

מלחמת לבנון השנייה: היבטים כלכליים
ד"ר מיכאל בן-גד
החוג לכלכלה
אוניברסיטת חיפה

מבוא

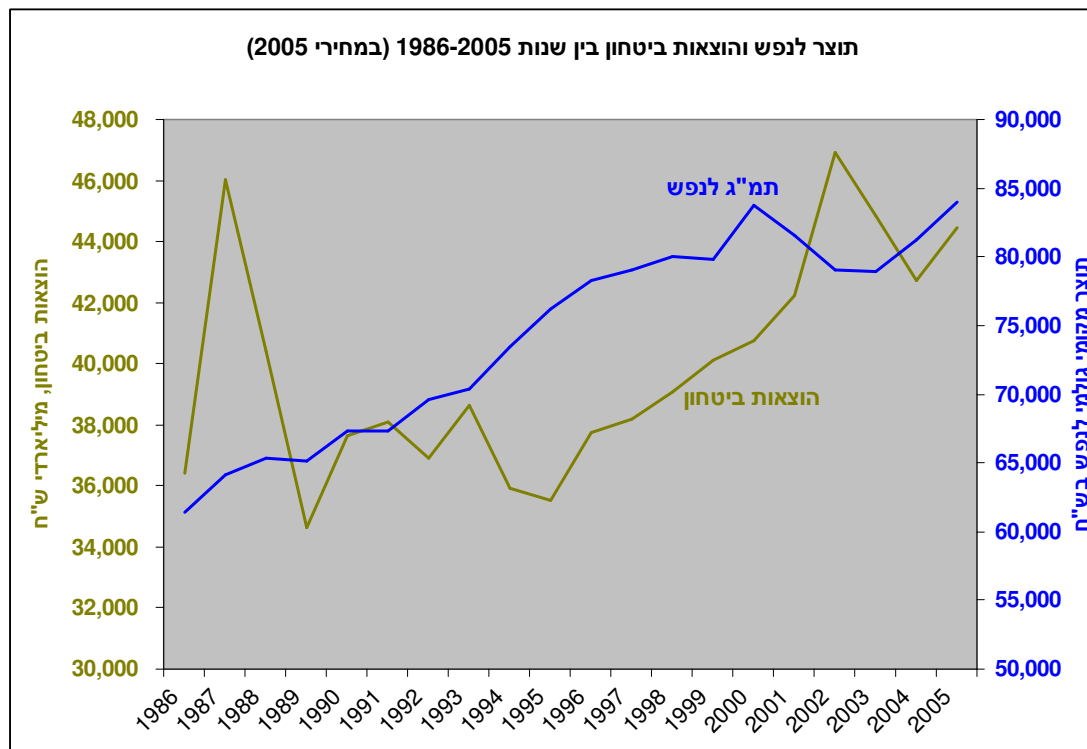
במשך שלושים וארבעה ימים במהלך קיץ 2006 נלחמה ישראל בחיזבאללה, ארגון המונה כמה אלפי נושאי נשק בלבד. אמנם לא רוסק חיזבאללה, אך בכל הקשור לארגון הארגון השיגה ישראל הישגים לא מבוטלים, ובין השאר סילוק הארגון מקרבת הגבול, והסכמת הממשלה הלבנונית להציב את חייליה בדרום המדינה. כמו-כן חיזבאללה וארגוני גרילה אחרים באזור יצטרכו מעכשיו לשקול את האפשרות שישראל עלולה להפגיע בחריפות תגובותיה להתגררות דומות גם בעתיד, במקום להיגרר למלחמות התשה בעצימות נמוכה כפי שהיו אויביה היו רוצים.

במלחמה אי-סימטרית בין מעצמה אזורית כישראל וארגון גרילה כחיזבאללה, הנחישות כמו זו שגילתה ישראל לאחרונה, חשובה יותר ליצירת הרתעה מהיכולות שהיא הדגימה בשדה הקרב. אך מבחינת מדינות האזור כמו סוריה, המחדלים הרבים שנתגלו לעין כולם פגעו קשות במוניטין הצבא הישראלי. אין לשלול את האפשרות שכתוצאה מכישלונות זה"ל במלחמת לבנון השניה יתפתו הסורים לפלוש לרמת הגולן.

לאור הכישלונות הטקטיים, והמחסורים החמורים באימונים וציוד שהתגלו כאשר זה"ל התחיל להפעיל את כוחותיו הקרקעיים, יש צורך לבחון מחדש את גודל תקציב הביטחון וחלוקתו, מבנה הצבא, ואף מבנה השלטון האזרחי. ענייני תקציב נופלים בשטח המסורתי של כלכלנים מאז ומתמיד, אך תורת הכלכלה היא רחבת היקף ממה שמקובל לחשוב---היא עוסקת בהתנהגות האנושית בעולם של חלופות ואילוצים. בנוסף לניתוחים תקציביים עשויה תורת הכלכלה לספק תובנות רבות גם בנושאים צבאיים גרידא.

מהו נטל תקציב הביטחון והאם הוא קוצץ בשנים האחרונות?

מדי שנה, נדרשת ממשלת ישראל לקבוע כמה היא בוחרת להקציב למערכת הביטחון מתוך המקורות העומדים לרשות המשק. בהינתן הסכומים הגדולים שישראל מוציאה על ביטחונה, טבעי הדבר, שסביב תקציב הביטחון מתנהל וויכוח ציבורי ער ותקיף. בצד המצדדים בהרחבת תקציב הביטחון מתייצבת תמיד מערכת משומנת ומגובשת הכוללת בתוכה את הצבא, משרד הביטחון, תעשיות הביטחון ועובדיו, וקצינים בדימוס יחד עם גמלאי מערכת הביטחון הרחבה יותר (שיחד מאיישים מוסדות מחקר בתחום אסטרטגיה וביטחון). כתמיד אלה מקטרגים על הקיצוצים הבלתי אחראיים בביטחון תוך הדגשת האיומים קרובים כרחוקים מולם אנו ניצבים.



מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל

מול הלובי הביטחוני מתייצבת ברית יוצאת דופן במינה, המורכבת מפקידי אוצר בעלי השקפה ליברלית, פעילים חברתיים בעלי אוריינטציה סוציאליסטית, ואומנים, אנשי רוח ואנשי אקדמיה בעלי נטיות פציפיסטיות או פוסט-ציוניות. לקבוצות הללו סדרי יום שונים ולעתים מנוגדים. מבחינת האוצר גידול בתקציב הביטחון מאיים על יציבות המשק, מגדיל את נטל המס וכך פוגע בצמיחה וחוסנה הכלכלי של מדינת ישראל. מבחינת השדולה הברתית, כל שקל נוסף לביטחון הוא שקל שאינו מוקדש להוצאות רווחה וכך פוגע בלכידות החברה. לאנשי רוח מהשמאל הרדיקאלי, כל הוצאה על צבא אינה לגיטימית או אינה לגיטימית במקרה של ישראל שנתפסת כתוקפן המאיימת על שכנותיה. כמובן, כל הקבוצות האלו נוטות להבליט את הבזבוזים במערכת הביטחון.

וויכוח ישן זה רק החרף לאור המחדלים של צה"ל במהלך המלחמה, ודרישות מערכת הביטחון לתוספת של עשרות מיליארדי שקלים לשיקום הצבא. יש היום הגורסים שהמחסורים בציד, אוכל, ומים שנתגלו בשבוע השני למלחמה הם פרי הבאושים של הקיצוצים בתקציב הביטחון של העשור האחרון. אך נותרת בעינה השאלה, האם באמת תקציב הביטחון קוצץ?

בשנת 2005 עמד תקציב הביטחון (הרשמי) של ישראל, הכולל בתוכו הוצאות מקומיות והוצאות הרכש בחו"ל, על 44.44 מיליארד ש"ח. נתון זה הוא 7.6% ביחס לתוצר המקומי הגולמי, ו-16.2% מתקציב הממשלה. בעשר השנים האחרונות ירד נטל הביטחון קמעה---בשנת 1996 עמד הוצאות הביטחון על 8.5% ביחס לתוצר. אך נתון זה אינו בהכרח מעיד על קיצוץ. באותן שנים צמח המשק בכערך-30%, כך שבאופן ריאלי גדל תקציב הביטחון בכמעט 1.18%¹.

גידול בתקציב הביטחון לא בהכרח מיתרגם לגידול ביכולות הצבא, וחלק מהגידול בהוצאות מערכת הביטחון מתחייב כל עוד המשק צומח. מדוע? מצד אחד גבולות המדינה אינם נעשים ארוכים יותר כאשר גדל התוצר, ומשימות הצבא נשארות אותן משימות גם בעיצומה של גאות כלכלית. מצד שני, צמיחה תחייב תוספת כלשהי לתקציב הביטחון כי בסביבות ארבעים אחוזים מממנו מוקדשים להוצאות שכר. ללא תוספות אלו מערכת הביטחון לא תצליח להתחרות במעסיקים אזרחיים ולשמור על כוח האדם האיכותי בשורותיה. בפועל, עבר על המשק מיתון חריף והגידול הריאלי בתקציב הביטחון בעשור האחרון היה גבוה מהגידול בתוצר לנפש שהסתכם ב-7% בלבד.

¹ במערכת הביטחון נוהגים להשתמש ב- 2002 'כשנת בסיס' שנה בה תקציב הביטחון עמד על שיא זמני של 46.89 מיליארד ש"ח (במחירי 2005), וסוכמים כל ההריגות מסכום מאז עד היום כקיצוץ מצטבר.

מה אם כן מסביר את המחסורים באימוני המילואים ובימ"חים שנתגלו בשוע השני למלחמה? חלק נובע מהחלטתו של צה"ל עצמו להסיט חלק גדול והולך ממשאביו לחיל האוויר ומודיעין על חשבון חילות הרגלים ושריון. יש גם היבט נוסף, חלקם של הסעיפים הקשיחים של תקציב הביטחון, שאינם ניתנים לקיצוץ הולך וגדל עם הזמן. כדוגמה תשלומי הפנסיה לגמלאי המערכת, טופחים בקצב של 200 מיליון ₪ לשנה ומגיעים לכמעט עשירית מתקציב הביטחון. קצב גידול של 4.5% בהוצאות הפנסיה הוא מהיר מקצב הגידול הממוצע בתוצר. יותר ויותר, דומים משרד הביטחון וצה"ל בתוכו לתעשיית המכוניות האמריקנית של השנים האחרונות או מדינות הרווחה במערב אירופה. כמוהם הבטיחה לגמלאיה גם מערכת הביטחון תנאים נדיבים למדי לאחר שנים מעטות יחסית של עבודה, מבלי להתחשב במשמעות ארוכת הטווח של הבטחות אלו בעולם בו תוחלת החיים ממשיכה לעלות.

קשיחות נוספת נובעת מהסובסידיות הישירות והסמויות המשולמות לתעשיית הנשק המקומית. כאן האשמים אינם במשרד הביטחון או בצה"ל---הם הפוליטיקאים המתעקשים לקיים פסי ייצור מיותרים או יקרים מדי במטרה למנוע פיטורי תומכיהם מקרב עובדי תעשיית הביטחון. אפשר להצדיק את קיומן של תעשיית הביטחון הישראלית רק במידה והיא מספקת לצה"ל ציוד התואם את צרכיו המיוחדים---אותם פריטים שלא ניתן למצוא להם תחליפים זולים יותר בחו"ל. כל טיעון אחר, לרבות הטענות הפסדו-כלכליים המדגישים את תרומות תעשיית הביטחון לתעסוקה, לייצוא וכדומה, הוא טיעון ללא הצדקה כלכלית או ביטחונית.

לאור הדרישות התקציביות החדשות של מערכת הביטחון לאחר המלחמה מיד התחילו לחזור מנהלי תעשיית הביטחון על אותו טיעון עתיק היומין שכל שקל שמוצא על ייצור מפעל ביטחוני מתגלגל הלה ולבסוף מייצר מקומות עבודה גם מחוץ לשערי המפעל. כך באמצעות מכפיל מופלא זה תעשיית הביטחון, גם כאשר הן מפסידות כסף, מגדילות את התוצר וכל הזמנה של ציוד גם אם אינו נחוץ לדעתם של קציני צה"ל, אינו גוזל משאבים מהמשק. כמוכן אותו תהליך של אלכימיה כלכלית עשוי להיות תקף לגבי כל סקטור, וכך אפשר באותה מידה להצדיק סבסודים של צימרים בגליל, מפעלי טקסטיל בנגב, ומסעדות ליד הטיילת בתל-אביב. בעצם הגידול בנטל המס הכרוך בכל סבסוד, סופו לפגוע בתמריץ לעבוד או להשקיע, ובגלל אותו נטל עודף, סך ההכנסות במשק יורד.

היקף הייצוא הביטחוני של מפעלים אלה גם הוא אינו מצדיק את קיומם המלאכותי. תעשיית ביטחון בכל מקום בעולם מאופיינת בהוצאות קבועות גדולות הנובעות מפסי ייצור יקרים ועלויות גבוהות של מחקר ופיתוח. שיווקה של מערכת נשק בחו"ל חיוני כי הוא מקטין את העלות הקבועה של כל פריט שמוצא ונותן לחברות המייצאות הזדמנות לנצל יתרונות לגודל. כך גם המחיר של המערכות שנמכרות לצה"ל יהיה נמוך יותר. אבל אסור להתבלבל---תעשיית הצבאיות אינן קיימות כדי לייצא, אלא הייצוא הוא הגורם שלעתים מאפשר את קיומם. אם רוצים לוודא שבפעם הבאה לא נגלה שצה"ל שוב קיצץ באימונים ושוב לא הצטייד כראוי, אסור לכפות עליו קניה של תוצרת 'כחול-לבן' אם קיים תחליף זול יותר בחו"ל או להכריח אותו לאמץ מערכות שאין בהן תוחלת צבאית וכל תכליתם לקדם עניינים שאינם ביטחוניים גרידא.

תקציב הביטחון של מדינות ערב ושוויון כוח הקניה

התוצר המקומי הגולמי הוא מספר שמוודד את ערך סך המוצרים ושירותים המיוצרים בתוך גבולות מדינה מסוימת במשך זמן נתון. שינויים בתמ"ג לנפש משקפים בקירוב, שינויים ברמת החיים במדינה נתונה. כמו-כן ניתן להשתמש בתמ"ג כדי ליצור דירוג אורדינאלי בין רמת החיים במדינה אחת למשנהו. השוואה בתל"ג לנפש שאינה לשם דירוג, אלא לשם כימות הפער בין רמות החיים השונות היא בעייתית יותר.

אם במדינה אחת, התוצר לנפש כפול מזה שבמדינה שכנה, ניתן להסיק ברמת וודאות גבוהה ביותר שאכן תושבי המדינה הראשונה נהנים מרמת חיים גבוהה יותר. מה שלא ניתן להסיק הוא שההבדל ברמת החיים המתבטא בכמות המוצרים ושירותים שהתושב הממוצע יכול לקנות הוא אכן הבדל של פי שניים. לרוב, השוואת ההכנסות לנפש במונחי כוח הקניה תגלה שהפער האמיתי בין שתי המדינות קטן יותר בגלל יוקר המחיה הגבוה יותר במדינה העשירה.

אם אנשי מערכת הביטחון נוהגים להבליט כל רכש חדש של ציוד בצבא ערבי, מקטרגי מערכת הביטחון ממעיטים בחשיבותם. האחרונים נוהגים לחזור על העובדה שסכום הוצאות הביטחון של כל המדינות הגובלות בישראל קטן מההוצאה בישראל (הוצאות הביטחון של מצרים, סוריה, ירדן, ולבנון ב-2005 הסתכמו ב-\$6.73 מיליארד לעומת \$10.07 מיליארד בישראל). בהינתן

הפערים בתמי"ג לנפש בין ישראל ושכנותיה, עד כמה משקפת השוואה זו במונחים דולריים ללא כל תיקון לפי שוויון כוח הקניה, הבדלים בעוצמה צבאית?

הוצאות ביטחון במיליארדי דולרים

	2005	2004	2003	
\$10.07	\$9.68	\$10.30	ישראל	
3.79	3.54	2.73	מצרים	
1.45	1.44	1.61	סוריה	
0.96	0.92	0.91	ירדן	
0.53	0.53	0.51	לבנון	
25.40	20.90	18.70	סעודיה	
6.20	5.60	3.61	אירן	

מקור: The International Institute For Strategic Studies, *Military Balance* 2005, 2006

מדי שנה הוצאות ישראל על ביטחון הן בערך פי-שלושה מהוצאותיה של מצרים, אך פער זה אינו משתקף במספרי החיילים, הטנקים, מטוסי הקרב, ומסוקים. חלק אך לא כל ההפער בין ההוצאות למספר הטנקים וכלי טייס כרוך בהבדלים באיכות הנשק. לשני הצדדים מספר דומה של טנקים, אבל חלקם מיושנים ואפילו אינם מצוותים. יותר רלוונטי הוא העובדה שלישאל 1,500 טנקי מרכבה לעומת 755 טנקי M1A1 בסד"כ המצרי. לישראל 238 מטוסי F-16 לעומת 157 לחיל האוויר המצרי, כאשר הדגמים בידי ישראל הם לרוב מתקדמים יותר. בנוסף לישראל עוד 89 מטוסי F-15 שאין למצרים בכלל. יתרון קטן לישראל גם במסוקי תקיפה מדגם אפאצ'י, בסביבות 40 מול 36, כאשר רק לצה"ל הגרסה מתקדמת ביותר. מצד שני, למצרים יתרון גדול במספר החיילים, ויתרון עצום במספר החיילים בשירות פעיל.

עיקר ההבדל בהוצאות הביטחון בין שתי המדינות נובע מההבדל בעלויות השכר. חייל סדיר בצבא המצרי משתכר בעשרה דולר לחודש וגם שכרם של קצינים בכירים עומד על כמה מאות דולר בחודש בלבד. כמובן שאין לצפות שקציני צה"ל ישרתו בתנאים דומים. כמו-כן, אין להתעלם בפער לטובת הצבא המצרי בעלויות אחרות, ממזון לבניה ותחזוקה של בסיסים. לשם השוואה, סעודיה מוציאה פי שנים וחצי מישראל על ביטחונה, אך צבאה חלש מזה של ישראל, וייתכן חלש מזה של מצרים.

קיימת תמימות דעים בישראל ובחוו"ל שבמלחמה עם מצרים תצא ישראל כאשר ידה בעליונה. אך אי-אפשר להסיק מהמספרים בסדר הכוחות הנ"ל שהעדיפות של צה"ל עומד ביחס לפער בהוצאות. קיצוץ של לאורך זמן 30% בתקציב הביטחון של ישראל יביא לשוויון בהוצאות בינה ושכנותיה אך ישאיר את ישראל יותר חלשה מהן. מדינות כמצרים וסוריה עניות מאוד ושם ניתן לבנות צבאות חזקים בזול.

צה"ל לא היה ערוך להתמודד עם חיזבאללה בין השאר כי הוא חייב להקציב משאבים כדי לשמור על הרתעה מול צבאות ערב. לאור הכשלים של צה"ל בשדה הקרב אי אפשר להוציא מכלל אפשרות שסוריה תתפתה ליוזמה צבאית מוגבלת ברמת הגולן. מי שמתנחם בהשוואה דולרית של הוצאות הביטחון בין ישראל וסוריה עלול להיות מופתע שוב מיכולתו של הצבא הסורי לכבוש ולהחזיק בשטח מצומצם ולהמתין להתערבות בינלאומית ולהכרזתה של הפסקת אש.

כוח אדם						
	מסוקי קרב	מטוסי קרב	טנקים	סה"כ	מילואים	סדיר וקבע
ישראל	95	402	3,657	576,300	408,000	168,300
מצרים	115	572	3,855	947,500	479,000	468,500
סוריה	71	632	4,600	661,600	354,000	307,600
ירדן	20	100	1,120	135,500	35,000	100,500
לבנון	2	0	310	72,000	0	72,000
סעודיה	33	291	1,055	199,500	0	199,500
אירן	50	281	1,613	895,000	350,000	545,000

The International Institute For Strategic Studies, *Military Balance* 2006

Cordesman, Anthony H., *The Middle East Balance: Definition, Regional Developments and Trends*, 2005, Center for Strategic and International Studies

מקורות:

הרפורמה במערך הלוגיסטי של צה"ל ובעיית הסוכן

לא כל הצבא נכשל במלחמה. יש לשקול את אבדנם של ארבעה מסוקים של חיל האוויר במהלך המלחמה מול האינטנסיביות של הפעלתם והמשימות הרבות שהוטלו עליהם. הצפייה שלחיל האוויר תהיה היכולת למנוע ירי של טילים קצרי טווח לא הייתה מציאותית מלכתחילה. אם צה"ל נכשל, הוא נכשל על הקרקע. פעם אחר פעם צבא היבשה הוכח כבלתי כשיר להתמודד עם המשימות שהוטלו עליו.

חלק מהכישלונות של צבא היבשה נבעו משגיאות ברמה האסטרטגית של הנהגה פוליטית וצבאית בלתי מנוסה. להן התווספו שגיאות ברמה הטקטית. שגיאות אלו נבעו מתהליך הניווט שעבר הצבא הודות לשהותו הארוך בשטחים ותועדו במשך שנים. אך למרבה הפלא צבא היבשה גם סבל ממחסורים בציוד ותחמושת, ואפילו במים ואוכל. איך קרה שבצבא מודרני, המערך הלוגיסטי לא הצליח להביא ספק את צרכיהם הבסיסיים ביותר של הלוחמים בחזית, וזה בשעה שהכוחות לא התקדמו יותר מכמה קילומטרים מהגבול?

תחום הלוגיסטיקה עבר בשנים האחרונות רפורמה רצינית בצה"ל. בעבר כל גדוד וחטיבה משך אספקה מבסיסים מרכזיים בעורף באמצעות נהגים ומשאיות שרוכזו בפלוגות המפקדה של היחידות עצמן. לסידור זה היו חסרונות רבים. מפקד של יחידה לוחמת אמור להוביל את חייליו בשדה הקרב ולכך הוא מוכשר. הצורך לדאוג לאספקה סדירה ולנהל זנב לוגיסטי גדול גוזלים תשומת לב וזמן וחורגים מתחומי המקצועי.

לכן אולי היה טבעי שחיפש הצבא מודל לאספקה ולוגיסטיקה מוצלח יותר, תוך דגש על המקצועיות הנובעת מהתמחות וניצולם של יתרונות לגודל. הוחלט על הקמתן של יחידות לוגיסטיות מרחביות שתפקידן לספק שירותים ליחידות השדה ובין השאר לשגר את האספקה לאן שצריך.

התמחות ויתרונות לגודל הם לחם חוקם של כלכלנים וריכוז פונקציות הלוגיסטיקה ביחידות עצמאיות היה פועל יוצא מהרצון ליצור צבא יעיל ומקצועי יותר. אך ייתכן שהתעלמו המתכננים בצבא מלקח נוסף שניתן ללמוד מתורת הכלכלה.

אחת הסוגיות בהן מטפלים כלכלנים היא 'בעיית הסוכן'. בעיית הסוכן מתעוררת כאשר אנשים אמורים לפעול לקדם את האינטרסים של ארגון כלשהו אך עלולים לפעול לקידום אינטרסים פרטיים---בין השאר לחסוך במאמציהם. דרך אחת לטפל בבעיה הזאת היא על ידי הגברת הפיקוח, אך לעתים הפיקוח יקר מדי, או בלתי אפשרי בגלל מידע אי-סימטרי. כדי להתגבר על בעיית הסוכן בעולם העסקים נוטות חברות עסקיות לנסח חוזי עבודה שקושרים את שכר עובדיהם לרווחי החברה או מחיר מניותיה.

למפקדה של יחידת שדה היה לעתים קרובות קושי לכפות את רצונו על חיילי המפקדה הכפופים לו. אלה לא היו תמיד בעלי מוטיבציה גבוהה מלכתחילה, והזדהותם עם היחידה בה שירתו ומטרותיה הייתה באופן טבעי פחותה מזו של הלוחמים. הצלחתם של מפקדי שדה היתה תלויה לעתים ביכולתם להשתמש בכריזמה האישית, יחד עם תמריצים, ועונשים כדי לגרום לחיילים אלא לשרת את מטרות היחידה.

ריכוזם של תפקידים לוגיסטיים ביחידות מרחביות החריפה את בעיית הסוכן של מערך הלוגיסטי. האנשים האחראיים לספק את הציוד, התחמושת, המים, והאוכל אינם משתייכים ליחידות השדה ואינם כפופים למפקדיהן או תלויים בהם לשם קבלת הטבות או קידום. לא מפתיע שהיחידות בשדה לא זכו לשירות שהגיע להם.

סיכום

ההשלכות הכלכליות הישירות של מלחמת לבנון השנייה מוגבלות וקצרות טווח. הפגיעה בתוצר תצטמצם לפחות מאחוז אחד בתוצר ולכן קצב הצמיחה של המשק השנה יהיה קצת איטי יותר ממה שהיה צפוי. לצה"ל יידרשו משאבים חדשים לצורך חידוש מלאי הציוד והתחמושת. המלחמה הוכיחה שצה"ל חייב להשקיע יותר באימון כוחות הקרקע ולהצטייד במערכות נשק שמסוגלות להתמודד עם כוחות חי"ר המצוידים בטילי נ"ט החדשים. תידרש ממערכת הביטחון התייעלות ושינוי מסוים בסדרי עדיפות, אך לא יהיה מנוס מהגדלה כלשהי בתקציב הביטחון.

לפי עקרונות מקובלים של מימון ציבורי, מדינה צריכה לממן הוצאותיה מאירוע חד-פעמי כמלחמה על ידי הגדלה זמנית בגרעון. הבעיה היא שלישראל יחס חוב לתוצר של 95% הוא בין הגבוהים בעולם וגירעונותיה, גם בימים כתיקונם גבוהים מאוד.² לכן לא תהיה דרך להתחמק מקיצוצים בחלקים אחרים בתקציב או הכבדה בנטל המסים.

² בישראל רק תשלומי הריבית הריאליים כלולים בסעיף ההוצאות בתקציב. כאשר מחשיבים את תשלומי ההצמדה כפי שמקובל בשאר העולם גרעון של 2.7% מהתוצר בשנת 2005 היה בעצם 4.7%