

עלות הביטחון לקחים והערכות

פרופ' חיים ברקאי

המאמץ הביטחוני של ישראל
1979-1966

עיון בלוח 2 ובציור 1 ממחיש את ממדיה של בעיית עלות הביטחון באמצעות בחינה של המגמה על פני זמן מאז מלחמת ששת הימים. הצריכה הביטחונית והצריכה הביטחונית המקומית היו בשנת 1979 גדולות פי חמישה לערך משהיו בשנת 1966. האומדנים על תקציבי ביטחון וכוח אדם של "סוכנות הפיקוח ופירוק הנשק" של ארה"ב, המוצגים בלוח 1, שהם פחות מהימנים מהאומדנים הישראליים, מראים על גידול של פי שישה כמעט בין 1966 לבין הממוצע של 1976 ו-1977. ההבדל בין שני האומדנים מבטא בחלקו את הירידה בסך הוצאות הביטחון לאחר שנת 1977, עליהן ניתן ללמוד מהנתונים הישראליים בלוח 2. אולם ירידה זו היא כנראה בעיקרה תולדה של סטייה בין שער החליפין הרשמי לשער האפקטיבי בשנת 1966, וגם של קשיים סטטיסטיים אחרים הידועים לכל מי שעוסק בהשוואות כלכליות בינלאומיות. לכן, ייתכן מאוד שהאומדן האמריקני של הגידול בצריכה הביטחונית בתקופה זו הוא אומדן יתר. ההבדל בין שני האומדנים איננו בכל מקרה בעל משמעות בהקשר זה. שניהם כאחד מצביעים על שינוי כמותי כה גדול בעלות הביטחון של ישראל, עד כי אפשר לראותו כשינוי איכותי. במלים אחרות, המשמעות הכלכלית של המאמץ הביטחוני בסוף שנות השבעים ובראשית שנות השמונים שונה בסדר גודל ממה שהיה אפייני במחצית הראשונה של שנות השישים.

מאחר שאין מפרסמים אומדנים ישראליים על כוח אדם בצבא, ניתן להתייחס רק לנתונים של הסדרה אותה מפרסמת "הסוכנות האמריקנית לפיקוח ולפירוק החימוש". מתוך ההסברים המלווים את הסדרה לא ברור אם, וכיצד נכללים בנתוני כוח האדם בשירות צבאי הנתונים על כוחות המילואים, לכן יש מקום להערכה שהאומדן של המקור האמריקני בדבר כוח האדם בצבא עלול להיות אומדן חסר. מעיון בלוח 1, בו מוצגים גם נתוני כוח אדם, אנו למדים שממדי כוח האדם בצבא"ל בין השנים 1966 ל-1977 גדלו פי שלושה כמעט. עם כל ההסתייגויות מדיוק הנתונים הננו למדים משתי הסדרות על גידול ניכר ביחס בין "המשאבים האחרים" (כגון ציוד ומלאים, תשתית ועוד) לכוח האדם. בתקופה שארכה כמחצית שנות דור, חלו בעת ובעונה אחת, גידול כמותי בעל משמעות בסדר הכוחות של צבא"ל, ושינוי איכותי המתבטא בעתירות גדולה הרבה יותר של ציוד ובשימוש בציוד מתוחכם יותר.

• בשל קוצר היריעה לא מובא במאמר האפראט המדעי כולו, הכולל הערות ענייניות, מראי מקום ומקורות. כמו כן הושמט ציור וקוצרו חלקים בטקסט. המאמר השלם כולל האפראט המדעי הנלווה, מופיע גם בסדרת המאמרים לדיון של מכון פאלק למחקר כלכלי בישראל.

ההוצאות הצבאיות של מדינות ערב
בשנים 1979-1966

המדיניות של הגדלת העצמה בסדר גודל, הי מתבטאת בנתוני תשומה אלה, הוכתבה כמובן על-ידי הגידול בסדר הכוחות של מדינות העימות: מצרים, סוריה, ירדן, (לבנון), ועיראק, ועל-ידי ההתפתחויות במדינות הערביות האחרות — לוב, סעודיה, אמירויות המפרץ הפרסי, סודן ומדינות המאגרב. המידע שיוצג להלן משקף תשומה במונחים של משאבי כוח אדם ותקציבים צבאיים. הללו בלבד אינם מבטאים עצמה צבאית, ובמיוחד לא את ממדי השינוי בה. אולם מכיוון שהם ללא ספק מודד המבטא כוונות, יש להם משמעות רבה בהקשר זה.

לפי אומדני הסוכנות לפיקוח ופירוק נשק המוצגים בלוח 1, גדלו ההוצאות הצבאיות של מדינות העימות כולל עיראק פי 2.4 בעשור שבין 1966 ו-1977. במחצית השנייה של שנות השבעים חל גידול ניכר בהוצאות הצבאיות של עיראק, ירדן וסוריה לפחות. לכן, דומה כי גידול של פי שלושה לפחות משקף יותר טוב את הדברים לגבי התקופה שבין 1966 לבין סוף שנות השבעים. לפי הנתונים של סדרה משווה אחרת, גדלו ההוצאות הביטחון של מדינות העימות, בעשור שראשיתו שנת 1966, השנה האחרונה שלפני מלחמת ששת הימים, פי ארבעה וחצי. על פי האומדן האמריקני המוצג בלוח 1 הגדילה קבוצת המדינות הערביות הכוללת את מדינות העימות ומדינות ערביות אחרות את הוצאותיה הצבאיות בין 1966 ו-1976 פי חמישה כמעט. מאחר, שלאחר "הרצה" של תכניות הרכישות, הממומנות על-ידי פטרו-דולרים, הגדילו מדינות כסעודיה, לוב, וכויות את הרכש שלהן דווקא בשנות השבעים המאוחרות, הרי הגידול בהוצאותיהן הצבאיות בין 1966 לבין סוף שנות השבעים הוא לפחות פי שישה וחצי ואולי פי שבעה.

צבאותיהן של מדינות העימות היו גדולים כבר ב-1966. אולם כעשור הבא כמעט הוכפל כוח האדם בשירות הצבאי, והגיע לממדים שלא יאומנו: כמעט 800 אלף חיילים. יש

צריכה ביטחונית היא ההוצאה לביטחון — לכוח אדם, לציוד, לתחזוקה, ולמחקר ופיתוח, וכוללת את הקניות של סחורות ושירותים בארץ, וכן את הרכש מחו"ל, שאינו תובע משאבים מקומיים. הצריכה הביטחונית המקומית, היא סך הצריכה הביטחונית, למעט ייבוא ביטחוני ישיר. ככזאת היא משקפת את חלקה של מערכת הביטחון בתוצר הלאומי. כיוון שמלוא העלות הכלכלית של הצבא הסדיר וכוחות המילואים אינה נרשמת בתקציב הביטחון, הרי שאומדן הצריכה הביטחונית הוא חת אומדן.

להוכיח שסד"כ זה לא השתנה במידה ניכרת גם בשלוש השנים האחרונות של העשור. מדינות ערב "האחרות" מקיימות כוח צבאי קטן מזה — גדול מגיע לכמהצית ממדי הכוח העומד לרשותן של מדינות העימות. בעשור שמאז 1966 הן הגדילו את ממדי צבאותיהן עד לכדי הכפלתם. לקבוצה המונה את כל מדינות ערב היו בסוף שנות השבעים יותר ממיליון חיילים. וגם אצלן חל גידול בעתירות הציון.

היחס בין משאבים צבאיים: מדינות ערב, ישראל, מדינות אירופה

מעין בלוח 1 אנו למדים, כי לפי הערכות אמ" ריקניות, המקובלות גם על נאט"ו, כוח האדם בצבאות מדינות העימות היה ב־1977 גדול פי חמישה מכוח האדם בצה"ל. היחס בין צבאותיהן של כל מדינות ערב לצה"ל היה באותה שנה יחס של שבע לאחד. במהלך התקופה ש־1966, שופר במקצת יחס זה. עדיפות כמותית גדולה לערבים בתקציבים הצבאיים "מקובלת" מימים ימימה. אולם יש להדגיש שהעדיפות של מדינות העימות, במונחים של ממדי הוצאות צבאיות קטנה מאז ערב מלחמת ששת הימים. לפי האומדן האמריקני המוצג בלוח 1, היה ב־1966 יחס של 3.5 לאחד בין הוצאותיהן להוצאותיה של ישראל, ואילו היחס בין התקציב של כל הערבים להוצאות הביטחון של ישראל היה למעלה משישה לאחד. גם אם האומדן האמריקני של תקציב הביטחון הישראלי ב־1966 הוא תת אומדן (ראה הנתונים הישראליים של לוח 2), והיחס של אותה שנה בין מדינות העימות לבין ישראל היה 2.5 (ולא 3.5) לאחד, גם אז ברור שבמשך חמש עשרה השנים המסתיימות ב־1980, הגדילה ישראל במידה ניכרת את תקציביה הצבאיים ביחס לתקציבי מדינות העימות. מסקנה זאת תופסת גם, אם כי במידה קטנה בהרבה, לגבי המגמה של היחס בין צריכתה הביטחונית של ישראל לתקציביהן הצבאיים של כל מדינות ערב.

ניתוח משווה של המאמץ הצבאי, איננו יכול ואינו צריך להיעשות בוואקום בו מצויים רק ישראל מצד אחד והערבים מצד שני. כדי לעמוד על מלוא המשמעות של גודלם של המשאבים המוקצים לכך, בישראל ובמדינות ערב כאחד, יש להשוותם לאלה של המדינות המתועשות החברות בברית נאט"ו ובברית ורשה. עיון בלוח 1 ובציור 1 מאפשר לראות את הדברים בהקשרם זה.

כדי לעמוד על המגמה ועל המשמעות של הגידול במאמץ הצבאי של ישראל, וגם של הערבים, ראוי לציין (והדבר מומחש בציור 1) שבשנה האחרונה הביטחון של מדינות כהולנד, שוודיה, שוויצריה ונורווגיה כמה מונים על אלה של ישראל. מכאן נובע שבשנות השישים היו הוצאות הביטחון של ישראל רחוקות, בסדר גודל, מהוצאות הביטחון של מעצמות

לוח 1						
אוכלוסייה, צבא והוצאות ביטחון במדינות נבחרות 1966, 1976-1977						
הוצאות ביטחון תל"ג (אחוזים) (6)	הוצאות ביטחון (במיליוני דולרים של 1976) (5)	כוח אדם בצבא ל-1000 נפש (4)	כוח אדם בשירות צבאי (אלפים) (3)	אוכלוסייה (מיליונים) (2)	תל"ג לנפש (בדולרים של 1976) (1)	
1966						
5.70	10,112	7.78	425	54.624	3,267.9	אנגליה
8.40	109,980	15.70	3,090	196.560	6,639.3	ארה"ב
4.10	13,104	8.11	480	59.215	5,414.6	גרמניה
4.00	2,120	9.63	120	12.455	4,257.9	הולנד
3.80	705	9.32	35	3.754	4,939.8	נורבגיה
5.60	11,152	11.79	580	49.194	4,016.2	צרפת
4.80	2,324	8.97	70	7.808	6,215.0	שוודיה
8.90	(*) 500	24.71	65	2.631	2,186.9	ישראל
	(2) 3,268	8.44	613	72.561		מדינות ערב:
						סה"כ
	(2) 1,799	9.47	454	47.915		א. מדינות
	(2) 1,469	6.45	159	24.646		העימות (7)
						ב. אחרות (7)
1977-1976 (ממוצע שנתי) (2)						
	10,931	5.91	331	56.0	3,970.9	אנגליה
	93,336	9.49	2,100	216.0	8,038.2	ארה"ב
3.50	15,457	8.00	492	61.5	7,363.5	גרמניה
3.50	3,115	8.00	111	13.9	6,743.0	הולנד
3.20	922	9.67	39	4.0	7,783.8	נורבגיה
3.90	13,678	10.26	544	53.0	6,642.2	צרפת
	2,399	8.16	68	8.3	8,865.6	שוודיה
	2,993	49.76	178	3.6	2,732.2	ישראל
	16,256	11.56	1,153	99.8		מדינות ערב:
						סה"כ
	4,240	13.29	844	63.5		א. מדינות
	12,016	8.52	309	36.3		העימות (7)
						ב. אחרות (7)

הערות:

- (א) האומדן של הוצאות הביטחון של ישראל בדולרים קבועים של 1976. נערך על בסיס נתונים במחירים שוטפים ושימוש במדד מחירים.
(ב) הוצאות הביטחון לשנת 1966 הם לפי מקור 1 והותאמו למחירי 1976.
(ג) ממוצע משוקלל לשנה. לפי משקל של מספר השנים בכל קבוצה.
(ד) במדינות העימות נכללות מצרים, ירדן, סוריה, לבנון וגם עיראק. במדינות ערב האחרות נכללות אלג'יריה, בחריין, כווית, עומן, לוב, סעודיה, אמירויות המפרץ הפרסי ותימן.

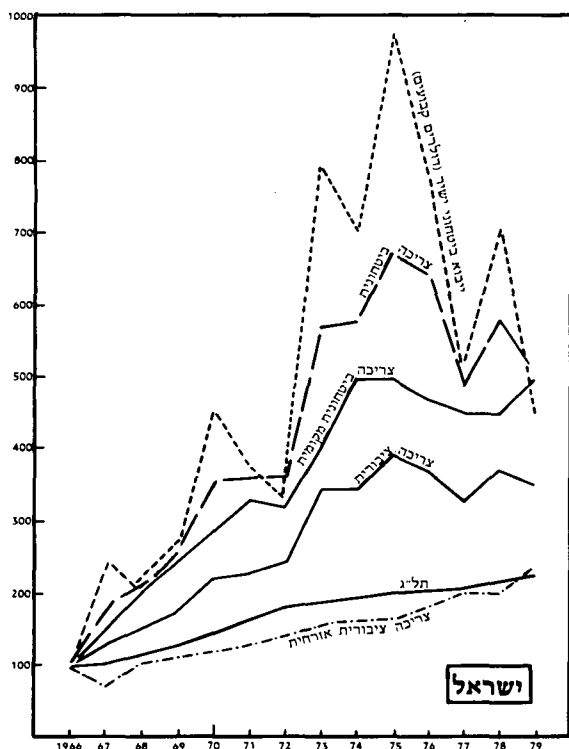
לגבי היחס בין התקציבים הצבאיים היחסיים של מדינות ערב, ומדינות אירופה. התקציב של כולן יחד ולא כל שכן, התקציב של מדינה בודדת היו אז קטנים במידה ניכרת מהתקציבים הצבאיים של המדינות הקטנות באירופה.

הממד הכלכלי של מירון הזיון בין הערבים לישראל

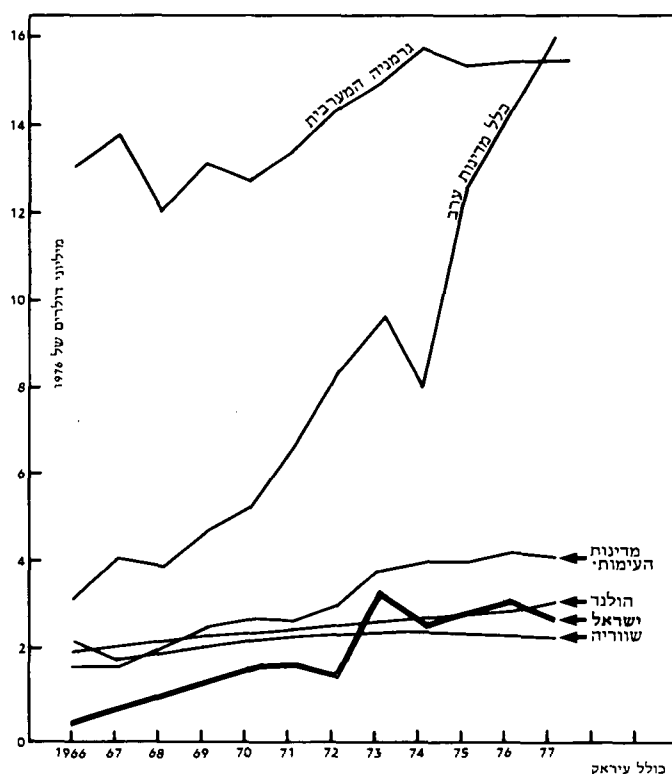
לעובדה זו יש משמעות רבה כיוון שקו שביתת הנשק בין ישראל למדינות ערב, שהוגדר בהסכמי רודוס ב־1949, ושנקבע לפי יחסי הכוחות של אז, היה מבוסס (באורח סמוי

אירופאיות. דבר זה נכון על אחת כמה וכמה לשנות החמישים. אפילו בזמן מבצע סיני, היוו הוצאות הביטחון של ישראל רק כ־10 אחוזים מהוצאות הביטחון של הולנד ושוודיה. הן היו אז גדול זניח בקנה המידה של מעצמות אירופה. ברור גם שהעלות של ביטחון ישראל, מיד לאחר מלחמת השחרור, הייתה גדול זניח לא רק בקנה מידה מעצמתי, אלא גם בקנה מידה של המדינות הקטנות באירופה.

אף שמאז ומעולם היו התקציבים הצבאיים של מדינות ערב גדולים פי כמה מתקציב הביטחון של ישראל, דברים אלה נכונים גם



ציור 2: מדדים של תל"ג, צריכה ציבורית, צריכה ביטחונית, 1979-1966 (1966 = 100)



ציור 1: הוצאות הביטחון במחירים קבועים — מדינות נבחרות
מקור: U.S Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers, 1968-1977 (Washington, October 1979).

למעשה: כספי הנפט הפכו מקור מימון חשוב של ההוצאות הצבאיות של מדינות העימות. בוועידת חרטום התחייבו יצרניות הנפט הערביות לתת למדינות העימות — מצרים, ירדן וסוריה — מענק שנתי של כ-400-500 מיליון דולר לכיסוי הוצאותיהן הצבאיות. סכום זה, הדומה בגדלו לתקציב הביטחון של ישראל ב-1966, היווה באותה עת כ-7-8 אחוזים מתקבולי הנפט שלהן. אבל גידולם המהיר של תקבולי הנפט הקטין את משקלם תוך כארבע שנים ל-3 עד 4 אחוזים מהתקבולים. בתקופה שבין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, לא עמדו כנראה מדינות הנפט במלוא הבטחותיהן למדינות העימות. יחד עם זה ברור שהן הזרימו אליהן כספים, בסכומים של מאות מיליוני דולרים, ובעת ובעונה אחת הקצו גם משאבים בכמות גדלה והולכת להקמת צבאותיהן ולרכישת ציוד.

סוריה ומצרים אמנם נהנו גם הן ממשאבים ערביים אלה, אולם, ההתעצמות האדירה של מצרים, שתקציב הביטחון שלה גדל פי שניים ויותר בין 1967 ל-1970, וב-1973 היה גדול ביותר מפי שלושה מאשר ב-1967, הייתה בעיקרו של דבר מבוססת על מימון סובייטי. במלים אחרות, כאשר ברית המועצות החליטה לשקם את הצבא המצרי לאחר מפלתו ב-1967, וכאשר בשלבים המאוחרים של מלחמת ההתשה, חזרה והחליטה להקים את המערכת המודרנית ביותר שברשותה להגנה אווירית על מצרים וקו התעלה, היא החליטה לא רק לנפק

שעשה מצרים עם ברית המועצות, ושעשו אחר כך סוריה (ואולי בשלב מסוים גם עיראק) לא הייתה רק באיכות ובכמות אלא דווקא בממד הפיננסי שלהן. למרות שפורמלית דובר על עסקות חליפין (נשק תמורת כותנה), הרי המשק המצרי, של שנות ה-50 וה-60, לא יכול היה בשום אופן לממן ריאלית את הייבוא הענקי (במונחי אותם ימים) ואת התחזוקה של נשק סובייטי. אמנם הוסכם על חשלומים בעין במסגרת חוזה מסחרי, אבל בעיקרו של דבר מומן ייבוא הנשק הסובייטי למצרים ולסוריה (ואחר כך גם לעיראק), בשנות ה-50 וה-60 עד מלחמת ששת הימים על-ידי ברית המועצות ומדינות אחרות של ברית ורשה. לולא מימון זה, לא היה מירון הזיון מגיע בשום פנים ואופן לממדים אליהם הגיע.

באמצע שנות ה-60 הופיע מקור חדש למימון הרכש של מדינות ערב: תקבולי נפט. ממדי התקבולים בשנות ה-60 המוקדמות היו עדיין "קטנים" בהשוואה ל"שיטפון" של שנות ה-70, אם כי התקבולים בערך של ארבעה מיליארד דולר לשנה ב-1965, היו סכום עצום בהשוואה לתקבולים של שנות ה-50. זרם כספים זה בו התחלקו בעיקר סעודיה, כווית ועיראק שימש כמובן גם למימון הוצאותיהן הצבאיות ובראשית שנות ה-60 החלו שתי הראשונות בהקמת צבא.

כספי נפט הוזכרו כבר בעבר כמקור למימון מאמץ המלחמה הכל ערבי נגד ישראל. אולם מלחמת ששת הימים, הפכה את ההלכה

אמנם) על תחזית בדבר ממדים של עצמה צבאית, אשר במונחים מוחלטים, הייתה קטנה ביותר, אף בקנה מידה של העצמה הצבאית במדינות התעשייתיות הקטנות באירופה. התקציבים אותם חישבו לריאליים באותם ימים היו מאפשרים רכישה והפעלה על ידי שני הצדדים של כ-200-300 טנקים ואולי מספר כזה של מטוסים, מהדור של מלחמת העולם השנייה. ההנחה הפוליטית הבסיסית של מעצמות המערב, שגובשה בהכרזה המשולשת של 1950, הייתה שניתן להבטיח שהעימות הישראלי-ערבי לא יחרוג מרמה מסוימת של עצמה, ובמיוחד שמלחמות של ממש לא תוכלנה להימשך זמן רב, בגלל מגבלת המשאבים העומדים לרשות שני הצדדים.

ההחלטה של מצרים לפנות לברית המועצות, שביטויה המוחשי הראשון והחשוב היה "העסקה הצ'כית" של 1955, השמיטה את הקרקע מתחת לרגליה של תיאוריה זאת. לישראל לא הייתה אפוא ברירה אלא לעשות מאמץ עצום, למצוא מקור לנשק בעל רמה מקבילה באיכותו לנשק שסיפקה ברה"מ למצרים ולמצוא מקורות מימון לכך.

כך החל מירון החימוש שלהלכה נערך בין ישראל למדינות ערב, אולם בפועל הוא התנהל גם בין מדינות ערב לבין עצמן. מירון זה ידע עליות ומורדות, אולם המגמה הכללית של גידול מהיר בכמות ובאיכות לא השתנתה.

יש להדגיש שהמשמעות החשובה של העסקה הצ'כית, ושל עסקות הרכש הנוספות

לוח 2								
תוצר לאומי גולמי, צריכה ציבורית וביטחונית, ומשקלם בתוצר ובשימושים								
צריכה ביטחונית מקומית (8)	צריכה ביטחונית (7)	צריכה ציבורית (6)	תל"ג (5)	צריכה ביטחונית מקומית (4)	צריכה ביטחונית (3)	צריכה ציבורית (2)	תל"ג (1)	
א. מיליוני ל"י של 1966 (ב)								
100	100	100	100	778	1,162	2,625	11,245	1966
255	286	191	138	1,495	2,389	4,958	15,474	(א) 1967-1972
468	610	359		2,321	4,904	8,894	21,609	(א) 1973-1975
463	541	352		2,174	4,023	8,019	23,769	(א) 1976-1979
493	497	347		2,243	3,610	7,577	25,248	1979
ב. יחסים (אחוזים) (ג)								
צריכה ציבורית שימושים (1)	צריכה ציבורית תל"ג (2)	צריכה ביטחונית שימושים (3)	צריכה ביטחונית תל"ג (4)	צריכה ביטחונית מקומית תל"ג (5)	צריכה ביטחונית מקומית תל"ג (6)	צריכה אזרחית תל"ג (7)		
16.8	23.3	7.4	10.3	6.9	13.0	5.9	1966	
21.0	32.2	13.7	21.1	12.7	11.1	10.3	1967-1972	
23.0	43.6	18.9	32.8	16.8	10.9	12.2	1973-1975	
21.6	38.9	14.9	26.6	15.2	12.4	11.6	1976-1979	
19.8	36.0	12.6	22.8	15.3	13.2	11.6	1979	

הערות:

(א) כממוצע לשנה.

(ב) היחס חושב בין מחירים שוטפים.

(ג) האומדנים במחירים קבועים הם על בסיס מדד מחירי התל"ג. היחסים חושבו לפי נתונים במחירים שוטפים.

ישראל תיאלץ גם בשנות השמונים להתמודד עם עצמה פוטנציאלית הממומנת בתקציבים צבאיים, בסדר גודל של תקציבים צבאיים של מעצמות אירופאיות. ההחלטות בדבר הרמה המחולטת של הוצאות הביטחון של ישראל בשנות השמונים, צריכות לכן, להיות מבוססות על העובדה המכרעת שהתקבולים של מפיקות הנפט הערביות מאפשרים להן לממן רכש עבור עצמן ועבור מדינות עימות חסרות נפט בסדרי גודל מעצמתיים.

נטל הביטחון

ממלחמת ששת הימים ועד מלחמת יום הכיפורים — היחס בין כוח אדם בצבא לאוכלוסייה (כמייצגת כוח עבודה) הוא מודד המשקף נטל של השירות בצבא על גורם הייצור ועל הרווחה של האוכלוסייה. מחד טוב נטל על הייצור, בטווח הארוך, הוא בדומה, היחס בין צריכה ביטחונית לתוצר הגולמי. אולם כיוון שבמשק המקיים עודף ייבוא גדול, ממדי הצריכה הפרטית והציבורית, בתוספת ההשקעה המקורית, גדולים בהרבה מקמדי התוצר, משמש היחס בין צריכה לשימושים מודד המשקף

המשמעות המכרעת של גידול הפוטנציאל הכלכלי של מדינות הנפט מאז 1974, מתבטאת לפיכך בביטול תלותן של מדינות ערב בברית המועצות כמקור למימון רכש צבאי. ברית המועצות הפכה למקור פוטנציאלי לרכישת נשק, תמורת תשלום מלא. עובדה זו עשתה את מדינות ערב ללקוחות פוטנציאליים של תעשיית הנשק המערבית, שהייתה מעוניינת לסחור עם מדינות אלה.

הופעת שוק לנשק, בקנה מידה מעצמתי, הממומן מכספי הנפט, יצר מצב אסטרטגי חדש לאחר מלחמת יום הכיפורים. ממדי ההתעצמות של מדינות ערב במונחים של רכש והוצאות ביטחון חדלו להיות תלויים ברצונן של מעצמות על לספק את המשאבים למטרה זו. ומאחר שהן לקוח מבוקש ביותר, יכולות מדינות ערב לרכוש למעשה את הנשק המתקדם ביותר, גם במערב, כיוון שהאלטרנטיבה של רכישה מברית המועצות, ובעקבותיה מצרפת, פתוחה בפניהן בכל מקרה.

משאבים פיננסיים הם כידוע תנאי הכרחי בלבד להבטחת עצמה, אך לא תנאי מספיק.

את סוגי הציוד של הקו הראשון שלה, תרתי משמע, אלא גם לספק את המשאבים הריאליים הדרושים לכך. לא למצרים ולא לסוריה היו בסוף שנות ה-60 ובראשית שנות ה-70 מקורות מימון שאפשרו הוצאות צבאיות ברמה העולה או מתקרבת לזאת של דנמרק והולנד לדוגמה, ולא כל שכן למימון רכש בסדר גודל אפייני למעצמות האירופאיות הגדולות. המענקים מכספי הנפט אותם קיבלו כבר בתקופה זאת, היו ללא ספק גורם מסייע להגברת ההוצאות. אולם הגידול הניכר בסדר הכוחות שלהן, ובמיוחד הקפיצה הקוונטית בכמויות ובאיכויות של הציוד הצבאי שלהן בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום הכיפורים, (ובמיוחד ב-1973) היא תולדה של החלטתה של ברית המועצות להקצות משאבים גדולים ביותר למטרה זאת.

ההכנות למלחמת יום הכיפורים והמלחמה עצמה, הביאו את ההוצאות הצבאיות של מדינות העימות לרמה חדשה, ובסוריה ובמיוחד בעיראק אף עלו התקציבים הצבאיים. הדברים תופסים על אחת כמה וכמה במדינות ערב האחרות, כפי שניתן ללמוד גם מהשוואה של אומדן ההוצאות הצבאיות ב-1966 והממוצע השנתי של 1976-1977 המופיע בלוח 1.

ההפרש העצום בין הגידול בהוצאות הצבאיות של מדינות העימות (שהיה גדול לכשעצמו) ושל מדינות ערב האחרות, (סעודיה, לוב, כווית, והאמירויות המאוחדות בנוסף למדינות המאגרב), מבטא במונחים כמותיים תופעה בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה בתחום המימון הצבאי של ארצות ערב: מתלות בברית המועצות כמקור מימון עיקרי לרכש הצבאי שלהן למימון "עצמאי" המבוסס על תקבולי הנפט של חלק מהן. ברית המועצות מוסיפה אמנם להיות מקור מימון עיקרי של התקציב הצבאי של סוריה (ומקור בלעדי של דרום תימן) אולם בקנה מידה כל ערבי זוהי תרומה קטנה. ממדי המשאבים שמקצות כיום מדינות ערב להגדלת צבאותיהן ולציודם, הגדולים כיום מההוצאות הצבאיות של מדינות כנרמניה, צרפת, או אנגליה, הם תוצאה ישירה של ההפיכה במחירי הנפט שאירעה בשלהי 1973. תקבוליהן של מפיקות הנפט הערביות, שעוד ב-1970 היו נמוכים (במקצת) מ-10 מיליארד דולר, הגיעו ב-1974 ל-65 מיליארד, ב-1978 לכ-90 מיליארד, וב-1980 עשוים להיות כ-180 מיליארד דולר (במחירים שוטפים). המימון המסיבי של ברית המועצות בין שתי המלחמות הוא שהעלה את מירון הזיון במזרח התיכון לפסים מעצמתיים. אבל הגורם שהפך את ניצניו של תהליך זה לאיכות חדשה במציאות האסטרטגית של המזרח התיכון — הם הפטרודולרים, המאפשרים למדינות הנפט להוציא לצרכים צבאיים כ-15-20 מיליארד דולר של 1980. הללו מהווים כ-10 אחוזים מתקבולי הייצוא שלהן.

בצורה טובה יותר את הממד של רמת החיים השוטפת.

אומדני היחס בין צריכה ביטחונית לתל"ג ב-1966 וב-1979, כפי שמופיעים בלוח 2, ממחישים את השוני, אם לא את הניגוד בין תקופות שהמרחק ביניהן קטן משנות דור. ערב מלחמת ששת הימים ספגה מערכת הביטחון משאבים בממדים שהגיעו לכ-10 אחוזים מהתוצר הלאומי, מהם 7 אחוזים ערך מוסף מקומי ואילו קצת יותר מ-3 אחוזים משקפים ייבוא ביטחוני ישיר. ב-1979 ספגה מערכת הביטחון משאבים בממדים שהגיעו לכ-23 אחוזים מהתוצר הגולמי, כאשר כ-15 אחוזים משקפים ערך מוסף מקומי, וכ-8 אחוזים ייבוא ביטחוני.

אומדן מקביל על בסיס המידע האמריקני המוצג בלוח 1, מצביע על שיעור נמוך קצת יותר של צריכה ביטחונית ביחס לתל"ג ב-1966 — כ-9 אחוזים בקירוב. האומדן ל-1977 מייחס לצריכה הביטחונית את השיעור הגבוה של כ-30 אחוזים — הגבוה קצת מהאומדן הישראלי המקובל לאותן שנים שהיה 27 אחוזים (לוח 2, חלק ב'). למרות ההפרשים בין שני האומדנים, והם קטנים מכדי שתהיה להם משמעות בהקשר זה, שניהם מצביעים על אותם ממדים של גידול בנטל של הביטחון על המשק הישראלי.

האומדן האמריקני מאפשר השוואה בין הנטל על התוצר ועל רמת הרווחה של הוצאות הביטחון של ישראל לבין אלה של ארצות אירופה: מלוח 1 אנו למדים שהן הקדישו ב-1966 5.6 אחוזים לכל היותר (המדובר באנגליה וצרפת) מתוצרן לביטחון, ואילו חלק ממדינות אלה הקצה ליעד זה כ-4 אחוזים ואף פחות מזה. נתוני היחס לתל"ג ממחישים אמנם את המשמעות של הנטל הביטחוני על הייצור, אולם לא את משמעותו המלאה לגבי רמת הרווחה. על צד זה של הדברים ניתן לעמוד אם משלבים את המידע ברבר תוצר נפש (לוח 1, טור 1) עם מודדי היחס של הוצאות ביטחון לתל"ג. מהם אנו למדים שערב מלחמת ששת הימים, הקצתה שוודיה לדוגמה, שהתוצר שלה נפש היה אז גדול כמעט פי שלושה מזה של ישראל, שיעור הגדול רק במקצת ממחצית שיעור התוצר אותו הקצתה ישראל לביטחון. במלים אחרות, האזרח הישראלי הממוצע נאלץ לוותר בין פי חמישה לפי שישה יותר משמוותו האזרח השוודי מהכנסתו הפנויה הפוטנציאלית בכדי להבטיח את העצמה הצבאית של המדינה. ההבדלים בין ישראל לשאר מדינות השוק במונחי רווחה היו קטנים יותר. אולם בכל מקרה הם היו ב-1966 ביחס של ארבע לאחד. ואף ששיעור הוצאות הביטחון ביחס לתל"ג של ארצות הברית באותה תקופה, שהייתה תקופת השיא של מלחמת ויאטנאם, היה שווה לזה של ישראל, הנטל על האוכלוסייה היה כ-30 אחוזים מהנטל הממוצע של ישראל, ובעוד שמאז 1966 חל

גידול חד בנטל הביטחון על המשק הישראלי במונחי תוצר ורווחה כאחד, המגמה הכללית במדינות נאט"ו, ובמדינות צפון אירופה שאינן חברות בנאט"ו, הייתה הפוכה. ההבדלים בנטל הביטחוני במונחים של כוח אדם גם הם הבדלים בסדר גודל (לוח 1).

מלחמת ששת הימים היא ללא ספק פרשת דרכים, מנקודת הראות של הנטל הביטחוני על המשאבים של ישראל. אומדן המתייחס למחצית השנייה של שנות ה-50 מראה יחס של כ-8 אחוזים בין צריכה ביטחונית לתל"ג. זאת אומרת שישראל, שנאלצה להתמודד עם השלב הראשון של מירוץ הזיון המזרח תיכוני הממומן על-ידי הסובייטים, הצליחה לעמוד בזאת, במשך העשור שבין מבצע סיני למלחמת ששת הימים במחיר של גידול קטן יחסית של הנטל על תוצרה הלאומי. משקלה של הצריכה הביטחונית בתוצר גדל ל-10 אחוזים, זאת בתקופה שממדי הסיוע של ארצות-הברית קטנו והלכו, עד שב-1966 היו זניחים בגדלם (כ-1.5 אחוזים בלבד של התוצר). גידולו המהיר של התוצר הלאומי בעשור שבין מבצע סיני למלחמת ששת הימים, בשיעור שנתי של כ-9 אחוזים הוא שאפשר את הגידול של כמעט פי שניים בהוצאה הריאלית לביטחון, במחיר של עלייה קטנה זאת במשקל הצריכה הביטחונית בתוצר. המשמעות של גידול בחלקו של התוצר המוקצה לביטחון הוא אמנם גם גידול בשיעורו של התוצר לראש המוקצה למטרה זאת, אבל העלייה המרשימה של התוצר לראש בין מבצע סיני לערב מלחמת ששת הימים (בשיעור של כ-65 אחוזים בעשור זה) אפשרה עדיין עלייה גדולה ברמת הרווחה המוחלטת של האוכלוסיה הישראלית. המשאבים הריאליים אותם קיבל המשק בצורת שילומים מגרמניה באותו עשור, וראשית הזרם של פיצויים אישיים מאותו מקור, סייעו ללא ספק להגברת קצב הצמיחה הכלכלית ובמיוחד הקלו את הנטל על מאזן התשלומים של ההתעצמות המהירה יותר של צה"ל, שנכפתה על ישראל על-ידי ההתרחשויות בזירה.

המידע המוצג בלוחות 2 ו-3, ובציור 2 ממחיש את השינוי האיכותי במונחי הנטל של הביטחון מאז מלחמת ששת הימים. כושר הייצור שלא נוצל במלואו בתקופת המיתון של 1966 ו-1967 אפשר צמיחה מהירה מאוד בין השנים 1968 ו-1972. קצב גידול שנתי בתוצר בשיעור העולה על 10 אחוזים לשנה במשך קרוב לשש שנים אלה, יכול היה לאפשר גידול של כ-70 אחוזים בצריכה ביטחונית מבלי להגדיל את משקלה ביחס לתל"ג. אולם ההגברה המסיבית של מירוץ הזיון המזרח תיכוני לאחר מלחמת ששת הימים, כאשר ברית המועצות החלה בהעברת מערכות הנשק המתקדמות ביותר שברשותה, והצרכים של מלחמת ההתשה, הולידו את ישראל למאמץ להתעצמות בקצב מהיר יותר. הצריכה הביטחונית בחמש השנים שעד 1972 גדלה עד

שהייתה פי שניים וחצי בקירוב משהייתה ב-1967, וחייבה לפיכך גידול מסיבי בנטל במונחים של התוצר הלאומי עד לשיעור שיא של 14 אחוזים ב-1972. בכדי להימנע מלהטיל את מלוא תוספת הנטל על מערכת הייצור הישראלית ועל משלם המסים, גייסה הממשלה משאבים מהחוץ, על-ידי הגדלת החוב החיצוני ועל-ידי קבלת סיוע מארה"ב — בשנים אלה בעיקרו אשראי הניתן בתנאים מועדפים. הגידול בייבוא הביטחוני הישיר שמומן בדרך זאת, מכ-100 מיליון דולר (של 1966) לקרוב ל-500 מיליון דולר (של 1972) היינו קרוב לפי שלושה וחצי במחירים קבועים, (לוח 1) הוא שאפשר לצריכה הביטחונית המקומית לגדול משיעור של כ-7 אחוזים מהתוצר, רק לשיעור של כ-9 אחוזים, היינו בקצב איטי יותר מאשר הגידול מ-10 ל-14 אחוזים של היחס בין סך הצריכה הביטחונית לתוצר.

המאמץ של ישראל לממש גידול של פי שניים וחצי במשאבים המוקצים להתעצמות בין ערב מלחמת ששת הימים לערב מלחמת יום הכיפורים, בוצע, כפי שראינו, תוך הסתמכות על גידול של כ-75 אחוזים בכושר הייצור של המשק, גידול מסיבי של נטל הצריכה הביטחונית בתוצר ובתוצר לראש, וגם באמצעות הגדלה ניכרת בייבוא לצרכי ביטחון. זה התבטא בגידול ניכר בגירעון בחשבון השוטף שחייב כמובן מציאת מימון תואם במטבע חוץ. אולם יש להדגיש שדווקא השנים בהן גדל כל כך המאמץ בתחום הביטחון, והגיע לממדים שלא היו אולי מתקבלים על הדעת אילו נחזו בראשית שנות הששים, היו שנים בהן גדלו הצריכה והצריכה הציבורית האזרחית לראש במהירות. גם ההשקעה והייצוא, גדלו בקצב מהיר. המשק הישראלי הצליח לכן לכאורה להניף את שני הדגלים, דגל הביטחון ודגל הרווחה בעת ובעונה אחת. הגידול בצריכה לראש, הסתיר בתחושה לפחות, את העובדה, שחלק גדול יותר מההכנסה הריאלית לראש הופנה לביטחון. בציבור נוצר לכן הדימוי, שההגדלה האדירה במשאבים שהופנו להגברת עצמה הושגה ללא עלות ריאלית. אולם דימוי זה היה מופרך מעיקרו.

הכפלת הגירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים מפחות ממחצית מיליארד דולר ב-1966 ל-1.1 מיליארד ב-1972 היא אחת התוצאות של המאמץ הביטחוני הגדול. לגידול זה בגירעון בחשבון השוטף יש כמובן משמעות מצטברת, שלפחות ממד אחד שלו ניתן לכימות — החוב החיצוני. מדינת ישראל נקלעה למלחמת ששת הימים עם חוב חיצוני של 1.3 מיליארד דולר, ותוך חמש השנים הבאות הגדילה את חובה לכ-4 מיליארד דולר במחירים שוטפים. המשמעות המידית של הגידול בחוב הוא גידול יותר מפרופורציונלי בתשלומי הריבית השנתיים, היינו גידול בנטל על הייצור, ועל מאזן התשלומים. הגידול בנטל החוב אינו משקף במלואו את

לוח 3

סיוע ממשלת ארה"ב לישראל והייבוא הביטחוני

תורים מט"ח (ב) *(7)	פרעון אשראי (6)	יבוא ביטחוני ישר (5)	שווה ערך מענק בסיוע ממשלת ארה"ב (4)	מרכיב מענק באשראי (א) (3) = = (2) × 0.5	סיוע ממשלת ארה"ב	
					מענק (1)	אשראי (2)

א. מחירים שוטפים (מיליוני דולרים)

1966	3	67	9	12	115	26	71
1968	0	59	8	8	250	24	215
1967-1972	71	208	56	127	420	56	197
1973-1975	711	677	130	841	1,441	140	193
1976-1979	1,059	908	259	1,318	1,350	232	-385
1979	903	1,081	320	1,223	1,150	232	-602

ב. מחירים קבועים (מיליוני דולרים של 1974)^(א)

1966	5	101	14	19	174		
1968	0	62	11	11	367		
1967-1972	82	260	69	151	538		
1973-1975	719	649	125	844	1,428		
1976-1979	838	709	226	1,064	1,068		
1979	633	758	320	953	806		

הערות:

$$(7) = (5) + (6) - (2) *$$

(א) כיוון שאשראי יש להחזיר, המשפחות הכלכלית של דולר הניתן כאשראי שונה משל דולר הניתן כמענק. הגדרת הסיוע של ארה"ב, הסכום של המענק והאשראי השנתי איננה טובה מנקודת הראות של המשאבים. ההפרש בין מרכיב המענק באשראי וסך האשראי מותנה בשער הריבית אותו יש לשלם. בשער ניכין רלוונטי ובעיתוי הפירעון. אומדני מרכיב המענק באשראי הם לפי דו"ח בנק ישראל 1979, לוח א-2, עמ' 186. השיטה של חישוב מרכיב המענק, המבוססת על המשתנים שהוזכרו, הוצעה על ידי ד"ר ע' לרמן. ראה מאמרו: "מצבת החוב החיצוני של ישראל" סקר בנק ישראל 44-48 (ינואר 79), עמ' 44-45; ובמיוחד עמ' 40.

(ב) תורים מט"ח משקף את ההשלכות על החשבון השוטף של מאזן התשלומים של עלות היבוא הביטחוני ופירעון אשראי לממשלת ארה"ב מצד אחד, ואת המימון השוטף — המענק והאשראי — המתקבל ממקור זה. כיוון שהמימון בצורת מענק ואשראי והפירעון של אשראי אינם קשורים אך ורק ביבוא הביטחוני אין לראות בנתוני טור 7 אומדן של הנטל על החשבון השוטף תולדת הרכש הביטחוני בארה"ב.

(ג) בחישוב המחירים הקבועים נעשה שימוש במדד המחירים הסמי של התוצר של ארה"ב.

העלות הריאלית של נטל הביטחון המוגדל, משום שאין הוא משקף במלואו את העובדה ששיקולי מימון שוטף של מאזן התשלומים והסירוב להטיל את מלוא תוספת הנטל של ההתעצמות על משלם המסים הישראלי, חייבו פנייה אל ממשלת ארצות הברית בבקשה לחידוש הסיוע האזרחי ולקבלת סיוע צבאי (שנועד לממן את הרכש בארה"ב). עוד ב-1966 יכול היה הנשיא ג'ונסון להציג את ישראל כדוגמה של הצלחת מדיניות הסיוע האמריקאית של שנות ה-50 וה-60 המוקדמות. תלותה של ישראל בסיוע האמריקני הלכה וקטנה, ובאותה שנה היא הייתה מנקודת הראות הישראלית גודל קטן וגודל זניח במונחים של תקציב ממשלת ארה"ב. אולם ב-1969 חזרה ישראל והצטרפה למועדון מקבלי הסיוע האמריקני המסיבי, וב-1972 קיבלה כבר 400 מיליון דולר.

תהליך זה של הודקת הולכת וגוברת לסיוע אמריקני החליש ללא ספק את מעמדה הפוליטי של ישראל בארה"ב ובעולם. כיוון שלא קיימת זהות מלאה בין האינטרסים של ארצות הברית לאלה של ישראל, ברור שארה"ב יכלה לתבוע כתמורה לסיוע כלכלי הסכמה לגישתה שלה בנושאים רגישים, הקשורים לביטחון ולמדיניות החוץ הישראלית. דבר זה יוצר אצל יריבים ואצל שאינם יריבים את ההרגשה שישראל לא תוכל לעמוד בנקל בלחצים של ארצות הברית.

הגידול בגירעון בחשבון השוטף, ובעקבותיו בחוב החיצוני והתלות הגדלה והולכת בסיוע של ארצות הברית, הם רק חלק מהעלות הכלכלית בעיקרה, של הגדלת הצריכה הביטחונית פי שניים ויותר, והכפלת משקלה של זאת בתוצר תוך כשש השנים, שבין שתי המלחמות. מהצגה זאת של הדברים, ניתן לכאורה ללמוד, שאותם המשאבים שהיו דרושים להגדלת הצריכה הביטחונית, וגם להגדלת הממדים המוחלטים של הצריכה הציבורית האזרחית, בתקופה שבין שתי המלחמות, הושגו ישירות ממשלם המסים הישראלי. זה אכן מה שקרה בדיעבד, בין 1966 ל-1972. אולם נתוני לוח 2 אינם ממחישים את התהליכים הכלכליים והפוליטיים שהולידו בדיעבד לתוצאה זאת.

סדרת היחס בין צריכה ציבורית לתל"ג (לוח 2) מצביעה על ממד זה של הבעיה. אנו רואים שבין 1966 ל-1972 גדלה ספיגת המשאבים של הסקטור הציבורי, לצריכה ביטחונית ולצריכה אזרחית מ-23 ל-32 אחוזים. הממשלה ניסתה למנוע את הטלת מלוא הנטל של גידול בן 45 אחוזים בספיגה היחסית של משאבים, על ידי הגדלה בעודף ייבוא שעבורו הושג מימון חיצוני. היא הצליחה גם להאט את הגידול בצריכה הציבורית האזרחית לשיעור הקטן מגידול התוצר, כך שמשקלה בתל"ג ירד מ-13 אחוזים ב-1966 לכ-11 אחוזים בשנים 1974-1975. אך היא לא יכלה כמובן למנוע

פוליטיים לפחות. התוצאה ההכרחית הייתה עודף ביקוש ניכר (במונחים של התוצר) והתהוות תהליך מובהק של אינפלציה של ביקוש. השיעור השנתי של עליית מחירים שעוד ב-1969 היה גודל זניח, זינק כבר ב-1970 ל-6 אחוזים, ותוך שלוש שנים הוא אף והגיע לשיעור שנתי של כ-16 אחוזים בתשעה החודשים הראשונים של 1973. שיעור זה היה גדול פי ארבעה כמעט מהמוצע השנתי של האינפלציה מאז אמצע שנות ה-50 המאוחרות, ופי שניים כמעט מהשיעור השנתי הגבוה ביותר של אינפלציה מאז 1953. לתהליך אינפלציוני מהיר זה היו השלכות קשות על המשק לטווח קצר וארוך כאחד. על השפעתו השלילית על מאזן התשלומים כבר עמדנו לעיל. האינפלציה יצרה אנדרלמוסיה במערכת השכר ופגעה יחסית, אם כי לא במונחים

גידול בעל משמעות בנטל המוחלט והיחסי כאחד, על הציבור. לכן למרות ההאטה בגידולה של הצריכה האזרחית, עדיין חל גידול בביקוש המקומי של הממשלה מכ-20 אחוזים ל-24 אחוזים של התל"ג. כדי למנוע לחצי ביקוש הייתה זו צריכה להגדיל את שיעור הספיגה ע"י מסים נטו ב-25 אחוזים. שיעורי המס ומלוות החובה אמנם הוגדלו אולם גם כאשר חזר המשק לתעסוקה מלאה, בשלהי 1969 נמנעה הממשלה מלהטיל את מלוא תוספת המסים הדרושה למימון הגידול בתביעותיה למשאבים מקומיים (לצריכה אזרחית ולצריכה ביטחונית מקומית). היא לא מצאה אפשרות להגדיל את תקבולי המסים נטו במלוא המכסה שהייתה דרושה, כדי למנוע לחצי ביקוש. ואכן הגדלה בת 25 אחוזים בנטל המס הנגבה ישירות קשה לביצוע משיקולים

מוחלטים, בהכנסות שכירים בסקטור הציבורי, אך לעומת זאת בגלל פיגורים במערכת גביית המסים, היא הגדילה את הכנסתם הפנויה המוחלטת היחסית של עצמאים ושל חברות. היא הקטינה את תקבולי המס הריאליים של הממשלה ושחקה מהר את הערך הריאלי של תקבוליה מפירעונות של אשראי שניתן בשעתו לענפי המשק ולמשתכנים. הממדים הגדולים של מעורבות הממשלה בשוק ההון, והעובדה שהיא לווה צמוד וללווה ללא הצמדה או בהצמדה חלקית, התחילו לכן לערער את היציבות של המערכת הפיסקאלית. החשת התהליכים האינפלציוניים במשך העשור יצרה איום על עצם קיומה. הקצאה לא יעילה של ההשקעות בגלל שערי ריבית ריאליים שליליים עבור המימון להשקעה, הייתה תוצאה נוספת, בעלת משמעות בטוח ארוך, של התהליך. דומה שהתוצאה החשובה ביותר של התהליך האינפלציוני שהלך והואץ בין 1970 ל-1973 הייתה הגדלת אי הודאות לגבי העתיד. תופעה זאת הפעילה כוחות שבגלל השפעתם על הציפיות האיצו את התהליך האינפלציוני, שהיו מקשים ביותר על ניהול מדיניות מקרוכלכלית מצמצמת גם במצבים רגילים. אבל המשמעות החמורה במיוחד של האינפלציה של 1970-1973 היא העובדה שכאשר הזעזוע של ההפיכה במחירי הנפט ומחירי מוצרים ראשוניים אחרים, בעקבות מלחמת יום הכיפורים, פגע בכל המשק העולמי, המשק הישראלי היה בעל כושר קטן בהרבה לספוג את הזעזוע ממשקים תעשייתיים אחרים, וזאת משום ששיעור האינפלציה בישראל היה גדול בין פי שנים לפי ארבעה מאשר בהם. התהליך האינפלציוני קיבל תנופה חזקה מעליית מחירי הנפט והוא הלך והואץ. שיעור האינפלציה הוכפל והגיע ל-40 אחוזים ב-1974. לעובדה זו הייתה כמובן השפעה מכרעת על ההתפתחויות במשך כשנות השבעים.

מלחמת יום הכיפורים ולאחריה — מלחמת יום הכיפורים, כמלחמת ששת הימים, מת- בטאת בקפיצה למדרגה גבוהה יותר במגמה הרצופה של גידול הצריכה הביטחונית. אולם הפעם הייתה הקפיצה חזקה עוד יותר, והרמה אליה הגיעה גבוהה יותר. הממוצע השנתי של צריכה ביטחונית בתקופת שלוש השנים, 1967-1970 היה גבוה ב-57 אחוזים מהצריכה הביטחונית של 1966. והממוצע השנתי בשלוש השנים 1973-1975, היה גבוה בכ-74 אחוזים מאשר ב-1972. קפיצה זאת היא שהעבירה את המאמץ הביטחוני הישראלי במונחי משאבים, מעל למשוכה שהפרידה בינו לבין סדר הגודל של המאמץ הביטחוני של רוב מדינות אירופה. לזינוק זה למדרגה חדשה במונחים מוחלטים יש כמובן מקבילה במונחים של הנטל על המשאבים. היחס הממוצע בין צריכה ביטחונית לתל"ג קפץ ועלה מ-21 אחוזים בתקופה שבין שתי המלחמות ל-30 אחוזים. הממוצע לשלוש

השנים 1973-1975 בהשוואה לתקופה בין שתי המלחמות, הגיע אף ל-33 אחוזים (לוח 2). הגידול בנטל במונחי ספיגה של משאבים מקומיים המתבטא ביחס של צריכה ביטחונית מקומית לתל"ג, הוא אמנם קטן יותר. העלייה היא משיעור של 13 אחוזים מהתל"ג ל-17 אחוזים ממנו, היינו עלייה בשליש לערך בנטל היחסי לעומת עלייה של למעלה ממחצית בנטל היחסי על בסיס המודד של סך הצריכה הביטחונית.

ההבדל בין השניים משקף את המהפכה בממדי הייבוא הביטחוני, אשר עלה פי שלושה במונחי דולרים שוטפים בתקופת השיא 1973-1975 בהשוואה לתקופה שבין שתי המלחמות. במונחים של דולרים קבועים העלייה היא כמובן קטנה מזה פי 2.7 בלבד (ראה לוח 3, וצירוף 2). ראוי לציין שהקפיצה למדרגה גבוהה יותר, של ייבוא ביטחוני ישר, היא חזקה יותר מאשר במונחי סך הצריכה הביטחונית והצריכה הביטחונית המקומית. גידול זה בייבוא הביטחוני משקף כמובן גידול בתלות בחו"ל, דווקא בתקופה שבה חל זינוק באיכות הייצור הביטחוני המקומי ובכמותו. המשמעות הגדולה עוד יותר של התפתחות זו, היא הקפיצה בתלות בממשלת ארה"ב כמקור למימון. שווה הערך השנתי של המענק של ארה"ב עלה פי תשעה כמעט, במחירים שוטפים ופי ששה בדולרים קבועים בין התקופה שאחרי מלחמת יום הכיפורים לתקופה שבין שתי המלחמות. ולאחרונה יש להזכיר את הקפיצה לרמה גבוהה יותר של חיצוני שבסוף העשור הגיע לכ-17 מיליארד דולר היינו לכמעט שנה של תוצר לאומי. כיוון שהתקציב אינו מבטא את העלות הכלכלית של רוב כוח האדם בצבא, התוספת לצריכה הביטחונית, כפי שהיא נמדדת על ידי התקציב רחוקה מלבטא במלואה את התוספת של העלות, בגין גידול כוח האדם בצה"ל. ולמרות שאין נתונים מפורטים על זאת, הגידול בסד"כ הוא "מן המפורסמות". מוזאת נובע שאומדני הצריכה הביטחונית לאחר מלחמת יום הכיפורים אינם משקפים היטב את התוספת של הנטל על המשק. במחצית השנייה של שנות השבעים, אנו עדים אמנם לירידה מהשיא של תקופת המלחמה והשנתיים שלאחריה. אולם כל עיון בנתוני לוח 2 ובציורים ממחיש את העובדה שגם לאחר הירידה מדובר ברמה מוחלטת חדשה של צריכה ביטחונית וצריכה ביטחונית מקומית הגבוהות במידה ניכרת מהרמה הגבוהה לכשעצמה של התקופה שבין שתי המלחמות. קיצורו של דבר, העשור של שנות השבעים כולו, ובמיוחד שבע שנותיו האחרונות הוא עשור של נטל כבד ביותר של הוצאות ביטחון, שבאף אחת משנים אלה לא היה נמוך מכ-23 אחוזים. ללחץ זה על המשאבים — הייתה בהכרח השפעה מצטברת, שהתבטאה גם בהאטה ניכרת בצמיחה הכלכלית. מאז מלחמת יום הכיפורים גדל

התוצר בשלושה אחוזים בממוצע שנתי. האטה זו נבעה במידה רבה מהקצאת משאבים, שהיו עשויים לשמש להשקעה ריאלית יצרנית, ליעדים צבאיים, ומריתקו של חלק גדול יותר מבעבר של כוח אדם מעולה למערכת הביטחון על מיגוון שלוחותיה. ההאצה באינפלציה לשיעורים של 40 אחוזים מיד לאחר הזעזוע של עליית מחירי הנפט, ולאחר האטה מסוימת בה, ב-1976, האצה מחדשת לשיעורים העולים על מאה אחוזים לשנה, היא ללא ספק תוצאה של הסתירה שבין קצב הצמיחה האיטי, לגידול מהיר הרבה יותר בהוצאות הביטחון.

על סתירה שבין צמיחה של שלושה אחוזים לשנה וגידול בהוצאות הביטחון בשישה עד שבעה אחוזים לשנה בממוצע במשך עשור כאשר נקודת המוצא היא רמה גבוהה יותר, קשה לגשר. אמנם ניסו לעשות זאת. במשך למעלה מעשור, ניסו ממשלות ישראל לעמוד באתגר של התעצמות האויב, גם על ידי צמצום משקלה היחסי של הצריכה הציבורית, שאכן ירדה ממשקל של 13 אחוזים בתל"ג של 1966 ל-11 אחוזים בממוצע בתקופה שבין שתי המלחמות. בתקופת מלחמת יום הכיפורים ובשלהי המלחמה היא התייצבה בשיעור זה. אולם במחצית השנייה של העשור התחילה "לטפס" בחזרה לשיעור של שנות השישים, עובדה הבאה ללמד שהמערכת הכלכלית והחברתית שלנו קבעה, לטוב או לרע, מינימום זה כפרקטר נתון.

נכון אמנם שקיימת דרך אלטרנטיבית להקלת הלחץ של הסקטור הציבורי על המשאבים: העלאת שיעורי המסים. אולם גם העלאה מסיבית במסים לכשעצמה שהייתה דרושה בין שתי המלחמות לא הושגה כפי שכבר ציינו: מימון הצריכה הציבורית והצריכה הביטחונית המקומית באמצעות מסים באותה תקופה היה מחייב גביית מסים נטו בשיעור של כ-22 אחוזים מהתוצר הלאומי.³ גביית המסים נטו בין שתי המלחמות הגיעה לכ-17 אחוזים בלבד. במחצית השנייה של שנות השבעים עלו שיעורי גביית המסים נטו והגיעו לכדי 20 אחוזים מהתוצר. מכאן אנו למדים שלא היה ואין כל סיכוי להגדילם לשיעור של כ-29 אחוזים כמתחייב מהשיעור של הצריכה הציבורית המקומית כיום אם רוצים להפעיל מדיניות של הימנעות ממימון אינפלציוני. גם אילו נמנעה החזרה של שיעור הצריכה הציבורית האזרחית מ-11 אחוזים מהתוצר ל-13 אחוזים גם אז היה עדיין נשאר פער ניכר בין הביקוש של הממשלה לספיגת מסים נטו הצפויה. אף ספיגה של כ-20 אחוזים מהתוצר, כאשר הצריכה הביטחונית המקומית היא בשיעור של 15-16 אחוזים וצריכה אזרחית בשיעור הנמוך של 11 אחוזים מהתוצר, עדיין משאירה פער של עודף ביקוש בשיעור של שישה אחוזים מהתוצר, ופער כזה ימשיך להאיץ בתהליך האינפלציוני.

אלטרנטיבות במדיניות כלכלית וצריכה ביטחונית

אינפלציה, ולא כל שכן בשיעורים שנתיים של עשרות אחוזים, היא אינדיקטור מובהק לנתיב המסוכן בו מצוי המשק. גם במקרה הטוב הסכנה "להתחלק" ממנו גדולה, שכן התהליך האינפלציוני כיום הוא חי הנושא את עצמו במידה רבה. זה תופס במיוחד בישראל בגלל מערכת ההצמדות האסימטרית השוחקת את המערכת הפיסקאלית.

אי הוודאות הגוברת שהיא תוצאה הכרחית של אינפלציה מהירה, יוצרת תמריץ שלילי להשקעה. ניתן לחזות אם כן שהירידה בממדי ההשקעה לה היינו עדים ב-1980, ובמיוחד השקעה שאיננה ניזונה ממשאבי הסקטור הציבורי, תמשך. וזהו כמובן מרשם בטוח להפסקת הצמיחה של המשק. ניתן לכן לומר שאחד הממדים של העלות של תקציב ביטחון בממדים הריאליים הנוכחיים היא הפסקת הצמיחה. אולם אין זה הממד היחיד של העלות. אינפלציה בשיעוריה הנוכחיים יוצרת בקרב יריבים וידידים דימוי של משק על סף התמוטטות. לדימוי כזה יש כמובן השלכות פוליטיות וביטחוניות מסוכנות. גם מי שבוחר להתעלם מכך, אינו יכול להתעלם מהפגיעה של דימוי זה במעמדה של ישראל בשוק הכספים העולמי ולפיכך בזמינות האשראי הבינלאומי ובמחירו. לכן יש להוסיף את הגירעון הגדול במאזן התשלומים, הכופה תלות בממשלת ארה"ב, כמקור לסיוע צבאי ואזרחי בממדים גדולים. דבר זה מחליש מאוד את כוח המיקוח הפוליטי של ישראל עם מדינות אירופיות, וכמובן גם עם ארצות הברית. מאחר שהמטרה המידית של העצמה הביטחונית היא הרתעה, יש לשקול אם תוספת עצמה לצה"ל אינה מקטינה את כוח ההרתעה שלנו, בפגיעה בפטנציאל הצמיחה של המשק ובדימוי של ישראל כמערכת כלכלית וחברתית יציבה.

התנאי ההכרחי לעלייה על דרך המבטיחה האטה מוחשית בתהליך האינפלציוני הוא לפיכך צמצום משמעותי במשאבים המועברים לסקטור הציבורי. דבר זה אינו ניתן לביצוע ללא צמצום ריאלי בעל משמעות בתקציב הביטחון. הטכניקה לביצוע מדיניות כזאת מחייבת גישה של Design to Cost ברמה של המשק הלאומי.⁴ המשמעות האופרטיבית של גישה כזאת היא הגדרת תקרה לשיעור המשאבים מהתוצר שהסקטור הציבורי יכול לחבוע עבור צרכיו – הצריכה הציבורית האזרחית והצריכה הביטחונית המקומית. דומה ששיעור של 20 אחוזים למטרות אלה, שהוא שיעור גבוה במונחים משווים, הוא יעד סביר כיעד רב שנתי אליו יש לשאוף לאחר מספר שנים. בשלב הראשון והמדי, ניתן להתייחס לשיעור של כ-25 אחוזים מהתוצר כמטרה ראשונה. שינוי כיוון במגמה של גידול הצריכה האזרחית, והורדתה נניח ל-12 אחוזים לשנה, ישאירו לפי נוסחה כזאת כ-12-13 אחוזים

מהתוצר לצריכה ביטחונית מקומית, במקום כ-16-15 אחוזים האפייניים לשנים האחרונות. למותר לציין שנוסחה זאת יש להשלים באמצעות נוסחה הבאה להגביל את ממדי הגידול בחוב הלאומי החיצוני. דומה שנוסחה המחירה קבלת אשראי מחוץ לארץ בהיקף המעלה את ממדי החוב החיצוני הריאלי של המדינה בשיעור הקטן מגידול תוצרה היא נוסחה סבירה. משמעותה האופרטיבית היא ללא ספק גם הקטנת הייבוא הביטחוני הישיר, היינו צמצום המרכיב החיצוני של תקציב הביטחון הריאלי.⁵ המשמעות של הפעלת נוסחה כזאת היא כמובן הקטנת גודלו המוחלט של תקציב הביטחון מגודלו האפייני בסוף שנות השבעים.

נטל של הוצאות ביטחון מקומיות של כ-12-13 אחוזים מהתוצר, מתבטא עדיין בהקצאת משאבים בשיעור הגדול בין פי שלושה לפי ארבעה מהקצאת המשאבים היחסית בכל מדינות נאט"ו, ותקציב ביטחון הגדול במונחים מוחלטים מתקציב הביטחון של מדינות כשוודיה והולנד. העצמה הדרושה של צה"ל, איננה מוכתבת כמובן על ידי עצמתן הצבאית של מדינות אירופה, אלא על ידי העצמה של מדינות ערב. לכן, גישה המחייבת קיצוץ בתקציב הביטחון הישראלי, אינה עולה לכאורה בקנה אחד עם המבחן הרלוונטי הזה, ועם הטיעון שהוצג לעיל בדבר ממדים חזויים של התקציבים הצבאיים של מדינות העימות וכל מדינות ערב.

אולם דומה שבהקשר זה יש להתייחס למספר שיקולים נוספים. ציינו כבר לעיל, וזאת הייתה גם התפיסה הישראלית מאז ומתמיד, שתקציבים וגם כוח אדם המוקצים ליעדים ביטחוניים משקפים תשומה לבניית כוח. אולם תשומה איננה מודד ישיר לתפוקה, שבמקרה זה היא העצמה הביטחונית. היעילות היא גורם חשוב ביותר בהפיכת המשאבים לעצמה תרתי משמע. היעילות תלויה כמובן באיכות כוח האדם. אבל גידול במשאבים המשנה יחסים בין ציוד לכוח אדם, ובמיוחד בין ציוד לכוח אדם מיומן ומאומן, מפעיל ללא ספק את חוק התפוקה השולית הפוחתת והשפעתו של זה גדולה יותר ככל שמגדילים מהר יותר את הזרם של המשאבים. גידול בתקציב רחוק לכן מלבטא גידול פרופורציונלי בעצמה, וככל שתהליך זה מהיר יותר כן קטן היחס בין התפוקה הנוספת לתשומה. הגידול האדיר בתקציבים הצבאיים הכל ערביים, והגידול הקטן יותר בתקציבי מדינות העימות, אף שהוא מוסיף כוח, רחוק מאוד מלשקף את גידול העצמה באותו יחס. אם יש עוד מי שמפקפק בזאת, דומה שהאירועים במלחמת עיראק-איראן מהווים ביטוי בוטה לזאת.

ניסיון להתחרות במונחים של ממדי תקציבים עם מדינות ערב כאשר היכולת של המשק מוגבלת, אינו לכן המדיניות הטובה בכל מקרה. אולם זאת למעשה המדיניות אותה

נוקטת ישראל בשנים האחרונות. הנתונים בלוח 1 ובציור 1, ממחישים זאת בכירור: הפער של פי שלושה בין תקציבי מדינות העימות (כולל עיראק!) ותקציב הביטחון של ישראל ב-1966, היה בסוף שנות השבעים לפער של 25 ולכל היותר של 50 אחוזים. גם הפער בין ישראל לכל מדינות ערב כיום קטן משהיה לפני 1966. ההתייחסות לתקציבים הצבאיים של מדינות ערב כגורם דומיננטי בשיקולים בוויכוח על תקציב הביטחון הישראלי היא לפיכך טיעון חלש, לעניות דעתי. יתר על כן, למרות שצמצום תקציב הביטחון בממדים כאלה פירושו פגיעה בשרירים ולא רק בשומן, הננו יודעים היטב שמאמץ של ייעול מושפע ביותר מגבולות קשוחות.

המשמעות של המשך המצב הקיים במונחים של נטל על המשאבים היא במקרה הטוב האטת הצמיחה של המשק, ולכן פגיעה בכושרו לממן את תקציבי הביטחון של העתיד. דומה לכן שמדיניות הבאה לצמצם את ממדי המוחלטים של התקציב תביא אמנם לויתור על עצמה צבאית מסוימת בטווח הקצר, אך בתמורה תחזוק חוליה שהיא לצערנו חלשה כיום במשתנה הרב ממדי של ביטחון ישראל – מערכת הייצור והמערך הכלכלי של המשק. חיווק מערך זה יבטיח את הכושר לממן את הביטחון בעתיד.

הערות

1. בתקופה שבין 1968 ל-1972 גדלה הצריכה הפרטית לנפש בכ-5 אחוזים לשנה, והצריכה הציבורית האזרחית לנפש בכ-3 אחוזים לשנה בקירוב; סך הצריכה הפרטית גדל בכ-8 אחוזים, הצריכה הציבורית האזרחית בכ-6 אחוזים, ההשקעה הגולמית ב-24 אחוזים והייצוא בכ-17 אחוזים לשנה.
2. צמיחתה המהירה של התעשייה הביטחונית, היא ללא ספק אחת התוצאות החיוביות של השפעה מצטברת זאת. אין ספק שהשוק הביטחוני במדינת ישראל גדול כמונחים מוחלטים כפי שצינו, מהשווקים של כל מדינות נאט"ו האירופיות להוציא גרמניה, צרפת ואנגליה, והוא ללא ספק כבר בסדר גודל של שווקים אלה. לולא גדלים אלה של תקציבי הביטחון ספק אם פרויקטים גדולים מסוימים, שהם כיום לחם חוקה של התעשייה הביטחונית, היו מגיעים לכלל עיון ולא כל שכן לביצוע.
3. מסים נטו שווים למסים ברוטו בניכוי תשלומי העברה למשקי הבית. הללו עלו כידוע ביותר מאז המלחמה.
4. גישה זאת, שבשנים האחרונות נעשתה מקובלת יותר ויותר, מחייבת את המהכונים של מערכות נשק להכניס את שיקולי העלות כבר בשלב הראשון של עיון בביצועים המוצעים של מערכת זאת. למעשה, זה אומר הטלת הגבלה מראש על עלות אפשרית של מערכת נשק. ה-F-16 הייתה אחת המערכות הראשונות שתוכננה תחת אילון כזה.
5. בהקשר זה יש לציין שגם ממשל אמריקני אוהד ביותר, ושיפור מצבנו בדעת הקהל בארצות הברית לא יאפשרו לישראל לקבל סיוע בממדים הריאליים הקיימים כיום. עיון בחלק ב' בלוח 3, מבהיר את הרקע להערכה זאת.