

הוצאות הביטחון והאתגרים החברתיים בישראל

שמואל אבן

המחאה החברתית מצד אחד ואתגרי הביטחון מהצד האחר העצימו את הדיון בישראל על סדר העדיפות הלאומי בין הוצאות לרווחה חברתית ובין הוצאות לביטחון. המצדדים בהעסקת משאבים מביטחון לרווחה קובעים כי "בנקודת הזמן בה אנו מצויים, הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה"¹. לעומתם ניצבים אלה הגורסים שתקציב הביטחון נמוך בשיעור ניכר מהצורך².

מחלוקת זו מעוררת שאלות כגון: כיצד מתבטא סדר העדיפות הלאומי בהקצאת המשאבים בין הסקטור הביטחוני ובין הסקטור האזרחי? כיצד הוא נקבע? ומהו מרחב התמרון של העתקת משאבים מהסקטור הביטחוני אל הסקטור האזרחי?

מאמר זה מציג ניתוח של סדר העדיפויות הלאומי הנגלה (בפועל) של חלוקת המשאבים הלאומיים בין הסקטור הביטחוני לסקטור האזרחי (הציבורי והפרטי), וזאת על פי מושגי ונתוני החשבונאות הלאומית המפורסמים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). על פי הנתונים, הסקטור האזרחי ניזון כיום מכ-94 אחוזים מהמשאבים ("המקורות הכלכליים") של המשק, בעוד שלביטחון מוקצים שישה אחוזים בקירוב ("נטל הביטחון"). הגם שמדובר בנתון גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות, נטל הביטחון כיום נמוך כפי שלא היה בישראל מאז קום המדינה. מצב זה, שהוא חלק ממגמה ארוכת טווח של הגדלת חלקה של הצריכה האזרחית והקטנת חלקה של הצריכה הביטחונית, משקף שינוי מהותי בסדר העדיפויות הלאומי הנגלה. הדרך שבה מתקיים הדיון ברמה הלאומית בסדר עדיפות זה נראה כ"משיכת חבל" בין נציגי האוצר, המבקשים לקצץ בתקציב הביטחון, ובין נציגי מערכת הביטחון המבקשים להגדילו. למשל, בדיון שהתקיים בממשלה באוגוסט 2012 על תקציב הביטחון לשנת 2013, הפער בין הצדדים עמד על 11.5 מיליארד שקלים, והממשלה

נמנעה מלהכריע. התנהלות זו ממחישה את ההכרח בעבודת מטה אינטגרטיבית לפני הצגת תקציב המדינה לדיון ואישור בממשלה.

הדיון הסוער בתקציב הביטחון, החוזר על עצמו בעקביות מדי שנה, מסיט לעיתים את תשומת הלב מעניינים כבדים אחרים הנוגעים ליעילות הכלכלית של ניצול המשאבים הלאומיים בסקטור האזרחי הגדול, כמו שיפור יעילות ההוצאה בתחומי החינוך והבריאות, פיתוח מרכזים עירוניים חדשים בישראל שיביאו להורדת מחירי הדיוור, השקעה במנועי צמיחה לעתיד ועוד. מובן כי כל אלה לא אמורים לבוא במקום פיקוח הדוק על הוצאות הביטחון שיבחן את יעילות ההוצאה, את מידת התרומה של ההוצאות והתפוקות הביטחוניות השונות לסך הביטחון ואת המחיר האלטרנטיבי של הוצאות הביטחון במונחים של צרכים חברתיים וסיכונים כלכליים.

סל השימושים הלאומי

על פי נתוני החשבונאות הלאומית שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סל השימושים (כ-875 מיליארד שקלים בשנת 2011) כולל שלושה שימושים: צריכה ציבורית, צריכה פרטית והשקעות. אלה שווים לסך המקורות הכלכליים ("המשאבים") העומדים לרשות המשק.³

ההוצאה לצריכה ציבורית כוללת את צריכת המגזר הממשלתי: הממשלה, המוסד לביטוח לאומי, הרשויות המקומיות, המוסדות הלאומיים וכן מוסדות ללא כוונת רווח שהגופים שנמנו לעיל מממנים את עיקר הוצאותיהם. הצריכה הציבורית ניתנת לחלוקה לשני סוגים עיקריים: א. צריכה אינדיבידואלית המסופקת על ידי המגזר הממשלתי – הוצאות המיועדות למתן שירותים שאותם צורך כל פרט בחברה בנפרד ובאופן אישי, כגון שירותי חינוך, בריאות ותרבות; ב. צריכה קולקטיבית של הממשלה – הוצאות לצריכה ביטחונית, סדר ציבורי, מנהל, מחקר ופיתוח ואיכות הסביבה, כלומר מוצרים ציבוריים המשרתים את כלל תושבי המדינה באופן קולקטיבי. לשם המחשה, בשנת 2011 עמדה הצריכה הציבורית על 207.7 מיליארד שקלים, מהם 106.6 מיליארד שקלים צריכה אינדיבידואלית ו-101.1 מיליארד שקלים צריכה קולקטיבית. ההבדל בין שני סוגי ההוצאה הוא שלגבי צריכה אינדיבידואלית, כמו שירותי חינוך ובריאות, יכולה הממשלה להחליט באיזה היקף לספקם על ידי המערכת הציבורית: ברמה גבוהה המחייבת גביית מס עמוקה ("מדינת רווחה"), או ברמה בסיסית ולאפשר לאוכלוסייה לרכוש שירותים משופרים במסגרת הצריכה הפרטית, למשל, לרכוש שירותי בריאות וחינוך משלימים בשוק החופשי (גישה קפיטליסטית). לעומת זאת,

לגבי צריכה קולקטיבית, ובעיקר צריכה ביטחונית, חלופה מסוג זה בלתי אפשרית, שכן הממשלה היא היחידה שיכולה ומורשה להקים צבא על פי החוק.⁴

הוצאה לצריכה פרטית מוגדרת כסך ההוצאות של משקי הבית על שירותים ומוצרים סופיים, למעט בנייה למגורים. בשנת 2011 הסתכמה הצריכה הפרטית ב-506.5 מיליארד שקלים.

השקעה היא הוצאה ציבורית אזרחית ופרטית על תשתיות ואמצעי ייצור,⁵ שנועדה לאפשר את גידול התוצר בעתיד. בשנת 2011 הסתכמה ההשקעה במשק הישראלי ב-161.4 מיליארד שקלים. ההשקעות של הסקטור הביטחוני כלולות בצריכה הביטחונית.

חלוקת המשאבים בין צריכה ביטחונית, צריכה אזרחית והשקעות

ארגון אחר של סל השימושים, על פי נתוני החשבונאות הלאומית, מבחין בין צריכה אזרחית, צריכה ביטחונית והשקעות לעתיד, שגם הן שוות כמובן לסך המקורות הכלכליים העומדים לרשות המשק.

ההוצאה לצריכה ביטחונית היא חלק מהצריכה הציבורית ומשקפת את סך ההוצאות הישירות של המדינה לביטחון.⁶ בהוצאה לצריכה ביטחונית קיימת הבחנה בין צריכה ביטחונית מקומית (בשקלים) ובין ייבוא ביטחוני הממומן כמעט כולו בכספי הסיוע האמריקאי, ועל כן אינו מהווה נטל על המשק הישראלי. קיים קשר ישיר בין גידול הצריכה הביטחונית לבין גידול באיומים הביטחוניים החיצוניים (צבאות זרים, ארגונים מחתרתיים וכד'), אך הצריכה הביטחונית נוטה לגדול גם עם הגידול במקורות הכלכליים. זיקה זו מופיעה גם במתווה דוח וועדת ברודט משנת 2007, שקבע שהצריכה הביטחונית תגדל ב-1.3 אחוזים בשנה, בהנחה שהצמיחה במשק תהיה כ-4 אחוזים בשנה.

ההוצאה לצריכה ביטחונית בשנת 2011 עמדה על 53.7 מיליארד שקלים, שהם כ-26 אחוזים מהצריכה הציבורית וכ-6.5 אחוזים מהתוצר (832.8 מיליארד שקלים ב-2011). הצריכה הביטחונית המקומית (ללא רכש הממומן מכספי הסיוע האמריקאי) עמדה על 45.3 מיליארד שקלים, שהם כ-22 אחוזים מהצריכה הציבורית וכ-5.4 אחוזים מהתוצר.

ההוצאה לצריכה האזרחית היא סך הצריכה הפרטית והצריכה הציבורית האזרחית. ככלל, ירידה ריאליטת בצריכה האזרחית לנפש גוררת ירידה ברמת החיים ועלייה בסיכונים ליציבות הפנימית. תופעה זו מלווה בירידה בהכנסה הריאלית, בעלייה באבטלה, בעלייה במיסוי, בעלויות מחירים, בירידה ברמת השירותים ועוד, או נובעת מהן. לחילופין, ככל שהצריכה האזרחית לנפש עולה ריאליטת, כך אמורה לעלות רמת החיים ועמה שביעות רצון האוכלוסייה מההנהגה ומהיציבות הפנימית. ואולם, קשר

זה אינו מתקיים בהכרח, שכן העלייה בפערי ההכנסה בין שכבות האוכלוסייה, כמו גם עלייה בפערי הציפיות לרווחה, עלולות לגרום להתמרמרות ציבורית גם כאשר הצריכה האזרחית גדלה בסך הכל.

הצריכה האזרחית בישראל בשנת 2011 עמדה על 660.7 מיליארד שקלים, מהם 506.5 מיליארד שקלים צריכה פרטית ו-154.2 מיליארד שקלים צריכה ציבורית אזרחית. המדינה יכולה לשנות את תמהיל הצריכה האזרחית, למשל על ידי הגדלת צריכה ציבורית אזרחית על חשבון צריכה פרטית אזרחית (באמצעות הגדלת מיסוי והגדלת סעיפי התקציב האזרחיים), או לשנות את התפלגות הצריכה הפרטית בין שכבות האוכלוסייה (למשל, באמצעות צמצום מס גרסיבי והעלאת מס פרוגרסיבי), וזאת גם מבלי לשנות את ההוצאות בתקציב המדינה. כלומר, ישנם מסלולים רחבים לשיפור הרווחה בישראל שאינם מחייבים קיצוץ בתקציב הביטחון.

השוואת סעיפי הצריכה האזרחית לסעיפי הצריכה הביטחונית הלאומית בשנת 2011 מראה שהצריכה הלאומית לחינוך הסתכמה ב-73.4 מיליארד שקלים (8.4 אחוזים מהתוצר)⁷ והצריכה הלאומית לבריאות הסתכמה ב-67.4 מיליארד שקלים (7.7 אחוזים מהתוצר).⁸ הוצאות אלו גדולות מהצריכה הלאומית הביטחונית ונדרשת בהן התייעלות לא פחותה מאשר בסקטור הביטחוני.

ניתוח השימושים הלאומיים מציג, לפיכך, בצורה ברורה את סדר העדיפויות הלאומי יותר משעושה זאת תקציב המדינה, שאינו כולל הוצאות רבות שהממשלה לא לוקחת על עצמה באופן מלא אלא משיתה על האזרח בדרכים אחרות, ועל כן הן כלולות בצריכה הפרטית.

האתגר של הממשלה הוא לחלק באופן אופטימאלי את סך המקורות הכלכליים במדינה (875 מיליארד שקלים ב-2011) בין הצריכה האזרחית, הצריכה הביטחונית וההשקעות, כדי להביא למקסימום את התועלת למדינה בטווח הארוך. כיוון ששימושים אלה נותנים למדינה תועלות שונות בתקופות זמן שונות, חלוקה אופטימאלית אמורה לתת פתרון סימולטני לשתי דילמות:

1. הדילמה האחת – כיצד לחלק את סך המקורות הכלכליים בין הצרכים השוטפים בהווה ובין הצרכים העתידיים של המדינה. כלומר, כיצד לחלק את סך המקורות הכלכליים בין הצריכה השוטפת (הצריכה האזרחית והצריכה הביטחונית) ובין ההשקעות (הצריכה העתידית). ההכרעה בדילמה זו עשויה ללמד על תפישת העתיד של המדינה. ככל שהיא מכוונת עתיד, כך היא תפעל להגדלת ההשקעות, וככל שהיא נטועה בבעיות השעה – ביטחוניות או חברתיות – כך היא תגדיל את חלקה של הצריכה השוטפת על חשבון ההשקעות.

2. הדילמה השנייה – כיצד לחלק את המשאבים המוקצים לצריכה שוטפת בין הצריכה הביטחונית ובין הצריכה האזרחית, כדי להביא לאיזון בין צרכי הביטחון המופנים כלפי הסיכונים מחוץ ובין הצרכים החברתיים-כלכליים המופנים כלפי פנים ונוגעים ליציבות החברה והמשק. בהמשך נראה כיצד "פתרו" ממשלות ישראל דילמות אלו, כלומר כיצד חולקו במהלך השנים המקורות הכלכליים הלאומיים בין השימושים במשק.

השינוי בסדר העדיפויות הלאומי – היבט כמותי

לוח 1 מתאר את החלוקה בין שלושת השימושים במשק: צריכה אזרחית (ציבורית ופרטית), צריכה ביטחונית והשקעות בשנים 1995-2011. מתאור זה ניתן ללמוד על סדר העדיפויות הלאומי הנגלה והאופן שבו השתנה על פני השנים. מלוח 1 ניתן לראות, כי מאז אמצע שנות התשעים של המאה העשרים חלה עלייה רצופה בחלקה של הצריכה האזרחית (הציבורית והפרטית) בסך הצריכה הלאומית, לעומת ירידה מתמשכת בחלקה של הצריכה הביטחונית. בסך הכל, בשנים 1995-2011 ירד חלקה של הצריכה הביטחונית מ-7.9 אחוזים מהמקורות הכלכליים בשנת 1995 לכ-6.1 אחוזים בשנת 2011, בעוד שחלקה של הצריכה האזרחית גדל מ-69.1 אחוזים בשנת 1995 ל-75.5 אחוזים בשנת 2011. היסט זה אינו נובע מגידול האוכלוסייה בלבד, שכן במקביל חלה עלייה ניכרת בצריכה האזרחית הריאלית לנפש (כמפורט בלוח 2). כלומר, בצריכה השוטפת ניתנה מזה שנים רבות עדיפות ברורה לצריכה האזרחית, קרי לרמת החיים.

הגידול בחלקה היחסי של הצריכה האזרחית היה גם על חשבון ירידה בחלק המוקצה להשקעות האזרחיות במשק – מכ-23.1 אחוזים בשנת 1995 ל-18.4 אחוזים בשנת 2011. כלומר, ניתנה העדפה לצרכי ההווה על פני העתיד. ניתן להעריך כי בין הסיבות למגמה זו העלייה ברמת אי-הוודאות במדינה, שגורמת להעדפת צריכה שוטפת על פני השקעה, ואולי גם קושי לעמוד בלחצים פוליטיים. הדבר בולט כאשר משווים את חלקן של ההשקעות בסל השימושים בשנות התשעים – תקופת התהליך המדיני – לחלקן בשנות האלפיים (תקופת האינתיפאדה השנייה, מלחמת לבנון השנייה והמשבר הכלכלי העולמי ב-2008).

הניתוח הכמותי מצביע על שינוי נגלה בסדר העדיפויות הלאומי מאז אמצע שנות התשעים: יותר משאבים לרווחה ופחות לביטחון ולהשקעה בעתיד. קשה לומר אם מגמות אלו היו אופטימאליות בראייה לאומית ארוכת טווח, אך ניתן לומר שאין הן

לוח 1: החלוקה בין השימושים במשק (באחוזים מסך המקורות הכלכליים)

שנה	השקעות	צריכה אזרחית	צריכה ביטחונית	אירועים בולטים
1995	23.1	69.1	7.9	הסכם אוסלו ב'
1996	22.8	69.1	8.1	עליית ממשלת נתניהו, אירועי מנהרת הכותל
1997	22.2	69.6	8.1	
1998	20.9	70.9	8.1	
1999	21.2	70.8	8.1	עליית ממשלת ברק
2000	20.5	71.8	7.8	יציאה מלבנון, פרוץ האינתיפאדה השנייה
2001	19.5	72.7	7.9	פיגועי 11 בספטמבר 2001, פרוץ משבר כלכלי בעולם, עליית ממשלת שרון
2002	17.7	73.5	8.9	מבצע "חומת מגן"
2003	17.2	74.3	8.5	
2004	17.4	74.8	7.8	סיום האינתיפאדה השנייה
2005	18.8	73.6	7.6	ההתנתקות מרצועת עזה
2006	19.1	73.3	7.7	עליית ממשלת אולמרט, מלחמת לבנון השנייה
2007	19.9	73.1	7.1	
2008	18.5	74.7	6.8	משבר כלכלי פורץ בעולם
2009	17.1	76.3	6.5	מבצע "עופרת יצוקה", עליית ממשלת נתניהו
2010	16.3	77.3	6.4	
2011	18.4	75.5	6.1	

המקור: עיבוד לנתוני למ"ס (בשקלים שוטפים), אוגוסט 2012.

תוצר של עבודת מטה לאומית מעמיקה, אלא בעיקר פועל יוצא של החלטות אד-הוק נוכח נסיבות משתנות ולחצים פוליטיים. יש לציין כי נמצא קשר בין החמרה ממושכת במצב הביטחוני לבין עלייה בנטל הביטחון, כגון בשנת 2002 (נעיצומה של האינתיפאדה השנייה). עם זאת, לא נמצא קשר בין המגמה של ירידה בנטל הביטחון לבין מפלגת השלטון (עבודה, קדימה, ליכוד). כלומר, קשה למצוא הבחנה פוליטית ביחס להוצאות הביטחון.

על פי הנתונים בלוח 1, היחס בין הצריכה הביטחונית ובין הצריכה האזרחית הולך וקטן. בשנת 2011 הוא הגיע לכ-1:12, כאשר היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית

ללא סיוע אמריקאי, (45.3 מיליארד שקלים), ובין הצריכה האזרחית (660.7 מיליארד שקלים) עמד על 1:15 בקירוב. המשמעות של יחס זה היא שכדי להעלות את המשאבים המופנים לרמת החיים באחוז אחד בלבד (6.6 מיליארד שקלים) נדרש לקצץ 15 אחוזים בקירוב מהצריכה הביטחונית המקומית בשקלים (6.6 מיליארד שקלים מ-45.3 מיליארד שקלים). כלומר, שיפור מינורי ברמת החיים (ברווחה) יחייב קיצוץ משמעותי בביטחון. יש לציין כי היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית ובין כלל ההוצאות של הסקטור האזרחי (צריכה אזרחית והשקעות אזרחיות) עומד על 1:19 בקירוב.

לוח 2 מראה את ירידת נטל הביטחון במונחים של צריכה לנפש. מאז 1995 ירדה הצריכה הביטחונית לנפש בכ-8 אחוזים ואילו הצריכה האזרחית לנפש עלתה ב-46 אחוזים (במונחים ריאליים).

לוח 2: מגמות בצריכה האזרחית לנפש אל מול הצריכה הביטחונית לנפש (1995–2011) (אלפי שקלים; במחירים קבועים – 2005)

שנה	צריכה פרטית לנפש	צריכה ציבורית אזרחית לנפש	סך צריכה אזרחית לנפש	סך צריכה ביטחונית לנפש
1995	41.0	9.9	50.9	6.85
1996	42.2	11.5	53.7	7.14
1997	42.5	12.5	55.0	7.04
1998	43.8	13.3	57.0	7.03
1999	44.3	14.0	58.3	7.01
2000	47.0	14.6	61.5	6.90
2001	47.5	15.3	62.8	7.03
2002	46.9	15.8	62.7	7.69
2003	46.0	15.3	61.3	7.09
2004	47.5	15.4	63.0	6.54
2005	48.2	15.7	63.8	6.54
2006	49.3	16.2	65.5	6.83
2007	51.4	16.7	68.1	6.73
2008	51.9	17.4	69.3	6.63
2009	51.8	18.0	69.8	6.32
2010	53.5	18.8	72.3	6.23
2011	54.5	19.9	74.3	6.32

המקור: נתוני למ"ס, אוגוסט 2012.

לאור האמור לעיל, נראה כי בניגוד לשנות השבעים ותחילת שנות השמונים (אז עמד נטל הביטחון על 20-30 אחוזים מהתוצר), כיום אין לראות בתקציב הביטחון מקור משמעותי למשאבים לשינוי העמוק הדרוש בתחום הכלכלי-חברתי. כלומר, לא מקיצוץ בתקציב הביטחון תבוא הרווחה לחברה בישראל. יחד עם זאת, מחסור קריטי במשאבים לצרכים ביטחוניים עלול להגביר את רמת הסיכון הביטחוני לאוכלוסייה בישראל ולמשק. מכאן ש"הכסף הגדול" לשינוי חברתי בישראל מצוי בסקטור האזרחי, ובו מתחייב בדק בית עמוק, לא פחות ואולי אף יותר מאשר בסקטור הביטחוני. אף על פי כן, ההוצאה לצריכה ביטחונית מקומית היא עדיין מרכיב גדול (כ-22 אחוזים) מהצריכה הציבורית בישראל, ועל כן חשוב לבחון גם אותה ב"זכוכית מגדלת".

היבט איכותני

המשבר הכלכלי הפוקד את העולם המערבי מאז 2008 הביא עמו תהיות לגבי אופי הסדר הכלכלי-חברתי שאותו ראוי למדינות דמוקרטיות להנהיג על הרצף שבין קפיטליזם דורסני לסוציאליזם נאיבי. מצד אחד, המשבר בארצות הברית המחיש את תוצאותיה המרות של הגישה הקפיטליסטית. מצד שני, המשבר הכלכלי באירופה, שמתבטא בקושי לפרוע חובות ובאבטלה כבדה במדינות כמו יוון, ספרד ואיטליה, המחיש את הכישלון של מדינות לנהל את משקיהן ללא הקפדה על קריטריונים כלכליים נוקשים. המציאות הכלכלית הגלובלית של השנים האחרונות מגבירה את המבוכה: האם הגישה הקפיטליסטית היא ההולמת את כיבוד חירותו של הפרט לשלוט ברכושו, בשעות עבודתו ובהונו ולממש את כישוריו עד תום לטובת האינטרסים שלו, או שמדובר בגישה התופשת את העולם במונחים תכליתיים של רווח והפסד פיננסי, מגבירה את אי-השוויון החברתי ועלולה לרוקן את המדינה מתפקידיה החברתיים. לחילופין, האם הגישה הסוציאליסטית היא המתאימה, משום שהיא תומכת בשוויון חברתי ודואגת לחלשים ולחסרי מזל, או שמדובר בשיטה הפוגעת בזכויות ובמוטיבציות של המוכשרים והחרוצים בחברה ומעודדת בטלה, שכן התועלת מעבודה פוחתת ככל שעולים המיסים ומתרחבים שירותי הרווחה וההעברות החד-צדדיות מהממשלה לשכבות החלשות. הגישות השונות במערב בתחום הכלכלי-חברתי אינן שונות מהותית ביחסן אל הוצאות הביטחון כנטל כלכלי על המשק, המתחייב מצרכי הביטחון ומדיניות החוץ של מדינות שונות. לפיכך, במשק יעיל קיצוץ בהוצאות הביטחון אמור לשפר בהכרח את מצב הסקטור האזרחי, כפי שמראה עקומת התמורה, בין אם משאבים אלה יופנו לרווחת הכלל או יוקצו בעיקר לקידום הסקטור הפרטי. ברם, במקרה הישראלי

לפחות, קיימים קשרים הדוקים בין הסקטור הביטחוני לסקטור האזרחי, המפחיתים מהתועלת הכלכלית והחברתית שעשויה לנבוע מקיצוץ עמוק בהוצאות הביטחון. בנוסף, ניצבים בפני ישראל איומים ביטחוניים גדולים יחסית למדינות אחרות, כך שקיצוץ ניכר בהוצאות הביטחון שלה עלול להיות החלטה הרת גורל. שני אלה מקשים מאוד להסיק מסקנות השוואתיות לגבי נטל הביטחון הגבוה בישראל בייחס למדינות אחרות ושאלת הפחתתו.

במצבה הביטחוני של ישראל, הוצאות ביטחון עשויות להיות גם בעלות תשואה כלכלית גבוהה, כיוון שהן מונעות נזקים כלכליים ועלויות אי-ביטחון, שהן הוצאות או הפסדים שנגרמים למשק כתוצאה מאי-ביטחון, או נזקים ביטחוניים שניתן היה למונעם או לצמצמם באמצעות חיזוק המערכת הביטחונית. דוגמאות: א. ההשקעה הגדולה בפיתוח מערכת "כיפת ברזל" לירוט טילים הפחיתה מאוד פגיעות בנפש וברכוש, אפשרה למשק לתפקד תחת אש בתקופת מבצע "עמוד ענן" (נובמבר 2012) וכנראה אף חסכה, לעת עתה, את צורך במבצע יבשתי מסוכן ויקר. בנוסף עשויה המערכת להוות נכס כלכלי ומדיני כייצוא ביטחוני.⁹ ב. ההוצאה על גדר הביטחון בגבול עם מצרים "בטלה בשישים" מול התועלת למשק שבמניעת חדירת מסתננים לישראל. ג. מבצע "חומת מגן" (מרס-מאי 2002), שהוביל להפסקת האינתיפאדה השנייה וטרור המתאבדים, השיב את השגרה והצמיחה למשק הישראלי.

בנוסף, להוצאות הביטחון ישנן תועלות כלכליות עקיפות: בצד התרומה לביטחון, יש לצה"ל תפוקות עקיפות התורמות למשק ולחברה. עם אלו ניתן למנות: מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים למשק (במיוחד בענפי הטכנולוגיה והתקשורת); תרומה לפיתוח הטכנולוגי; תרומה לתעשיות הביטחוניות ועוד. מבחינות רבות, צה"ל הוא בית ספר ומרכז הכשרה בעל ערך רב למשק האזרחי.

ברובד החברתי ניתן למצוא יחסי גומלין הדוקים בין הצבא לחברה בישראל בתחומי אינטגרציה חברתית ותמיכה בפריפריה. צה"ל משמש תשתית לאינטגרציה ומובילות חברתית ולמתן שוויון הזדמנויות למעמד הביניים ולמעמד הנמוך. הוא מאפשר לאוכלוסייה מכל קצות הארץ לרכוש ידע מקצועי, הרגלי עבודה, תכונות של מנהיגות ומצוינות וכדומה. לממשיכים בשירות קבע מאפשר הצבא מסלול קידום עם אופק ארוך, שכר גבוה יחסית ועוד. בכך הוא פורץ חסמים חברתיים הנובעים מריחוק הפריפריה מהמרכז, כמו גם חסמי כניסה של השכלה פורמאלית בראשית הדרך. באשר לתועלת לפריפריה, כוחות צה"ל ערוכים בעיקר באזורי פריפריה ומספקים תעסוקה לאנשי צבא קבע, לעובדים ולקבלנים ממעמד הביניים. בנוסף, יישובי הפריפריה הסמוכים לגבול חשופים לסיכונים ביטחוניים יותר מאשר מרכז הארץ, ועל כן יכולתם

לנהל חיי חברה ומשק תקינים ולהתפתח תלויים יותר מיישובים אחרים ביכולותיו ובמשאביו של צה"ל. מכאן שקיצוץ בהוצאות הביטחון עלול לפגוע בהם במיוחד מבחינה ביטחונית, כלכלית וחברתית.

מהאמור לעיל עולה שהחלטה על העתקת משאבים מהביטחון לצרכים חברתיים ראוי שתביא בחשבון גם את הפגיעה החברתית-כלכלית הנובעת מהקיצוץ בהוצאות הביטחון; כלומר, יש להביא בחשבון את ה"דלתא" של המהלך ולא רק את תרומת המשאבים שנגרעו מהביטחון לטובת הסקטור האזרחי.

השיח החסר בעניין תקציב הביטחון

בעקבות המחאה החברתית בישראל בשנת 2011, הקים ראש הממשלה את "הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי" בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (לשעבר ראש המועצה הלאומית לכלכלה), שעם חבריה נמנו בכירים בתחום הכלכלי והחברתי בישראל. הוועדה המליצה להקצות תקציבים בסך של 30 מיליארד שקלים על פני החומש הקרוב לשימושים אזרחיים, ובראשם חינוך ורווחה, וזאת בעיקר על חשבון קיצוץ בתקציב הביטחון.¹⁰ כן הציע הוועדה, כי כבר בשנת התקציב 2012 יוקצו יותר מ-4 מיליארד שקלים למטרות אלו וכי תקציב הביטחון יהיה המקור ל-2.5 מיליארד שקלים מתוכם. במסמך הכולל את עיקרי דוח הוועדה, הנקרא "לקראת עיצובה של חברה ישראלית צודקת יותר", מוסבר הצורך בהיסט משאבים מביטחון לרווחה: "במקרה שלנו, המשמעות המרכזית של שינוי בסדרי עדיפויות היא הקטנה משמעותית בתקציב הביטחון, על מנת לאפשר גידול מקביל של התקציבים החברתיים. הדבר כלל לא פשוט וכרוך בלקיחת סיכונים משמעותיים וניהולם המושכל על ידי הדרג המדיני. אבל בנקודת הזמן בה אנו מצויים, הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה".

שינוי נוסף שאותו הציעה הוועדה היה רה-ארגון למעשה בצריכה האזרחית, בעיקר הפרטית, באמצעות ביטול המתווה להורדת מס ההכנסה והעלאת מיסים אחרים (כ-6 מיליארד שקלים בשנת 2012), ובמקביל הורדת המסים העקיפים ומתן נקודות זיכוי (שיגיעו אף הן לכ-6 מיליארד שקלים). הוועדה ציפתה כי מהלכים אלה יאפשרו "הורדות מחירים והקלה ביוקר המחיה, זמינות גוברת של שירותים ציבוריים, הקלה ניכרת בתשלומים על חינוך, גידול בהכנסה נטו בגין נקודות זיכוי נוספות, ועוד". מספר המלצות מדוח ועדת טרכטנברג אמנם יושמו, אולם הוצאות הביטחון בשנת 2012 לא פחתו ואף עלו, וזאת למרות הגידול העצום בגירעון בקופת המדינה בשל

הירידה בגביית מיסים, שאותו לא צפו, שיחייב קיצוץ עמוק בתקציבי משרדי הממשלה האחרים. ההנחה או המסקנה של הוועדה, כאילו האיום על היציבות החברתית גדול מהאיום הביטחוני, לא התקבלה, אפוא, על ידי הממשלה.

כיצד ניתן להסביר זאת? ועדת טרכטנברג, שעליה נמנו מומחים בולטים מהתחום הכלכלי-חברתי בלבד, הציעה לממשלת ישראל לבצע קיצוץ ניכר בתקציב הביטחון אך לא סיפקה לה הסבר לגבי משמעות הקיצוץ במונחים של עלייה בנטילת סיכונים ביטחוניים. כלומר, אילו סיכונים ביטחוניים על ממשלת ישראל ליטול לשם העתקת המשאבים לסקטור האזרחי, לצורך ביצוע המלצותיה בתחום זה. כזכור, תוספת של אחוז אחד לטובת צריכה אזרחית מחייבת קיצוץ של 15 אחוזים מהצריכה הביטחונית. מאותה סיבה קשה לממשלה לקבל את המלצות משרד האוצר לקצץ בהוצאות הביטחון. המסקנה מהאמור לעיל היא שמוטב שמשרדים ממשלתיים אזרחיים, כמו גם ועדות העוסקות ברווחה חברתית, לא יצביעו על הצורך בהעתקת משאבים מתקציב הביטחון בלא להציג את הסיכון הביטחוני הנובע מצמצומם, אלא יציעו שינוי בסדר העדיפויות בתוך הסקטור האזרחי עצמו, הניזון ממילא מכ-94 אחוזים ממשאבי המשק.

הדיון על תקציב הביטחון בממשלה

ב-15 באוגוסט 2012 התקיים בממשלה דיון על תקציב הביטחון לשנת 2013. בפתח הדיון הבהיר ראש הממשלה כי "הממשלה תידרש להחליט לא רק כמה כסף יושקע בביטחון, אלא גם במה להשקיע את הכסף בתוך מערכת הביטחון". האוצר ומערכת הביטחון הציגו, כצפוי, עמדות מנוגדות: האוצר דרש כי תקציב הביטחון לשנת 2013 יקוצץ ויעמוד על 50.5 מיליארד שקלים ברוטו (לעומת תקציב מקורי של כ-55.8 מיליארד שקלים ברוטו ב-2012), ואילו משרד הביטחון דרש 62 מיליארד שקלים ברוטו (לעומת תקציב עדכני של כ-58 מיליארד שקלים בשנת 2012). הממשלה לא הכריעה בשאלה זו.

תמונת הדיון בממשלה על תקציב הביטחון עשויה אמנם ללמד על שיפור מסוים באיכות הדיון על תקציב זה (נכונות לדון גם בתכנון ולא רק בגודלו),¹¹ אולם היא מראה שגם כיום לא מתקיים שיח רציני בדרג המקצועי בדבר גודלו והרכבו של תקציב הביטחון טרם הצגתו לממשלה. המצב כיום הוא שכלכלני האוצר, הדורשים קיצוץ עמוק בתקציב הביטחון, אינם נושאים באחריות לביטחון המדינה ואינם המומחים לניתוח האיומים הביטחוניים ודרכי הפעולה הנדרשות מולם. לעומתם, אנשי משרד הביטחון קובעים את גודל התקציב בלא שהם אחראים לצרכים החברתיים וליציבות

המשק. מכאן, שבשני המקרים הוצגו בפני הממשלה הערכות חד-צדדיות ולא הערכה משוקללת ואינטגרטיבית הנחוצה לקבלת החלטות. בהינתן עמדות סותרות וחד-צדדיות אלו, אין תמה שהשרים לא יוכלו להכריע בדילמה שהוצגה בפניהם ולגשר על פערים כה גדולים. המסקנה המתבקשת היא שלממשלת ישראל דרושות הערכות מקצועיות מבוססות הסתכלות כוללת של צרכי הביטחון והצרכים החברתיים, שיעמידו את הסיכונים החברתיים-כלכליים אל מול הסיכונים הביטחוניים, כמו גם את התרומה של מתן עדיפות במשאבים לצד אחד על פני האחר.

כדי ליצור עבודת מטה כזו עבור מקבלי ההחלטות, מוצע לקיים שיח בין-משרדי פורמאלי, למשל במסגרת המטה לביטחון לאומי ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה, נציגי מערכת הביטחון, בנק ישראל, המשרדים הרלוונטיים ויועצים. השימוש בשיח בין-משרדי כחלק אינטגרלי מעבודת המטה עדיף על הקמת ועדות אד-הוק, טובות ככל שיהיו, שיפתחו ידע שלא ייעשה בו שימוש לאורך זמן. שיח בין-משרדי עשוי למסד דרך חשיבה ותרבות הארגונית ולחייב בכירים במשרדי הממשלה ליטול אחריות לעצותיהם. התוצר של שיח זה יהיה שרטוט של מספר תרחישים של תקציבי ביטחון וחברה. כל אחד מהתרחישים יבהיר איזו רמת ביטחון תושג (במונחים של יכולות ביטחוניות), מהו המחיר החברתי האלטרנטיבי של התרחיש ואילו סיכונים ביטחוניים אינו מכסה. באופן זה יוכלו חברי הממשלה להחליט על סדר העדיפויות הלאומי בהקשר הביטחוני ועל נטילת סיכונים באופן מחושב.

יעילות ההוצאה הביטחונית

חובת ההתייעלות חלה על מערכת הביטחון בכל עת, כלומר עליה לספק את מרב הביטחון בתקציב נתון, כמו שמשרד החינוך מחויב לספק חינוך מרבי בתקציבו. לצורך זה, על מערכת הביטחון להציג יעדים להתייעלות ולגלות שקיפות מרבית כלפי האוצר והמטה לביטחון לאומי. עם זאת, מוטב להפריד בין השיח על היקף ההוצאה הדרושה לביטחון, המבוסס על תמחיר היכולות והפעולות הדרושות להתמודדות עם האיומים הביטחוניים, ובין הדרישה ממערכת הביטחון להתייעל. התניית העברתם של משאבים למערכת הביטחון בהוכחת התייעלות עלולה לסכן את מוכנות צה"ל ואף להביא לאסון (כעולה מדוח מבקר המדינה על אסון הכרמל).

סיכום

הניתוח הכמותי של הקצאת המשאבים הלאומיים מצביע על כך ששינוי בסדר העדיפויות הלאומי – הגדלת חלקה של הצריכה האזרחית והקטנת חלקה של הצריכה הביטחונית – מתקיים למעשה באופן מתמשך, לפחות מאמצע שנות התשעים ואף קודם לכן. הניתוח האיכותני מראה שלצריכה הביטחונית בישראל תרומה כלכלית וחברתית משמעותית, בנוסף לתפוקות הביטחונית. שני הניתוחים מראים שקיצוץ עמוק בתקציב הביטחון כיום לא יביא לשינוי מהותי ברמת החיים בישראל, אבל כנראה שיביא לפגיעה מהותית בביטחון.

מהאמור לעיל עולה ששיפור רמת החיים בישראל מחייב קודם כל לבצע שינויים עמוקים בצריכה האזרחית וההשקעות של הסקטור האזרחי, המהוות כ-94 אחוזים מהשימושים במדינה. אמנם, הדיון על שינוי סדר העדיפויות במישור הביטחוני-חברתי חשוב, אך אין הוא המקור לפתרון בעיותיה החברתיות-כלכליות של ישראל, ודומה שהוא דוחק דיונים חשובים לא פחות על יעילות השימושים האזרחיים.

השיח הממשלתי והציבורי על שינוי סדר העדיפויות במישור הביטחוני-חברתי נראה לא מאורגן ולבטח לא יעיל. זאת בין היתר משום שמומחים לביטחון טוענים שדרושה עוד תוספת לתקציב הביטחון מבלי להתחשב בצד החברתי, ואילו מומחים לכלכלה וחברה טוענים שיש לקצץ בתקציב זה מבלי להבין בו או לשאת באחריות לכך. שיפור השיח וקבלת ההחלטות מחייב שילוב מומחים מכל הדיסציפלינות. שיח כזה יכול להתקיים באופן פורמאלי וממוסד באמצעות המטה לביטחון לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה ובהשתתפות משרדי הממשלה הרלוונטיים. במוקד השיח תוצב השאלה כיצד לאזן בין המענה הדרוש להפחתת האיומים הביטחוניים ובין המענה הדרוש להפחתת האיומים על יציבות החברה והמשק בישראל בהווה ובעתיד.

בנתונים הנוכחיים, השיקול המשמעותי ביותר בקביעת הוצאות הביטחון צריך להיות תמונת האיומים והאתגרים האסטרטגיים-הביטחוניים לישראל והשתנותה בשנים האחרונות. ההשוואה למדינות אחרות היא בעלת חשיבות משנית. בהתחשב באתגרים אלה, קשה לראות כיצד יכולה ישראל לקצץ משמעותית בהוצאות הביטחון ונראה שיש אף מקום להגדילן. גם אם יש מי שסוברים שלא חל שינוי מהותי באיום הביטחוני המצרפי על ישראל לנוכח עליית איומים מסוימים וירידה באיומים אחרים, הרי שעצם ההיערכות הביטחונית המחודשת לתמהיל האיומים המתהווה מחייבת כשלעצמה תוספת להוצאות הביטחון.

הערות

- 1 דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי שמינה ראש הממשלה בנימין נתניהו באוגוסט 2011, בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011 (ועדת טרכטנברג).
- 2 ועדה לבדיקת השחיקה בתקציב הביטחון שמינה שר הביטחון אהוד ברק בשנת 2012. בראש הוועדה עמד פרופ' אשר טישלר, דיקאן הפקולטה לניהול באוניברסיטת תל אביב, המומחה לנושאי ביטחון.
- 3 סך השימושים = סך המקורות הכלכליים = תוצר מקומי גולמי (תוצר) + עודף הייבוא. בשנת 2011 הגיע סך המקורות הכלכליים שעמדו לרשות המשק לכ-875 מיליארד ₪, מהם: תוצר בסך כ-870 מיליארד ₪ ועודף ייבוא בסך כ-5 מיליארד ₪ (ייבוא בסך 328.2 מיליארד ₪ פחות ייצוא בסך 322.8 מיליארד ₪).
- 4 הצריכה הביטחונית הפרטית היא מזערית יחסית. עיקרה תוספת עלות הכרוכה בבניית חדר מוגן בדירה, לעומת חדר רגיל, והוצאות לשירותי שמירה המסופקים על ידי חברות פרטיות בהקשר לאיומי טרור.
- 5 השקעה גולמית מוגדרת כסך ההוצאות (רכישות וייצור עצמי) להגדלת מלאי ההון של נכסים קבועים שבידי המפעלים, הממשלה והמוסדות ללא כוונת רווח. ההוצאות כוללות רכישת נכסים בני קיימא (למעט קרקע) לשימוש אזרחי, עבודות בנייה בתהליך, שיפוצים בקנה מידה גדול, סלילת כבישים ועבודות תשתית אחרות. כמו כן, נכללת ההשקעה בנכסים שאינם מוחשיים (בעיקר הוצאה לרכישות וייצור עצמי של תוכנה והוצאה לחיפוש נפט וגז). לא נכללות בהשקעה הוצאות הממשלה על מבנים וציוד לשימוש צבאי.
- 6 ההוצאה לצריכה ביטחונית כוללת תשלומים של מערכת הביטחון לשכר עבודה, לקניית סחורות ושירותים, לבלאי ולמיסים על הייצור. הוצאות צה"ל הן המרכיב העיקרי בצריכה הביטחונית, אך היא כוללת גם הוצאות של גופים ביטחוניים אזרחיים, כגון השב"כ והמוסד (על פי דוח ברודט). הצריכה הביטחונית כוללת גם השקעות של מערכת הביטחון ולא רק צריכה שוטפת (בסקטור האזרחי ישנה הבחנה בין הוצאה לצריכה ובין השקעות). הצריכה הביטחונית אינה כוללת הוצאות לגמלאות בעבור גמלאי מערכת הביטחון (הכלולות בתקציב הביטחון), אך היא כוללת זקיפת הוצאה לפנסיה למשרתים בקבע ולעובדים במערכת הביטחון. תוספת זו לעלות העבודה נובעת מהתחייבות הממשלה לשלם פנסיה לגמלאי מערכת הביטחון מתקציב המדינה כתחליף להפרשות לקרן פנסיה. הצריכה הביטחונית גם אינה כוללת הוצאות לתגמולים ושיקום של נכים ומשפחות שכולות, הכלולות בתקציב הביטחון. הגדרת הצריכה הביטחונית תואמת את ההגדרות הבין-לאומיות המקובלות להצגת נתוני החשבונאות הלאומית. הצריכה הביטחונית נרשמת ומדווחת בעקביות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי ההוצאות בפועל. לפרטים נוספים לגבי הרכב הצריכה הביטחונית ראו: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הוצאות הביטחון בישראל 1950-2009**, פרסום מס' 1449, יוני 2011.
- 7 ההוצאה הלאומית לחינוך: 87 אחוזים משירותי החינוך סופקו לאוכלוסייה במוסדות חינוך של הממשלה, הרשויות המקומיות ומלכ"רים ממשלתיים, שרוב מימונם מהממשלה (כגון: האוניברסיטאות, רשת "אורט", רשת "עמל"); ארבעה אחוזים סופקו מהשירותים שניתנו על ידי מלכ"רים שיעקר מימונם ממקורות פרטיים; תשעה אחוזים סופקו משירותים על בסיס עסקי, כגון: גני ילדים, שיעורים פרטיים קורסי השלמה בבית ספר, קורסים למבוגרים, ספרי לימוד וכד'; למ"ס, הודעה לעיתונות, 28 באוגוסט 2012.
- 8 ההוצאה לבריאות: 34 אחוזים מהשירותים סופקו מקופות החולים; 55 אחוזים סיפקו בתי חולים כלליים, רופאי שיניים ורופאים פרטיים אחרים, מרפאות פרטיות ויצרני תרופות ומכשירים רפואיים; ששהאחוזים סיפקו מוסדות ממשלתיים (בתי חולים לחולי נפש ולמחלות ממושכות,

מרפאות ולשכות הבריאות); חמישה אחוזים סיפקו מוסדות בריאות אחרים ללא כוונת רווח (כגון מגן דוד אדום): למ"ס, הודעה לעיתונות, 13 באוגוסט 2012.

9 ד"ר ארנה ברי, חברה בוועדות ברודט וטישער, מעריכה, כי הכנסות שתקבל המדינה מיצוא מערכת כיפת ברזל, יהיו לפחות פי 10 מההשקעה (שמוליק שלח ויובל אזולאי, "כיפת ברזל היא כמו נס", **גלובס**, 27 בנובמבר 2012).

10 תקציר דוח ועדת טרכטנברג.

11 גיורא איילנד, "מודל לקבלת החלטות בעניין תקציב הביטחון", הכנס השנתי החמישי בסדרת "אתגרי הביטחון של המאה ה-21", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאי 2012.