

**ה מ ר כ ז ל פ י ת ו ח ע ל - ש ס פ נ ח ס ס פ י ר**

**ל י ד א ו נ י ב ר ס י ט ת ת ל - א ב י ב**

**תל-אביב, ישראל**

**השלכות התהליך המדיני על הוצאות הבטחון  
של ישראל**

**ליאו ליידרמן, מרדכי גור, דוד ברודט  
שמואל בן-צבי, אריאל הלפרין,  
יעקב שיינין, אליעזר שפר.**

**נייר דיון מס' 7-94**

**אוקטובר 1994**

החומר המובא כאן התפרסם ברבעון לכלכלה, שנה 41, יולי 1994, ע"מ 219-241. אנו מודים לעם עובד בע"מ על הסכמתם לפרסום החומר ע"י מרכז ספיר בנייר דיון.

הדברים מושתתים על הנאמר בערב העיון השנתי לזכרו של אמנון בן-נתן ז"ל שנפל במלחמת יום הכיפורים. הדיון הנוכחי, בנושא השלכות התהליך המדיני על הוצאות הבטחון של ישראל, נערך בהשתתפותה של משפחת בן-נתן. בתום ערב העיון חולקו מילגות לסטודנטים מצטיינים, מטעם קרן המילגות ע"ש אמנון בן-נתן.

## תוכן עניינים

|         |                |                             |
|---------|----------------|-----------------------------|
| 1       | - ליאו ליידרמן | דברי פתיחה                  |
| 2 - 5   | - מרדכי גור    | נטל הבטחון בעידן השלום      |
| 5 - 8   | - דוד ברודט    | עוצמה משקית ועוצמה בטחונית  |
| 8 - 13  | - שמואל בן-צבי | נטל הבטחון הגלוי והסמוי     |
| 13 - 16 | - אריאל הלפרין | עמיד התעשייה הבטחונית       |
| 16 - 18 | - יעקב שיינין  | השלום וצמיחת המשק           |
| 18 - 22 | - אליעזר שפר   | נטל הבטחון בישראל ובשכנותיה |

## דברי פתיחה

ליאו ליידרמן

הוצאות הבטחון הן תחום המבליט את בעיית ההקצאה של מקורות המשק בין השימושים השונים. למעשה, כבר בשלב המבוא נחקלים תלמידי הכלכלה בדוגמה המפורסמת של "תותחים או תמאה". דוגמה זו, ממחישה את העובדה שהמקורות הריאליים שהמשק מקדיש לבטחון באים על חשבון שימושים חלופיים, כמו צריכה פרטית או השקעות.

בניתוח כלכלי, הוצאות הבטחון נגזרות מקשר-הגומלין בין שני גורמים עיקריים: מחד, האיום הבטחוני; מאידך גיסא, כמות המקורות שעומדת לרשות המשק. כידוע מעבודותיו של פרופסור איתן ברגלס המנוח, מדידת הנטל של הוצאות הבטחון אינה משימה קלה. נטל הוצאות הבטחון כולל לא רק את ההוצאות הישירות, כמו אותם 21 מיליארדי שקלים שהוקצבו לבטחון בתקציב המדינה לשנת 1994, אלא גם עלויות עקיפות. בראש אלו עומד אובדן התוצר הלאומי כתוצאה מהיעדרות אנשי הצבא הסדיר וכוחות המילואים מן העבודה במשק. עם זאת, להוצאות הבטחון יש גם תועלת כלכלית, במידה שהוצאות אלו מאיצות את הפיתוח של טכנולוגיות חדשות ותורמות לשיפור ההון האנושי במשק.

בערב עיון זה אנחנו מתכוונים לדון בהיבטים שונים של השלכות התהליך המדיני על הוצאות הבטחון של ישראל בשנים הקרובות. שאלה מרכזית בהקשר זה היא אם ניתן לצפות לירידה משמעותית בהוצאות הבטחון, כחלק מהדיבידנדים הכלכליים של תהליך השלום. כדי לטפל בסוגיות השונות הוזמנו לדיון סגן שר הבטחון וחמישה כלכלנים המכירים היטב את תחום הוצאות הבטחון.

סדר הדיון יהיה כדלקמן: ראשית, מר מרדכי גור, סגן שר הבטחון, יציג את ההיבט הבטחוני-צבאי של הנושא. אחריו יציג מר דוד ברודט, הממונה על התקציבים באוצר, את נקודת-המבט הכלל-משקית והתקציבית. לאחר מכן, יתייחס ד"ר שמואל בן-צבי לנטל הוצאות הבטחון והתפתחותו על פני הזמן ולתפקידו של סיוע-החוץ האמריקני בתחום זה. ד"ר אריאל הלפרין התבקש להתרכז בהיבטי הפעילות של התעשיות הבטחוניות. אחריו, ד"ר יעקב שיינין ידבר על ההיבטים המאקרו-כלכליים של הוצאות הבטחון. לבסוף, פרופסור אליעזר שפר יתרכז בהתפתחות הוצאות הבטחון במדינות השכנות ובהשלכות של אלה על הוצאות הבטחון במשק שלנו.

יפתח, כאמור, מר מרדכי גור, סגן שר הבטחון.

## נטל הבטחון בעידן השלום

מרדכי גור

### יכולת ההרתעה

השאלה המרכזית הקושרת את התהליך המדיני להוצאות הבטחון היא השאלה הבאה: האם הכרחית מלחמה נוספת בדרך אל השלום? האם אפשר להגיע לשלום בלי עוד מלחמה?

לאור נסיון העבר אפשר להניח שאיש אינו יודע אם ומתי תפרוץ מלחמה ולמה וכיצד תפרוץ. מכאן חשיבותה של שאלת האפשרות להגיע לשלום בטרם תפרוץ מלחמה נוספת. אני משיב פעמים רבות בכנסת על שאלות והצעות לסדר היום בהן עולה שאלה זו, שהיא גם שאלה פוליטית חריפה ומעיקה ביותר, שאין עליה תשובה אחידה. מכל מקום, הדיון הנוכחי נערך בשעה שאי-אפשר עוד להתחמק ממחן תשובה חד-משמעית לשאלה הנדונה.

מאז תחילתו של תהליך השלום - ואנחנו עדיין בראשיתו של התהליך - הושקעו למעלה ממיליארד שקלים במרכיבי בטחון שונים: בישובים, בכבישים, בגדרות, בתאורה, בלחצני הצלה לתושבים ובשמירת השדות. אנחנו כבר מתמרנים עם אנשי אגף החקציבים באוצר בשאלת האפשרות להעביר כספים מסעיף לסעיף, כדי לשנות דברים ולקדם דברים נחוצים. זוהי בעיה עצומה וכאמור, אנחנו עדיין בראשית הדרך!

לכן, אם מישהו היה סבור שאפשר לדבר על השינוי ההיסטורי, המהותי, המהפכני הזה בלי שנצטרך לשלם בעבורו הרבה כסף עוד שנים רבות - הישלה את עצמו. אני מקווה שלא תיעשה טעות חמורה שתביא את ישראל אי-פעם, ולו גם לרגע אחד, לידי חולשה. הכל אפשר להביא בחשבון. מחוץ לסיכון אחד: שיעלה בדעתם של שכנינו שאנחנו חלשים ואיננו מסוגלים להגן על עצמנו, אם מפני שהתברגנו ואם מפני שעייפנו ואם מפני שאנחנו מקדישים כסף לצרכים אחרים ואיננו מוכנים להקציב את הנדרש לצרכי הבטחון. לא מיותר להזכיר שהאויב עלול להחליט החלטות שגויות וגם להן יש מחיר, מבחינתנו. כאשר החליט נאצר לצאת למלחמה ב-1967 הוכיחה לו המלחמה שעשה מקח טעות, אבל היתה מלחמה וגם אנחנו שילמנו את מחירה. בעקבות מלחמת יום הכיפורים החל תהליך של שלום, אבל הוא החל בעקבות מלחמה. הגישה של מערכת הבטחון היא למונע מלחמה ככל שהדבר תלוי בנו. על מנת להשיג את המטרה הזאת עלינו להיות חזקים, כדי שחס וחלילה לא יתפתה מישהו לפגוע בנו. תוך כדי כך אנחנו צריכים לחתור לחיי שלום עם שכנינו. יש ישראלים לא מעטים שלגביהם ההסתגלות הנפשית למצב של שלום הרבה יותר קשה מן הנכונות להקציב עוד כסף לצרכי בטחון. אני נשאל תמיד אם אני מאמין לערבים בנושא השלום. שאלה זו נשאלת בנימה של כאב. וזאת בלי שום קשר להשקפה הפוליטית. השלום כרוך במהפך נפשי שקשה מאוד לאמור אותו. על כל פנים, תנאי לשלום הוא ישראל חזקה. אני יכול לומר - ואין זה נוחש גרידא - כי בשיחות שקיים הנשיא סאדאת בסוריה ובסעודיה, בימים שקדמו לביקור בישראל, סאדאת אמר בפירוט: בעתיד הנראה לעין אין לנו שום סיכוי להתמודד עם ישראל בשדה הקרב.

בשנת 1988 אירעו שני אירועים היסטוריים הקשורים בגורבצ'וב. גורבצ'וב אמר אז לנשיא סוריה חאפז אסאד: נגמרה תקופת המלחמות. לא תקבל מאתנו סיוע כדי להגיע לאיזון אסטרטגי עם ישראל. לא נתמוך עוד במלחמות. דבר זה

אמר גורבצ'וב גם לערפאת. כל מי שמתעניין בדברי הימים ואינו חולף על פניהם וכל מי שמבקש לראות אם וכיצד משתנים התנאים, יכול היה להבחין החל בחודש יולי 1988 כי המנגינה משתנה גם אצל הסורים וגם אצל הפלשתינאים, לקראת הבנה כי במלחמה לא תצלח ידם ואין להם ברירה אלא לראות בישראל עובדה קיימת שהכרח למצוא את הדרכים לחיות עמה ולידה. מהפך מחשבתי זה החל ב-1988 ואפשר היה להבחין בו במסמכים שהגיעו לידינו. אלא שהיה צורך לקרוא את המסמכים מתוך רצון להבין את הכתוב בהם ולא לומר: כבר קראנו, כבר שמענו, הכל אותו הדבר!

ובכן, ישראל חזקה היא תנאי לשלום, וכאשר אנחנו מדברים על שלום בשעה זו, אנחנו מדברים על שלום עם המדינות הקרובות אלינו. יש לנו הסכם שלום עם מצרים ואנחנו מקווים ופועלים להגיע לשלום עם סוריה, ירדן, לבנון והפלשתינאים.

### אויבים רחוקים

לצערנו הרב, מלחמת המפרץ הוכיחה, בין שאר הדברים, שיש לנו גם אויבים יותר רחוקים: עירק ואירן ולוב ואלג'יריה. המאחד את המדינות הללו הוא שאין להן גבול משותף עם ישראל וקשה להן מאוד למצוא פרובוקציה ישירה למלחמה עמנו. אבל יש להן נגדנו משהו אידיאולוגי, בסיסי, פונדמנטליסטי. בשנים האחרונות, כאשר שאלתי אקדמאים בארץ ובעולם, היו שאמרו כי הפונדמנטליזם יכשל. אחרים אמרו שיצליח. איש לא התחייב שהפונדמנטליזם לא ינסה למחש את זמחו כלפי ישראל בצורה זו או אחרת. הבעיה היא שאויבים אלה רחוקים מגבול ישראל וכאשר יפעילו נגדנו כלי נשק, נצטרך להגיב במערכות יקרות מאוד. ספק הוא אם אנחנו יכולים להגיב על האיום הזה באורח ישראלי בלעדי. אבל גם אם נמצא חשובה לשאלה זו במסגרת הסדרים אזוריים או קואליציות בינלאומיות, לא נרצה להיות תלויים לחלוטין באחרים בשאלת בטחוננו. לכן, תרומתנו להגנה מפני האיום הזה תהיה בהכרח ענקית. ובכן, אם מדינות פונדמנטליסטיות כמו אירן או עירק מסכנות את מדינת ישראל, המדינה חייבת להיערך לקראת הסיכון הזה והמחיר הכספי יהיה בין עשרה לעשרים מיליארד דולר.

אין זו שאלה תיאורטית. זוהי שאלה שיש לה השלכה כספית מפחידה. לכן אמרתי שגם אם התשובה לא תוכל להיות ישראלית בלעדית ונצטרך להשלים עם האפשרות שההתגוננות שלנו תחייב הסכם אזורי או בינלאומי, עדיין תידרש מצדנו תרומה כספית ענקית במשך הרבה שנים. דבר אחד ברור: אם חס וחלילה יחשבו האויבים הרחוקים הללו שיש בידם יתרון אסטרטגי על ישראל ויש בידם מערכות נשק שיוכלו להפעיל נגדנו בלא תשובה מצדנו, נימצא במצב רע. אני אומר זאת בשיא הזהירות ומזכיר שקיבלנו לכך רמז קטן וסמלי במלחמת המפרץ.

ובכן, עובדת הפונדמנטליזם היא עובדה שיש לה השלכות כספיות ענקיות. אבל קיימת שאלה רצינית גם לגבי הארצות עמהן נגיע לשלום: האם בזמן שלום תוכל ישראל להתעלם מריכוזי הצבאות שישארו - אפילו אם יקטנו - בארצות הקרובות אלינו? הייתכן שמערכת הבטחון לא תיתן תשובה מלאה לסיכונים האלה? גם מלחמות קונבנציונליות הורגות. לכן, יש לבנות כוח מרתיע ומכריע גם נגד הארצות הללו. אני מדגיש: למדנו, לצערנו, שאף פעם אי-אפשר להסתפק בנסיון הרחעה. יש לקיים את האפשרות להגיע להכרעה מלאה.

אגב, במשא ומתן לשלום עם מצרים הצעתי, כרמטכ"ל, קיצוץ צבאות הדדי. התשובה היתה סירוב מוחלט. העלינו את הנושא מאז ועד היום במפגשים לא מעטים ואנחנו ממשיכים להיענות בסירוב. אין זה אומר שיוצאים נגדנו מחר למלחמה, אבל עלינו להיות ערוכים תמיד.

בנושא הנדון בערב זה ישנה גם קבוצה שניה של שיקולים והיא נוגעת לעולם הרחב. לפני שנה ביקר אצלי גנרל רוסי המחלא תפקיד מרכזי בארצו. סיפרתי לו שהוגש לנשיא ארצות-הברית מסמך הטוען כי בתוך חמש-שש שנים יתחילו הסינים לצעוד לטיביר רק בגלל מחסור בקרקע. שאלתי: מה יעשו הרוסים? הלא אמרו שרוסיה כבר איננה מעצמה גדולה! תשובתו הייתה שבתוך כמה חודשים יבקר נשיא רוסיה בסין ובין השאר יבהיר לסינים שאחנם ברית-המועצות כבר איננה קיימת ושוב אין היא המעצמה השנייה בעולם, אבל עדיין יש בכוחה של רוסיה להשמיד כל אויב מאתיים אלף פעמים. ואכן, שלושה שבועות אחרי הפגישה הזאת העלה ראש ממשלת רוסיה את הנושא הזה, בדיוק בלשון זו, בפרלמנט הרוסי. צריך לזכור, איפוא, שאם יש עוצמה למישהו, יש לו יכולת להשתמש בעוצמה זו אם ימצא לנכון. לפיכך, עולמנו איננו עולם מובטח שבו ארצות-הברית היא שליטה יחידה לעד. העולם משתנה ומשחקי הכוח משתנים ואנחנו חייבים להביא בחשבון את החשש מפני מצבים שבהם לא תשרור בעולם עליונות אמריקנית בלעדית. ישראל צריכה להיות חזקה ומוכנה למצב כזה. ועדיין לא אמרתי דבר על סין ההולכת ונבנית ואיש מאתנו אינו יכול לדעת כיצד יפעלו חלקים מסויימים של העולם כאשר מעצמה כמו סין תתחיל לנגן את מנגינותיה.

#### מצבים משתנים

ישנה גם נקודה נוספת: צה"ל צריך להיות מסוגל להשיב בו בזמן על כמה אתגרים, החל באינתיפדה וכלה במלחמת העתיד. אני מרבה לבקר בצבא. אני יוצא ממפקדה אחת וזהו עולם אחר; אני נכנס למפקדה אחרת, מפקדה המכילה את קרבות העתיד, וזהו עולם אחר לגמרי. כאן עוסקים באקדחים וברובי סער ושם נכנסים לאולם המלא כולו מחשבים, עם מערכות שליטה ובקרה המגיעות לדיוקים שלא היינו מעלים על הדעת שאפשר להגיע אליהם. אני שואל את המפקד: איך אתה מפקד על העוצבה שלך? האם אתה מחשיך לעמוד בראש הכוחות או שכדי להגיע להחלטה אינטלגנטית אתה יושב מול המערכת הממוחשבת הזאת? והוא עונה: אני צריך להיות גם כאן וגם שם. הבעיה איננה היכולת לטוס במסוק מחקום למקום. הבעיה היא שמבחינה נפשית מדובר במעבר הזה על שני דברים שונים לחלוטין. יש הבדל בין מפקד אוגדה שלמד להסתער עם רובה ביד לבין מפקד אוגדה שיושב מול המחשב. הצבא בונה את עצמו לשתי האפשרויות. אף אחד אינו יכול לדעת מתי תפרוץ המלחמה הבאה ולכן חייב הצבא להיות מוכן גם לקלצ'ניקוב וגם למערכת הירי המדוייקת. אני אומר מערכת ידי מדוייקת, אף שהמכלול רחב בהרבה.

ואין זה הכל. צה"ל בונה את עצמו גם למצבים משתנים במה שנוגע לגבולות הבטחון - לטוב ולרע. יש הבדל אם צה"ל מתגונן כשהוא יושב על הירדן וכשאין הוא יושב על הירדן; יש הבדל אם צה"ל נלחם כשהוא ערוך ברמת הגולן וכשאינו ערוך שם. כמו שיש הבדל בין מלחמה הנערכת בתוך סיני או התחומי הארץ. הצבא אינו יכול להתעלם מכל אפשרות. הוא צריך להכונן לכל האפשרויות - גם בחינוך וגם באימון וגם באמצעים.

#### כוח האדם

הנקודה האחרונה שאגע בה בערב העיון הנוכחי קשורה בכוח-האדם. אנחנו שומעים כבר את השאלה: מה ייעשה בכל הנוער המגיע לגיל הגיוס? שאלה זו כרוכה בבעיות חברתיות ממדרגה ראשונה. כבר נעשה חשבון שאם נמשיך לגייס אנשים לפי קריטריונים מסויימים, 20 אחוז מבני הנוער לא ישרתו בצה"ל, כשהם מתרכזים בישובי פיתוח אלה ואחרים. תארו לכם את החברה הישראלית אם 20 אחוז מבניה לא ישרתו בצבא. ביחוד אם הבעיה תתרכז במקומות מסויימים. לכן, אנחנו בוחנים את האפשרויות לקיצוץ תקופת השירות, להנהגת שירות לאומי וכיוצא בכך. גם מכלול זה יעלה לא מעט כסף, אבל אין מנוס: בכל

נקודת זמן הצבא חייב לתת את החשובה הכוללת. זוהי הבעיה.

אסיים את דברי בלקח שהיקנה לנו דוד בן-גוריון. דוד בן-גוריון הפסיק את מלחמת העצמאות כאשר היינו בשיא כוחנו והסיט את המאמצים לעבר העשייה והבנייה. נפתחו אז שנים של יצירה. הוקמה אז תשתית חדשה. אין שום ספק שבעתיד הקרוב, בתקווה שהשלום אכן יושג, נצטרך להחליט החלטות חן הסוג שהחליט בן-גוריון בשעתו. ועם זאת, בהנחה שאסור לנו להתפס ברגע של חולשה, עדיין נצטרך לשאת בהוצאות בטחון כבדות ביותר.

### עוצמה משקית ועוצמה בטחונית

דוד ברודט

#### ירידת הנטל

בעקבות דבריו של סגן שר הבטחון, מרדכי גור, החלטתי שלא להתרכז בהיבט הפלשתינאי, אף שהוא כרגע יותר אקטואלי ואולי יותר מעניין, אלא שהוא פחות מרכזי בניתוח הוצאות הבטחון העתידות. אגע בעיקר בדינמיקה של המשק הישראלי בעשור האחרון, כפי שהיא משפיעה על הוצאות הבטחון, וזאת בהקשר לתהליך המדיני הנוכחי.

בעשור האחרון, מאז 1983, אנחנו רואים מגמה של ירידה בנטל הוצאות הבטחון, ללא קשר לתהליך המדיני. קיימת ירידה בהוצאות הבטחון יחסית לתוצר המקומי הגולמי. אבל אם נבחן את הנתונים נגלה שרוב הירידה, אם לא כולה, אינה נובעת מהקטנת הוצאות הבטחון המוחלטות אלא מגידול בתוצר המקומי הגולמי. במלים אחרות, הירידה בנטל הבטחון היא ירידה יחסית לתוצר. זוהי נקודה חשובה מאוד. גם בהקשר המזרח-תיכוני וגם בהתבסס על נפילתה של ברית-המועצות, ברור שבטחון ועוצמה בטחונית משקפים מאבק בין יריבים על עוצמות כלכליות.

התוצר המקומי הגולמי של ישראל ב-1993 היה 65 מיליארד דולר. מספר זה משקף את העוצמה הבטחונית שלנו לא פחות מן ההוצאה הבטחונית הישירה, ואינני מזלזל בהוצאה הישירה לבטחון מתקציב המדינה. גידול התוצר והצמיחה הכלכלית הם, בעצם, שיבטיחו לנו את היכולת לגייס את המשאבים ולהגדיל את הוצאות הבטחון על מנת לקיים את העוצמה הלאומית הכוללת.

הבה נראה עם מי ישראל מתמודדת, לא רק במונחי סנקים ומטוסים, טילים ושאר מרכיבי עוצמה בטחונית. עלינו לזכור מהן המדינות הסובבות אותנו מבחינה כלכלית. אם נתבונן במצרים, מדינה המתקרבת לאוכלוסיה של 60 מיליון נפש, נגלה כי התוצר שלה דומה לתוצר שלנו, כ-60 מיליארד דולר. אנחנו שווים בגודל התוצר, אבל יחס האוכלוסיה הוא 1 ל-12. שכנתנו ירדן היא מדינה שהתמ"ג שלה מגיע ל-4 מיליארד דולר. ראוי להזכיר: תקציב הבטחון המקומי שלנו מגיע גם הוא ל-4 מיליארד דולר. כלומר, תקציב הבטחון הישראלי המלא גדול מכל התוצר של ירדן. לבנון? הנתונים הסטטיסטיים שם לקויים מאוד, אבל זו מדינה שהתוצר שלה נמדד במיליארדים בודדים. התוצר של סוריה מגיע, אולי, ל-20 מיליארד דולר. גם שם הנתונים לקויים מאוד. לפיכך, אם נבטיח את הצמיחה הכלכלית ונשמור על פער גדול בתוצר בינינו לבין שכנינו, נוכל להבטיח בסופו של דבר גם את העוצמה הבטחונית.

אם התוצר שלנו הוא 65 מיליארד דולר וההוצאה התקציבית הבטחונית הישירה היא 6.7 מיליארד דולר, הרי שההוצאה הבטחונית עולה על 10 אחוזי תוצר.

מכאן שבמושגי העולם המערבי ישראל היא מדינה בעלת נטל בטחון גדול. נכון, כבר עמדנו בהוצאות בטחון של 25 אחוז מהתוצר ואפילו הגענו ל-30 אחוז, אבל נטל בטחון של 10-12 אחוזים מהתוצר הוא עדיין נטל כבר בהשוואה בינלאומית. במדינות אירופה, ההוצאה הבטחונית היא 2-3 אחוזים מן התוצר. בארצות-הברית - 4-5 אחוזים. ביפן - אחוז אחד. העוצמה הכלכלית וגם העוצמה הבטחונית שלנו תיבחנה בסופו של דבר ביכולת להגדיל את המשאבים הכלכליים ולקיים קצב השקעות תוך הקצאת מקורות לתחומים חברתיים. במלים אחרות, עלינו להגדיל את התוצר ולהקטין את נטל הבטחון.

### הזדמנות נדירה

בניית תוח היסטורי, מדינת ישראל נמצאת עתה בפרק זמן נדיר מאוד, חמש מיוחד. משנת 1990 אנחנו שרויים בגל עליה, שהיה מאיץ לחידוש הצמיחה הכלכלית, עם פוטנציאל גדול לעתיד. מאז 1991--92 אנחנו רואים סימנים ראשונים של שלום: ועידת מדריד, מגעי אוסלו והשיחות עם הפלשתינאים. אם נצליח לחבר יחד את שני היסודות - העליה לישראל ותהליך השלום - נוכל להגיע לצמיחה שנתית של 7-8 אחוזים במחוצע בשנים הקרובות. בהגשמת יעדים אלה נוכל לומר שפתרנו את שאלות היסוד הקיומיות של מדינת ישראל.

בעצם, מד רצחה מדינת ישראל להשיג בהקמתה? היכן נמצאת המדינה כיום בהשוואה למצב היהודים בראשית המאה? ההיסטוריה המודרנית שלנו שחה את הדגש על שני נושאים. ראשית, מדובר על עליה ועל ריכוז העם היהודי בישראל. והנה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר היהודים במדינת ישראל עלה בסוף 1993 על 4.3 מיליון נפש, כאשר האוכלוסיה הכוללת בישראל מונה עוד כמיליון נפש שאינם יהודים. אוכלוסיית הארץ מסתכמת, איפוא, ב-5.3 מיליון נפש. ריכוז 4 מיליון יהודים בישראל היה חלום אדיר של הציונות. אם העליה תימשך בהיקף של 70-80 אלף איש לשנה, בסוף העשור והמאה יהיו בישראל יותר מ-5 מיליון תושבים יהודים. כך יתגשם חלום ומדינת ישראל תתחזק באורח משמעותי.

הדבר השני האדיר המתרחש עתה הוא, כמובן, תהליך השלום. אינני מדבר כרגע על השפעתו של השלום על הוצאות הבטחון בעתיד. אני דן במשמעות השלום מבחינה כלכלית. השלום משמעותו יציבות פוליטית המקרינה על המשק הישראלי ועל מעמדו בשווקים הבינלאומיים. השלום מקטין את מה שמכונה הסיכון הישראלי, בלשון הכלכלה העולמית.

שני היסודות הללו - העליה והשלום - באו לנו בצירוף טוב ביותר. השאלה כרגע היא איך לנצל אותם לטובת האינטרס הכולל של ישראל. בשנים האחרונות חלה הטבה במצבו של המשק הישראלי, עוד בטרם באו לידי ביטוי היתרונות הגלומים בשלום ובעליה. כתוצאה משיפור הכלכלה הישראלית חלה ירידה בסיכון הישראלי. מה קרה בשנים האחרונות, לאחר הפעלחה של תכנית הייצוב ב-1985? תכנית ההבראה של המשק הלאומי, לאחר שבוצעה תכנית הייצוב, השפיעה באורח חיובי על פוטנציאל הצמיחה כבר משנת 1986 ואילך. קצב הצמיחה בישראל הואך מאוד משנת 1990 ועד היום. כאמור, חידוש העליה גרם להאצה זו, כאשר הפוטנציאל לעתיד גדול מאוד. אבל מה הביא את הצמיחה החל מן השנים 1985 ו-1986? הצמיחה נבעה ממהלך חזק מאוד של הורדת הוצאות הבטחון ב-1984 וב-1985. כלומר, מדינת ישראל נטלה בשנים הללו סיכון בטחוני מסויים. ראש המחשלה הנוכחי, שהיה אז שר הבטחון, נתן ידו לסיכון הזה והסכים להוריד את הוצאות הבטחון. כך התאפשרה הקצאת משאבים שונה מבעבר, הקצאת משאבים למטרות אחרות. כתוצאה מכך שופרו ביצועי המשק. התוצר צמח ונטל הבטחון ירד, אף שהוצאות הבטחון הריאליות נשארו בסופו של דבר ברמה דומה לזו שהיתה בעבר. אבל הודות לצמיחה עלה פוטנציאל הגידול בהוצאות הבטחון



בראשית האינתיפדה, כאשר הקניות אצלנו פחתו. חשנו בנזק כלשהו, אבל הנזק הזה לא מוטט את מדינת ישראל. לעומת זאת, הפלשתינאים חשו פגיעה קשה מאוד בכלכלתם וברווחתם משהחלה האינתיפדה.

בשנים 1988 ו-1989, כשהפלשתינאים הפעילו חרם על ישראל עקב האינתיפדה, הם נפגעו ראשונים. הם היו מוכנים לכך בהרגשה שמדובר במסגרת של מלחמה, במסגרת של מאבק. ברגע שיהיה שלום, אי-אפשר יהיה להשתמש במאבק כנימוק למצוקה. לכן, האינטרס הפלשתינאי הוא להגיע להישגים כלכליים.

אבל גם לנו יש אינטרס. יש לנו אינטרס לקדם את האינטרס הכלכלי הפלשתינאי. כלומר, למרות שלכאורה אנחנו יכולים להיות אדישים למצבם, חשוב לנו שהם יתחזקו מבחינה כלכלית ויגיעו להישגים כלכליים, על חנת שיהיה להם מה להפסיד מבחינת כלכלית אם לא יקיימו את הקשר עם מדינת ישראל. לכן, הקשר חיוני לשני הצדדים. המטרה שלנו היא, איפוא, לנסח הסכם שישרת גם אותנו וגם אותם, משום שהצלחת הכלכלה תביא בסופו של דבר לביסוס השלום ואני מאמין שביסוס השלום הוא המפתח לקיום הבטחון.

### נטל הבטחון הגלוי והסמוי

שמואל בן-צבי

#### הנטל והתוצר

נקודת-המוצא בדברי היא המונח נטל הבטחון. לאחר סקירה היסטורית קצרה אנסה להעלות כמה נקודות רלוונטיות לדיון שלנו הערב.

פרופסור איתן ברגלס ז"ל הגדיר את נטל הבטחון בעבודה שהכין לפני 13 שנה: נטל הבטחון הוא סך המקורות שחופניים לבטחון ואשר אלמלא הופנו לבטחון היו עומדים לרשותם של אזרחי ישראל.

#### נטל הבטחון (באחוזי תל"ג)

| שנה   | צריכה בטחונית כוללת<br>בניכוי מענקים בטחוניים | סה"כ הצריכה הבטחונית |
|-------|---|----------------------|
| 64-66 | 10  | 9.7                  |
| 67    | 17  | 17.6                 |
| 68-72 | 20  | 21.5                 |
| 73-75 | 30  | 31.8                 |
| 76-81 | 20  | 24.3                 |
| 82-85 | 16  | 21.1                 |
| 86    | 10  | 16.2                 |
| 87    | 10.5  | 19.7                 |
| 88    | 10  | 16.3                 |
| 89    | 9.6   | 13.6                 |
| 90    | 9.3   | 13.5                 |
| 91    | 8.3   | 12.7                 |
| 92    | 8   | 11.5                 |

הטור השמאלי בלוח המסכם את נטל הבטחון מציג את סך הצריכה הבטחונית יחסית לתוצר. ההוצאה הבטחונית בתקופה שקדמה למלחמת ששת הימים עמדה על 10 אחוזים מן התוצר. היא עלתה לסביבות 21-22 אחוז כבר בתקופה שלפני מלחמת יום הכיפורים וחזרה לרמת דומה גם במחצית השניה של שנות השבעים ובראשית שנות השמונים. התהליך עליו דיבר דוד ברודט, המחונה על התקציבים, הביא לירידה בשיעור הצריכה הבטחונית מתוך התוצר ל-11.5 אחוז בשנת 1992.

נתונים אלה אינם משקפים את נטל הבטחון במלואו. הסיוע האמריקני מממן חלק מן הצריכה הבטחונית ולפי הגדרת נטל הבטחון אותה הצגתי צריך לנכות מהצריכה הבטחונית את מרכיב הסיוע האמריקני שניתן כמענק. דבר זה נעשה בטור הימני. ניתן לראות שנטל הבטחון לפי ההגדרה הזאת עמד לפני מלחמת ששת הימים על 10 אחוזי תוצר, כי באותה תקופה עוד לא ניתן לנו סיוע אמריקני. נטל הבטחון עלה לכ-20 אחוזי תוצר במחצית השניה של שנות השבעים ומאז ירד ל-8 אחוזי תוצר בשנת 1992. כלומר, בשתיים-עשרה השנים האחרונות ירד נטל הבטחון מ-20 אחוזי תוצר ל-8 אחוזים. יש כאן דיבידנד גדול הנובע משחרור 12 אחוזי תוצר מהבטחון וחשוב להבין את מקורותיו.

הדיבידנד הזה נובע משלושה מקורות: ראשית, הקיצוץ שבוצע בתקציב הבטחון, בעיקר בשנים 1983 עד 1985. הקיצוץ הזה לא נעשה בחלל ריק. הוא חל במציאות כלכלית קשה וגם במציאות אסטרטגית מסויימת: כמה שנים לאחר הסכם השלום עם מצרים, לאחר שהושלם עיקר ההיערכות בנגב ועל רקע מלחמת אירן - עירק שהתחוללה באותה תקופה.

נוסף לכך, הירידה בנטל הבטחון היא תוצאה של הצמיחה שהיתה במשק, בעיקר מאז 1985. המקורות שעמדו לרשות המשק גדלו, בעוד שההוצאה לבטחון לא רק שלא גדלה אלא אפילו קוצצה.

המקור השלישי לירידת נטל הבטחון היא הפיכתו של הסיוע האמריקני כולו למענק. עד 1984, כמחצית הסיוע ניתן כהלוואה. לפיכך, החל משנת 1985 כל הסיוע הבטחוני מארצות-הברית אינו מהווה נטל על המשק הישראלי.

#### הסיכוי לעתיד

ראינו, איפוא, שנטל הבטחון ירד ב-12 אחוזי תוצר ויש טעם לערוך אקסטרפולציה לכמה שנים בעתיד. אם נניח שתישמר הרמה הריאלית הנוכחית של הוצאות הבטחון, אזי נטל הבטחון יירד לסביבות 6 אחוזי תוצר עד 1997 או 1998, כאשר השיעור המרויך תלוי בקצב הצמיחה. כלומר, מעבר ל-12 אחוזי התוצר שכבר השתחררו מן הבטחון, ישתחררו 2 אחוזי תוצר נוספים בלי שיבוצע כל קיצוץ בהוצאות הבטחון.

דבר זה אני רוצה לקשור לכמה מעגלים. כדי להסיק כמה מסקנות. קודם כל, קיימת טענה שיש נטל בטחון שלא נכלל בנתונים הללו. בעגה המקצועית הוא נקרא הנטל הסמוי. הוא מורכב מכמה מרכיבים: הערך הכלכלי של שירות החובה, המלאים האסטרטגיים שהמדינה מחזיקה מעבר למלאי הרגיל שהיה כדאי להחזיק מבחינה כלכלית, ההשקעה במיקלוט, העלות הכלכלית של ימי המילואים מעבר לערך של תשלומי הביטוח הלאומי וכן העלות הכלכלית של הנפגעים בפעולות האיבה. לפי הערכה זהירה, מרכיבים אלה מגיעים לכ-4 אחוזי תוצר. לפיכך, נטל הבטחון הכולל מסתכם בכ-12 אחוזי תוצר: 8 אחוזי תוצר הכוללים בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו-4 אחוזי תוצר שהם נטל סמוי. מרכיב הנטל הסמוי ירד גם הוא בשנים האחרונות, כך שנטל הבטחון הכולל ירד בפועל בלמעלה מ-12 אחוזי תוצר.

## נטל הבטחון הסמוי

---

שירות החובה  
שירות המילואים  
נפגעים  
מלאי דלק ומוצרי מזון חיוניים  
הגנה אזרחית (מיקלוט)  
הוצאות נוספות  
אומדן שמרני של מרכיבי הנטל הסמוי מגיע לכארבעה אחוזי תוצר. במקביל  
לירידה הגדולה בנטל הגלוי ירד הנטל הסמוי, אך בשיעורים קטנים יותר.  
יתרונות חיצוניים: הכשרות, טכנולוגיות, חינוך.

---

את הסוגיה הזאת כדאי לקשור לנושא של משך שירות החובה. גם בתקציב הבטחון וגם בצריכה הבטחונית נכללות המשכורות של אנשי החובה, שהן כיום כ-200 שקלים בחודש, וכן הוצאות הקשורות בחיילי החובה, כמו הסעות, מזון, ביגוד וכו'. ברור שאין זו העלות הכלכלית המלאה של חיילי החובה. בהערכה זהירה מאוד אפשר לומר שהעלות הכלכלית של חיילי החובה מעבר למה שנכלל בנתונים מסתכמת בכ-2.2 אחוזי תוצר. יש לדבר זה כמה השלכות על הדיון המתנהל במערכת הבטחון כמה שנוגע לתכנון כוח-האדם, עליו דיבר סגן שר הבטחון בפתח ערב העיון. קיצורו של שירות החובה הוא אחת החלופות הנשקלות וכנראה שלאחר מיצוי הדיון במערכת הבטחון תעלה חלופה זו גם לדיון ציבורי. קיצורו של שירות החובה ישחרר משאבים לצרכי המשק. המדובר הוא במשאבים חוץ-תקציביים. במלים אחרות, ישתחרר חלק מנטל הבטחון שאינו בא לידי ביטוי בתקציב הבטחון.

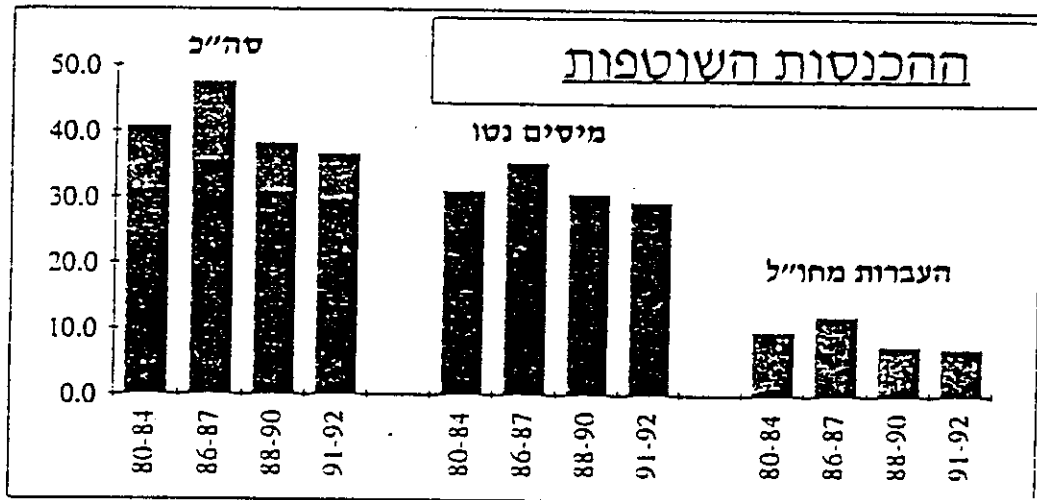
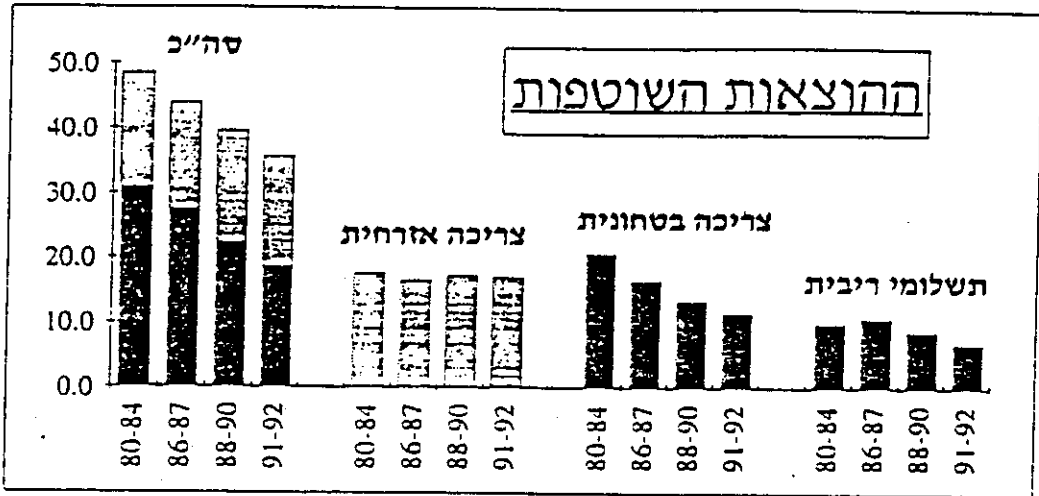
הנקודה השניה שצריך לזכור בהקשר זה היא שמבחינת הצבא, קיצור השירות בעייתי מאוד ויש לו עלויות גדולות: צבא יותר מודרני ויותר טכנולוגי מחייב הכשרות ארוכות מאוד ויקרות מאוד. קיצור השירות יביא לידי כך שבהרבה מאוד מקצועות לא יהיה כדאי ולא כלכלי להחזיק חיילי חובה. במקומם יידרשו אנשי קבע או אזרחים עובדי צה"ל, שיחליפו את חיילי החובה. לסידור זה יש עלות תקציבית לא קטנה. לכן, קיצורו של שירות החובה, שהיא אחת החלופות הנשקלות, ישחרר משאבים חוץ-תקציביים ומצד שני יצריך משאבים בתוך התקציב. נקודה זו חשובה מבחינת התמריצים שיהיה צריך לתת למערכת.

### איזון התקציב

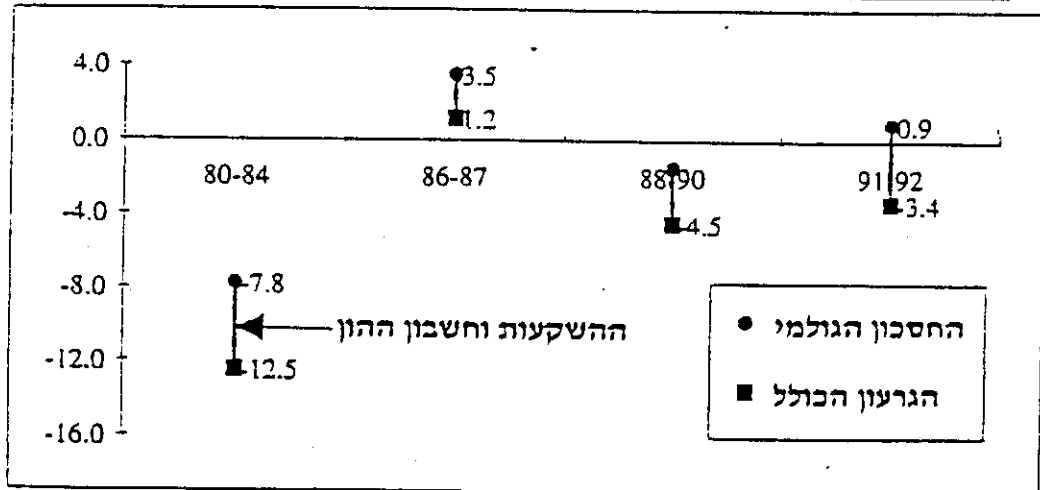
אמרתי לעיל כי בשתיים-עשרה השנים שחלפו ירדו מנטל הבטחון 12 אחוזי תוצר. זהו היקף ענקי מתוך משאבי המשק. כדאי לראות לאן הופנו משאבים אלה ולהסיק מכך עוד מסקנה.

לשאלה לאן הופנו המשאבים יש תשובות בשני מישורים נפרדים. התשובה הראשונה, שהנתונים הנוגעים לה מוצגים בלוח להלן, היא בתוך המיגזר הציבורי. בגראף העליון ניתן לראות שההוצאות השוטפות של הממשלה במחצית הראשונה של שנות השמונים עמדו על 48 אחוזי תוצר. לעומת זאת, הגראף שבמרכז מראה כי ההכנסות השוטפות עמדו על 40 אחוזי תוצר. מכאן שהיה לממשלה חסכון שלילי בשיעור של כ-8 אחוזי תוצר, כפי שאפשר לראות בגראף התחתון. אם מוסיפים לכך את חשבון ההון, הכולל את ההשקעות הציבוריות, מגיעים באותו זמן לגרעון של 12.5 אחוזי תוצר.

ההכנסות וההוצאות של הסקטור הציבורי  
(באחוזי תל"ג)



**המשקל של אגפי המס והגביעון הכלכלי**



היה זה מצב שאי-אפשר להמשיך בו מבחינה כלכלית. היה צורך לאזן את ההוצאות וההכנסות. התקופה הראשונה, תקופת האיזון, היתה המחצית השנייה של 1985 והשנים 1986 ו-1987. בתקופה זו, אוזן התקציב בפעולה על כל המרכיבים: היתה ירידה בצריכה האזרחית, בעיקר בשירותי הבריאות והחינוך, וגם הצריכה הבטחונית ירדה בשיעורים ניכרים. נוסף לכך, עלו המסים נטו וכן הגיע סיוע מיוחד מארצות-הברית שהגדיל את ההעברות החד-צדדיות למיגזר הציבורי.

מה קרה מאז? הצריכה האזרחית, במונחים של אחוזי תוצר, חזרה פחות או יותר לאותה רמה. אם מנתחים את התכניות הקיימות עתה, רואים כי בשנים הקרובות כ יעלה מרכיב זה ויגיע לרמה גבוהה מזו שהיתה במחצית הראשונה של שנות השמונים. גם המסים נטו ירדו לרמה נמוכה מזו שהיתה בשנות השמונים. בה בשעה, הצריכה הבטחונית, כאחוז מהתוצר, המשיכה לרדת.

אם מסתכלים על השורה התחתונה בלוח, המציגה את הגרעון, רואים כי בשנים האחרונות, 1991 ו-1992, היה לממשלה חסכון חיובי של אחוז תוצר אחד. אפשר להגיד שהתקציב אוזן עד לרמה סבירה מאוד לפי כל קנה-מידה מערבי. אם חוזרים לנתונים שנסקרו לעיל, ניתן לומר שכל האיזון הושג על-ידי הירידה בצריכה הבטחונית. לכן, מבחינת המיגזר הציבורי, ירידת נטל הבטחון שימשה כולה להקטנת הגרעון של המיגזר הזה.

#### מתוחחים לחמאה

המישור השני הוא מישור המקורות והשימושים של המשק כולו. כאן היה תהליך שאפשר למצות אותו בקיצור: הצריכה הבטחונית ירדה בכ-11 אחוזי תוצר, כאשר אותו היקף הופנה לצריכה הפרטית. לכן, בשנים אלו היתה תחלופה מתוחחים לחמאה.

#### שינויים בדו"ח מקורות ושימושים (במונחים של אחוזי תוצר)

| <u>שינוי במקורות</u> |         |         |                       |
|----------------------|---------|---------|-----------------------|
| סה"כ                 | 92      | 89      |                       |
| בהשוואה              | בהשוואה | בהשוואה |                       |
| ל-80                 | ל-89    | ל-80    |                       |
|                      |         |         | סה"כ                  |
| 14.3                 | 8.4     | 5.9     | גידול עורף היבוא      |
| 2.6                  | 7.1     | -4.5    | הקטנת הצריכה הבטחונית |
| 11.0                 | 2.4     | 8.5     | הקטנת הצריכה האזרחית  |
| 0.7                  | -1.1    | 1.8     | סה"כ                  |
| 14.3                 | 8.4     | 5.9     | גידול בצריכה הפרטית   |
| 11.0                 | (-)10.1 | 11.1    | גידול בהשקעות         |
| 3.3                  | 8.5     | -5.2    |                       |

מכיוון תחלופה זה אפשר להסיק מסקנה לשנים הבאות: אמרנו שאם נעשה אקסטרפולציה של נטל הבטחון לכמה שנים בעתיד, נגלה כי עד 1997 או 1998 ישתחררו 2 אחוזי תוצר נוספים. נוכל לנתח מצב חלופי שבו לא נשחרר 2 אחוזי תוצר בשנים אלו, אלא נמתן את האלכסון ונשחרר אחוז תוצר אחד בלבד. גם זו ירידה משמעותית בנטל הבטחון. הסכום שמדובר עליו כאחוז מן התוצר החזוי ל-1998 הוא כ-2.5-3 מיליארדי שקלים. זהו סכום שיש לו, לכל הדעות, משמעות גדולה מבחינת העוצמה הצבאית. מאידך גיסא, בצריכה הפרטית המשמעות היא גידול של 1.5-2 אחוזים בשנים הקרובות, מעבר לשיפור בפירון שיתאפשר הודות להמשך הירידה בנטל הבטחון. כל זאת לעומת גידול בצריכה מעבר לפירון, בשיעור 3-3.5 אחוזים, אם הרמה הריאלית של הוצאות הבטחון תישאר קבועה ונטל הבטחון יירד - יחסית לתוצר - בשתי נקודות אחוז. זוהי ההצגה ההוגנת של התחלופה בין תוחמים לחמאה, עליה יצטרכו מקבלי ההחלטות לחת את דעתם בשנים הקרובות.

### עמיד התעשייה הבטחונית

אריאל הלפרין

#### השינוי בשוקי הנשק

אנסה לעמוד בערב עיון זה על שני נושאים התופסים מקום מרכזי בסדר היום של מערכת הבטחון בכל הקשור לאסטרטגיית הפיתוח והייצור העצמי של מערכות לחימה ולעתיד התעשיות הבטחוניות. הנושא הראשון הוא תהליך האיזרוח של התעשיות הבטחוניות. הנושא השני הוא השיקול הקובע אם לעסוק בייצור עצמי או לרכוש מערכות לחימה מבחוץ.

עם סיום הסכסוך הבין-גושי התחולל שינוי דרמטי בשוקי הנשק היבנלאומיים. יש לכך כמה סיבות. חלקן קשור באופן ישיר בסימום של מרוץ החימוש הבין-גושי. חלקן קשור בהשפעת סיומה של היריבות הבין-גושית על הסכסוכים האזוריים. מחקרים שונים ומידע רב, בעיקר מראשית שנות התשעים, מצביעים על כמה תופעות שמאפיינות את שוקי הנשק הבינלאומיים.

ראשית, אנחנו רואים ירידה דרמטית בהיקף הסחר של מערכות לחימה, כולל ירידה ביצוא של מרבית היצרנים. בישראל הירידה ביצוא לא הורגשה במחצית השניה של שנות השמונים, אבל היא מורגשת היום.

תהליך השני הוא התהליך המכונה גלובליזציה, שמשמעו גידול ניכר בהעברת הטכנולוגיה הבטחונית בין מדינות שונות, בשיתוף הפעולה הבינלאומי ובמתן זכויות ייצור ליצרני-משנה.

שלישית, חל צמצום חריף בתקציבי המחקר והפיתוח ומסתמנת ראשיתו של קפאון בכל הקשור לפיתוח דורות חדשים של מערכות לחימה. רואים זאת בכל העולם.

הנקודה הרביעית היא הירידה בהיקף התעסוקה והייצור ברוב תעשיות הנשק. בכל העולם רואים פיטורים המוניים וירידה בניצולת אמצעי הייצור. דבר זה מוליך לעליה חדה בריכוזיות התעשייה הזאת. חל תהליך של מיזוגים על כל הכרוך בהם.

ולבסוף, בכל השווקים יש היצע גדול של עודפי מערכות לחימה, בעיקר מתוצרת הגוש המזרחי לשעבר. לעתים מוצעות מערכות אלו במה שאפשר לכנות מחיר מציאה.

## איזרות התעשייה הבטחונית

אפתח בעניין האיזרות. כתוצאה מן התהליכים שתוארו כאן, החלה בכל העולם התעניינות רבה בתהליך האיזרות של תעשיות הבטחון. בעצם, תהליך זה מכונה conversion - המרה, בעברית - ולא דוקא איזרות. ויש לכך סיבה טובה. הבעיה המרכזית הידועה בישראל ובכל העולם היא בעיית התעסוקה. האם אפשר למצוא תעסוקה חלופית להמוני המפוטרים, חלקם אנשים בעלי יכולת גבוהה מאוד, שנפלטו מן התעשיות הבטחוניות. מסתבר שיש כאן בעיה. כוח-האדם שנתפס בעבר כבעל יכולת טכנולוגית גבוהה וקיבל שכר גבוה, גם בישראל וגם במדינות אחרות, מתקשה למצוא תעסוקה חלופה. מסתבר שהשכר בתעשיות הבטחוניות - ובישראל הדבר בולט מאוד - גבוה משמעותית מהשכר שמקבלים אנשים מקבילים במיגזר האזרחי. לעתים מדובר בפערים המגיעים ל-30 אחוז ומעלה. יתר על כן, ההון האנושי בתעשיות הבטחוניות במהלך שנות השבעים והשמונים נעשה יותר ויותר ייחודי, דבר המקשה על האנשים לעבור למיגזר האזרחי וכל זה מעורר קשיים עצומים בהסבת העובדים.

כתוצאה מכך, גם בישראל וגם בארצות-הברית ובמדינות אירופה, קשה מאוד להסב את העובדים. בה בשעה, התעשיות הבטחוניות עצמן מתקשות מאוד לעבור לעיסוקים אזרחיים עקב תרבות ארגונית בעייתית. אחת התוצאות הנלוות לכל התהליך - המאפיינת חלק מהתעשיות הבטחוניות בישראל וביחוד אלו הסמוכות לשולחן הממשלה - היא ההזדקנות של אוכלוסיית המועסקים. יתכן כי בחלק מהתעשיות הבעיה תיפתר מעצמה עם הזמן, על-ידי פרישה מוקדמת לגימלאות וכדומה.

בעיה זו נקשרת היטב בסוגיית הרכש המקומי מול הרכש החיצוני. קודם כל, במציאות זו של קיום שוקי נשק פתוחים יש הרבה יותר הזדמנויות למי שרוצה לקנות אמצעי לחימה. קיים עתה, למעשה, שוק של קונים. אנסה לעמוד להלן בקצרה על כמה שיקולים וקריטריונים עיקריים הקשורים בסוגיה זו.

ראשית יש לדון בנושא התלות. אחרי מלחמת ששת הימים אימצה ישראל דוקטרינה של אי-תלות בייצור ובפיתוח על מערכות לחימה, לפחות מערכת אחת עיקרית מכל סוג: טנק, טיל, מטוס, ספינת טילים וכדומה. המדינה השיגה כושר משמעותי בתחומים אלה, במחיר כלכלי כבד מאוד. נראה לי שכיום דוקטרינה זו שוב איננה רלוונטית במידה רבה. להשגת כושר ייצור עצמי של מערכות לחימה אין היום, למעשה, כוח משיכה, מעבר לכך שאין היא אופציה ריאליסטית לישראל עקב התייקרות מערכות הלחימה והוצאות פיתוחן. נוסף לכך, בלי להכנס לויכוח עם גדולים ממני בתחום הזה, אינני סבור שלפיתוח העצמי יש ערך צבאי גדול.

שאלה מיוחדת היא שאלת הנשק הקרוי נשק הפתעה והכרעה. פיתוח נשק כזה הוא אחד השיקולים המרכזיים במדיניות הייצור העצמי של מערכות לחימה בישראל. אין ספק שפיתוח נשק כזה היה ונשאר יעד מרכזי של תעשיית הנשק הישראלית. ככל הנראה, יעד זה לא יושג על-ידי פיתוח של מערכות עיקריות או פלטפורמות, אלא באמצעות פיתוח החימוש, אמצעי הלוחמה האלקטרוניים ואמצעי המודיעין. אבל התמקדות בתחומים אלה מחייבת שינויים מפליגים במבנה ובארגון של התעשיות הבטחוניות, דבר הכרוך בתהליכים מכאיבים וקשים ביותר, כפי שאנחנו רואים בתעשייה האזרחית ובתע"ש וכפי שנראה בעתיד הקרוב, חוששני, גם ברפא"ל.

כדאי להעיד בנושא הפלטפורמות העיקריות, כי לא סביר שישראל תמשיך להתמקד בתחום הזה ואני מעריך שיש סיכוי רב שישראל תמשוך ידה בעתיד גם מהמשך הפיתוח של טנק המרכבה. התחום הזה כרוך בסיכונים גבוהים מאוד בגלל

העלויות העצומות של המחקר והפיתוח. יש לזכור שישראל היא עדיין מדינה קטנה במושגים בינלאומיים, למרות התוצר המגיע ל-65 מיליארד דולר בשנה. נוסף לכך, קיימת הזמינות החיצונית שעליה דיברתי לעיל. זוהי זמינות של מערכות לחימה תוך התחרות גוברת בשוקי הנשק. מסתבר שהמדיניות תהיה להשביח מערכות לחימה שתירכשנה במחיר זול, אם בכלל נרכוש פלטפורמות עיקריות.

### שימור מוקדי הידע

הנושא הבא שאגע בו הוא נושא היציבות והשימור של מוקדי הידע. היציבות והשימור של מוקדים אלה היתה המדיניות המוצהרת של מערכת הבטחון הישראלית בעבר. יתכן שגם בעתיד יהיו לנו יתרונות בתחומי הצבירה השיטתית של ידע, מיומנויות שונות והכנת חשתיות המוליכות ליישומים צבאיים וטכנולוגיים משמעותיים. אבל הסתבר במרוצת הזמן שישנה כאן דינמיקה ארגונית שלילית, הבאה לידי ביטוי בחוסר יעילות, בהזדקנות כוח-האדם שהוזכרה לעיל וכיוצא בכך. אבל הגרוע מכל, לדעתי, הוא שכיום, לרגל הקפאון העולמי בתחומי הטכנולוגיה הצבאית, לא ברור שהאנשים העוסקים הרבה שנים בתחום צבאי כלשהו - אפילו אם הם נהנים מ-state of the art באותו תחום - מסוגלים לגלות חדשנות טכנולוגית ולהוביל להישגים בתחום הנדון. אני חושב שדרוש ריענון של קו המחשבה בנושא זה והמפתח לכך הוא שינוי ארגוני מקיף.

הנושא הבא הוא הגברת ההתחרות. נראה לי שיש צורך לנסות ולהגביר את השימוש בקבלני-משנה בכל תחום אפשרי, על רקע הריכוזיות הגוברת. זוהי הדרך היחידה להגדיל את ממדי ההתחרות ולהוריד את עלויות הייצור.

הסוגיה הבאה המתעוררת כאן היא ניצול ההזדמנויות. האטת מירוץ החימוש, הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית, הביאה בעבר הלא-רחוק וחביא גם בעתיד לקיום הזדמנויות רבות בשוקי הנשק הבינלאומיים. תתכן הצפת השוק בכמויות גדולות של אמצעי לחימה מתקדמים וזולים, בעיקר ממזרח-אירופה. השאלה היא אם וכיצד מתמודדים עם האתגר הזה. וכאן חשוב לציין שהזדמנויות אלו כבר פתוחות היום בפני ישראל.

### צעדים ארגוניים

חשוב לעמוד גם על שאלת הצעדים הארגוניים הדרושים. על הפרק עומדת עתה הפרטת התעשיות הבטחוניות. זהו תהליך בלתי-נמנע, בגלל הסיבות שמניתי לעיל. נראה לי שלמרות ההתנגדות של ועדי העובדים - ויתכן גם של גורמים מסויימים במימסד הבטחוני - התהליך הזה ימשך. יהיה זה תהליך מכאיב מאוד, אבל אינני רואה דבר שימנע אותו. עם זאת, אני חושב שיש לשקול מהלך ארגוני נוסף: הוצאת התעשיות הבטחוניות ממסגרתו של משרד הבטחון והעברתן למסגרתו של משרד ממשלתי אחר. בצרפת, למשל, כפופה תעשייה זו למשרד הנשיאות.

אם לסכם עניין זה, דוקטרינת הבטחון של ישראל בכל הקשור לייצור העצמי של מערכות לחימה עומדת לעבור שינוי חריף ביותר שיביא לגידול הרכש החיצוני ולירידה בפיתוח המקומי. כל זאת תוך התמקדות מקומית בתחומים שניתן להשיג בהם הפתעה טכנולוגית. השינוי יכלול הפרטה של התעשיות הבטחוניות והתהליך הזה יקטין את נטל הבטחון בטווח הארוך. הוא יפנה משאבים של כוח-אדם, בעיקר מן המצטרפים החדשים לשוק העבודה, לתחומים אזרחיים. דבר זה יחולל שינוי גדול שיהפוך את שוק העבודה בישראל כולו ליותר גיוני ויותר תחרותי.



אסיים בהערה קצרה. הוזכרה כאן מלחמת המפרץ וכרצוני להגיד משהו פולמוסי במקצת בעניין זה: דוגמה לרכש חיצוני ולהשבחה מקומית היא הדוגמה של טילי הסקאד העירקיים. עירק רכשה טיל שהוא למעשה פיתוח מתקדם של ה-V2 ממלחמת העולם השנייה. עירק רכשה את הסקאד בכמויות גדולות ובמחיר זול יחסית. היא הקטינה את הראש הקרבי של הטיל, הגדילה את מיכלי הדלק והשיגה באמצעים פרימיטיביים, על-ידי השבחה מקומית, יכולת אסטרטגית שהממה אותנו בישראל. כדאי ללמוד את הלקח הזה.

### השלום וצמיחת המשק

יעקב שיינין

#### ישראל כמדינה נורמלית

בפתח דברי אדגיש דבר אחד שאינו נתון, כמדומני, בשום ויכוח: הדיבידנד הגדול ביותר של השלום איננו צמצום בהוצאות הבטחון - ואני אינני מאמין שיחול בהן צמצום - אלא צמיחתו המואצת של המשק הישראלי. השלום פותח בפנינו סיכוי להפוך למדינה קצת יותר נורמלית בנושא היצוא. המתבונן כיום בנתוני היצוא הישראלי מגלה תופעה א-נורמלית ביותר: 75 אחוזים מן היצוא הישראלי מופנים למערב-אירופה ולארצות-הברית, כלומר למדינות המתועשות. אפשר לומר כי למרות המצב הא-נורמלי של המשק הישראלי, מבחינת הסיכון הפוליטי, הצלחנו לקיים את היצוא הזה.

כאשר ישתפר מצבה הפוליטי של ישראל, ברור כמעט מאליו שיכולת הייצור שלנו ויכולת היצוא שלנו, ודוקא למדינות המתועשות, תעלה לאין ערוך. כבר עתה, מאז ועידת מדריד, אפשר לראות שהיצוא הישראלי, שהיה קפוא קודם לכן, גדל ב-1992 וב-10 אחוזים ריאליים וב-1993 וב-18-20 אחוזים ריאליים. אני חושב שזהו רק תחילת התהליך. זהו דיבידנד השלום הגדול ביותר של המשק הישראלי. לכן, לא חשוב בדיוק מה תהיינה הוצאות הבטחון, אם הוצאות אלו תרדנה או תעלינה באחוז אחד או בשני אחוזים. הדבר החשוב הוא שפתאום אנחנו הופכים למדינה נורמלית, מדינה מקובלת שמוכנים לנהל עמה עסקים. זהו דיבידנד השלום העיקרי.

#### חיזוק הצבא הסדיר

ואומר דבר נוסף: לדעתי, כתוצאה מתהליך השלום יקטנו צרכי הבטחון השוטף וכנראה שתחול הסטה במאמץ הבטחוני מכוח-האדם לכיוון הציוד. כנראה שיהיה לנו צבא שישקיע יותר בציוד ופחות בכוח-אדם, וזאת בהנחה המקווה שתהליך השלום יביא לידי הקטנה בהוצאות הבטחון השוטף. והנה, בגישה המסתמנת במערכת הבטחון יש דבר מוזר שאינני מסוגל להבינו. מערכת הבטחון רוצה להקטין את הצבא הסדיר מאחר שצפויה ירידה בצרכי הבטחון השוטף. לדעתי, זהו אבסורד גדול. הדבר הנדרש הוא צימצומו של שירות המילואים ולא דוקא שירות החובה.

בנסיבות הקיימות, חייל סדיר שמשחררים אותו מן הצבא כמעט שאינו תורם דבר למשק הישראלי. כאשר האבטלה עולה על 10 אחוזים אין לשחרור זה כמעט שום ערך משקי. אבל גיוס אנשי המילואים גורר ירידה בתפוקה, כי אנשי המילואים הם אנשים עובדים, העוסקים בייצור. אילו חסכתי לאנשי המילואים את שלושים ימי השירות, הם היו מגדילים את התפוקה במשק ואין צורך למצוא להם פרויקטים חדשים, הם יכולים להגדיל את תפוקת הפרוייקטים שהם מועסקים בהם. לכן, מבחינת המשק הלאומי, הפיריון יגדל בצורה מובהקת מאוד משעה

שהאנשים ייקראו פחות לחילואים.

צריך להשאיר את שירות החובה כמו שהוא: שלוש שנים וחצי או שלוש שנים בתשלום צנוע, תוך הבטחה לצמצום מספר ימי החילואים השנתי. בניגוד לטענות שעלו באוצר, אני סבור שהמדינה אכן יכולה לשלם בעד שירות החובה. נכון שבטווח הקצר תהליך זה יביא לשינוי המסגרות והצבא יצטרך להשתנות. יש טוענים שאין זה פשוט לעבור מיחידה סדירה לטיפול בבטחון השוטף. אינני רוצה להכנס לשאלה זו. אבל ניתן לעשות את הדבר. ניתן להעביר חיילים בשירות חובה לבטחון השוטף, אפילו אם מדובר בחיילי חטיבת טנקים שיש אז צורך להוריד אותם מהטנקים. על כל פנים, נראה לי שמעבר זה הוא אחד הדברים הזולים ביותר, כשמדובר על צבא בגודל נתון.

#### המעבר לצידוד מתוחכם

ברצוני לגעת בעוד נושא חשוב, נושא התעשיות הבטחוניות. נניח שתקציב הבטחון לא יגדל כתוצאה מן השלום אלא יישאר בעינו, גם אז תרדנה הוצאות האחזקה של כוח-האדם. לכן, אפשר יהיה לעבור לצידוד צבאי יותר חדיש ומתוחכם. הצבא בעתיד יהיה יותר קטן אבל יצטרך להגן על המדינה בהתראות יותר קצרות ולכן יהיה עליו לחץ לעבור לצידוד צבאי יותר מתוחכם. אני חושב שמעבר זה הוא בכוחה של מדינת ישראל.

כאן המקום לגעת בשאלת המקורות. אני מניח שלאורך זמן נמשיך לקבל מארצות-הברית סיוע צבאי בהיקף של 1.8 מיליארד דולר לשנה. כידוע, מדינת ישראל עומדת לקבל מטוסי F15 חדישים ובשנת 2000 נרצה לקבל מטוסי F22. במלים אחרות, כל הסיוע הצבאי האמריקני משועבד לחיל האוויר. נראה לי כי בשנים 2003 ו-2004 כבר נצטרך להוסיף דולרים משלנו כדי לקיים את הכוח האווירי. תהליך זה יהפוך את כל התמונה. היום אומרים שיש לנו "קופונים" או "כספי סיוע", אבל חסרים לנו שקלים. להערכתי, בשנת 2003 יהיו לנו הרבה שקלים אבל לא יהיה בידינו אף "קופון", כי הכל כבר שועבד למטרה אחת, להחזקת חיל האוויר כמערכת מודרנית החייבת לקיים את עליונותה. לכן, המיגזר הצבאי הישראלי יצטרך לייצר יותר בשקלים. וזאת משני טעמים: טעם אחד, לא יהיו לנו דולרים, אפילו אם נמשיך לקבל 1.8 מיליארד דולר בשנה, והטעם השני, והוא חשוב באותה מידה, רמת-החיים שלנו תעלה ונשאף לצידוד צבאי חדיש.

#### עמיד הייצוא הבטחוני

נושא נוסף וחשוב ביותר בדיון הנוכחי הוא נושא שאינו מוכר לאנשים רבים, מאחר שמערכת הבטחון לא דאגה לפרסמו, בין השאר בגלל סיווגו הבטחוני. 25 אחוז מן הייצוא הישראלי, כלומר רבע מ-9 מיליארד דולר, הוא ייצוא צבאי. זהו הייצוא הגדול ביותר של מדינת ישראל. ייצוא זה הוא בעל הערך המוסף הגדול ביותר של מדינת ישראל. כתוצאה מתהליך השלום - ובניגוד לדעתו של ד"ר אריאל הלפרין - נפתח בפנינו עתה בגלוי שוק חדש, שאמנם היה פתוח בפנינו גם בעבר, אם כי לא דווח על כך בראש חוצות. זהו השוק של מזרח-אסיה. בעתיד הקרוב ניצא, כנראה, יותר לאותו אזור בלי להזקק להרבה מתווכים. זהו שוק גדול מאוד ואפשר להעריך שפוטנציאל הייצוא הצבאי של המשק הישראלי יעלה בעשור הקרוב בצורה מובהקת למרות שהעולם נכנס לעידן של שלום. מדוע כך הוא הדבר? מפני שבליט ברירה, ולא דווקא מחכמה יתרה, נכנסה ישראל תמיד לנישות פנויות. המדינה נאלצה תמיד למצוא לעצמה כל מיני פתרונות ולאחר כל מיני אילתורים. הייצוא הישראלי בעיקרו הוא ייצוא החודר לנישות פנויות. למרות תהליך השלום הגלובלי, הסכסוכים המקומיים לא יתחסלו. סביר, על כן, שיהיה ביקוש לנשק שלנו ולפיתוחים המיוחדים שלנו

בתחומים שונים, תחום המכ"ם, למשל. ישראל כבר פעלה בתחום הזה וזהו תחום שאנחנו טובים בו. נסתכל, למשל, על תעשייה הנמצאת כיום במשבר, התעשייה האוירית. היא מייצאת ב-1.2 מיליארד דולר בשנה. כל היצוא החקלאי של ישראל הוא 500 מיליון דולר בשנה.

כמובן, צריך לשאול אם מדובר בתעשייה רווחית. בנקודה זו יש לתעשייה הבטחונית שלנו בעיה גדולה מאוד. היא עבדה ביוקר יחסי ואריאל הלפריין צודק בעניין זה. אני מסביר את הדבר כך: בעצם, בעלי המניות האמיתיים של התעשייה הבטחונית היו העובדים. הם חילקו לעצמם את כל הרווחים. אבל היו אלה בעלי מניות מיוחדים במינם: כשהצטמצם הרווח הם לא היו מוכנים לתרום מהונם לחיזוק המפעלים. עובדים אלה אינם מוכנים להקטין את הכנסותיהם. ובכן, יש משבר והתעשייה הבטחונית הישראלית תיאלץ לשנות לחלוטין את המבנה שלה.

גם אני טוען שיהיה צורך בהפרטה, כי התעשייה הבטחונית גדולה על מדינת ישראל. אני מדגיש: אינני מתכוון להוצאת התעשייה הבטחונית מסמכותו של משרד מחשלת אחד והעברתה למשרד אחר. יש להפוך את התעשייה לחברה ציבורית רגילה, בכל מיני קומבינציות, כדי שתהיה שייכת לציבור ולמשקיעים ישראלים. אין כל חשש שמערך כזה יפגע ביכולת הבטחונית ואני חושב שאפשר יהיה לפתור את בעיית העורף בעובדים ובכושר ייצור, בתנאי שיהיה ברור לעובדי התעשייה הבטחונית שבאמת היא שרויה במשבר ויש לשנות את כללי המשחק.

אבל אין כל סיבה שבגלל המעבר מחצב אחר, ויהיה קשה ככל שיהיה, למצב אחר תחוסל התעשייה הבטחונית ונתחיל לקנות ציוד בטחוני בחוץ-לארץ. נראה לי שאין טעם לנהוג בדרך זו. יש לנו יתרון יחסי בתעשייה הזאת. יש לנו יכולת טכנולוגית. עובדה היא שאנחנו מצליחים לייצא הרבה בתחום הזה. מי שטוען שהעולם מוצף היום בנשק חייב לזכור דבר אחד: יש בעולם עודף בכושר הייצור בכל התחומים ולא רק בתחום החימוש. החכמה היא למצוא את הנישות הפנויות, ולכן, אין לבוא ולומר מראש שהשוק הצבאי מוצף. תחום השיפוץ של מטוסים וטנקים הוא בהחלט תחום שנוכל להתבלט בו. בסיכומו של דבר, הייצור הבטחוני שלנו סובל באמת מבעיות קשות, אבל נראה לי שהפוטנציאל בייצור הזה - דוקא בעקבות השלום בעולם ובאזורנו - גדול בהרבה מכפי שרבים מאתנו נוטים לחשוב.

### נטל הבטחון בישראל ובשכנותיה

אליעזר שפר

#### מירוץ החימוש האזורי

נתבקשתי להתרכז ברלוונטיות ההתפתחויות בהוצאות הבטחון של המדינות השכנות למשק הישראלי ולתקציב הבטחון שלנו. אפתח את דברי במסקנה, והיא: ישראל היתה מסוגלת להפחית בעשור האחרון את נטל הבטחון בצורה כה דרמטית, כפי שהדגישו דוברים קודמים בערב העיון הנוכחי, מאחר שתהליך דומה התחולל גם בארצות הגובלות עמנו. ככלות הכול, איננו חיים בחלל ריק.

רצוי, אולי, לציין קודם כל את מקומו של המזרח התיכון בעולם, מבחינת נטל הבטחון. בתקופה האחרונה היו בעולם 12 מדינות שהוצאות הבטחון בהן עלו על 10 אחוזים מן התוצר הלאומי. 10 מהן מצויות במזרח התיכון. השתיים האחרות הן צפון-קוריאה וברית-המועצות לשעבר. התרחש באזורנו מירוץ חימוש שאין

לו אח ורע בעולם, לא מבחינת משך הזמן - ארבעים שנה - ולא מבחינת העוצמה והאינטנסיביות.

המירוץ החל בשנות החמישים, כאשר הוצאות הבטחון בישראל ובמדינות הגובלות עמה היו כ-5-6 אחוזים מן התוצר הלאומי. במחצית הראשונה של שנות הששים עלה השיעור ל-10 אחוזים. ערב מלחמת יום הכיפורים כבר הגיע ל-17-18 אחוזים מהתוצר. לשיאן הגיעו הוצאות הבטחון בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים: בסוריה 25 אחוזים, בירדן 22 אחוזים ובישראל 25-26 אחוזים. מצרים יצאה מהמירוץ אחרי מלחמת יום הכיפורים ואגע בכך בהמשך הדברים. בכל הארצות הללו, שיעורי הוצאות הבטחון מהתוצר נמוכים כיום במידה רבה מכפי שהיו בעבר. אפשר לומר שהדינמיקה כיום בישראל ובארצות הגובלות עמה היא דינמיקה של האטה בהוצאות הבטחון, ממש כשם שבעבר הייתה דינמיקה הפוכה בכל הארצות הנדונות. נטל הוצאות הבטחון התייצב בראשית שנות השמונים ואחר כך החל לרדת. להלן אבליט תופעה זו בכמה נתונים וכן אתאר את הרקע והסיבות להתפתחות זו בארצות השכנות.

מבחינת האיזון בהוצאות הבטחון בינינו לבין הארצות השכנות, מצבנו עתה טוב משהיה אי-פעם בעבר. תקציב הבטחון של ישראל בעבר לא היה שווה אף פעם בגודלו לתקציב הבטחון המאוחד של מצרים, ירדן וסוריה. היום מגיע תקציב הבטחון שלנו, כפי שציינו דוברים אחרים בדיון הנוכחי, ל-7 מיליארד דולר בערך. סכום זה דומה לסכום המשולב בשלוש המדינות השכנות: כ-3 מיליארד דולר במצרים, כ-3.5 מיליארד דולר בסוריה וכ-700-800 מיליון דולר בירדן. בעבר היה לשלוש המדינות הללו יתרון על ישראל בהיקף הוצאות הבטחון. ויש לזכור שאין אלו מדינות גובלות גרידא. אלו הן המדינות שלחמו בנו במלחמות העבר. אמנם, המספרים אינם מדויקים אלא מקורבים בלבד, אבל יש בהם כדי להצביע על מאזן הכוחות הצבאי, במידה שההוצאות הכספיות לבטחון אכן מצביעות על המאזן הזה.

#### התלות בסיוע חיצוני

מהו ההסבר להאטת קצב החימוש וקצב ההתעצמות הצבאית בשלוש המדינות השכנות, עד כדי סימנים שלאחרונה ישנה גם ירידה מוחלטת בהיקף ההוצאות? ראוי לציין שהוצאות בטחון בשיעור של 25 אחוז מן התוצר הלאומי הן מעבר ליכולת הכלכלית וליכולת המימון העצמי של המשקים הקטנים והעניים במזרח התיכון, להוציא ארצות הנפט העשירות. למעשה, אף משק אינו יכול להתמיד ולהקצות לאורך ימים 25 אחוז מחקורותיו לבטחון. למעט תקופות מלחמה קצרות, אין בעת החדשה דוגמה לכך גם באזורים אחרים בעולם.

תהליך ההתעצמות הצבאית החריג בגודלו, כפי שהתרחש למעשה בישראל ובארצות הגובלות עמה כאחד, התאפשר הודות לסיוע חיצוני רב משתי מעצמות העל שהתחרו ביניהן על ההשפעה במזרח התיכון וכן לסיוע שניתן לארצות השכנות על-ידי ארצות הנפט העשירות. ישראל קיבלה והיא עדיין מקבלת סיוע צבאי מארצות-הברית ואינני צריך לחזור כאן על דברים שאמרו משתתפי הדיון הקודמים. סוריה ומצרים קיבלו סיוע מברית-המועצות ושתייהן וגם ירדן הסתייעו בארצות הנפט הערביות. אחרי שנחתמו הסכמי קמפ דייוויד הפסיקו ארצות הנפט הערביות לסייע למצרים, אך הגדילו את הסיוע לשתי מדינות העימות הגובלות עם ישראל. עם זאת, מאז ראשית שנות השמונים מקבלת מצרים סיוע צבאי שוטף מארצות-הברית בסך 1.3 מיליארד דולר בשנה, נוסף לסיוע אזרחי העולה על מיליארד דולר.

בעשור האחרון חל שינוי דרמטי במחירי הסיוע הצבאי החיצוני לארצות האזור. ערכו הריאלי של הסיוע האמריקאי לישראל ולמצרים, שניתן בסכום נומינלי

קבוע, נשחק במשך השנים באופן משמעותי כתוצאה מהשפעתה המצטברת של האינפלציה. במקביל לירידה החדה בהכנסות הנפט של סעודיה וארצות המפרץ האחרות, החל מ-1982, פחת גם הסיוע הכספי שארצות אלו העניקו לסוריה ולירדן. הסיוע מארצות הנפט לירדן נפסק לחלוטין לאחר התייצבותה של זו לימין סדאם חוסיין בפלישתו לכוויית. התפנית במדיניות החוץ של ברית המועצות החל מאמצע שנות השמונים, ולאחר מכן התפוררותה המדינית והכלכלית, הביאו להפסקת הסיוע החיצוני. רוסיה אף החלה לחוץ על סוריה שתפרע חובות מן העבר. כלומר, סוריה וירדן אינן נהנות היום מכל סיוע צבאי חיצוני בעוד שישראל ומצרים ממשיכות לקבל סיוע מארצות-הברית, אלא שערכו הריאלי הולך ונשחק. היתה, אמנם, עליה זמנית בסיוע הזה בעת מלחמת המפרץ, כאשר חברות הקואליציה - מצרים וסוריה - זכו במענקים ובמחילת חובות מארצות-הברית ומארצות הנפט הערביות. אבל הסדר זה אינו נמשך עתה.

במצב הנוכחי, כל הנטל הבטחוני או לפחות עיקרו נופלים על שכמן של ארבע המדינות הנדונות. חלק מהן חייב גם לשאת בנטל הפרעון של חובות צבאיים מן העבר. גם הסיוע הצבאי מארצות-הברית לישראל, בסך 1.8 מיליארד דולר לשנה, אף שהוא גבוה כשלעצמו ומכריע בכיסוי מרכיב מטבע-החוץ בהוצאות הבטחון, ירד במשקלו ל-25 אחוז מכלל ההוצאות. במצרים גבוה יותר משקלו של הסיוע הצבאי האמריקני והוא מגיע ליותר מ-40 אחוז מכלל הוצאות הבטחון, אבל המשק המצרי עני במשאבים והוא מתקשה להתמודד עם הוצאות בטחון מקומיות גבוהות.

בשנים 1974-1982 נהנה האזור משגשוג כלכלי, למרות הגידול המהיר בהוצאות הבטחון. שני משברי אנרגיה, האחד בסוף 1973 והשני בשנים 1979-1980, הקפיצו את מחירי הנפט ואת ההכנסות מנפט והביאו להתעשרות מדהימה. בעקבות ההתעשרות הזאת, גברה באזור תנופת הפיתוח ועלה קצב הצמיחה הכלכלית. להתעשרות זו היתה השפעה גם על הארצות הערביות העניות, הגובלות בישראל. הדבר התבטא בהגדלת הסיוע הפיננסי שניתן להן ובנדידת עובדים במחדיים גדולים לארצות הנפט, תופעה שהקפיצה את תקבולי מטבע-החוץ של שכנותינו. מצרים, כשלעצמה יוצאנית נפט בינונית, נהנתה גם במישרין מעליית מחירי הנפט. בשלב מסוים נהנתה גם סוריה מן העליה הזאת. כתוצאה מנסיבות חיצוניות חיוניות אלו התחולל שגשוג כלכלי במצרים, בסוריה ובירדן, שחתוצר הלאומי שלהן גדל בקצב שנתי של 8.5-11 אחוזים באותה תקופה. אבל הוצאות הבטחון בסוריה ובירדן גדלו כשיעור שנתי גבוה עוד יותר וכך הלך וגדל נטל הבטחון בארצות אלו לרמה בלתי-נסבלת, דבר שהתברר כאשר הורעו הנסיבות החיצוניות וכאשר התכווצו הסיוע החיצוני ותקבולי המטבע.

### קשיים ותכניות ייצוב

לקראת אמצע שנות השמונים נקלעו שלושת המשקים השכנים לשפל כלכלי עמוק, לאינפלציה גבוהה, למשברים במאזן התשלומים ולשמירת הפרעון של חובות החוץ שהלכו ותפחו. משקים אלה התקשו להתמיד במירוץ החימוש ולעמוד בנטל הבטחון הקיים, נוכח הפסקת הסיוע מבחוץ או הקטנתו, כפי שאירע במצרים.

עקב התנאים הכלכליים הקשים, הפעילו שלושת המשקים תכניות ייצוב, בדומה לזו שהופעלה בישראל ביולי 1985. במרכז התכניות הללו עמד קיצוץ בהוצאות המחשלה, במטרה לצמצם את הגרעונות הגדולים בתקציב. השגת יעד זה איננה אפשרית ללא קיצוץ בהוצאות הבטחון, שהגיעו לכדי מחצית ואף ל-70 אחוזים מסך הצריכה הציבורית. למעשה, הגידול בהוצאות הבטחון נפסק במונחים ריאליים כבר בשנים 1983-1985. במחצית השניה של שנות השמונים קוצצו הוצאות אלו גם באורח מוחלט על מנת לבלום את ההתדרדרות הכלכלית. כתוצאה מכך, פחת נטל הוצאות הבטחון בארצות השכנות, בדומה למגמה שהורגשה בישראל,

הוצאות הבטחון מגיעות כיום לכ-18 אחוז מהתוצר הלאומי בסוריה, לכ-16 אחוז בירדן ול-8-9 אחוזים בלבד במצרים.

כאמור, בישראל פחת משקלן של הוצאות הבטחון בתוצר לכדי 11.5 אחוזים בשנת 1992. מצרים היתה הראשונה מבין הארצות השכנות שהקטינה את הוצאות הבטחון לרמה נמוכה מ-10 אחוזי תוצר. כך היינו עדים בעשור האחרון לדינמיקה של התכנסות הנטל הבטחוני כלפי מטה. נקווה שגם ישראל תצליח לרדת בעתיד הקרוב לרמה חד-ספרתית בהוצאות הבטחון מתוך התוצר הלאומי, לא כתוצאה מצמצום ההוצאות אלא הודות להמשך הצמיחה המהירה של המשק, תוך התייצבותן של הוצאות הבטחון הריאליות. בצורה זו, נוכל להפנות יותר משאבים לשימושים אחרים, כמו השקעות בתשתית, קליטת עליה, שיפור ההשכלה, הגדלת ההשקעות בענפי המשק, שיפור רמת-החיים של שכבות המצוקה - שימושים חיוניים להשגת יעדים חברתיים מרכזיים ולהבטחת צמיחה מתמשכת בעתיד, שהיא כשלעצמה תנאי לקיום עוצמה בטחונית.

מצרים של סאדאת נטשה את מירוץ החימוש אחרי מלחמת יום הכיפורים. למרות השיפור במצב הכלכלי וצמיחתו המהירה של התוצר הלאומי בשנים 1974-1981, בקצב שנתי של כ-9 אחוזים, הוקפאו הוצאות הבטחון במצרים במשך עשור בקירוב. ואכן, נטל הבטחון פחת מ-18 אחוז מהתוצר ב-1972 לפחות מ-12 אחוז ב-1979. משקלן של הוצאות הבטחון שב ועלה במידת-מה הודות לסיוע הצבאי והאזרחי מארצות הברית שהחל להגיע בראשית שנות השמונים. ואולם, עם הרעת המצב הכלכלי במחצית השניה של שנות השמונים שוב רוסן הגידול בהוצאות הבטחון, וכאמור: לאחרונה פחת משקלן ל-8-9 אחוזים מהתוצר הלאומי.

לראשונה מזה זמן רב שוררים באזורנו תנאים סביבתיים נוחים - הן מבחינת המצב הפוליטי הבינלאומי והן מבחינת מאזן הכוחות בקרבנו. תנאים אלה מאפשרים לנו להמנע מהגדלת נטל הבטחון. יש עתה הזדמנות מיוחדת לנקיטת מדיניות כזו, על אף אזהרותיו של סגן שר הבטחון מפני האיומים האפשריים ממרחקים. כאמור, עיון בנתונים מראה שאנחנו מקצים עתה לבטחון משאבים המשתווים לאלה שמקצות סוריה, ירדן ומצרים יחד. ככלות הכל, אלו הן המדינות הגובלות בישראל ובעבר הן היו המדינות שנלחמו בנו והיו מאז ומתמיד איום מיידי, מבחינתנו. נקווה שעל המלחמות הללו נוכל לדבר בלשון עבר. ובאשר לאיום מצד מדינות בעלות נטיה תוקפנית באזור המפרץ הפרסי או מערבית לנו בצפון הסהרה, איום שעליו דיבר סגן שר הבטחון, אני מציע התבוננות בפרופורציה הנכונה. יש לזכור שאיומים אלה מטרידים גם גורמים אחרים ונקווה שתתייצבנה מול האיומים הללו עוצמות גדולות מאלו שעומדות לרשות המשק הישראלי, אם אמנם המצב יחייב זאת, ישראל איננה יכולה ואיננה צריכה להגיע לאיזון אסטרטגי עם כל איום שאפשר להעלות על הדעת, כאשר סבירותו נמוכה.

בסיכום אציין כי התהפוכות בתהליך ההתעצמות הצבאית בארצות השכנות ומגמת ההתכנסות בו כלפי מטה בעשור האחרון הושפעו מן הנסיבות הכלכליות ומן ההתפתחויות הפוליטיות הגלובליות גם יחד. המדינות השכנות וגם ישראל הגיעו למסקנה שעקב הקשיים והצרכים הכלכליים אין בכוחן להמשיך במירוץ החימוש כמו בעבר, ללא סיוע חיצוני מאסיבי נוסף. השינוי בתנאים החיצוניים אינו נותן עוד סיכוי להאמין שסיוע כזה אכן יתקבל.

גם התפוררותה של ברית-המועצות, שהיתה בעבר משענת עיקרית לארצות ערב בעימות עם ישראל, השפיעה השפעה ניכרת על מגמות ההתעצמות הצבאית בעת האחרונה. התנפץ חלום שבעזרתה של ברית-המועצות אפשר יהיה לגבור על ישראל. תנאים חדשים אלה עוררו את המדינות השכנות ובעיקר את סוריה לשנות

סדרי עדיפות בין התעצמות צבאית לבין מאמצים מוגברים לפתרון בעיות כלכליות מכבידות.

מטבעו של מירוץ חימוש, שאם אחד המשתתפים בו מאט את צעדיו, יכולים גם האחרים לעשות כן בלי שיורע מאזן הכוחות. וזהו הלקח לישראל מן ההתפתחות שחלה בארצות השכנות.