

שמואל אבן

# מחיר הביטחון בישראל

הוצאות הביטחון והמלצות לקביעת  
תקציב הביטחון



שמואל אבן

## **מחיר הביטחון בישראל**

הוצאות הביטחון והמלצות לקביעת תקציב הביטחון

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה, היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה, היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי החלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחבר בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

שמואל אבן

**מחיר הביטחון בישראל**  
הוצאות הביטחון והמלצות לקביעת תקציב הביטחון

---

אפריל 2015

מזכר 146

---

Shmuel Even

## The Cost of Defense in Israel: Defense Expenditures and Recommendations for Drafting the Defense Budget

---

מזכר זה נכתב במסגרת תכנית המחקר 'כלכלה וביטחון לאומי'  
בסיועה של קרן ג'נט וג'וזף ניובאור, פילדלפיה, ארצות הברית.

---

**המכון למחקרי ביטחון לאומי** (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40  
ת.ד. 39950  
רמת-אביב  
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400  
פקס. 03-7447590  
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-75-6

כל הזכויות שמורות © אפריל 2015

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב  
עיצוב העטיפה: מיכל סמוֹקובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב  
תמונת השער: מרכבה סימן 4, דובר צה"ל

דפוס: אלינר, פתח תקווה

# תוכן העניינים

---

7

עיקרי המזכר

## פרק א' הוצאה לצריכה ביטחונית בישראל

- 11 הביטחון כמוצר  
12 התרומה של הוצאות הביטחון למשק ולביטחון הלאומי  
13 הוצאה לצריכה ביטחונית בישראל  
14 המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים  
16 הצריכה הביטחונית הכוללת  
16 יעילות הוצאות הביטחון  
17 הוצאות הביטחון ביחס להוצאות האזרחיות  
21 סיכום ומשמעויות

## פרק ב' הגורמים להוצאות הביטחון והקשר לתפיסת הביטחון

- 23 מושגים עיקריים  
24 הגורמים המשפיעים על הוצאות הביטחון  
28 הוצאות הביטחון ותפיסת הביטחון  
34 סיכום ומשמעויות

## פרק ג' תקציב הביטחון ותהליך קביעתו

- 37 תקציב הביטחון  
40 "תקציב הביטחון בפועל"  
44 תכנון תקציבי רב־שנתי  
45 הוויכוח בין משרדי הביטחון והאוצר על תקציב הביטחון  
46 הסיבות לוויכוח  
47 דרך התנהלות הוויכוח בין המשרדים  
48 המשבר בתקציב הביטחון 2014  
49 ועדות לבחינת תקציב הביטחון  
50 סיכום ומשמעויות

**פרק ד' מבט אל מעבר לים**

- 51 הדגשים בחתך מדינות המדגם
- 58 הגורמים להוצאות הביטחון של המדינות האחרות בהשוואה לישראל
- 60 שיטת קביעת תקציב הביטחון במדינות אחרות
- 61 סיכום ומשמעויות

**פרק ה' המלצות לישראל**

- 63
- 69 **נספח: הוצאות הביטחון במדינות המערב העיקריות**
- 85 הערות



## עיקרי המזכר

---

בישראל קיימת הסכמה רחבה באשר לצרכי הביטחון שלה. אף על פי כן, מזה שנים רבות נתון תקציב הביטחון של ישראל בדיון ציבורי ובמחלוקת בין משרד האוצר למשרד הביטחון. הרושם, הרושם, הוא שקיים פגם בסיסי בתהליך קביעת תקציב הביטחון. מזכר זה עוסק בנייתוח הוצאות הביטחון בישראל ובתהליך קביעתו, תוך התייחסות לסוגיות אלו גם במדינות אחרות. בסוף המזכר מוצגות המלצות לשיפור תהליך קביעת תקציב הביטחון ישראל.

**בפרק א'** של המזכר מוצגים מושגים ונתונים על הצריכה הביטחונית של ישראל (כהגדרתה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), שינויים שחלו בה ומגמות ביחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר, להוצאות הממשלה ולהוצאות האזרחיות. מנתונים אלה עולה, כי בעשרים השנים האחרונות, למרות הגידול המוחלט בהוצאות הביטחון, חלה ירידה ניכרת במאמץ הביטחוני (למשל, לפי מדד תוצר/צריכה ביטחונית), בשל הגידול המהיר יותר בתוצר. כמו כן נמצא, כי הצריכה האזרחית לנפש (הפרטית והציבורית) גדלה בשיעור גדול בהרבה מהצריכה הביטחונית לנפש. עם זאת, בשנת 2014 נרשמה עלייה במדדים הכלכליים של המאמץ הביטחוני בשל מבצע "צוק איתן". בשנים האחרונות, היחס בין הוצאות הביטחון המקומיות (ללא סיוע אמריקאי) לסך הוצאות הסקטור האזרחי (צריכה והשקעה) עומד על חמישה אחוזים בקירוב. כלומר, לפי יחס התחלופה בין הסקטורים – הגדלה של הוצאות הסקטור האזרחי באחוז אחד בלבד תחייב קיצוץ של כמעט עשרים אחוזים בהוצאות הסקטור הביטחוני, ולהיפך.

**בפרק ב'** מוצג הביטחון כמוצר (שירות) שאותו מספקת הממשלה לתושבים. בפרק זה נדונים הגורמים להוצאות הביטחון, תוך מתן דגש לתפיסת הביטחון, שאמורה להיות ציר מארגן לבניין כוחות הביטחון ופעילותם, ומכאן גם להוצאות הביטחון. הרושם, הוא שהסוגיה האחרונה אינה מגובשת דיה בישראל.

**בפרק ג'** מוצג תקציב הביטחון, תהליך קביעתו והדיון הפומבי בנוגע לגודל התקציב. בלב הדיון עומדת התנצחות מתמדת בין משרד האוצר, הטוען שתקציב הביטחון "גדול מדי על המשק", ובין משרד הביטחון, הטוען שתקציב הביטחון קטן מכדי להתמודד עם צורכי הביטחון של ישראל. מאחר שמשרד האוצר אינו בר-סמכא לצורכי הביטחון ואילו משרד הביטחון אינו מצוי בשאר פרטי תקציב המדינה, היה ניתן לצפות לשיתוף

פעולה בין המשרדים. בהיעדרו, ההתנצחות מובילה לכך שלוויכוח אין בסיס משותף והוא אינו עוסק ברוב הסוגיות המרכזיות, המשפיעות על תקציב הביטחון, בהן מבנה ופעילות צה"ל. הריטואל מתרחש כמעט בכל שנה ומציב את הממשלה והציבור בישראל במבוכה. מצב זה מדגיש את הצורך של הממשלה בשיטה, שתאפשר לה לקבוע את תקציב הביטחון בשיקול דעת, המביא בחשבון הן את האתגרים הביטחוניים והן את הצרכים האזרחיים.

**בפרק ד'** מופנה המבט אל מעבר לים, כלומר מה ניתן ללמוד מהמצב במדינות אחרות. כדי לערוך השוואה בין תהליך קביעת תקציב הביטחון של ישראל לתהליך קביעת תקציבי הביטחון של מדינות אחרות נבדקו עשר מדינות: ארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה, פולין, רוסיה, טורקיה, יפן ואוסטרליה. מדינות אלה, הן בעלות יכולות צבאיות מתקדמות, ורובן מפותחות ודמוקרטיות. פירוט לגבי חמש המדינות הראשונות שנבדקו מוצג בנספח. ניתוח מדיניות הביטחון והוצאות הביטחון של ישראל ושל המדינות האחרות שנבחנו מצביע על שורה של פרמטרים, המשפיעים על גודל תקציבי הביטחון ותהליך קביעתם. פרמטרים אלה כוללים: אינטרסים לאומיים, איומים ביטחוניים, חברות בבריתות, גודל התוצר, צרכים חלופיים, שיטת הממשל, מבנה המערכת הפוליטית. התכנים של פרמטרים אלה שונים בכל מדינה ומדינה.

**בפרק ה'** מוצגות ההמלצות לשיפור תהליך קביעת תקציב הביטחון. ההמלצות מבוססות על תובנות מהפרקים הקודמים. עיקרי ההמלצות יוצגו להלן.

## המלצות

- 1. לפעול לשיפור כולל של תהליך הגיבוש וניהול תקציב המדינה, שתקציב הביטחון הוא חלק בלתי נפרד ממנו.** מוטב להקדיש זמן רב יותר כבר בתחילת התהליך של הכנת תקציב המדינה לדיון בסדר העדיפויות בתחום האזרחי והביטחוני, לגיבוש הנחות יסוד ולהכנת ההנחיות שתיתן הממשלה למשרדים. לצורך זה נדרש מערך מקצועי תומך שירכז עבודה כזו. במסגרת זו תיקבע גם נקודת החלוקה בין תקציב הביטחון לתקציבים האזרחיים, מתוך הבנה עמוקה וראייה כוללת של יעדי המדינה, סדר העדיפויות הלאומי, הצרכים הביטחוניים והחברתיים בהווה ובעתיד.
- 2. להגדיר במדויק את תפקידי המעורבים בהכנת תקציב הביטחון.** במיוחד יש להבהיר את מגבלות התפקיד והאחריות של משרד האוצר ביחס לגודל תקציב הביטחון והרכבו, ואת האחריות המלאה של הממשלה בעניין זה. לשם כך, מוצע להטיל על המל"ל לרכז את הכנת הדיון בתקציב משרד הביטחון לקראת אישורו בממשלה (או בקבינט).

3. **למנוע התנצחות פומבית בין הדרגים המקצועיים של משרדי האוצר והביטחון.**  
התנצחויות כאלו במרחב הציבורי אינן מקובלות במדינות אחרות וגורמות נזק תדמיתי למשילות בישראל, למערכת הביטחון ולמשרד האוצר. עם זאת, יש לעודד פלורליזם וביקורת בדיונים הפנימיים. בתוך כך יש לספק לציבור נתונים ומסמכים לשם שיפור איכות הדיון הציבורי בתקציב הביטחון.
4. **ליצור קשר הדוק בין הדיון התקציבי לבין תכליתו** (להקצות משאבים בעילות עבור ביטחון בישראל). הכוונה בהמלצה זו היא להתייחס לסך ההוצאה של כלל תקציבי ארגוני הביטחון הממלכתיים: צה"ל, השב"כ, המוסד ואחרים ("מערכת הביטחון"), ולא רק תקציב משרד הביטחון, הכולל את צה"ל. בנוסף, בתוך תקציב משרד הביטחון עצמו, מוצע להגדיר בנפרד את תקציב צה"ל, לצורך דיון בצורכי הקיום וההתעצמות של הצבא, ולדון בנפרד בתקציבים הלא צבאיים – תקציב הפנסיות לגמלאים ותקציבי שיקום ותמיכה במשפחות החללים והנפגעים – בהתאם לשיקולים הרלוונטיים להם.
5. **לקבוע שפה ומתודולוגיה מוסכמת לגיבוש תקציב הביטחון ולעגן אותה בנוהל ובהוראת ממשלה.**
6. **לדון בתפיסת הביטחון ובמשמעויות הכלכליות שלה.** במסגרת המלצה זו יש לדון במשימות כוחות הביטחון ועלותם, ובמיוחד בעתיד כוחות היבשה. יש להיזהר מהמשך מגמת השחיקה ביכולות של כוחות אלה בשל אילוצי תקציב שוטפים ושלא על פי החלטות מושכלות וניהול סיכונים מבוקר לטווח ארוך. בהקשר זה, יש גם לדון בטווח הפעולה של צה"ל מעבר לגבולות, במודל הגיוס והשירות לטווח ארוך ובמשמעויות התקציביות של כל אלה. חשוב שהתפיסה או האסטרטגיה, היא זו שתקשור בין המשאבים למטרות, ולא רק צרכי הרגע.
7. **להציג סלי ביטחון שונים כאמצעי לקבלת החלטות של הממשלה.** מערכת הביטחון והמל"ל יציגו לממשלה חלופות לרמת תקציב הביטחון הדרושה באמצעות סלי ביטחון אפשריים, וזאת במונחי יכולות ותפוקות ביטחוניות (למשל, יכולת לתקוף את מתקני הגרעין באיראן, יכולת לנהל לחימה מול חזבאללה וחמאס במקביל). יש להבהיר לגבי כל סל, לאיזה תרחישים הוא נותן מענה מלא או מענה חלקי, או בכלל לא נותן מענה, ומהי עלותו על פני שנים. חלק מהיכולות הצבאיות בסל יהיו ברמת מוכנות גבוהה וחלק ברמת מוכנות נמוכה, שתהווה אופציה ריאליה להשלמת בניין הכוח ולקיצור המוכנות במקרה של התממשות סיכונים מסוימים. הממשלה תבחר את סל הביטחון התואם ביותר את צרכיה. זאת, בהתבסס על הבנתה את צורכי הביטחון ועל נכונותה ליטול סיכונים. שיטה

זו תחייב את הממשלה להכריע לא רק לגבי גודלו של תקציב הביטחון והתוספות שמבקשת מערכת הביטחון, אלא גם לגבי תכניו. דיון מעמיק לגבי הרכבו של תקציב הביטחון מתחייב לפחות פעם בשלוש שנים בקבינט, בשונה מהדיון הנעשה כיום, שעוסק בשינויים בתקציב (ביחס לשנה הקודמת) בלבד.

8. **מוצע לבחון את האפשרות למעבר צה"ל לתוכנית תלת־שנתית**, במקום תוכנית חומש, שממילא אינה מאושרת בשנתיים האחרונות. פרויקטים ארוכים יותר יימשכו אל התוכנית התלת־שנתית העוקבת. על התוכנית התלת־שנתית להיבחן ולהתעדכן מדי שנה, כך שתמיד תהיה תוכנית עדכנית כזאת.

9. **לקבוע תקציב ריאלי מראש**, שיצמצם את הצורך לתת תוספות לתקציב הביטחון במהלך השנה, ומדי שנה.

10. **לשפר את הדיון בהתייעלות וביישומה**. במסגרת זו מוצע להפריד בין הדיון בהכרעה תקציבית ובין ההתייעלות. התייעלות אינה דורשת הכרעה (בין סלי הביטחון) אלא מהלכים של תכנון, הצבת יעדים, ביצוע ובקרה, אותם יש לקיים באופן תדיר, מקצועי ושיטתי. ניתן להתבסס על משאבי התייעלות כמקור תקציבי רק לאחר השגתה. שילוב הדיון בהכרעה על תקציב הביטחון עם הדיון בהתייעלות עלול לטשטש את ממד ההכרעה של הממשלה, שכן תמיד ניתן להוסיף עוד ועוד משימות ולדרוש שימומנו באמצעות התייעלות לא מוגדרת. בנוסף ניתן לחייב שיתוף פעולה בין ארגוני הביטחון השונים בישראל ותיאום בין תוכניות העבודה שלהם וכן להגביר שיתוף פעולה ביטחוני ככל שניתן עם מדינות זרות.

11. **על הממשלה להביא בחשבון את העלויות ארוכות הטווח של מבצעים ומלחמות, בעת קבלת החלטות בעניינם**. החלטה של רגע עלולה להסתבר לאחר מעשה כמלחמה יקרה.

12. **לראות את ההיבט החברתי בהקשר לתקציב הביטחון**. המלצה זו מחייבת בחינה של סוגיות, כגון התרומה של מערכת הביטחון למשק ולחברה בישראל (חינוך, אינטגרציה, שוויון הזדמנויות, התיישבות, טכנולוגיה, תעסוקה וכו'). דוגמה לסוגיה נוספת היא הקשר בין תקציב הביטחון וסוגיית השוויון בנטל. למשל, נראה שנוון יותר להעלות משמעותית את שכר חיילי החובה מאשר להפנות את המשאבים לסיוע עקיף לאוכלוסייה ששירתה שירות צבאי או אזרחי־לאומי. בנוסף, יש לצמצם את הפער ברמת הביטחון הקיימת בין יישובי הגבול והספר ובין מרכז הארץ.

## פרק א' ההוצאה לצריכה ביטחונית בישראל

בפרק זה מוצגים מושגים ונתונים על הצריכה הביטחונית של ישראל (כהגדרתה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), שינויים שחלו בה ומגמות ביחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר, להוצאות הממשלה ולהוצאות האזרחיות. נתונים אלה מאפשרים לענות על שאלות כגון: בכמה השתנו הצריכה הביטחונית והמאמץ הביטחוני של ישראל בעשורים האחרונים, מה היה סדר העדיפויות ועוד.

### הביטחון כמוצר

הביטחון הוא מוצר (שירות) שמספקת המדינה לתושביה השואפים לשגרת חיים בטוחה, וזאת באמצעות מערכת הביטחון, שתפקידה לצמצם את האיומים הביטחוניים. מערכת הביטחון מוגדרת לצורך הדיון כקבוצת הגופים הממלכתיים העוסקים בייצור ביטחון, שהוצאותיהם כלולות ב"הוצאה לצריכה הביטחונית". זה"ל הוא הגוף המרכזי שבהם וכפוף לשר הביטחון ובאמצעותו לממשלה, שהיא המפקד העליון על הצבא. לצדו פועלים גופי ביטחון ממשלתיים נוספים, כגון המוסד והשב"כ, הכפופים לראש הממשלה. מבנה דומה של מערכת ביטחון ניתן למצוא במדינות אחרות, וגם בהן יש גופי ביטחון נוספים על הצבא שאינם כפופים למשרד ההגנה. כזה הוא המצב, למשל, בארצות הברית, עם ה-FBI וה-CIA.

הביטחון הוא מוצר ציבורי שממנו נהנים הצרכנים (תושבי המדינה), בלא קשר להשתתפותם במימונו (מיסים) ובהפקתו (שירות צבאי). בתחום המוצרים הציבוריים, הביטחון נמנה על מוצרי הצריכה הציבורית-קולקטיבית (כמו איכות הסביבה), שהם מוצרים המשרתים את כלל תושבי המדינה באופן קולקטיבי. זאת, להבדיל ממוצרי הצריכה הציבורית-אינדיבידואלית, כגון שירותי חינוך, בריאות ותרבות, אותם צורך כל פרט באופן אישי. מוצרים אלה צורך הציבור בכמות הולכת וגדלה גם מכספו הפרטי. לעומת זאת, הביטחון הוא מוצר שאותו יכולה ורשאית לספק הממשלה בלבד, הוא אינו ניתן לחלוקה ליחידות בהתאם לצריכה, ועל כן קשה להתייחס למחירה של יחידה כזאת. גם רמת הביטחון אינה שוויונית במדינה. יישובים הסמוכים לגבול סובלים בדרך כלל מסיכונים ביטחוניים גבוהים יותר, ולכן המדינה נדרשת לספק להם יותר שירותי ביטחון.

## **התרומה של הוצאות הביטחון למשק ולביטחון הלאומי** **התרומה הישירה של הוצאות הביטחון**

ככלל, המשאבים המופנים למערכת הביטחון משפיעים על יכולתה של המדינה להגן על עצמה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה, על היכולת להרתיע אויבים ועל המסוגלות לקצר את משך המלחמות ולצמצם את נזקיהן. היערכות ביטחונית נכונה מצמצמת אבדות בחיי אדם ונזקים כלכליים כבדים למשק, ובכך מפחיתה את מחיר אי-הביטחון. עניין זה הומחש במבצע "צוק איתן". למרות המבצע, המשק הישראלי סיים את שנת 2014 עם צמיחה ריאלית של 2.6 אחוזים, לעומת 3.2 אחוזים בשנת 2013 – פער לא גדול בהתחשב בחמישים ימי הלחימה. ניתן לשער את עלות הנזק הישיר והעקיף (צמצום הפעילות הכלכלית) שהיו גורמות הרקטות שנורו לעבר ישראל במבצע אלמלא ההגנה שסיפקה מערכת "כיפת ברזל". יש לציין כי היכולת לקיים את שיגרת החיים במצב של לחימה היא בעלת ערך כלכלי גדול. ככל שהשגרה תתערער, כך יגיעו פחות אנשים למקומות עבודה ולמרכזי קניות, וכך יפחות היצור וביקוש לסחורות ושירותים במשק. גם ההשקעות יירדו בחדות. על כן, הגנה על שיגרת החיים במדינה בעת לחימה היא משימה לאומית, גם מההיבט הכלכלי.

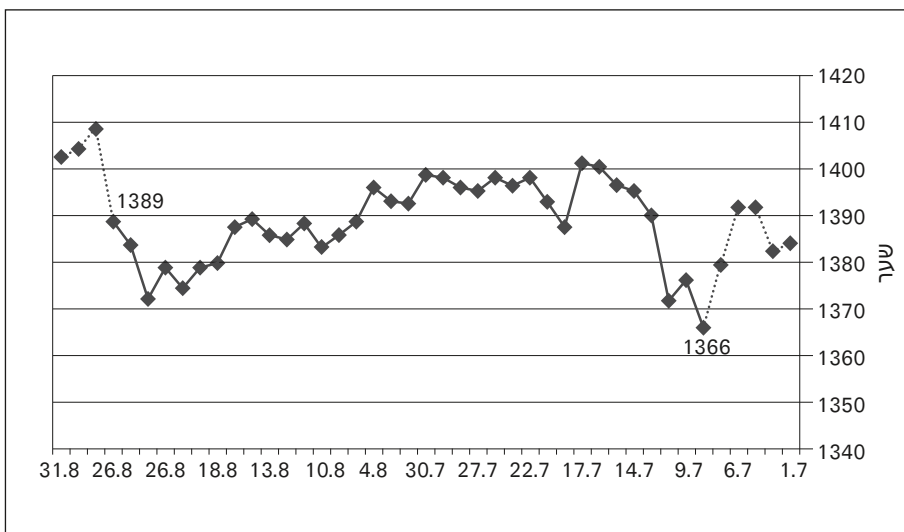
לוח 1 מדגים את התנהגות שוק ההון במהלך מבצע "צוק איתן", המעידה על הביטחון של קהילת העסקים בישראל ובחול"ל במשק הישראלי, לפחות באירוע בסדר גודל זה. ואכן, כבר בדצמבר 2014 המשק כמעט התאושש לחלוטין מנזקי המבצע.<sup>1</sup> ברור שבתרחיש של מתקפה מסיבית יותר, למשל מצד חזבאללה, האתגר יהיה גדול בהרבה. לאור זאת, ניתן לראות בהוצאות הביטחון לא רק הוצאה הגורעת ממשאבי המגזר האזרחי, אלא גם השקעה המפחיתה את רמת הסיכונים שבה נמצאת המדינה ומאפשרת את פעילות המשק.

### **תרומות עקיפות של מערכת הביטחון למשק ולחברה**

בצד התרומה לביטחון, יש למערכת הביטחון תרומות עקיפות למשק ולחברה, שקשה לכמת את ערכן. עם אלו ניתן למנות: הקניית הרגלי עבודה, ידע מקצועי ותכונות של מנהיגות ומצוינות; מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים למשק; מקור לידע וקניין רוחני לפיתוח התעשיות הביטחונית והאזרחיות-טכנולוגיות; מקור לגידול בתוצר ובייצוא; תרומה לרפואה, לתעסוקה ולהתיישבות.

למערכת הביטחון תרומה במגוון רחב של נושאים גם בתחום החברתי: להתיישבות באזורי הגבול (הסובלת מאי-שוויון בביטחון ביחס למרכז); לאינטגרציה חברתית בין שכבות האוכלוסייה; ליצירת הזדמנויות שוות לטפס בסולם החברתי; לקליטת עלייה; לחינוך ועוד. תרומות אלו מהוות תוספת ניכרת לביטחון הלאומי במובנו הרחב, והן אינן נלקחות בחשבון בעת קביעת תקציב הביטחון, למעט במקרים חריגים, כגון מעבר בסיסים של צה"ל לנגב.

לוח 1: מדד תל אביב 25 במהלך "צוק איתן" (8 ביולי – 26 באוגוסט 2014)



המקור: Investing.com

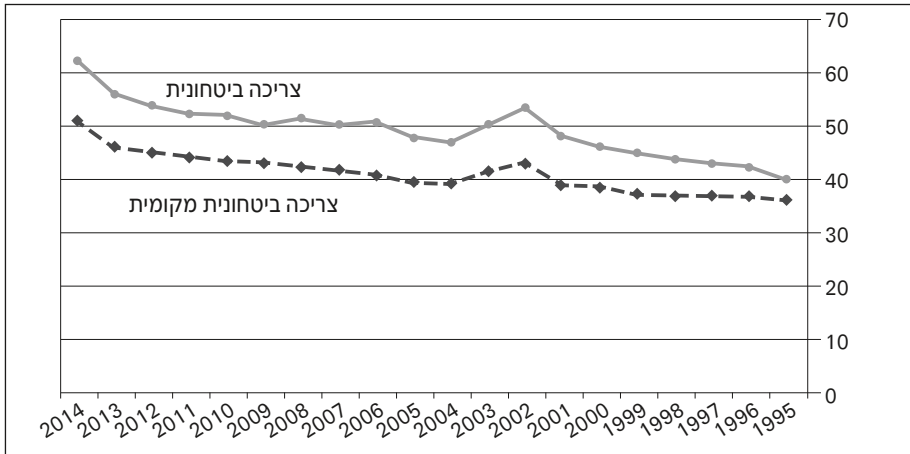
### ההוצאה לצריכה ביטחונית בישראל

הוצאה לצריכה ביטחונית בישראל ("הצריכה הביטחונית") מוגדרת כסך ההוצאות הישירות על ביטחון בישראל בשנה. כלומר, סך ההוצאות של מערכת הביטחון (צה"ל, שב"כ, המוסד ועוד), כפי שמגדירה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בתחום הביטחון, שלא כמו במגזר האזרחי, גם הוצאה בעלת אופי של השקעה (למשל, רכש טנקים המניב ביטחון לשנים רבות) מוגדרת כצריכה. ההוצאה לצריכה ביטחונית כוללת הפרשה לגמלאות והוצאות שיקום של אנשי מערכת הביטחון המשרתים בפועל, כחלק מעלויות השכר, אך אינה כוללת את הוצאות הגמלאות והשיקום של אלה שכבר פרשו (הכלולים בתקציב הביטחון, כפי שיפורט בהמשך).

לפי נתונים של הלמ"ס (מפברואר 2015), הצריכה הביטחונית של ישראל בשנת 2014 הגיעה ל-64.6 מיליארד ₪ (כ-17 מיליארד דולר, לפי שער חליפין של 3.8 ₪ לדולר). הצריכה הביטחונית המקומית (הצריכה הביטחונית למעט רכש צבאי במט"ח, הממומן בעיקרו באמצעות הסיוע האמריקאי) הגיעה ל-53.4 מיליארד ₪. בשנת 2013 הסתכמה הצריכה הביטחונית ב-58.6 מיליארד ₪ והצריכה הביטחונית המקומית – ב-48.6 מיליארד ₪ (בערכים נומינליים). הצריכה הביטחונית של ישראל גדלה ריאלי על פני השנים (כמוצג בלוח 2), אך קצב הגידול היה נמוך משמעותית ביחס לצמיחת התמ"ג, לצריכה הציבורית ולצריכה האזרחית (פרטית וציבורית).

**לוח 2: הוצאה לצריכה ביטחונית בשנים 1995–2014**

(במיליארדי ₪, במחירים קבועים של שנת 2010)



המקור: מאגר הנתונים של הלמ"ס (מרס 2015).

**המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים**

המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים נמדד במדדים כמותיים יחסיים, כגון: היחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר, היחס בין הצריכה הביטחונית לצריכה הציבורית, הצריכה הביטחונית לנפש וכו'. מדדים אלה דרושים לדיון בסוגיית נטל הביטחון על המשק. ככל שהם נמוכים יותר, כך קטנה יותר השפעת הוצאות הביטחון על המשק. התמונה בכל המדדים דומה: למרות הגידול המוחלט בהוצאות הביטחון, חלה ירידה רב-שנתית ניכרת במאמץ הביטחוני במונחים כלכליים, בעשורים האחרונים, וזאת בשל גידול מהיר יותר במקורות הכלכליים. עם זאת, בשנים האחרונות חלה התמתנות בקצב הירידה בשל האטה מסוימת בצמיחה, ובשנת 2014 חלה עלייה מסוימת במדדי המאמץ הביטחוני בעקבות מבצע 'צוק איתן'. להלן יוצגו ההתפתחויות במדדים אלה.

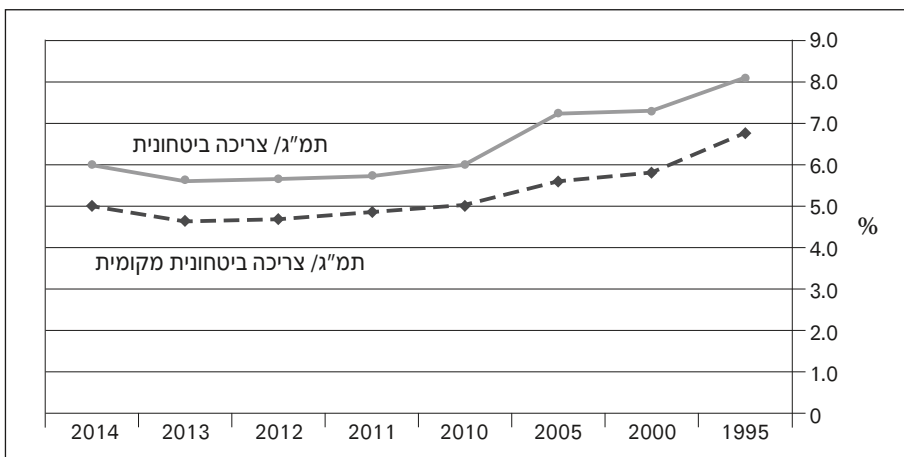
**היחס בין הצריכה הביטחונית לתמ"ג.** החל משיא היסטורי באמצע שנות השבעים ועד שפל היסטורי בשנת 2013 נרשמה מגמת ירידה במדד זה. בשנת 2013 עמד המדד על כ-5.6 אחוזים, לעומת 6 אחוזים ב-2010, 7.2 אחוזים ב-2005, 8.1 אחוזים ב-1995, כ-19 אחוזים ב-1985 ו-30 אחוזים ב-1975.<sup>2</sup> בשנת 2014 עלה המדד (ביחס ל-2013) ל-5.9 אחוזים, בעיקר בשל מבצע "צוק איתן". על אף הירידה, ישראל עדיין בצמרת העולמית (מדורגת במקום הרביעי במדד זה).

**היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית לתמ"ג.** מדד זה מתייחס לצריכה הביטחונית ללא רכש צבאי במט"ח (הממומן בעיקרו באמצעות הסיוע האמריקאי). על כן הוא משקף טוב יותר את המאמץ הביטחוני של המשק. עם זאת, המגמה דומה מאוד. עד



שנת 2010 נרשמה ירידה תלולה. מאז הוא נע מתחת ל-5 אחוזים. בשנת 2010 עמד המדד על 5.0 אחוזים, לעומת 5.6 אחוזים ב-2005, 6.8 אחוזים בשנת 1995, 11.4 אחוזים בשנת 1985 ו-15.2 אחוזים בשנת 1975. בשנת 2014 עמד המדד על 4.9 אחוזים, לעומת שפל היסטורי של 4.6 אחוזים בשנת 2013. גם נתון זה עדיין ממוקם בצמרת העולמית.

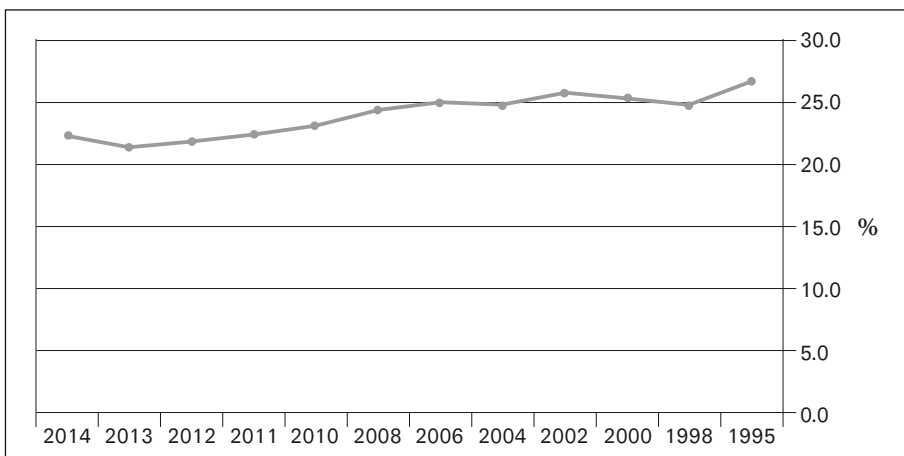
**לוח 3: הצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי**



המקור: מאגר הנתונים של הלמ"ס (מארכ 2015).

**היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית ובין סך הצריכה הציבורית (ללא רכש צבאי).** מדד זה עמד בשנת 2014 על כ-22.5 אחוזים, לעומת 21.5 אחוזים בשנת 2013, כ-26 אחוזים בשנת 2002 וכ-27 אחוזים בשנת 1995. בסך הכל, חלה ירידה רב-שנתית ניכרת במאמץ הביטחוני לפי מדד זה (ראו לוח 4).

**לוח 4: הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהצריכה הציבורית (ללא רכש צבאי)**



המקור: מאגר הנתונים של הלמ"ס (מארכ 2015).

### הצריכה הביטחונית הכוללת

מושג זה מתייחס, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לעלות הכלכלית המלאה למשק של ההוצאה הביטחונית. הצריכה הביטחונית הכוללת מורכבת, בנוסף לצריכה הביטחונית הישירה, מאומדנים של עלויות ביטחון נוספות למשק, כגון: העלות הכלכלית למשק של חיילי החובה (הפער בין השכר בשירות החובה ובין השכר שחיילי שירות החובה היו משתכרים בשוק אלמלא היה שירות חובה), העלות הנוספת של אנשי המילואים למשק (מעבר לתשלום שהם מקבלים בגין השירות), זקיפה לביטוח בגין סיכון אישי, הוצאות לבניית מקלטים, הוצאות על מלאי חירום והוצאות לביטחון במשרדים אזרחיים.

לפי אומדן של הלמ"ס, הצריכה הביטחונית הכוללת הגיעה בשנת 2012 ל-7.0 אחוזים מהתמ"ג (לעומת 5.6 אחוזים צריכה ביטחונית), בהשוואה ל-8.9 אחוזים בשנת 2006.<sup>3</sup> אומדן זה אינו חלק מהחשבונאות הלאומית התקנית של ישראל, וגם הוא מראה על ירידה, לאורך זמן, במאמץ הביטחוני במונחים כלכליים.

### יעילות הוצאות הביטחון

על מערכות ביטחון מוטל להשיג ביטחון ביעילות מרבית, כלומר להשיג רמת ביטחון מבוקשת במינימום משאבים, או להשיג מקסימום ביטחון במשאבים נתונים. במילים אחרות – להפחית ככל הניתן את תוחלת הנזק הביטחוני (סבירות הנזק כפול דרגת חומרת הנזק) ואת שונות הנזק (אי-הוודאות) במסגרת התקציב. מאחר והתפוקות הביטחונית קשות למדידה, הרי שגם היעילות של מערכת הביטחון קשה למדידה, למעט במקרים שבהם הבזבוז ניכר לעין או במקרים שבהם יש כישלונות מובהקים. מסיבה זו קשה לדעת עד כמה השקל הנוסף יתרום לגידול ברמת הביטחון, אולם ניתן להניח כי תוספת משאבים לביטחון בסדרי גודל תגדיל את רמת הביטחון ברמת איומים נתונה.

לפי מדד העוצמה הצבאית באתר Global Firepower (המבוסס בין היתר על נתוני סד"כ), דורגה ישראל במקום ה-11 בעולם. תקציב הביטחון שלה קטן בהרבה מתקציבי הביטחון של מדינות אחרות, המדורגות אחריה מבחינת עוצמתן הצבאית, כמו איטליה (מקום 12), ברזיל (מקום 14) ואוסטרליה (מקום 20).<sup>4</sup> רעיון זה של יחס עוצמה-עלות ניתן לבדיקה ברמה יסודית יותר.

ראש אגף כח אדם בצה"ל, האלוף חגי טופולנסקי, אמר בפברואר 2015, כי "בצה"ל משרתים כ-600 אלף איש, כ-400 אלף במילואים". לדבריו: "צה"ל הוא הצבא היעיל ביותר במערב, אך יש עוד היכן להתייעל".<sup>5</sup> החל מיולי 2015 צפוי קיצור שירות חובה לגברים ועד לשנת 2018 תפחת מצבת כוח האדם בצבא באלפי אנשי קבע, במאות אזרחים ובכ-20 אחוזים מאנשי המילואים.

### הוצאות הביטחון ביחס להוצאות האזרחיות

להלן נדון בחלוקת המשאבים במדינה בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי באמצעות נתוני החשבונאות הלאומית שפרסמה הלמ"ס. זהו דיון במישור של עקומת התמורה של המשק: "תותחים מול חמאה", כפי שתיאר הכלכלן פול סמואלסון את הדילמה לגבי היחס בין הוצאות המגזר האזרחי ובין הוצאות המגזר הצבאי בספרו **תורת הכלכלה** שנכתב לאחר מלחמת העולם השנייה. לפי סמואלסון, "במצב של תעסוקה מלאה, כשאין לחברה מקורות פנויים, עליה לבחור בין תוספת חמאה לתוספת תותחים. על ידי העתקת מקורות משקיים מייצור חמאה לייצור תותחים, נוכל להפוך תפוקת חמאה לתפוקת תותחים"<sup>6</sup>.

לפי נתוני החשבונאות הלאומית, ניתן לחלק את המקורות הכלכליים במדינה<sup>7</sup> בין שלושה שימושים: הצריכה האזרחית (הפרטית והציבורית), הצריכה הביטחונית (ציבורית)<sup>8</sup> וההשקעות האזרחיות (פרטיות וציבוריות). ההשקעות אמורות להשפיע על המקורות והשימושים בעתיד. נתוני החשבונאות הלאומית, בשונה מנתוני הביצוע של תקציב המדינה, מציגים את כל ההוצאות לצריכה ולהשקעות שנעשו במדינה, ולא רק את אלו שביצעו משרדי הממשלה. הבחנה זו חשובה, משום שהאזרח צורך חינוך, בריאות, תרבות ודיוור גם דרך הרשויות המקומיות ומוסדות ציבוריים לא ממשלתיים, ובמיוחד דרך המגזר הפרטי. לעומת זאת, הציבור צורך ביטחון דרך תקציב הממשלה בלבד. הצריכה הפרטית בתחום הביטחון הצבאי היא זניחה. כמו כן, לממשלה יכולת להשפיע על חלוקת המשאבים במגזר האזרחי מעבר להוצאותיה, באמצעות מדיניות מיסוי, תמריצים, שכר מינימום, שחרור משאבי קרקע לטובת הציבור ועוד.

הממשלה אמורה להביא למקסימום את התועלת למדינה בטווח הארוך באמצעות חלוקה מושכלת בין שלושת השימושים הללו: צריכה אזרחית, צריכה ביטחונית והשקעות. חלוקה אופטימלית אמורה לתת פתרון סימולטני לשתי הדילמות הבאות: א. 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 תפיסת העתיד של המדינה. ככל שהיא מכוונת לעתיד, כך היא תפעל להגדלת ההשקעות, וככל שהיא נטועה בבעיות השעה – ביטחוניות או חברתיות – כך היא תגדיל את חלקה של הצריכה השוטפת על חשבון ההשקעות.

ב. כיצד לחלק את המשאבים המיועדים לצריכה שוטפת בהווה בין הצריכה הביטחונית ובין הצריכה האזרחית, כדי לתת מענה אופטימלי הן לצרכים צבאיים הנוגעים לצמצום הסיכונים הביטחוניים והן לצרכים החברתיים-כלכליים, שהזנחתם עלולה לסכן את יציבות החברה והמשק.

לוח 5 מראה כיצד חולקו בפועל במהלך השנים סך המקורות הכלכליים (התמ"ג ועודף הייבוא) בין השימושים במשק: הצריכה האזרחית, הצריכה הביטחונית וההשקעות. חלקה של הצריכה האזרחית (הציבורית והפרטית) מסך השימושים עלה מ-69.4 אחוזים בשנת 1995 ל-75 אחוזים בשנת 2014, לעומת ירידה בחלקה של הצריכה הביטחונית מ-7.5 אחוזים בשנת 1995 ל-6.0 אחוזים בשנת 2014. חלקן של ההשקעות ירד מ-23.1 אחוזים ב-1995 ל-19.1 אחוזים בשנת 2014.

**לוח 5: החלוקה של המקורות הכלכליים בין השימושים במדינה**  
(באחוזים, על בסיס מחירים שוטפים)

שנה	השקעה גולמית	צריכה אזרחית (ציבורית + פרטית)	צריכה ביטחונית
1995	23.1	69.4	7.5
2000	22.0	70.7	7.3
2001	21.1	71.5	7.4
2002	19.3	72.4	8.3
2003	18.4	73.6	7.9
2004	19.0	73.8	7.2
2005	19.9	72.9	7.2
2006	19.5	73.1	7.4
2007	20.3	73.1	6.6
2008	19.3	74.3	6.4
2009	17.9	75.8	6.3
2010	18.2	75.7	6.1
2011	20.3	74.0	5.7
2012	20.9	73.5	5.6
2013	19.9	74.5	5.7
2014	19.1	74.9	6.0

המקור: מאגר הנתונים של הלמ"ס (מארס 2015).

לוח 6 מציג את השינויים הריאליים שחלו במקורות ובשימושים לנפש בשנים 1995-2014 מהנתונים עולות המסקנות הבאות:

א. סך המקורות לנפש, או סך השימושים לנפש, גדל ריאלית בכ-27 אחוזים, בעיקר בשל צמיחת התוצר לנפש בישראל.

ב. הצריכה האזרחית לנפש (הפרטית והציבורית) עלתה מכ-66,200 ₪ בשנת 1995 לכ-88,600 ₪ בשנת 2014 – גידול ריאלי של כ-33.8 אחוזים. חלקה של הצריכה האזרחית לנפש מסך השימושים לנפש עלה מכ-70.9 אחוזים לכ-74.6 אחוזים בהתאמה. כלומר, העדיפות שניתנה למשאבים עבור רמת החיים (הצריכה האזרחית לנפש) הייתה גדולה מהעדיפות שניתנה לביטחון, כפי שיוצג בהמשך.

ג. הצריכה הביטחונית לנפש (כולל רכש מסיוע אמריקאי), שעמדה על כ-7,000 ₪ בשנת 1995, נשארה בסדר גודל דומה גם בשנים האחרונות (למעט עלייה ל-7,500 ש"ח לנפש ב-2014 בשל "צוק איתן"). עם זאת, חלקה של הצריכה הביטחונית לנפש מסך השימושים לנפש ירד משמעותית: מכ-7.5 אחוזים בשנת 1995 לכ-6.3 אחוזים בשנת 2014. כלומר, נטל הביטחון לנפש ירד בתקופה זו.

ד. ההשקעות לנפש עלו ריאלית מכ-20,200 ₪ ב-1995 לכ-22,700 ₪ בשנת 2014, אך חלקן בסך השימושים לנפש ירד מכ-21.6 אחוזים ב-1995 לכ-19.1 אחוזים בשנת 2014. כלומר, קיבלו עדיפות נמוכה יותר ביחס ל-1995 (אך גבוהה יותר מאשר בשנות האלפיים).

באופן כללי, הניתוח הכמותי מצביע על שינוי נגלה (נראה בפועל) בסדר העדיפויות הלאומי מאז אמצע שנות התשעים: יותר משאבים לצריכה אזרחית ופחות לביטחון ולהשקעות.

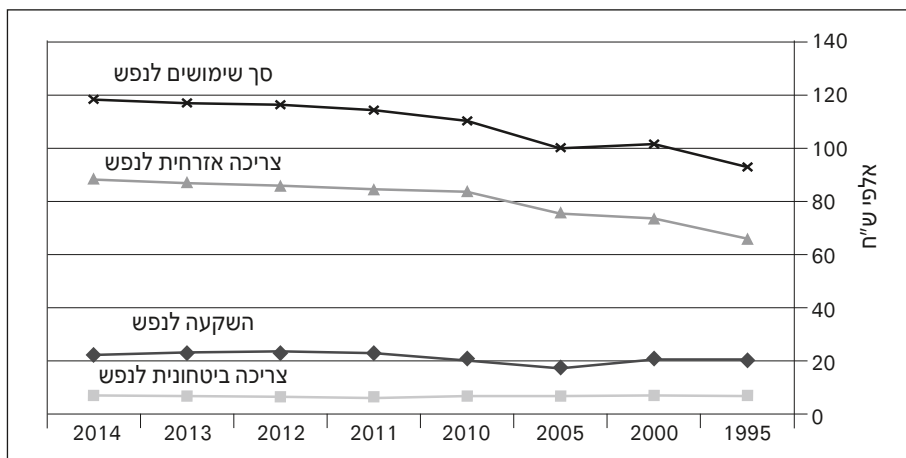
לוח 6: מגמות ריאליות בצריכה האזרחית לנפש מול הצריכה הביטחונית לנפש (1995-2014 במחירים קבועים 2010)

התפלגות השימושים לנפש באחוזים מסך השימושים לנפש			השימושים לנפש באלפי ₪ בערכים ריאליים (במחירי 2010)			שנה	
% צריכה אזרחית לנפש	% צריכה ביטחונית לנפש	% השקעה לנפש (מסך השימושים לנפש)	סך שימושים לנפש	צריכה אזרחית לנפש	צריכה ביטחונית לנפש		השקעה לנפש
70.9	7.5	21.6	93.4	66.2	7.0	20.2	1995
72.9	7.0	20.2	101.6	74.0	7.1	20.5	2000
73.7	7.1	19.2	101.9	75.1	7.2	19.6	2001
74.7	7.9	17.3	100.4	75.1	8.0	17.4	2002
75.9	7.5	16.6	97.1	73.6	7.3	16.1	2003
76.5	6.8	16.7	98.4	75.2	6.7	16.4	2004
75.8	6.8	17.4	100.4	76.1	6.8	17.5	2005
75.2	7.0	17.8	103.6	77.9	7.3	18.4	2006
75.5	6.4	18.1	108.4	81.8	7.0	19.6	2007
75.4	6.4	18.2	107.9	81.3	6.9	19.6	2008
76.6	6.2	17.2	107.1	82.0	6.7	18.4	2009
75.7	6.1	18.2	110.8	83.9	6.8	20.2	2010
73.9	5.8	20.3	114.9	84.9	6.6	23.3	2011
73.7	5.7	20.5	116.7	86.0	6.7	24.0	2012
74.1	5.9	20.0	117.6	87.2	6.9	23.5	2013
74.6	6.3	19.1	118.7	88.6	7.5	22.7	2014
5.3	-16.2	-11.7	27.1	33.8	6.5	12.3	אחוז שינוי*

המקור: מאגר הנתונים של הלמ"ס (מארס 2015).

\* השינוי באחוזים - נתוני 2014 בהשוואה לנתוני 1995.

**לוח 7: השימושים לנפש באלפי ₪ בערכים ריאליים**



המקור: לוח 6.

**סיכום ומשמעויות**

הביטחון הוא מוצר (שירות) הכרחי שמספקת המדינה לתושביה, באמצעות מערכת הביטחון, אך המאמץ הביטחוני מהווה גם נטל על המשק. בשנים האחרונות חלה אמנם התמתנות במגמת הירידה ואף עליה קלה בנטל הביטחון בשנת 2014, אולם בסך הכול בעשרים השנים האחרונות ואף קודם לכן נטל הביטחון פחת משמעותית, זאת בעקבות העדיפות בחלוקת המשאבים הלאומיים לצריכה אזרחית על פני הביטחון. לפיכך נראה שלמרות שלמצב הביטחוני-מדיני השלכות לא מבוטלות על המשק, הרי שבחמש השנים האחרונות לפחות, הוצאות הביטחון אינן הגורם הדומיננטי לקשיים כלכליים-חברתיים בישראל, להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים, אלא עניינים אחרים.<sup>9</sup> כמו כן, יש לציין את תרומת הסקטור הביטחוני לכלכלה ולחברה (דבר המפחית מנטל הביטחון) וכי ישראל נהנית ממצב כלכלי טוב בהרבה ממדינות רבות בעולם, שנטל הביטחון על המשק שלהן קטן בהרבה.

קביעת גודלו של תקציב הביטחון הדרוש מחייב ניתוח הכולל תמחור של יכולות ביטחוניות הנדרשות אל מול האיומים, דבר שמותנה בהכרת הנתונים לפרטיהם. בלא עבודה כזו קשה להמליץ על קיצוץ עמוק בתקציב הביטחון לטובת הסקטור הציבורי, במחיר "לקיחת סיכונים משמעותיים", כפי שהציעה למשל ועדת טרכטנברג<sup>10</sup> בספטמבר 2011, בלא שהסתמכה על ניתוח מפורט כזה. בפועל, הוצאות הביטחון רק גדלו. אחד הקריטריונים למשמעות תחלופת משאבים בין הסקטורים הוא היחס בין הצריכה הביטחונית המקומית ובין סך השימושים האזרחיים (השקעות וצריכה אזרחית). יחס זה קרוב לחמישה אחוזים בלבד. כלומר, כדי להגדיל את סך הצריכה האזרחית

וההשקעות האזרחיות במדינה באחוז אחד בלבד, נדרש לקצץ קרוב לחמישית מהצריכה הביטחונית במטבע מקומי. ספק אם תוספת כזו למגזר האזרחי תביא לשינוי של ממש ברמת החיים ובהשקעות בישראל, אך השפעתה השלילית על המגזר הביטחוני לבטח תהיה גדולה.



## פרק ב' הגורמים להוצאות הביטחון והקשר לתפיסת הביטחון

בפרק הקודם הוצגו נתוני הוצאות הביטחון ונדונו שאלות כגון כמה מוציאה ישראל לביטחון ומהו היחס בין הוצאות הביטחון להוצאות האזרחיות. הדיון בפרק זה הינו איכותני ועוסק בגורמים להוצאות הביטחון ובקשר שביניהן ובין תפיסת הביטחון, שלאורה אמורה מערכת הביטחון לפעול. תחומים נוספים של הביטחון הלאומי במובנו הרחב, שבהם יש ממשק בין הביטחון הלאומי לתחום הכלכלי, יוצגו בקצרה.

### מושגים עיקריים

**ייצור הכוח הביטחוני** (הצבאי). מדובר בבניין כוחות הביטחון והפעלתם. תהליך זה נעשה באמצעות תשומות כוח אדם, הון, קרקע וטכנולוגיה, שהמדינה מקצה לטובת הארגונים העוסקים בביטחון במדינה, ובראשם צה"ל, השב"כ והמוסד. אלה מפתחים יכולות ביטחוניות באמצעות אסטרטגיה, תפיסות הפעלה, שיטות לחימה וטקטיקות, שמהן נובעות תפוקות ביטחוניות.

**יכולת ביטחונית** היא יכולת בעלת מאפיינים צבאיים, שנועדה להתמודד עם איום מוגדר שאותה אפשר לתמחר. לדוגמה, יכולת ליירט ירי תלול מסלול מרצועת עזה במשך חודשיים באמצעות "כיפת ברזל". התפוקה הביטחונית של יכולת זו היא הצלחה ביירוט רקטות, שמאפשרת לקיים שגרת חיים סבירה בישראל גם בעת לחימה.

**סל ביטחון** מוגדר כקבוצה של יכולות צבאיות של המדינה המאפשרות להשיג תפוקות ביטחוניות מסוימות במשאבים מסוימים. סל הביטחון יכול לכלול, למשל, יכולת הגנה על המדינה בשלוש חזיתות במקביל, יכולת תקיפה יבשתית לעומק מדינת האויב, תקיפה נגד מדינות רחוקות וכדומה. כדי לקיים סל כזה נדרש תקציב ביטחון ברמה מסוימת על פני שנים ותחת הנחות שונות (למשל, מהו מודל הגיוס לצבא). סל הביטחון אמור לסייע ביצירת קשר בין עלויות ביטחון ובין תפוקות ביטחוניות. יכול להיות שיהיו שני סלי ביטחון בהרכב שונה ובעלות דומה. במשק יעיל, הסלים משקפים, בין היתר, נקודות על עקומת התמורה הלאומית, בין מוצר הביטחון למוצרים האזרחיים. התייעלות פירושה מעבר מסל שנמצא בתוך העקומה לסל שנמצא על העקומה.

**רמת הביטחון** היא התוצאה של התפוקות הביטחוניות שמייצר סל הביטחון בשילוב עם גורמים אחרים התורמים לביטחון כמו: הסכמים מדיניים או שיתוף פעולה עם מדינות זרות. רמת ביטחון גבוהה מתבטאת, למשל, ברגיעה ביטחונית ממושכת, שהינה בין היתר תוצאה של הרתעת האויבים. רמת הביטחון אינה ניתנת למדידה כמותית ועל כן היא סובייקטיבית, אך ניתן לתמחר את עלויות סל הביטחון המיועד להשגתה. ככל שהאיומים הביטחוניים גוברים (ברמת מענה נתונה), כך יורדת רמת הביטחון, וככל שהמענה עולה (ברמת איומים נתונה), כך עולה רמת הביטחון.

### **הגורמים המשפיעים על הוצאות הביטחון יעדים ומשימות של מערכת הביטחון**

היעדים והמשימות של מערכת הביטחון הם:

- א. להגן על המדינה – התושבים, המשטר, הטריטוריה שבשליטתה, המשק והאינטרסים שלה. לישראל אין בסיסים או טריטוריות להגנה הרחק מהגבולות וגם לא התחייבויות להגנת מדינות אחרות במסגרת בריתות.
- ב. לסכל איומים על ביטחון המדינה מבחוץ ומבפנים.
- ג. לבנות את כוחות הביטחון, להכניס ולהפעילם.
- ד. לספק מודיעין לממשלה ולמערכת הביטחון.
- ה. לשתף פעולה עם גורמי ביטחון זרים (כולל הרשות הפלסטינית).
- ו. למלא תפקידים נוספים שהממשלה תמצא לנכון להטיל על מערכת הביטחון. למשל, לנהל אירועי אסון המוני או מגפה יחד עם כוחות ההצלה האזרחיים.

### **איומים וסיכונים**

אחד הגורמים המשפיעים על הוצאות הביטחון הוא האיומים והסיכונים השונים על מדינת ישראל. ישנם איומים ישירים וישנה שורה של סיכונים נוספים.

**איומים ישירים** – ישראל מאוימת על ידי "מערכת אסלאמית קיצונית", שאינה מכירה בזכותה להתקיים ושואפת להשמדה. חזית זו כוללת את איראן, חמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, חזבאללה, "המדינה האסלאמית" וארגונים קיצוניים נוספים.

**סיכונים נוספים** – מערכת הביטחון אינה יכולה להתעלם מסיכונים בסיסיים מצד מדינות שכנות ומצד הרשות הפלסטינית. אלה איומים שעלולים להתממש בתרחישים מסוימים, בין היתר לאור אי-היציבות באזור.

סוריה ולבנון עדיין רואות בישראל אויב, וכך גם גורמים אסלאמיים שחותרים לשלוט בהן. הסכמי השלום עם מצרים וירדן אמנם חסכו לישראל הוצאות ביטחון ניכרות, ושתי מדינות אלו חולקות עם ישראל מאמץ להגנה על הגבול המשותף מפני

גורמי טרור (אף שמאמץ זה לא תמיד נוחל הצלחה). אולם, מצרים וירדן עדיין מקיימות צבאות גדולים, הפרוסים ברובם מול ישראל, והן גם חשופות לזעזועים פנימיים. קשה להתעלם מיכולות צבאיות אלו ואחרות הקיימות באזור, שבתרחישים של מהפכי שלטון עלולות להיות מופנות כלפי ישראל. גם הרשות הפלסטינית עשויה ליזום מעשי אלימות כלפי ישראל כדי לקדם את האינטרסים שלה; והיא עלולה לאבד את השלטון שנותר בידיה בגדה המערבית, לחמאס.

### **תוחלת ושונות הסיכון הביטחוני**

תוחלת הסיכון הביטחוני היא הסבירות להתממשות הסיכונים והאיומים כפול הנזק שעלול להיגרם למדינה מהתממשותם. למשל, הסבירות שאויבי המדינה ישתמשו ביכולות צבאיות נגד ישראל, כפול הערכת הנזק שעלול להיגרם לישראל כתוצאה מהפעלת יכולות כאלה. תוחלת הסיכון הביטחוני בישראל אינה ניתנת לאמידה מדויקת, אך היא גבוהה משמעותית ביחס למדינות אחרות. בנוסף, לישראל שולי ביטחון צרים והיא אינה יכולה להרשות לעצמה להפסיד באף מלחמה כוללת. בשנים האחרונות גדלה אִי-הוודאות הביטחונית (השונות הביטחונית), הנובעת מהשתנות מהירה של הסביבה האסטרטגית, וזו מחייבת אף היא להחזיק שולי ביטחון גבוהים יותר ויכולות שיאפשרו פתרונות אד־הוק בסביבה משתנה.

### **מרוצי חימוש**

מדובר במצב שבו צדדים יריבים מוציאים עוד ועוד משאבים לביטחון, אך רמת הביטחון שלהם לא עולה משמעותית, משום שיחסי הכוחות לא משתנים בהרבה לאורך זמן. דוגמה בולטת לכך הייתה מרוץ החימוש שקיימה ישראל מול צבאות מצרים, סוריה וירדן עד שנות השבעים של המאה העשרים. מרוץ חימוש מתקיים גם בין ישראל לחזבאללה. הארגון מגדיל את מספר הטילים והרקטות שלו (פי עשרה מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006), וישראל נדרשת להתחמש בכמות הולכת וגדלה של סוללות להגנה מפני טילים ורקטות. דוגמה נוספת היא ברית המועצות, שהתפרקה בשנת 1991 תוך קריסה כלכלית, בין היתר משום שהתקשתה לשאת בעלויות הגבוהות של מרוץ החימוש מול ארצות הברית.

### **נכונות הממשלה ליטול סיכונים**

ככלל, קיימת הסכמה רחבה בישראל לגבי האיומים הביטחוניים וצורכי הביטחון, ונושא הביטחון קיבל עדיפות גבוהה בכל הממשלות מאז הקמת המדינה. רק לעתים רחוקות ניתן למצוא שוני בין עמדות הממשלות בעניין זה. דוגמה ייחודית למצב כזה היא מדיניותן של ממשלות ישראל בנושא ההתגרענות של איראן והאיום שהיא מציבה. ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט ביקר את ממשלת נתניהו, על שזו השקיעה 11

מיליארד נח ביכולות שיאפשרו לישראל לתקוף באופן עצמאי את פרויקט הגרעין האיראני, אם תחליט לפעול נגדו.<sup>11</sup>

### שיטת בניין הכוח והפעלתו

בניין הכוח והפעלתו הם מהגורמים המשפיעים ביותר על הוצאות הביטחון, כמפורט להלן:

א. **עתירות הון.** צה"ל מצויד במיטב אמצעי הלחימה המודרניים והיקרים בעולם. זאת, בשל הנחיתות הדמוגרפית-כמותית של ישראל, הרגישות הגבוהה לחיי אדם (הן בצד הישראלי והן ביחס לאוכלוסייה לא מעורבת בצד הנגדי), ואף בשל היתרונות הטכנולוגיים והכלכליים של ישראל ביחס לאויביה. למשל, לחימה בשטחים מאוכלסים מחייבת מודיעין וחימוש מדויקים כדי לפגוע במטרה ולמנוע פגיעה בחיילי צה"ל ובתושבים זרים לא מעורבים. למודיעין ולחימוש המדויקים עלויות גבוהות במיוחד.

ב. **הון אנושי ברמה גבוהה ובכמות רבה.** אחזקת צבא איכותי מחייבת, בין היתר, משאבים ניכרים לכוח אדם – לשכר, להכשרה, לאימונים, לטיפול רפואי ולתנאי שירות. ייצור הכוח בצה"ל מתבצע באמצעות שלושה מערכים: מערך חובה, מערך קבע ומערך מילואים, המקיימים ביניהם קשר הדוק. גיוס החובה הכרחי לכולם, ולא רק למערך החובה. מערך הקבע מורכב מאנשים שהאריכו את השירות מתקופת שירות החובה (רבים מהם לא היו מגיעים לצבא אלמלא התגייסו לשירות חובה). כך גם אנשי המילואים, שהוכשרו במסגרת שירות החובה והמשיכו לשרת במילואים. התבססות צה"ל על מערך סדיר ומערך מילואים גדול מוזילה את העלויות שלו לייצור הביטחון, משום שעלות שירות החובה מוטלת על המתגייסים עצמם (עובדים כמעט ללא שכר) ומשום שמערך המילואים חוסך לצה"ל להחזיק צבא ענק בשגרה ומאפשר לו לזמן אנשי מילואים באופן סלקטיבי רק בעת עלייה במתח הביטחוני. כלומר, יש מתאם בין המתח הביטחוני ובין כוח האדם בצבא. בנוסף, חוק גיוס חובה מאפשר לצבא לבחור ולגייס לצה"ל את כוח האדם המתאים ביותר. נמצא כי איכות חיילי החובה בישראל גבוהה יחסית לאיכות החיילים המתנדבים לשירות קבע, כלומר אם צה"ל היה מתבסס על חיילי קבע בלבד, איכותו הייתה נמוכה יותר. הדבר תומך בהמשך קיומו של חלק גדול יחסית של מערך חיילי חובה בתמהיל האופטימלי של כוח האדם בצה"ל.<sup>12</sup> בכל מקרה, בלא גיוס חובה לא ניתן לקיים מערך קבע ומערך מילואים איכותיים בישראל, אלא בתקציב גדול מאד.

מכאן שגיוס החובה הוא רע הכרחי, גם על פי השקפת המצדדים בהמשך קיומו.<sup>13</sup>

ג. **פחת.** מלאי ההון הצבאי (מערכות הנשק וכדומה) סובל מסוגי פחת התורמים לגידול בהוצאות הביטחון, כגון: פחת פיזי (בלאי), פחת טכנולוגי (כניסת כלי נשק

מתקדמים יותר לשדה הקרב) ופחת מבצעי (מענה שמצא האויב לנשק ישראלי). גם ההון האנושי סובל מפחת בעקבות אובדן ידע, חוסר הכשרה והיעדר ניסיון כתוצאה משחרור אנשים (במיוחד בצבא הסדיר), שחלקם אינו ממשיך למערך המילואים. סוג אחר של פחת הוא שינויים אצל האויב כתוצאה מהפקות לקחים, המחייבים את מערכת הביטחון לפתח שיטות לחימה חדשות ולאמן בהן את הכוחות. לאור כל זאת, חלק גדול מתקציב הביטחון נועד לכסות על פחת מסוגים שונים כדי לשמור על רמת ביטחון נתונה, ולא רק להתעצמות לצורך הגברה ברמת הביטחון.

### **המקורות הכלכליים**

הוצאות הביטחון של ישראל נשענות בעיקר על מקורות ההכנסה של הממשלה ועל סיוע חוץ, שרובו מטבע חוץ המיועד לרכש צבאי בארצות הברית. המקורות המוגבלים של המשק והממשלה גורמים לכך שהוצאות הביטחון מתחרות בהוצאות האזרחיות. עם זאת, הביטחון הוא "מוצר נורמלי" – ברמת איומים נתונה ניתן לצפות לעלייה בהוצאות עם עלייה במקורות הכלכליים וההיפך.

### **האוכלוסייה ומודל הגיוס**

הוצאות הביטחון אינן רגישות לשינויים שנתיים בגידול הטבעי של האוכלוסייה. זאת, בשונה מההוצאה לצריכה ציבורית-אינדיבידואלית (חינוך, בריאות וכדומה), שאמורה לגדול לפחות בהתאם לגידול האוכלוסייה כדי לשמור על אותה רמה של צריכה לנפש. ברם, לשינויים משמעותיים ורב-שנתיים בגודל האוכלוסייה השפעה על הוצאות הביטחון, שכן במדינות עתירות אוכלוסייה, תושבים רבים יותר מתחלקים בנטל ההוצאה והשירות הצבאי. הגידול באוכלוסיית ישראל שיפר משמעותית את יכולותיה לעמוד בהוצאות הביטחון. עם זאת, ככל שהאוכלוסייה גדלה, כך קשה יותר לקיים את עקרון השוויון בנטל שירות החובה והמילואים, בשל הקושי לקלוט את כל בני ה-18 ולקיים מערך מילואים שוויוני.

שירות חובה בסדיר ובמילואים אינו אידיאלי, במיוחד במדינה דמוקרטית. פשוט להחיל אותו על הכל (למעט חריגים) או לא לקיימו בכלל, בעוד שמצבי ביניים הם בעייתיים. שירות החובה בישראל הוא סלקטיבי ליהודים (בעיקר חילונים) ולדרוזים. גידול האוכלוסייה ומגבלת תקציב הביטחון הופכים את גיוס החובה ואת השירות במילואים ליותר ויותר סלקטיביים. לדברי ראש אכ"א, האלוף חגי טופולנסקי, "חמישים אחוזים מהאוכלוסייה אינם מתגייסים. כרבע אינם מגויסים ועוד כרבע הם כאלה שאמורים להתגייס אך אינם מתגייסים: הרוב עושים זאת מסיבות דת. מתוך בנות המיועדות לגיוס מעל שליש אינן מתגייסות, ואצל הבנים מדובר ברבע".<sup>14</sup> הניסיון להרחיב את גיוס החובה לתחומים אזרחיים במסגרת שירות לאומי-אזרחי דורש גם הוא משאבים רבים, ולכן הוא מוגבל. מבחינה כלכלית, אין הצדקה לגיוס

חובה של הפחות חיוניים רק בשם עקרון השוויון בנטל, כמו שירות קצר במפקדות עורפיות של חרדים בני 21 ומעלה, בעלי משפחה וילדים, שעלותו קרובה לשכר קבע זוטר. שירות כזה עלול להיות נטל על תקציב הביטחון. ואכן, במשרד הביטחון צופים קושי בהמשך מימוש מודל הגיוס והשירות בצה"ל לטווח ארוך, ובוחנים שינויים במודל זה.<sup>15</sup>

ביטול שירות החובה יכול להתרחש רק לאחר הכרה בכך שניתן לוותר על מערך המילואים הגדול ולהסתפק בצבא קבע איכותי פחות ובמערך מילואים מיומן קטן יחסית – דבר שאינו ריאלי בנסיבות הקיימות. עם זאת, יש אפשרות להמשיך להתקדם בכיוון של קיצור משך שירות החובה, העלאה ניכרת של תגמול למשרתים זמן רב יותר ובתפקידים קשים יותר (למשל, מתן גמול בגובה שכר מינימום לחיילים קרביים בשנה השלישית), ושימור כוח מילואים קטן יותר אבל מיומן יותר.

### **הישענות על ארצות הברית**

הישענות של ישראל על ארצות הברית בהיבט הכלכלי-ביטחוני פירושה בעיקר סיוע אמריקאי לרכש אמצעי לחימה מתקדמים, שיתופי פעולה צבאיים, הסכמים לשימוש במאגרי תחמושת אמריקאיים בישראל בעת חירום ועוד. היחסים האסטרטגיים המיוחדים בין שתי המדינות תורמים משמעותית לישראל מבחינה ביטחונית-מדינית, ויש להם השפעה מרסנת על גורמים עוינים ואף תרומה ליכולתה של ישראל לגייס חוב בחו"ל בתנאים נוחים.

### **הסכמים מדיניים, שיתופי פעולה והסדרי ביטחון**

הסכמים מדיניים, ושיתופי פעולה עם מדינות אחרות הם לעיתים בעלי ערך ביטחוני רב ומקלים על הוצאות הביטחון של ישראל. למשל, הסכם השלום עם מצרים ב-1979. עם זאת, לכשלון של הסכם מדיני עלול להיות מחיר יקר.

### **הוצאות הביטחון ותפיסת הביטחון**

**תפיסת הביטחון** היא מושג שנוטים לפרשו בספקטרום רחב – החל מתפיסת הביטחון במובן הצר (תפיסת הביטחון של מערכת הביטחון) וכלה בתפיסת הביטחון הלאומי במובנה הרחב, הנוגע כמעט לכל תחומי הפעילות במדינה.

**תפיסת הביטחון הצבאית** היא המובן הצר ביותר של מושג תפיסת הביטחון. היא הרעיון המארגן, לפיו מבקשת המדינה לבנות יכולות ביטחוניות ולהפעיל את מערכת הביטחון כדי להשיג רמת ביטחון אופטימלית, תוך התחשבות במשאבים העומדים לרשותה: כספי מיסים (שקלים), כספי סיוע (מט"ח), כוח אדם לסוגיו (חיילי חובה, קבע ומילואים), קרקעות ועוד. כל זאת, בהתבסס על הנחות יסוד מדיניות מסוימות לגבי המצב המדיני והחברתי.

תפיסת הביטחון הצבאית אמורה להוביל לעיצוב תהליכים ולבניין הכוח. ככלל, יש שני מרכיבים גדולים בתפיסה זו: הראשון – פעולות למניעת מלחמה; השני – הפעלת הכוח עד להישג הנדרש.

**תפיסת הביטחון הצבאית המסורתית** של ישראל מוכרת בעיקר על פי מרכיביה – הרתעה, התרעה והכרעה. תפיסה זאת מבוססת על תלות הדדית בין צה"ל למשק, ובעיקר על שימוש דואלי בכוח העבודה של המשק לצורכי צה"ל בעת מלחמה. מקורה הוא בימיה הראשונים של המדינה, כאשר ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, בחן כיצד ניתן להקים צבא גדול יחסית לאוכלוסייה, שייתן מענה לאיום של צבאות ערב הסדירים באמצעות כוחותיה הדלים של המדינה היהודית שהוקמה זה עתה.<sup>16</sup> הפתרון שמצא, שעדיין שריר וקיים, הוא להתבסס על צבא סדיר קטן יחסית, הבנוי ממערך חובה וממערך קבע, וכן על מערך מילואים גדול שיגויס במצב חירום.

שלושת מרכיביה של תפיסת הביטחון הצבאית המסורתית של ישראל הם:

- **ההרתעה** – נועדה למנוע מלחמות הכרוכות באובדן חיי אדם, בנזקים חומריים ובפגיעה בפעילות המשק. זוהי תפוקה ביטחונית של מערכת הביטחון במצב של היעדר לחימה. כלומר, גם טנקים במחסני חירום מייצרים ביטחון.
- **ההתרעה** – נועדה לצלצל בפעמונים כדי להודיע זמן מה מראש על אפשרות של מלחמה, כך שאפשר יהיה, בין היתר, לגייס את אנשי המילואים מהמשק לצבא לפני פרוץ המלחמה.
- **ההכרעה** – מטרתה לסיים במהירות את המלחמה בתנאים מתאימים לדרג המדיני, להסיר איומים, לחדש את ממד ההרתעה, לאפשר לכלכלה להתאושש ולהשיב את המשאבים למשק (במיוחד שחרור חיילי המילואים מהצבא). ההכרעה היא תוצאה של התקפה מוחצת על האויב בשטחו. במלחמת ששת הימים הושגה הכרעה באמצעות השמדת צבאות האויב והתייצבות צה"ל על קווי רחוקים ובני הגנה. במלחמת יום הכיפורים הושגה הכרעה באמצעות התייצבות כוחות צה"ל בסמיכות לבירות מצרים וסוריה. במלחמת לבנון הראשונה הושגה הכרעה באמצעות הגעה לביירות וגירוש הנהגת אש"ף לתוניס.
- **ההגנה** – ועדת מרידור, שמונתה על ידי ראש הממשלה אריאל שרון לבחון את תפיסת הביטחון, המליצה (אפריל 2006) בין היתר להוסיף את מרכיב **ההגנה** לתפיסת הביטחון. מרכיב זה היה לא אחת כורח המציאות הביטחונית (למשל, הקמת "קו בר לב" בתעלת סואץ). עם זאת, ההגנה אינה הולמת מבחינה לוגית את תפיסת הביטחון המסורתית של ישראל, המבוססת על דוקטרינה צבאית התקפית, שבה כל המערכת מתארגנת כקפיץ דרוך להכרעת האויב ובמהירות. בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים לא הייתה לישראל כוונה לשחוק את

כוחותיה הדלים, לאבד זמן בקרב הגנה ממושך או לאבד שטחים בעומק האסטרטגי המוגבל שלה. על כן היא יצאה למתקפת מנע (1956) או למתקפה מקדימה (1967) בשטח האויב. גם כאשר צה"ל נאלץ להילחם בקרבות הגנה, השאיפה שלו הייתה לעבור למתקפה במהירות האפשרית (1973).

תפיסת הביטחון המסורתית הייתה אופטימלית בכל הקשור להעתקה ישירה של משאבים מהמשק לצבא וההיפך, ואפשרה הן את קיום המשק בהוצאות ביטחון סבירות והן את קיום הכוח הצבאי הדרוש. אלא שלתפיסה המסורתית היו מגבלות וסיכונים צבאיים ומדיניים, ביניהם: סיכון לכשל של מערך ההתרעה החיוני לגיוס מילואים וחשש לביצוע מתקפה מקדימה לא מוצדקת שתגבה מחירים ביטחוניים ומדיניים גבוהים. סיכונים אלה התממשו במלחמת יום הכיפורים בשנת 1973: ההתרעה כשלה, והחשש ממתקפה לא מוצדקת מנע התקפה אווירית ישראלית מקדימה.

מרכיב ההגנה קיבל משנה תוקף בתפיסת הביטחון הישראלית בעקבות האיום הגובר של ירי תלול מסלול (תמ"ס) – טילים, רקטות, מרגמות – בגזרות שונות, שהתממש במלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 וביתר שאת במספר אירועים מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006. משמעותו של הירי תלול המסלול, מעבר לצורך הברור להגן על העורף האזרחי, היא שההתארגנות והפעילות של צה"ל במלחמה עשויות להתקיים תחת אש כבדה לא רק בחזית, אלא גם במפקדות, בבסיסי חיל האוויר ובמערך הלוגיסטיקה בעומק ישראל. הצורך להגן על העורף הביא להקמת מספר שכבות הגנה נגד נשק תמ"ס, שההוצאות עליהן גבוהות. העלות היקרה של ההגנה על העורף היא הוצאה נוספת למערכת הביטחון, שאינה מהווה תחליף למערכות לחימה אחרות, בהן מערכות התקפיות שנועדו לנצח בקרב.

למערכת המושגים המסורתית של תפיסת הביטחון ניתן להוסיף את ה**סיכול** – פעילות יזומה בעיקר בין מלחמות, שנועדה למנוע אותן, לצמצם סיכונים בעת התהוותן ולהפחית נזקים בעת התממשותן. לפעילות זו ניתן לייחס, בדרך כלל, עלות-תועלת גבוהה, כתוצאה מחיסכון גדול בנזק פוטנציאלי ובהוצאות הביטחון בעתיד.

**תפיסת הביטחון ב"מלחמות החדשות"** היא תפיסה אופרטיבית (הנגלית לעין), שאותה מיישמת ישראל בלוחמה מול גרילה, טרור וירי תמ"ס מסיבי, כמו במלחמת לבנון השנייה (2006) ובסבבי הלחימה נגד חמאס ברצועת עזה במבצעי "עופרת יצוקה" (דצמבר 2008–ינואר 2009), "עמוד ענן" (נובמבר 2012) ו"צוק איתן" (יולי-אוגוסט 2014). הניסיון לפרש את פעילות ישראל באירועים אלה על פי תפיסת הביטחון המסורתית הוא בעייתי. מדובר בהתנגשויות צבאיות שהמרכיב הדומיננטי בהן הוא הפעלת אש מסיבית על ידי שני הצדדים. אלה אירועים ללא הכרעה, ולא בהכרח בשל אי-היכולת של צה"ל, אלא בשל יחסי עלות-תועלת גבוהים מבחינת אבדות בנפש ונזק



מדיני. למשל, בעת מבצע 'צוק איתן' ב-2014 הנהגת ישראל הטילה ספק אם הכרעת חמא"ס ברצועת עזה, באמצעות השתלטות צבאית על הרצועה, היא בכלל כדאית. מרכיב ההתרעה בתפיסת הביטחון ב"מלחמות החדשות" אינו בעל משמעות רבה במה שנוגע לצורך לגייס מילואים. צה"ל נוהג, עם תחילת מבצע לבצע גיוס מדורג, וממילא היקפי המילואים הנדרשים לאירועים אלה קטנים בהרבה מאשר במלחמה כוללת ביבשה. סבבי הלחימה מסתיימים לרוב בהסכם או בהבנה לא כתובה, לאחר שצה"ל גורם נזק הולך וגדל לצד התוקפן. האויב מצדו מקפיד על ירי תמ"ס על העורף הישראלי עד לרגע האחרון. בשיטת לחימה זו הרשתה לעצמה ישראל לנהל מערכות מוגבלות בעוצמה אך ממושכות בזמן, כמו המערכה בת חמישים הימים במבצע "צוק איתן", שבה מערכת "כיפת ברזל" אפשרה למשק להמשיך לתפקד ברמה סבירה, כך שגם הנזק הכלכלי היה מוגבל.

סוג אחר של איום הוא התקוממות (אנטיפאדה) אלימה ומתקפות טרור. מתקפות המתאבדים באנטיפאדה השנייה פגעו קשות בתפקוד העורף האזרחי, עד כדי אובדן הצמיחה בשנים 2001-2002. המענה הישראלי לאנטיפאדה התבטא בפעולות סיכול ממוקד של טרור, במהלך צבאי עמוק (מבצע "חומת מגן", מארס-מאי 2002) בשטחי הרשות הפלסטינית ובהקמת גדר הפרדה יקרה ביהודה ושומרון, שאינה תחליף למערכות לחימה אחרות.

מערכת הביטחון, האמונה על הכנת תרחיש איום הייחוס לעורף, מכירה בכך שמלחמה עתידית תכלול ירי תמ"ס וטרור, אבל היא עלולה להיות בהיקף נרחב בהרבה ובעלת פוטנציאל להתלקחות במספר גזרות. מלחמה עתידית כזו עשויה להיות, אפוא, גדולה הן בעוצמתה והן בהיקפה, וייתכנו בה, בנוסף לירי תמ"ס ולטרור, מאמצים יבשתיים של כוחות חמאס וחזבאללה.<sup>17</sup> אלה יגרמו לאילוצים ביטחוניים ומדיניים בעוצמה גדולה מאשר בעבר.

ההבדל בין "המלחמות החדשות" ובין המלחמות הקודמות הוא בכך, שבמלחמות הקודמות צה"ל הפעיל באופן מסיבי את כוחות צבא היבשה שלו לתוך עומק שטח האויב, דבר שלא קרה ב"מלחמות החדשות". הפעלה כזו של כוחות צה"ל מותנית בקיום מערך מילואים מסיבי ומאומן שניתן לגייסו במהירות. ברם, כאשר צה"ל נקלע לאילוף תקציבי, הוא קובע סדר עדיפויות ומקצץ לרוב באימונים של כוחות המילואים בצבא היבשה, שכאמור פחות דרושים ל"מלחמות החדשות" (אלא אם תחול הידרדרות רבת). שר הביטחון משה יעלון אף הבהיר למבקר המדינה, שבדק את כשירות מערך המילואים, כי מצבם הירוד של כוחות המילואים לא מפתיע אותנו, מאחר והוא זה שהחליט לקצץ את אימוניהם לטובת הצטיידות במערכות הגנה כגון "כיפת ברזל" ו"שרביט קסמים",<sup>18</sup> במשתמע, נוכח האילוף התקציבי.

לאור הנאמר לעיל, בלב הדיון על סל הביטחון הנדרש לישראל, על תפיסת הביטחון ועל תקציב הביטחון עומדת השאלה האם יש לשמר בצה"ל כוח יבשתי גדול המבוסס בעיקרו על מערך המילואים, שהינו כוח המסוגל להגן על הגבולות ולבצע מהלכי תמרון בעומק עשרות ומאות קילומטרים במדינות האויב לצורך הכרעה והפסקת ירי תמ"ס על ישראל. אם יוחלט שאין בכך צורך, וצה"ל יידרש בעיקר ליכולת אש מסיבית ולכוח תמרון מוגבל ואיכותי ולא לצבא יבשה גדול, אזי אפשר יהיה להסתפק בתפיסת ביטחון שאינה מבוססת על צבא מילואים. במצב כזה ניתן יהיה לוותר בהדרגה על מודל שירות החובה. אבל אם בכל זאת יוחלט שסל הביטחון של ישראל מחייב יכולות תמרון עמוקות שעשויות להידרש במצבים שונים, כמו הסתבכות של "המלחמות החדשות", אזי סל זה יצטרך לכלול הן יכולות אש גבוהות והן צבא יבשה חזק. במצב כזה יהיה צורך לשמור על מודל הגיוס והשירות כולו, על מחירו הכלכלי. היעדר החלטה ברורה אינו מצב רצוי.

שינוי משמעותי בין סוגי המלחמות קיים גם מנקודת המבט של יחסי הגומלין בין המשק לצבא. בעוד שבמלחמות היבשתיות הגדולות בעבר הבעיה העיקרית הייתה ריתוק המשאבים (בעיקר אנשי המילואים) לצבא, הרי שב"מלחמות החדשות" הבעיה היא מתקפות על העורף. מעבר לנזק הישיר שעומות מסוג זה גורם, הוא מחייב את המשק הישראלי לתפקד תחת אש עזה הפוגעת בפעילותו. המשק אמנם עמד במשימה בקלות יחסית באירועים ביטחוניים מוגבלים במרחב ובעוצמה שהתרחשו בשנים 2006-2014; אולם יש להניח שהקושי שלו יהיה גדול בהרבה בתרחישים שיכללו התקפות מסיביות על העורף, אלא אם תוגבר ההגנה בהתאם.

כך למשל, מנהיג חזבאללה, חסן נסראללה, הצביע על תחנות הכוח בישראל כיעד אסטרטגי מועדף לתקיפת טילים בעת העימות הבא בין שני הצדדים.<sup>19</sup> מכאן שכדאיות הצבתן של מערכות הגנה על תשתיות עלתה גם במונחים כלכליים. ברם, מערכות הגנה נגד טילים ורקטות הן פתרון חלקי בלבד, מאחר והן יכולות לצמצם נזקים אך לא למגר את האיום. השאלה היא, האם המשק צריך להסתגל מעתה למערכות צבאיות קשות, הולכות ומתארכות, או שתיבנה יכולת צבאית שתאפשר לסיים עימותים צבאיים במהירות באמצעות הכרעה או ניצחון צבאי, או לפחות לנטרל את יכולת האויב לפגוע בתפקוד המשק באופן מתמשך. אתגר זה אמור להיות מונח כיום לפתחם של מקבלי ההחלטות בישראל, ומחירו הכלכלי גבוה.

**תפיסת הביטחון "המקובלת"**, היא תפיסת הביטחון הצרה, בתוספת היבטים חברתיים, כלכליים ומדיניים הקשורים ישירות לביטחון, כמו יכולת העמידה של האוכלוסייה והמשק במצב חירום, הקשרים האסטרטגיים עם ארצות הברית (כולל סיוע ביטחוני), יחסים מדיניים עם מדינות ערביות ועם הפלסטינים, ועוד. כלומר, כל אותם עניינים המופיעים תחת הכותרת "חוץ וביטחון", שבהם נוהגות הממשלה וועדת

החוץ והביטחון של הכנסת לעסוק, כולל הסכמים מדיניים בעלי חשיבות ביטחונית, שלהם עשויה להיות השפעה רבה גם על הוצאות הביטחון (לדוגמה, השלום עם מצרים אפשר לישראל לצמצם את הוצאת הביטחון בגזרה זו).

**תפיסת הביטחון במובן הרחב** – כוללת את תפיסת הביטחון המקובלת, בתוספת מרכיבים רבים הנוגעים לביטחון הלאומי בצורה עקיפה, כגון משילות, יחסי חוץ, יציבות חברתית, צמיחה כלכלית, יציבות פיננסית והתפתחות מדעית. הרעיון הוא שמדינה דמוקרטית חזקה ובטוחה היא זאת שיכולה להגן על עצמה ולממש את יעדיה הלאומיים לפחות ברמה של רוב המדינות המפותחות, וזאת במגוון רחב של תחומים: ביטחון, מדיניות חוץ, חברה, משק, אנרגיה ומדע.

ראש הממשלה הראשון של ישראל, דוד בן-גוריון, דגל בהשקפה רחבה כזאת. בסקירה על מצב הביטחון שכתב באוקטובר 1953 הוא קבע: "ביטחונונו כידוע לא תלוי בצבא בלבד. גורמים לא צבאיים יכריעו לא פחות מגורמים צבאיים: יכולתה המשקית והכספית של האומה, הכושר המקצועי של אנשי המלאכה, החרושת והחקלאות, זרם העלייה, ההתיישבות בשטחי התורפה על הגבולות"<sup>20</sup>.

פרמטרים כלכליים שבהם נהוג לבחון את רמת הביטחון הלאומי במובן הרחב ניתן למצוא ב"אסטרטגיית הביטחון הלאומי" של ארצות הברית.<sup>21</sup> האסטרטגיה מגדירה ארבעה תחומים ראשיים של הביטחון הלאומי: ביטחון (Security), שגשוג (Prosperity), ערכים (Values), וסדר בין-לאומי (International Order). השגשוג כולל את היעדים הבאים: חיזוק ההון האנושי והחינוך הרלוונטי לביטחון הלאומי, קידום המדע, הטכנולוגיה והחדשנות, השגת צמיחה כלכלית מאוזנת ויציבה, ויעילות בניצול כספי משלם המיסים.

לאור זאת, ברור מדוע יש להביא בחשבון גם את התרומה העקיפה של מערכת הביטחון לחברה ולמשק, כמפורט בפרק א'. וזאת במיוחד בישראל, לאור תרומתו העקיפה הגבוהה והחריגה של צה"ל למדינה, בהשוואה לצבאות בעולם.

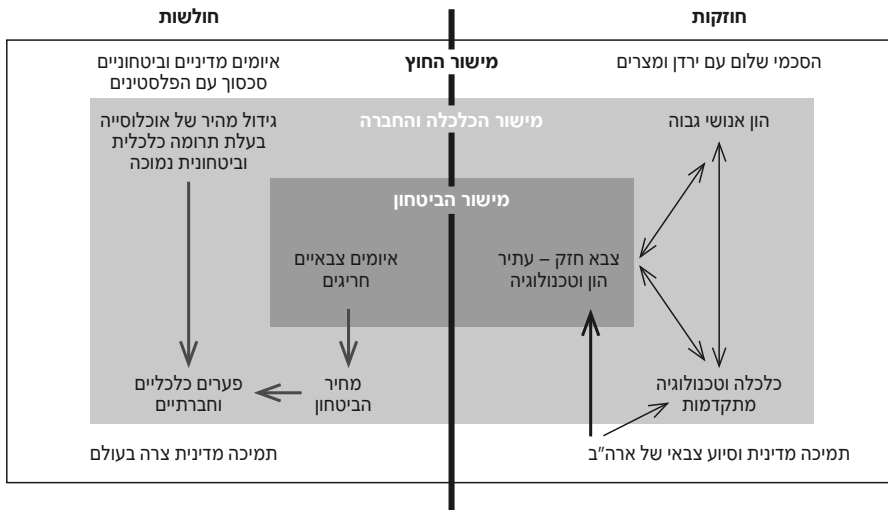
### **נקודות עוצמה וחולשה במפת הביטחון הלאומי**

הפרמטרים המצביעים על רמת ביטחון לאומי גבוהה יחסית של ישראל הם: ההון האנושי, העוצמה הצבאית, היחסים עם ארצות הברית, חוזקו של המשק, הרמה הטכנולוגית ועוד. נקודות החולשה בתחום הביטחון הלאומי הם איומים ביטחוניים ומדיניים ובעיות הנוגעות ליציבות החברתית-כלכלית בטווח הארוך למשל, בהם הפערים החברתיים, חולשת מערכת החינוך, גידול מהיר בחלקן באוכלוסייה של קבוצות שתרומתן הנוכחית למשק, להכנסות המדינה ולביטחון נמוכה יחסית.

הגורם הכלכלי משחק תפקיד חשוב בתפיסת הביטחון במובנה הרחב. עם זאת, קיים בה קונפליקט מסוים ביחס להוצאות הביטחון: מצד אחד, הן הכרחיות לביטחון

הישיר, אך מהצד השני, הן גורעות מהמשאבים הדרושים לעניינים אחרים כמו חינוך, וצמיחה, המשפיעים על הביטחון הלאומי בטווח הארוך. ישנם גם עניינים רבים הנמצאים במגזר האזרחי הנוגעים לביטחון במובן הצר, כגון: איכות מערכת החינוך, המשפיעה על ההון האנושי בצה"ל; או יעילות בגביית מיסים, המשפיעה על מקורות כל תקציבי הממשלה ובהם תקציב הביטחון.

**לוח 8: מפת הביטחון הלאומי – קשרי גומלין בתחומי הביטחון, החוץ והמשק (דוגמאות להמחשה)**



**סיכום ומשמעויות**

ישראל ממשיכה לעמוד לבדה מול איומים וצרכים ביטחוניים חריגים, כפי שפורטו לעיל, ועל כן היא נדרשת להוצאות הביטחון גבוהות. עניין זה לא צפוי להשתנות בעתיד הנראה לעין.

תפיסת הביטחון היא הרעיון המכוון שממנו נגזרים תהליכים, מוקמים ארגונים ומתבצעת פעילות, ועל כן יש לה השפעה רבה על הוצאות ביטחון. גם אם הדבר אינו כתוב ומוסכם, ניתן לזהות כיום בישראל שתי תפיסות ביטחון המתקיימות זו לצד זו, שלהן נדרש סל ביטחון גדול. אחת היא תפיסת הביטחון הוותיקה, הנשענת על כוח יבשתי גדול המבוסס בעיקרו על מילואים, הנדרשת עדיין למלחמות גדולות, ככל שהן עלולות להתרחש. תפיסת הביטחון האחרת, שיושמה במלחמות האחרונות (2006-2014), מבוססת במידה רבה על הצבא הסדיר ונזקקת לכוחות מילואים בהיקף מצומצם יחסית לנדרש במלחמה כוללת, מאחר שהיא שואפת ככל הניתן להימנע

מתמרון יבשתי עמוק ואינה חותרת בהכרח להכרעה צבאית (אף שזו עלולה להידרש). בכל אחת מהתפיסות קיימת חשיבות הולכת וגוברת להגנת העורף האזרחי והצבאי, ולכך נדרשות עלויות כספיות גדולות נוספות.

נוכח האיומים, מגבלת המשאבים והצורך לקיים את שתי התפיסות שלעיל בסל ביטחון אחד, נדרש צה"ל להמשיך ולקיים את מודל גיוס החובה ולהישען על צבא מילואים מסיבי וכוחות יבשה גדולים. עם זאת, ניתן לפחית מנטל השירות, כגון לקצר בחצי שנה את משך שירות החובה, לארגן ולייעל את מערך המילואים ולתגמל טוב יותר את אלה הנושאים בנטל.

לאור האמור לעיל, יש להכיר בסל ביטחון הנותן מענה לשתי התפיסות ולתקצב אותו לפי מידותיו, או לקבל החלטות אחרות, תוך לקיחה בחשבון של הסיכונים הכרוכים בהן. בעתיד הרחוק, בהתחשב במשאבים ובאיומים, ניתן יהיה לעבור למודל של צבא מקצועי.



## פרק ג' תקציב הביטחון ותהליך קביעתו

בישראל מתקיים דיון ציבורי רחב ומתוקשר סביב תקציב הביטחון: מהם גודלו והרכבו הרצויים, כיצד הוא נקבע, מה הפער בין התכנון לביצוע, האם יש משמעות להשוואה עם מדינות אחרות, האם הנתונים בהירים ושקופים לציבור די הצורך, האם יש בקרה מספקת על ההוצאות, ובמיוחד האם תקציב הביטחון נקבע בתהליך תקין ובשיקול דעת, המביאים בחשבון הן את האתגרים הביטחוניים והן את הצרכים האזרחיים. פרק זה עוסק בתקציב הביטחון ותהליך קביעתו, בכלל זה בהתנצחות עליו בין משרדי האוצר והביטחון.

### תקציב הביטחון

על פי ספר תקציב המדינה, "תקציב ביטחון" בישראל הוא תקציב משרד הביטחון, בתוספת מספר סעיפי תקציב קטנים.<sup>22</sup> תקציב משרד הביטחון הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה השנתית של משרד הביטחון על יחידותיו, ובראשן צה"ל. תקציב הביטחון אינו כולל את תקציביהם של ארגוני מערכת הביטחון, ובהם השב"כ והמוסד, שהוצאותיהם בפועל כלולות בצריכה הביטחונית. הרכבו של תקציב הביטחון אינו זהה להרכב הצריכה הביטחונית, אף שבאופן מקרי שני הנתונים קרובים זה לזה בגודלם. בספר תקציב המדינה מופיעות קטגוריות שונות המשפיעות על התכנון ועל הדיון בתקציב הביטחון, והן:

- א. **תקציב הביטחון המקורי נטו** – תקציב הביטחון הבסיסי, המופיע בספר התקציב, כולל סיוע אמריקאי רגיל ומשמש בסיס לדיון על התקציב בשנה הבאה.
- ב. **תקציב הביטחון המקורי ברוטו** – כולל את התקציב המקורי נטו בתוספת "הוצאה מותנית הכנסה", שהיא הוצאה המבוססת על סיוע אמריקאי נוסף על הסיוע הרגיל וכן על הכנסות משתנות של משרד הביטחון בגין מכירת ציוד, קרקעות, שירותים שונים וכדומה. הכנסות אלו מתווספות למקורות תקציב הביטחון ברוטו.
- ג. **תוספות לתקציב** – תוספות שניתנות בדרך כלל במהלך השנה, כאשר מתברר שהתקציב אינו מספיק לצורכי הביטחון, או בעת הכנת התקציב, כאשר מכירים בכך שמדובר בתוספת חד-פעמית שאינה נכנסת לבסיס התקציב לשם חישוב בשנה הבאה.

**לוח 9: תקציב משרד הביטחון וההוצאה לצריכה ביטחונית – ההבדלים בין המושגים**

המושג	הרכב המושג
<b>תקציב משרד הביטחון</b> (מציג: משרד האוצר)	תקציב צה"ל ואגפי משרד הביטחון. כולל גם תקציבים "לא צבאיים", כגון הוצאות לפנסיה של אנשי צה"ל ומשרד הביטחון שכבר פרשו, וכן הוצאות של אגף שיקום נכים ואגף תמיכה במשפחות והנצחה, המשרתים נפגעים מצה"ל ומגופי הביטחון האחרים. <sup>23</sup> לא כולל תקציבי ארגוני הביטחון האחרים: (מוסד, שב"כ).
<b>הוצאה לצריכה ביטחונית</b> (מציגה: הלמ"ס) מבוסס על קריטריונים בין-לאומיים	סך ההוצאות הישירות בפועל של מערכת הביטחון בישראל (משרד הביטחון, שב"כ, המוסד ועוד). כולל זקיפה לפנסיה (כולל פנסיות גישור) של המשרתים במערכת, בנוסף על הפרשה לפנסיה צוברת. לא כולל הוצאות לגמלאות של פורשי מערכת הביטחון, שיקום ותמיכה במשפחות.
<b>תקציב הביטחון בפועל</b> (מציג: משרד האוצר)	סך ביצוע ברוטו של מספר תקציבים, בהם נכללים משרד הביטחון, המוסד, שב"כ ואחרים. המושג אינו תואם את מבנה תקציב הביטחון המתוכנן המוצג בתקציב המדינה, ועלול להטעות. <sup>24</sup>

הצעת תקציב הביטחון ל-2015 (מנובמבר 2014) אחרים.

**הצעת תקציב הביטחון ל-2015 (מנובמבר 2014)**

לפי "הצעת תקציב המדינה לשנת 2015" (מנובמבר 2014) שאישרה הממשלה היוצאת,<sup>25</sup> תקציב הביטחון נטו הינו בסך 52.7 מיליארד ₪ ותקציב הביטחון ברוטו הינו בסך 64.8 מיליארד ₪. הנתון האחרון מהווה 15.6 אחוזים מסך הצעת תקציב המדינה ברוטו, וכ-5.8 אחוזים מהתמ"ג, לפי תחזית האוצר לשנת 2015. היחס בין תקציב הביטחון ברוטו ל-2015 ללא סיוע אמריקאי (49 מיליארד ₪) ובין תקציב המדינה ברוטו ל-2015 ללא סיוע אמריקאי וללא תשלומי חובות וריבית (307 מיליארד ₪ בסך הכל) הוא כ-16 אחוזים. משרד הביטחון טען בדצמבר 2014 כי עדיין חסרים 5.6 מיליארד ₪ להוצאות הביטחון הצפויות בשנת 2015.<sup>26</sup> הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 כללה, מלבד גידול בתקציב משרד הביטחון, גם גידול בתקציבי משרדי החינוך, הבריאות והרווחה בהשוואה לתקציב 2014. הצעת התקציב אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ואחר כך הכנסת התפזרה. במהלך השנה תאשר הממשלה החדשה תקציב חדש.



**לוח 10: קטגוריות בהצעת תקציב משרד הביטחון לשנת 2015**

המושג	הסכום במיליארדי ₪	הערות
א. תקציב מקורי נטו ל-2015	52.7	תקציב הבסיס.
ב. תקציב מקורי נטו + תוספת חד-פעמית ל-2015	57.8	תוספת חד-פעמית בסך 4.3 מיליארד ₪ שתירשם ברזרבה הכללית.
ג. תקציב מקורי ברוטו ל-2015	60.5	תקציב מקורי נטו בתוספת 7.8 מיליארד ₪ של "הוצאה מותנית הכנסה".
ד. סך תקציב הביטחון ל-2015	64.8	תקציב ביטחון מקורי ברוטו + התוספת החד-פעמית בסך 4.3 מיליארד ₪ (הנ"ל).

המקור: הצעת תקציב המדינה 2015, עמ' 87.

**לוח 11: המקורות לתקציב הביטחון לפי הצעת תקציב לשנת 2015**

מקור	הסכום במיליארדי ₪	הערות
כספים ממקורות המשק	42.8	מקורות רגילים לתקציב המקורי נטו
סיוע אמריקאי רגיל	9.9	2.4 מיליארד דולר, מתוכם 1.585 מיליארד דולר רכש בארצות הברית והשאר המרה לשקלים.
סיוע אמריקאי נוסף	5.9	1.35 מיליארד דולר: 700 מיליון דולר לפי הסכם הבנות משנת 2007, ובנוסף לו סיוע ייעודי לפרויקטים בסך 650 מיליון דולר. השימוש בסיוע זה נרשם בתקציב במסגרת "הוצאה מותנית הכנסה".
הכנסות מערכת הביטחון	1.9	הכנסות ממכירת ציוד, מכירת קרקעות, מכירת שירותים שונים. השימוש בהכנסות אלה בתקציב נרשם בתקציב במסגרת "הוצאה מותנית הכנסה".
סיוע חד-פעמי למערכת הביטחון	4.3	נרשם בסעיף הרזרבה הכללית בתקציב המדינה. מקורותיו לא פורטו.
סך מקורות תקציב הביטחון	64.8	

המקור: הצעת תקציב המדינה 2015, עמ' 87-91.

### לוח 12: תקציבי הביטחון (במחירים שוטפים)

"הצעת תקציב 2015"	תקציב 2014	תקציב 2013	
52.7	51.0	52.5	א. תקציב מקורי נטו (תקציב הבסיס)
7.8	6.7	5.3	ב. הוצאה מותנית הכנסה
60.5	57.7	57.8	ג. תקציב מקורי ברוטו (א + ב)
4.3	*2	3.5	ד. תוספת חד-פעמית לתקציב נטו <sup>27</sup>
0	0.7	0.6	ה. תוספת להוצאה מותנית הכנסה
64.8	*60.4	61.9	סך תקציב ברוטו (ג + ד + ה)

\* ללא עלויות מבצע "צוק איתן" בסך שבעה מיליארד ₪.

המקור: הצעת תקציב המדינה לשנת 2015, עמ' 85-86.

#### "תקציב הביטחון בפועל"

בחוברת הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 (מאוקטובר 2014), מדווח כי תקציב הביטחון בפועל בשנת 2013 עמד על 68.2 מיליארד ₪ – לכאורה חריגה של כעשרה מיליארד ₪ מהתקציב המתוכנן לשנת 2013, שעמד על כ-58 מיליארד ₪. ברם, מסתבר שסך התוספות שניתנו למשרד הביטחון במהלך 2013 אמורות להביא את התקציב לסכום כולל של כ-62 מיליארד ₪ בלבד, כלומר כ-6.2 מיליארד ₪ פחות מתקציב הביטחון בפועל המדווח על יד האוצר. הכיכד? מתברר כי תקציב הביטחון בפועל אינו נתון הביצוע של תקציב משרד הביטחון המתוכנן, כפי שניתן לצפות, וכי שני המושגים אינם בני השוואה. בעניין זה כתב אלוף בן ב"הארץ"<sup>28</sup>:

בדוחות השנתיים שמפרסם החשב הכללי באוצר על ביצוע תקציב המדינה מצורפות הוצאות המוסד והשב"כ לתקציב הביטחון, על אף שהשירותים החשאיים כפופים לראש הממשלה ולא לשר הביטחון. ההסדר הזה יוצר בכל שנה גידול פיקטיבי של כמה מיליארדי שקל בתקציב הביטחון בהשוואה להצעת התקציב שמוגשת לכנסת. ואכן בדוחות שמפרסם משרד הביטחון על פי חוק חופש המידע, הסכום הזה לא נכלל בנתוני הביצוע של תקציב הביטחון. בן סבור כי: "הפער בין דיווחי המשרדים, שנגרם בגלל "העמסת" השב"כ והמוסד על מערכת הביטחון, גורם לעיוות בדיון הפוליטי והציבורי על גודלו של תקציב הביטחון".

תופעה אחרת היא חוסר הבהירות בנוגע להעברות כספים במהלך השנה, שעלולה ליצור רושם מוטעה בציבור לגבי הכספים שמועברים למשרד הביטחון. מוטי בסוק, עיתונאי כלכלי העוקב מקרוב אחרי תקציב הביטחון, טוען כי "גם מי שמתמצאים

היטב בתקציבים, כמו חברי ועדת הכספים, אינם יודעים בדיוק מה קורה עם תקציב הביטחון. למשל, בכמה גדל תקציב משרד זה ב־2014, מאז אושר בראשונה בחוק התקציב, כמה כסף כבר קיבלה מערכת הביטחון על חשבון 'צוק איתן' וכמה היא אמורה לקבל [...] האחריות המלאה לחוסר השקיפות היא של משרד האוצר".<sup>29</sup>

### **תהליך קביעת תקציב הביטחון**

הכנת תקציב הביטחון היא חלק מהכנת תקציב המדינה. תהליך קביעתו ואישורו של תקציב המדינה מעוגן בעיקר בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985. התהליך מתחיל במאי-יוני של כל שנה, לפני שנת התקציב הבאה שמתחילה בינואר.<sup>30</sup> בישראל, נוכח משקלו של תקציב הביטחון בתקציב המדינה, הסכמה על גודל תקציב הביטחון אמורה הייתה להיקבע בתחילה ולהוות תנאי מקדים לחלוקת המשאבים בין המשרדים האזרחיים. בפועל כפי שנראה בהמשך, קשה לזהות רגע של הסכמה בעניין זה.

על כל פנים, גודל תקציב הביטחון אמור להיות מפגש של שני וקטורים. האחד פועל מלמעלה למטה ועניינו גודל המשאבים שמוכנה הממשלה להקצות למשרד הביטחון ממקורותיה, בהתחשב ביעדים לאומיים אחרים. וקטור שני פועל מלמטה למעלה ועניינו המשאבים שמבקש משרד הביטחון מהממשלה. בסופו של התהליך, הממשלה והכנסת מאשרות את תקציב המדינה שבתוכו תקציב הביטחון.

להלן התפקידים שאמורים למלא השותפים לקביעת תקציב הביטחון:

**הממשלה** אחראית באופן קולקטיבי על ניהול ענייני המדינה וגם על הביטחון בה, ועליה להקצות מקורות לכלכליים לשם כך. שר הביטחון הוא הממונה על הצבא מטעם הממשלה (לפי חוק יסוד: הצבא). עם זאת, ראש הממשלה הוא היחיד הבקיא בתמונה הכוללת על כל היבטיה והדמות המרכזית בקבלת ההחלטות. הממשלה אמורה לקבוע את תקציב הביטחון במטרה להשיג דרגת ביטחון מסוימת, שעליה החליטה על בסיס הערכת מצב ונכונות ליטול סיכונים. הערכת מצב זו אמורה להיות מושתתת על הערכת יכולותיה של מערכת הביטחון, הערכת המודיעין את האיומים הביטחוניים, הערכת המקורות הכלכליים והמחיר האלטרנטיבי של הביטחון במונחים של צרכים לאומיים אחרים. הממשלה אמורה להסתייע לצורך זה במשרדי הביטחון והאוצר ובמטה לביטחון לאומי.

החלק המשמעותי ביותר בתהליך אמור להיות דיאלוג בין הממשלה ובין הדרג הביטחונית. הממשלה אמורה להגדיר את יעדי הביטחון הדרושים ואת סדר העדיפות להשגתם, ואילו הדרג הביטחונית אמור להציג דרכים להשיגם ואת התקציב הנחוץ לשם כך. אם לטעמו של הדרג המדיני העלות המבוקשת גדולה מנכונותו להקצות

משאבים לביטחון, עליו לחזור ליעדים ולמשימות הביטחוניות שקבע ולהתאים אותם לתקציב שהוא מוכן להקצות לדרג הצבאי. אם במהלך השנה מתברר שהתקציב אינו מספיק בשל אירועים ביטחוניים, מערכת הביטחון מקבלת את התקציב הנוסף הדרוש. תיאורטית מדובר במצבים חריגים, אך למעשה הדבר הפך לריטואל החוזר על עצמו כמעט מדי שנה.

**הכנסת** אמורה לאשר את תקציב המדינה, ובתוכו את תקציב הביטחון, וכן שינויים בתקציב. תקציב הביטחון נדון בוועדת משנה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הכספים. תקציבי המוסד והשב"כ מאושרים בוועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים של ועדת החוץ והביטחון.

**המשרדים הממשלתיים** (משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה) אמורים לסייע לממשלה לקבל החלטות ולממש אותן על פי החוק. לדרגים המקצועיים במשרדי הממשלה יש לעתים ראייה לאומית ארוכת טווח, אפילו יותר מזו של הדרג הפוליטי העומד לבחירה כל ארבע שנים (או פחות) והנתון בלחצים פוליטיים. אף על פי כן, הדרג המקצועי חייב למלא אחר החלטות הדרג הנבחר (הממשלה והכנסת), כמתחייב במשטר דמוקרטי.

**משרד הביטחון וצה"ל** אמורים להציג את תוכנית העבודה ואת התקציב הדרוש להשגת המטרות הביטחוניות שאותן קבעה הממשלה. על צה"ל להציג גם את הפער ביכולותיו מול דרישות הממשלה. המטה הכללי של צה"ל ושר הביטחון מקיימים מדי שנה הערכה של האיומים הביטחוניים ודרכי ההתמודדות עמם. חוק יסוד: הצבא מקנה לרמטכ"ל מעמד מיוחד, כנתון למרות הממשלה (כולה), בנוסף לכפיפותו לשר הביטחון, ועל כן אחריותו הישירה לביטחון גדולה בהרבה מזו של פקידי הממשלה. זאת ועוד, משרד הביטחון יוצא מן הכלל ביחס למשרדי הממשלה האחרים במידת השליטה שיש לו על תקציבו. תקציביהם של משרדי הממשלה האחרים נשלטים על ידי משרד האוצר, בעוד שמשרד הביטחון שולט במידה ניכרת על קביעת סדר העדיפות הפנימי בתקצוב הפעילות הצבאית, ובנוסף לכך ההוצאות לפעילות צבאית דחופה מאושרות לו בדיעבד.

**משרד האוצר** מסייע – בתחום אחריותו – לממשלה לממש את מדיניותה. הוא ממונה על הכנת תקציב המדינה וגיוס המקורות לתקציב, עליו לכנס את תקציבי המשרדים השונים למסגרת תקציב המדינה ולהציע הצעות ייעול. במקרה שהתקציב אינו מתכנס לגירעון שנקבע בשל גודל הדרישות וההתחייבויות ביחס להכנסות הצפויות, על משרד האוצר להתריע בפני הממשלה כי נדרש קיצוץ בהוצאות מתוכננות (בלא קשר להוצאות הביטחון דווקא), או להגדיל את ההכנסות ממיסים או לאשר

גירעון גדול יותר, כפי שנעשה בהצעת תקציב המדינה לשנת 2015 (מאוקטובר 2014). על האוצר ובנק ישראל להציג את המשמעויות הכלכליות הנובעות מכל חלופה, כגון אפשרות לעלייה באינפלציה, חשש להורדת דירוג החוב של ישראל, פגיעה בצמיחה וכדומה. משרד האוצר הוא היחיד הרואה את התמונה הכוללת של פעילות הממשלה והוצאותיה, אך בקיאותו בעיסוקי המשרדים האחרים, ובמיוחד בתחום הביטחון, היא מוגבלת ואין זה מתפקידו לקבוע את סדר העדיפות הלאומי באמצעות חלוקת התקציב בין משרדי הממשלה.

**השפעת "אירועים לא מתוכננים" על תקציב הביטחון.** בנוסף לתקצוב בחסר של תקציב הביטחון המחייב תוספות מדי שנה, קיימת במציאות הביטחונית של ישראל סבירות גבוהה לאירועים ביטחוניים שלא תוקצבו מראש. כך, למשל, לאחר העימות הממושך של האנתיפאדה השנייה נקלעה ישראל לעוד ארבעה סבבים של עימותים: מלחמת לבנון השנייה, מבצע "עופרת יצוקה", מבצע "עמוד ענן" ומבצע "צוק איתן". לאחר כל עימות צבאי כזה חל גידול בתקציב הביטחון בשל העלויות הישירות של הלחימה, הצורך בהשלמת פחת שנוצר בצידוד וכתוצאה מלקחי הלחימה. עלות מבצע "צוק איתן" בלבד נקבעה בדיעבד לכשבעה מיליארד ₪.<sup>31</sup>

### **הבקרה על תקציב הביטחון**

בהצעת תקציב המדינה לשנת 2015 הצביע משרד האוצר, בדומה לנכתב בתקציב 2013-2014, על שיפור ניכר בתחום הבקרה על תקציב הביטחון, כדלהלן:

תהליכי הבקרה והשקיפות השתפרו והורחבו בשנים האחרונות, הן על ידי גורמים שונים בממשלה – משרד האוצר, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), מבקר המדינה והמטה לביטחון לאומי – והן על ידי הכנסת באמצעות ועדת החוץ והביטחון (וכן ועדות המשנה שלה) והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. בכלל זה נעשו מספר צעדים להגברת הפיקוח והשקיפות האזרחית על תקציב הביטחון במסגרת החלטות הממשלה והסיכומים בין משרד האוצר למשרד הביטחון: פרסום החלק של תקציב הביטחון הלא מסווג וקביעת כללים מגבילים על ניהולו, בקרה על תהליך קבלת החלטות בפרויקטים רב-שנתיים ונושאים נוספים.

אחד מגורמי הבקרה על תקציב הביטחון הוא חשב משרד הביטחון. בהצעת התקציב של האוצר מדווח כי החל משנת 2005 חשב משרד הביטחון וסגנו ממונים על ידי החשב הכללי באוצר. החשב מכהן כחבר

הנהלת המשרד ויש לו גישה למערכת המידע התקציבי שלו, כפי שיש לעובדים אחרים במשרד הביטחון.

בנוסף לכך, ב־8 בינואר 2012 התקבלה החלטת ממשלה המגדירה מהלכים לשיפור השקיפות והבקרה על תקציב הביטחון בתחום התקציב והשכר. במסגרת זו הועמד מסוף תקציב לרשות משרד האוצר, המאפשר צפייה ישירה בזמן אמת בתקציב משרד הביטחון. ב־8 ביוני 2014, בדיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, סוכם על צעדים נוספים להגברת השקיפות בתקציב משרד הביטחון והבקרה עליו.<sup>23</sup>

נראה כי תיאור זה שונה מהותית מהרושם שמתקבל בתקשורת, כאילו אין שקיפות באשר לתקציב הביטחון.

### תכנון תקציבי רב־שנתי

תרגום תפיסת הביטחון למעשה מחייב תכנון רב־שנתי, שכן בניין כוח צבאי ואחזקתו הם תהליך ארוך ומורכב. הוצאות הביטחון השנתיות הן משתנה זרם (זרם הוצאות על פני שנה), להבדיל ממשתנה מלאי, כמו ההון האנושי והפיזי בצבא בנקודת זמן, שממנו מיוצר הביטחון. לכן, כדי לייצר ביטחון יש צורך ברצף של הוצאות ביטחון שיתאימו להפעלה השוטפת של הצבא, וכן בהשקעה בהון אנושי ופיזי על פני שנים. כדי שייצור הביטחון ייעשה ביעילות, מוטב להכין תוכנית רב־שנתית.

עם זאת, יש קושי לתכנן את תקציב הביטחון לטווח ארוך. צורכי הביטחון והוצאות הביטחון תלויים, בין השאר, בגורמים חיצוניים, ואלה נתונים באי־ודאות גבוהה יותר מאשר במשרדי ממשלה אחרים, ועל כן הם קשים לתכנון. זאת לעומת המשרדים האזרחיים, בהם ניתן להעריך את גובה התקציב הדרוש ואת פירוט ההוצאות, למשל בהתאם לגידול האוכלוסייה ולתקנים שנקבעו (לכל 100,000 נפש באוכלוסייה ניתן לקבוע מספר מיטות בבתי חולים, מספר כיתות בבתי ספר, מספר מורים ומספר שוטרים).

צה"ל פעל בעבר לפי תוכניות חומש. אלוף (מיל") גיורא איילנד, שהיה ראש אגף התכנון בצה"ל, ציין בשנת 2011 כי "התהליך שנקט צה"ל בגיבוש התוכנית הרב־שנתית הוא תהליך נכון: הוא נעשה ביסודיות וברצינות, העולים בהרבה על תהליכים או על היעדר תהליכים המאפיינים חלק מההחלטות המתקבלות במדינת ישראל בנושאים תקציביים אחרים; הוא נעשה באופן ענייני, חף כמעט לחלוטין משיקולים זרים (מלבד קצת אגו...) ומתבצע בשקיפות מרבית". איילנד התייחס לקשר שבין התוכנית הרב־שנתית ובין תקציב הביטחון וציין כי המגבלה היחידה הקיימת על התעצמות צה"ל היא תקציבית, שכן אין לצה"ל מגבלות של כוח אדם או טכנולוגיה.<sup>33</sup>

היועץ הכספי לרמטכ"ל, תת־אלוף ראם עמינח, אמר ביוני 2014 כי בשנתיים האחרונות אין תוכנית רב־שנתית לצה"ל משום שהקבינט המדיני־ביטחוני לא אישר שתי תוכניות שהונחו על שולחנו על ידי הצבא.<sup>34</sup> יש המתנגדים לאשר למשרד הביטחון תקציב לחמש שנים, בטענה שקיבוע תקציב הביטחון לטווח זמן כזה יקטין את מרחב הגמישות של הממשלה לקבל החלטות ומשום שיהיה בכך אפליה לרעה כלפי המשרדים האזרחיים.<sup>35</sup>

### הוויכוח בין משרדי הביטחון והאוצר על תקציב הביטחון

לפי משרד הביטחון, תקציב הביטחון המקורי רחוק מלספק את צורכי הצבא, ועל כן נדרשת כל שנה תוספת, ללא קשר לאירועים חריגים המחייבים תוספת מיוחדת. הסעיפים (בשקלים) המיועדים לקיום הצבא, פעילותו ואימוניו (ללא התעצמות) הסתכמו בתקציב הביטחון המקורי לשנת 2014 בכ־26 מיליארד ₪ בלבד. שאר תקציב משרד הביטחון באותה שנה הוקצה לסעיפים שאינם נתונים ליכולת התמרון התקציבית של צה"ל, בהם: רכש צבאי בכספי סיוע, אמצעים מיוחדים, מיסים, מטה משרד הביטחון, ובנוסף להם תשלום לגמלאים שכבר פרשו, שיקום נכים, תמיכה במשפחות והנצחה.<sup>36</sup> ההוצאות האחרונות אינן נמנות עם הצריכה הביטחונית.

במשרד הביטחון מבקשים להוציא את התקציבים "הלא צבאיים" מתקציב הביטחון,<sup>37</sup> משום שהם אינם נוגעים לייצור ביטחון ומשום שתקציבי הפנסיות אינם כלולים בתקציבי המשרדים האזרחיים, ובמשתמע, הכללתם בתקציב הביטחון עלולה ליצור רושם מוטעה לגבי גודל התקציב המיועד לייצור ביטחון.

ההוצאה לגמלאות של מערכת הביטחון היא הוצאה גדולה, בעיקר משום שחלקה הגדול נגרר מהעבר – מתקופה שבה לא הופרשו הקצבות לפנסיה בכלל. מאז שנת 2004 מנהל משרד הביטחון שתי מערכות גמלאות תקציביות במקביל: האחת חדשה, של פנסיה צוברת, הכוללת הפרשות לפנסיה לאוכלוסיית המשרתים בקבע. מערכת זו מהווה חלק מעלות השכר בצבא; השנייה ותיקה, הכוללת תשלומי פנסיה תקציבית לגמלאי המערכת שעבורם לא הופרשו בעבר כספים לפנסיה. זוהי התחייבות של המדינה למשרתים שפרשו. מדובר במצב ביניים שצפוי להימשך עוד שנים רבות וכרוך בעלויות גדולות. זאת, עד שמערכת הגמלאות תתכנס למסלול אחד שיכלול פנסיה צוברת ופנסיית גישור תקציבית. פנסיית הגישור תינתן מגיל הפרישה מצה"ל ועד מועד הפרישה לגמלאות במשק (כיום 67). אחרי מועד זה תמומש הפנסיה הצוברת.

יש לציין כי גיל הפרישה מצה"ל נמצא במגמת עלייה, בעיקר בשל דרישות האוצר, אך עד כה לא ברור האם תהליך זה יועיל להוזלת עלויות הפנסיה למשק, שכן הפורשים בגיל מבוגר מקבלים פנסיות גבוהות בהרבה ונוטים פחות לפתוח בקריירה שנייה. בנוסף, אוכלוסייה מבוגרת אינה הולמת במקרים מסוימים את צורכי צה"ל, ולא רק

במערך הלוחם. סוגיית השכר והפנסיות מהווה את אחד ממוקדי הוויכוח הכרוני בין משרד האוצר למשרד הביטחון, על אף התוכניות שהוכנו וההסכמים שנחתמו בין שני הצדדים בנושא זה.<sup>38</sup>

משרד הביטחון מציע מדי שנה בדיוני התקציב לבנות יכולות ביטחוניות נוספות, מעבר לתקרת התקציב, כחלק משאיפת צה"ל לספק ביטחון רב יותר. גם משרדי ממשלה אחרים נוהגים לעתים כך בתחומם. כמו כן, מבקש משרד הביטחון לאשר תקציב לתוכנית רב-שנתית.

משרד האוצר לוקח על עצמו את תפקיד המרסן של תקציב הביטחון ופועל להקטינו בכל מצב. הרושם הוא שמעורבותו העמוקה של משרד האוצר בקביעת תקציב הביטחון חורגת מגבולות סמכותו לגבי תקציב זה, שהם ריכוז התקציב והצעות להתייעלות. הדבר בולט במיוחד נוכח העובדה, שלמרות שסך ההוצאה של כל המשרדים האזרחיים גבוהה בהרבה מזו של משרד הביטחון, ולמרות שגם הם זקוקים להתייעלות עמוקה, משרד האוצר לא נאבק בהם באותה עוצמה שבה הוא נאבק במשרד הביטחון. הדבר מעורר שאלות כמו: מדוע מתמקד האוצר דווקא במשרד הביטחון והאם הוא אינו חורג מתפקידו המקצועי ופולש לתחום האחריות של הדרג הפוליטי?

תקציב הביטחון הוא בעיקרו הביטוי הכספי של תוכנית העבודה של צה"ל, שלמשרד האוצר אין כלים לבחון אותה. מכאן שההתנצחות בין משרד האוצר למשרד הביטחון אינה מהווה דיון עמוק בתקציב, בתוכניות העומדות מאחוריו ובשאלות הגדולות של בניין הכוח ועלותו, כמו למשל: כמה משאבים צריכה ישראל להשקיע בפיתוח יכולות תקיפה נגד פרויקט הגרעין באיראן? האם ישראל יכולה להרשות לעצמה לצמצם את צבא המילואים בכוחות היבשה? האם על צה"ל להגדיל משמעותית את מספר סוללות "כיפת ברזל"? מה צריך להוסיף ליכולות הצבאיות ועל מה ניתן לוותר?

מאחר שמשרד האוצר אינו מצוי בעניינים אלה (ולא אמור להיות), נראה כי הוא מעדיף להתמקד לא אחת בנושא השכר והגמלאות, שאותו הוא מכיר גם ממשרדים אחרים. נושא זה אמנם חשוב לבירור במסגרת הדיונים על השכר והגמלאות במגזר הציבורי וכחלק מהדיון במודל השירות בצה"ל, אך הוא אינו היחיד. ההתנצחות בין משרדי האוצר והביטחון עלולה ליצור רושם מוטעה של בקרה הדוקה מצד האוצר על תקציב הביטחון, בעוד שלמעשה מדובר בבקרה חשבונאית בלבד, שכן אין אף גוף במדינה, מלבד משרד הביטחון, העוסק בתקציב הביטחון לעומק לפני אישורו בממשלה.

### הסיבות לוויכוח

הוויכוח בין משרדי האוצר והביטחון נראה כמו "כיפוף ידיים" מסורתי בין שני המשרדים החזקים בממשלה. משרד הביטחון שולט במידה ניכרת בתקציבו, ומשרד האוצר שולט ללא עוררין בכל סעיפי תקציב המדינה האחרים. מלבד משרד הביטחון,



שנהנה כאמור מכללי תקצוב והוצאה ייחודיים הנוגעים לצרכיו המיוחדים,<sup>39</sup> שאר משרדי הממשלה מתקשים להתמודד עם עוצמתו וסמכויותיו של משרד האוצר ועל כן אין שם עימות בסדר גודל כזה.

סיבה אחרת למחלוקת בין משרדי הביטחון והאוצר, שהיא אולי יותר מהותית, היא ההבדלים בהשקפת העולם וביעדים של שני המשרדים, כאשר כל אחד מהם רואה את טובת המדינה מנקודת מבטו. עבור משרד הביטחון, ביטחון המדינה (במובנו הצבאי) הוא בעדיפות עליונה, משום שזהו תחום אחריותו ומשום שהביטחון הוא תנאי הכרחי להשגת כל היעדים האחרים של המדינה. בנוסף, משרד הביטחון מציין את תרומת המגזר הביטחוני לצמיחה ולחברה בישראל. עם זאת, משרד הביטחון לא מכיר לפרטים את הצרכים של המשרדים האזרחיים ושל המשק בכללותו.

במשרד האוצר רואים כנראה בתקציב הביטחון נטל כבד על המגזר האזרחי ומקור לגירעון בתקציב המדינה, ועל כן עושים מאמצים רבים לקצץ בו. זאת, למרות שיצירת הגירעון אינה ייחודית דווקא להוצאות הביטחון ונובעת מכל חריגה בהוצאות הממשלה. היעדים הלאומיים שאותם רואה משרד האוצר, כמו צמיחה של התוצר, יציבות המשק ופיתוח ההון האנושי במדינה (החינוך), הם אמנם בעלי חשיבות רבה לביטחון הלאומי של ישראל לטווח הארוך. לעיתים מוטב אמנם לקחת סיכונים גם בתחום הביטחון כדי לקדם יעדים אלה, אולם מי שאמורה להחליט על כך היא הממשלה ולא משרדי האוצר והביטחון. הוויכוח על תקציב הביטחון מתקיים, אפוא, בין משרד הביטחון שמבין בביטחון אך לא רואה את תמונת המשאבים הכוללת, ובין משרד האוצר הרואה את תמונת המשאבים הכוללת אך אין לו מומחיות בתחום הביטחון. תחת זאת, מוטב ששני המשרדים יגבשו יחד את האפשרויות העומדות בפני הממשלה, תוך הצגת סיכונים והזדמנויות. הדבר מחייב שיתוף פעולה הדוק בין שני המשרדים. בהקשר זה יש לציין את דבריה של החשבת הכללית באוצר, מיכל עבאדי-בויאנג'ו, ביוני 2012: "אני רואה במשרד הביטחון פרטנר. נעשתה בחודשים האחרונים עבודה חשובה, אבל תהליך בניית האמון בין משרד האוצר ומשרד הביטחון ייקח עוד זמן רב".<sup>40</sup> ברם, נראה שמאז חלה דווקא החמרה במצב. הדרג המיניסטרילי לא מנסה די הצורך ליישב מערכת יחסים בעייתית זו, שבמידה מסוימת אולי מקלה את נטל האחריות ועול ההכרעה המוטלים עליו בנוגע לסיכונים הביטחוניים.

### דרך התנהלות הוויכוח בין המשרדים

"הדיון" שאמור להיעשות בחדרי הישיבות בלבד נעשה בפומבי, בגלוי ובאמצעות הדלפות, תוך שימוש במידע סלקטיבי או מגמתי, ולא בהכרח מתוקף "זכות הציבור לדעת". ניתן להתרשם כי הוויכוח בין משרד הביטחון ובין משרד האוצר הפך למאבק יוקרה, בו ננקטות דרכי פעולה שמטרתן להביך את הצד האחר ולערער על אמינותו

בציבור ובמערכת הפוליטית, ובסופו של דבר ליצור לחץ ציבורי. לחץ כזה עלול להתפרש כמאמץ לכפות את עמדת הדרג המקצועי על הדרג הפוליטי הנבחר. יתר על כן, הציבור מזהה שאין מדובר בדיון מקצועי, ונוצר אצלו רושם שלילי לפיו שני המשרדים מנהלים מקח וממכר בסגנון שוק, תוך חשיפת נתונים הנוחים להם. יש לציין כי ויכוח פומבי כזה בין פקידים של שני משרדים ממשלתיים בכירים, כמו משרד הביטחון ומשרד האוצר, לא קיים במדינות אחרות.

### המשבר בתקציב הביטחון 2014

הוויכוח המסורתי בין משרד האוצר למשרד הביטחון על גודל תקציב הביטחון עלה מדרגה בשנת 2013. בעקבות קיצוץ תקציב הביטחון לשנת 2014, נקטה מערכת הביטחון שורה של צעדי חיסכון, בהם סגירת יחידות מילואים בכוחות היבשה. במאי 2014 הודיע צה"ל כי הפסיק פעילויות שונות, בהן אימונים של אנשי המילואים, וזאת בשל מחסור בכסף. דובר צה"ל הסביר אז כי "תוכנית העבודה לשנת 2014 תוכננה באופן אחראי תחת המשימות וגודל הצבא, כפי שאושרו באוקטובר 2013 בקבינט ובינואר 2014 בוועדת החוץ והביטחון". לדבריו, לאורך כל הדרך הוצגו לכל הגורמים הרלוונטיים המשמעויות של אישור תוכנית עבודה עם תקציב חסר. בהודעת דובר צה"ל גם הובהר כי בחודש מאי 2014 יגיע הצבא לנקודת קצה, "שבה ידרשו החלטות קשות"<sup>42</sup>. הרמטכ"ל בני גנץ אמר באותו חודש: "אנו מתמודדים עם אתגר משאבים מורכב כמוהו לא ידענו בעבר, ועלולות להיות לו השלכות דרמטיות על צה"ל [...]. בימים אלה אנו נאלצים לקבל החלטות כואבות, המשפיעות על כל המערכים ועל כל התחומים – במילואים ובסדיר, באימונים, בשטח ובעשייה בעורף. למדינה סדרי עדיפויות ברורים; בביטחון לקחנו כבר את מרב הסיכון האפשרי [...]. אני מוטרד מהכשירות בהווה ומודאג מאד מהכיוונים לעתיד"<sup>43</sup>. זמן קצר לאחר מכן, ביוני 2014, הושגה הסכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון, לפיה יוזרמו למשרד הביטחון כספים להמשך הפעילות השוטפת.

מבצע "צוק איתן" (יולי – אוגוסט 2014) החרیف את הוויכוח בין משרד הביטחון ובין משרד האוצר, הפעם על עלות המבצע. משרד הביטחון טען שהעלות הייתה כתשעה מיליארד ₪, ואילו משרד האוצר טען כי הייתה כחמישה מיליארד ₪ בלבד. לבסוף נקבעה עלות של שבעה מיליארד ₪. לפי פרסומים שונים, נראה שהפער בין המספרים נבע, בין היתר, משאלות פתוחות בין הצדדים בעניין כללי החשבונאות והתמחור, כגון: האם יש לזכות את צה"ל במחיר העלות של חימוש שנורה או במחירי מחירון עדכניים? האם יש לקזז מתקציב 2014 פעילויות אימונים ובט"ש שלא בוצעו בגלל הלחימה, או להעבירן לשנת התקציב הבאה?

בנוסף להוצאות "צוק איתן", לקחי המבצע כללו, בין השאר, את הצורך למצוא פתרון לבעיית איום המנהרות ההתקפיות ולתגבר את אמצעי ההגנה על הציוד הצבאי, כמו רכישת נגמ"שי "נמר" ומערכות "מעיל רוח" נגד טילי נ"ט, שכדי לממשם נדרש מימון. לגבי עמדת הדרג המדיני יצוין, כי בפתח ישיבת הממשלה ב-31 באוגוסט 2014, לאחר סיום המבצע, קבע ראש הממשלה בנימין נתניהו את סדר העדיפויות: "יש להתחיל למלא את החסרים במערך הביטחון. זה משקף את הבנתנו שביטחון קודם לכל [...] הדבר מחייב אותנו לשנס מותניים כדי לאפשר לצה"ל, לשב"כ ולכוחות הביטחון האחרים להגן על ישראל בעילות"<sup>44</sup>.

שר הביטחון, משה יעלון, אמר בתחילת ספטמבר 2014 כי תקציב הביטחון לשנת 2015 חייב לגדול כדי שניתן יהיה לשמור על העליונות הצבאית של ישראל. לדבריו, "פגיעה בתקציב הביטחון, וכפועל יוצא מזה במחקר, בפיתוח ובהצטיידות, תדרדר את מדינת ישראל למקומות שאסור לה להגיע אליהם [...] אי אפשר לדרוש מצד אחד צבא מאומן ומיומן, עם יכולות טכנולוגיות הגנתיות והתקפיות מהמעלה הראשונה, ומצד שני לכבול את ידיו"<sup>45</sup>. שר האוצר יאיר לפיד ציין מצדו כי "יש דיון מקצועי מול מערכת הביטחון. הדיון על תקציב הביטחון הוא דיון על תקציב המדינה. הכל אותו כסף. הכסף הזה צריך להיות גם לחינוך, לבריאות ולרווחה"<sup>46</sup>.

באוקטובר 2014 אישרה הממשלה תוספת של שישה מיליארד ₪ לתקציב מערכת הביטחון לשנת 2015. ברם, גם לאחר אישור התוספת פרץ ויכוח נוקב בקבינט, כנראה בעקבות גילוי של שר הביטחון, כי רוב התוספת היא חד-פעמית וכי סעיפי תקציב שהאוצר התחייב לממנם מחוץ לתקציב הביטחון (כגון מימון ירידת יחידות צה"ל לנגב) נרשמו בהצעת תקציב הביטחון לשנת 2015.

### **ועדות לבחינת תקציב הביטחון**

ועדות לבחינת תקציב הביטחון הוקמו על ידי הממשלה כפועל יוצא של המאבקים בין משרד האוצר ומשרד הביטחון על גודלו של תקציב הביטחון והקושי של הממשלה לקבל החלטות בסוגיה זו. בשנת 2007 הציעה הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט ("ועדת ברודט") לפתור את בעיית תוואי תקציב הביטחון הרב-שנתי (2007-2008) באמצעות נוסחה פשוטה, לפיה תקציב הביטחון יגדל בקצב זהה לקצב גידול ההוצאה האזרחית הציבורית לנפש.<sup>47</sup> הניסיון להסתמך על מדד מוביל אחד לא עלה יפה, בפרט משום שהאיומים הביטחוניים אינם צומחים באופן ליניארי. עם זאת, היחס בין תקציב הביטחון לצריכה הציבורית בישראל המשיך לרדת – דבר שעולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה.

באמצע 2014 החלה בעבודתה ועדה חדשה, בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר, שאמורה אף היא להציע מתווה לקביעת תקציב הביטחון לטווח הארוך. על הקמת

הוועדה הוחלט באוקטובר 2013 בקבינט הביטחוני-מדיני, בעקבות המשך חילוקי הדעות בין משרד הביטחון למשרד האוצר וטענות של שרים בקבינט כי מסקנות ועדת ברודט אינן רלוונטיות יותר.<sup>48</sup> ועדת לוקר אמורה להציג את מסקנותיה בחודשים הקרובים, כדי שישפיעו על קביעת תקציב הביטחון לשנת 2016 ואילך.

### סיכום ומשמעויות

בלב תהליך הכנתו של תקציב הביטחון עומדת התנצחות בין משרד האוצר ומשרד הביטחון. ההתנצחות נובעת מחוסר הסכמה רבתי בין שני הצדדים בנוגע לסמכויותיהם, לגבולות הדיון ולמושגים ולתכנים הקשורים בו. נראה שהמקח והממכר שהם מנהלים ביניהם נעשה תוך חשיפת נתונים הנוחים לכל אחד מהם.

בעייתית במיוחד היא התנהלות משרד האוצר, החותר לצמצם את תקציב הביטחון בלי שיש בידיו כלים ואחריות בתחום הביטחון; הגם שהתנהלותו מונעת מראייתו את האינטרס הציבורי מנקודת מבטו. כתוצאה מכך, כמעט מדי שנה מאושר למשרד הביטחון תקציב מתוכנן הקטן בהרבה מצרכיו, כנראה לשביעות רצון האוצר. במהלך השנה הופך התקציב לבלתי רלוונטי, ומשרד הביטחון מקבל תוספת גדולה מהאוצר. תופעה זו הפכה עם השנים לעניין שבשגרה ומעוררת פליאה בציבור ובכנסת על איכות התכנון והביצוע של התקציב המקורי. יש לכך מחיר כלכלי ניכר וגם פגיעה תדמיתית בתחום אמון הציבור במשילות בישראל.

המאמץ המתחייב בתחום קביעת תקציב הביטחון הוא ליצור תהליך תקין, שבו ייקבעו הוצאות הביטחון המתוכננות בשיקול דעת. תהליך זה צריך להביא בחשבון הן את הצרכים הביטחוניים והן את הצרכים האזרחיים, תוך שהממשלה נוטלת על עצמה את האחריות להחליט על הסיכונים המחושבים הכרוכים בכך, ולא מותירה את הזירה להתגוששות בין משרדי האוצר והביטחון.

לצורך קביעת תקציב הביטחון נדרשת עבודת מטה מעמיקה בנושא המחייבת תמחור של יכולות ביטחוניות אל מול האיומים, בידי הדרג המקצועי, ואחר כך – קבלת החלטות של הממשלה על סדר עדיפויות: על מה יש לוותר ואילו סיכונים לקחת. גם בלא בדיקה מעמיקה ניתן לומר, שקשה לדבר על קיצוץ עמוק בהוצאות הצבאיות, אם הנחת העבודה של הדרג המדיני והצבאי היא, שהמצב הביטחוני בישראל מחייב יכולות צבאיות כגון: מערך כוחות מילואים גדול – החיוני במיוחד למלחמות יבשתיות גדולות הן בהגנה והן בעומק האויב; "הזרוע הארוכה", החיונית לסיכול איומים המתהווים מעבר לאופק; יכולות מודיעין מפותחות, הנדרשות בשדה הקרב הנוכחי ולסיכול איומים במרחב האזרחי ועוד. יתר על כן, סביר ששימור יכולות כאלה עשוי לחייב להגדיל באופן הדרגתי את התקציב, בהתאם לאיומים ובכפוף לגידול במשאבי המשק (כך קבעה בעקרון גם ועדת ברודט משנת 2007).

## פרק ד' מבט אל מעבר לים

---

כדי לערוך השוואה בין תקציב הביטחון של ישראל לתקציבי הביטחון של מדינות אחרות נבדקו עשר מדינות: ארצות הברית, בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה, פולין, רוסיה, טורקיה, יפן ואוסטרליה. מדינות אלו הן בעלות יכולות צבאיות מתקדמות, ורובן מפותחות ודמוקרטיות. פירוט לגבי חמש המדינות הראשונות שנבדקו ניתן בנספח. ניתוח מדיניות הביטחון והוצאות הביטחון של ישראל ושל המדינות האחרות שנבחנו מצביע על שורה של פרמטרים המשפיעים על גודל תקציבי הביטחון ותהליך קביעתם. פרמטרים אלה כוללים: אינטרסים לאומיים, איזמים ביטחוניים, בריתות בין מדינות, גודל התוצר, צרכים חלופיים, שיטת הממשל, מבנה המערכת הפוליטית. התכנים של פרמטרים אלה שונים בכל מדינה ומדינה.

ככלל קיים קושי להשוות בין מדינות שונות בתחום נתוני תקציב והוצאות ביטחון, משום שהרכבם לא תמיד ברור וניתן למצוא נתונים שונים של הוצאות ביטחון של אותה המדינה. בנוסף, שערי החליפין, לא תמיד מייצגים את ערכם הריאלי של התקציבים. כפי שראינו לגבי ישראל, גם במדינות אחרות, תקציבי משרדי הביטחון (או ההגנה) אינם זהים בהרכבם להוצאה לצריכה ביטחונית. ראשית משום שמשרדי ביטחון אינם היחידים העוסקים בביטחון, וכמו בישראל גם במדינות אחרות קיימים גופי ביטחון נוספים מלבד הצבא ומשרד הביטחון, כמו ארגוני מודיעין וביטחון, שהוצאותיהם מתוקצבות במקומות אחרים במסגרת תקציב המדינה ובמקרים רבים הן חסויות. כמו כן, בתקציבים של משרדי ביטחון עשויים להימצא תקציבים לא צבאיים, כגון פנסיות למי שכבר פרשו, שיקום נכים והנצחה, שאינם נכללים בצריכה הביטחונית.

### הדגשים בחתך מדינות

#### ארצות הברית

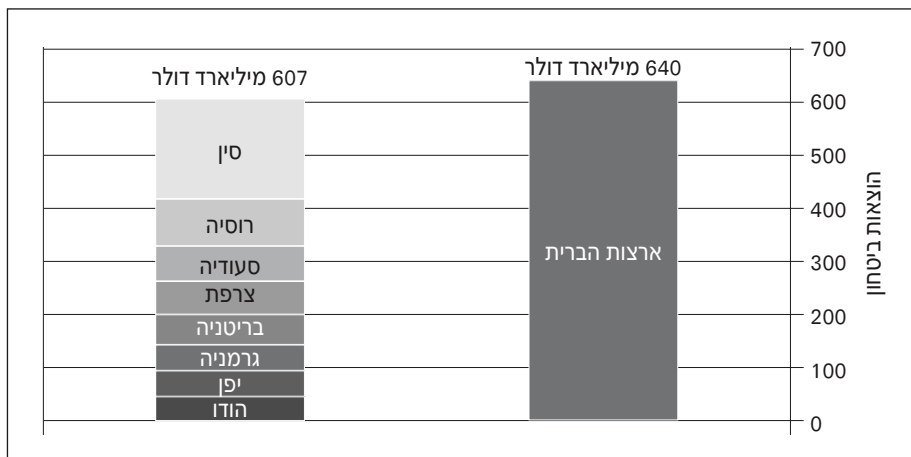
ארצות הברית היא בעלת הצבא החזק בעולם והוצאות הביטחון הגבוהות בתבל. מצב זה נובע מהיותה מעצמת העל היחידה בעולם. בשנת 2013 הגיעה ההוצאה הביטחונית (military expenditures) של ארצות הברית לכ-640 מיליארד דולר (608 מיליארד דולר למשרד ההגנה בלבד) – כ-3.8 אחוזים מהתמ"ג. לנשיא, שהוא המפקד

העליון של הצבא, תפקיד מרכזי בעיצוב ובקביעת תקציב הביטחון, כחלק מתפיסת אחדות הפיקוד והתקציב – בעל האחריות הוא בעל הסמכות (גם להוצאות). עם זאת, לקונגרס יש תפקיד מכריע באישור התקציב לפרטיו ובגיבושו הסופי.

תהליך הכנת התקציב בארצות הברית ואישורו הוא ארוך – כ-18 חודשים, כלומר הוא חורג משנת תקציב אחת. תשעת החודשים הראשונים מוקדשים להכנת התקציב על ידי המשרדים השונים טרם הגשתו לקונגרס, ותשעת החודשים הבאים מוקדשים לדיונים ושינויים בתקציב ברמת הנשיא והקונגרס.

תקציב הביטחון האמריקאי נגזר מתקציב המדינה. התהליך מתחיל כאשר הנשיא קובע קווים מנחים כלליים לתקציב ולמדיניות התקצוב של המדינה. ועדות התקציב של בית הנבחרים ושל הסנאט (Budget Committees) מעצבות את התקציב הפדרלי הכולל, תוך בחינת אומדני הכנסות המדינה, הוצאותיה, הגירעון וחלוקת התקציב למשרדים השונים. לפירוט – ראו בנספח.

### לוח 13: הוצאות הביטחון של ארצות הברית ביחס למדינות מובילות בעולם (2013)



המקור: SIPRI Military Expenditure Database (November 2014)

### בריטניה

ההוצאה הביטחונית של בריטניה מוערכת על ידי SIPRI בכ-58 מיליארד דולר לשנת 2013 – כ-2.3 אחוזים מהתמ"ג. התקציב הרשמי של משרד ההגנה הבריטי לשנת הכספים 2014-2015 הוא 38 מיליארד לירות שטרלינג – כ-2.3 אחוזים מהתמ"ג. בריטניה היא דמוקרטיה ייצוגית פרלמנטרית, ותהליך הכנתו של תקציב המדינה דומה לזה של ישראל. הממשלה הבריטית מעבירה הצעה מפורטת לבית הנבחרים,

ולאחר ששני חלקי הבית מסכימים על ההערכה התקציבית, היא הופכת לחוק המאפשר למשרד האוצר לבצעו.

ועדת ההגנה של הפרלמנט הבריטי אחראית לבקרה על משרד ההגנה והוצאותיו. אין לוועדה תפקיד חוקתי לאישור הוצאת כספים, והיא רק בוחנת את הדוחות השנתיים, את תוכניות ההוצאה של משרד ההגנה ואת הדיווח עליהן וכן פרויקטים גדולים של רכש.

פרטים נוספים – ראו בנספח.

### **צרפת**

ההוצאה הביטחונית של צרפת מוערכת על ידי SIPRI בכ-61 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-2.2 אחוזים מהתמ"ג. התקציב הרשמי של משרד ההגנה הצרפתי לשנת 2014 עמד על כ-42 מיליארד יורו. בשנת 2013 אימצה צרפת תוכנית תקציבית ארוכת טווח במסגרת חוק התקציב הרב-שנתי לשנים 2014–2019.

המערכת הפוליטית הצרפתית מבוססת על משטר נשיאותי, והנשיא הוא המפקד העליון של הצבא הצרפתי. למרות גודלו, תקציב הביטחון אינו נושא לדיון ציבורי בצרפת.

פרטים נוספים – ראו בנספח.

### **גרמניה**

ההוצאה הביטחונית של גרמניה מוערכת על ידי SIPRI בכ-49 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-1.4 אחוזים מהתמ"ג. תקציב הביטחון של גרמניה לשנת 2014–2015 הוא 33.26 מיליארד יורו.

גרמניה היא רפובליקה פדרלית. משרד ההגנה הגרמני מגבש את הצעת תקציב הביטחון, ולאחר אישורה בקריאה ראשונה בפרלמנט, היא מועברת לוועדת התקציב שלו. ועדה זו בודקת את כל ההקצבות ומחליטה על שינויים. ועדת ההגנה של הפרלמנט אינה עוסקת בחקיקה, אך לעתים מתפקדת כוועדת חקירה פרלמנטרית בענייני ביטחון.

פרטים נוספים – ראו בנספח.

### **איטליה**

ההוצאה הביטחונית של איטליה מוערכת על ידי SIPRI בכ-33 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-1.6 אחוזים מהתמ"ג. איטליה היא מדינה בעלת משטר רפובליקני שבראשו עומד נשיא. תפקיד הנשיא אינו ביצועי, אך בסמכותו להטיל על אישיות כלשהי את הרכבת הממשלה. מתחתיו מכהן ראש ממשלה ביצועי.

איטליה רואה את עצמה כציר חשוב בנאט"ו, כמו גם באו"ם ובקהילה הבין-לאומית בכללותה. כתוצאה מכך, הצבא האיטלקי נדרש לשמור על רמת כשירות ומוכנות לתפקד במשימות מגוונות ורב-לאומיות.

מעגל תכנון התקציב באיטליה מתחיל בתהליך חשיבה של כל גופי הממשלה, לפי קווי יסוד שמוצגים לוועדת תיאום המימון הציבורי, לבית הנבחרים ולסנאט. לאחר מכן מוגשת לפרלמנט הצעת החלטה למימון ציבורי של התקציב, ובעקבות זאת מתחיל תכנון תלת-שנתי המתבצע במקביל לתכנון החד-שנתי. התקציב מובא לאישור הפרלמנט.

פרטים נוספים – ראו בנספח.

### **פולין**

ההוצאה הביטחונית של פולין מוערכת על ידי SIPRI ב-9.3 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-1.8 אחוזים מהתמ"ג. תקציב הביטחון של פולין לשנת 2014 היה כ-10.5 מיליארד דולר.

פולין היא רפובליקה פרלמנטרית החברה בנאט"ו. לפי החוק הפולני, שר ההגנה הוא הנציג הראשי של הרשות המבצעת בענייני ההגנה הלאומית. הוא ממונה על משרד הביטחון, כולל כל הפעילויות של הצבא. שר ההגנה גם מגבש את הנחות היסוד של ההגנה הלאומית ומוביל את כל הנושאים הקשורים ליישומה.

בחמש השנים האחרונות מקדמת פולין את יכולות ההגנה העצמאיות שלה, כדי להיות פחות תלויה בנאט"ו. במסגרת זו היא אימצה תוכנית מודרניזציה לכוחות המזוינים לתקופה 2013-2022. פולין היא אחת המדינות האירופיות היחידות שמשקיעה בצבאה יותר מאשר בעבר למרות המשבר הכלכלי, וזאת בשל האיום מרוסיה. הצבא הפולני מורכב מכוח פעיל של כ-120 אלף חיילים ומצבא מילואים שגודלו מוערך בחצי מיליון איש.

תקציב ההגנה הוא חלק מן התקציב הלאומי של פולין, ונקבע על פי חוקת פולין (1997). לפי החוקה: מועצת השרים תציג לבית התחתון (Sejm) את טיוטת התקציב לשנה הבאה לא יאוחר משלושה חודשים לפני תחילת שנת הכספים. הבית התחתון יאמץ את התקציב לשנת התקציב על ידי הוראה תקציבית. הבית העליון (הסנט) יכול תוך 20 יום מקבלת התקציב לאמץ תיקונים לתקציב. נשיא הרפובליקה יחתום על התקציב או על תקציב ביניים, אשר יוצג בפניו על ידי המרשל של הבית התחתון תוך 7 ימים מקבלתו, ויורה על פרסומו ברשומות הרפובליקה. שינויים בתקציב במהלך השנה יתכנו במקרה שקיימים איומים חיצוניים למדינה, פעולות של תוקפנות מזוינת כנגד הטריטוריה של הרפובליקה או שעולה מחויבות להגנה משותפת כנגד תוקפנות



מכוח הסכם בינלאומי. אזי יכול נשיא הרפובליקה, בהתאם לבקשת מועצת השרים, להכריז על החלת החוק הצבאי בחלק או בכל הטריטוריה של המדינה.

### **טורקיה**

ההוצאה הביטחונית של טורקיה מוערכת על ידי SIPRI בכ-19 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-2.3 אחוזים מהתמ"ג. תקציב הביטחון הטורקי ב-2014 היה כ-15.6 מיליארד דולר.

טורקיה היא רפובליקה פרלמנטרית הנמצאת בתהליך מעבר למשטר נשיאותי. משרד ההגנה ממונה על ביטחון המדינה ואליו כפופים הצבא וארגוני ביטחון אחרים, כשמעליו קיימת מועצה לביטחון לאומי. מדיניות קביעת התקציב בטורקיה מעוגנת בחוקה, והחוקים החלים על התקציב הכללי חלים גם על תקציב הביטחון. תהליך הכנת התקציב מתחיל באמצעות קריאה רשמית של ראש הממשלה, אשר מלווה בהנחיות כלליות של שר האוצר. ביוני-יולי מנוסחות טיוטות ההצעות לתקציב על ידי המשרדים והמוסדות הממשלתיים, ומועברות להערכה בסוכנויות המרכזיות (משרד האוצר, הבנק המרכזי, משרד ראש הממשלה). באוגוסט-ספטמבר נערך משא ומתן בין משרדי הממשלה לסוכנויות המרכזיות עד שמושגת הסכמה, ובאוקטובר נחתמת הצעת התקציב השנתית. בשלב זה מתחיל תהליך החקיקה בפרלמנט שאורכו 55 ימים ומבוצע על ידי ועדת תכנון ותקציב, שמשנה סעיפים לפי הצורך ומגישה את התקציב לאסיפה הכללית לדיונים והצבעה. לאחר אישור חוק התקציב השנתי, הוצאות חריגות במהלך השנה מאושרות בכפוף להחלטת ממשלה.

### **רוסיה**

ההוצאה הביטחונית של רוסיה מוערכת על ידי SIPRI בכ-88 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-4.1 אחוזים מהתמ"ג. תקציב הביטחון הרשמי של רוסיה לשנת 2014 שווה ערך לכ-69.3 מיליארד דולר.

מערכת השלטון הרוסית היא ריכוזית במיוחד וסובבת סביב הנשיא ולדימיר פוטין, שהוא גם מפקד הצבא ושירותי הביטחון האחרים. הוצאות הביטחון הגבוהות של רוסיה נועדו לשרת את תוכניתו של הנשיא לשיקום מעמדה כמעצמת על, וזאת בניגוד לארצות הברית ולמדינות אירופה המערבית הפועלות לצמצום המאמץ הביטחוני שלהן. עם זאת, הקשיים הכלכליים ברוסיה עשויים לבלום את מגמת הגידול בתקציב הביטחון.

תקציב ההגנה נקבע כחלק מאישורו של התקציב הכללי, התואם את השנה הקלנדרית. התקציב הכללי הופך להיות חוק מדינה אחרי שאושר על ידי הפרלמנט (להלן 'דומה' – הבית התחתון של הפרלמנט) וגם על ידי הנשיא. הממשלה ברוסיה מכינה את התקציב ומציגה אותו ל'דומה', לא יאוחר מן ה-1 באוקטובר בכל שנה.

על התקציב לעבור ב'דומה' בתהליך של שלוש קריאות: בקריאה ראשונה מאושרים הפרמטרים הבסיסיים של התקציב. ל'דומה' יש את הזכות להגדיל הכנסות ו/או את הגרעון. ה'דומה' גם יכולה לדחות את טיוטת התקציב. במקרה כזה תפעל ועדת פשרה יחד עם הממשלה לגישור המחלוקות. בקריאה השנייה הדומה תאשר את התקציב סעיף אחר סעיף. בקריאה השלישית תעסוק בחוק התקציב בכללותו. לאחר אימוץ התקציב על ידי הדומה, יעבור חוק התקציב למועצה הפדראלית – הבית העליון, ולאחר מכן ייחתם בחוק על ידי הנשיא. במציאות הפוליטית ברוסיה הנשיא והאדמיניסטרציה הנשיאותית משחקים תפקיד מפתח בקביעת התקציב.

### **יפן**

ההוצאה הביטחונית של יפן מוערכת על ידי SIPRI בכ-49 מיליארד דולר בשנת 2013 – כאחוז אחד מהתמ"ג. תקציב הביטחון היפני הרשמי לשנת 2014 היה כ-45.5 מיליארד דולר.

יפן היא מונרכיה חוקתית שבראשה עומד קיסר. ראש הממשלה הוא ראש הרשות המבצעת, הנבחרת בידי בית המחוקקים. משרד ההגנה היפני ממונה על הצבא ועל כוחות ביטחון אחרים.

תקציב הביטחון היפני נובע מתפיסת הביטחון של יפן. גודלו מוגבל בשל התחייבותה של יפן לאחר מלחמת העולם השנייה שלא להקים צבא גדול שיוכל לפעול מחוץ לגבולותיה.

תקציב הביטחון מהווה חלק מתקציב המדינה, שנקבע לפי החוקה באמצעות הקבינט והפרלמנט. מדי שנה תהליך קביעת התקציב מתחיל ביוני, ומסתיים באישורו לקראת תחילת השנה הפיסקאלית ב-1 באפריל. השלב הראשון הוא קביעת קווי יסוד לתקציב השנה הבאה על ידי הקבינט, ואחריו דרישת תקציב של כל אחד מהמשרדים לאור הקווים המנחים והמגבלות שהותוו מהקבינט. השלב הבא הוא דיונים של אגף התקציבים במשרד האוצר עם כל משרדי הממשלה במטרה לנסח תקציב כולל, עד שהקבינט מכריז קונקרטי על קווי יסוד לקביעת התקציב. במשך שבוע מתקיימים דיונים והתאמות אחרונות בין הטיוטה הקיימת לדרישות הקבינט והמשרדים השונים, ואז לאחר אישור הקבינט, התקציב מועבר לדיון בפרלמנט מתקיים תהליך אישור שבסופו נחתם התקציב לשנה הבאה. לאחר סגירת התקציב רשאי אך ורק הקבינט לשנותו, וזאת באמצעות מהלך לקביעת תקציב חדש.

### **אוסטרליה**

ההוצאה הביטחונית של אוסטרליה מוערכת על ידי SIPRI בכ-24 מיליארד דולר בשנת 2013 – כ-1.6 אחוזים מהתמ"ג. אוסטרליה היא פדרציה המורכבת משש מדינות ושת

טריטוריות. המשטר באוסטרליה הוא פרלמנטרי, וראש הממשלה הוא ראש הרשות המבצעת.

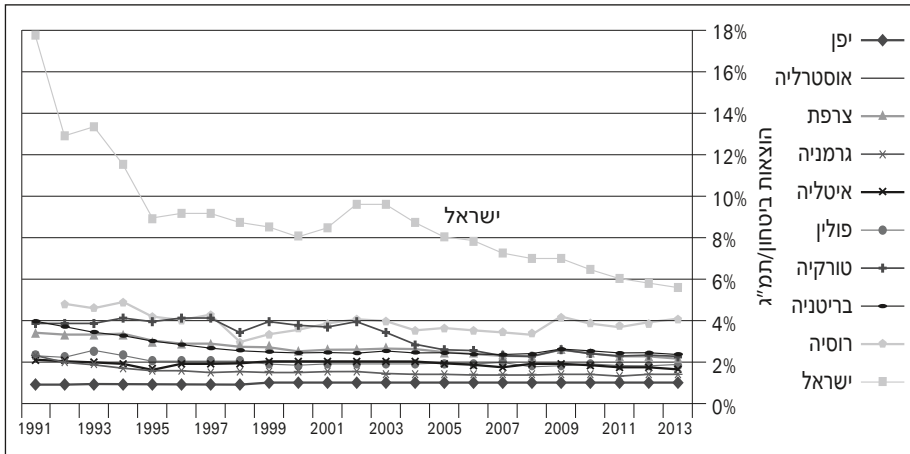
גודל התקציב נתון בסמכותה של הממשלה. משרד ראש הממשלה, משרד האוצר (המופקד על המדיניות הכלכלית), ומשרד הכספים (המייעץ בשאלות של ניתוח פיננסי והוצאות תקציביות) מייצגים לקבינט על המסגרת הכוללת של התקציב. ועדה לבחינת ההוצאות של הממשלה כוללת קבוצת שרים הממונים על ההוצאות הגדולות, בראשות ראש הממשלה, וזו מחליטה על היעדים ועל האסטרטגיה. ועדת שרים נוספת עוסקת בהכנסות המדינה ודנה בהשלכות המסים על התקציב. תפקידו של הפרלמנט האוסטרלי בהליך עיצוב ואישור תקציב המדינה הפדרלי עצמו מוגבל, אך יש לו השפעה גדולה על הוצאות המדינה באמצעות חקיקה במהלך השנה (פחות בנושאי ביטחון). בבית העליון (הסנאט) יש ועדות הערכה, הבוחנות את הקצאות התקציב, ורשאיות להשהות את אישורן. לרשות חברי הפרלמנט עומד גוף מחקר מקצועי, <sup>49</sup> Parliamentary Budget Office-PBO), שתפקידו לסייע להם בעניין התקציב ומעקב אחר יישומו.<sup>50</sup> כמו כן משרד מבקר המדינה האוסטרלי, מבצע מעקב אחר המינהל התקין ויעילות מתן השירות הציבורי (בין היתר בנושא הביטחון) ומספק את ממצאיו לפרלמנט.<sup>51</sup>

**לוח 14: הצריכה הביטחונית של ישראל לעומת מדינות אחרות ב-2013**

מדינה	הוצאה לביטחון במיליארדי דולר	הוצאה לביטחון לנפש בדולרים	אחוז ההוצאה לביטחון מהתמ"ג
ישראל	16.0	2,037	5.6%
ארצות הברית	640.2	2,023	3.8%
צרפת	61.2	961	2.2%
בריטניה	57.9	908	2.3%
גרמניה	48.8	597	1.4%
איטליה	32.7	535	1.6%
פולין	9.3	240	1.8%
רוסיה	87.8	621	4.1%
טורקיה	19.1	250	2.3%
יפן	48.6	382	1%
אוסטרליה	24.0	1033	1.6%

המקור: SIPRI Military Expenditure Database (November 2014)

**לוח 15: הוצאות הביטחון ביחס לתמ"ג — בישראל ובמדינות האחרות**



המקור: SIPRI Military Expenditure Database (November 2014)

**הגורמים להוצאות הביטחון של המדינות האחרות בהשוואה לישראל**

**אינטרסים לאומיים ותפיסת הביטחון** – בישראל ובמדינות אחרות, הגנה על המדינה ואוכלוסייתה היא יעד ראשון במעלה, אך לחלק מהמדינות האחרות יש יעדים נוספים. למדינות השואפות להשפעה ומעורבות מעבר לגבולותיהן יש הוצאות ביטחון נוספות. הראשונה מבין מדינות אלו היא ארצות הברית, שהאינטרסים שלה כוללים, בין היתר, אבטחת סחר ותנועה בנתיבי אוויר ושיט בין-לאומיים. חלק נכבד מתקציב הביטחון האמריקאי נועד לקיים נוכחות צבאית בבסיסים שונים בעולם, מערך נושאות מטוסים, מערך מפציצים ארוכי טווח ועוד. מדינות נוספות בנאט"ו שיש להן אינטרסים ביטחוניים מעבר לגבולותיהן הן בריטניה, צרפת ואיטליה, שרואות עצמן פועלות גם מחוץ למוולדת. רוסיה, שאינה חברה בנאט"ו, שואפת להגדיל את הוצאות הביטחון שלה, כאמור במטרה לשוב למעמד של מעצמת על.

ישראל אינה רואה עצמה פועלת במרחקים. היוצאת מן הכלל בעניין זה היא הזרוע הארוכה שלה, שנבנתה כדי לטפל באתגרים כמו טרור ואיומים בלתי קונבנציונליים.

**איומים והשלכותיהם** – הערכת האיומים היא הגורם העיקרי להוצאות הביטחון

במדינות השונות, ובהן ישראל. לדוגמה: פולין הגדילה בעשור האחרון (2003–2013) את הוצאות הביטחון שלה בסדר גודל של חמישים אחוזים, וזאת נוכח מה שנתפס על ידה כאיום ישיר ומידי מצד רוסיה על ביטחונה הלאומי. גידול זה התאפשר הודות לצמיחה הכלכלית בפולין, שהביאה לשמירת יחס של כ-1.9 אחוזים בין הוצאות הביטחון לתמ"ג. כלומר, הוצאות הביטחון של פולין גדלו בקצב הצמיחה.

הדאגה ממגמותיה של רוסיה באירופה משותפת למדינות נוספות באירופה ובנאט"ו, ובראשן ארצות הברית, שמודאגת גם מהתעצמותה של סין. ביטוי לכך ניתן למצוא בדוח השנתי של משרד ההגנה האמריקאי לקונגרס לשנת 2013, הקובע כי סין הגדילה באותה שנה את הוצאות הביטחון שלה בכעשרים אחוזים יחסית לשנה הקודמת.<sup>52</sup>

**מודל השירות בצבא** – להבדיל מישראל, רוב הצבאות במדינות שנסקרות במזכר זה מבוססים על חיילי קבע, וכן על מאגר של אנשי מילואים, שמשקלו בסד"כ קטן, בהשוואה לישראל. תום המלחמה הקרה, תהליך איחוד אירופה והגברת ההסתמכות על נאט"ו הביאו למעבר מהיר של צבאות אירופה המערבית מכאלה המבוססים על גיוס חובה לצבאות מקצועיים המבוססים על חיילים מתנדבים בלבד (צבא קבע). ככלל, גיוס החובה, שאפיין עד סוף המאה העשרים את רוב צבאות העולם, נמצא בשנים האחרונות בנסיגה דרמטית, ופחות מחמישים אחוזים מצבאות העולם מסתמכים על גיוס חובה בתחילת המאה העשרים ואחת.<sup>53</sup> בריטניה עברה לצבא מקצועי כבר בשנת 1963 על רקע רמה מקצועית לקויה של חיילים בצבא. ארצות הברית עברה לצבא מקצועי (שלא על בסיס גיוס חובה) כבר בשנת 1973, בעקבות סיוס מעורבותה במלחמת וייטנאם. במדינות אירופה המערבית הסתיים גיוס החובה בהדרגה במהלך שנות האלפיים. נראה שהשינוי במודל הגיוס והשירות ברוב הצבאות האלה נבע, בראש ובראשונה, מתפנית חדה לטובה במצבן הביטחוני.

מבין המדינות הזרות הנסקרות במזכר זה, גיוס חובה קיים ברוסיה ובטורקיה, אך הוא קצר מאשר בישראל: ברוסיה, גיוס החובה של גברים הוא מגיל 18 עד גיל 27, נמשך שנה אחת, ובכל שנה מתגייסים כ-700,000 גברים; בטורקיה קיים שירות חובה לגברים בגילאים 21-41. גברים שאינם בוגרי אוניברסיטאות משרתים 15 חודשים, ובוגרי אוניברסיטאות משרתים 6-12 חודשים. תחילת השירות היא בגיל 21. נשים משרתות כקצינות בלבד. שירות המילואים הוא חובה עד גיל 41. חוק מנובמבר 2011 קובע כי גברים טורקים בגיל שלושים ומעלה, או כאלה שעבדו שלוש שנים במדינות זרות, יכולים לשלם כופר בגובה של 16,200 דולר במקום שירות צבאי.<sup>54</sup>

**שיתוף פעולה ובריתות הגנה** – הם מרכיב מרכזי בתפיסת הביטחון של מדינות רבות. ככלל, בריתות אמורות לאפשר לכל חברה בהן להפחית את המאמץ הביטחוני בשל התמיכה בה מצד חברות אחרות, כפי שקורה אצל רוב חברות נאט"ו. מדינות מובילות בברית נושאות בנטל גדול יותר מאשר מדינות אחרות בה. למשל, ארצות הברית, בריטניה וצרפת נושאות ברוב הנטל של נאט"ו, וניתן אף לומר כי ארצות הברית מסבסדת למעשה את מדינות אירופה המערבית. יש לציין כי היעד הכלכלי של נאט"ו הוא שהוצאות הביטחון של כל מדינה החברה בו יגיעו לסדר גודל של שני אחוזים מהתמ"ג.<sup>55</sup>

ישראל אינה חברה בברית ביטחונית, ועל כן נושאת במשימות הביטחון לבדה. עם זאת, היא זוכה בסיוע כספי ניכר מארצות הברית לצרכים צבאיים, וכן לגיבוי מדיני-ביטחוני ממנה. דבר זה מקטין את המחיר היחסי של הביטחון בישראל ומפצה אותה חלקית על אי-חברותה בברית צבאית.

**משאבים העומדים לרשות המדינה** – התוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) והמקורות הכספיים של הממשלה הינם בעלי השפעה רבה על גודל תקציב הביטחון. מדינות שהתמ"ג שלהן גדול יכולות לשאת תקציבי ביטחון גדולים במאמץ קטן יחסית. כך, למשל, הוצאות הביטחון של איטליה מוערכות בכ-33 מיליארד דולר – כפול בקירוב מאשר בישראל – למרות שהאיומים על איטליה פחותים בהרבה מאלה שעל ישראל. עם זאת, הוצאות הביטחון של איטליה מהוות כ-1.6 אחוזים מהתמ"ג, לעומת 5.6 אחוזים מהתמ"ג שמהוות הוצאות הביטחון בישראל (2013).

**צרכים לאומיים אחרים** – בעוד שאיומים ביטחוניים מגדילים את הוצאות הביטחון, צרכים אחרים מפחיתים אותן. למשל, בעיות חברתיות-כלכליות חמורות באירופה מהוות כיום איום על הביטחון הלאומי של מדינות שונות לא פחות מאשר איומים צבאיים, ומחייבות הקצאת משאבים רבים יותר למגזר האזרחי. בישראל, העלייה ההמונית בשנות החמישים והתשעים של המאה העשרים והמשבר הכלכלי של שנות השמונים היו צרכים אזרחיים דחופים שחייבו הסטת משאבים.

**נכונות ליטול סיכונים ביטחוניים** – המדובר בנכונות של הממשלה או של הנשיא לקבל החלטה מחושבת לא לתת מענה לסיכונים ביטחוניים מסוימים. במדינות שנסקרות במזכר זה, הדילמה הזו פחותה מזו שבישראל לאור הפער באיומים הביטחוניים ודחיפותם. כאמור, בריתות הן האמצעי לפזר סיכונים או דרך להתמודד עם איומים בעלות נמוכה. כזאת היא, למשל, המטריה הגרעינית שמספקת ארצות הברית למדינות לא גרעיניות בנאט"ו. המדינות החברות בברית נאט"ו נוטלות סיכון, בידיעה שזו אכן תפעל לטובתן כאשר יזדקקו לה.

### **שיטת קביעת תקציב הביטחון במדינות אחרות**

אופי המשטר והמערכת הפוליטית משפיעים באופן הדוק על תהליך קביעת התקציב, ניהולו והבקרה עליו הן בישראל והן במדינות אחרות. בכל המדינות, תקציב הביטחון הוא מרכיב בתקציב המדינה, ונקבע ומנוהל כחלק ממנו. במדינות שבהן יש נשיא בעל סמכויות רחבות, קביעת התקציב וניהולו פשוטים יותר. ברוב המדינות הנשיא או הממשלה אחראים לקביעת התקציב, והפרלמנט אחראי לבקרה עליו, לאישורו ולפיקוח עליו. בולט במיוחד בהקשר זה הקונגרס האמריקאי, שם ניכרת עבודה יסודית וממושכת בכל הנוגע לשינויים בתקציב ולאישורו. בכירים במערכות הביטחוניות של

ארצות הברית אף נדרשים להצדיק בפני הקונגרס את הצורך בהוצאות שונות. מרחבי הגמישות בתחום תקציב הביטחון ברוב המדינות גדולים יותר מאשר בסעיפי תקציב אחרים, במיוחד לגבי הוצאות בלתי צפויות.

בחלק מהמדינות שנבדקו (למשל, בארצות הברית) תהליך הכנת התקציב ארוך ומבוקר יותר מאשר בישראל. הבדל נוסף ביניהן לבין ישראל הוא שבמדינות אחרות נמצאו תוכניות רב-שנתיות של משרדי הביטחון, דבר שאינו קיים במדינת ישראל. המדינות שנבדקו שונות זו מזו במדיניות חשיפת המידע לציבור. בארצות הברית ובאוסטרליה, למשל, נמצאה חשיפה גבוהה יחסית. ישראל אינה חריגה במידת החשיפה של נתוני התקציב וההוצאות ביחס לרוב המדינות שנסקרו.

משרדי האוצר במדינות שנסקרו ממלאים תפקיד מרכזי בגיבוש ובריכוז תקציב המדינה, אך אין להם תפקיד ישיר בקביעת גודלו של תקציב הביטחון והרכבו. משרדי האוצר באותן מדינות אינם בני פלוגתא למשרדי הביטחון, וגם לא מתקיים בהן דיון פומבי בין שני המשרדים בנושא תקציב הביטחון. התקציב מתקבל כהכרעה פוליטית, לאחר מתן חוות דעת מקצועית על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. בנוסף, ראוי לציין, כי גופים מקצועיים ייחודיים מסייעים לפרלמנטים זרים בנושא התקציב שכמותם אין בישראל.

### **סיכום ומשמעויות**

ישראל נמצאת בצמרת הרשימה העולמית בכל הנוגע למאמץ הביטחוני, אולם לא ניתן לגזור מכך משמעויות לגבי צורך אפשרי בשינוי הוצאות הביטחון שלה. לישראל יעדי ביטחון תחומים לבגולות שבשליטת המדינה, להבדיל ממדינות הרואות עצמן פועלות הרחק מגבולותיהן, כמו ארצות הברית, בריטניה, צרפת ורוסיה. הוצאות הביטחון של ישראל בערכים מוחלטים נמוכות מאלו של תשע מתוך עשר המדינות האחרות שנסקרו, על אף שהיא ניצבת בפני איומים חמורים בהרבה משלהן. הרושם הוא שישראל משיגה בהוצאות הביטחון הנוכחיות שלה (אפילו בתוספת העלות החלופית של הצבא הסדיר) יכולות שאינן נופלות מאלו של מדינות שהוצאות הביטחון שלהן גדולות יותר. כמו כן, בסך הכל, מצבה הכלכלי של ישראל טוב בהרבה מאשר מדינות רבות בעולם, על אף המאמץ הביטחוני החריג.

שיטת ייצור הכוח של ישראל (גיוס חובה, צבא מילואים גדול) שונה מאשר במדינות אחרות ויש לכך יתרונות בתחום העלויות הישירות. מדינות רבות בעולם זנחו את שירות החובה, או שהן מקיימות שירות חובה קצר, וצבא המילואים שלהן גדול ומיומן פחות (ביחס לצבא הסדיר) מאשר בישראל. תהליך זה התרחש הודות לירידה ברמת האיומים עליהן והסתמכותן על בריתות. מצב שאינו קיים בישראל. אם ישראל תאמץ את המודל של אותן מדינות, יהיה עליה להוציא סכומים גדולים בהרבה לצורך הגדלת

צבא הקבע (כולל תקציב גמלאות גדול בהרבה). עם זאת, גם למודל הישראלי יש חסרונות, ובראשם נטל שירות צבאי שלא מרצון במדינה דמוקרטית ואי־שוויון בנטל זה (אוכלוסייה גדולה יחסית לא משתתפת בשירות החובה ו/או בשירות המילואים). במדינות האחרות שנבדקו נמצאו תוכניות רב־שנתיות. לצה"ל אין תוכנית רב־שנתית תקפה. זהו חיסרון בניהול מקצועי אריך טווח. ההתנצחות הפומבית בין הדרגים המקצועיים של משרדי האוצר והביטחון בישראל סביב גודל תקציב הביטחון אינה מוכרת במדינות אחרות. מוטב לישראל למנוע אותה ולעודד את הוויכוח בין הצדדים בחדרי הדיונים בלבד.



# פרק ה' המלצות לישראל

לאור ניתוח תקציב הביטחון של ישראל ותהליך קביעתו, ולאחר השוואה עם מדינות אחרות, להלן המלצות עיקריות לממשלה הנוגעות לקביעת תקציב הביטחון במדינת ישראל.

**המלצה 1. לפעול לשיפור כולל של תהליך גיבוש וניהול תקציב המדינה, שתקציב הביטחון הוא חלק בלתי נפרד ממנו.**

דוגמאות ליישום המלצה זו:

א. לדון בתקציבי המשרדים השונים באופן יותר פרופורציונלי. פעולה זו מתחייבת נוכח העובדה שהוצאות הביטחון זוכות למרב תשומת הלב, בעוד שעיקר ההוצאה הציבורית היא אזרחית.

ב. לקבוע את נקודת החלוקה בין תקציב הביטחון לתקציבים האזרחיים, מתוך הבנה עמוקה וראייה כוללת של יעדי המדינה, סדר העדיפויות הלאומי, הצרכים הביטחוניים והחברתיים בהווה ובעתיד, וכן יחסי הגומלין בין הגורמים השונים. מוטב להקדיש זמן רב יותר כבר בתחילת התהליך לדיון ולגיבוש הנחות יסוד והנחיות שתיתן הממשלה למשרדים. לצורך זה נדרש מערך מקצועי תומך שירכו עבודה כזו. גישה זו עשויה למקד את התהליך ולצמצם את המחלוקות בעת אישור תקציב המדינה.

**המלצה 2. להגדיר במדויק את תפקידי המעורבים בהכנת תקציב הביטחון.**

כל אחד מהמעורבים בתקציב הביטחון הוא בעל תפקיד משלו:

א. הממשלה אחראית לקביעת תקציב המדינה, ובתוכו תקציב הביטחון. תקציב הביטחון אמור לשקף את רמת הסיכון הביטחוני שישראל מוכנה ליטול בהתחשב באיומים הביטחוניים ובצרכים לאומיים אחרים. זו אינה החלטה של משרד הביטחון ובוודאי לא של משרד האוצר, שאינו בקיא בהערכת הסיכונים הביטחוניים, אלא של הממשלה כולה.

ב. מערכת הביטחון אחראית להציג לממשלה נתונים, הערכות, הצעות וחלופות להחלטה, תוך פירוט משמעותיות והצגת סדר עדיפויות. מערכת הביטחון אינה

בקביאה בתמונה הכוללת של הכנסות המדינה והצרכים האזרחיים, ועליה לקבל בהבנה את האפשרות שחלק מבקשותיה לא יתקבלו.

ג. משרד האוצר אחראי לרכז את הכנת תקציב המדינה, להעריך את ההכנסות, להציג את משמעויות הגירעון בתקציב ולפקח על ביצועו. המשרד אינו אחראי על גודל תקציב הביטחון והרכבו. על הדרג המקצועי במשרד האוצר להבחין בין אחריותו המקצועית ובין דעתו על חלוקת המשאבים בתקציב המדינה, שהיא עניין של הכרעה פוליטית.

ד. המטה לביטחון לאומי. מוצע להטיל על המל"ל לרכז את הכנת הדיון בתקציב מערכת הביטחון לקראת אישורו בממשלה.

ה. הכנסת, מוצע להגדיל את היכולות המקצועיות של הוועדות הרלוונטיות לפקח על הכנת התקציב ומימושו.

**המלצה 3. למנוע התנצחות פומבית בין הדרגים המקצועיים של משרדי האוצר והביטחון.** התנצחות כאלו, כמו גם הדלפות לתקשורת, אינן מקובלות במדינות אחרות וגורמות נזק למשילות בישראל, למערכת הביטחון ואף למשרד האוצר. עם זאת, יש לעודד פלורליזם וביקורת בדיונים הפנימיים. בתוך כך יש לספק לציבור נתונים מוסמכים לשם דיון ציבורי מעמיק בתקציב, בגבולות ביטחון המידע.

**המלצה 4. ליצור קשר הדוק בין הדיון התקציבי לבין תכליתו – להקצות משאבים ביעילות עבור היכולות הביטחוניות של ישראל.**

הכוונה בהמלצה זו היא:

א. לדון בתקציב מערכת הביטחון (הצריכה הביטחונית המתוכננת) מתוך ראיית כלל העוצמה הצבאית של ישראל. לצורך זה יש להתייחס לא רק לצה"ל, אלא לכלל ארגוני הביטחון הממלכתיים: צה"ל, השב"כ, המוסד ואחרים ("מערכת הביטחון").

ב. להימנע מהצגה משותפת של תקציבי משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים (הקיימת כיום בתקציב המדינה), כאילו מדובר בסל הביטחוני של ישראל. תקציב המשרד לביטחון פנים כולל תקציבים חברתיים הנוגעים לבטיחות בדרכים, מלחמה בפשע, מלחמה בסמים ואלכוהול, כיבוי אש והצלה ועוד. לפי אותו היגיון ניתן היה לצרף לאשכול זה סעיפי תקציב הנוגעים לתחומים מצילי חיים גם במשרדים אחרים (בריאות, עבודה וכדומה), כלומר מדובר בסכימה של סעיפי תקציב, שאינה מן העניין.

ג. להגדיר את תקציב צה"ל בתוך תקציב משרד הביטחון לצורך דיון בפעילותו ועוצמתו של צה"ל.

ד. לדון בנפרד בתקציבים הלא צבאיים במשרד הביטחון – תקציב הפנסיות לגמלאים ותקציבי שיקום ותמיכה במשפחות החללים והנפגעים – בהתאם לשיקולים

הרלוונטיים להם, כגון עמידה בהסכמים ובהתחייבויות של המדינה כלפיהם (לחלקם עשויה להיות השפעה מסוימת על נכונות הגיוס והשירות בצה"ל).

### **המלצה 5. לקבוע שפה ומתודולוגיה מוסכמת לגיבוש תקציב הביטחון ולעגן אותה בנוהל.**

לצורך מימושה של המלצה זו יש לפעול כלהלן:

- א. לקבוע בכתב שפה משותפת ונוהל עבודה. יש להקפיד על קביעת מושגים בהירים, כללי חישוב (מחירי העברה, מיסים וכדומה) ובסיס נתונים אחד מוסכם לדיון בתקציב. כמו כן, יש לפשט את הצגת תקציב הביטחון בחוברת תקציב המדינה ולהגדיר כל מושג המופיע בתקציב על תכולתו (למשל, המושג "תקציב הביטחון בפועל", שאינו עולה בקנה אחד עם נתוני הביצוע של תקציב הביטחון).
- ב. להגדיר קריטריונים לקביעת תקציב הביטחון. למשל, לקבוע כי הממשלה תתבסס בהחלטותיה על הערכת מצב של הסיכונים הביטחוניים והדרכים והעלויות להפחתתם, על הפחת הפיזי, הטכנולוגי והמבצעי של מערכת הביטחון, על שינויים במקורות הכלכליים העומדים לרשות המדינה ועוד.
- ג. לבחור מדדים מוסכמים ועקביים להצגת המחיר היחסי של הביטחון לצורך דיון בתקציב המדינה. מדד אפשרי הוא היחס בין תקציב הביטחון המקומי נטו (בלא סיוע אמריקאי ובלא הכנסות של מערכת הביטחון עצמה) ובין כל אחד מהגורמים הבאים: התוצר, סך תקציב המדינה ותקציב המדינה החופשי (ללא תשלומי חוב, ריבית ועמלות). האוצר יציג מדדים אלה בפני הממשלה.
- ד. להימנע מנוסחה קבועה לקביעת גודל תקציב הביטחון לטווח ארוך. התקציב מחייב הערכת מצב המבוססת על גורמים משתנים רבים המשפיעים על הוצאות הביטחון, כמו הסביבה הביטחונית הקשה לחיזוי לטווח ארוך. עם זאת, צריך שיהיה קשר ארוך טווח בין הוצאות הביטחון ובין המשאבים העומדים לרשות המדינה (כגון התוצר, המקורות העומדים לרשות תקציב המדינה, האוכלוסייה וכדומה), כך שברמת איומים נתונה יגדל תקציב הביטחון בסדר גודל מוסכם – לדוגמה, הגדלת תקציב הביטחון בקצב גידול הצריכה האזרחית לנפש.
- ה. להימנע מהשוואה למדינות מפותחות אחרות. מצבן הביטחוני של מדינות אחרות שונה מזה של ישראל הן מבחינת רמת האיומים והן מבחינת חברותן בבריתות צבאיות.

### **המלצה 6. לדון בתפיסת הביטחון ובמשימות הביטחון גם בהקשר הכלכלי.**

במסגרת המלצה זו יש לדון במשימות כוחות הביטחון, ובמיוחד בעתיד כוחות היבשה. יש להיזהר מהמשך מגמת השחיקה ביכולות של כוחות אלה בשל אילוצי תקציב שוטפים ושלא על פי החלטות מושכלות וניהול סיכונים מבוקר לטווח ארוך. חשוב

שהתפיסה או האסטרטגיה, היא זו שתקשור בין המשאבים למטרות, ולא רק צורכי הרגע.

### **המלצה 7. להציג סלי ביטחון שונים כאמצעי לקבלת החלטות של הממשלה.**

במסגרת זו:

א. על מערכת הביטחון והמל"ל להציג לממשלה חלופות לרמת תקציב הביטחון הדרושה באמצעות סלי ביטחון אפשריים, וזאת במונחי יכולות ותפוקות ביטחוניות (למשל, יכולת לתקוף את מתקני הגרעין באיראן, יכולת לנהל לחימה מול חזבאללה וחמאס במקביל). יש להבהיר לגבי כל סל לאיזה תרחישים הוא נותן מענה מלא או מענה חלקי, או בכלל לא נותן מענה, ומהי עלותו על פני שנים. חלק מהיכולות הצבאיות בסל יהיו ברמת מוכנות גבוהה וחלק ברמת מוכנות נמוכה, שתהווה אופציה ריאלית להשלמת בניין הכוח ולקיצור המוכנות במקרה של התממשות סיכונים מסוימים. בחירה בסל מסוים עשויה לחייב רמה מסוימת של תקציבי ביטחון על פני זמן, כאשר חלק מההוצאות הן לשימור יכולות על פני שנים וחלקן – לבניין יכולות על פני שנים.

ב. הממשלה תבחר את סל הביטחון התואם ביותר את סדר העדיפויות שלה. זאת, בהתבסס על הבנתה את צורכי הביטחון ועל נכונותה ליטול סיכונים. שיטה זו תחייב את הממשלה להכריע לא רק לגבי גודלו של תקציב הביטחון והתוספות שמבקשת מערכת הביטחון, אלא גם לגבי תכניו.

ג. דיון מעמיק לגבי הרכבו של תקציב הביטחון בשיטה זו מתחייב לפחות פעם בשלוש שנים בקבינט, בשונה מהדיון התוספתי הנעשה בממשלה כיום.

### **המלצה 8. לחזור לתכנון ארוך טווח.**

התכנון לטוח ארוך אמור לכלול:

א. הכנה ועדכון של תוכנית רב-שנתית הנשענת על תפיסת ביטחון ברורה. היכולת לתכנן לטווח ארוך אמנם פחתה בשל השינויים הגיאופוליטיים באזור וההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות בעולם. יחד עם זאת, תהליך בנייתה של עוצמה צבאית מחייב תוכנית עבודה רב-שנתית של מערכת הביטחון, שממנה ייגזר תקציב ביטחון למספר שנים. כאמור, תוכניות רב-שנתיות קיימות במדינות אחרות, בעוד שלצה"ל אין כיום תוכנית רב-שנתית עדכנית ומאושרת.

ב. בחינת האפשרות למעבר צה"ל לתוכנית תלת-שנתית (במקום תוכנית חומש, שממילא אינה מאושרת). פרויקטים ארוכים יותר יימשכו אל התוכנית התלת-שנתית העוקבת. כדי להגדיל את מרחב הגמישות של מקבלי ההחלטות, יסווגו הפרויקטים לפי סדר עדיפויות, כך שניתן יהיה להתאים את מימושם להתפתחויות

במשאבים. על התוכנית התלת-שנתית להיבחן ולהתעדכן מדי שנה, כך שתמיד תהיה תוכנית עדכנית כזאת.

### **המלצה 9. לקבוע תקציב ריאלי מראש שיצמצם את הצורך לתת תוספות לתקציב הביטחון במהלך השנה.**

יש להגדיר מראש באילו תנאים ונסיבות יקבל צה"ל תוספות תקציב. כמו כן, מוטב שבתקציב המדינה יהיו סעיפי רזרבה שיצמצמו את הצורך לפתוח מחדש את תקציב המדינה במהלך שנת הכספים בכל אירוע ביטחוני גדול.

### **המלצה 10. לשפר את הדיון בהתייעלות ויישומה.**

ההמלצה לנקוט צעדים בתחום ההתייעלות כוללת את הצעדים הבאים:

- א. להפריד בין הדיון בהכרעה תקציבית ובין ההתייעלות. התייעלות אינה דורשת הכרעה (בין סלי הביטחון) אלא מהלכים של תכנון, הצבת יעדים, ביצוע ובקרה, אותם יש לקיים באופן תדיר, מקצועי ושיטתי. ניתן להתבסס על משאבי התייעלות כמקור תקציבי רק לאחר השגתה, ולא כמקור מובטח מראש למימון תקציב הביטחון השנתי. שילוב הדיון בהכרעה על תקציב הביטחון עם הדיון בהתייעלות עלול לטשטש את ממד ההכרעה של הממשלה, שכן תמיד ניתן להוסיף עוד ועוד משימות ולדרוש שימומנו באמצעות התייעלות לא מוגדרת.
- ב. להגביר שיתוף פעולה במערכת הביטחון. יש לחייב שיתוף פעולה בין ארגוני הביטחון השונים בישראל ותיאום בין תוכניות העבודה שלהם.
- ג. להגביר שיתוף פעולה ביטחוני ככל שניתן עם מדינות זרות. כאמור, ניתן לחסוך משאבים באמצעות שיתופי פעולה מול איומים משותפים, כפי שעושות מדינות אחרות ככל האפשר.
- ד. לבצע מהלכי התייעלות במגזר הציבורי כולו. המגזר הביטחוני מהווה חלק קטן בלבד מהמגזר הציבורי, ולא בהכרח הפחות יעיל.

### **המלצה 11. להביא בחשבון עלות מבצעים ומלחמות.**

בתחום זה חשוב להדגיש:

- א. על הדרג המדיני להביא בחשבון בשיקוליו בקבלת החלטה על מבצעים או מלחמה גם את העלויות הישירות והעקיפות למשק ולאוכלוסייה לעתיד לבוא.
- ב. מבצע גדול אינו דבר חריג ומפתיע במציאות הביטחונית הנוכחית של ישראל, ועל כן יש לשקול הגדלת הרזרבה התקציבית לאירועים חריגים בעורף.

### **המלצה 12. לראות את ההיבט החברתי-כלכלי בהקשר לתקציב הביטחון.**

המלצה זו מחייבת בחינה של סוגיות הקשורות למישור החברתי במדינת ישראל, ובהן:

- א. בחינה התרומה של מערכת הביטחון למשק והחברה בישראל: חינוך, אינטגרציה, יזמות, שוויון הזדמנות, התיישבות, טכנולוגיה, תעסוקה, צמיחה וכו'. תועלות עקיפות אלה מפחיתות מנטל תקציב הביטחון על המשק.
- ב. בחינת תקציב הביטחון וסוגיית השוויון בנטל. למשל, נראה שמוטב ומוצדק להעלות משמעותית את שכר חיילי החובה יותר מאשר לסייע באופן עקיף לאוכלוסייה ששירתה שירות צבאי או אזרחי-לאומי, למשל דוגמת הרעיון להענקת הטבת "מע"ם אפס" לדיור או סבסוד תעסוקה מועדפת ליוצאי צבא בתחנות דלק. כאמור, ישראל חריגה לרעה ביחס למדינות אחרות בנושא אי-שוויון בנטל השירות הצבאי.
- ג. בחינת ההשפעה של שינויים בתקציב הביטחון על אוכלוסיות באזורי ספר ועיירות פיתוח. במסגרת זו יש לבחון את השפעת התקציב על הפיתוח והתעסוקה בפריפריה (דוגמה חיובית – העברת מחנות צה"ל לנגב), וכן על רמת הביטחון המסופקת ליישובים באזורי הספר, הסובלים מרמת ביטחון מופחתת ביחס למרכז הארץ.

## נספח

# הוצאות הביטחון במדינות המערב העיקריות\*

### ארצות הברית

המידע העוסק בטיפול בתקציב הביטחון בארצות הברית כולל את המסד המפורט ביותר של נתונים ותהליכים, מהם ניתן ללמוד ולהפיק לקחים לישראל וזאת למרות ההבדלים הגדולים בין המדינות. ארצות הברית היא גם המדינה הדמוקרטית הקרובה ביותר לישראל במדדים המשקפים את המאמץ הביטחוני, כגון: הוצאות ביטחון/תמ"ג, הוצאות ביטחון/תקציב המדינה וההוצאה הביטחונית לנפש. ההבדל העיקרי הוא שהמאמץ הביטחוני בישראל נובע מצורכי הגנה הישירים עליה, בעוד שבארצות הברית הוא נובע מהיותה מעצמת על גלובלית.

המשטר בארצות הברית הוא נשיאותי, והנשיא הוא ראש הזרוע המבצעת. בנוסף, קיימים בה שני גופים מחוקקים – בית הנבחרים והסנאט – שלהם כוח והשפעה רבה בקביעת התקציב, ובתוכו תקציב הביטחון. סמכויות הנשיא רחבות מאד ואין מולו ממשלה של שרים המחליטה ברוב קולות, כפי שיש בישראל. הקבינט מורכב ממזכירי מחלקות (משרדים) של הממשל הפדרלי ומחטיבות אדמיניסטרטיביות. אחת המחלקות היא משרד ההגנה.

### מנגנוני הביטחון של ארצות הברית

הממשל האמריקאי כולל מספר מחלקות וגופים העוסקים בנושאי ביטחון:

א. **מחלקת ההגנה (משרד ההגנה, DOD – Department Of Defense)**.<sup>1</sup> מטה משרד ההגנה ממוקם ב"פנטגון" ואחראי לתיאום כל הסוכנויות והפונקציות העוסקות בביטחון הלאומי ובכוחות המזוינים של ארצות הברית ולפיקוח עליהן. בראש המשרד עומד מזכיר (שר) ההגנה. מחלקת ההגנה שולטת על הכוחות המזוינים הכוללים את צבא היבשה, הצי, חיל האוויר, חיל הנחתים ומשמר החופים. בין הסוכנויות של משרד ההגנה נכללים הארגון להגנה מפני טילים בליסטיים (MDA),

\* הנספח נכתב על ידי חפני גרטנר (ארצות הברית), שרה פיינברג (צרפת), גל פרל (בריטניה וגרמניה), ועומר עינב (איטליה).

- הסוכנות לחקר פרויקטים הגנתיים (DARPA), סוכנות המודיעין הצבאית (DIA), הסוכנות למודיעין חזותי וגיאוגרפי (NGA) והסוכנות לביטחון לאומי (NSA).
- ב. **המחלקה (המשרד) לביטחון המולדת (Department of Homeland Security)**<sup>2</sup>. המשרד נושא באחריות להגנה על הטריטוריה של ארצות הברית מפני פעולות טרור ולטיפול באסונות טבע. בשונה ממשרד ההגנה, האחראי על פעולות צבאיות מחוץ למדינה, המשרד לביטחון המולדת פועל במישור האזרחי, ומטרתו היא להגן על ארצות הברית בעיקר מתוך גבולותיה. במשרד לביטחון המולדת משרתים יותר מ-240,000 עובדים.
- ג. **המחלקה (המשרד) לענייני חיילים משוחררים (Department of Veterans Affairs)**<sup>3</sup>. המשרד אחראי לאספקת שירותי בריאות ורווחה לחיילים המשוחררים. הוא מעסיק מעל 327,000 איש במתקני שיקום ורפואה שונים ברחבי המדינה. המשרד גם אחראי לחלק מתשלומי הפנסיה לחיילים המשוחררים ולהענקת שירותי חינוך לילדיהם, וכן לאחזקת מרפאות ובתי חולים צבאיים.
- ד. **הכוחות המזוינים של ארצות הברית (United States Armed Forces)**<sup>4</sup> נחשבים לחזקים ולמתקדמים בעולם. בנוסף למשימות ישירות הנוגעות להגנת אינטרסים אמריקאיים, הם נוטלים חלק במשימות של נאט"ו והאו"ם, כולל במסגרת כוחות שלום. צבא ארצות הברית הוא הצבא הפרוס ביותר בעולם מבחינת בסיסים. הוא השני בגודלו בעולם (לאחר צבא סין) מבחינת כוח האדם (קרוב למיליון וחצי חיילים), ושני לצבא רוסיה במספר כלי הנשק הגרעיניים שברשותו. הכוחות המזוינים של ארצות הברית כפופים למשרד ההגנה ומפקדם העליון הוא הנשיא. יושב ראש המטות המשולבים (הרמטכ"ל) מוגדר בחוק האמריקאי כקצין הבכיר ביותר בכוחות המזוינים של ארצות הברית וכיועץ הצבאי הראשי של הנשיא.
- ה. **קהילת המודיעין האמריקאית (United States Intelligence Community)**<sup>5</sup> היא גוף המורכב מ-16 ארגוני מודיעין למיניהם. בראש קהילת המודיעין האמריקאית עומד "מנהל המודיעין הלאומי", שהוא יועץ המודיעין הבכיר של הנשיא. קהילת המודיעין של ארצות הברית הוקמה כדי להכניס שיטתיות בתהליכי העבודה של גופי המודיעין השונים, לחלוק מידע ביניהם, לתאם את פעולותיהם ולבטל כפילויות. סוכנויות המודיעין הקשורות למערכת הצבאית של ארצות הברית מתוקצבות בתקציב ההגנה, והאחרות (FBI, CIA, ועוד) מתוקצבות בנפרד.

### תהליך קבלת ההחלטות בעניין תקציב הביטחון<sup>6</sup>

- תהליך הכנת תקציב המדינה של ארצות הברית כולל שלושה שלבים:
- א. הכנה וכתובה של התקציב על ידי המחלקות והסוכנויות השונות.



ב. פעולות של הנשיא והקונגרס לעריכת התקציב, כך שיהיה בר-ביצוע ובעל תוקף משפטי.

ג. הוצאה לפועל של התקציב.

לתהליך הכנתו והגשתו של תקציב המדינה האמריקאי, ובתוכו תקציב הביטחון, מוקצים כ-18 חודשים לפני תחילת השנה הפיסקלית בה התקציב מיושם. תשעה החודשים הראשונים מוקדשים להכנת התקציב על ידי המשרדים השונים, ותשעה החודשים הבאים מוקדשים לדיונים ולשינויים בתקציב. להלן השלבים:

**אביב:** הנשיא קובע קווים מנחים כלליים לתקציב ולמדיניות התקצוב. המשרד לניהול ותקצוב (Office of Management and Budget – OMB) עובד מול המחלקות והמשרדים השונים במטרה לקבוע רמות והנחיות לשנת התקציב המדוברת, וכן לארבע שנים נוספות (למרות שלמשרד ההגנה תוכנית רב-שנתית לשש שנים).

**סתיו:** המחלקות והמשרדים השונים מגישים למשרד לניהול ותקצוב את בקשות התקציב שלהן. ה-OMB מכניס שינויים דרושים בתקציב המוגש ועורך אותו מחדש. העריכה מחדש של תקציב משרד ההגנה מתבצעת בדרך כלל בחודשים ספטמבר-דצמבר.

**פברואר:** הנשיא מאשר את הצעת התקציב ולאחר מכן מגיש אותה לקונגרס. משרד התקציבים של הקונגרס (CBO) מגיש דוח וחוות דעת על הצעת התקציב לוועדות התקציב של בית הנבחרים והסנאט.

**מאוס:** ועדות הקונגרס הנושאיות מגישות לוועדות התקציב בבית הנבחרים ובסנאט את חוות דעתן על פרקי התקציב הנוגעים לתחומיהן.

**אפריל:** ועדת התקציב של הסנאט מדווחת למליאת הסנאט על החלטותיה בעניין הצעת התקציב. אחר כך, הקונגרס מסיים את פעילותו בנושא מסגרת התקציב ומשלים את גיבוש הצעת חוק התקציב השנתית (הצהרת התקציב).<sup>7</sup> הקונגרס יכול לאשר, לשנות או לדחות את התקציב.

**מאי:** חוקי ההקצבות השנתיים (התקציב המפורט) נידונים בבית הנבחרים, גם אם ההליך לאישור מסגרת התקציב לא הסתיים.

**יוני:** ועדות ההקצבה והוועדות הנושאיות מגישות את הדוחות האחרונים שלהן לבית הנבחרים. כל ועדת הקצבה דנה בנושא שונה: ועדה בנושא אנרגיה ופיתוח מקורות מים, ועדה בנושא ביטחון, ועדה בנושא ביטחון פנים וכו'. אחר כך, עד סוף החודש, בית הנבחרים מסיים את החקיקה המשלימה (אם היא נדרשת על פי הצעת התקציב) ואת חוקי ההקצבות.

**15 ביולי:** הנשיא מגיש את הצעת התקציב המתוקנת לאישור הקונגרס.

**1 באוקטובר:** תחילת שנת התקציב.

בקונגרס האמריקאי (בית הנבחרים והסנאט) פועלות כמאתיים ועדות משנה. מרבית הוועדות הקבועות רשאיות להמליץ על רמות מימון לפעילויות ממשלתיות. קיימות מספר ועדות, הנקראות ועדות הרשאה להגנה, הדנות בנושאים הנוגעים לתקציב הביטחון (Defense Authorization Committee ו־House Armed Services Committee). ועדות אלו שומעות עדויות כלליות על מצב הכוחות המזוינים ועל מוכנותם מבחינת יכולת הלחימה, רמת הכוחות, חוזק המשאב האנושי וכדומה, וכן מקבלות דוחות של משרד ההגנה בנושאים אלה. בנוסף לכך הן מזמנות למתן עדויות את צמרת מערכת הביטחון, ובראשה את מזכיר ההגנה ויו"ר המטות המשולבים.

הוועדות המשולבות בתהליך התקצוב הביטחוני הן:

א. **ועדות התקציב** של בית הנבחרים ושל הסנאט (Budget Committees) – אחראיות לעצב את התקציב הפדרלי הכולל, ובכלל זה את סך כל הכנסות המדינה, הוצאותיה, הגירעון או העודף הנוצרים כתוצאה מכך וחלוקת התקציב לגורמי הממשל השונים. ועדות התקציב קובעות את רמות ההוצאה והמימון הכוללות (מסגרת תקציב) ומאשרות תקציבים חדשים במסגרת כללי התקציב הקבועים ובסיוע משרד התקציבים של הקונגרס. ועדות התקציב מנסחות את הצהרת התקציב הכולל ("ההחלטה המשותפת") ומחליטות על היקף ההקצאות לאחר שמיעת עדויות מאנשי הרשות המבצעת, חברי קונגרס והציבור, ולאחר קבלת חוות דעת מוועדות הקונגרס הנושאות. ועדות התקציב גם מקיימות שימועים ורשאיות לבקש הסברים לבקשות התקצוב השונות. בנוסף לתקציב הכולל, קובעות ועדות התקציב את חלוקתו לכעשרים תחומים, חלוקה הנותנת ביטוי לסדר העדיפויות של הקונגרס. לאחר אישור מסגרת התקציב הכולל, לא ניתן לתקן את הצעת התקציב באופן המעלה את רמת ההוצאות. בעקבות קביעת המסגרת הכללית, הצהרת התקציב וסדר העדיפויות על ידי ועדות התקציב, מועברת האחריות להקצבות המפורטות לוועדות ההקצבות של הקונגרס.

ב. **ועדות ההקצבות** בבית הנבחרים ובסנאט (House and Senate Appropriations Committees) עוסקות בהקצבה הספציפית למימון סוכנויות הממשל ותוכניות פדרליות. ועדות ההקצבות פועלות בעזרת 13 ועדות משנה לכל ועדה.

ג. **ועדות נושאים**. הוועדות הנושאות של שני בתי הקונגרס רשאיות להחליט על מימון חלק מן התוכניות הפדרליות או תוכניות של סוכנויות הממשל, וזאת ללא קשר לסמכותן של ועדות ההקצבות לאשר תוכניות כאלו. לאחר שהוועדות הנושאות מדווחות לקונגרס על תוצאות עבודתן, מקבצות ועדות ההקצבות את ההמלצות והופכות אותן לחוק המועבר לאישור ועדות ההרשאה.

**משרד התקציבים של הקונגרס האמריקאי** הוא גורם חשוב ומשמעותי המסייע לקונגרס בתהליך אישור התקציב.<sup>8</sup> חוק התקציב קובע כי ועדות התקציב של בית

הנבחרים והסנאט מנסחות את הצעת התקציב בסיוע משרד התקציבים של הקונגרס (Congressional Budget Office – CBO). זהו גוף מקצועי ועצמאי שהוקם ב-1974, המספק לחברי ועדות הקונגרס מידע וסיוע בניתוח המשמעויות החברתיות והכלכליות של מסגרות התקציב ועורך ניתוח כלכלי בלתי תלוי. הוא נחשב לגורם משפיע ביותר על התקציב ופעילותו הגבירה את השקיפות של תהליך קביעת התקציב הפדרלי.

מקצת משימותיו של משרד התקציבים של הקונגרס נקבעו בחוק ומקצתן מבוצעות לבקשת ועדות הקונגרס. החוק מחייב את ה-CBO להגיש לוועדות התקציב של בית הנבחרים והסנאט דוח שנתי של הברירות התקציביות. בפועל, חלק גדול מעבודת ה-CBO הוא תמיכה בוועדות אלו. ה-CBO עוסק במספר תחומים נוספים על הסיוע הספציפי שהוא מעניק לוועדות הקונגרס במהלך תהליך אישור התקציב הפדרלי השנתי, ובהם: סיוע בפיתוח תוכנית תקציבית; בחינת הצעת התקציב של הנשיא; עריכת תחזיות כלכליות קצרות טווח וארוכות טווח; סיוע בהערכת המדיניות התקציבית והכלכלית הכוללת; הערכת עלות כל חקיקה בקונגרס.

צוות היועצים של משרד התקציבים של הקונגרס כולל כ-220 מומחים, מרביתם בעלי תארים אקדמאים גבוהים בתחומי כלכלה ומדיניות ציבורית. בנוסף להם מעסיק המשרד יועצים כלכליים חיצוניים ממוסדות אקדמיים ופרטיים. צוות ה-CBO מחולק לשמונה חטיבות. אחת החטיבות היא חטיבת ביטחון לאומי, העוסקת בכוח האדם הצבאי ובכוחות האסטרטגיים של ארצות הברית.

גופים וגורמים נוספים המעורבים בתהליך קביעת תקציב הביטחון של ארצות הברית והבקרה עליו הם:

א. המועצה לביטחון לאומי, שבראשה עומד נשיא ארצות הברית ויושב בה גם יועץ הנשיא לענייני מדיניות כלכלית. המועצה מארחת לפי הצורך נציגים של המשרד לניהול ותקצוב של הבית הלבן.<sup>9</sup>

ב. משרד מבקר המדינה האמריקאי (Government Accountability Office – GAO) שמתפקידו לבקר את השימוש בתקציב הביטחון ואת ספרי החשבונות של משרד ההגנה.<sup>10</sup>

חוק התקציב העוסק בתקציב הביטחון ומאשר את מימון סוכנויות הממשל והתוכניות הפדרליות בתחום הביטחון נקרא National Defense Authorization Act (חוק הרשאת התקציב). החוקים הנותנים סמכות תקציבית להוצאת כספים נקראים Defense Related Appropriation Bills (חוקי הקצבה). חקיקת ההרשאה אמורה להיות גמורה לפני חקיקת ההקצבה, אך עקב עומס עבודה שני החוקים מטופלים במקביל. לאחר שהחוקים מתקבלים על ידי בית הנבחרים והסנאט, הם מועברים לחתימת הנשיא.

בנוסף, על תקציב הביטחון של ארצות הברית משפיע גם החוק לבקרה על התקציב (Budget Control Act – BCA). החוק, שהתקבל בשנת 2011 בעת שהיה צורך להעלות את תקרת החוב של ארצות הברית, מגביל בין היתר את גודל תקציב הביטחון. משרד ההגנה רשאי לערער בפני הקונגרס על החלטות לקיצוצים שהתקבלו בוועדות השונות במסגרת התהליך להכנת התקציב. כל תיקון בתקציב הביטחון לאחר אישורו חייב לכלול מקורות להוצאות הנוספות ואסור לו ליצור גירעון תקציבי. קיימות תוספות תקציביות לשעת חירום, אותן ניתן להעביר גם כן בחקיקה (Supplemental Appropriation Bill). לדוגמה, המלחמות בעיראק ובאפגניסטן לא נכללו בתקציב הביטחון עד שנת 2010 ומומנו ברובן על ידי תוספות לשעת חירום לתקציב הביטחון שהועברו בחקיקה.<sup>11</sup>

### **תקציב הביטחון והוצאות הביטחון – נתונים עיקריים**

הוצאות הביטחון של ארצות הברית הן הגבוהות בעולם – יותר מסך ההוצאות של שמונה המדינות בעלות הוצאות הביטחון הגבוהות ביותר לאחריה. הוצאות אלו מתאפשרות, בין היתר, הודות לתמ"ג עצום של כ-16.7 טריליון דולר (מקום ראשון בעולם).<sup>12</sup>

מדידת הוצאות הביטחון יכולה להתבצע בהתאם למספר הגדרות (שכל אחת מהן כוללת מרכיבים שונים). לפי נתוני SIPRI הוצאות הביטחון של ארצות הברית הסתכמו בשנת 2013 בכ-640 מיליארד דולר, המהווים 3.8 אחוזים מהתמ"ג.<sup>13</sup> לפי הבנק העולמי הם מהווים 17.6 אחוזים מהוצאות הממשלה. הפנסיות של אנשי מערכת הביטחון האמריקאית משולמות מתוך תקציב מחלקת ההגנה, למעט מקרים מיוחדים בהם הן משולמות על ידי המשרד לענייני חיילים משוחררים.

תנודות חריפות חלו מאז סוף שנות השמונים של המאה העשרים בהוצאות הריאליות וביחס בין ההוצאות לביטחון לתוצר, כפי שניתן לראות בלוחות הבאים. בשנות התשעים חלה ירידה ניכרת, אך מאז אירועי הטרור ב-11 בספטמבר 2001 חלה עלייה ניכרת בהוצאות, בכלל זה בשל המלחמה בעיראק ובאפגניסטן. בשנים האחרונות חלה פעם נוספת ירידה בהוצאות, וזאת בעקבות היציאה מעיראק ובשל קיצוצים בהוצאות הביטחון מסיבות אחרות.<sup>14</sup>

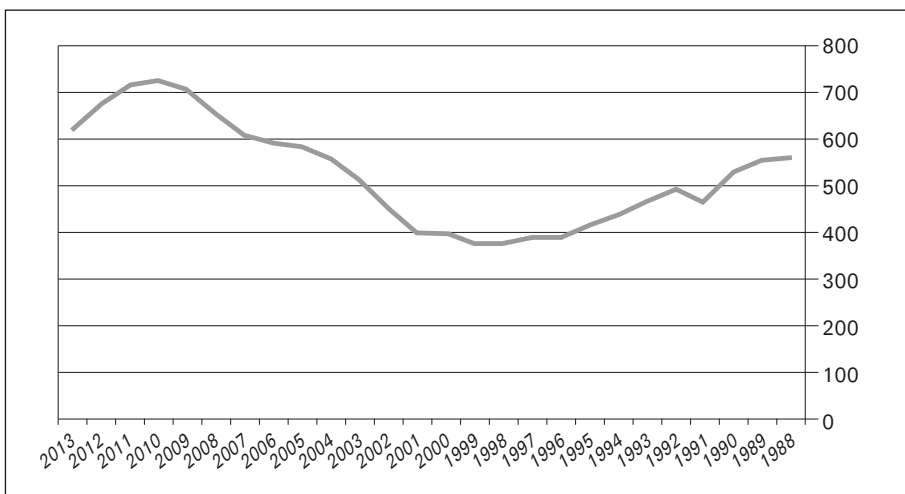
**לוח 1: הרכב תקציב הביטחון האמריקאי לפי סעיף הוצאה (במיליוני דולר)**

2014 אומדן	2013	סעיף הוצאה
<b>מחלקת ההגנה (DOD)</b>		
154,268	150,825	כוח אדם ושכר
272,812	259,662	תפעול ותחזוקה
92,090	114,912	רכש
56,026	66,892	מחקר ופיתוח
13,110	12,318	בינוי
2,060	1,829	דיור למשפחות אנשי צבא
2,978	1,357	אחר
593,344	607,795	סה"כ מחלקת ההגנה
<b>גופים אחרים</b>		
18,447	17,573	פעילות הגנתית הקשורה לאנרגיה אטומית
8,771	8,017	פעילות אחרת הקשורה לביטחון
620,562	633,385	<b>סה"כ ביטחון לאומי</b>

המקור: משרד ההגנה של ארצות הברית

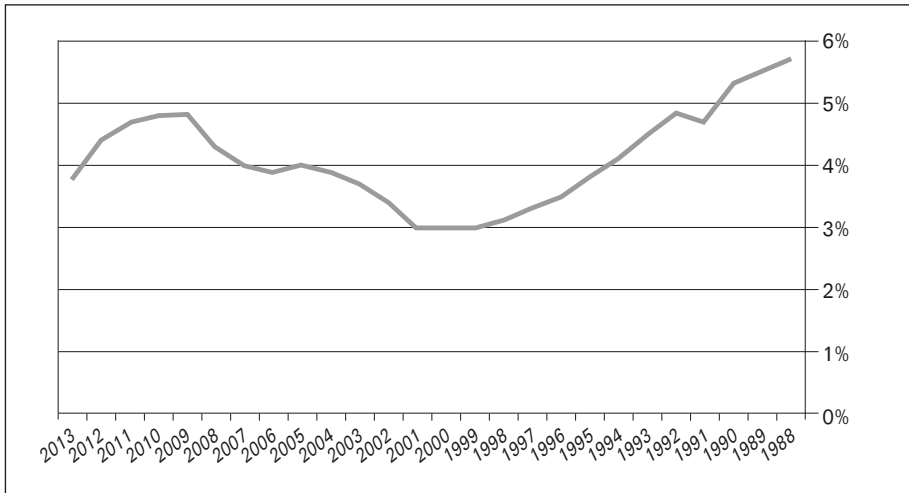
**לוח 2: מגמות ריאליות בהוצאות הביטחון של ארצות הברית**

(מיליארדי דולר במחירי 2011)



המקור: SIPRI Military Expenditure Database (November 2014)

### לוח 3: היחס בין הוצאות הביטחון והתמ"ג בארצות הברית



המקור: SIPRI Military Expenditure Database (November 2014)

### לוח 4: התפלגות תקציב משרד ההגנה של ארצות הברית לפי זרועות<sup>15</sup>

הזרוע הצבאית	הסכום במיליוני דולאר ל-2013	החלק היחסי ב-2013	הערכה 2014	החלק היחסי ב-2014
צבא	175,600	29%	167,400	28%
צי	162,100	27%	161,000	27%
חיל האוויר	144,300	24%	151,200	25%
אחר	125,795	21%	113,744	19%
סה"כ	607,795	100%	593,344	100%

המקור: משרד ההגנה של ארצות הברית

מחלקת ההגנה כותבת תוכנית רב-שנתית<sup>16</sup> (Future Years Defense Program – FYDP) לטווח של כשש שנים, המעודכנת אחת לשנה. תוכנית התקציב של השנה הראשונה בתוכנית הרב-שנתית מהווה את הבסיס לבקשת התקציב בשנה העוקבת. יש לציין כי התקציבים מוכנים על ידי מחלקת ההגנה לתקופה של שנתיים, אך הקונגרס דן בתקציב חד-שנתי בלבד.

בנוסף להוצאות הביטחון שלעיל, מוציאה ארצות הברית עוד סכומים הקשורים לביטחון, בהם: תקציב המשרד לענייני חיילים משוחררים, שהסתכם בשנת 2013 ב-139.1 מיליארד דולר;<sup>17</sup> תקציב המשרד לביטחון המולדת שהסתכם בשנת 2013

ב-59.2 מיליארד דולר;<sup>18</sup> תקציב כלל שירותי המודיעין שהסתכם בשנת 2013 ב-52.6 מיליארד דולר.<sup>19</sup> תקציב זה כולל את תקציב ה-FBI, המופיע בתקציב משרד המשפטים, שהיה בשנת 2013 8.2 מיליארד דולר.<sup>20</sup>

הזירה העולמית הבלתי יציבה (שאיפותיהן של רוסיה וסין, המשך הלחימה באפגניסטן, אי-היציבות במזרח התיכון ועליית האיום מצד דאע"ש) מצד אחד, והצרכים החברתיים (שירותי בריאות וביטחון לאומי) מצד שני, יוצרים כר פורה לדיון ציבורי ופוליטי מעמיק בארצות הברית (בעיקר בין דמוקרטים לרפובליקנים) על המשך הקיצוצים בתקציב הביטחון במהלך העשור הקרוב.<sup>21</sup>

## צרפת

המערכת הפוליטית הצרפתית מבוססת על משטר נשיאותי. הנשיא נבחר בבחירות כלליות. החוקה של 1958 העניקה לנשיא תפקיד מרכזי בכל הקשור להגנה הלאומית. לפי סעיף 5 לחוקה, הנשיא פועל להבטחת העצמאות הלאומית, השלמות הטריטוריאלית וכיבוד האמנות עליהן חתומה צרפת. לפי סעיף 15, הנשיא הוא המפקד העליון של הצבא הצרפתי והאחראי הבלעדי על הפעלת נשק גרעיני. הוא עומד בראש הוועדה לקביעת המדיניות הגרעינית של צרפת ובראש הוועדה להגנה וביטחון לאומי. ראש ממשלת צרפת ממונה על פי החוקה על הגנת האומה ואחראי לכל הפעולות הממשלתיות המתייחסות להגנה ולביטחון. הוא אחראי למדיניות הממשלה בפני הפרלמנט. שר ההגנה של צרפת מפקח על יישום מדיניות ההגנה של המדינה ואחראי לה בפני הפרלמנט יחד עם ראש הממשלה.

הפרלמנט הצרפתי מורכב משני בתים: הבית התחתון והסנאט. הפרלמנט הוא בעל הסמכות היחיד להכריז על מלחמה. יש לו תפקיד מרכזי בגיבוש תקציב ההגנה, ובכלל זה אישור התקציב המוגש על ידי הממשלה או דחייתו. תיקון בחוקה משנת 2008 הגביר את השפעתו של הפרלמנט על תקציב ההגנה.

צבא צרפת. "הספר הלבן" של שנת 2013 קובע את מטרותיה הרשמיות של מערכת ההגנה הצרפתית: א. הגנה על הטריטוריה והאוכלוסייה הצרפתית; ב. הרתעה גרעינית; ג. התערבות בכוח מחוץ לטריטוריה הלאומית. משימה אחרונה זו מהווה חלק מן המורשת האימפריאלית הצרפתית של פעולות מעבר לים. צרפת גם מעורבת באופן מלא בפעילות נאט"ו.

כדי להשיג מטרות אלו, חותרת צרפת למודרניזציה של צבאה ולשיפור יכולות המודיעין ולוחמת הסייבר שלה, תוך יצירת איזון בין הצרכים הנובעים מתפיסת הביטחון וממדיניות ההגנה ובין המשאבים המוגבלים המוקצים לכך. חוק התוכנית הצבאית של 2009-2014 מגדיר את האסטרטגיה הצבאית-ביטחונית, כמו גם את המקורות הכספיים המיועדים לה.<sup>22</sup>

משנת 1997 יש לצרפת צבא מקצועי. הכוחות המזוינים הצרפתיים הכפופים למשרד ההגנה כוללים את חיל היבשה, חיל הים וחיל האוויר. בנוסף להם קיימת המשטרה הלאומית, האחראית לביטחון הפנים, שכפופה למשרד הפנים. לפי משרד ההגנה הצרפתי, בשנת 2012 הועסקו בו כ-288,000 חיילים ואזרחים,<sup>23</sup> מהם כ-128,000 בכוחות היבשה, כ-56,000 בחיל האוויר, כ-41,000 בחיל הים וכ-63,000 בענפים שונים של המשרד.

נכון ליוני 2013, כ-21,000 חיילים צרפתיים שהו מעבר לים, מהם 6,400 במבצעים צבאיים (בעיקר במאלי, צ'אד ומדינות אפריקאיות אחרות) ו-3,100 כחלק מפעילות שלום בין-לאומית בהובלת נאט"ו (אפגניסטן, קוסובו), האו"ם (לבנון ומדינות אחרות), האיחוד האירופי (מאלי ומדינות אחרות) וכוחות בין-לאומיים אחרים (מאלי והאוקיינוס ההודי).<sup>24</sup> לפי SIPRI, צרפת הייתה בשנת 2013 במקום השמיני ברשימת המדינות התורמות כוחות צבאיים לפעולות שלום מולטיטטרליות.<sup>25</sup>

תקציב ההגנה הצרפתי נקבע בתהליך סטנדרטי ובהתאם ללוח הזמנים המיועד לקביעת התקציב הלאומי. שנת התקציב תואמת את השנה הקלנדרית. השלב הראשון לקביעת התקציב הוא שלב מינהלי, המתבצע בין החודשים פברואר ואוקטובר. בשלב זה נערכים דיונים ופגישות טכניות בין הגופים והמשרדים המעורבים. במקביל מגובש עד יוני-יולי דוח על התפתחות הכלכלה וכיוון המדיניות הפיסקלית. לאחר מכן, בין אוקטובר לסוף דצמבר, מתקיים השלב הפרלמנטרי. בשלב זה מגישה הממשלה את הצעת התקציב לפרלמנט. בהמשך מצביע הפרלמנט על שני בתיו על התקציב. הקריאה הראשונה מתקיימת לא יאוחר מארבעים יום ממועד ההגשה לבית התחתון ולא יותר מעשרים יום ממועד ההגשה לבית העליון (הסנאט). התקופה המשולבת של הדיונים בשני בתי הפרלמנט לא אמורה לעלות על שבעים יום ממועד ההגשה. לאחר גיבוש ההסכמה על התקציב, הוא נחתם ומפורסם רשמית עד 31 בדצמבר.

רוב המידע הנוגע לפרטי תקציב ההגנה של צרפת הוא מסווג. כמו כן, לא מתפרסמים התקציבים הסודיים המועברים ליחידות הגנה ומודיעין על ידי הנשיא וראש הממשלה. בשנת 2013 אימצה צרפת תוכנית תקציבית ארוכת טווח במסגרת חוק התקציב הרב-שנתי לשנים 2014-2019. תקציב 2014 הוא הראשון בתוכנית זאת.<sup>26</sup>

בהתאם לחוק התקציב לשנים 2014-2019, תקציב משרד ההגנה של צרפת לשנת 2014 מסתכם ב-42.19 מיליארד יורו. הוא מהווה כ-2 אחוזים מהתמ"ג ו-13.8 אחוזים מסך התקציב הכללי.<sup>27</sup> הסעיף העוסק ב"משימת הביטחון" עומד על 31.4 מיליארד יורו (ללא פנסיות). למרות גודלו, תקציב ההגנה הצרפתי אינו מהווה נושא לדיון ציבורי ותופס רק מקום שולי במערכת הבחירות לנשיאות (פירוט התקציב המלא – בלוח 5).



**לוח 5: תקציב משרד ההגנה של צרפת**

(במיליארדי יורו)

תקציב 2015 (תחזית)	תקציב 2014 (ראשוני)	
		<b>1. משימת "ביטחון"</b>
1.33	1.33	א. ניתוח התפתחות הסביבה הביטחונית ומדיניות הביטחון הצפויה
9.85	8.37	ב. רכש צבאי
-	1.50	ג. שיפור רמת הטכנולוגיה בתעשיות הביטחוניות
7.09	7.00	ד. מוכנות וכשירות הכוחות
2.19	1.98	ה. תמיכה במדיניות הביטחון
20.47	20.18	ו. סה"כ למעט משכורות
10.93	11.19	ז. משכורות (כולל פעולות מעבר לים וללא פנסיות)
18.72	19.09	ח. משכורות (כולל פעולות מעבר לים ופנסיות)
31.40	31.37	ט. סה"כ למעט הוצאות לפנסיות
39.19	39.26	י. סה"כ כולל הוצאות לפנסיות
2.64	2.79	<b>2. משימות "בוגרי מלחמה, זיכרון וקשר עם האומה" (למעט משכורות)</b>
0.19	0.19	<b>3. משימת "מחקר וחינוך גבוהה" (למעט משכורות)</b>
		<b>4. סה"כ למשרד הביטחון</b>
23.30	23.16	א. סה"כ למעט משכורות
34.23	34.35	ב. סה"כ למעט פנסיות
42.02	42.24	ג. סה"כ (כולל שכר ופנסיות)

המקור: אתר משרד ההגנה הצרפתי.

**בריטניה**

המערכת הפוליטית. בריטניה מוגדרת דמוקרטיה ייצוגית פרלמנטרית שהשלטון בה הוא רב־מפלגתי. היא גם מונרכיה חוקתית, אך לבית המלוכה תפקיד ייצוגי בלבד. הסמכות המבצעת היא הממשלה. הפרלמנט מורכב מבית הנבחרים ומבית הלורדים. תפקידו של בית הנבחרים (הבית התחתון) בבריטניה בתהליך קביעת התקציב מוגבל לאישור כלל ההוצאות וההכנסות הממשלתיות ממיסים. הוא אינו מוסמך להגדיל הוצאות אלו. הממשלה מגישה לבית הנבחרים את התקציב הדרוש לה, וכאשר הוא מאושר שם, הוא מועבר לאישור סופי בבית הלורדים (הבית העליון). החלטות בית הנבחרים ובית הלורדים מתקבלות ללא דיון ומבלי להכניס תיקונים בהצעה המקורית. דיונים בנושאי התקציב מתקיימים בדרך כלל בוועדה הנושאית הרלוונטית, שבה גם אפשר להציע ולהצביע על תיקונים, אך רק כאלה המאפשרים הפחתה בהוצאות. עם זאת, תיקונים כאלה הם נדירים.<sup>28</sup>

צבא בריטניה. הכוחות המזוינים של בריטניה מונים 168,000 חיילים בשירות פעיל (צבא קבע). הם מורכבים משלוש זרועות: השירות הימי (הכולל את הצי המלכותי הבריטי ואת חיל הנחתים המלכותי); הצבא הבריטי; חיל האוויר המלכותי. על פי חוקת בריטניה, הכוחות המזוינים כפופים לכתר והמפקדת העליונה שלהם היא מלכת הממלכה המאוחדת.

הכוחות המזוינים מנוהלים על ידי מועצת ההגנה (Defence Council) של משרד ההגנה, שבראשו עומד שר ההגנה. הם ממלאים שבע משימות: הגנה על בריטניה ועל שטחיה הנמצאים מעבר לים; הספקת מודיעין אסטרטגי; הרתעה גרעינית; תמיכה בארגוני חירום אזרחיים בעתות משבר; הגנה על האינטרסים של בריטניה על ידי הקרנת כוח אסטרטגי ובאמצעות כוחות משלוח; תרומה צבאית ליכולת ההשפעה של בריטניה; חיזוק היציבות.<sup>29</sup> הכוחות המזוינים הבריטיים משולבים באופן קבוע בכוחות נאט"ו ובקואליציות אחרות.

צבא בריטניה לחם בשנים האחרונות במלחמת אפגניסטן, במלחמת עיראק, בסיירה לאון, במשימות שמירת שלום בבלקנים, בקפריסין ובלוב. כן הוא לוקח חלק בלחימה נגד דאע"ש בעיראק.<sup>30</sup> כיום מחזיק הצבא הבריטי חיל מצב בתריסר מדינות.

תקציב ההגנה. ממשלת בריטניה מעבירה לבית הנבחרים הערכה מפורטת של התקציב הדרוש לה לצרכי ההגנה. לאחר ששני חלקי הבית מסכימים על ההערכה התקציבית, היא הופכת לחוק המאפשר למשרד האוצר לבצעו. חוק זה מאושר בלי דיון. לאחר אישור ההערכות (בחודש יולי) מתפרסם חוק נוסף ובו פירוט התקציב. תקציבי הצבא, הצי וחיל האוויר, הכוללים את שיא כוח האדם המותר לגיוס באותה שנה, מוצגים ומאושרים בפרלמנט, גם הם ללא דיון.

הוצאות הממשלה מוצגות בכל שנה לביקורת של ועדה ציבורית המדווחת לבית הנבחרים במפורט על ההוצאות, וכן על חריגות מהתקציב. ועדת ההגנה של בית הנבחרים אחראית מבחינת הפרלמנט לבקרה על משרד ההגנה. היא בוחנת את הדוחות השנתיים ואת תוכניות ההוצאה של משרד ההגנה והדיווח עליהם, וכן פרויקטים גדולים של רכש. אין לוועדה זו תפקיד באישור הוצאות כספים.<sup>31</sup>

תקציב ההגנה של בריטניה לשנת 2014-2015 (שנת הכספים הבריטית מתחילה באפריל) מסתכם ב-38 מיליארד לירות שטרלינג (כ-61 מיליארד דולר). הוא מהווה 5.2 אחוזים מתקציב המדינה הכולל (732 מיליארד לירות שטרלינג)<sup>32</sup> ו-2.3 אחוזים מהתמ"ג. תקציב ההגנה הבריטי דורג בשנת 2013 כחמישי בגודלו בעולם.<sup>33</sup> הוא כולל, בין השאר, תשלומי גמלאות ותשלומי שיקום למשרתים לשעבר במערכת הביטחונית. תקציב משרד ההגנה הבריטי אינו כולל תקציבים של גופי ביטחון אחרים, ובהם גופי מודיעין (MI-6) הכפוף למשרד החוץ, MI-5 הכפוף למשרד הפנים ו-GCHQ הכפוף

למזכיר המדינה לענייני חוץ וחבר העמים הבריטי). גופים אלה מתוקצבים מתקציב המודיעין, העומד בשנים 2014-2015 על 1.6 מיליארד לירות שטרלינג.<sup>34</sup>

## גרמניה

המערכת הפוליטית. גרמניה היא רפובליקה פדרלית. אזרחיה מיוצגים בפרלמנטים של המדינות המרכיבות את הפדרציה (בונדסראט), המהווים את הבית התחתון, ובפרלמנט הפדרלי (בונדסטאג), המייצג את האינטרסים של המדינות ברמה הלאומית ומהווה בית עליון. הבונדסטאג, הנבחר לארבע שנים, אמון על חקיקת חוקים ומפקח על הממשלה. הוא גם בוחר את הקנצלר של גרמניה ומאשר את הרכב הממשלה. הבונדסטאג כולל ועדות קבועות, ועדות אד הוק מיוחדות וועדות בדיקה וחקירה.

המדינות המרכיבות את הרפובליקה הפדרלית של גרמניה אינן תלויות זו בזו בניהול תקציביהן. התקציב הפדרלי כולל תחומים שונים, כגון חוץ וביטחון, ביטחון סוציאלי, תחבורה ומים. הוועדה החוקה בפרלמנט הפדרלי היא ועדת התקציב, המטפלת בתקציב המדינה. ועדת הכספים של הבונדסטאג מטפלת בעיקר בהכנסות המדינה ממיסוי ובנושאים פיננסיים כלליים, כמו הבורסה, חברות ושווקים פיננסיים. בבונדסטאג יש גם ועדת ההגנה, אך היא אינה עוסקת בחקיקה, ולעתים מתפקדת כוועדת חקירה פרלמנטרית בענייני ביטחון.

צבא גרמניה. הצבא הגרמני (הבונדסוור) כולל את צבא היבשה, הצי, חיל האוויר, חיל הרפואה ומפקדת קישור בין-שירותית. בעתות חירום, הקנצלר מקבל לידיו את הפיקוד על הצבא. סך הכוחות הפעילים בצבא הגרמני בשנת 2013 היה כ-183,000 חיילים. כוחות המילואים מנו בשנת 2010 144,000 חיילים.

תפיסת הביטחון הלאומי של גרמניה מופיעה ב"נייר לבן" של הממשלה הפדרלית, ממנו גם נגזרת הנחת העבודה של הצבא. התפיסה גורסת כי הצבא הגרמני יוכל לפעול בכל קשת האיומים האפשרית – ממלחמה בעצימות גבוהה, דרך לחימה בעימות מוגבל וכחלק מכוחות משלוח להשבת סדר, וכלה בהושטת סיוע הומניטרי.

בעשור האחרון מילא צבא גרמניה תפקיד פעיל בלחימה ובפעולות הביטחון השוטף באפגניסטן, כחלק מן הקואליציה הרב-לאומית שם.<sup>35</sup> חיילי גרמניה פרוסים כיום גם בלבנון, בקוסובו, בטורקיה ובאפריקה.<sup>36</sup>

תקציב הביטחון. הצעת תקציב הביטחון של גרמניה, אותו מציג משרד ההגנה, היא חלק מהצעת התקציב הכללי. טיוטת הצעת התקציב מוגשת בו בזמן לבונדסראט ולבונדסטאג. הבונדסראט מוסמך להעיר על הצעת התקציב בתוך שישה שבועות. הערותיו מוגשות לבונדסטאג לצד תגובות הממשלה הפדרלית, וכך ניתנת למדינות הפדרציה הגרמנית האפשרות להשפיע על התקציב.

לאחר אישור הצעת התקציב בקריאה ראשונה היא מועברת לוועדת התקציב בפרלמנט. ועדה זו מוסמכת לבחון את כל הצעות החוק הדורשות הוצאה כספית ולהעריך כל הצעת חוק שעשויה להיות לה השפעת על התקציב השנתי. אם הוועדה מחליטה כי החוק המוצע אינו תואם את התקציב הכולל, והחלטה זו מקבלת את אישור הבונדסראט, הצעת החוק נפסלת. ועדת התקציב גם מחליטה על שינויים בתקציב ומוסמכת להציע קיצוצים או תוכניות חדשות. לכל חוק המגדיל את ההוצאות או מחייב הוצאות חדשות נדרשת הסכמת הממשלה. דיונים סודיים, הנוגעים לתקציב זרועות המודיעין, מתנהלים בוועדת המשנה של ועדת התקציב.<sup>37</sup>

תוצאות הדיונים בוועדת התקציב מוצגות לפני מליאת הבונדסטאג בקריאה השנייה. לאחר מכן מתנהלים דיונים על התקציב של כל משרד ממשלתי בנפרד, ובכלל זה על תקציב הביטחון. לאחר שנדונו ואושרו כל התיקונים לתקציבי המשרדים, מאשר אותם הבונדסטאג בקריאה השלישית ומאמץ את חוק התקציב. החוק מועבר אז לבונדסראט. מחלוקות שמתעוררות בין שני הבתים מיושבות באמצעות מנגנון מיוחד המכונה "ועדת הגישור" המורכב מ-16 חברי בונדסראט ומספר שווה של חברי הבונדסטאג. לאחר שאושר התקציב בשני הבתים, חותמים שר האוצר והקנצלר על חוק התקציב, ונשיא הרפובליקה מצרף את חתימתו.

תקציב הביטחון של גרמניה לשנת 2014-2015 הוא 33.26 מיליארד אירו (כ-43.2 מיליארד דולר) – כ-11 אחוזים מתקציב הממשלה<sup>38</sup> וכ-1.2 אחוזים מהתמ"ג. תקציב הביטחון אינו כולל את תקציבי שירותי הביון (BND ו-BFV), הכפופים לקנצלר ותקציבים מסווג.

## איטליה

המערכת הפוליטית. איטליה היא בעלת משטר רפובליקני. בראשה עומד נשיא שתפקידו אינו בעל אופי ביצועי וחשיבותו היא בסמכות שיש לו להטיל את הרכבת הממשלה. בראש הזרוע המבצעת עומד ראש ממשלה. הזרוע המחוקקת מורכבת מפרלמנט בן שני בתים.

צבא איטליה. הגוף האחראי על מערכת הביטחון האיטלקית הוא משרד ההגנה, שתחתיו מכהן הקבינט של המשרד וראש המטה הכללי להגנה. ראש המטה הכללי מפקד על ארבעה מטות: צבא היבשה, חיל הים, חיל האוויר והמשטרה הצבאית. באיטליה קיימים שלושה שירותי מודיעין, הכפופים ישירות לראש הממשלה: הסוכנות למודיעין וביטחון חוץ (ASIE), מחלקת ביטחון מידע (DIS) והסוכנות למודיעין וביטחון פנים (AISI).

המסמך המעודכן שמפרט את האסטרטגיה הביטחונית הלאומית הוא הדירקטיבה שפרסם משרד ההגנה האיטלקי בשנת 2013. לפי מסמך זה, איטליה רואה את עצמה,

מתוקף חשיבותה התרבותית, הגיאוגרפית והכלכלית, כציר חשוב בברית האירו-אטלנטית, כמו גם בקהילה הבין-לאומית, ובפרט באו"ם.

הנחת היסוד של תפיסת הביטחון הלאומי האיטלקית גורסת שאיטליה, כמו חברות אחרות באיחוד האירופי, אינה יכולה להבטיח לבדה את הגנתה שלה ונוקדת לשיתוף פעולה עם נאט"ו ובעלות בריתה האחרות. התפיסה ממוקדת בשילוב בין כוחות צבאיים, ללא המגבלה של הגבולות הבין-לאומיים באירופה. במסגרת זו נדרש צבא איטליה לעמוד בשלושה יעדים: להשיג את המטרות הצבאיות ביעילות, כולל בתרחישים מורכבים; לשמור ככל הניתן על שרידות כוח האדם מול האיומים; ליצור אינטגרציה עם צבאות אחרים לצורך פעולה משותפת. תפיסת הביטחון של איטליה גם שמה דגש על סינרגיה בין משרדי הממשלה השונים של המדינה במטרה ליישם את מדיניות הביטחון של הממשלה האיטלקית.<sup>39</sup>

תקציב הביטחון. תקציב הביטחון האיטלקי נקבע כחלק מתקציב המדינה. שנת התקציב תואמת את השנה הקלנדרית. תהליך קביעתו של תקציב המדינה של איטליה עבר שינוי משמעותי לאחר רפורמה שאושרה בשנת 2009. מעגל תכנון התקציב מתחיל בתהליך חשיבה של כל גופי הממשלה, לפי קווי יסוד שניתנים לוועדת תיאום המימון הציבורי, לבית הנבחרים ולסנאט. לאחר מכן מתבצע תכנון תלת-שנתי, במקביל לתכנון חד-שנתי, שבו נבחנות כל ההשקעות ודרכי המימון שלהן. התקציב מובא לאישור הפרלמנט, שיכול לאשר או לדחות אותו.<sup>40</sup>

הוצאות הביטחון של איטליה לשנת 2013 עמדו על כ-33 מיליארד דולר, שהם כ-1.6 אחוזים מהתוצר הלאומי.<sup>41</sup> נתונים אלה לא כוללים פנסיות והוצאות חיצוניות נוספות.



## הערות

- 1 מוטי בסוק, "בנק ישראל: המשק כמעט התאושש ממצע צוק איתן", *The Marker*, 13 בינואר 2015, <http://www.themarker.com/news/macro/1.2537151>.
- 2 המקור: נתוני 1995-2014, מאגר הנתונים של הלמ"ס, 25 בפברואר 2015. נתונים עד שנת 1995 מתוך **הוצאות הביטחון 1950-2012**, פרסום מס' 1579, הלמ"ס, אוקטובר 2014.
- 3 **הוצאות הביטחון בישראל 1950-2012**, פרסום מס' 1579, הלמ"ס, אוקטובר 2014.
- 4 **Countries ranked by military strength (2015)**, <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
- 5 תומר הדר, "ראש אכ"א בצה"ל: רבע מהבנים ושליש מהבנות מתחמקים מגיוס", **כלכליסט**, 8 בפברואר 2015.
- 6 פול סמואלסון, **תורת הכלכלה**, הוצאת סטימצקי, 1962. עמ' 16.
- 7 המקורות הכלכליים = התוצר + יצוא - יבוא = צריכה ביטחונית + צריכה אזרחית + השקעות.
- 8 הצריכה הביטחונית, היא ציבורית (זהו אחד המאפיינים שלה). הצריכה הביטחונית הפרטית, היא מועטה (למשל, תוספת עלות בגין הפיכת חדר לממ"ד).
- 9 מחקרים אחרים מצביעים על העלייה בפערים בחלוקת ההכנסות והעושר בין שכבות האוכלוסייה בישראל, פרוין עבודה נמוך מאשר במדינות מפותחות בקרב חלק מהאוכלוסייה, עודף בירוקרטיה ועוד.
- 10 **דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי** (ועדת טרכטנברג), ספטמבר 2011, עמודים 35-36.
- 11 זאב קם, "אולמרט: לא התפארתי בתקיפת הכור בסוריה", **כלכליסט**, 13 בינואר 2013, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/428/590.html>
- 12 ששון חדד, **צבא חובה מול צבא מקצועי: השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל**, עבודה לתואר דוקטור, אוניברסיטת תל אביב, דצמבר 2013.
- 13 אשר טישלר, ששון חדד, **צבא חובה לעומת צבא מקצועי**, נייר עמדה לפרום קיסריה 2011.
- 14 שם, תומר הדר, 8 בפברואר 2015.
- 15 עמוס הראל, "מסמך צבאי פנימי: צה"ל צריך להתכונן לביטול גיוס החובה", **הארץ**, 28 בדצמבר 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2522983>
- 16 יצחק בן-ישראל, **תפיסת הביטחון של ישראל**, בן שמן: מודן ומשרד הביטחון, סדרת אוניברסיטה משודרת, 2013.
- 17 עמוס הראל, "צה"ל מעריך: בפרוץ מלחמה, חזבאללה יתפוס שטח בתחומי ישראל", **הארץ**, 14 בספטמבר 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2433204>
- 18 נועם אמיר, "יעלון על דוח מבקר המדינה: לקחתי את הסיכון, פגענו באימונים", **מעריב און-ליין**, 30 בדצמבר 2014, <http://www.maariv.co.il/landedpages/printarticle.aspx?id=458210>
- 19 רועי קייס, "נסראללה: אין צורך בנשק כימי, נפגע בתחנות כוח", *Ynet*, 3 בספטמבר 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4276742,00.html>
- 20 בן-ישראל, **תפיסת הביטחון של ישראל**, עמ' 126.
- 21 *National Security Strategy*, The White House, Washington, 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)
- 22 הוצאות חירום אזרחיות, הוצאות תיאום הפעולות בשטחים והוצאות ביצוע חוק חיילים משוחררים.

- 23 כללי החשבונאות הבינלאומיים לחישוב הוצאות הביטחון, לפיהם נוהגת גם הלמ"ס לצורך רישום החשבונאות הלאומית, אינם מכירים בהוצאות אלו כהוצאה ביטחונית עכשווית. לפי הכללים, הוצאות אלו הן התחייבויות של המדינה מהעבר, שאמורות היו להיות מופרשות בשנים שבהן נוצרו, ואין הן חלק מייצור הביטחון בהווה. זאת, להבדיל מהעלות של הזקיפה לפנסיה של המשרתים בפועל, שהיא חלק מעלויות השכר וכלולה בהוצאה לצריכה ביטחונית.
- 24 אלוף בן, "תקציב המוסד והשב"כ גדל בעשרות אחוזים במהלך כהונת נתניהו", **הארץ**, 3 ביוני 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2036241>.
- 25 **הצעת תקציב המדינה 2015**, משרד האוצר, נובמבר 2014, עמ' 87-91. נכון למועד כתיבת מזכר זה, הכנסת פוזרה וההצעה, שאושרה בכנסת בקריאה ראשונה, אינה תקפה. בינתיים אמורים משרדי הממשלה להתנהל על בסיס חודשי, לפי 1:12 מתקציב 2014, עד לאישור תקציב מדינה חדש.
- 26 מוטי בסוק, "זמן מצוין למחטפים", *The Marker*, 7 בדצמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/politics/1.2505445>.
- 27 סך תוספות שניתנו במהלך שנת התקציב בשנים 2013, ו-2014, ותוספת חד-פעמית שרשמה בהצעת התקציב 2015 ברזרבה הכללית.
- 28 אלוף בן, "תקציב המוסד והשב"כ גדל בעשרות אחוזים במהלך כהונת נתניהו", **הארץ**, 3 ביוני 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2036241>.
- 29 מוטי בסוק, "למי יחלק נתניהו אוצר של 17 מיליארד שקל?", *The Marker*, 14 בדצמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2511250>.
- 30 לפירוט התהליך ראו: אליעזר שוורץ, **אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המחלקה לפיקוח תקציבי, 31 באוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02945.pdf>.
- 31 אביטל להב, "ראש אגף תקציבים: 'נפעל להקטין את תקציב הביטחון'", *Ynet*, 22 באוקטובר 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4582977,00.html>.
- 32 **הצעת תקציב המדינה 2015**, עמ' 88.
- 33 גיורא איילנד, "תוכנית העבודה הרב-שנתית בצה"ל – דילמות ומענים", בתוך: **הערכה אסטרטגית לישראל 2011**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2011.
- 34 מוטי בסוק, "היועץ הכספי לרמטכ"ל: היעדר תוכנית רב שנתית גורם נזק למדינת ישראל", *The Marker*, 9 ביוני 2014, <http://www.themarker.com/news/macro/1.2343703>.
- 35 עמירם ברקת ויובל אזולאי, "האוצר לוועדת לוקר: מתנגדים לדרישת משרד הביטחון לתקציב רב-שנתי", **גלובס**, 12 בנובמבר 2014.
- 36 יואב זיתון, "מנכ"ל משרד הביטחון: 'אין אצלנו שומנים'", *Ynet*, 26 במאי 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4524061,00.html>.
- 37 מוטי בסוק, "הוצאות השכר בשיא", *The Marker*, 9 ביוני 2014, <http://www.themarker.com/misc/1.2155408>.
- 38 שאול אמסטרדמסקי, "יעלון: האוצר רוצה להפחית את השכר של אנשי הקבע ולפגוע בפנסיה של גמלאי צה"ל", **כלכליסט**, 28 באוקטובר 2013, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3615469,00.html>.
- 39 שוורץ, **אופן קביעת תקציב הביטחון**.
- 40 רם עוזרי, "עבאדי-בויאנג'ו: גולת הכותרת של פעילותנו – שקיפות בתקציב הביטחון", *The Marker*, 26 ביוני 2012, <http://www.themarker.com/markets/1.1740826>.
- 41 ד"ר יצחק ספורטא ותת-אלוף (מיל") מהרן פרוזנפר (היועץ הכספי לרמטכ"ל בעבר), "סוגרים חשבון", **ערוץ 2**, 5 בספטמבר 2014.
- 42 יואב זיתון, "קרב התקציב ממריא: טיסות אימון מקורקעות", *Ynet*, 1 ביוני 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4525426,00.html>.



- 43 אלעד הלפרין, "בשל אילוצי תקציב: יופסקו כל אימוני מערך המילואים", **אתר צה"ל**, 19 במאי 2014, <http://www.idf.il/1133-20727-he/Dover.aspx>
- 44 "נתניהו על הקיצוצים בתקציב: 'הביטחון קודם לכול'", **וואלה**, 31 באוגוסט 2014, <http://news.walla.co.il/?w=/9/2781016>
- 45 מוטי בסוק, "יעלון מזהיר: פגיעה בתקציב הביטחון תדרדר את ישראל", *The Marker*, 6 בספטמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2426054>
- 46 ראיון טלוויזיה **לערוץ 2**, 3 בספטמבר 2014.
- 47 **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת ברודט)**, עמ' 34, מאי 2007. מהדוח עולה, לדוגמה, כי בהנחה שהתוצר יצמח בארבעה אחוזים בשנה, תגדל הצריכה הציבורית (האזרחית והביטחונית) ב-2.5 אחוזים בשנה. הנתון האחרון יתפלג כלהלן: הצריכה הציבורית האזרחית תגדל ב-2.8 אחוזים בשנה, קרי, גידול של 1.3 אחוזים לנפש (בהנחת גידול אוכלוסייה של 1.5 אחוזים בשנה) ואילו ההוצאה לביטחון תגדל ב-1.3 אחוזים בשנה (כמו הצריכה האזרחית הציבורית לנפש).
- 48 מוטי בסוק, "לא מחכים ללוקר: מערכת הביטחון דורשת תוספת של כ-4 מיליארד שקלים", *The Marker*, 1 באפריל 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2286033>
- 49 מידע מאתר הפרלמנט האוסטרלי <http://www.aph.gov.au>
- 50 מידע ממסמך The Administration of the Parliamentary Budget Office
- 51 מידע מאתר משרד מבקר המדינה האוסטרלי <http://www.anao.gov.au>
- 52 סטיבן א. לובל, "קוראי התיגר: עוצמת ארצות הברית בסימן שאלה", *Ynet*, 29 במאי 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4525201,00.html>
- 53 חדד, **צבא חובה מול צבא מקצועי**.
- 54 *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
- 55 <http://www.bbc.com/news/uk-wales-south-east-wales-29040182>

## הערות לנספח

1. מידע מאתר משרד ההגנה של ארצות הברית – <http://www.defense.gov>
2. מידע מאתר המשרד לביטחון המולדת של ארצות הברית – <http://www.dhs.gov>
3. מידע מאתר המשרד לענייני חיילים משוחררים של ארצות הברית – <http://www.va.gov>
4. מידע מאתר צבא ארצות הברית – <http://www.army.mil>
5. מידע מאתר קהילת המודיעין האמריקאית – <http://www.intelligence.gov>
6. מידע מהמסמך: **תהליך תקצוב מחלקת הביטחון**, באתר משרד ההגנה – [http://www.dodworkshops.org/files/Training/References/Budget\\_Process\\_summarized.pdf](http://www.dodworkshops.org/files/Training/References/Budget_Process_summarized.pdf)  
 כמו כן, הוא מתייחס למידע ממסמכי הרקע הבאים של מרכז המידע של הכנסת: יהודית גלילי, **ועדה פרלמנטרית לענייני תקציב המדינה ואישור התקציב השנתי בפרלמנט – סקירה השוואתית**, אוקטובר 2001; יהודית גלילי, **תהליך אישור תקציב המדינה – סקירה השוואתית**, נובמבר 2003; נעמי מי-עמי, **אישור תקציב הביטחון בפרלמנטים בעולם**, יוני 2003; יהודית גלילי, **פרק הזמן בין הגשת חוק התקציב לפרלמנט ובין אישורו**, נובמבר 2004.
7. בדרך כלל הקונגרס לא נפגש בתאריך זה, והצעת התקציב מוגשת לרוב באיחור, בחודשים מאי-יוני.
8. אתר ה-CBO – <https://www.cbo.gov/about/organization-and-people>
9. אתר הבית הלבן – <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>
10. אתר ה-GAO – <http://www.gao.gov/>
11. David Isenberg, *Budgeting for Empire: The Effect of Iraq and Afghanistan on Military Forces, Budgets and Plans*, Oakland, CA.: The Independent Institute, 2007.
12. *The World FactBook*
13. אתר הבנק העולמי – <http://www.worldbank.org>

- DOD, *United States Department of Defense Fiscal Year 2015 Budget Request*, March 2014. .14
- National Defense Budget Estimates for Fiscal Year 2015*. .15
- http://www.dodworkshops. – המסמך – *Budget Process* באתר משרד ההגנה של ארצות הברית .16  
[org/files/Training/References/Budget\\_Process\\_summarized.pdf](http://www.dodworkshops.org/files/Training/References/Budget_Process_summarized.pdf)
- אתר המשרד לענייני חיילים משוחררים – http://www.va.gov .17
- אתר המשרד לביטחון המולדת – http://www.dhs.gov .18
- נייר עמדה של ה־CRS – Congressional Research Services .19  
*Intelligence Spending and Appropriations: Issues for Congress*
- אתר ה־FBI – http://www.fbi.gov .20
- David Alexander & Andrea Shalal, “Budget Cuts to Slash U.S. Army to Smallest since .21  
before World War Two”, *Reuters*, February 24, 2014.
- White Paper: Defence and National Security 2013, Twelve Key Points*, .22  
<http://www.defense.gouv.fr/english>
- .שם. .23
- Les chiffres cle de la defense*, Edition 2013, Ministere de la Defense, p.17. .24
- SIPRI Yearbook 2014*, “Armaments, Disarmament and International Security Summary,” 2014, p. 7, .25  
<http://www.sipri.org/yearbook/2014/files/SIPRIYBSummary14.pdf>
- Livre Blanc. Defense et Securite Nationale*, Direction de l’information legale et administrative, .26  
Paris, 2013, p. 88, <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013/livre-blanc-2013>.
- <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/budget-finances-de-la-defense/budget/2014> .27
- מי־עמי, **אישור תקציב הביטחון בפרלמנטים בעולם**. .28
- אתר משרד ההגנה הבריטי – <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence/about> .29
- “Update: air strikes in Iraq” אתר משרד ההגנה הבריטי, 20 בנובמבר 2014, .30  
<https://www.gov.uk/government/news/latest-iraq-air-strikes>
- מי־עמי, **אישור תקציב הביטחון בפרלמנטים בעולם**. .31
- תקציב ממשלת בריטניה לשנת 2014–2015, .32  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/293759/37630\\_Budget\\_2014\\_Web\\_Accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/293759/37630_Budget_2014_Web_Accessible.pdf)
- Military Balance 2014 Press Statement* – .33  
<http://www.iiss.org/en/about%20us/press%20room/press%20releases/press%20releases/archive/2014-dd03/february-0abc/military-balance-2014-press-statement-52d7>
- אתר ממשלת בריטניה – *Spending Round 2013*, p. 54 .34  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/209036/spending-round-2013-complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209036/spending-round-2013-complete.pdf)
- הנס אוטו בודה, “התשובה של צבא גרמניה לאתגרי העתיד”, **מערכות**, גיליון 414, ספטמבר .35  
2007, עמ’ 14–17.
- ניקולאס קוליש, “גרמניה של מרקל שוב מעצמה צבאית”, **הארץ**, 20 בינואר 2013, .36  
<http://www.haaretz.co.il/news/world/1.1910343>
- מי־עמי, **אישור תקציב הביטחון בפרלמנטים בעולם**. .37
- תקציב ממשלת גרמניה לשנת 2014–2015, .38  
<http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2014/soll/ausgaben/einzelplan.html>
- Ministerial Directive on the Military Policy for the Year 2013*, Ministry of Defence, pp. 9–16, .39

[http://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2013/gennaio%202013/Direttiva%20Ministeriale\\_ENG.pdf](http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2013/gennaio%202013/Direttiva%20Ministeriale_ENG.pdf).

*Italy's Stability Programme: 2009 Update, Presented on January 2010*, Ministero Dell'Economia .40

E Delle Finanze, pp. 47-49, [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_en/.analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/Italyxs\\_Stability\\_Programme\\_2009.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/.analisi_programmazione/documenti_programmatici/Italyxs_Stability_Programme_2009.pdf)

*SIPRI Yearbook 2014* .41

## INSS Memoranda, 2014–2015

---

- No. 146, Shmuel Even, *The Cost of Defense in Israel: Defense Expenditures and Recommendations for Drafting the Defense Budget* [Hebrew].
- No. 145, Yoav Zacks and Liran Antebi, editors, *The Use of Unmanned Military Vehicles in 2033: National Policy Recommendations Based on Technology Forecasting Expert Assessments* [Hebrew].
- No. 144, November 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Political Feasibility of Israeli Natural Gas Exports to Turkey*.
- No. 143, November 2014, Eliav Lieblch, with Owen Alterman, *Transnational Asymmetric Armed Conflict under International Humanitarian Law: Key Contemporary Challenges*.
- No. 142, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*
- No. 141, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?* [Hebrew].
- No. 140, July 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Exporting Israeli Natural Gas to Turkey: Is it Politically Possible?* [Hebrew].
- No. 139, July 2014, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel at the Start of the Twenty-First Century* [Hebrew].
- No. 138, June 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues*.
- No. 137, May 2014, Emily B. Landau and Azriel Bermant, eds., *The Nuclear Nonproliferation Regime at a Crossroads*.
- No. 136, May 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and National Security: New Horizons* [Hebrew].
- No. 135, April 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and National Security: New Horizons*.
- No. 134, March 2014, Yoram Schweitzer and Aviv Oreg, *Al-Qaeda's Odyssey to the Global Jihad*.
- No. 133, March 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues* [Hebrew].
- No. 132, January 2014, Yoram Schweitzer and Aviv Oreg, *Al-Qaeda's Odyssey to the Global Jihad* [Hebrew].