המילואימניקים בגילאי 21 - 50 (ואף מבוגרים יותר) גובה

39 אופיר קבילו, "כשירות מערך המילואים בצה"ל - הפרדיגמה ושרה", מערכות, חברה צבא וביטחון, גיליון 4, 2022.

40 החלטת ממשלה 1226 מיום 7.1.24.

41 בנק ישראל, "ניחוח מיוחד של חטיבת המחקר בבנק ישראל: העלות הכלכלית של היעדרויות מהעבודה במהלך מלחמת חרבות ברזל", הודעה לעיתונות, 9 בנובמבר 2023.

42 עלות יום מילואים עולה בין 310 ש"ח ל־1,600 ₪. ראה אתר הביטוח הלאומי, קצבאות והטבות, מילואים, תגמול.

43 אדריאן פילוט, הפיל שבחדר: כיצד יתמודדו באוצר ובצה"ל עם עלויות העתק של המילואים כלכליסט, 22.12.23.

44 לשם השוואה, עלות תגמול מילואים בשנת 2022 הסתכמה ב־1.7 מיליארד ש"ח בלבד - ראה אתר מפתח תקציב.

גם מחירים משפחתיים, אישיים, בריאותיים וחברתיים ככדים, אשר קשה לאמוד בשלב זה. אין ספק כי בהסתכלות קדימה, יש להיזהר מאוד מהכבדה נוספת בנטל שירות המילואים (על אף זמינותם המידית לכאורה), ולהעדיף ככל שניתן הבאת כוח האדם הנוחץ ממקורות אחרים. בהקשר זה נציין את המאמר המקיף של אריאל היימן,<sup>45</sup> בו פירט את האתגרים שמציב המשך הלחימה על שירות המילואים, וטוען שיש להישען יותר על הארכת שירות החובה, כמו גם על הקמת מסגרות מילואים לוחמות חדשות, על בסיס החזרה לשירות של חיילים בעלי פטור משירות, בגילאים 22 עד 45. כמו כן, היימן מתריע שהישענות יתר על מערך המילואים עלולה לפגוע במוטיבציה של אנשיו, להביאו אל מעבר ליכולותיו ולפגוע באחוזי המתגייסים בהמשך.

אולם, המגמה המסתמנת הנה הפוכה: בפברואר 2024 פורסם תזכיר חוק שירות המילואים<sup>46</sup>, על פיו תתאפשר קריאתם של אנשי המילואים לפרקי זמן ממושכים יותר, כמו כן להעלאה משמעותית של גיל הפטור ממילואים. שוב, צעד זה טומן בחובו סיכונים רבים, לרבות הקצנה באי השוויון בנשיאה בנטל השירות, כמו עם ההצעה לתיקון חוק שירות ביטחון אשר מאריך את שירות החובה (שני התיקונים מהווים בעצם חבילה אחת). אם בכלל, יש אם כן לבצע את השינוי באופן זמני על בסיס של הוראת שעה ולא תיקון חוק, תוך הדגשת הזמניות של המהלך.

אם השינוי המוצע להארכת שירות המילואים ייצא לפועל, אנו מעריכים את עלותו ב־2 מיליארד ₪ לשנה, בתקווה שזו תלך ותקטן עם הקמת הכוחות הסדירים במקום המילואים.

45 אריאל היימן, "מערך המילואים במלחמה ה־7 באוקטובר: אתגרים להמשך הלחימה", INSS, פרסום מיוחד, 26 בדצמבר 2023.

46 תזכיר חוק שירות המילואים מחאריך 8.2.2024

## 6. נושאים נוספים

### ■ מוכנות, מלאי התחמושת והחלפים

המוכנות מתייחסת לכשירות הכוחות הלוחמים ולזמינותם בעת הצורך, ומקודמת בעיקר ע"י אימונים, והכנה ונגישות של ציוד לחימה ומלאים מספיקים, להפעלתו בכל עת. מכאן שבחשוב התקציבים שידרשו לשיפור המוכנות נלקחו בחשבון הרחבת האימונים (לרבות לסד"כ הנוסף) והגדלת מלאים. מפאת רגישות הנתונים לא נפרט אותם כאן, אלא נציג רק את סה"כ התקציב התוספתי שיידרש.

### ■ שיקום נכים, משפחות שכולות והנצחה

תקציב אגפי שיקום נכים, משפחות שכולות והנצחה במשרד הביטחון גדל בשיעור ניכר על פני העשורים האחרונים, מ־2.3 מיליארד ש"ח ב־1994 ל־4.8 מיליארד ש"ח ב־2014 ול־5.4 מיליארד בשנת 2020 (במחירים שוטפים). משנת 2021 התקציב גדל עוד בעקבות הרפורמה "נפש אחת", וגם ללא המלחמה היה צפוי לגדול עוד כדי לתת מענה לדרישות הגוברות בפרט בתחום הפוסט־טראומה.

מפרוץ המלחמה ועד ל־1.2.24 נפצעו מעל 4,600 חיילים, כאשר בכל יום לחימה בעצימות גבוהה נוספו 60 פצועים חדשים בממוצע, 20% מהם מפגיעה נפשית ופוסט טראומה. ב־2023 תקציב אגף השיקום הסתכם ב־5.5 מיליארד שקל, אך תקציב 2024 טרם סוכם, כשעל הפרק בקשה להגדלת התקציב ב־2.0-1.5 מיליארד ש"ח: בעוד שבשנה ממוצעת מקבל אגף השיקום כ־5,000 בקשות חדשות להכרה בנכויות, ב־2024 מספר הבקשות צפוי להגיע ל־20 אלף.

אולם, מצוקת כוח האדם הן באגף השיקום עצמו והן בצוותים טיפוליים לא יאפשרו לתת מענה לכל הפונים, ועל כן הנחנו שבשנת 2024 תגדל ההוצאה בלא יותר מ־1.6 מיליארד ש"ח, אך בשנים לאחר מכם ההוצאה תגיע ל־2.7 מיליארד ש"ח לשנה (כולל ההוצאה למשפחות שכולות והנצחת החייל). יחד עם זאת, לאור הימשכות הלחימה קיימת אי ודאות גדולה לגבי היקף הנפגעים שעוליים עוד להתווסף, ועל כן גם לגבי היקף התקציב הדרוש בשנים הקרובות.



## 7. סיכום תקציבי בגישת "bottom up"

סקרנו לעיל את הכשלים שהתגלו בעקבות המלחמה, את המענים המסתמנים להם (העולים מהתייעצויות שקיימנו עם גורמים מקצועיים בכירים רבים), ואת התקציבים התוספתיים הנדרשים למימוש מענים אלה. יש לחזור ולהדגיש שאלה הנם בגדר מענים טנטטיביים בלבד, אשר ייבחנו מחדש בעת שיגובש התר"ש הבא, בתקווה שזה יעשה בהשתתפותה של ועדה ציבורית לתקציב הביטחון. יחד עם זאת, ההערכות התקציביות המובאות בלוח 4 מספקות קנה מידה ראשוני למתווה תקציבי המבוסס על גישת "מלמטה למעלה", אשר תעומת בהמשך עם הגישה "top down"<sup>47</sup>.

### לוח 4

#### סיכום תקציבים תוספתיים ע"פ סוג המענים – מיליארדי ₪

נושא	2024	2025	2026	2027 ואילך
כוח אדם	0.8	3.0	3.0	2.5
פלטפורמות ואמצעי לחימה	6.4	9.4	8.1	7.5
חימושים ומלאים	8.7	9.8	8.0	6.8
תשתיות הגנה ופרימטר	0.6	1.5	1.5	0.9
שיקום, משפחות והנצחה	1.6	2.2	2.7	2.7
מע"מ על רכישות חו"ל נוספות	2.0	2.6	2.1	1.9
סה"כ	20.0	28.5	25.4	22.3

לוח 5 מציג את המתווה לתקציב הביטחון המסתמן לשנים הקרובות, המורכב משלושה חלקים: הראשון הנו המתווה התקציבי שסוכם בין משרד הביטחון לאוצר ביוני 2023, החלק השני מורכב מעלויות הלחימה החזויות, ולבסוף מתווספים התקציבים הנדרשים למימוש המענים לצרכים החדשים שהתגלו בעקבות המלחמה.

**לוח 5**  
**מתווה לתקציב הביטחון - 2023 - 2024**

שנה	2023	2024	2025	2026	2027 - 2030
מתווה תקציבי שסוכם ביוני 2023	62.2	64.0	65.9	67.1	68.5
סיוע ביטחוני מארה"ב מערב המלחמה	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5
סה"כ תקציב ברוטו - מתווה 2023	81.7	83.5	85.4	86.6	88.0
עלויות לחימה חזויות <sup>48</sup>	17.0	67.0	5.0		
מענים בעקבות המלחמה הערכות ראשוניות "מלמטה-למעלה"		20.0	28.5	25.4	22.2
סה"כ	98.7	170.5	118.9	112.0	110.2

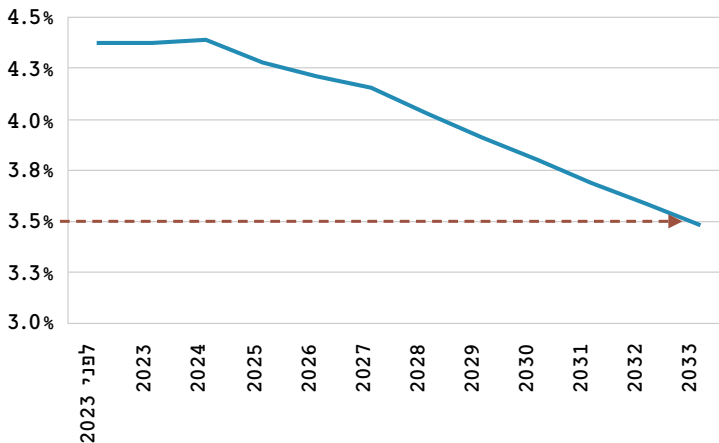
על מנת להבין את המשמעות הכלל-משקית של סכומים אלה, יש להציג אותם כאחוזים מהתמ"ג (חשוב לציין שכאן מדובר בתקציב הביטחון בלבד, ולא בסך ההוצאה הלאומית על ביטחון, שבחישובו נעשים התאמות מסויימות וכוללים בו גם את התקציבים של גופי ביטחון נוספים, המהווים כ־1

48 לפי הנחונים שהובאו בפנינו, משרד האוצר מכיר בתחזית כוללת של עלויות לחימה של 89 מיליארד ש"ח. נתון זה נכלל בטבלה. עלויות הלחימה שמוערכות ע"י משרד הביטחון גבוהות יותר ומסתכמות 125 מיליארד ש"ח.

אחוז תוצר). לצורך החישוב הסתמכנו על תחזיות עדכניות של שיעור צמיחת התמ"ג – 1.8% ב־2024 ו־5% ב־2025; לגבי 2026 ואילך הנחנו כהנחת מחדל שהתוצר יצמח ב־3% לשנה.

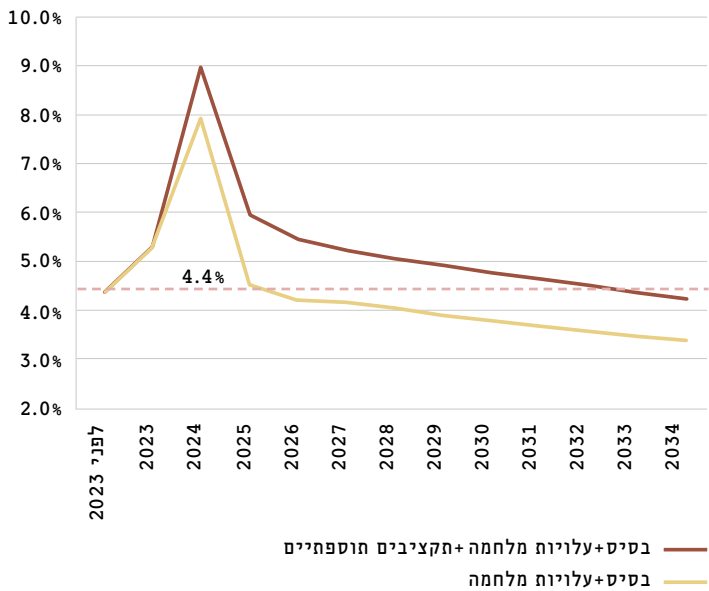
כנקודת מוצא לבחינת הנטל הביטחוני על המשק, נתבונן על חלקו של תקציב הביטחון בתמ"ג שהיה מתקבל במצב ההיפותטי שלא הייתה מתרחשת מלחמה, והסיכום התקציבי ערב המלחמה היה נשאר בתוקף משך עשור. כפי שמראה איור 1, במקרה זה משקלו של תקציב הביטחון בתמ"ג היה יורד באחוז תוצר, מ־4.4% ב־2023 (ערב המלחמה) ל־3.4% כעבור עשר שנים,<sup>49</sup> קרי, היו משתחררים 25 מיליארד שו. זה סכום משמעותי מאוד, אשר היה יכול לתרום רבות לתקציבים של השירותים האזרחיים. המתווה ההיפותטי השני מוסיף לקודם את עלויות המלחמה ב־2023–25, המקפיצות את חלקו של תקציב הביטחון בתוצר בשנים אלו, אך החל מ־2026 המתווה היה חוזר לתלם. המתווה השלישי כולל את התקציבים התוספתיים שחושבו דלעיל – במקרה זה חלקו של תקציב הביטחון בתוצר חוזר לרמה של ערב המלחמה רק כעבור עשור, בשנת 2033. על המשמעויות של מתווה כזה נעמוד בפרק הבא.

**איור 1**  
**תקציב הביטחון כ־% תמ"ג אם לא הייתה מלחמה ע"פ הסיכום מיוני 2023**



49 יש לשים לב שכול החישובים מבוססים על גדלים ריאליים (במחירי 2023), כך שנומינלית תקציב הביטחון היה גדל גם לפי מחווה בסיס זה.

**איור 2**  
**תקציב הביטחון כ- % מהתמ"ג**  
**סיכום יוני 2023, עלויות מלחמה, ותקציבים חוספתיים**



## 8. מהרצוי (האמנם?) למצוי - בחינה top-down של מתווה תקציב הביטחון

בשנת 2007 ועדת ברודט ישבה בדיונים אינטנסיביים כשישה חודשים, במהלכם בכירים בצה"ל הציגו בפירוט רב את הצרכים להצטיידות ובניית הכוח, אשר היו אמורים לתת מנעה לכשלים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה. מענים אלה תומחרו ע"י הצבא, והסיכום שהוצג היכה את חברי הוועדה בהלם - היה מדובר בסכום תוספתי עתק של כ־150 מיליארד ש"ח (על פני כעשור), סכום שחרג בעליל מהיכולת של המשק לשאת בו. על כן הוועדה נאלצה לנקוט בגישה top-down, קרי, להתחיל מבחינה משקית כוללת, ולגזור ממנה את מגבלת התקציב הרב־שנתית שבמסגרתה מערכת הביטחון תצטרך לפעול, על פי סדרי העדיפויות שזו תקבע. אחד מאבני היסוד של גישה זאת הייתה שתקציב הביטחון אכן יגדל לאורך זמן, אך בשיעור נמוך משיעור הצמיחה של המשק (הוועדה קבעה כלל ברור לגבי שיעור זה), כך שחלקו בתוצר יקטן. ע"כ ישתחררו בהדרגה מקורות שאפשר יהיה להפנות לצרכים הדחופים האחרים, בפרט לתקציבי השירותים החברתיים, אשר סבלו לאורך זמן מתת־תקצוב.

כעת, 17 שנים לאחר מכן, אנחנו נמצאים במצב דומה, אלא שמלחמת חרבות ברזל הינה לצערנו קשה הרבה יותר לעומת מלחמת לבנון השנייה, והעלויות שכבר הוטלו בשל הלחימה גבוהות לאין שיעור, וצפויות להגיע לסכום כולל של כ־90 מיליארד ₪ (על פי תחזית האוצר, וזאת בעוד שמשד הביטחון צופה לסכום כולל של 125 מיליארד ₪). עמידה בעלויות אלו כבר גרמו לחלקו של תקציב הביטחון בתוצר לנסוק ל־5.3% ב־2023 ולצפי של 8.0% ב־2024. כפי שאיור 2 מראה, התוספות התקציביות הנגזרות מהמענים של כוח אדם, הצטיידות, תשתיות וכדומה שנדרשים בעקבות המלחמה, מביאות לתוואי שמעלה את חלקו של תקציב הביטחון בתוצר ל־9% ב־2024, ושיעור זה חוזר לרמתו ערב המלחמה רק כעבור עשור, ב־2033.<sup>50</sup>

כפי שכבר נאמר, מדינת ישראל סובלת זה זמן רב מתת־תקצוב של השירותים החברתיים העיקריים - בריאות, רווחה, תחבורה, הכשרה מקצועית, וכדומה, תת־תקצוב שפוגע ברמת השירותים האלה, ובו בזמן משליך על יוקר המחייה, שכן משקי הבית נאלצים לפצות על החוסרים מכיסם.

50 שוב, הכול תחת ההנחות שהנחנו על התנהלות המלחמה, בפרט ההנחה שלא תהיה מלחמה כוללת בצפון. סטייה מהנחות אלו עלולה לשנות דרמטית את המתווה.

על מנת לשנות זאת אין מנוס מלהעלות בהדרגה את חלקה של ההוצאה האזרחית בתוצר עד לכשלוש נקודות האחוז (ראה טרכטנברג ופופליקר, 2021). זו משימה מאתגרת מאוד כשבו זמנית יש לשמור על משמעות פסקלית, ולא להסתמך רק על גידול בהכנסות ממיסוי, שכן הדבר עלול לפגוע בתחרויות של המשק ועל כן בצמיחה. אחת הדרכים המעטות שמאפשרות פינוי משאבים משמעותיים לטובת השירותים החברתיים הנה להקטין בהדרגה את חלקה של ההוצאה הביטחונית בתוצר, מבלי לצמצם את התקציבים הריאליים המוקדשים לביטחון, ואף תוך כדי הגדלתם (אך כאמור בפחות משיעור הצמיחה של התוצר). אמנם יתכנו כעקרון מקורות תקציביים אחרים (כגון התייעלות המנגנון הממשלתי, או קיצוץ בתקציבים שנובעים בעיקר משיקולים לא ענייניים), אך הניסיון מלמד שאלה לא מניבים סכומים משמעותיים, או שאין להם התכונות פוליטיות. בסופו של יום הקטנה הדרגתית של חלקו של תקציב הביטחון בתוצר הוא המקור המרכזי שיכול לעשות הבדל משמעותי, מלבד הגדלת הכנסות המדינה ממסים.

אם חלקו של תקציב הביטחון בתוצר יקבע על פי התוואי העליון המוצג באיור 2, קרי, יחזור לרמתו מלפני המלחמה רק בעוד כעשור (ל-4.4% ב־2033), כי אז המשמעות היא דחייה גדולה בתהליך התיקון התקציבי הנדרש לטובת שירותים חברתיים. ההשלכות על המשק והחברה בישראל הינן חמורות ביותר – ראוי להזכיר בהקשר זה שב־2011 פרצה מחאה חברתית המונית, על רקע יוקר המחייה הגואה, והעדר מענה מדינתי לצרכי המשפחות בתחומים בסיסיים כמו דיור, חינוך, ותחבורה. אמנם הייתה התקדמות מסוימת מאז, אך שוב, ללא שינוי מרחיק לכת בתקציב המדינה אי אפשר יהיה לתת מענים אמיתיים.

נאמר כבר שהביטחון הלאומי תלוי לא רק בעוצמה הצבאית כשלעצמה, אלא גם בעוצמה המדינית ובעוצמה הפנימית. הקצאת משאבים רבים לפן הצבאי על חשבון כל היתר, יפגע בוודאות בחוסן החברתי והמשקי, והדבר יחזור ויפגע גם בפן הצבאי. מלחמת חרבות ברזל צריכה להיות צלול השכמה לא רק אל מול אזורי עיוורון בתפיסה הביטחונית, אלא גם אל מול מכלול בעיות היסוד שזנחו לאורך שנים בתחומי החברה, הכלכלה, והמשטר הפוליטי. לאור העובדה שאנו ניצבים כיום בפני החלטות מרחיקות לכת בתחום הביטחוני ונגזרותיו התקציביות, יש כבר עכשיו לגדר את מתווה ההוצאה הביטחונית, כך שיאפשר להתמודד עם מכלול האתגרים. מעל לכול אלה מרחף התקדים של העשור האבוד אחרי מלחמת יום הכיפורים – אסור לנו לחזור על טעות היסטורית שכזאת!

נשאלת השאלה, אם כך למה ערכנו כאן חישוב מלמטה – למעלה, הכרוך בפירוט המענים המתבקשים לצרכים החדשים שהתגלו בעקבות המלחמה. הסיבה פשוטה: ללא חישוב זה, אין בכלל קנה מידה לסך המשאבים הדרושים על פי בחינה ראשונית של צרכים מול כשלים וחוסרים שהמלחמה חשפה.

תהליך גיבוש מתווה תקציבי כמעט תמיד דורש עימות בין שתי הגישות - צרכים מחד, מגבלות מאקרו מאידך.

מכאן שאנו מציעים שתקבע כמטרת-על שחלקו של תקציב הביטחון בתוצר ירד בהדרגה החל מ־2025, ויחזור לתוואי של ערב המלחמה כבר ב־2029, כלומר, בעוד חמש שנים, ולא עשר כפי שהוצג באיור 2. בהקשר זה חשוב לציין שלאחר הגעה ליעד הראשוני ב־2029, אסור שתקציב הביטחון "יוצמד" במלואו לתמ"ג, כך שחלקו בו יישאר קבוע לאורך זמן<sup>51</sup> - הרי אין קשר לוגי ישיר בין השתנות צרכי הביטחון על פני זמן, לבין שיעור הצמיחה של התמ"ג.<sup>52</sup> יש כאמור מקום לגידול בגודלו האבסולוטי של תקציב הביטחון, בין אם בשל התייקרות תשומות או פיתוחים טכנולוגיים יקרים, ובין אם בשל מרוץ חימוש מול אויבינו. אולם, וכפי שקבעה ועדת ברודט, יש להקפיד ששיעור הגידול יהיה נמוך משיעור הצמיחה במשק, ובכך לשמור על האיזון בין צרכי הביטחון לבין צרכי החברה והכלכלה.

לוח 6 מציג את החישובים המותאמים למטרה זאת - התוספות התקציביות שחושבו על פי הגישה bottom-up נשארות בעינם עבור 2025-26, מתוך הכרה שהן הכרחיות בטווח הזה. לאחר מכן אנו מפחיתים אותן בקצב של כ־5% לשנה, כך שיתכנסו לסכום שמביא את חלקו של תקציב הביטחון בתוצר ל־4.4% ב־2029. איור 3 מציג מתווה זה לעומת מתווה bottom-up, אשר כזכור מתכנס ל־4.4% רק ב־2033. הפער של חצי נקודת אחוז תוצר ב־2029 נראה על פניו קטן, אבל המשמעות התקציבית שלו הנה יותר מ־11 מיליארד ₪ (במחירים של היום)!

51 יש תקציבים שאמורים לגדול למשל כפונקציה של גידול האוכלוסייה, כגון חינוך ובריאות, אך מלבד אלה אין שום תקציב ממשלתי, בטח לא ביטחון, שמוצדק עניינית להצמידו מלואו לתוצר.

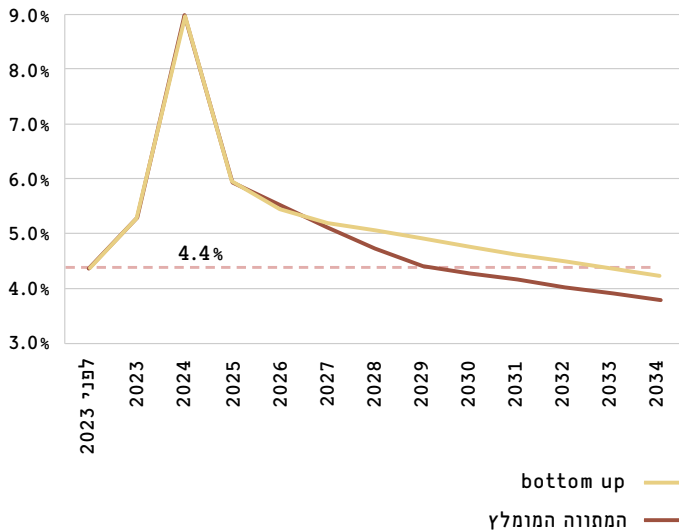
52 כיום מופעל לחץ על מדינות נאט"ו (חוץ מארה"ב) להגדיל את תקציב הביטחון לפחות ל־2% תוצר, גרמניה למשל כבר התחייבה לעשות זאת, ולאחרונה ממש גם דנמרק. במקרה זה לא מדובר על "הצמדה" אלא על דרך להבטיח את מחויבותה של מדינה לתרום מינימום סביר למאמץ הקולקטיבי, וזאת לאחר שנים של השקעת חסר בביטחון.

**לוח 6**  
**המתווה המומלץ לתקציב הביטחון - 2029 - 2024**

1	שנה	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2	תקציב ברוטו, מתווה 2023	81.7	83.5	85.4	86.6	88.0	88.0	88.0
3	עלויות לחימה חזויות	17.0	67.0	5.0				
4	תוספת bottom-up		20.0	28.5	25.4	22.2	22.2	22.2
5	סה"כ	98.7	170.5	118.9	112.0	110.2	110.2	110.2
6	תוספות - מתווה מומלץ		20.0	28.5	26.9	20.4	15.5	10.9
7	סה"כ - מומלץ	98.7	170.5	118.9	113.5	108.4	103.5	98.9
8	תמ"ג חזוי	1,868	1,902	1,997	2,057	2,118	2,182	2,247
9	שיעור תקציב הביטחון בתמ"ג הישור bottom-up	5.3%	9.0%	6.0%	5.4%	5.2%	5.1%	4.9%
10	שיעור תקציב הביטחון בתמ"ג מתווה מומלץ	5.3%	9.0%	6.0%	5.5%	5.1%	4.7%	4.4%



### איור 3 המתווה המומלץ לעומת המתווה "מלמעלה-למטה"



#### ■ סך המשאבים התוספתיים ל-2024-2034, והמקורות להם

סכימה של סך התוספות התקציביות המוצעות במתווה "top-down" מגיעה ל-165.8 מיליארד ₪ על פני 10 שנים (במחירים של היום), ובממוצע 16 מיליארד ₪ לשנה. זהו סכום עצום, שאי אפשר היה לעלות על הדעת שתידרש לביטחון בשום נקודת זמן לפני המלחמה. צריך לחזור ולהדגיש: המצב הביטחוני של ישראל כבר בנקודת הזמן הזאת טוב בהרבה ממה שהיה ב־6/10/23, שכן כוחו הצבאי של החמאס חוסל ברובו, והסיכוי שישתקם בעתיד הנראה לעין הינו אפסי. כמו כן, גם בגבול הצפון מצבנו טוב יותר, שכן כוח רדואן הורחק ברובו מהיכן שהיה בסמוך ממש לגבול, צה"ל פגע במספר מטרות חשובות של הארגון, וגורם ההפתעה נעלם. ביו"ש כוחות הביטחון פגעו קשות בחוליות החמאס, ואוחזות בצורה הרבה יותר הדוקה במקדים מועדים לפורענות שם. כל אלה לא פותרים אותנו מלהשקיע באותם תחומים בהם התגלו חולשות משמעותיות, בפרט בפריסת כוחות הגנה, בהצטיידות ברק"מ מתקדם, בחימושים, וכדומה. אולם, אין כיום בסיס לצפות למתווה

להוצאה הביטחונית בשיעורים גבוהים מאלה שהוצעו כאן, אשר יעמיד בסכנה את החוסן החברתי והכלכלי של ישראל על פני עשור.

מכאן שההמלצה היא שעד לתר"ש ובתכנון שיוביל אליו, יש לקחת את שורה 7 בלוח 6 כמגבלת תקציב אבסולוטית לתקציב הביטחון בכל שנה ושנה, כולל הכול, ועל כן התוספות התקציביות מעבר למה שסוכם ביוני 2023 צריכות להתכנס לסכומים בשורה 6. באשר הקצאת התקציב התוספתי על פני שימושים שונים, קרי, התייעדוף הפנימי, הדבר כמובן הנו בסמכותו של צה"ל,<sup>53</sup> אך כאמור חשוב שוועדה ציבורית תיטול חלק בתכנון.

על מנת לעמוד במגבלת התקציב הרב־שנתית, צריך לחזור למה שצינינו בפרק 2: לעולם אי אפשר יהיה לתת מענה לכול צרכי הביטחון בהתבסס רק על תוספת תקציבית לצה"ל וליתר גופי הביטחון – מעבר לאלה, יש לנקוט בצעדים מדיניים ובשיתופי פעולה בינלאומיים שיקלו על הצרכים הצבאיים עצמם. בפרספקטיבה היסטורית אין ספק כי השלום עם מצרים ועם ירדן תרמו תרומה אדירה לביטחון, תוך חיסכון עצום במשאבים.

מבחינת תוספת משאבים, המקור המתבקש מלבד תקציב המדינה הנו התייעלות פנימית בצה"ל ובמשרד הביטחון. אכן, פעילות התייעלות מסוימת מתבצעת מעת לעת, החל ממתווה ברודט, תר"ש גדעון, וגם מאז. העמידה ביעדי התייעלות אמורה להיות מוצגת מדי שנה במסגרת ועדת היגוי משותפת למשרד הביטחון, משרד האוצר והמל"ל. אולם, לצד הישגים לא מבוטלים כגון בהעמקת מרכזים, שיטות רכש מתקדמות, והתייעלות אנרגטית, ישנם עדיין תחומים רבים בהם ניסיונות התייעלות לא עלו יפה.<sup>54</sup> אנו סבורים שניתן לכסות את הפער בין שורה 4 לשורה 6 בלוח 6 (קרי, ההפרש בין התקציבים התוספתיים bottom-up לבין המגבלה top-down) על ידי תיעדופים ותוכנית התייעלות מקיפה, אך על מנת שהדבר יתבצע יהיה צורך במאמץ גדול של כלל הגורמים, עם גיבוי מלא של הדרג המדיני.

53 כפי שכבר ציינו, יש חילוקי דעות באשר לצורך ברכש של רק"מ מתקדם לכלל יחידות המילואים – זה אם כן תחום בו יתכן כי ניתן לצמצם עלויות משמעותיות.

54 במסגרת המתווה התקציבי הנוכחי הוגדר יעד של 10 מיליארד ₪ לשנים 2021–2025, אם כי לא ברור כמה הספיקה המערכת לקדמו עד לפרוץ המלחמה.

## 9. הערות לסיכום

תקציב הביטחון היה ונותר גורם דומיננטי בכלכלת מדינת ישראל, בשל משקלו הגדול בתקציב המדינה ובתוצר הלאומי. הנסיקה בו כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל גובה כבר מחיר כלכלי כבד, אך אם המדינה תשכיל להחזיר את ההוצאה הביטחונית לממדים סבירים תוך שנים לא רבות, כי אז אפשר יהיה לצלוח את הפרק הכאוב הזה ללא נזק משמעותי ארוך טווח. אולם, הסכנה של "סינדרום מלחמת יום הכיפורים" מרחפת גם הפעם, קרי, הנטייה לנסות לחפות ולכפר על הכשלים הקשים שהתגלו ב־7/10, ע"י גידול מאסיבי במשאבים המוקדשים לביטחון, לעתים תוך מתן מענה לאיומי העבר ולא העתיד, וחמור מזה, תוך התעלמות מדרכי הפעולה המדיניות לשיפור הביטחון הלאומי.

קשה עד מאוד לגבש מתווה לתקציב הביטחון לעשור קדימה בניסיונות הנוכחיות, כשהמלחמה עדיין נמשכת, ואי ודאות גדולה עופפת את החזית הצפונית. אבל אין להימנע זאת, שכן כבר עכשיו אמורות להתקבל החלטות שישפיעו על ההוצאה הביטחונית בטווח הבינוני-ארוך. ניתוח ראשוני של הצרכים שכבר התגלו בעקבות המלחמה ושל המענים האפשריים להם, מראה כי לא יהיה מנוס מהגדלה משמעותית של תקציב הביטחון לאורך זמן, גם לאחר שנשלם על הוצאות הלחימה. אלא שהעיקרון שצריך להנחות את גיבוש המתווה הוא שהגידול יהיה קטן יותר משיעור הצמיחה של המשק, כך שמשקלה של ההוצאה הביטחונית בתמ"ג ילך ויפחת. בפרט, אנו סבורים שמשקל זה צריך להתכנס בחזרה לרמתו ערב המלחמה תוך חמש שנים, קרי, בשנת 2029.

צריך לחזור ולהדגיש שמדינת ישראל סובלת זה מכבר מהשקעה חסרה בשירותים ציבוריים מרכזיים כמו בריאות, חינוך, תחבורה, ורווחה, ושפערים אלה משליכים גם על הביטחון הלאומי שכן פוגעים בפוטנציאל הצמיחה של משק ובחוסן החברתי. הגדלה משמעותית של תקציבים חברתיים אלה תתאפשר רק אם ההוצאה הביטחונית תפנה להם מקום במובן של נתחי תוצר - אבסולוטית תקציב הביטחון יגדל בכל מקרה.

לבסוף, אנו סבורים שיש להיעזר בוועדה ציבורית הן לקביעת הקף התקציב במסגרת של תכנית רב שנתית, והן לבקרה על ביצועו לאורך זמן, שכן חשוב ביותר שמגוון שיקולים מגורמים מקצועיים ולא אינטרסנטיים יבואו לידי ביטוי בתחום קריטי זה. המפתח לכך מצוי בהרכב של ועדה כזאת, שאמור לשקף מנעד רחב של שיקולים ויכולות מקצועיות, ולא להיות מושפע משיקולים פוליטיים. אחרת מוטב שלא תקום.

אמרה ידועה אומרת כך: "ההיסטוריה חוזרת על עצמה פעמיים, פעם כטרגדיה ופעם כפארסה".<sup>55</sup> לצערנו הרב המחדל של יום הכיפורים חזר על עצמו בטרגדיה של ה־7/10. אסור שניסיון למנוע הישענותו יעשה כך שיפגע בעתידה של החברה והכלכלה בישראל, ועל כן גם בביטחון - בסופו של יום לא בשל מחסור בתקציבים קרתה הטרגדיה, אלא בשל כשלים אנושיים שתקציב גדול ככל שיהיה לא ימנע.

# נספח 1

## לקחי מלחמת יום הכיפורים וה"עשור האבוד"

50 שנה אחרי שישראל הופתעה במתקפה על ידי צבאות מדינות ערב, ישראל הופתעה בשנית במתקפת טרור על ידי ארגון החמאס. כתוצאה מהפתעה זו עולים קולות להגדיל דרמטית את תקציב הביטחון, להגדיל את הצבא, לעומת התפיסה שהייתה רווחת לאחרונה של "צבא קטן וחכם". גורם ההפתעה המשותף בשני המקרים, סמיכות התאריכים והקריאות כעת מפי גורמים שונים במערכת הפוליטית, הצבאית והתקשורתית להגדלה מאסיבית של הצבא ושל תקציב הביטחון, מעלה ברבים את ההשוואה בין מלחמת יום הכיפורים לבין מלחמת חרבות ברזל. לאור זאת, יש לבחון את ההשלכות בניהול תקציב המדינה ותקציב הביטחון לאחר מלחמת יום הכיפורים על מנת להימנע משגיאות וטעויות דומות.

העשור האבוד הינה התקופה שהחלה לאחר מלחמת יום הכיפורים ועד אמצע שנות ה־80, במהלך תקופה זו ישראל חוותה תקופה של דעיכה כלכלית שגרמה, בין היתר, להאטת הצמיחה הכלכלית ואינפלציה גבוהה. בשנים 1950–1972 צמח התוצר בשיעור שנתי ממוצע של כ־10%, ואילו בעשור שאחרי מלחמת יום הכיפורים, צמח ב־4–3% בשנה בלבד.<sup>56</sup> שיעור האינפלציה השנתי הממוצע בתחילת שנות ה־70 טרום מלחמת יום הכיפורים היה כ־14%, והוא טיפס במדרגות לשיא של כמעט 400 אחוזים בין אמצע שנת 1983 לאמצע שנת 1985.<sup>57</sup>

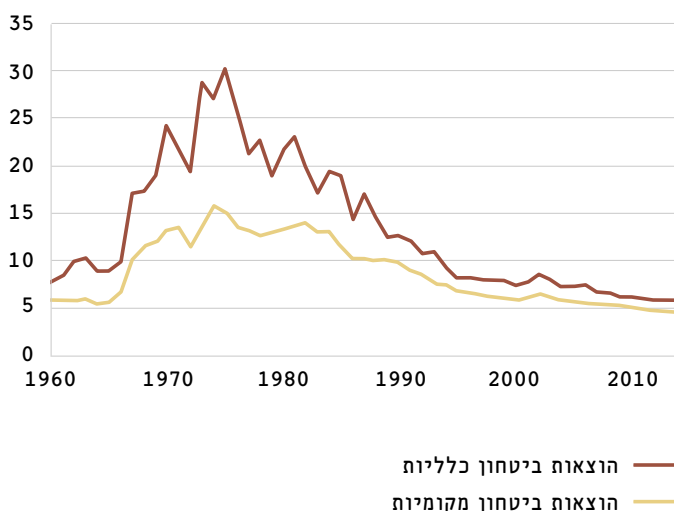
העשור האבוד הוא גם תקופה של משבר פוליטי בישראל, שנבעו מהתנגשות בין הממשלה למחאות הציבור הרחב, המבקש לשנות את המערכת, ואכן בשנת 1977 התרחש "המהפך" ועליית הליכוד לשלטון לראשונה מקום המדינה. במהלך תקופה זו היה גידול חד בהוצאות הביטחון של ישראל – נתח תקציב הביטחון מהתוצר המקומי הגולמי, שעד מלחמת ששת הימים היה פחות

56 יעקב ליפשיץ, "האם היו למלחמת יום הכיפורים השפעות על הכלכלה בישראל?", האוניברסיטה הפתוחה, קריאת ישראליות, גיליון 4, יוני 2023, ישראל.

57 יעקב ליפשיץ, "האם היו למלחמת יום הכיפורים השפעות על הכלכלה בישראל?", האוניברסיטה הפתוחה, קריאת ישראליות, גיליון 4, יוני 2023, ישראל.

מ־10% ואחריה עלה לסביבות ה־20% זינוק בארבע השנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים לכ־30% וחזר לסביבות 20% רק לאחר 1977.<sup>59, 58</sup>

### תרשים נ-1 הוצאות הביטחון הכוללות והמקומיות בישראל, 1960-2014



במאמרו של אורי בר יוסף - השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל, בר יוסף כותב כי המלחמה ערערה את שלושת אדני היסוד של תפיסת הביטחון: ההרתעה לא הרתיעה, ההתרעה כשלה, וההכרעה, שהושגה בקושי רב, הייתה חלקית בלבד. המסקנה שעלתה מכך הייתה שאם ההרתעה לא פעלה כאשר עליונות צה"ל הייתה ברורה, אין סיבה להיסמך עליה לאחר מלחמה שסיפקה לצד הערבי הצלחות לא מבוטלות. מסקנה זו חוזקה בשני גורמים נוספים - האחד היה

58 אורי בר יוסף, "לעולם לא עוד" - השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל", האוניברסיטה הפתוחה, קריאות ישראליות, גיליון 4, יוני 2023, ישראל.

59 יוסי זעירא, כלכלת ישראל, הוצאת ידיעות אחרונות, 2018, ישראל.

ההפרדה שעשתה ועדת אגרנט בין אחריות הדרג הצבאי לזו של הדרג המדיני, והטלת האחריות למה שאירע על הדרג הצבאי. בכך נתנה הוועדה לצה"ל, לדעת בר יוסף, לגיטימציה לדרוש דרישות התעצמות חסרות תקדים.

הביטויים הבולטים לתהליך ההתעצמות הצבאי בתשע השנים שעד מלחמת לבנון הראשונה היו הגדלת מספר האוגדות משבע ל-12, מספר הטנקים מ-2,100 ל-3,600 ומספר הנגמ"שים והזחל"מים מ-3,450 ליותר מ-8,000. גם בחיל האוויר, שקלט את מטוסי ה-F15, F16, "כפיר", וכן מסוקי תקיפה מתקדמים ומערכות פיקוד, תקשורת, שליטה ומודיעין מתוחכמות<sup>60</sup>. בר יוסף כותב במאמרו: "האם הייתה הצדקה ממשית להשקעה הזו בביטחון? שאלה זו לא זכתה מעולם למענה מחקרי של ממש, אולם ברור למדי שנבעה מהמורשת הטראומטית של המלחמה הרבה יותר מהתעצמות ההשקעה על ישראל אחריה. במילים אחרות, לא הייתה לה הצדקה: האיומים בפועל לא התעצמו, ולו היה צה"ל מטפל נקודתית במקורות החולשה שלו ב-1973 במקום לאמץ תפיסת הפעלה חסרת רסן תקציבי, יכול היה לחסוך למדינת ישראל ולאזרחיה הרבה צרות כלכליות".

בנוסף להגדלה הדרמטית של תקציב הביטחון, מלחמת יום הכיפורים העמיקה גם את משבר האנרגיה של 1973 מה שגרם להאטה משמעותית בצמיחה ולהאצה של האינפלציה. לגבי האצת האינפלציה מציין יעקב ליפשיץ במאמרו "האם היו למלחמת יום הכיפורים השפעות על הכלכלה בישראל?" כי הייתה ההערכה כי האינפלציה בישראל היא תוצאה של התרחשויות בכלכלה העולמית, אך ככל שהתהליך נמשך וקצב עליית המחירים הואץ, כמלה ההכרה כי מדובר באינפלציה של ביקוש "תוצרת בית", פועל יוצא של גירעון הולך וגדל בתקציב המדינה ושל "חיים מעל האמצעים" של משקי הבית ושל המגזר הפרטי מול עוגה מצטמקת. ליפשיץ מציין כי הממסד הפוליטי לא הפנים בזמן את השינויים בתנאים החיצוניים (מיתון עולמי, משבר במחירים של חומרי גלם), האטת הגידול באוכלוסייה ובכוח העבודה. לכך נוספה חולשתה הפוליטית של הממשלה בראשות מפלגת העבודה, שהקשתה על נקיטת מדיניות מרסנת בלתי פופולרית.

אם נחזור כעת לימנו אנו, לדעתנו עלינו לקחת מלקחי מלחמת יום הכיפורים מספר לקחים:

1. הגדלה מידתית של תקציב הביטחון, וזאת לאחר ביצוע תחקירים מסודרים אודות הכשלים שהובילו למלחמת חרבות ברזל – יש להזהר מ"בניין כוח צבאי מתוך טראומה".

60 אורי בר יוסף, "לעולם לא עוד" – השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל", האוניברסיטה הפתוחה, קריאות ישראליות, גיליון 4, יוני 2023, ישראל.

2. מדיניות פיסקלית כלכלית אחראית בתקציבי הביטחון, ובעיקר בתקציבים האזרחיים. המשק הישראלי כיום הוא משק פתוח, לפיכך בניגוד לתקופת העשור האבוד, יש השפעה גדולה לחברות דירוג האשראי הבינלאומיות ולמשקיעים הזרים על המשק. התנהלות כלכלית אחראית עם דגש על גובה גירעון נמוך, תקציב מוטה צמיחה וחיזוק הביטחון, הינה המפתח ליציבות בעיני שני קבוצות השחקנים הללו.

3. להתכונן למלחמה הבאה ולא למלחמה שהייתה. וכדברי בר יוסף במאמרו "לעולם לא עוד" בעניין השלכות מלחמת יום כיפור: "לזכותם של גור וגזית ייאמר כי בדיעבד הודו בטעויותיהם. בשיחה עם גור לאחר ביקור סאדאת בירושלים אמר גזית כי ייתכן מאוד "שעקב הטראומה שעברה עלינו ביום הכיפורים קשה היה לנו להאמין שהמצרים [...] יכולים עכשיו להרשות לעצמם לבחור בדרך השלום". גור הסיק מכך ש"חשבון הנפש האמיתי, שאותו חייבים היינו לעשות - בהנחה שהניתוח שעשה האלוף גזית היה נכון - קשור לצדקת תביעתנו מהמדינה, מאז 1974, לחזק את צה"ל תוך השקעת תקציבי ענק והתחייבויות שונות כלפי ארה"ב [...] זאת, כאשר המצרים נטשו סופית את אופציית המלחמה ופנו אל דרך השלום". [3] כך, בכמה שורות שאיש אינו מכיר או זוכר, הודו גזית וגור בטעויות קונספטואליות בסיסיות של מערכת הביטחון, שעלו למדינת ישראל הון עתק וקירבו אותה אל אסון כלכלי".



## נספח 2

### פגישות העבודה עם מומחים בתחומי הביטחון והכלכלה

שם (לפי סדר הא-ב)	תפקיד
1. האלוף במיל' אמיר אשל	לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון, ראש אג"ת ומפקד חיל האוויר
2. ד"ר שמואל אברמזון	הכלכלן הראשי במשרד האוצר
3. מר עלי בינג	סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר
4. האלוף במיל' יצחק בריק	לשעבר נציב קבילות החיילים
5. ד"ר עדי ברנדר	ראש חטיבת המחקר בנק ישראל
6. מר קובי בר נתן	לשעבר הממונה על השכר במשרד האוצר
7. ד"ר תא"ל במיל' דני גולד	ראש מפא"ת במשרד הביטחון
8. האלוף במיל' עמוס גלעד	לשעבר ראש האגף הביטחוני-מדיני ומתאם הפעולות בשטחים
9. תא"ל במיל' איתן דהן	ראש אגף הביטחון במבקר המדינה ולשעבר מבקר מערכת הביטחון
10. רו"ח דקל כהן	חשב משרד הביטחון
11. תא"ל במיל' אריאל היימן	חוקר בכיר ב-INSS ולשעבר קצין מילואים ראשי
12. האלוף במיל' תמיר הימן	מנהל ה-INSS ולשעבר ראש אמ"ן ומפקד המכללות הצבאיות
13. האלוף אייל הראל	ראש אגף התכנון בצה"ל
14. האלוף במיל' דן הראל	לשעבר מנכ"ל משהב"ט, סגן הרמטכ"ל ומפקד פיקוד הדרום
15. ניצב בדימוס ותא"ל במיל' צבי טסלר	לשעבר ראש אגף תכנון וארגון במשטרת ישראל וראש מטה פיקוד העורף בצה"ל
16. האלוף במיל' עמוס ידלין	לשעבר ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) וראש אמ"ן
17. פרופ' אמיר ירון	נגיד בנק ישראל
18. תא"ל במיל' משה ליפל	סמנכ"ל כספים 'רפאל', לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל
19. ד"ר יעקב ליפשיץ	לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, והיועץ הכלכלי של מערכת הביטחון

לשעבר מ"מ ראש המל"ל	20. תא"ל במיל' יעקב נגל
לשעבר מפקד זרוע היבשה, אלוף פיקוד הצפון ואלוף פיקוד העורף	21. האלוף במיל' יואל סטריק
ראש מנהלת הטנקים לשעבר במשרד הביטחון.	22. תא"ל במיל' גיא פאגלין
ראש מערך הטייבר הלאומי	23. תא"ל במיל' גבי פורטנוי
סגנית נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, לשעבר נגידת בנק ישראל	24. פרופ' קרנית פלוג
היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון	25. ד"ר תא"ל גיל פנחס
החשב הכללי במשרד האוצר	26. רו"ח יהלי רוטנברג
ראש האגף הביטחוני מדיני במשרד הביטחון	27. תא"ל במיל' דרור שלום
חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), חבר כנסת לשעבר	28. מר עופר שלח

## נספח 3

# הועדות הציבוריות לקביעת תקציב הביטחון ואחריתו

### ועדת ברודט<sup>61</sup>

בעקבות מלחמת לבנון השנייה דרשה מערכת הביטחון תוספות תקציביות גבוהות מאוד, בין היתר על רקע תחושה של חוסר מוכנות למלחמה ותפקוד לקוי במהלכה, וזאת אחרי שנים של עימותים חוזרים ונשנים בין משרד הביטחון למשרד האוצר על התקציב, עד כי לא הייתה ביניהם "שפה משותפת" לדיון מושכל בסוגיות השונות. מעבר לכיסוי עלויות המלחמה בסך 8.2 מיליארד ₪ (בפריסה לשנים 08-2006), ראש הממשלה אהוד אולמרט החליט לאמץ את המלצת המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ, ולהקים ועדה ציבורית שתבחן את תקציב הביטחון בכללותו, ותציע מתווה תקציבי עתידי. הוועדה בראשותו של דוד ברודט מונתה בנובמבר 2006, והגישה את המלצותיה שישה חודשים לאחר מכן. צה"ל הציג בפני הוועדה דרישות תקציביות אשר חושבו "מלמעלה למטה" שהסתכמו ב־138 מיליארד ₪ לעשור, בנוסף למענה חד־פעמי של 10.7 מיליארד ₪ לשיפור המוכנות, קרי, סה"כ תוספת של כ־14.8 מיליארד ₪ במוצע לשנה.

סכומים כאלה היו הרבה מעבר ליכולת של המשק לשאת בהם, ועל כן הוועדה נקטה בעיקרו של דבר בגישה "top down", כלומר, היא קבעה תוואי תקציב הביטחון לשתי תקופות של חמש שנים כל אחת, שיעמוד בהלימה לקצב הצמיחה הצפוי של המשק, ושיאפשר גם לתת מענה לצרכים האזרחיים. המלצותיה של הוועדה אושרו בממשלה ביולי 2007. מלבד תוואי התקציב עצמו, ההמלצות כללו גם שורה של נושאים שנוגעים להתנהלות מערכת הביטחון, אשר משליכה על התקציב, וביניהם:

- קביעת עוגנים תקציביים בהם היקף ההוצאה לא יוכל לפחות מהיקף מסוים כגון בסעיפי מחקר ופיתוח, חידוש משקים וכן תקציב המיועד לשימור רמת כשירות (אימונים) ומוכנות.

- שמירת ערכו הריאלי של התקציב באמצעות עדכון מחירים מדי שנה.
- ביצוע התייעלות בתוך מסגרות התקציב שהוגדרו לו לשימושים אחרים בביטחון. כל התייעלות והמקורות שיתפנו ישמשו את משרד הביטחון לחידוש המשקים.
- הכללת רזרבה של מיליארד ₪ בממוצע לשנה בתוך התקציב אשר תשמש, באישור ראש הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני, לאירועים בלתי מתוכננים לשימוש משרד הביטחון. היתרה בסוף שנה תשמש לחידוש משקים בהם המענה חסר.

בתחומי כוח האדם המלצות הוועדה כללו:

- קיצור שירות החובה באופן דיפרנציאלי.
- שינויים בחוק החיילים המשוחררים כך שתגדל ההעדפה המוקנית בו כתלות במשך השירות ועבור אוכלוסיית הלוחמים.
- הגבלת משך שירות המילואים ומשך תעסוקה מבצעית עבור כל משרת מילואים מדי שנה.
- צמצום כוח האדם האזרחי במשרד הביטחון.

ועדת ברודט הניחה תשתית למתווה ארוך טווח לתקציב הביטחון, ואף קבעה את היקפו של התקציב הרצוי. אין ספק שוועדת ברודט הוציאה מתחת ידיה עבודה מעמיקה ומקיפה, אשר נחשב עד היום לאבן דרך משמעותית בנושא תקציב הביטחון ופעילות מערכת הביטחון. אולם, מאז אישור מסקנות הוועדה מערכת הביטחון טענה כי מתווה ברודט לא מיושם הלכה למעשה,<sup>62</sup> ושמי שנה מוטלים קיצוצים משמעותיים על תקציב הביטחון שלא בהלימה להמלצות, ועל כן שהמתווה נשחק מדי שנה.<sup>63</sup> יחד עם זאת, יש לציין שדוח ברודט כלל גם המלצות לרפורמות מבניות שנועדו להביא להתייעלות ולחיסכון שיפנו מקורות לשימושים צבאיים, אך רק חלק מהן מומשו.

המחאה החברתית של 2011 הביאה לשינוי בשיח הציבורי בישראל תוך שימת דגש על יוקר המחיה וצרכי החברה,<sup>64</sup> ובעקבות המלצות "ועדת טרכטנברג" שהוקמה בעקבות המחאה, קוצץ תקציב הביטחון ב־3 מיליארד ₪ החל מ־2012,<sup>65</sup> זאת לצד שיפור השקיפות והבקרה על תקציב הביטחון.

62 ראה דברי הסבר לא מסווגים לתקציב הביטחון 2008 ואילך.

63 מימוש התייעלות במערכת הביטחון – תקציב 2010, תקציב 2011–2012 אתר משרד הביטחון.

64 ששון חדד, תר"ש "גדעון" – התוכנית הרב־שנתית של צה"ל – "רכבת הרים בתקציב", 'מערכות' גיליון מס' 471, מאי 2017, עמ' 18–21.

65 החלטת ממשלה 4088 מה־8.1.2012. הקיצוץ היה אמור להיות בבסיס, אך לא כך היה בהמשך.

בעקבות חילוקי דעות גוברים במהלך 14-2013 בנוגע לפרשנות של המלצות ועדת ברודט, הופר "השקט התקציבי", התכנית הרב-שנתית החדשה נעצרה, והתחדשו העימותים החריפים בין משרד הביטחון לאוצר. כך, נעשו באותה תקופה קיצוצים משמעותיים בתקציב הביטחון, אשר הביאו ביולי 2014 לעצירת האימונים בצה"ל, בטענה לחוסר תקציב - הדבר שיקף היטב את חוסר האמון בין המשרדים, והעדר מדיניות עקבית וארוכת טווח לתקציב הביטחון, שתהיה בהלימה לכלל התמונה הפיסקלית. כך, המתווה שקבעה ועדת ברודט החזיק מעמד פחות מחמש שנים, אם כי הוא נותר כנקודת התייחסות חשובה גם לאחר מכן.

## ועדת לוקר

על רקע זה נקראה ועדה חדשה לבחינת תקציב הביטחון בראשות האלוף במיל' יוחנן לוקר כדי לבחון את היקפו הרצוי של תקציב הביטחון. במהלך עבודת הוועדה, מדינת ישראל יצאה למבצע "צוק איתן". ועדת לוקר התייחסה גם להיבט זה בממצאיה ומסקנותיה.

הוועדה הורכבה בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון והתכנסה כדי לבחון את היקף תקציב הביטחון לפי צרכי המשק והחברה בישראל. הוועדה בחנה את צרכי מערכת הביטחון והמליצה על רפורמות מבניות לתמיכה בהחלטות בנוגע לתקציב הביטחון וכן הציעה מנגנון לטיוב של תהליך גיבוש ופיקוח על מימושו. בלב המלצות הוועדה יצירת שקיפות מלאה ומוחלטת של משרד הביטחון וצה"ל מול משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמל"ל, ונקיטת כל הצעדים הדרושים למימוש השקיפות ולהגברת הבקרה של משרד האוצר והמל"ל על תקציב הביטחון ושל משרד הביטחון על צה"ל. המלצותיה של הוועדה על היקף תקציב הביטחון משקללת את מסקנותיה מניתוח יכולות המשק וצרכיו לצד הערכתה את הצרכים החיוניים של צה"ל ומערכת הביטחון לשם מתן מענה ביטחוני ההולם את האתגרים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל.

הוועדה המליצה כי בין השנים 2020-2016 בסיס התקציב יעמוד על 59 מיליארד ש"ח, תמשך שיטת 'הכל כלול', תוך הצמדת התקציב למדד המחירים לצרכן ובנוסף יינתן שיפוי בגין הגידול בתקציבי השיקום על פי מנגנון השיפוי שהיה נהוג עד שנת 2007. בקביעת היקף התקציב שקללה הוועדה את החיסכון הצפוי באמצעות התייעלות בהיקף של 9.6 מיליארד שקלים לחומש<sup>66</sup> אשר תשמש מקור תקציבי לחומש הקרוב. בנוסף, מתוך הכרה בחיוניות האימונים לשמירה על כשירות צה"ל וחשיבות המחקר והפיתוח לשמירה על יתרונו הטכנולוגי, הוועדה המליצה לקבוע עוגנים תקציביים

בשני תחומים אלה, כלומר תקציב ייעודי שאי־אפשר יהיה להסיטו לשימושים אחרים. הוועדה קבעה כי גם טרם מלחמת לבנון השנייה חלה הפחתה משמעותית באימונים וברמת המלאים, דבר שבא לידי ביטוי במלחמה. ועל כן המליצה שהסטת תקציב זה לסעיפים אחרים יחייב אישור מיוחד של ממשלת ישראל.

מעבר להמלצות על התקציב ותכולתו, היו לוועדה המלצות בהקשרי מבנה, סמכויות צה"ל ותהליכים מרכזיים, כגון איחוד אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה ויתר הגופים העוסקים בבניין הכוח ביבשה עם זרוע היבשה, ביטול כפילויות בין זרוע היבשה לבין אגפים אחרים. על ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון, המדווח למנכ"ל משרד הביטחון ולרמטכ"ל, תוטל אחריות כוללת לניהול תקציב הביטחון – יצירת תמונה תקציבית מלאה, שבה יכללו כל מרכיבי התקציב, ומעקב אחרי יישום והתייעלות.

בהקשר השכר והפנסיה של משרתי הקבע הומלץ על היקף הוצאה לשכר הקבע (86% מההיקף הנתון בעת הקמת הוועדה) ועל הגדרת מנגנון שכר קבע דיפרנציאלי כך שיביא לידי ביטוי העדפה של לוחמים וגמישות בתגמול בעלי מקצועות צבאיים אחרים. כמו כן בהקשר סיום השירות הומלץ להמיר את הפנסיה<sup>67</sup> במענק סיום שירות ראוי והוגן.

בהקשר שירות החובה, הומלץ להמשיך בתהליך קיצור שירות החובה ע"פ המלצות דוח הוועדה לבחינת סוגיות קיצור שירות החובה בצה"ל, בראשות פרופ' בן־בסט. הוועדה המליצה לאמץ את המלצות ועדת דוח הוועדה הציבורית לקביעת זכאות לסיוע מאגפי השיקום, בראשות השופט בדימוס אורי גורן. כמו כן הומלץ לצמצם את המשקל שיש למערכת הביטחון בגופי התכנון להטלת מגבלות על שימוש אזרחי בתשתיות לאומיות. המלצות הוועדה, ובפרט חלקן הנוגע לצמצום כוח האדם בצה"ל ולצמצום עלות השכר באמצעות שינוי תנאי הפרישה, ספגו ביקורת חריפה מבכירי מערכת הביטחון<sup>68</sup> ואף לא אושרו על ידי הממשלה.

## הסכם כחלון־יעלון ומאז

במהלך 2015 הבשיל תהליך מרכזי בין משרד הביטחון, צה"ל ומשרד האוצר שבמסגרתו סוכם מתווה תקציבי חמש שנתי לשנים 2016–2020 שכונה לימים "הסכם כחלון־יעלון". על בסיס עקרונות

67 הכוונה לפנסיה הגישור

68 דב גיל־הר, דובר צה"ל: "לא נאיים בשביתה כמו עובדי קבלן, אך מגיע לנו הסדר", וואלה, 21 ביולי 2015, נועם אמיר, יעלון חוקף: "דוח לוקר שטחי, לא מאוזן ומנותק מהמציאות", מעריב, 21 ביולי 2015.

הסיכום התקציבי הרב־שנתי בין המשרדים בנתה מערכת הביטחון את תוכנית הרב שנתיית 'גדעון'<sup>69</sup> ואישרה אותה בממשלה. התקציב היה הגורם המעצב המרכזי במימוש התכנית, זאת תוך מתן פתרון לפער המבני בתקציב הביטחון, תוך הסדרת מנגנוני השקיפות והבקרה, הגברת ההתייעלות והתמקדות בליבת העיסוק של מערכת הביטחון.<sup>70</sup> ככלל, במהלך שנות תר"ש גדעון נשמרו עיקרי המתווה התקציבי למעט שנות המשבר הפוליטי בסופה שבהן נערכו חמש מערכות בחירות וההתנהלות של כלל תקציב המדינה התבצע ללא חוק תקציב.

בשנים 2019–2022 נערכו כאמור, חמש מערכות בחירות<sup>71</sup> בתוך פחות מ־4 שנים, זאת כתוצאה מאי יכולת להקים ולקיים ממשלה יציבה לאורך זמן. שנת 2020 הייתה הראשונה והיחידה בתולדות המדינה שהתנהלה ללא חוק תקציב כלל.<sup>72</sup>

בסוף שנת 2019 משלא היה ברור אם יאושר תקציב המדינה לשנת 2020 הוקצתה ע"י משרד האוצר מסגרת תקציב המשכי למשרדי הממשלה לנוכח תחזית מדד המחירים לצרכן לשנת 2020 שעמדה בעת ההיא על 0.6% מסגרת התקציב ההמשכי נקבעה על 399.8 מיליארד ש"ח. בהמשך השנה נוספו 11 מיליארד למסגרת התקציב ההמשכי בתיקון עקיף לחוק יסוד: משק המדינה וזאת כדי לאפשר לממשלה לעמוד במחויבויות הקשיחות שלה במסגרת התקציב ההמשכי (שכר, הוצאות לפי חוק, קצבאות וחוזים וכן להוציא סכומים לטובת הפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב לשנת הכספים 2019). בנוסף, נוכח התפרצות נגיף קורונה הוצגה התכנית הממשלתית להתמודדות עם המשבר שנוצר. בהמשך לכך, במהלך שנת 2020 תוקן חוק היסוד מספר פעמים ונחקקה החלטה<sup>73</sup> על מנת לאפשר הגדלת הוצאה הממשלתית בשנת 2020 בסכום של כ־81.5 מיליארד ש"ח. מאוחר יותר אושר תיקון נוסף של הוראת השעה להיערכות מערכת החינוך לשנת הלימודים תשפ"א.

69 יואב זיתון, "המהפכה של איזנקוט: עוד פיטורי אנשי קבע, קיצוץ דרסטי במילואים, הצערה ואיחוד יחידות", Ynet, 20 ביולי 2015. אתר צה"ל 'כל מה שרצינים לדעת על תר"ש גדעון'.

70 גדי איזנקוט, "תר"ש "גדעון" – התכנית הרב־שנתית של צה"ל – "גדעון" – למה ואיך?", 'מערכות' גיליון מס' 471, מאי 2017, עמ' 6–11.

71 בחירות לכנסת ה־21 ועד הכנסת ה־25

72 שמואל אבן וששון חדד, תקציב הביטחון לשנת 2021, מבט על, גיליון 1442, 28 בפברואר 2021

73 אישור עדכון התוכנית המפורטת בהתאם לחוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020).

שנת 2021 נפתחה אף היא בהיעדר חוק תקציב ומצב זה נמשך עד אישור חוק התקציב לשנים 2021-2022 בשלהי 2021. בשנים אלו, לאור ההתנהלות בהיעדר חוק תקציב, קיים אתגר משמעותי במימוש תקציב במשרדי הממשלה (ובהם מעהב"ט) לנושאים מעבר לאלו המותרים בתקנות החשכ"ל, ובמיוחד להתעצמות או הצטיידות/רכש לנושאים חדשים.



## נספח 4

### ביטחון פנים

הכשל בהגנה, כפי שפרטנו בפרק הכשל התפיסתי, החדירה ליישובים ישראלים בתוך שטח המדינה והתוצאות של הטבח הביאו לפגיעה קשה בתחושת הביטחון של תושבי ישראל בכלל ותושבי יישובי הנגב המערבי וגבול הצפון בפרט. זהו אחד הפערים הגדולים הקיימים בפני החזרת התושבים לבתיהם. קיימת הסכמה רחבה בין מומחי הביטחון ששוחחנו כי מענה הגנה בדמות כוח מגן פיזי מוחשי הינו תנאי סף להחזרת תחושת הביטחון.

עבודה זו לא תעסוק בניתוח עומק וכימות של הצרכים והעלויות של מתן מענה בסוגיות בטחון הפנים, מכיוון מדובר בתקציב שאינו תקציב הביטחון (סעיף 15 בתקציב המדינה), יחד עם זאת חשבנו שנכון עדיין להתייחס לסוגיה זו, לאור חשיבותה כחלק ממאפייני הביטחון של המדינה.

ניתוח נקודות הכשל ובניית תפיסת הגנה מותאמת ע"י מערכת הביטחון נעשתה כבר בימים הראשונים של המלחמה. בין מרכיביה: עיבוי הכוחות על הגבול העוסקים בביטחון שוטף תוך מתן ניידות מוגברת, הקמת פרימטר לפני הגבול הכולל שטח השמדה, מענה להגנה בתוך היישובים ועיבוי כיתות הכוננות הרחקה של כוחות לא לוחמים מהגבול ועוד. המבחן של תפיסה כזו תהיה כבר בקרוב במבחן חזרת התושבים אבל לא פחות בשמירה על תחושת הביטחון לאורך זמן. תפיסת ההגנה החדשה צריכה לכלול גם מענה של קווי הגנה נוספים בתוך שטח מדינת ישראל תוך לקיחה בחשבון של מרכיבי ביטחון הפנים הרלוונטיים.

ב-2/4/2023 קיבלה הממשלה החלטה מספר 442 - הקמת משמר לאומי לישראל<sup>74</sup>, הממשלה קבעה כי במטרה לחזק את שלום הציבור, ביטחוננו והסדר הציבורי, בין היתר, בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית ובמאבק בטרור במרחבים שבהם הדבר נדרש יוקם "המשמר הלאומי לישראל" במשרד לביטחון לאומי. עוד קבעה הממשלה להטיל על השר לביטחון לאומי להקים ועדה בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי למימוש החלטה זו בהשתתפות נציגים ממשרדי ממשלה שונים וגופי ביטחון. בהתאם להחלטת הממשלה, מינה השר לביטחון לאומי ביום 4 ביוני 2023 ועדה מייעצת

להקמת המשמר הלאומי, ובראשה עומד עו"ד שלמה בן אליהו, מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי דאז. בחודש דצמבר 2023 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר לביטחון לאומי.

הוועדה קבעה כי:

1. "הקמת המשמר הלאומי היא צו השעה ויש להגדירה כמשימה לאומית; היא מתחייבת מתרחישי הייחוס; היא מחייבת הירתמות משאבית מתאימה של כלל גופי הביטחון ומשרדי הממשלה; והיא נדרשת לתיעודף הולם, כחלק מרכזי ממענה למארג האיומים על מדינת ישראל. לאחר שקלול כלל החלופות וכלל השיקולים שפורטו לעיל החליטה הוועדה, פה אחד, להמליץ על הקמת המשמר הלאומי בתוך משטרת ישראל, על בסיס משמר הגבול";

2. "על מנת שהמשמר הלאומי לא ייִשאב למשימות משטרת ישראל, המשמר הלאומי יהיה כפוף ישירות למפכ"ל. גם המשמר הלאומי, כמו המשטרה כולה, פועל על פי המדיניות שמתווה השר לביטחון לאומי, שהוא הממונה על המשטרה מטעם הממשלה, בהתאם לכללים המקובלים כיום, ויהיו לו גם כל הסמכויות הנוספות המוקנות לו ביחס למשטרת ישראל".

3. "עוד מצאה הוועדה כי נכון לקבוע שהקמת הגוף בתוך משטרת ישראל תיעשה תוך שמירה על האתוס, המסורת וההיסטוריה של מג"ב שהם: "הזרוע המבצעית והכוח הלוחם של משטרת ישראל למימוש יעודה בשמירה על ביטחון האזרח ולביצוע משימותיה בביטחון הפנים בשגרה ובחירום".

הוועדה קבעה כי "יעוד המשמר הלאומי: כוח לאומי ממלכתי מבצעי רב־תכליתי, כפוף למשטרת ישראל ובעל עצמאות תפקודית משימתית ללחימה בטרור, לטיפול בהפרות סדר על רקע לאומני, ללקיחת חלק בפעולות המשטרה לשם חיזוק המשילות ולסיוע באירועי חירום. זאת למען חיזוק הביטחון הלאומי, הביטחון האישי ותחושת הביטחון של תושבי מדינת ישראל".

חלק מהאנשים ששוחחנו איתם ציינו כי הצורך הוא לאו דווקא בהקמת משמר לאומי אלא אולי בחיזוק המשטרה ו/או חיזוק מג"ב, מנגד אחרים ציינו כי הקמת משמר לאומי הינה חובה לאומית, אך בניגוד להמלצות הוועדה, על המשמר הלאומי לא להיות במשטרה אלא עצמאי בכפיפות לשר לביטחון לאומי וכך יגרום למשטרה ולצה"ל להיות ממוקדים. לדברי חלק מהאנשים עימם שוחחנו, על המשטרה לחזור לפעולות משטרה "קלאסיות" של פעולות שיטור של חוק וסדר, ומיגור הפשיעה בעוד מג"ב או המשמר הלאומי לבצע את הפעולות של הפרות סדר וטיפול באירועי חירום.

לדעתנו חשוב לקבל החלטה בעניין אופן הקמת המשמר הלאומי או חיזוק משטרה/ מג"ב בהקדם, שכן זהו חלק קריטי בחיזוק מרכיב הרשת הביטחון לאזרחים. בנוסף להקמת משמר לאומי/ חיזוק המשטרה/ חיזוק מג"ב משיחות שקיימנו עולה כי יש צורך בחיזוק כיתות הכוננות ואימונם ושיפור

מעמד הרבש"צים. כיתות הכוננות היא כוח אבטחה מצומצם המיועד לפעול במהירות תוך מענה ראשוני לאירוע ביטחוני עד להגעת כוחות נוספים. באירועי ה־7 באוקטובר כיתות הכוננות היו כח ראשוני שפעל בצורה טובה ויש לחזק אותם על מנת לתת מענה ראשוני עד להגעת כוחות הביטחון והצבא. כיתות הכוננות היו כמעט המגן היחידי של היישובים לאחר חדירת המחבלים<sup>75</sup>. במהלך השנים האחרונות ניהלו הרבש"צים מספר מחאות אודות תנאי העסקתם, כמו גם איסוף נשקים מכיתות כוננות<sup>76</sup>.

חלק ניכר מהאנשים ששוחחנו איתם ציינו כי יש לחזק ולמסד את כיתות הכוננות כחלק בלתי נפרד מהגנת המדינה על גבולותיה, ועל המדינה לתת את כלל הכלים הנדרשים על מנת שכיתות הכוננות יוכלו לבצע את משימותיהן. הגדלה עתידית של מרכיבי ביטחון הפנים יכולה להישען גם על שירות לאומי חדש של אוכלוסיות שלא מתגייסות כיום בדגש על חרדים וערבים. ובאופן כללי בחינה מחדש לשירות הלאומי. על אחת כמה וכמה לאחר הפצת תזכיר החוק. יישום התפיסה צריך לקחת בחשבון מענה לאיומים העתידיים ולא למלחמה שהתרחשה. בהקשר זה בולטת הדיפרנציאליות בין המענה הנדרש בגבול הדרום מערבי בהנחה שהחמאס ימוגר אל מול המענה לגבול הצפוני בו האויב בועט ונושך וליתר הגבולות במזרח, בדרום ובאיו"ש אם כי עקרונות תפיסת ההגנה צריכה להתממש בכלם.

75 מתוך הערך "כיתות כוננות" בויקפדיה.

76 "מפקירים את העוטף: למרות כל ההבטחות – כיתות הכוננות עדיין בלי נשק" – מתוך אתר מאקו, 24/9/21.

## נספח 5

# הגידול של מחזורי הגיוס הפוטנציאליים לצה"ל

אנו מציגים כאן נתונים מתחזיות הלמ"ס להתפתחות אוכלוסיית גילאי 18 בישראל עד ל-2065, על מנת לגזור מכאן את הגידול שצפוי לחול במחזורי הגיוס לצה"ל.

[https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/forcast65/2065/forcast\\_2016\\_15.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2019/forcast65/2065/forcast_2016_15.pdf)

גילאי 18 - כל האוכלוסייה					
2065	2050	2040	2030	2022	
314,166	40,722	209,328	177,706	149,118	סה"כ
131,445	12,679	107,766	103,246	82,859	יהודים ואחרים (ללא חרדים)
128,528	76,598	54,005	33,315	26,402	חרדים
54,193	51,445	47,558	41,145	39,857	ערבים

גילאי 18 - גברים					
2065	2050	2040	2030	2022	
161,748	123,835	107,642	90,751	76,384	סה"כ
67,645	57,901	55,348	52,649	42,318	יהודים ואחרים (ללא חרדים)
66,188	39,435	27,797	17,082	13,510	חרדים
27,916	26,500	24,498	21,020	20,556	ערבים

גילאי 18 - נשים					
2065	2050	2040	2030	2022	
152,418	116,887	101,686	86,95	72,734	סה"כ
63,800	54,779	52,418	50,597	40,541	יהודים ואחרים (ללא חרדים)
62,341	37,163	26,208	16,233	12,893	חרדים
26,277	24,945	23,060	20,126	19,300	ערבים

# כנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה בצל המלחמה || 2024

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל 2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי החלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

**פרופ' מנואל טרכטנברג** הוא לשעבר ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS); בשנת 2007 היה חבר בוועדת ברודט לתקציב הביטחון ובשנים 2015–2017 חבר בוועדה לתקציב הביטחון בכנסת; תא"ל (במיל').

**ד"ר ששון חדד** הוא חוקר בכיר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS); היה היועץ הכספי לרמטכ"ל, ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון ומשקיף בוועדת לוקר לתקציב הביטחון בשנת 2014; אל"מ (במיל').

**ד"ר הדס שבתאי הייתה** ראש מחלקת תקציבים ובקרה בזרוע היבשה.

**יובל רז שימש** סגן בכיר לחשב הכללי באוצר, בין היתר כממונה על תקציב הביטחון.

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



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה