

כלכלה וקיימות ביטחונית

אתגרים כלכליים

סדר הכוחות של צה"ל והצטיידותו אינם מספקים מענה הולם לאתגרי הביטחון של ישראל, כמו הצורך להילחם במערכה רב-זירתית. בשנים האחרונות צומצם שיעור הוצאות הביטחון מהתוצר הישראלי, מ-7 ל-5 אחוזים - פער שמשקף כ-40 מיליארד שקלים. כעת, לאור אתגרי המלחמה, ישראל מחויבת להגדיל מחדש את תקציב הביטחון.²⁹



קורדיטו: Perachel paz Mark

כדי להפוך את מגמת צמצום הצבא ישראל נדרשת לקדם רפורמה כלכלית נרחבת יותר, שאינה ממוקדת רק בצבא אלא גם בתיקון עיוותים שנוצרו במערכת הכלכלית ובתפיסה המניעה אותה. על הממשלה לנקוט שורת פעולות שבין היתר תאפשרנה לצריכה הפרטית להניע את גלגלי המשק (לצד הייצוא) ולייעל את הצריכה הציבורית והניהול הממשלתיים. ככל שתצליח לרפא את המשק, כך תוכל להפנות יותר מפירות התיקון גם להגדלת תקציב הביטחון.

אם בשנים 2003-2007 הגיע המשק לרמת הכנסה לנפש של 62 אחוזים מההכנסה לנפש בארה"ב, בתיקון פערים בכוח הקנייה - לעומת 49 אחוזים בראשית התקופה - אזי כיום חזרנו אל מתחת לרף 50 האחוזים. יש לתת את תשומת הלב להידרדרות הקשה מאז, אף שישראל נהנתה עד למלחמה האחרונה מהתקופה הביטחונית השקטה בתולדותיה.

29 להרחבה, ראו: ירון זליכה, אתגרי הכלכלה הישראלית בעקבות מאורעות 7 באוקטובר, מכון משגב, 3 יולי, 2024.

ב-2003 היה שיעור הצריכה הפרטית בישראל מהתוצר 55 אחוזים בקירוב, וב-2008 הוא עלה ל-57 אחוזים. לפני המלחמה, לשם השוואה, שיעור הצריכה הפרטית בישראל מתוך התוצר נסוג במידה ניכרת אף מתחת לרמות שקדמו לשנת 2003 - כ-50 אחוז.

בניגוד למודלים בעולם שמקדשים את הצריכה הפרטית או מנגד את היעילות של פעולות הממשלה בהשקעת התקציב, ישראל נופלת בין הכיסאות: מנהיגה מדיניות שמדכאת צמיחה פרטית, אך התועלת מפעולות הממשלה נמוכה מאוד. תקופות הצמיחה המהירות שהחלו בשנת 1985 ובשנת 2003 נבעו ממדיניות ששחררה את הצריכה הפרטית להוביל את המשק, ובה בעת הצליחה לייעל את ביצועי הממשלה במגוון תחומי משק שונים. כדי לשנות את מצבה הכלכלי של ישראל, עליה לשים לה למטרה להפסיק לדכא את הצמיחה הפרטית ולאפשר לה להוביל את המשק כמנוע צמיחה מרכזי, וכך לצמצם את הפערים מול מדינות אחרות בעולם. במקביל, יש לייעל את הממשלה ואת הוצאותיה.

אם בעבר, ב-1985 וב-2003, הממשלה נאלצה לפעול פנימה על תקציבה, ונקטה פעולות פשוטות יחסית ליישום, כיום רוב אובדן התוצר נובע מיוקר המחיה. משמעות הדבר היא שהממשלה נאלצת לנקוט פעולות המופנות כלפי חוץ - כלפי היבואנים, המונופולים ועוד.

בתחום המיסוי יש שלוש בעיות. ככלל, המיסוי אינו נגבה מהגורמים הפחות יעילים במשק, אלא דווקא מהיעילים - מה שמפחית את התמריץ להתייעלות נוספת ופוגעת בצמיחה. עניין אחד הוא העיוות בחלוקה שבין מיסים עקיפים לישירים, שכן בישראל נטל המיסים העקיפים גדול מדי. הכוונה היא למיסים על הוצאות ולא על הכנסות. התמהיל של המיסים הללו לעומת המיסים הישירים מעוות, והוא פוגע בפרט באנשים בעלי נטייה שולית לצריכה גבוהה. הבעיה השנייה בתחום המיסוי היא שעסקים גדולים כמעט אינם משלמים מיסים בהשוואה למה שהם נדרשים לשלם במערב, ואילו העסקים הקטנים נאנקים תחת עול מיסים כבד. עיקר הנטל נופל על העסקים הקטנים. המדינה חונקת את העסקים הללו, שהם מנוע עיקרי לצמיחה. בעיה שלישית שאופיינית לישראל היא שקיימת בה מערכת מיסים מורכבת ותזזיתית בהשוואה למערב. רק גופים גדולים, שיכולים להעמיד לרשותם אנשי מקצוע רבים מהשורה הראשונה בתחום המיסוי, יכולים ליהנות מכך. עסקים קטנים, לעומת זאת, רק סובלים ממצב זה.

בתחום התחרות, רוב הבעיות הופיעו בעיקר ב-15 השנים האחרונות. המחירים עלו מאוד בתקופה זו: מ-5 אחוזים פחות בממוצע מהמחירים בארה"ב, הם עלו כיום לשיעור גבוה ב-35 אחוזים מארה"ב. עיוותי המיסים, שהוזכרו לעיל, פוגעים בתחרות. בנוסף, מכסים גבוהים חוסמים ייבוא המתחרה לעסקים המקומיים, והמונופולים המקומיים מקבלים הגנה מהממשלה. כמו כן, הממשלה מנהיגה מכסות ייבוא שאינן קשורות לטיב התוצר, לביקוש וליעילות ייצורו. בעיה אחרת היא בעלויות צולבות של יבואנים - גורם אחד שמצליח להביא את רוב הגורמים מתחום ייצור אחד בעולם לשווק בישראל תחתיו בלבד. בנוסף, הממשלה עצמה מחזיקה במונופולים בחלק מהתחומים ומטפחת אותם.

בתחום הריבית, האופן שבו ישראל קובעת את שיעור הריבית שלה מייצר לחץ לעליית מחירי הדיור. בתורה, עלייה זו מקפיצה את הצורך והשעבוד של זוגות צעירים למשכנתא, ואז הנתח במשכורת שלהם שהולך לצריכה הולך וקטן.

בעניין יעילות התקציב, הממשלה אינה בודקת את היעילות של כל שקל שהיא משקיעה ומחפשת את החלופות הטובות ביותר. היא הייתה יכולה כך לחסוך כסף רב לקופה הציבורית, ולהוציא את הכסף הקיים בצורה הנכונה ביותר.

הגורם האחרון הוא אי-הוודאות: ברגע שסביבת הסיכון עולה ורמת האמון שלנו בעתידנו הכלכלי פוחתת, כך מגיבה הצריכה באופן שלילי. יד בטוחה על ההגה, שמתקנת סטיות סמוך להיווצרותן, מייצרת ודאות גבוהה יותר ואמון משופר. ב-15 השנים האחרונות לא הייתה מדיניות לכידה ואמינה, מה שגרם לעלייה במרכיב אי-הוודאות.

תקציב הביטחון מחייב התייחסות מעמיקה ושינויים מרחיקי לכת. לטובת בחינת התקציב הוקמה ועדה ציבורית לתקציב הביטחון. כתב המינוי של הוועדה מציין שהוועדה תבחן ותגבש, בין היתר, המלצות בנוגע לצורכי בניין הכוח ותקציב הביטחון בעשור הקרוב עם תשומת לב למשמעויות הכלכליות וההשפעות על תקציב המדינה והמשק.

קיימות ביטחונית

במהלך מלחמת חרבות ברזל, שנפתחה בעקבות מתקפת הפתע של חמאס על דרום ישראל ב-7 באוקטובר, ניצבה ישראל בפני חסם מרכזי בדרכה להשגת יעדי המלחמה: התלות באספקת אמצעי לחימה וחיימוש ממדינות זרות, ובעיקר ארה"ב, ובשרשראות האספקה, תלות המשבשת את יכולתה לנהל מלחמה עצימה, רציפה ומתמשכת.³⁰ קצב האש, לפי עדויות, תלוי פעמים רבות במועדי משלוחי תחמושת אמריקניים, שמאז אוקטובר הגיעו תדיר לארץ כדי לסייע לישראל במאמץ הלחימה שלה. מצב כזה מעקר את העצמאות של כוחות הביטחון, ומגבש תלות גדולה באמריקנים.

הניסיון במלחמה זו, שנמשכת כבר חודשים ארוכים, מלמד שישראל עיצבה במשך שנים את בניין הכוח שלה תוך הסתמכות ניכרת, אולי אפילו בלעדית, על מקור עיקרי אחד - ארה"ב. כך הזניחה ישראל את יכולתה להתחמש ולהבטיח בכוחות עצמה מלאי מספיק של נשק ואמצעי לחימה, ושמה את כל יהבה על האמריקנים בלבד. כאשר הממשלה בירושלים נקלעה למחלוקת מול האמריקנים, כפי שאירע במהלך המלחמה, אספקת חלק מאמצעי הלחימה עמדה תחת סימן שאלה. יתרה מכך, נראה

שבמהלך חלקים אחדים של המלחמה השתמש הממשל באספקת הנשק כמנוף לחץ על ישראל כדי לגרום לה לבצע מהלכים דווקא לפי ראייתו, ולא על פי האינטרסים הישראליים.

אפשר שהפער בין האינטרסים הביטחוניים הקיומיים של ישראל לבין סדרי העדיפויות של הממשל האמריקני אינו אפיזודה חולפת, אלא נגזרת של פערים משמעותיים ואמיתיים בעמדות שבין פטרון לקליינט, מעצמה ושחקן אזורי. מלבד זאת, נראה שקיימת שונות משמעותית בראיית העולם של הממשל הדמוקרטי, בפרט בנוגע לסוגיות כגון הסכם עם איראן או פתרון שתי המדינות, מה שמחריף את המתחים עם הממשלה בירושלים.

המחלוקת הפומבית והאיומים על ישראל פגעו בדימויה כבעלת ברית קרובה לארה"ב והחלישו את עמדתה בקרב מדינות ידידותיות באזור ובעולם, שחשבו כי ישראל מהווה גשר לשיח עם האמריקנים (כמובן, המצב גם החליש את דימויה של ארה"ב כמי שניצבת לצד בעלות בריתה בכל מחיר).

30 להרחבה, ראו: יצחק קליין, הבטחת הקיימות הביטחונית של ישראל, מכון משגב, 16 באוגוסט, 2024.

ישראל הזניחה את יכולתה להתחמש ולהבטיח בכוחות עצמה מלאי מספק של אמל"ח, ושמה את כל יהבה על ארה"ב בלבד

כמו כן, התלות הישראלית באמריקנים נובעת גם מהנגזרת של יכולת הייצור האמריקנית, מבלי שתהיה לישראל יכולת להשפיע על כך. בה בעת, בשעה שהאמריקנים מספקים תחמושת ונשק למדינות אחרות כגון אוקראינה, ישראל יכולה לנוע במורד סולם העדיפויות של ארה"ב ולהיות רחוקה יותר מלהצביע על הפועל את תוכניותיה הביטחוניות.

הדברים נכונים עוד יותר לנוכח הכורח להגדיל את צבא היבשה בעקבות התובנות שעלו מהמלחמה בעזה, וכן הכורח להתאים את מערכת הצבא למלחמה רב-זירתית ולאתגרים הרבים שאנו ניצבים בפניהם - כולל בתסריט פסימי אפשרי של בור תקציבי גדול ובידוד מדיני. כל אלה מחייבים התחממות נרחבת יותר, ולשם כך דרושה יכולת ייצור עצמי.

חילוקי הדעות מול האמריקנים גם מעלים חשש שביום פקודה, כאשר ישראל תרצה אולי להתמודד צבאית עם המשך פיתוח הגרעין האיראני, ארה"ב לא תספק לה סיוע או אמצעי לחימה. ארה"ב אף עשויה לבלום את ישראל או להתנות את המשך הסיוע "הרגיל" שלהם באיפוק גדול יותר מצידה.

המלצות

כל שינוי במדיניות הכלכלית אינו יכול לבוא מהפקידים, אלא ממי שמנהיג את המדיניות: שר האוצר או ראש הממשלה, ומוטב שניהם גם יחד. נדרשת מנהיגות שהעניין הכלכלי נמצא בראש מעייניה והיא מוכנה לשלם על כך מחירים פוליטיים ואישיים, יחד עם אומץ, ידע ויכולת ניהול לביצוע המהלכים השונים.

בהליך הבראה חשוב להחליף את הפקידות הבכירה ולקדם צעירים שעדיין מאמינים שאפשר וניתן לשנות. הם זקוקים למערכת הנחיה, לדוגמה אישית, לתוכנית פעולה - ויהיה גם מחיר לטעויות שיבצעו מחוסר ניסיונם. אך בלעדיהם, קשה יהיה להתניע את השינוי מהפקידות.

נדרש לאפשר לצריכה הפרטית לגדול למשקלה התקין ולהקטין את הדיכוי הממשלתי לצריכה באופן שתעודד צריכה פרטית שבתורה תוריד את יוקר המחיה, ובמקביל גם תביא ליעול ההוצאות הממשלתיות.

מערכת הביטחון נדרשת לבנות תוכנית הצטיידות, פיתוח, ייצור ורכש מתקדמת, שתאפשר לה לממש כל תוכנית צבאית שתרצה, לפי האינטרסים הביטחוניים שלה בלבד. במסגרת זו, צה"ל ומשרד הביטחון צריכים לשער את הציפייה לגידול בצורכי הביטחון הישראליים בחמש עד עשר השנים הקרובות, ובייחוד באשר לסדר הכוחות שיעמיד הצבא מול איומים הולכים וגדלים וריבוי זירות.

כדי להתגבר על בעיית התלות מול האמריקנים, יש לבחון מציאת מקורות חלופיים אפשריים להשגת תחמושת, כלי נשק ואמצעי לחימה מתקדמים, נוסף על או במקום אלה שישראל רוכשת כיום מארה"ב, ובהתאם לתוספות הדרושות להרחבת סדר הכוחות של הצבא. בראייה אסטרטגית, ישראל צריכה לבחון לעומק את אמצעי הלחימה שנמצאים ברשותה, לבדוק היכן מיוצרים כלי נשק כאלה או תחליפים דומים, ולבחון מה היא מסוגלת לייצר בעצמה או לרכוש ממגוון מקורות.

ישראל עשויה לקדם מאמץ למצוא מדינות אחרות שמבקשות לצמצם את סיכוני ההתחממות והקיימות הביטחונית באמצעות שיתופי פעולה הדדיים. עליה לבזר את הסיכונים בין כמה מדינות, לפתח איתן שיתוף פעולה ביטחוני (ייתכן שאפילו רק בתחומים מסוימים), להעמיד לרשותן בתמורה נשק וטכנולוגיה ישראלים, ולבסס את האינטרסים שלהן להמשיך בקשר הזה

לאורך זמן ולמכור לישראל אמצעי לחימה ותחמושת מתוצרתן. ישראל גם יכולה לחבור למדינות אחרות שמבקשות לבסס קיימות ביטחונית משלהן, לסחור עימן ולוודא כי הסחר נעשה על בסיס אינטרסים כלכליים בלבד.

שאלה אחרת היא אופן ההתאמה של משאבי המשק הישראלי למימון ומימוש האסטרטגיה הביטחונית. בהקשר זה, לצורך הבטחת הקיימות הביטחונית יש לחלק את המשאבים בין כמה מטרות: הגדלת הצבא וחימושו, ובייחוד לנוכח הצורך בהגדלה ניכרת של צבא היבשה כחלק מלקחי המלחמה; השקעות במחקר ופיתוח ובתגבור הייצור העצמי; ייבוא נשק ותחמושת, תוך צמצום התלות בארה"ב עד למינימום והקצאת מקורות עצמיים לרכש בינלאומי; שמירה על מלאי אספקה וציוד צבאיים ואזרחיים בגודל מספק לשעת חירום; מיגון תשתיות וביזור מפעלים חיוניים. בהקשר של המלאים, נראה כי הניסיון של מלחמת חרבות ברזל מלמד שהחזקת מלאי שיחזיק למשך שנה של פעילות מבצעית היא מטרה סבירה, בהנחה שניתן לשמור על כשירות הציוד ואמצעי הלחימה שמוחזקים במחסנים.

הממשלה צריכה להידרש להרחבת תחום המחקר והפיתוח, ולהפנות אותו בעיקר לצרכים פנימיים: פיתוח מענים לאיומים אסטרטגיים מתפתחים, ובהם סכנות שהתגלו מאז תחילת המלחמה, הכוללים תגובה לירי טילים וכטב"מים, טילים נגד טנקים ועוד. לצד זאת יש לראות כל מימוש של הסיוע האמריקני לרכש אמל"ח כנושא תג מחיר במונחי מדיניות ותלות, ועל כן יש לפעול לפיתוח חלופות מקומיות למערכות נשק אמריקניות, ככל האפשר ובמגבלות הטכנולוגיות של ישראל.

לבסוף, הממשלה צריכה לקחת בחשבון בתקציב הביטחון גם הוצאות שאינן קשורות להצטיידות, אך עשויות להשפיע עליה. הכוונה היא לתשלום על ימי מילואים, תשלום לנפגעים בקרבות, פיצויים על נזקים לרכוש ומימון השהות של מפונים מחוץ לבתיהם. כל אלה ישפיעו על יכולת ההצטיידות כנגזרת של תקציב הביטחון, למרות שהוצאות אלה אינן משקפות בהכרח פגיעה ארוכת-טווח במאזן המקרו-כלכלי של המשק בין הוצאות הממשלה והכנסותיה או במאזן התשלומים לאורך זמן.³¹

31 תחזית בנק ישראל להתפתחות המשק שפורסמה בחודש אפריל 2024 צופה עלויות נוספות במרוצת שנת 2024 בגין המלחמה של כ-70 מיליארד ₪, וגירעון בתקציב של כ-6.6%; בשנת 2025 צפוי גירעון של 4.6%. החוב הציבורי עשוי לעלות לכ-67% מהתוצר בשנת 2024 ולהישאר ברמה זאת בשנת 2025. אלו נתונים שלא היה ניתן לסבול אותם אילו שיקפו את המדיניות המקרו-כלכלית השוטפת, אך הם משקפים הרעה במצב החוב הציבורי שהוא הרבה פחות מהתרחישים הפסימיים ביותר שהוצעו בתחילת המלחמה. מובן שהנתונים מלווים במידה רבה של אי-ודאות לגבי העתיד. ראה בנק ישראל, "התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר, אפריל 2024", 08.04.2024, <https://www.boi.org.il/publications/pressreleases/8-4-2024>