

במורד הנטל¹

הוצאות הביטחון בישראל: נתונים ומשמעויות

שמואל אבן

הקדמה

הצורך של מדינת ישראל במערכת ביטחון חזקה הוא עניין קיומי. מכאן ההכרח להקצות לביטחון נתח גדול יחסית מתקציב המדינה, לעומת המקובל ברוב מדינות העולם. עם זאת, הצורך לקבוע סדר עדיפויות לאומי יוצר דיון מתמשך בנוגע להיקף המשאבים הכלכליים המופנים לביטחון על חשבון יעדים לאומיים אחרים.² בדיון על נטל הביטחון מוצגים מדדים המתבססים על הרכבים שונים של הוצאות ביטחון, ולמתדיינים מסקנות מנוגדות. כך למשל פרופסור עומר מואב, ראש הפורום המייעץ לשר האוצר, אמר: "משרד האוצר וכל הכלכלנים החברים בפורום המייעץ לשר האוצר תמימי דעים, כי תקציב הביטחון גדול מדי על המדינה ומסכן את הכלכלה הישראלית".³ לעומתו, אגף תקציבים במשרד הביטחון גורס, כי הוצאות הביטחון אינן מסכנות את השגת היעדים הלאומיים האחרים וכי לתקציב הביטחון דרושה תוספת ניכרת כדי לתת מענה הולם לאתגרים הביטחוניים.

במצב זה אמורה הממשלה להימצא כביכול בדילמה: אם תגדיל את תקציב הביטחון, היא עלולה להביא לקריסת המשק; ואם תצמצם את התקציב, המדינה עלולה לספוג אסון ביטחוני. הוויכוח הזה מוכר לממשלה ולציבור וחוזר מדי שנה במהלך הדיונים לקראת הצבעה על תקציב המדינה. ההקצאה הסופית משקפת בדרך כלל פשרה בין שתי העמדות והיא אינה בהכרח תוצאה של דיון מקצועי מעמיק.

מטרת המאמר להציג את נתוני הוצאות הביטחון של ישראל ולברר מהם מימדי הנטל הכלכלי של הביטחון (להלן "נטל הביטחון") על המשק. אחת המסקנות היא, שבעשורים האחרונים חלה ירידה חדה בנטל הביטחון על המשק, לרמה שהייתה בראשית שנות השישים. בשונה מהמצב בשנות השבעים והשמונים, תקציב הביטחון ברמתו הנוכחית לא זו בלבד שאינו מסכן את יציבות המשק אלא

שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

שקיצוץ בו לא יביא לשינוי מהותי ברמת החיים ובצמיחה בישראל. המאמר אינו עוסק ביעילות מערכת הביטחון ובגודל תקציב הביטחון הרצוי לישראל.

הביטחון כמוצר

הביטחון הוא שירות שהמדינה מספקת לתושביה, השואפים לשגרת חיים בטוחה ושלווה. הביטחון נחשב מוצר ציבורי קלאסי. מוצר ציבורי הוא מוצר שהצרכנים נהנים ממנו בלא קשר להשתתפותם במימונו ובהפקתו. בדרך כלל השימוש בו אינו מוגבל לכמה אנשים, אך הוא מוגבל למרחב גאוגרפי. כמו מוצרים ציבוריים אחרים, הוא אינו ניתן לחלוקה ליחידות בהתאם לצריכה, ועל כן אי־אפשר לדבר על יחידה של תפוקת ביטחון ועל מחירה של יחידה כזו. כמו כן נראה, כי הביטחון הוא "מוצר נורמאלי": צריכתו עולה עם עליית ההכנסה, ברמת איומים נתונה.

התפוקות העיקריות של מערכות הביטחון בישראל נגד אויבים חיצוניים קשות למדידה, אך הן ברורות: הגנה על תושבי המדינה ועל נכסיה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה. להשקעה בביטחון עשויה להיות השפעה על היכולת למנוע מלחמות, מעשי איבה וגלי טרור – באמצעות הרתעה וכן על היכולת לקצר את משך המלחמות ולצמצם את נזקי המלחמות ופיגועי הטרור. בכל אלה היערכות ביטחונית נכונה חוסכת לא רק סיכונים לחיי אדם אלא גם נזקים כלכליים גדולים אפשריים למשק.

כדאיות ההשקעה בביטחון אינה רק עניין קיומי. סביבה אסטרטגית לא יציבה מבחינה ביטחונית עלולה לפגוע במשק. כך למשל בארבע שנות האנתפאדה השנייה איבד המשק כ־12 מיליארד דולר במונחי התוצר. הפסד הצמיחה הפוטנציאלי של המשק הישראלי לנפש נאמד ב־1,800 דולר.⁴ אלמלא ההשקעות בביטחון, שאפשרו את הפסקת גל טרור המתאבדים הפלסטיני, היה המשק ממשיך לצבור נזקים הולכים וגדלים. בעקבות האמור לעיל, אפשר לראות בהוצאות הביטחון גם השקעה, שתכליתה להוריד את רמת הסיכונים שהמדינה חשופה לה. מלבד התפוקות הישירות, למערכת הביטחון תרומות עקיפות למשק, כגון: היותה מקור בלתי־נדלה לעובדים מיומנים, מנהלים ויזמים (במיוחד לענפי הטכנולוגיה והתקשורת); תרומה לפיתוח הטכנולוגי; תרומה לחינוך ולאינטגרציה חברתית, ועוד.

להבדיל מתפוקות הביטחון, עלויות הפקת הביטחון ברורות יותר. על כך אפשר ללמוד מנתוני החשבונאות הלאומית, המתייחסים לעבר, ומנתוני תקציב המדינה, המתייחסים לעתיד. בנתוני החשבונאות הלאומית מדווחת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על ההוצאה לצריכה הביטחונית ("הצריכה הביטחונית"); ובתקציב המדינה מדווח האוצר על תקציב הביטחון. עם זאת, מדובר בגדלים שאינם נמדדים באופן דומה והרכבם אינו זהה. מלבד זה, הן הצריכה הביטחונית

והן תקציב הביטחון אינם מבטאים את מלוא ההוצאה הביטחונית. לפיכך הבנת משמעות הנתונים מחייבת להכיר את הרכבם של מונחים אלה.

נטל הביטחון

אפשר להגדיר את נטל הביטחון כדלהלן: המקורות העצמיים של המשק המוקצים להפקת ביטחון,⁵ על חשבון שימושים אחרים, כאחוז מהתוצר או מסך המקורות הכלכליים של המשק (ללא סיוע ביטחוני). נטל הביטחון עשוי להשתנות בעקבות שינויים בצריכה הביטחונית או שינויים במשאבים העומדים לרשות המשק. ברוב מדינות העולם, משקפת הגדרה זו את היחס שבין ההוצאה לביטחון ובין התוצר המקומי הגולמי ("התוצר") או סך המקורות הכלכליים של המשק,⁶ אך במקרה הישראלי נדרשת הבחנה בין ההוצאה לביטחון שהמשק נושא על כתפיו ובין זו הממומנת בסיוע מצד ארצות הברית.

יחד עם זאת, קיימים מרכיבים, שאינם נכללים בהגדרות בין-לאומיות כהוצאה ביטחונית, אך בישראל העלויות שלהם משמעותיות ביחס למדינות מפותחות בעולם, כגון: ערך העבודה של חיילי שירות החובה (נוכח הישענות צה"ל על גיוס חובה). השאלה אילו מרכיבים יש לכלול בהוצאה לביטחון היא סוגיה נוספת המשפיעה על סוגי המדדים והרכבם. בהמשך יוצג במאמר מדד האומד את נטל הביטחון במונחי החשבונאות הלאומית המקובלים, ומדד נוסף האומד את "נטל הביטחון המלא", הכולל גם מרכיבים שאינם כלולים בחשבונאות הלאומית. להלן יוצג הרכב תקציב הביטחון, כמפורט בתקציב המדינה לשנת 2010. לאחר מכן תוצג הצריכה הביטחונית על בסיס "אומדנים מוקדמים לחשבונאות הלאומית ל-2009", שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תקציב הביטחון

תקציב הביטחון לשנת 2010 הוא חלק מתקציב המדינה לשנים 2009–2010, שאושר ב-15 ביולי 2009. התקציב מסתכם ב-53.24 מיליארד שקלים, שהם 15.6 אחוזים מתקציב המדינה ו-6.7 אחוזים מהתוצר.

ככלל, תקציב הביטחון הוא מסגרת למימון היעדים האלה:

א. בניין צה"ל והפעלתו, בכלל זה: מוכנות ופעילות שוטפת (הוצאות על שכר, אנרגיה, מזון ותחזוקה; רכש חלקי חילוף ומלאי תחמושת וכולי) והתעצמות – השקעה במלאי ההון הביטחוני (רכש אמצעי לחימה, מחקר ופיתוח וכולי).

ב. התחייבויות של המדינה בגין פעילות העבר – גמלאות מערכת הביטחון והוצאות אגפי השיקום והמשפחות השכולות במשרד הביטחון.

ג. שונות – ההוצאות להקמת מכשול מרחב התפר, ארנונות של מחנות צה"ל ועוד – הוצאות שאינן חלק ממימון הפעילות הצבאית עצמה.

להבדיל מתקציבי המשרדים הממשלתיים האחרים, לתקציב הביטחון ייחודיות בתחומים האלה:

א. התקציב מתנהל על פי עיקרון של תקציב מסגרת, כלומר מערכת הביטחון מוסמכת להקצות את מקורות התקציב בין מגוון משימות, בהתאם לצרכים משתנים.

ב. בתחום הביטחון, ולהבדיל מהמגזר האזרחי, גם הוצאה בעלת אופי של השקעה נרשמת כצריכה, ולפיכך אין סעיפים ביטחוניים בתקציב הפיתוח של המדינה.

ג. תקציב הביטחון ממומן בחלקו מסיוע מצד ארצות הברית, להבדיל מתקציבי משרדי ממשלה אחרים, הממומנים על ידי מקורות המשק בלבד.

ד. התקציב כולל הוצאה לתשלום גמלאות לפורשי מערכת הביטחון, לעומת ההוצאות לגמלאי משרדי הממשלה האחרים, המרוכזות בסעיף תקציבי חיצוני.

מרכיבי תקציב הביטחון על פי מקורות המימון:

א. תקציב ממקורות המשק ("התקציב השקלי") – הוצאה מהמקורות העצמיים של המשק. תקציב זה משמש את מערכת הביטחון להוצאותיה בארץ בלבד. מקור זה מממן את עיקר המוכנות של הצבא והפעילויות השוטפות. תקציב זה ב־2010 הוא 37.8 מיליארד שקלים, שהם 4.85 אחוזים מהתוצר ו־11.6 אחוזים מתקציב המדינה.⁷

ב. סיוע מצד ארצות הברית – עיקר הסיוע מיועד לרכש ביטחוני בארצות הברית (כ־74 אחוזים), והשאר (כ־26 אחוזים) ניתן להמרה ומתוסף לתקציב השקלי. הסיוע מצד ארצות הברית לשנת 2010 אמור להגיע ל־2.77 מיליארד דולר. הוא ניתן לישראל מכוח הסכם שנחתם באוגוסט 2007 עם הממשל האמריקאי, שעל פיו יקבל משרד הביטחון סיוע בסך שלושים מיליארד דולר לשנים 2009–2018. הסיוע האזרחי מצד ארצות הברית לישראל הסתיים בשנת 2008. למקור התקציבי הזה תרומה מכרעת להתעצמות הצבא בתחומים עתירי הון וטכנולוגיה, כגון זרוע האוויר.

ג. הכנסות ממקורות מערכת הביטחון – ממכירת ציוד ושירותים, ומפינוי מחנות צה"ל – סך של 2.4 מיליארד שקלים בתקציב 2010.

תקציב הביטחון הוא הגדול מבין תקציבי משרדי הממשלה, הדבר נכון גם אם מפחיתים מהתקציב את הסיוע מצד ארצות הברית. עם זאת, יש לתת את הדעת

כי בתקציב הביטחון כלולים סעיפים ייחודיים, שאינם קיימים בתקציבי משרדי ממשלה אחרים ואינם קשורים למימון הפעילות הצבאית, כגון תשלום גמלאות פורשי מערכת הביטחון בסך כ-4.5 מיליארד שקלים,⁸ והוצאות אגפי השיקום והמשפחות השכולות במשרד הביטחון בסך כ-4 מיליארד שקלים.⁹

לוח 1: תקציב הביטחון ל-2010 לעומת סעיפים אחרים בתקציב המדינה ברוטו*

תקציב ברוטו* (מיליארד ₪)	% מתקציב המדינה ברוטו* (328.8 מיליארד ₪)	% מתקציב המדינה ה"חופשי"*** (214 מיליארד ₪)	
משרד הביטחון***	40.2	12.2%	18.8%
המשרד לביטחון פנים	10.1	3.1%	4.7%
משרד החינוך ומוסדות ההשכלה הגבוהה	40.8	12.4%	19.1%
משרד הבריאות	21.4	6.5%	10.0%
העברות למוסד לביטוח לאומי	27.2	8.3%	12.7%
תקציב פיתוח	16.9	5.1%	7.9%
תשלום חובות, ריביות ועמלות	114.8	35%	–
אחרים	57.4	17.4%	26.8%
		100%	100%

המקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב 2009–2010, יוני 2009, עמוד 14, 15

* תקציב ברוטו – תקציב הכולל הוצאות מותנות הכנסות.

** תקציב המדינה "החופשי" – תקציב המדינה ברוטו ללא תשלום חובות, ריביות ועמלות.

*** תקציב משרד הביטחון ממקורות עצמיים ומהכנסות מערכת הביטחון (ללא סיוע).

תקציב הביטחון: תכנון מול ביצוע

על פי חוברת תקציב המדינה 2009–2010, ביצוע תקציב הביטחון בפועל בשנת 2008 עמד על 56.54 מיליארד שקלים, לעומת 51.57 מיליארד שקלים בתקציב המקורי,¹⁰ קרי – 9.6 אחוזים יותר.

תקציב 2008 בפועל היווה 7.8 אחוזים מהתוצר, וההוצאה התקציבית בפועל ממקורות עצמיים (בלא סיוע מארצות הברית ובלא הכנסות ממקורות מערכת הביטחון) נאמדת ב־6.2 אחוזים מהתוצר.

חריגות מהתקציב המקורי כלפי מעלה ניכרות גם בשנים קודמות. חלקן נובעות מאירועים ביטחוניים לא צפויים, כגון מלחמת לבנון השנייה (תקציב 2006 בפועל גדול ב־26 אחוזים לעומת התכנון)¹¹ – דבר המעיד כי התקציב אינו מניח אירועים מעין אלה.

תקציב 2009–2010 גם הוא צפוי לחרוג מהתכנון המקורי. ב־1 באוקטובר 2009 ביקשה הממשלה להגדיל את תקציב הביטחון לשנים 2009–2010 בכ־1.5 מיליארד שקלים, ואת תקציב משרד הבריאות בכ־0.5 מיליארד שקלים לשם התמודדות עם שפעת החזירים, תוך כדי מימון ההוצאה באמצעות קיצוץ רוחבי בתקציבי המשרדים האחרים. בסופו של דבר אישרה ועדת הכספים של הכנסת קיצוץ רוחבי של כמיליארד שקלים בלבד.¹² החריגות העקביות מהתקציב המקורי מעידות שנטל הביטחון המחושב על בסיס תקציב המדינה המקורי עשוי להיות אומדן חסר.

ניתוח הצריכה הביטחונית

להבדיל מתקציב הביטחון, המשקף תכנון לעתיד, הצריכה הביטחונית מודדת את ההוצאות בעבר. עם זאת, הצריכה הביטחונית של שנה מסוימת אינה ההוצאה התקציבית בפועל בשנה זו. מלבד העובדה שתקציב מטבעו עוסק בהוצאה כספית, שלא בהכרח חופפת לצריכה בפועל, תקציב הביטחון כולל סעיפי הוצאה שאינם נכללים בצריכה הביטחונית. הסיבה לכך היא שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדווחת על הצריכה הביטחונית בהתאם לכללי חשבונאות בינלאומיים,¹³ ואלה אינם זהים למבנה תקציב הביטחון, שהוא החלטה ישראלית.

על פי הגדרתה של הצריכה הביטחונית בחשבונאות הלאומית, היא כוללת את ההוצאות הישירות של הממשלה לביטחון, כדלהלן:¹⁴

- א. תשלומי שכר לחיילי חובה וקבע, לאזרחים עובדי צה"ל ולעובדים האחרים של משרד הביטחון, עלויות כוח אדם נוספות (מזון, בגדים, הטבות שונות), זקיפת הוצאה לפנסיה לאנשי הקבע ולעובדים הקבועים במערכת הביטחון, ותשלומים למשרתים במילואים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. כל אלה היוו 41.8% מהצריכה הביטחונית ברוטו בשנת 2009.
- ב. קניית סחורות ושירותים בארץ, הוצאות על בינוי וכולי – 39.2% מהצריכה הביטחונית ברוטו בשנת 2009.
- ג. היבוא הביטחוני – 19% מהצריכה הביטחונית ברוטו בשנת 2009.

לפי דו"ח ברודט, הצריכה הביטחונית כוללת גם את הוצאות המוסד והשב"כ, שאינן נכללות בתקציב הביטחון.¹⁵ לעומת זאת, בצריכה הביטחונית לא נכללים מספר סעיפים הכלולים בתקציב הביטחון או במקומות אחרים בתקציב המדינה, כגון:

א. "הוצאות מערכת הביטחון שהוגדרו בחשבונאות הלאומית כהוצאות למטרת רווחה ובריאות": תשלום לגמלאי מערכת הביטחון (לעומת זאת, נכללה בצריכה הביטחונית זקיפה לפנסיה של המשרתים במערכת הביטחון); תגמולים ושיקום לנכים ולמשפחות שכולות, מענקי סעד למשפחות החיילים; סיוע מהקרון לקליטת חיילים משוחררים ועוד.

ב. "ההוצאות שהפרדת המרכיב הביטחוני בהן מצריכה מחקר מיוחד": סיוע למפעלים ביטחוניים (תע"ש, תע"א ורפאל) – הסיוע למפעלים אלה, שרוב תוצרתם ליצוא, הוא רב־תכליתי, שכן הוא כולל מימון פיתוח מוצרים הנמכרים לחו"ל. כך גם בנוגע להעברות כספים למנהל האזרחי בשטחים – המנהל האזרחי מבצע פעולות בתחומים כמו חינוך, בריאות, רווחה וסלילת כבישים עוקפים ביהודה ובשומרון.¹⁶

לוח 2: הרכב הצריכה הביטחונית בשנת 2009

מרכיב הוצאה	מיליארד ש"ח
א. תמורה לשכירים (שכר וזקיפה לפנסיה)	22.01
ב. קניית סחורות ושירותים בישראל	20.63
ג. סך צריכה ביטחונית מקומית	42.64
ד. יבוא ביטחוני	9.97
ה. סך צריכה ביטחונית ברוטו	52.61
ו. קיזוז מכירות של מערכת ביטחון	-1.99
ז. צריכה ביטחונית (נטו)	50.62

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, "אומדנים מוקדמים לחשבונאות הלאומית לשנת 2009", 31 בדצמבר 2009.

מקורות עצמיים שהופנו לביטחון. נתוני הצריכה הביטחונית אינם מציגים חלק מהמשאבים ממקורות עצמיים שהופנו לביטחון. לשם כך יש להפחית מהצריכה הביטחונית צריכה במימון סיוע מארצות הברית – כמעט כל היבוא הביטחוני¹⁷ והצריכה הביטחונית המקומית במימון סיוע שהומר לשקלים. כך למשל, בשנת 2009 סך המשאבים ממקורות עצמיים שהופנו לביטחון נאמד בכ־39 מיליארד ₪.

חישוב נטל הביטחון על פי מדד הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים כאחוז מתוצר או מסך המקורות (ללא סיוע ביטחוני), מראה כי נטל הביטחון על המשק ב־2009 היה 5.1 אחוזים מהתוצר או 5.3 אחוזים מסך המקורות (ללא סיוע). באופן דומה, המדד המבטא את נטל הביטחון במונחים של צריכה ציבורית הוא: צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים מתוך הצריכה הציבורית (ללא צריכה במימון סיוע ביטחוני). מדד זה מלמד על נטל הביטחון במונחים של הוצאות המגזר הציבורי (חינוך, בריאות, תמיכה ברשויות וכולי). הוא עשוי להשתנות לא רק בשל שינוי בהוצאות הביטחון אלא גם מסיבות אחרות. למשל, קיצוץ במסים, שיוביל לצמצום בצריכה הציבורית ולא ילווה בקיצוץ בצריכה הביטחונית, יעלה את נטל הביטחון. על פי מדד זה, נטל הביטחון על המגזר הציבורי ב־2009 היה 22.5 אחוזים מהצריכה הציבורית (ללא סיוע ביטחוני). כלומר, נטל הביטחון מצמצם את מרחב התמרון התקציבי של הממשלה.

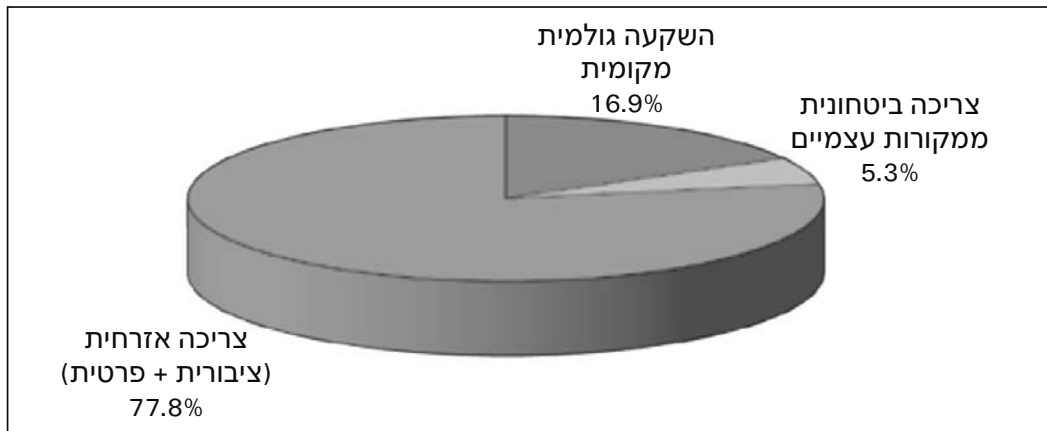
לוח 3: הצריכה הביטחונית לעומת סך הצריכה הציבורית בישראל (2009)

צריכה כולל סיוע ביטחוני (מיליארד ₪)	צריכה ללא סיוע ביטחוני (מיליארד ₪)	
134.7 (72.7%)	134.7 (77.5%)	א. צריכה ציבורית אזרחית
50.6 (27.3%)	*39 (22.5%)	ב. צריכה ביטחונית
185.3 (100%)	173.7 (100%)	ג. סך צריכה ציבורית

* צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

פרספקטיבה נוספת בנוגע ליחס בין הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים לבין שאר השימושים במשק אפשר לראות בלוח 4 להלן. חלקן של הוצאות הביטחון ממקורות עצמיים קטן יחסית ועל כן, תיאורטית, גם אם תקוצץ הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים בסדר גודל, לא תאפשר התמורה שינוי מהותי בנתוני המקרו של המשק. לדוגמה: קיצוץ של 15 אחוזים (5.85 מיליארד שקלים) בצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים והוספתו לשימושים האחרים, באופן יחסי לחלוקת המקורות הקיימת, יביא לעלייה של פחות מאחוז אחד בצריכה האזרחית ובהשקעה הגולמית. כלומר, כיום, להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, נראה שגם קיצוץ ניכר בתקציב הביטחון לא יביא לשינוי של ממש ברמת החיים בישראל ובצמיחה.

לוח 4: התפלגות השימושים בישראל – 2009*

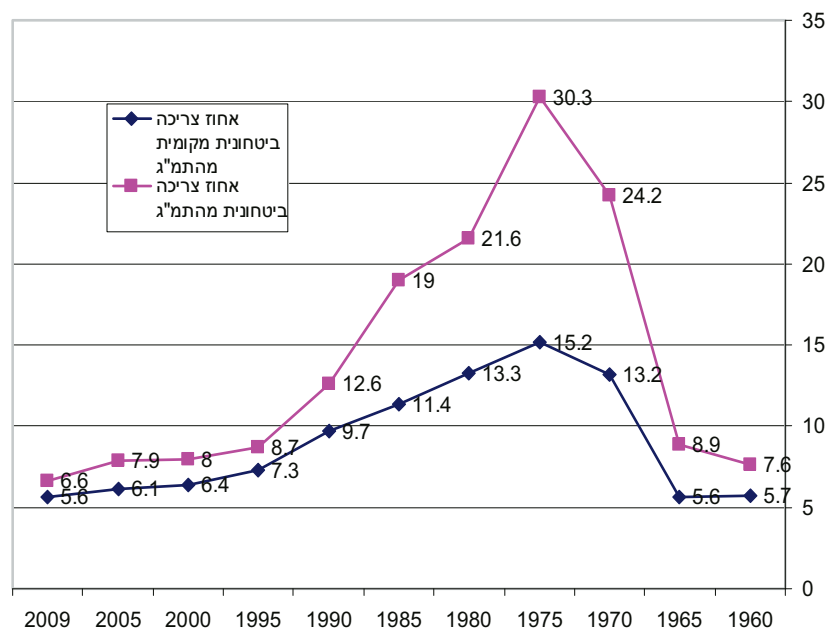


* ללא סיוע מצד ארצות הברית
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

מגמות רב-שנתיות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספקת סדרות נתונים רב-שנתיות על הצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר ועל הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהתוצר. אפשר לראות בצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהתוצר, מדד המשקף מגמות בנטל הביטחון על המשק.¹⁸ לוח 5 מצביע על מגמת ירידה בשני המדדים מאז אמצע שנות השבעים.

לוח 5: צריכה ביטחונית כאחוז מהתוצר (1960–2009)



המקור: הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה

המגמות מראות כי בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים סבל המשק מנטל כבד מנשוא, שלא היה אפשר לעמד בו לאורך זמן. הסכם השלום עם מצרים הביא לירידה בנטל, אך מלחמת לבנון הראשונה והשקיעה בבוץ הלבנוני מיתנו את קצב הירידה. בעקבות המשבר הכלכלי בישראל וגירוש תכנית העיצוב באמצע שנות השמונים חלה ירידה חדה בנטל. בשנות התשעים ובשנות האלפיים חלה ירידה נוספת בנטל הביטחון, וכיום הוא דומה ברמתו לזה שהיה בראשית שנות השישים.

הגורמים לירידת נטל הביטחון:

- א. צמיחת התוצר – התוצר הישראלי גדל בהתמדה ואילו הוצאות הביטחון של ישראל לא עלו בערכן הראלי (במהלך השנים חלו עליות ומורדות) והן אף ירדו לעומת שנות השיא, שלאחר מלחמת יום הכיפורים. לכן החלק היחסי של הוצאות הביטחון מהתוצר הלך ופחת.
- ב. הסיוע הצבאי מארצות הברית – מאמצע שנות השמונים ניתן לישראל כל הסיוע מצד ארצות הברית כמענק, ולפיכך ישראל אינה מממנת את הרכש הביטחוני בחו"ל, ואף מקבלת סיוע למימון חלק מהוצאות הביטחון המקומיות.

נטל הצריכה הביטחונית על המגזר הציבורי הוא בעל מגמות דומות אך חריפות פחות מאחר שגם היחס בין הצריכה הציבורית והתוצר קטן עם השנים (ראו לוח 6).

לוח 6: הצריכה הביטחונית ביחס לצריכה הציבורית (2009–2003)

שנה	אחוז הצריכה הביטחונית מהצריכה הציבורית*	אחוז הצריכה הביטחונית מקומית מהצריכה הציבורית	אחוז הצריכה הציבורית מהתוצר
2003	30.8%	24.1%	27.8%
2005	29.5%	22.8%	25.8%
2007	28.8%	23.1%	25.0%
2009	27.4%	23.0%	24.3%

*צריכה ציבורית – סך הצריכה של המגזר הציבורי האזרחי והביטחוני (כולל סיוע). המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות, "אומדנים מוקדמים לחשבונאות הלאומית לשנת 2009", 31 בדצמבר 2009.

עלות כוללת לביטחון

מאחר שלא התקציב ולא הצריכה הביטחונית מבטאים את מלוא עלויות הביטחון, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד האוצר מציגים אומדנים משלהם הכוללים מרכיבים נוספים.

"עלות כוללת לביטחון": הצריכה הביטחונית בתוספת "עלויות נוספות" – אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. העלויות הנוספות הן כדלהלן:

א. עלויות נוספות של כוח אדם בצה"ל (תשעים אחוזים בערך מהאומדן): ערך העבודה של חיילי שירות החובה, תשלומים נוספים של מעבידים להשלמת שכר המשרתים במילואים וזקיפה לביטוח בגין סיכון אישי למשרתי הצבא (מעין ביטוח בגין אבדן כושר השתכרות או פגיעה בו, שעלולים לקרות בעתיד).

ב. מרחבים מוגנים – מקלטים ציבוריים, עלות מרחבים מוגנים בדירות (תוספת מחיר לבניית חדר מוגן לעומת חדר רגיל), מלאי חירום (תרופות, דלק מזון – יותר מן הנדרש בשגרה).

ג. הוצאה לביטחון במשרדי ממשלה אחרים: הוצאות משמר הגבול והמשמר האזרחי – במשרד לביטחון פנים; אבטחה ברשויות, מל"ח, הגנה מרחבית והגנה אזרחית – במשרד הפנים; אבטחה בבתי ספר ומדריכי של"ח – במשרד החינוך; השתתפות במימון הכוח הרב-לאומי בסיני – במשרד האוצר.

סך העלויות הנוספות (שאינן כלולות בצריכה הביטחונית) נאמד ב-2009 בכ-10.5 מיליארד ₪, שהם 1.4 אחוזים מהתוצר.²⁰ זאת בהשוואה ל-1.7 אחוזים מהתוצר ב-2005, 1.8 אחוזים מהתוצר ב-2000, ו-2.7 אחוזים מהתוצר ב-1993. הסיבה העיקרית לירידה ביחסים הללו היא גידול התוצר.

אומדן הצריכה הביטחונית המקומית (ללא יבוא) בתוספת העלויות הנוספות, הסתכם ב-2009 ב-7.0 אחוזים מהתוצר; לעומת 7.8 אחוזים מהתוצר ב-2005, 8.2 אחוזים מהתוצר ב-2000 ו-10 אחוזים מהתוצר ב-1993.

נטל הביטחון הכולל "עלויות נוספות". אומדן הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים בתוספת העלויות הנוספות הנ"ל, הסתכם ב-2009 ב-49.5 מיליארד שקלים, שהם כ-6.5 אחוזים מהתוצר ב-2009. לדעתי, אומדן זה הוא הקרוב ביותר לשקף את נטל הביטחון המלא בישראל. גם אומדן זה מצביע על ירידה מתמשכת בנטל הביטחון בישראל. לשם השוואה, הוא נאמד ב-7.7% מהתוצר ב-1999.

ההוצאות בתקציב הביטחון בתוספת "עלויות ביטחון נוספות" – אומדן האוצר. בחוברת עיקרי התקציב מציין האוצר, כי 'מלבד ההוצאות הכלולות בתקציב הביטחון, ישנן עלויות ביטחון נוספות למשק, כגון תקציבי פיקוד העורף, הקרן לחיילים משוחררים, המשרד לביטחון פנים, גופי ביטחון שונים, הוצאות ביטחון

אזרחיות, סיוע לתעשיות ביטחוניות במשבר, ועוד. לאלה יש להוסיף את עלות החלופה של חיילי החובה (הפער בין מסלול "השכר" בשירות החובה ובין השכר בשוק שחיילי שירות החובה היו משתכרים אלמלא היו בשירות חובה) ושל אנשי המילואים'. לפיכך העריך האוצר כי 'בשנת 2009 סך ההוצאה הביטחונית ממקורות המשק בפועל (ללא סיוע מצד ארצות הברית) יגיע לכ-60 מיליארד שקלים בערך, שהם כ-8.1 אחוזים מהתמ"ג הצפוי ב-2009'.²¹ בנוגע לתקציב 2010 בחוברת התקציב מצוינת הוצאה של כ-63 מיליארד שקלים, שאף הם כ-8.1 אחוזים מהתוצר (שנחזה באותה העת).

ניכר פער גדול בין אומדן האוצר לבין האומדן המתבסס על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נראה כי הפער נובע מכמה סעיפים הכלולים באומדן האוצר בלבד, כגון: תקציב אגפי השיקום והמשפחות השכולות בתקציב הביטחון (כארבעה מיליארד שקלים), תקציב המשרד לביטחון פנים (10.6 מיליארד שקלים ב-2010), שרק מקצת ממנו נכלל באומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (משמר הגבול והמשמר האזרחי), סיוע לתעשיות ביטחוניות במשבר, הקרן לחיילים משוחררים (1.57 מיליארד שקלים ב-2010) ועוד. יש לציין כי אמנם הצריכה הביטחונית אינה כוללת תשלום לגמלאי מערכת הביטחון (כפי שמופיע בתקציב), אולם היא כוללת זקיפה לפנסיה של המשרתים במערכת הביטחון.

ההוצאה הביטחונית של ישראל לעומת מדינות אחרות בעולם

ישראל נושאת בנטל הביטחון הכבד ביותר מבין המדינות המפותחות בעולם. לפי מדד היחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר וגם לפי מדד היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית לתוצר נמצאת ישראל בצמרת הרשימה העולמית, עם ערב הסעודית, סוריה וירדן.²² מאחר שנטל הביטחון הממוצע בעולם נאמד בשני אחוזים מהתוצר, ואילו נטל הביטחון בישראל הוא 5–6.5 אחוזים מהתוצר, הרי ישראל נושאת בנטל ביטחון עודף של 3–4.5 אחוזי תוצר לעומת העולם. אמנם מדובר בפער ניכר, אך הוא קטן הרבה יותר מזה שהיה בעשורים קודמים, ולפיכך השפעתו השלילית של נטל הביטחון על כושר התחרות של ישראל במשק הגלובלי פחתה מאוד לעומת העבר.

מקומה של ישראל בדירוג ההוצאות המוחלטות נמוך הרבה יותר באופן יחסי למיקומה על פי נטל הביטחון. מסתבר שישנן מדינות לא מעטות שאתגריהן הביטחוניים קטנים יותר, אך הצריכה הביטחונית שלהן גבוהה הרבה יותר מאשר בישראל. הדבר נובע מכך שמדינות בעלות יכולות כלכליות גבוהות מרשות לעצמן הוצאות ביטחון גדולות יחסית, כדי לצמצם עוד יותר את רמת הסיכונים. בסופו של דבר, כמשתקף בדירוגים השונים, נראה כי כל מדינה קובעת את הוצאותיה לביטחון הן בהתייחס לאיומים הייחודיים לה והן בהתייחס ליכולותיה הכלכליות.

מכאן ונוכח הסביבה הביטחונית הייחודית לישראל, אפשר להסיק כי להשוואה בינלאומית של נטל הביטחון (כמו שהמתדיינים על הוצאות הביטחון נוהגים לעשות) אין תרומה רבה לדיון בקביעת גודלו של תקציב הביטחון של ישראל.²³

לוח 7: ההוצאה הביטחונית של ישראל בהשוואה למדינות אחרות*

הוצאות מתועשות	הוצאות ביטחון במיליארד דולר	% מהתוצר המקומי הגולמי
ארצות הברית	607.3	4.0
בריטניה	65.3	2.9
צרפת	65.7	2.3
גרמניה	46.7	1.3
איטליה	(40.6)	(1.8)
קנדה	19.3	1.2
ספרד	19.2	1.2
יוון	12.6	3.3
הולנד	12.2	1.5
המזרח התיכון ²⁴		
ערב הסעודית	38.2	9.3
ישראל	13.3	6.6
טורקיה	(15.8)	(2.1)
איראן	9.2	2.9
סוריה	7.7	4.4
ירדן	1.3	6.3

* ההוצאה לצריכה ביטחונית בישראל ב-2009 – על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
בשאר המדינות – הוצאות הביטחון ב-2008 ואחוז ההוצאות מהתוצר ב-2007, על פי
SIPRI Yearbook. המסומן בסוגריים – אומדן.

סיכום

מהדברים שהובאו כאן נגזרות שש האמירות – המסקנות הבאות:
א. שימוש במגוון נתונים ומדדים של הוצאות הביטחון ושל נטל הביטחון
עשוי להרחיב את הפרספקטיבה הדרושה להבנת השפעת הוצאות הביטחון

על המשק ועל המגזר הציבורי. עם זאת, אין בהכרח התאמה בין הנתונים והמדדים שהגופים הממלכתיים מפרסמים. הפקת משמעויות יעילה מחייבת הכרה של הרכב הנתונים והמדדים, התאמה בין הסוגיות הנדונות ובין המדדים הרלוונטיים להן (ראו לוח 8) וניתוח השינוי החל במדדים על פני שנים. לעומת זאת, להשוואה בינלאומית יש חשיבות מוגבלת.

ב. נטל הביטחון – במונחים של הצריכה הביטחונית המקומית ביחס לתוצר – מראה כי אמנם ישראל נמצאת עדיין בצמרת הדירוג העולמי, אך הפער נמוך בהרבה מבעבר. מאז אמצע שנות השבעים ועד כה ירד נטל הביטחון וכיום הוא דומה למצב שהיה לפני מלחמת ששת הימים. לפיכך נראה כי השפעת הוצאות הביטחון על התמונה המקרו-כלכלית של ישראל כיום היא מוגבלת.

ג. לנטל הביטחון השפעה גדולה יותר על הסקטור הציבורי. מדד הצריכה הביטחונית ממקורות עצמיים כאחוז מהצריכה הציבורית (כ-22 אחוזים בשנת 2009) מראה על השפעה מהותית של הוצאות הביטחון על מרחב התמרון של הממשלה. עם זאת, גם כאן חלה ירידה ניכרת בנטל הביטחון במהלך השנים.

ד. הסיוע מצד ארצות הברית (2.775 מיליארד דולר ב-2010): מצד אחד – אין לו השפעה מקרו-כלכלית ניכרת (חלקו מהמקורות קטן ולישראל אין כיום מחסור במטבע חוץ); מצד שני – יש לסיוע השפעה מהותית על תקציב המדינה ועל מרחב התמרון הפיננסי של הממשלה.

ה. תקציב הביטחון מספק תמונה חלקית של ההוצאות המתוכננות לביטחון בישראל. ראוי לדרג המדיני לבחון מדי שנה את תמונת התקציב של כלל גופי הביטחון במדינה בראייה כוללת. בעידן של איומים חוצי גבולות כמו טרור, המטופלים בידי כמה גופים שונים, תמונה אינטגרטיבית של עלות כלל המאמצים הביטחוניים עשויה לתרום כדי למקסם את התועלת של ההוצאה הכוללת לביטחון. כמו כן רצוי להציג לציבור את תקציב צה"ל כחלק מתקציב הביטחון, כך שיהיה ברור מה נמצא בשליטת צה"ל ומה אינו בידיו.

ו. מבלי להפחית מהצורך לייעל את מערכת הביטחון, נראה כי הצורך הביטחוני ימשיך להכתיב נטל ביטחון גבוה לעומת מדינות אחרות בעולם. כיום פוטנציאל התחלופה בין צריכה ביטחונית לצריכה אזרחית נראה מוגבל למדי. לפיכך הדרך העיקרית לשיפור מצבה של ישראל ורווחתה היא להגביה את עקומת התמורה באמצעות פיתוח והתייעלות במרחבים שקיים בהם פוטנציאל ניכר לשיפור התוצר, כמו העלאת השתתפות האוכלוסייה בכוח העבודה במשק, העלאת פריון העבודה במגזר הציבורי ועוד. כך תוכל ישראל לשמור בו-בזמן על עצמה ביטחונית מספקת ועל כושר תחרות גבוה במשק העולמי.²⁵

לוח 8: מדדים לנטל הביטחון בישראל

הממד	1999	2009	הערות
צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים כאחוז מהתוצר.	5.9%	5.1%	מדד המוצג במאמר האומד את נטל הביטחון במונחי החשבונאות הלאומית. היא אינו כוללת צריכה במימון סיוע מארצות הברית שהומר לשקלים וצריכה ממקורות פנימיים של מערכת הביטחון.
צריכה ביטחונית מקומית כאחוז מהתוצר.	6.3%	5.6%	אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – מציג את הצריכה הביטחונית ללא יבוא.
צריכה ביטחונית ממקורות עצמיים בתוספת עלויות נוספות כאחוז מהתוצר.	7.7%	6.5%	מדד המוצג במאמר, המנסה לאמוד באופן מלא יותר את נטל הביטחון. הוא כולל את האומדן בסעיף א.1 בתוספת עלויות נוספות, שאינן בחשבונאות הלאומית (כלולות גם במדד 1.1 ד). במדד לא כלולות מספר הוצאות המופיעות בתקציב הביטחון, כגון הוצאות אגפי השיקום והמשפחות במשהב"ט.
עלות כוללת לביטחון כאחוז מהתוצר – מודל למ"ס.	8.3%	7.0%	הצריכה הביטחונית המקומית (לא כולל יבוא) בתוספת עלויות נוספות על פי מודל למ"ס.
עלות כוללת לביטחון כאחוז מהתוצר – מודל האוצר.	9.4%	8.1%	המדד כולל מרכיבים שאינם בצריכה הביטחונית (כגון שיקום ותגמולים) והוצאות לביטחון הפנים. הוא אינו כולל הסיוע מצד ארצות הברית. אומדן 2009 – על פי חוברת התקציב, אומדן 1999 – חישוב המחבר בהתאמה.
הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהצריכה הציבורית.	23.2%	23.0%	על פי נתוני למ"ס.
השכר בסקטור הביטחוני כאחוז משכר בסקטור הציבורי	26.0%	23.9%	על פי נתוני למ"ס.

הערות

- 1 שם המאמר "במורד הנטל" – בהשראת מאמרו של פרופסור איתן ברגלס ז"ל: "במעלה הנטל", בתוך: **מחיר העוצמה**, צבי עופר ואבי קובר (עורכים), מערכות, תל אביב 1984. מאמרו של ברגלס נכתב בשיאו של משבר כלכלי (ב־1984 הגיעה האינפלציה לכ־400%)

- ובתקופה שבה היה צה"ל שקוע בלבנון. בשנת 1985 מומשה תוכנית הייצוב הכלכלית, שכללה בין היתר קיצוץ בתקציב הביטחון, וצה"ל נסוג ל"רצועת הביטחון".
- 2 ראו: אמרי טוב, "העימות על התקציב הביטחון חוזר, על מה הויכוח?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 8, גיליון 3 (נובמבר 2005); גיורא איילנד, "תקציב הביטחון", **מיקוד אסטרטגי**, גיליון 6 (יוני 2007).
- 3 עומר מואב, יושב ראש הפורום המייעץ של שר האוצר: "תקציב משרד הביטחון גדול על מדינת ישראל", The Marker TV, 6 באוקטובר 2009.
- 4 שמוליק שלח, הערכת חברת המחקר BDI, **מעריב** באינטרנט, 14 בדצמבר 2004.
- 5 מקורות עצמיים המופנים להפקת ביטחון – מקורות שאינם מתבססים על סיוע זר או על מחזור מקורות של מערכת הביטחון (מכירות ציוד ושירותים). הכללת המושג "הפקת ביטחון" בהגדרה נועדה להבחין בין הוצאות שנועדו למימון מערכות ביטחונית לבין הוצאות הנובעות מהמצב הביטחוני (שיקום נזקי מלחמה וטרור, עלויות ביטוח על הובלה לישראל בתקופות של מתיחות ביטחונית וכו').
- 6 סך המקורות הכלכליים במשק שווה לתמ"ג ועוד היבוא פחות היצוא.
- 7 משרד האוצר, עיקרי תקציב 2009–2010, מבנה תקציב הביטחון, עמ' 83. בנוסף לתקציב השקלי ממקורות המשק כולל תקציב הביטחון מקורות נוספים בשקלים: ההמרות לשקלים מהסיוע האמריקאי והכנסות ממקורות מערכת הביטחון, שהתקבלו בשקלים או הומרו לשקלים.
- 8 בספטמבר 2003 החליטה הממשלה על מעבר הצבא לפנסיה צוברת, החלה על חיילים שהתחייבו לשירות קבע מ-1 בינואר 2004. ואילך. מהלך זה משתלב במעבר למודל שירות קבע חדש, שכולל את העלאת גיל הפרישה.
- 9 אם ננכה סעיפים אלה מתקציב הביטחון, נראה, כי המקורות העצמיים המופנים למימון צה"ל קטנים למשל מתקציב משרד החינוך (כ-34.5 מיליארד שקלים ב-2010).
- 10 משרד האוצר, חוברת עיקרי תקציב 2009–2010, עמ' 65.
- 11 אתר משרד האוצר, אגף התקציבים, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו.
- 12 צבי לביא, "הקיצוץ הרוחבי המכווץ – אושר בוועדה", Ynet, 10 בנובמבר 2009.
- 13 הצריכה הביטחונית נרשמת בהתאם להגדרות הבינלאומיות, כמפורט במדריך הבינלאומי לחשבונות הלאומיים, System of National Accounts 1993, שהוא פרסום משותף של הגופים הבינלאומיים המובילים בעולם.
- 14 המקור: "הוצאות הביטחון בישראל 1950–2006", מבוא – הסברים הגדרות ומקורות, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (להלן: הוצאות הביטחון)
- 15 דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון 2007 בראשות דוד ברודט, פרק ד, עמ' 46.
- 16 הוצאות הביטחון.
- 17 היבוא הביטחוני הוא אחד המקומות שבהם בולט הפער בין מושג התקציב למושג הצריכה. היבוא הביטחוני, הכלול בנתוני הצריכה בשנה מסוימת, אינו זהה בגודלו לתקציב הרכש באותה שנה, מאחר שהיבוא נרשם בעת הספקתו בפועל ולא בעת ההתחייבות לשלם או בעת התשלום.
- 18 המגמות בצריכה הביטחונית המקומית משקפות מגמות בנטל הביטחון, במיוחד מאז הפך הסיוע מארצות הברית למענק, מאחר שהיא אינה כוללת יבוא ביטחוני, שכמעט כולו במימון סיוע זה. הצריכה הביטחונית המקומית כוללת בעיקר צריכה ממקורות עצמיים בשקלים, אך בנוסף היא כוללת צריכה מקומית במימון סיוע מארצות הברית שהומר לשקלים (2.25 מיליארד ₪ בשנת 2009) וצריכה בשקלים במימון מכירות של

- מערכת הביטחון (בעיקר מכירות ציוד ושירותים). לעומת זאת היא אינה כוללת יבוא ממקורות עצמיים (חלק קטן מהיבוא). הצריכה הביטחונית המקומית גבוהה במקצת מהצריכה ממקורות עצמיים כפי שזו מחושבת במאמר. למשל, בשנת 2009 הצריכה הביטחונית המקומית הייתה גבוהה ממנה ב-9.3 אחוזים (כחצי אחוז תוצר). עם זאת, הן הצריכה הביטחונית המקומית והן הצריכה ממקורות עצמיים אינן כוללות הוצאות ביטחוניות נוספות, שלא נרשמו בחשבונאות הלאומית.
- 19 הוצאות הביטחון.
- 20 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לא פרסמה אומדן עדכני. אומדן הוצאות הביטחון הנוספות לשנת 2009 המוצג כאן מתבסס על אומדן הלשכה לשנת 2005 בתוספת הצמדה לעליית מחירי הוצאות הביטחון המקומיות. ראו: הוצאות הביטחון, לוח 6 – עלות הביטחון למשק הישראלי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאי 2007.
- 21 הצעת תקציב המדינה 2009–2010, עיקרי התקציב, יוני 2009, עמ' 86.
- 22 *The World Factbook CIA 2009*.
- 23 השוואה בין ישראל למדינות אחרות, המביאה בחשבון את הוצאות הביטחון (לפי כוח קנייה) ואת סדר הכוחות והפעילות של הצבאות, עשויה להיות מעניינת בהקשר ליעילות הוצאות הביטחון בישראל.
- 24 השוואה מדויקת יותר של הוצאות הביטחון בישראל לעומת מדינות במזרח התיכון מחייבת עיבוד נוסף. ישנן מדינות שאינן כוללות את הרכש הצבאי בתקציבן, ישנן מדינות שהמרת תקציב הביטחון לפי שער החליפין הרשמי בהן אינה מבטאת את כוח הקניה של המטבע וכולי.
- 25 ראו: בני לנדא ושמואל אבן, **כלכלת ישראל בעידן הגלובליזציה – משמעויות אסטרטגיות**, מזכר 91, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2007.