

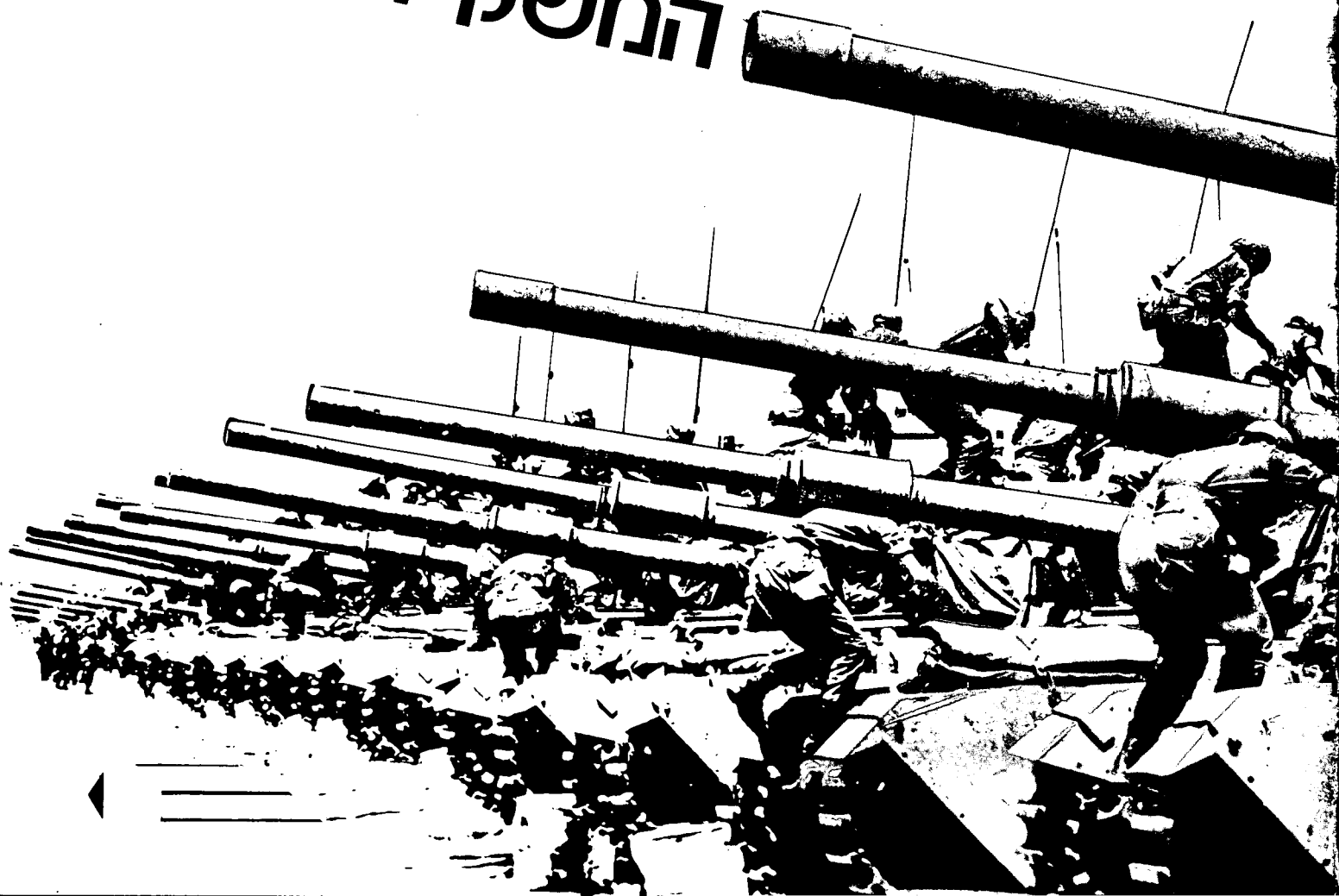
אחד הגורמים, שנודעה להם
השפעה מקיפה ורבה על התפתחות
המשק הישראלי מאז הקמת
המדינה, הוא הרמה הגבוהה מאוד
של ההוצאות לביטחון. מטרת הדברים
הבאים היא לנתח את היקף
הנטל של ההוצאות לביטחון מאז
הקמת המדינה ועד ימינו, את
המשמעות של נטל זה על המשק
ואת הסיכויים לעתיד. לפני הדיון
בשאלות אלה ראוי להקדים ולסקור
בקצרה את הרקע המדיני-ביטחוני.

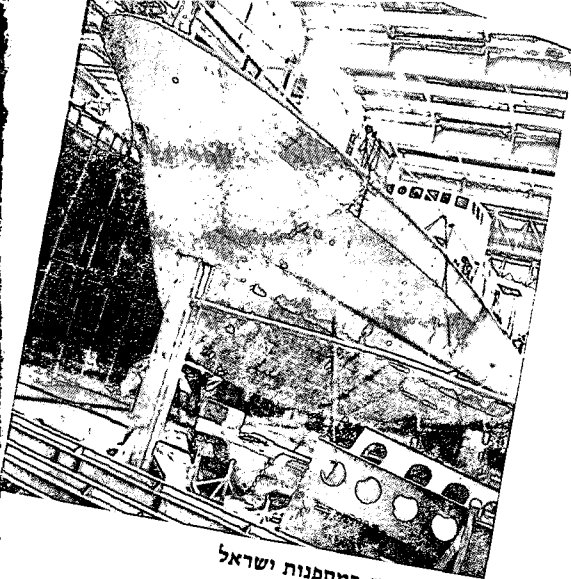
דוד כוכב

לשעבר יועץ כלכלי לשר הביטחון

הוצאות הביטחון והשפעתן

על המשק הישראלי





ספינת "רשף" במספנות ישראל

בהיקף גדול, מדי שנים מספר, והגביר את האינטנסיביות של הסכסוך ושל הלוחמה הפעילה.

תקופות משנה בהתפתחות המדינית-ביטחונית

למרות שהמרכיבים הבסיסיים של הסכסוך הישראלי-ערבי לא נשתנו מאז הקמת המדינה ועד ימינו, ניתן בכל זאת לציין מספר תקופות משנה בהתפתחות הסכסוך, שהשפיעו על האירועים הביטחוניים ועל רמת ההוצאות לביטחון. ניתוח התפתחויות מורכבות אלה אינו אפשרי במסגרת סקירה זו, ונסתפק בציון מספר תקופות המשנה הבאות, אשר דומה כי נודעת להן השפעה על רמת ההוצאות לביטחון.

ממלחמת העצמאות ועד עלייתו של נאצר לשלטון (1948 - 1952)

מלחמת השחרור פרצה ב-29 בנובמבר 1947, ונסתיימה בשביתת-נשק בדצמבר 1948 ובחתימת הסכם רודוס בין ישראל לבין מצרים בפברואר 1949. לאחר מכן נחתמו הסכמים דומים עם לבנון ועם ירדן. מלחמת השחרור שהייתה "מלחמת קיום" במשמעותה הקיצונית ביותר הסתיימה בניצחון היישוב היהודי, אולם מדינות ערב חתמו רק על הסכמי שביתת-נשק עם ישראל ולא על הסכמי שלום.

תקופת שלטון נאצר 1952 - 1970

במהלך תקופה זו הושפעו האירועים בסכסוך הישראלי-ערבי בעיקר משל-טונו של נאצר במצרים. נאצר ראה בהמשך הסכסוך עם ישראל אמצעי לשני נוי תוצאות התבוסה שנחלו הערבים במלחמת העצמאות ולהגשמת שאיפתו להיות מנהיג של כל מדינות ערב. ציון דרך חשוב היה ההסכם, שנחתם באו-

אמנס, לתמיכה של כל המעצמות הגדורות, אך זמן קצר לאחר הקמת המדינה החלה ברית-המועצות לנקוט עמדות אנטי-ישראליות עד שהגיעה למצב של תמיכה פעילה והזדהות עם הקיצוניות שבמדינות ערב.

מאז הקמת המדינה הביעה ארצות-הברית בעקביות תמיכה אקטיבית בקיומה ובביטחונה של ישראל, אך הביאה בחשבון גם את האינטרסים שלה בקיום קשרים ידידותיים עם המדינות הערביות הפרו-מערביות. מדיניות זו נתחזקה מאוד אחרי "משבר הנפט" הראשון לאחר 1973, שבעקבותיו גברה תלותה של ארצות-הברית בהספקת נפט, וכן בפטרודולרים של מדינות המפרץ הפרסי, ובראש ובראשונה של סעודיה. המעצמות של אירופה המערבית: בריטניה, צרפת, גרמניה, וכן שאר מדינות השוק האירופי, אשר קודם לכן תמכו בדרך-כלל בעמדת ישראל בסכסוך, עברו יותר ויותר למדיניות פרו-ערבית, ואף זאת בעקבות התלות שלהן בהספקת נפט מהמזרח-התיכון.

הקיטוב של הסכסוך הישראלי-ערבי ומעורבות המעצמות בו, יצרו במזרח-התיכון מרוץ חימוש, שספקיות הנשק העיקריות היו ארצות-הברית וברית-המועצות, אליהן נוספו גם צרפת ובריטניה. הספקת הנשק למדינות השונות נעשתה במידה רבה מכשיר להשגת השפעה במדינות שהיו תלויות בכך, וכן אמצעי למימוש אינטרס כלכלי, במיוחד לגבי המדינות המייצאות נפט (ובראשן סעודיה ולוב). מרוץ חימוש זה הפך את מדינות המזרח-התיכון לזירת מלחמות

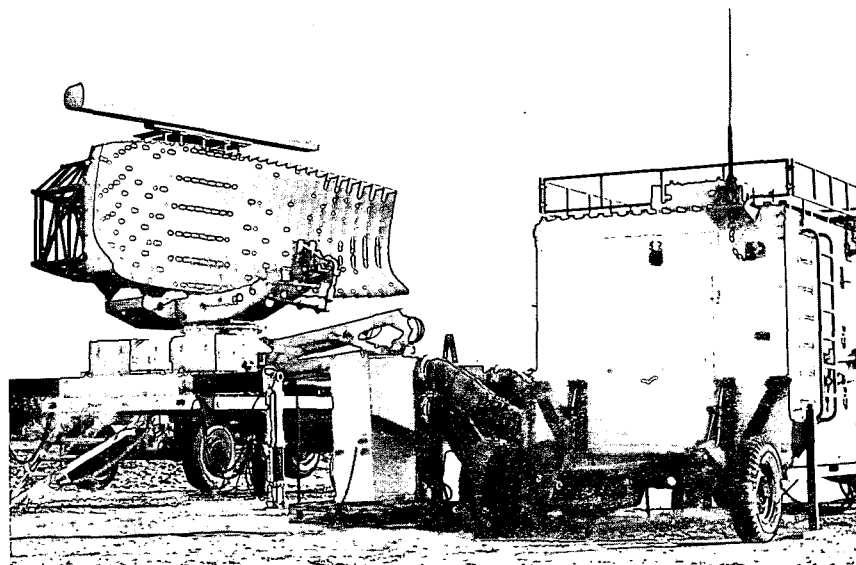
הרקע המדיני-ביטחוני

מאז תחילת ההתיישבות הציונית בארץ ישראל, ובמיוחד מאז הקמת מדינת ישראל, קיים קונפליקט מתמיד בין ישראל לבין מדינות ערב, שעיקרו סירובן של מדינות ערב להכיר במדינת ישראל כמדינה לגיטימית המהווה גורם קבוע במזרח-התיכון. ראשי מדינות ערב ראו במדינת ישראל נטע זר במזרח-התיכון, שיש להילחם נגדו באמצעים מדיניים, כלכליים וצבאיים, כדי שבמוקדם או במאוחר יימחק מעל מפת המזרח-התיכון. רק בשנים האחרונות, עם חתימת הסכם השלום בין מצרים לישראל ב-1980, ניתן לראות שינוי בגישה בסיסית זו מצד מצרים, הגדולה שבמדינות ערב. לגורם בסיסי זה, יש להוסיף גם את בעיית הפלסטינאים, אשר נתפסה על-ידי מדינות ערב כבעיה לאומית ממדרגה ראשונה של עם הזכאי למדינה משלו. מדינת ישראל ראתה בה בעיה של פליטים שצריכים להיקלט בחלקם במדינות ערב ולחלקם צריך להימצא פתרון בתחום הגדה המערבית ועזה, אם בדרך של אוטונומיה לשנים מספר ואם בדרכים אחרות.

עמדת המעצמות ומרוץ החימוש במזרח-התיכון

לקונפליקט הישראלי-ערבי ניתוסף ממד חשוב ביותר של מעורבות המעצמות הגדולות, אשר התבטאה בנקיטת עמדה לטובת צד זה או אחר בסכסוך האזורי, ובהספקת נשק בקנה-מידה גדול למדינות האזור. הקמת מדינת ישראל על-פי החלטת עצרת האו"ם ב-1947 זכתה,

מכ"ם אווירי מתוצרת אלת"א



גוסט 1955 בין מצרים לציכסלובקיה (באישור ברית-המועצות) בדבר הספקת נשק באשראי למצרים. הלאמת תעלת סואץ על-ידי נאצר ב-1956, הסכסוך שפרץ בעקבותיו בינו לבין בריטניה וצרפת וחששותיה של ישראל הביאו בסופו של דבר למלחמת סיני ב-1956. גם לאחר מלחמה זו המשיך נאצר לחתור לעימות עם ישראל, וב-1967 פרצה מלחמת ששת הימים. לאחר מלחמה זו גדלו מאוד הוצאות הביטחון של ישראל.

תקופת שלטון סאדאת עד לחתימת הסכם השלום עם מצרים (1970-1980)
בתקופה זו פרצה מלחמת יום-הכיפורים (אוקטובר 1973), ואחריה באו ביקור סאדאת בירושלים ב-1978, ועידת קמפ-דייוויד וחתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים.

מחתימת הסכם השלום עם מצרים (1981) ואילך
חתימת הסכם השלום עם מצרים הוציאה מכלל סכסוך גלוי את הגדולה שבמדינות ערב. הרגיעה היחסית הופרה עם פרוץ מלחמת שלום הגליל ביוני 1982. בשעת כתיבת דברים אלה טרם נקבעו הסדרי השלום בין ישראל לבין לבנון, וצה"ל עדיין מחזיק בעמדות מפתח בשטח לבנון.

נטל הוצאות הביטחון
מקובל למדוד את משקל ההוצאות לביטחון באמצעות מספר מדדים המבטאים יחס בין ההוצאות לביטחון לבין המקורות העומדים לרשות המשק.

להלן ייעשה שימוש בשני מדדים עיקריים:

א. הצריכה הביטחונית כאחוז מהתל"ג. "הצריכה הביטחונית" מציינת את היקף ההוצאות לביטחון בהגדרות המקובלות בחשבונות הלאומיים. ראוי להדגיש, שבתחום הביטחון, גם הוצאה בעלת אופי של השקעה – כגון הקמת מחנות, או מתקנים צבאיים – מוגדרת כצריכה, וזאת בניגוד למגזר האזרחי. היחס בין הצריכה הביטחונית לבין התל"ג מבטא את החלק מהתל"ג שניתן להשתמש בו למטרות חלופיות, כגון להשקעה, לצריכה ציבורית אחר-כית, או לצריכה פרטית.

ב. הצריכה הביטחונית כאחוז מהמקורות נטו, כלומר, תל"ג בתוספת עודף הייבוא על הייצוא. מדד זה מיוחד לישראל, שכן עודף הייבוא מעמיד לרשותה מקורות כלכליים גדולים יותר מהתל"ג. במיוחד יש להביא בחשבון את העובדה שחלק מעודף הייבוא לישראל, במיוחד הסיוע הביטחוני מארה"ב, וכן אולי גם חלק מהסיוע האזרחי מארה"ב והעברות כספים מיהדות העולם, מסייע לישראל לשאת בנטל הביטחוני. יחס זה משקף אותו חלק מהמקורות שנמנע משימושים אחרים התורמים לרווחת המשק בהווה ובעתיד. מנקודת הראות של הנטל הביטחוני, ניתן לחלק את שנות קיום המדינה לארבע תקופות משנה (להוציא שנות מלחמה פעילה) והן (ראה לוח 1):

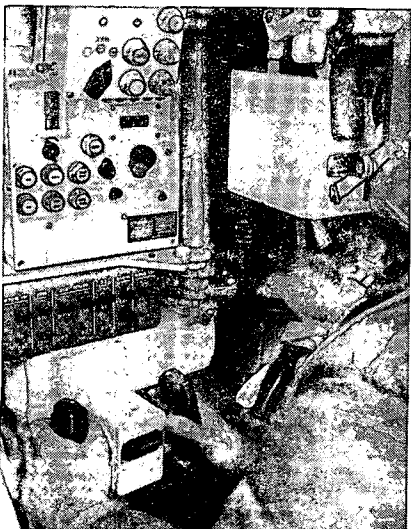
● בין מלחמת העצמאות לבין מבצע קדש 1950-1955: בשנים הראשונות לקיום המדינה, היה הנטל הביטחוני

מצומצם למדי. הצריכה הביטחונית הגיעה לכ-7% מהתל"ג, ולכ-5.8% מהמקורות נטו (תל"ג + עודף הייבוא). שיעור ההוצאה לביטחון היה נמוך יותר משהיה בכל תקופה אחרת לאחר הקמת המדינה, וזאת, עקב הרגיעה היחסית בתחום הביטחוני, והן בשל המאמץ הכבד מאוד שהיה כרוך בקליטת העלייה ההמונית. ניתן לומר, שבתקופה זו הוענקה עדיפות ניכרת להשקעות בפיתוח ולצריכה ציבורית-אזרחית על פני הצריכה הביטחונית.

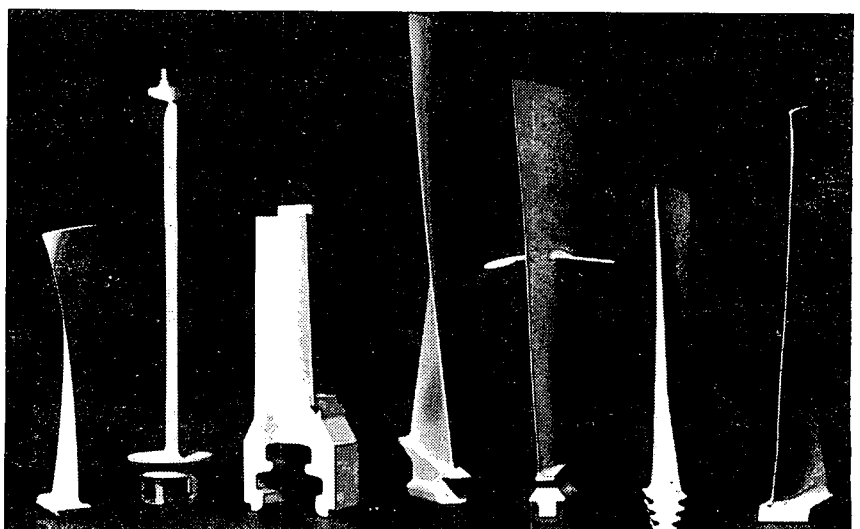
● בין מבצע סיני למלחמת ששת הימים 1957-1966: בתקופה זו חל גידול מסוים בנטל הביטחוני. בעקבות מבצע קדש ב-1956, לא חל גידול ניכר בהוצאות הביטחון. אך עם התחזקות משטרו של נאצר וסירובו להשלים עם ישראל, הסתמנה מגמה הדרגתית של גידול בשיעור ההוצאות לביטחון. העלייה התלולה ביותר בהוצאות לביטחון חוץ הייתה בשנים 1962 ו-1963. אחוז הצריכה הביטחונית הממוצע לצריכה הביטחונית בתקופה שמ-1957 עד 1966 היה 9.3% מהתל"ג ו-7.7% מהמקורות נטו.

● בין מלחמת ששת הימים למלחמת יום-הכיפורים 1967-1972: בתקופה זו חל גידול ניכר בהוצאה לביטחון בעקבות מלחמת ששת הימים ב-1967, ובמהלך "מלחמת ההתשה" בשנים 1968 ו-1969. חלה עלייה תלולה בנטל הצריכה הביטחונית. אחוז הצריכה הביטחונית מהתל"ג הוכפל מ-10.4% ב-1966 ל-20.2% ב-1969 והגיע ב-1970 לשיא של 25.7%. רק בשנת 1972 חל

מערכת בקרת ירי של "מרכבה", מתוצרת אלביט



מגוון להבי טורבינות מתוצרת להבי יסקר



לוח 1 אינדיקטורים לנטל הביטחון של ישראל (באחוזים)						
1982 אומדן	— 1977 1981	— 1973 1976	— 1973 1981	— 1968 1972	— 1957 1966	— 1950 1955*
25.6	25.4	32.1	28.4	21.6	9.3	7.1
הצריכה הביטחונית כאחוז מהתל"ג						
20.3	20.0	23.4	21.5	17.6	7.7	5.8
הצריכה הביטחונית כאחוז מהמקורות נטו (תל"ג+עודף הייבוא)						
* כהוציא 1956, שנת מלחמת סיני. המקור: עד שנת 1981 ועד בכלל — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל, אפריל 1982, מוסף, לוח 5. לשנת 1982 — משרד האוצר.						

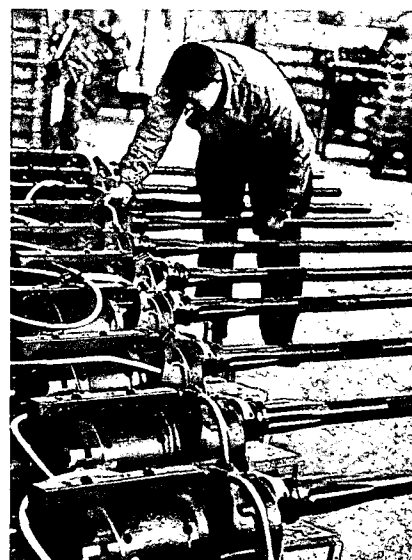
לוח 2 אינדיקטורים להוצאה הביטחונית של ישראל ולמשקל המענקים בה כאחוז מהתל"ג			
צריכה ביטחונית כוללת	מענקים ביטחוניים מארה"ב	צריכה ביטחונית בניכוי מענקים ביטחוניים	
1971 — 1962	—	15.6	
1980 — 1972	6.5	21.1	27.6
1981	5.0	22.0	27.0
* כולל שווה ערך המענק (grant element) במלוות ממשלת ארה"ב. המקור: חושב לפי דו"ח בנק ישראל 1981, לוח ה' 6.			

לוח 3 סיוע ממשלת ארה"ב (במיליוני דולרים)			
צבאי	1980	1981	1982 אומדן
מענק רגיל	646	723	745
מיוחד	352	350	—
סך הכל	998	1,073	745
מלווה			
רגיל	647	728	745
מיוחד	364	555	525
סה"כ מלוות	1,011	1,283	1,270
סה"כ סיוע צבאי כלכלי	2,009	2,362	2,015
מענק מלוות	455	785	785
	368	—	—
סך כל הסיוע מארה"ב	823	785	785
	2,832	3,147	2,800
המקור: משרד האוצר.			

צמצום-מה בנטל ההוצאה הביטחונית, וזאת בעקבות ציפיות שרווחו לפני מלחמת יום-הכיפורים, לפיהן צפויה תקופה ממושכת של רגיעה יחסית בין ישראל לשכנותיה. בממוצע לתקופה כולה היה הנטל הביטחוני (21.6% מהתל"ג) יותר מכפול, לעומת התקופה שלפני מלחמת ששת הימים (9.3%).

● **התקופה שלאחר מלחמת יום-הכיפורים 1973—1981:** בשנה שבה התחוללה מלחמת יום-הכיפורים ובש-לוש השנים שלאחריה, היינו, בשנים 1973—1976, הגיעה הצריכה הביטחונית לשיעור ממוצע של 32% מהתל"ג. מאז 1977 חלה ירידת-מה בשיעור הצריכה הביטחונית מהתל"ג, והגיעה ל-25.4% בממוצע לשנים 1977 עד 1981. חתימת הסכם השלום עם מצרים ב-1980 לא הביאה לירידה של ממש בנטל ההוצאה הביטחונית. נראה שההוצאה המיוחדת להיערכות מחדש של צה"ל עקב החזרת סיני למצרים, גרמה לכך שלא חלה ירידה של ממש בצריכה הביטחונית לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים. בניכוי ההוצאות המיוחדות להיערכות בנגב בעקבות הנסיגה מסיני, שיעור הצריכה מהתל"ג בשנים 1980 ו-1981 היה כנראה נמוך מזה שלפני מלחמת יום-הכיפורים (כ-22%). לשנת 1982, שבמהלכה עדיין נמשכו עבודות הקשורות בהיערכות מחדש של צה"ל, וכן נכללו בה ההוצאות המיוחדות הנובעות ממבצע של"ג, נאמד אחוז הצריכה הביטחונית מהתל"ג ב-22.4%. כרגע עדיין קשה לומר אם הסכם השלום עם מצרים יביא בעתיד לידי ירידה של ממש

פס יצור בתעשייה הצבאית



החל מ-1972 קיבלה ישראל סיוע ביטחוני מממשלת ארה"ב. בשנים 1972 ועד 1981 הגיע משקל המענקים לביטחון מארה"ב לכדי 6.5% מהת"ג, שהם קרוב לרבע מכלל הצריכה הביטחונית. הסיוע האמריקני שימש רובו ככולו למי- מון הייבוא הביטחוני מארה"ב.

לוח 3 מסכם את היקף הסיוע האמריקני לישראל בשנים 1980-1982. הסיוע האמריקני הרגיל לצורכי ביטחון הסתכם בקרוב ל-1.3 מיליארד דולאר ב-1980, וביותר מ-1.450 מיליארד דולאר ב-1981. בנוסף לכך, קיבלה ישראל סיוע ביטחוני "מיוחד" למימון חלקי של ההוצאות להיערכות צה"ל בעקבות הנסיגה מסיני. ב-1980 היה גובה הסיוע 716 מיליון דולאר וב-1981 — 905 מיליון דולאר. סכומים אלה היו חלק מהסיוע המיוחד להיערכות צה"ל, שהגיע בסך הכול ל-3.2 מיליארד דולאר, סכום שעליו הוסכם בעקבות הסכם קמפ-דייוויד.

ראוי להדגיש, שפחות ממחציתו של הסיוע האמריקני לביטחון ניתן כמענק. מרבית הסיוע האמריקני לביטחון (ב-1981 קרוב ל-55%) ניתן כמילוה ברי- בית הנמוכה רק במעט מרמת הריבית המסחרית הרגילה בארה"ב.

סך כל הסיוע האמריקני לצורכי ביטחון, (כולל הסיוע המיוחד) הסתכם ברמה דומה לסך כל הייבוא הביטחוני הישיר של ישראל. אין חפיפה מלאה בין הסכומים הללו, משום שישראל מייבאת ציוד צבאי לא רק מארה"ב, אלא גם מארצות אירופה. נוסף לכך, מוציאה

גים ופצוצים, מבין המשרתים בצה"ל; החזקת מלאים גבוהים מן הדרוש מבחינה כלכלית של חומרי גלם ודלק, שאינם ממומנים על ידי תקציב המדינה; הוצאות מיוחדות לבינוי ולעבודות ציבוריות הנובעות משיקולים ביטחוניים, בכלל זה כבישים, בינוי ביישובים ובניית "חדרי ביטחון" בבתיים; שימוש לצורכי ביטחון בקרקע, כולל שטחי אי-מונים, בעלות סמלית או במחיר הנור-פל מערכה הכלכלי. גורמים אלה ואחרים מעלים את הנטל הביטחוני האמרי- תי מעל ומעבר לצריכה הביטחונית הישירה.

מימון ההוצאות לביטחון

עיקרן של ההוצאות הישירות לביטחון מומנו מהמקורות הכוללים של תקציב המדינה, כלומר ממסים, ממלוות וכן מ"הדפסת כסף". מבחינה זו ניתן לומר, שעיקר הנטל הביטחוני הישיר והעקיף מומן על-ידי תושבי ישראל. עם זאת, קיבלה ישראל, מאז תחילת שנות השבעים הראשונות, סיוע לצורכי ביטחון מממשלת ארצות-הברית. סיוע זה ניתן בחלקו במענקים ובחלקו בהלוואות לטווח ארוך. בהלוואות שניתנו בריבית הנמוכה מריבית השוק החופשי כלול מרכיב מענק (grant element). את מרכיב המענק בהלוואות ניתן לצרף לסכום המענקים, כדי להגיע לכלל חישוב סה"כ המענקים הביטחוניים. חישוב זה מובא בלוח 2.

* מרכיב המענק מחושב על-ידי ההפרש בין תקבולי המלוות לבין הערך הנוכחי של תשלומי ההלוואות, המוערך בריבית אלטרנטיבית מסחרית רגילה.

טילי אוויר-אוויר "שפיר" מתוצרת רפא"ל



בשיעור הצריכה הביטחונית. עם זאת ראוי לציין, שבשנת 1981 החליטה ממשלת ישראל, לפי הצעת שר הביטחון דאז, אריאל שרון, להקפיא את היקף ההוצאה הריאלית לביטחון לחמש שנים. הכוונה הייתה, בעיקר, להוצאה המקומית לביטחון, שכן הייבוא הביטחוני בוודאי יושפע מהשינויים הצפויים בעתיד בהיקף הסיוע האמריקני לביטחון. אם החלטה זו אכן תצא אל הפועל, ויש לקוות שכך יהיה, תהיה לה השפעה חשובה. יש גם לקוות שבעקבות מערכת שלי"ג וההסדרים הביטחוניים בלבנון שיבואו בעקבותיה, לא תחול עלייה בשיעור הצריכה הביטחונית.

הוצאות סמויות לביטחון

לוח 1 משקף את נטל ההוצאות לביטחון על פי חישוב הצריכה הביטחונית כאחוז מהת"ג ומהמקורות נטו. ראוי להדגיש, שהצריכה הביטחונית מודדת את ההוצאה הישירה לביטחון, המתבססת, בעיקר, על הוצאות הביטחון הגלויות. אך בפועל קיימות גם הוצאות סמויות לביטחון, ואלה אינן כלולות בחישובים של הצריכה הביטחונית. בין ההוצאות הסמויות לביטחון ניתן לציין את הנטל הנובע משירות החובה בצה"ל, הנמשך שלוש שנים לחיילים ושנתיים לחיילות. במהלך תקופה זו משתכרים החיילים שכר נמוך בהרבה מן הערך הכלכלי האלטרנטיבי של הכנסתם האזרחית. בהוצאות הביטחון נרשמים רק אותם תשלומים המשולמים בפועל למשרתי החובה. לפי אומדן של פרופ' א' ברגלס, עלול אובדן התפוקה הלאומית, הנובע משירות החובה, להתבטא ב-5% מהת"ג — שיעור גבוה המבטא נטל כבד על המשק הלאומי.

גברים צעירים משרתים במילואים במשך 30-40 ימים בשנה ולעתים אף יותר. את עיקר משכורתם הרגילה הם מקבלים בתקופה זו מהביטוח הלאומי, ותשלומים אלה כלולים בחישובי הצריכה הביטחונית המקומית. אולם תשלומי הביטוח הלאומי מוגבלים בתקרה של עד פי שלושה מהשכר הממוצע במשק. נוסף לכך, המעבידים מוסיפים לשלם את התשלומים הנלווים לשכר, ואלה אינם כלולים באומדן הצריכה הציבורית. משום כך, מבטאים התשלומים למשרתים במילואים אומדן חסר של הנטל הכלכלי של שירות זה. עם הגורמים הנוספים של הוצאות סמויות לביטחון ניתן למנות גם את: המחיר הכלכלי של אבדות בנפש, הרר-

מגביית מסים מהציבור, וכיוון שהיא מתקשה ביותר לקצץ בתקציבים האזרחיים, היא נאלצת לקיים עודף גדול של ביקוש המתבטא בפער שבין הכספים שהיא גובה מן הציבור באמצעות מסים ומכירת איגרות-חוב בעלות סחירות נמוכה (כגון לכיסוי תוכניות חיסכון, השקעות בקופות גמל וכו') לבין ההוצאות המקומיות שלה. במלים אחרות: הממשלה נאלצת "להדפיס כסף", לפי הגדרה זו או אחרת. יש להניח, שעודף הביקוש של הממשלה הנו אחד הגורמים העיקריים לרמה הגבוהה של האינפלציה. למרות שהקשר בין רמת ההוצאות לביטחון לבין עודף הביקוש הממשלתי הנו עקיף, אין ספק שקיים קשר הדוק בין גורמים אלה. ברמה נמוכה יותר של הוצאות ביטחון, הייתה, כנראה, הממשלה יכולה להקטין את עודף הביקוש שלה, ובדרך זו לגרום להאטה משמעותית בקצב האינפלציה.

התפתחות הייצור הביטחוני המקומי

עוד לפני הקמת המדינה נעשה מאמץ לייצר בארץ נשק קל, כדי להימנע מתלות מוחלטת בנשק מיובא. מאמצים אלה נמשכו גם בשנים הראשונות למדינה, ובמהלכן ייצרו בארץ נשק-קל ותחמושת ואף התחילו לייצר מכשירי קשר, ומטוסי אימון קלים. אולם את התנופה הגדולה קיבל הייצור המקומי למערכת הביטחון רק אחרי מלחמת ששת הימים, כפי שניתן לראות בלוח 4. תנופה גדולה זו נבעה מצירוף מיוחד במינו של הגורמים הבאים:

א. גידול סד-כל הרכישות של מערכת הביטחון, שנבע מהתנאים המדיניים-

גם אם נניח שחלק מהסיוע הכלכלי האמריקני, וכן גם חלק מהסיוע של יהדות העולם, מקילים על ישראל לשאת בנטל ההוצאה הביטחונית, עדיין מממנים תושבי ישראל את עיקר נטל הצריכה הביטחונית הגלויה והסמויה.

השפעת הוצאות הביטחון על הרכב התפוקה והמחירים

לרמה הגבוהה של ההוצאות לביטחון, במיוחד ההוצאות המקומיות, נודעות השפעות מפליגות על המשק המקומי. אין ספק שאילו היו ההוצאות לביטחון של ישראל ברמה המקובלת בארצות המפותחות, היה הדבר משפיע הן על הרכב התוצר הלאומי והן על שיעור האינפלציה. השינוי בהרכב התוצר הלאומי שהיה נובע מרמה "רגילה" של הוצאות הביטחון הוא, אמנם, עניין להערכה ולניחוש, אך ניתן להניח שהדבר היה מביא לגידול ניכר ברמת ההשקעות במשק, שהיא נמוכה למדי בתקופה שלאחר מלחמת יום-הכיפורים. סביר להניח, שהרמה הנמוכה של ההשקעות בשנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 הנה אחד הגורמים לגידול האיטי בתוצר הלאומי בתקופה זו. כן סביר להניח, שרמת השקעות גבוהה יותר הייתה תורמת גם להחשת הגידול בתוצר הלאומי.

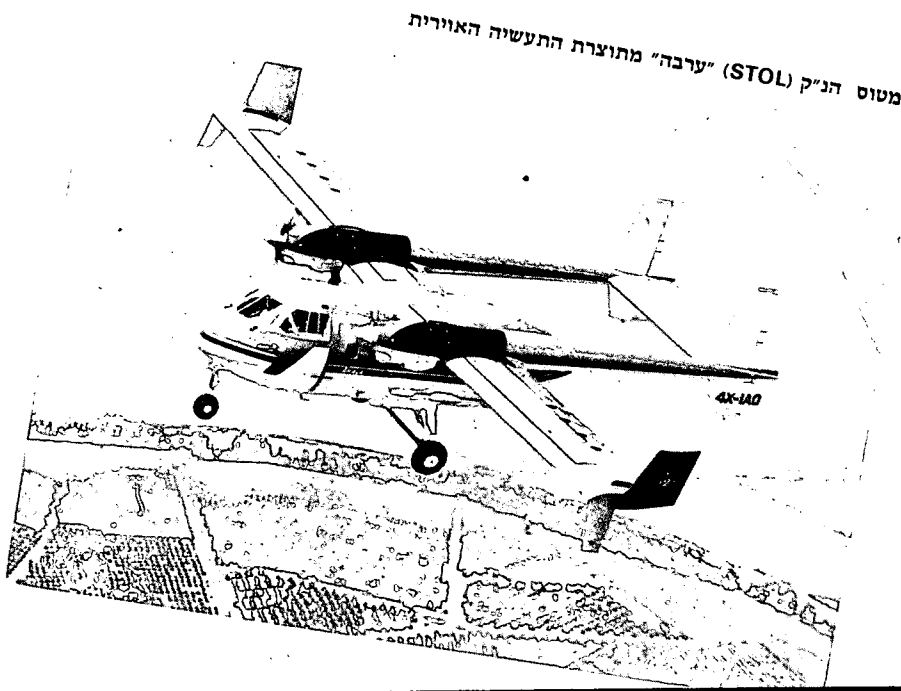
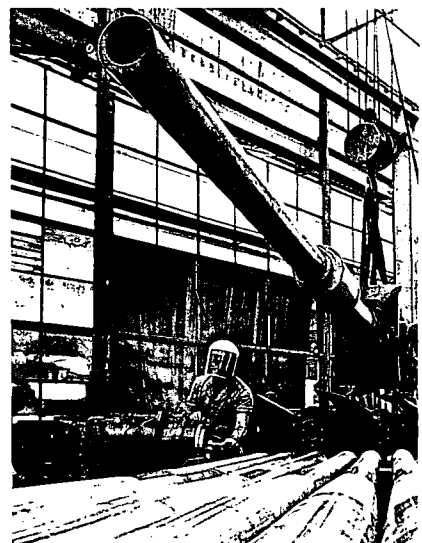
ניתן גם להניח, שהרמה הגבוהה של ההוצאות המקומיות לביטחון הנה אחת הסיבות העיקריות לשיעור הגבוה של האינפלציה, שהגיע בארבע השנים האחרונות לרמה שנתית של שלוש ספרות – מן הגבוהות בעולם. כיוון שהממשלה אינה יכולה לממן את מלוא הוצאותיה

ישראל סכומים גדולים על ייבוא ביטחוני עקיף, היינו: ייבוא של חומרי גלם ורכיבים לייצור ביטחוני מקומי. למרות זאת, קיים מתאם די גבוה בין היקף הסיוע האמריקני לצורכי ביטחון לבין היקף הייבוא הביטחוני הישיר. אין ספק שהסיוע האמריקני מעודד במישרין את ייצוא הנשק האמריקני לישראל, וקובע את היקפו באופן מכריע.

ישראל מעוניינת להשתמש בחלק מהסיוע האמריקני לביטחון, לאור דווקא כדי לרכוש מערכות נשק מארה"ב, אלא גם למימון ייצור נשק בישראל, וזאת על-ידי אפשרות של המרת חלק מהסיוע הביטחוני האמריקני מדולרים למטבע ישראלי. בעבר נענתה ממשלת ארה"ב לבקשות ישראל ליות חוזרות בנושא זה, בסכומים מוגבלים, אך לאחרונה נראה כי עמדת ארה"ב נעשית קשוחה יותר, והקשיים של המרה מסוג זה גדלים והולכים.

נוסף לסיוע האמריקני לצורכי ביטחון, יש מקום לסברה שגם חלק מהסיוע הכלכלי שנתנה ממשלת ארה"ב לישראל עזר לשאת בנטל הצריכה הביטחונית. נוסף לכך, חלק מהסיוע שמקבלת ישראל מיהדות העולם בצורה של תרומות למגביות והעברות חד-צדדיות אחרות, וכן הלוואות ל"בונדס" בריבית נמוכה מהמסחרית, מסייעים בעקיפין לישראל לשאת בנטל הצריכה הביטחוני. יש להניח, שחלק מסיוע זה ניתן לישראל במוטיבציה של סיוע למאמץ הביטחוני שלה, השערה שנתמכת בעובדה שבשנות מלחמה בישראל גדל מאוד היקף הסיוע מיהדות העולם.

קנה התותח 105 מ"מ של טנק ה"מרכבה", באחד ממפעלי התעשייה הצבאית



התרכזו בתעשייה האווירית, בתעשייה הצבאית וברפא"ל, אולם חלקו נעשה גם במפעלים אזרחיים, שהגדול שבהם הוא תדיראן. ראוי להדגיש, שהסדרות הגדולות של ההזמנות מטעם מערכת הביטחון סייעו למפעלים אלה להגיע לייצור בקנה מידה גדול יחסית, ובדרך זו להקטין את עלויות הייצור הממוצעות. אולם גם מפעלי תעשייה רבים, בהיקף בינוני ואף קטן, השתלבו בפיתוח ובייצור הביטחוני.

כך הפך הייצור הביטחוני אחרי מלחמת ששת הימים לאחד המניעים העיקריים של הגידול המהיר בייצור התעשייתי בכללותו. במספר ענפי תעשייה נודעה לביקוש הביטחוני השפעה חזקה במיוחד, ובשני הענפים שתפוקתם גדלה בקצב מהיר ביותר מאז מלחמת ששת הימים – מתכת ואלקטרוניקה – מהוות הרכישות של מערכת הביטחון יותר מ-40% ואפילו יותר מ-50%, בהתאמה, מכלל תפוקת הענף. בשני ענפים אלה נודעת לגידול הרכישות הביטחוניות השפעה ממריצה ביותר להחשת גידול התפוקה. נוסף על ההשפעה הכמותית, נודעה, בוודאי, לביקוש הביטחוני גם השפעה איכותית חזקה על ענפי המתכת והאלקטרוניקה. ייצור מוצרים באיכות גבוהה, החדרת טכנולוגיות חדשות, והכשרת כוח אדם ניהולי ומקצועי במפעלים שהתמחו בייצור למערכת הביטחון – היו, כנראה, בעלי השפעה עקיפה גם על ייצור מוצרים לשוק האזרחי ולייצוא, בין בתוך המפעלים עצמם ובין בניידות של ידע ושל עובדים למפעלים לא-ממשלתיים.

לוח 4							
מרכיבי הוצאה לצריכה ביטחונית (מיליוני שקלים – מחירי 1975)							
צריכה ביטחונית מקומית							
שנה	סך כל הצריכה הביטחונית	ייבוא ביטחוני	סה"כ צריכה ביטחונית מקומית	הוצאות על עבודה	קניות סחורות ושירותים	קניות סחורות ושירותים	קניות סחורות ושירותים
					כ- % מהיבוא הביטחוני	כ- % מסה"כ	כ- % מהיבוא הביטחוני
1962-66	368	138	230	116	114	31%	83%
1967-72	1,164	459	705	215	490	42%	107%
1973-80	2,113	944	1,169	387	782	37%	83%
1981	2,169	986	1,184	390	793	36%	80%
1982	2,061	716	1,344	428	916	44%	128%
המקור: הירחון הסטטיסטי לישראל, מוסף, ינואר 1983, לוח 4.							

מערכת הביטחון לפיתוח התעשייה המקומית. הצירוף של גידול תלול בביקוש למוצרי תעשייה מקומיים מצד אחד, וקיום כושר ייצור פוטנציאלי מצד שני, הוא שאיפשר את ההתרחבות המהירה במיוחד בהיקף הייצור המקומי. הייצור הביטחוני התבסס בעיקרו על פיתוח מקומי, ולעתים על שינוי והתאמה של מערכות נשק מיובאות לתנאי הזירה. לאחר מלחמת ששת הימים פותחה והוכנה התשתית לייצור מקומי של מערכות נשק עיקריות. במרכזן עמדו מטוס הקרב ("כפיר"), הטנק (תחילת התאמה של ה"צנטוריון" ומאוחר יותר "מרכבה") וספינת הטיס לים ("גבריא"ל). עיקר הפיתוח והייצור

ביטחוניים שנוצרו, הן לצורכי התעצמות ארוכת טווח והן לצורכי פעילות שוטפת, במיוחד בתקופת "מלחמת ההתשה" והפעילות החבלנית. ב. ה"אמברגו" של צרפת, שצמצם במידה קיצונית את מקור האספקה הראשי של צה"ל, וכן הימנעותה של ארה"ב בשנים הראשונות שלאחר מלחמת ששת הימים מהספקת מערכות נשק עיקריות לישראל. ג. קיום כושר ייצור פוטנציאלי בתעשייה, הן כתוצאה של הניצולת הנמוכה בתקופת המיתון בשנים 1966 ו-1967, והן על בסיס תשתית שנבנתה בהדרגה בענפי תעשייה שונים. ד. מדיניות הממשלה בתקופה זו, אשר ביקשה לנצל את גידול הביקוש של

מטוס סייסקאן (SEA SCAN) מתוצרת התעשייה האווירית, המשמש למשימות סיור ימי



לוח 5	
הייצוא הביטחוני כ- % מהייצוא התעשייתי (ללא יהלומים)	
1972	9.7
1975	17.9
1976	22.8
1977	24.8
1978	25.7
1979	25.9
1980	20.0
1981	22.2
1982	23
המקור: היועץ הכלכלי, משרד הביטחון.	

בשעה זו נראים סיכויים לצמצום הנטל הביטחוני של ישראל. הסכם השלום עם מצרים נראה יציב, למרות שמערכת שלי"ג יצרה מתח ביחסים שבין ישראל למצרים, ואפשר שתהליך הנורמליזציה בין שתי המדינות יהיה איטי מכפי שציפו לאחר חתימת הסכם השלום. אם תתמיד מצרים במדיניות שנקבעה על-ידי סאדאת, "לא עוד מלחמה", עשוי הדבר לתרום לצמצום הסכנות הביטחוניות האורבות לישראל. מערכת שלי"ג חשפה את חולשתה של ברית-המועצות הן מבחינה צבאית והן מבחינה מדינית. בתחום המדיני לא הועילה ידידותה של ברית-המועצות לא לסוריה ולא לאש"ף. ואילו בתחום הצבאי, הנשק האמריקני הוכיח בשדה הקרב עליונות על הנשק הסובייטי. לדבר זה נודעות השלכות מרחיקות-לכת לא רק במזרח-התיכון, אלא גם בריבות הגלובאלית בין המעצמות. לעומת זאת,

שיצאו למוצרים הביטחוניים של ישראל, הודות למערכת שיווק אגרסיבית שפיתחו המפעלים הישראליים, וכן בשל ריבוי הסכסוכים הפוטנציאליים באזורים השונים.

בשנתיים האחרונות, 1981 ו-1982, היה הגידול בייצוא הביטחוני הגורם המוביל בגידול הייצוא התעשייתי. גידול הייצוא הביטחוני לא זו בלבד שתרום לגידול כלל הייצוא התעשייתי, אלא שנועדה לו השפעה גם על אופיו של הייצוא הישראלי. הייצוא הביטחוני מתרכז ברובו במוצרים מתוחכמים המתבססים על פיתוח מקומי. מצד שני, העובדה שעיקר הגידול בייצוא התעשייתי בשנתיים האחרונות התרכז בייצוא הביטחוני, יש בו גם משום סיכון, שכן הייצוא הביטחוני תלוי בגורמים פוליטיים חיצוניים, הוא מתרכז בעסקות בודדות בקנה מידה גדול, ואפשר שיש בו פחות יציבות לטווח ארוך משיש בייצוא האזרחי. גידול הייצוא הביטחוני סייע למפעלים המייצאים להקטין את עלות הייצור הממוצעת, וכן איפשר להם לספוג זעזועים שעלולים לבוע משינויים בהיקף ההזמנות המקומיות.

הסיכויים לעתיד

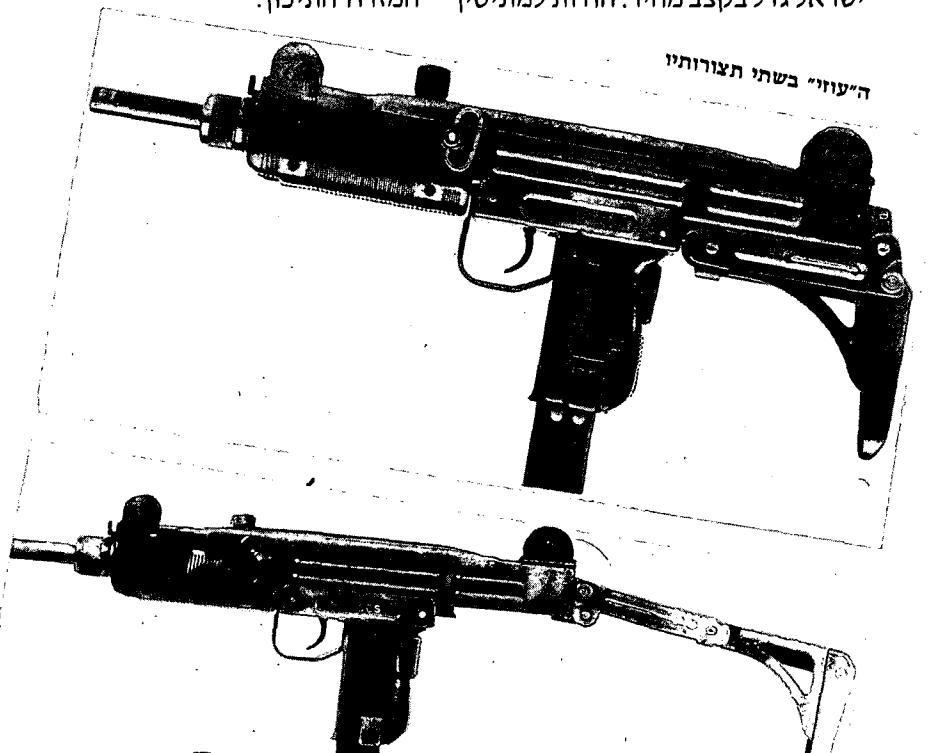
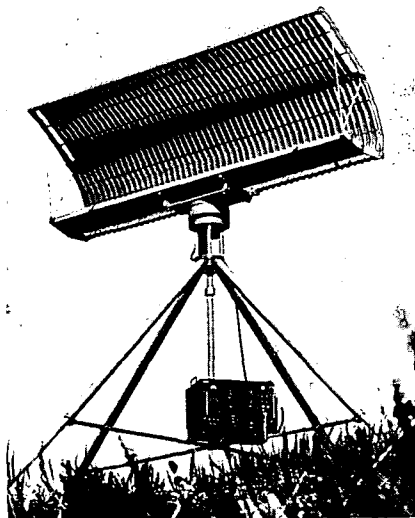
היש סיכוי לצמצום את נטל ההוצאות לביטחון של ישראל בעתיד הנראה לעין? לשאלה זו השלכות מרחיקות לכת על סיכויי הפיתוח של המשק הישראלי, ואף על מידת תלותו בארה"ב. מובן מאליו שהתשובה לשאלה זו תלויה בהתפתחות המדינית-ביטחונית בזירת המזרח-התיכון.

חשיבות רבה נודעה להחלטת הממשלה, שנתקבלה בתחילת 1982, על המשך פיתוחו של מטוס ה"לביא". מטוס זה נועד לספק את צורכי חיל-האוויר בשנות ה-90, בעיקר על-ידי החלפת מטוסי "סקיהוק" שהיו אז מיושנים. בפיתוח המטוס על מערכותיו השונות יועסקו לא רק התעשייה האווירית, אלא גם מפעלים רבים אחרים במשק הציבורי והפרטי. אין ספק שמבחינת הקידום הטכנולוגי של התעשיות המתרחכות, עתיד פיתוח ה"לביא" לשמש גורם מדרבן ממדרגה ראשונה. למרות זאת, עדיין לא ברור כיצד תוכל ישראל לממן את הנטל הכבד של הוצאות הכרוכות בפיתוחו של ה"לביא". כמו כן, קשה גם להעריך כרגע אם אמנם קיימים סיכויים טובים לייצא את מטוס ה"לביא". גם מחירו של ה"לביא" יהיה נמוך ממחיריהם של מטוסי קרב מתחרים, תמנענה מדינות שונות מרכישתו בשל סיבות מדיניות. כך היה גם לגבי מטוסי ה"כפיר".

הייצוא הביטחוני

פיתוח הייצור המקומי של מערכות נשק איפשר גם לייצא מערכות אלה. הגידול העיקרי בייצוא הביטחוני חל בשנות ה-70. בעוד שבשנת 1972 הסתכם הייצוא הביטחוני בכ-70 מיליון דולאר, פחות מ-10% מכלל הייצוא התעשייתי ללא יהלומים, הרי בשנת 1981 עלה הייצוא הביטחוני על 800 מיליון דולאר, ועלה על 22% מכלל הייצוא התעשייתי ללא יהלומים (לוח 5). הייצוא הביטחוני של ישראל גדל בקצב מהיר. הודות למוניטין

מכ"ם EL/M-2106 של אלח"א





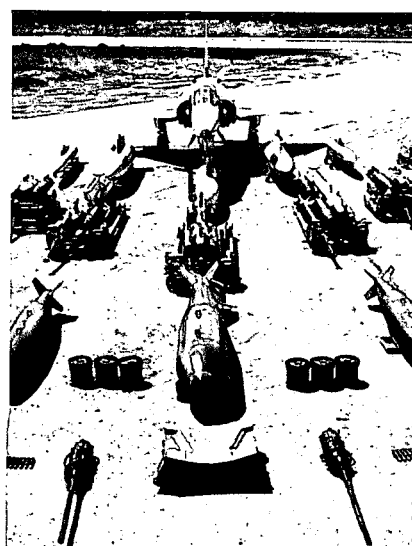
מטוס ה"כפיר" C-2. הפרויקטים הגדולים סיועו להתרחבות התעשייה האזרחית

בות. ניתן להניח שגם המגבלות הכלכליות הנובעות משיעור נמוך של צמיחה במשק וכן מגידול הגירעון במאזן התשלומים, יגבירו את הנטייה למנוע גידול בהוצאות הביטחון, ואולי אף להקטין אותן.

ללא קשר לשינויים ברמת הוצאות הביטחון, ניתן לצפות שהיקף הפיתוח והייצור המקומי של מערכות נשק, יישאר ברמה גבוהה ואף יגדל. יישום הלקחים של מערכת של"ג לגבי מערכות נשק כגון "מרכבה", ופיתוח ה"לביא" יהיו בין הפרויקטים החשובים של פיתוח וייצור מערכות נשק. ניתן לצפות שהמוניטין של הנשק הישראלי יסייע אף הוא לישראל להגדיל את היקף הייצור הביטחוני.



"כפיר" C-2 על חימוש



שגם אש"ף וגם ירדן ינקטו עמדות קיצוניות.

בישראל ניכרים, כאמור, סימנים של רצון להקפיא את רמת הוצאות הביטחון. הממשלה החליטה ב-1981 להקפיא את גובה הוצאות הביטחון לחמש שנים. יש לקוות שהחלטה זו תבוצע הלכה למעשה, גם לאחר מערכת של"ג. אפשר שב-1983 תגדל ההוצאה השוטפת לביטחון כתוצאה משהותו של צה"ל בלבנון. מה יהיה היקף הוצאות אלה ומה יהיה משך הזמן שלהן – התשובה לשאלה זו תלויה בהסדרים שיושגו בלבנון. אולם סביר להניח, שחידוש המלאי של תחמושת וציוד שצומצם במהלך של"ג יתפרס על פני שנים מספר. דבר זה עשוי לסייע לממשלה לעמוד בהחלטה למנוע גידול בהוצאות הביטחון בשנים הקרובות.

הוכח כוחה של ארה"ב הן בתחום המדיני והן בתחום מערכות הנשק. הוברר שארה"ב לבדה מסוגלת לקדם את תהליך השלום במזרח-התיכון בזכות קשריה עם ישראל ועם המדינות הערביות גם יחד. עד כמה תתרום התפתחות זו לקידום תהליך השלום בין ישראל לבין שכנותיה – עדיין קשה לקבוע. יש סימנים להתמתנות מסוימת מצד ירדן, ואפשר שגם הפלסטינאים יגיעו למסקנה שבדרך של משאומתן ופשרה טמונים סיכויים גדולים יותר לקידום מטרותיהם מאשר בדרך של טרור. גורם מפתח בתהליך זה יהיו סוריה ופלגי אש"ף הנתונים להשפעתה. אם תוסיף סוריה לדבוק בדרך של הכנות לעימות מזוין עם ישראל, וזאת בתמיכה של ברית-המועצות, יש חשש

טול "גבריא"ל" דגם 3 בעת שיגור

