



## חרדים לביטחון

# סבסוד עלות הביטחון עבור המגזר החרדי ודרכים להפחתתו

גלעד כהן קובץ' | גלעד מלאך

טיוטה לדין



**כנס אלי הורביץ**  
לכלכלה וחברה | 2026

של המכון הישראלי לדמוקרטיה



## דברי פתיחה

ברוכים הבאים לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2026,

הכנס השנה מוקדש לעיצוב עתידה החברתי-כלכלי של ישראל על רקע אתגרי השיקום וההתחדשות לאחר תקופה ממושכת של מלחמה ובצל מערכת הבחירות הקרבה. מושבי הכנס עוסקים בסוגיות הליבה המשפיעות על חוסנו של המשק והחברה בישראל, מתוך שילוב בין דיון אסטרטגי רחב לבין התמקדות בכלים מעשיים ליישום.

ייחודו של כנס אלי הורביץ טמון בכך שכל הדיונים בו מבוססים על מחקרי מדיניות שהכינו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה וצוותי העבודה שהתכנסו לקראתו. המחקרים משמשים הן חומר רקע לדיוני הכנס והן בסיס ליישום המלצות המדיניות על ידי מקבלי ההחלטות.

השנה נדון, בין היתר, באתגרי ניהול תקציב המדינה לנוכח העלייה בהוצאות הביטחון ובהשלכותיה על הספקת השירותים האזרחיים; בחיזוק מנועי הצמיחה של המשק, ובהם ההיי-טק, תשתיות מתקדמות והתעשיות הביטחוניות; ובצעדים להבטחת צמיחה מכלילה בעידן הבינה המלאכותית. עוד יוצגו בכנס יוזמות מרכזיות של המכון, ובהן הצעה לשינוי הפרדיגמה הכלכלית ביחסי המדינה והחברה החרדית, וכן כלי לתיעדוף רפורמות להפחתת יוקר המחיה. לצד זאת, נקדיש דיון לסוגיית השיקום הכלכלי של אוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה ונייחד מושב לצורך בחיזוק ההון האנושי באמצעות התאמת מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה לאתגרי העתיד.

כנס אלי הורביץ נועד לשמש פלטפורמה לגיבוש מדיניות מבוססת מחקר וליצירת דיאלוג אפקטיבי בין המגזרים הציבורי, העסקי והחברה האזרחית במטרה לקדם שיתופי פעולה רחבים ושינוי בר-קיימא.

אנו מודים לכל השותפים, החוקרים והמשתתפים שתרמו להצלחת הכנס ומקווים כי תוצריו יספקו בסיס למדיניות אחראית, מקצועית וארוכת טווח ולעשייה לטובת כלל החברה בישראל.

בברכה,



דפנה אבירם ניצן

מנהלת הכנס



יוחנן פלסנר

נשיא המכון

הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' קרנית פלוג

יו"ר הכנס



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

**חרדים לביטחון:  
סבסוד עלות הביטחון עבור המגזר החרדי  
ודרכים להפחתתו**

גלעד כהן קובץ' | גלעד מלאך

## תוכן העניינים

5	1. מבוא
9	2. מסגרת תיאורטית ומתודולוגיה: נקודת המבט של סבסוד בין־מגזרי בתחום הביטחון הצבאי
13	3. העלייה הניכרת בעלות התקציבית הגלויה של הביטחון הצבאי בעקבות המלחמה
16	4. העלויות הסמויות של הביטחון הצבאי בגין שירות החובה והמילואים בצה"ל
29	5. היקף הסבסוד הכלכלי הבין־מגזרי שניתן לחברה החרדית בתחום הביטחון הצבאי
35	6. כיצד ניתן לצמצם את הסבסוד הבין־מגזרי בתחום הביטחון הצבאי?
47	7. סיכום. נטל הביטחון והסבסוד הבין־מגזרי של החברה החרדית
49	נספחים
60	רשימת המקורות



## 1. מבוא

בעוד הביטחון נתפס כ"מוצר ציבורי" שממנו נהנים כלל האזרחים באופן שווה, השתתפותם של אזרחי ישראל בנשיאה בעלויותיו – ובפרט המגזר החרדי – רחוקה מלהיות שוויונית. חוסר שוויון זה, שראשיתו בסיכון חיים ובחובת השירות האישית, מתורגם גם לעלות כלכלית שאינה מתחלקת באופן הוגן בין חלקי החברה. הכרה זו אינה רק פועל יוצא מאירועי המלחמה של השנים האחרונות, אלא מתבססת גם על מחקרים שעוסקים ב"סבסוד בין-מגזרי": פער כלכלי מבני שבו המגזר היהודי הלא-חרדי מממן באופן שיטתי שירותים ומוצרים ציבוריים עבור המגזר החרדי (שלדור, 2024; קרלינסקי ואחרים, 2024). המחקר שלפנינו בוחן את אחד הביטויים המורכבים והרגישים ביותר של פערים אזרחיים-כלכליים עמוקים אלה ביחס לחברה החרדית בישראל: **העלות הכלכלית של הסבסוד הבין-מגזרי הביטחון הצבאי**. מטרת המחקר לנתח את מרכיבי עלות זו ולפרוש חלופות מדיניות לשינוי יסודי בדפוס זה.

המחקר נכתב כחלק מסדרת עבודות המבקשות להציב סימן שאלה לגבי המשך ההסדרים הקיימים בין החברה החרדית והמדינה ולהציע סדר חברתי חדש, הוגן יותר ובר-קיימא בהיבטים של חלוקת משאבים ציבורית ואיתנות כלכלית ארוכת טווח. אי הנשיאה בחובה האזרחית של שירות לאורך השנים וביתר שאת מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל היא מרכיב מרכזי בתחושת חוסר ההוגנות וזכויות היתר של החרדים בעיני רבים בציבור היהודי-ישראלי. אמנם, גם החברה הערבית בישראל מסובסדת משמעותית מבחינת תקציב הביטחון הצבאי. אך בחינת עניינה חורגת ממסגרת מסמך זה, בשל השוני המהותי בהקשר האזרחי, הלאומי והמוסדי של סוגיית ההשתתפות בנטל הביטחון.

### החידוש המחקרי: מעבר לעלויות התקציביות

המחקרים שעסקו עד כה במאזן הכלכלי בין יהודים חרדים ולא חרדים (שלדור, 2024; קרלינסקי ואחרים, 2024) התמקדו בהוצאות ממשלתיות גלויות בתחום הביטחון (תקציב הביטחון). ביחס אליהם, מחקר זה מציע תרומה אמפירית חדשה: **אמידת העלויות הסמויות של הביטחון במונחי סבסוד בין-מגזרי**. עלויות אלו כוללות את "המס הסמוי" המוטל על המשרתים והמשרתות בחובה ובמילואים, כגון תשלום חסר בתקופת שירות

החובה, אובדן הכנסה לאורך מחזור החיים כתוצאה מעיכוב הכניסה לשוק העבודה ועלויות הון לא מפוצות בחברות המעסיקות משרתי מילואים.

במקביל, בעוד שמחקרים קודמים בחנו את הנטל הכלכלי של הביטחון מזוויות שונות, בהן הפסד התוצר הכללי מעצם קיומו של צבא חובה (ועדת בן-בסט, 2006; וולפטון, 2010; גייבל ושראל, 2020; Zeira, 2021) או העלות התקציבית העודפת של אי-גיוס חרדים (אגף הכלכלן הראשי, 2024; גורדון ורביצקי טור-פז, 2024; חברת הייעוץ BDO, 2024), מחקר זה מבודד לראשונה את רכיב הסבסוד הנובע מהשתתפות החסר של החברה החרדית בנטל הביטחוני, על רקע המלחמה והשלכותיה הכלכליות מרחיקות הלכת.

## ממצאים מרכזיים

ממצאי המחקר מצביעים על עיוות כלכלי עמוק:

- **עלות הביטחון הצבאי הכוללת:** העלות המצרפית של הביטחון הצבאי נאמדת בכ־148 מיליארד ש"ח בשנה, שהם שווי ערך ל־24% מתקציב המדינה. היא מורכבת מעלות תקציבית גלויה הכוללת בעיקר את תקציב הביטחון, ומעלות סמויה הכוללת תמורה לא כלכלית בתקופת שירות החובה, אובדן הכנסות ארוך טווח בגין השירות והנזק הלא מפוצה למעסיקים של משרתי מילואים.

- **עלות הביטחון הגלויה עלתה דרמטית לאחר מלחמת חרבות ברזל:** עלות הביטחון נסקה מרמה של כ־60 מיליארד ש"ח בשנה בעשור הקודם לצפי – על יסוד תחזית שערכנו הנסמכת על המלצות ועדת נגל – של כ־117 מיליארד ש"ח בממוצע לשנה בעשור הקרוב. הנטל הכלכלי הנוכחי של הביטחון הצבאי מצריך חשיבה מחודשת על אופני מימון.

- **עלות הביטחון הסמויה גבוהה ביותר:** העלות הסמויה מוערכת במעט למעלה מ־30 מיליארד ש"ח, ומהווה 20% בקירוב מעלות הביטחון הצבאי הכוללת.

- **הסבסוד של החברה החרדית בעלות הביטחון הצבאי:** למרות שהחברה החרדית מהווה כ־14% מהאוכלוסייה ולפיכך באופן עקרוני נהנית מהגנה שוויה הכלכלי נאמד בכ־21 מיליארד ש"ח, תרומתה למימון עלויות אלו עומדת על כ־6 מיליארד ש"ח בלבד. הסבסוד המצרפי – בתחום הביטחון הצבאי בלבד – עומד לפיכך על 14.9 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה, הסבסוד בעלויות הגלויות עומד על 11.2 מיליארד ש"ח, ובעלויות הסמויות על כ־3.8 מיליארד ש"ח.

• **הסבסוד השנתי למשק בית חרדי בעלויות הגלויות:** כל משק בית חרדי נהנה בממוצע מסבסוד ביטחוני צבאי בהיקף של כ־51,800 ש"ח בשנה.<sup>1</sup>

• **הסבסוד השנתי בעלויות הסמויות הנזקף על צעירים חרדים שאינם מתגייסים:** כל צעיר חרדי המשתמט מגיוס וכל צעירה חרדית הפטורה מגיוס מסובסדים בממוצע על ידי משרתי החובה הלא חרדיים בסכום של כ־72 אלף ש"ח לכל שנת שירות (כ־220 אלף ש"ח לשירות מלא).<sup>2</sup>

• **הפערים הכלכליים במשטר האזרחי בין החברה החרדית ושאינה חרדית:** עלות זו צורמת במיוחד לאור העובדה שמשרתי החובה והמילואים הלא חרדיים סופגים פגיעה כלכלית מצטברת, בעוד שהצעיר החרדי לא רק שאינו מתגייס אלא זוכה בנוסף לסל הטבות ייעודי (קצבאות אברך, סבסוד מעונות, הנחות בארנונה ועוד) שלפי הערכות משרד האוצר עשוי להגיע לשווי של כ־1.5 מיליון ש"ח לאורך חייו.

## לקראת מדיניות חדשה

הממצאים מלמדים כי הסטטוס־קוו אינו רק עניין של תחושת חוסר הוגנות אזרחית, אלא הסדר כלכלי מבני שאינו בר־קיימא במציאות הישראלית החדשה שאחרי 7 באוקטובר לאור העלייה הניכרת בעלויות הביטחון מחד גיסא, והצמיחה הדמוגרפית המואצת של החברה החרדית מאידך גיסא. המחקר מתווה עקרונות למדיניות חדשה, הוגנת ויעילה יותר בהיבטים של חלוקת הנטל הכלכלי של הביטחון הצבאי ופורש **חלופות אפשריות** לשינוי יסודי של הסבסוד באמצעות שלושה מעגלי פעולה משלימים:

(1) **מעגל המשתמטים החרדים:** חובת ואכיפת גיוס לכלל החרדים; מתן קנסות כלכליים משמעותיים; וביטול הטבות למשתמטים (בדיור, מעונות יום, ארנונה ועוד).

(2) **מעגל הפטורים:** הטלת "מס פטור משירות" (Military Service Exemption Tax) בגובה 3%-5% על פטורים משירות המצויים בגילאי שירות החובה והמילואים; ביטול או צמצום נקודות זיכוי בסיסיות ממס לאזרחים שאינם נושאים בנטל השירות.

1 חלוקת רכיב הסבסוד הגלוי (11.2 מיליארד ש"ח) בהיקף משקי הבית החרדיים.

2 חלוקת רכיבי החובה של הסבסוד הסמוי (3.3 מיליארד ש"ח מתוך 3.8 מיליארד ש"ח) בהיקף הצעירים המשתמטים והפטורים.

(3) **המעגל הכללי:** קביעת היטל ביטחון רגרסיבי ולפיכך יתר־שוויוני לכל (National Defense Tax); ביטול הטבות מגזריות רחבות (תקציבי ישיבות, סבסוד מעונות יום לאברכים, תשלום מופחת של דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות לאברכים ותלמידי ישיבות ועוד); וצעדים ממוקדים לביטול הטבות במיסים ואכיפת הגבייה (נקודות זיכוי בגין ילדים שאינן מותנות במספר הילדים ועוד).

המשך העבודה מפורט כדלקמן: סעיף 2 כולל מסגרת תיאורטית ומתודולוגיה; סעיפים 3 ו־4 מנתחים את העלויות הגלויות והסמויות של הביטחון הצבאי; סעיף 5 מתרגם נתונים אלו למונחי סבסוד בין־מגזרי; ובסעיף 6 נדונים עקרונות המדיניות ונפרשות חלופות המדיניות לצמצום הפערים.

## 2. מסגרת תיאורטית ומתודולוגיה: נקודת המבט של סבסוד בין־מגזרי בתחום הביטחון הצבאי

תחשיבים כלכליים האומדים את התרומה והעלויות הפיסקאליות (Fiscal Revenues and Costs) של קבוצות משנה בחברה נתונה אינם חזין נפרץ בכלכלה ובתחום המדיניות. דומה כי אחת הסיבות המרכזיות לכך היא התנגדות נורמטיבית מנקודת מבט ליברלית וסוציאל־דמוקרטית: חברה ליברלית המנהיגה מדיניות של תמיכה רווחתית ושירותים חברתיים אוניברסאליים נוהגת להתבונן על אזרחיה כעל פרטים נושאי זכויות, והיא מצדיקה ואף מחייבת מבחינה עקרונית ונורמטיבית תמיכה מבנית של קבוצות חזקות בקבוצות חלשות. מסיבה זו, עריכת חשבונאות בין קבוצות משנה עשויה להיתפס כבלתי־לגיטימית, לא כל שכן כאשר ההשוואה נערכת על בסיס קריטריון חברתי־זהותי, ולא על בסיס כלכלי־מעמדי. זאת משום שככלל, תפיסת מדינת הרווחה הקלאסית רואה את הפערים בתרומה ובעלויות הפיסקאליות בין אזרחים שונים כתופעה מעמדית ולא אידיאולוגית: היא מניחה כי המשתייכים אל מעמד סוציו־אקונומי נמוך אינם נמנים עליו מתוך רצון ובחירה וכי אילו היו יכולים – הם היו מאמצים דפוסיים כלכליים דומים לאלה של המעמד הבינוני ואף הגבוה. כלומר הנחת היסוד היא של שאיפה למוביליות כלכלית־חברתית המאפיינת חברות מודרניות וליברליות.

החברה החרדית מציבה אתגר יסודי לתפיסה זו: הנהגתה מעודדת דפוסי חיים – המתבטאים ברעיון "חברת הלומדים" – שבאופן מובנה הופכים את ההשתייכות אל המעמד הנמוך כדבר רצוי וכאידיאל תרבותי. בכך היא מטילה, במודע או בלא מודע, את העלות של הבחירות האידיאולוגיות שלה על שאר החברה. במילים אחרות, התופעה של התבדלות אזרחית, חברתית וכלכלית של החברה החרדית – קל וחומר לנוכח צמיחתה הדמוגרפית המהירה – מציבה אתגר יסודי ועקרוני לרעיון הסוציאל־דמוקרטי ולעקרונות החלוקה מחדש של משאבים על בסיס אזרחי־אינדיבידואלי בלבד. נסיבות אלה הן שמצדיקות חריגה מן הנורמה המקובלת ועריכת תחשיב של תרומה ועלויות פיסקאליות על בסיס סוציולוגי של קבוצות משנה תרבותיות. לכך אפשר להוסיף, ברוח המודל שהציע אמנון רובינשטיין בדבר מיעוטים לא־ליברליים בעלי עוצמה פוליטית, כי החשבון המגזרי בעניינה של החברה החרדית מוצדק לא רק בשל תוצאותיה הכלכליות המובחנות, אלא גם משום שהוא כרוך במבנה מוסדי ופוליטי ייחודי המשפיע על דפוסי ההקצאה הציבורית עצמם (רובינשטיין, 2016).

שני מחקרים שפורסמו בשנים האחרונות נקטו בגישה בלתי שגרתית זו, וחידדו את ההכרה בכך שהישענותם הכלכלית של החרדים על החברה הלא חרדית היא עמוקה בהרבה מכפי שהיה מקובל להניח (שלדור, 2024; קרלינסקי ואחרים, 2024; להלן – "מחקרי הסבסוד"). האומדנים שסופקו במחקרים אלו העריכו את הסבסוד הכולל שניתן למשק בית חרדי ממוצע בשנים 2018–2019 בסדר גודל של 10.1–10.5 אלף ש"ח בחודש, שהם כ־30.2–31.8 מיליארד ש"ח במונחי שנת 2025.<sup>3</sup> מהטעמים שציינו לעיל, אנו מאמצים את נקודת המבט של סבסוד בין-מגזרי ביחס אל החברה החרדית.

מרכיבי הסבסוד נפרשים על פני שירותים ציבוריים שונים (חינוך, בריאות וכיוצא בזה), בעבודה זו אנו מבקשים להתמקד בתחום הביטחון. אנו רואים שתי הצדקות עיקריות לכך: האחת היא שעלויות הביטחון עלו באופן דרמטי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" והן מחייבות את החברה בישראל לחשיבה מחודשת על שאלת ההקצאה של עלויות אלה. השנייה היא שהביטחון הוא "שירות ציבורי" מיוחד, המדגיש את שאלת החובות האזרחיות, בשונה משירותים כמו חינוך, בריאות ורווחה המדגישים את שאלת הזכויות. אם כן, המלחמה העלתה למרכז סדר היום הציבורי את שאלת השתתפותם של החרדים בנטל הביטחון, הן על רקע הגידול הניכר בצורכי כוח האדם ובצרכים התקציביים של הצבא והן לאור ההכרה כי רובו המכריע של הציבור החרדי בהובלת הנהגתו הפוליטית מסרב, או לכל הפחות נמנע בפועל, מלמלא חובה אזרחית יסודית זו. לכך יש להוסיף כי הביטחון הצבאי הוא למעשה מוצר ציבורי קלאסי, אשר לא ניתן למנוע את "אספקתו" ממי שאינו משלם עליו (non-excludable) ובמקביל "צריכתו" על ידי אזרח אינה פוגעת בצריכה של אזרחים אחרים (non-rival). אלו הופכות את אספקתו חשופה במיוחד לבעיית הטרימפיסט (Free Rider Problem) שבה קבוצה נהנית משירות תוך שהיא נושאת בעלויותיו באופן חלקי בלבד (Harvey and Gayer, 2014).

מנקודת המבט של כלכלת ביטחון ומדיניות שירות צבאי, שתי נקודות מרכזיות חסרות ב"מחקרי הסבסוד" שנערכו בעבר לצורך שיח ציבורי ושיח מדיניות בנושא: האחת היא שהנתונים המופיעים בהם מתייחסים לתקופה שלפני המלחמה, וכאמור מאז חל שינוי משמעותי בנטל הביטחוני. השנייה היא שמחקרים אלה אינם כוללים את העלויות

3 שני המחקרים הציגו את העלויות במונחי שנת 2018–2019, והאומדן המוצג במחקר זה משקף את האומדן המצרפי שלהם בחיקון גידול בתוצר לשנת 2025 וחיקון למגמה הדמוגרפית בין שתי התקופות.

הסמויות החוץ-תקציביות של השירות הצבאי: העלות הכלכלית המלאה של שירות חובה ושירות מילואים. לאור אתגרי המציאות אנו מבקשים במחקר זה לקחת בחשבון לא רק את העלויות הגלויות כפי שעשו מחקרי הסבסוד אלא גם את המרכיבים הסמויים, ולהציג אומדן עדכני של היקף הסבסוד הכלכלי הניתן לחברה החרדית בגין ביטחון צבאי אשר יספק בסיס לשיח ציבורי ומקצועי בנושא.

נציין כי בעוד התחשיב הכלכלי המרכזי המוצג במסמך שלהלן מצטרף אל קבוצת מחקרים אחרים שנערכו בישראל בנוגע לעלויות הביטחון, הרי שהוא גם שונה מהם באופן מהותי. מחקרים מסוג אחד התמקדו בעלויות הסמויות של שירות החובה והמילואים אך לא בהקשר החרדי דווקא, וביקשו לענות על השאלה מהו הפסד התוצר למשק הישראלי בכללותו כתוצאה מעצם שירות החובה, כאשר התרחיש החלופי אשר ביחס אליו נערך החישוב הוא היעדר מוחלט של שירות חובה צבאי בישראל (ועדת בן-בסט, 2006; וולפסון, 2010; גייבל ושראל, 2020, Zeira, 2021; להלן – "מחקרי אובדן התוצר"). כך למשל, ועדת בן-בסט שהייתה חלוצת התחשיבים מסוג זה, אמדה את הערך הכלכלי של קיצור שירות החובה בשנה אחת, ביחס לחלופה של תעסוקה של צעירים בגיל הצבא בשוק החופשי. מחקרי אובדן התוצר אמדו את עלות שירות החובה ב-3.7-5.7 אחוזי תוצר, שהם 64-99 מיליארד ש"ח במונחי התוצר של שנת 2025.<sup>4</sup> מחקרים מסוג שני שפורסמו במהלך השנתיים האחרונות התמקדו אף הם בעלויות הסמויות ועשו זאת בהקשר החרדי, אולם ביקשו לענות על השאלה מהי העלות התקציבית העודפת של מענה על צורכי כוח האדם של צה"ל באמצעות הרחבת חובת שירות המילואים, אל מול חלופה שבה המענה על צורכי כוח האדם נעשה באמצעות הרחבת מערך שירות החובה (אגף הכלכלן הראשי, 2024; גורדון ורביצקי טור-פז, 2024; חברת הייעוץ BDO, 2024; להלן – "מחקרי עלות המילואים"). שניים ממחקרים אלו הגיעו בנפרד למסקנה זהה ולפיה העלות התקציבית העודפת בשנת 2025 היא כ-4.2 מיליארד ש"ח.<sup>5</sup>

4 וולפסון (2010) מגיע למסקנה שבשנת 2008 עלותו של שירות החובה (ללא שירות המילואים) הייתה 3.7 אחוזי תוצר במונחי אותה השנה. עבודותיהם של זעירא וגייבל ושראל מאמצות את עקרונות חישובו של וולפסון בשינויים קלים ומגיעות להערכה מעט גבוהה יותר ולפיה הפסד התוצר למשק הישראלי משירות החובה נע בין 5.0 ל-5.7 אחוזים. החלת אומדנים אלו על נתוני התוצר של שנת 2025 – 1,744 מיליארד ש"ח – מובילה אל המסקנה כי התוצר בשנה זו יכול היה להיות גבוה יותר בכ-64-99 מיליארד ש"ח.

5 גורדון ורביצקי טור-פז, המתייחסים ישירות אל חלופה של הרחבת שירות החובה באמצעות גיוס של צעירים חרדים, מגיעים אל המסקנה כי בתרחיש שבו חרדים היו מתגייסים בשיעור זהה

העבודה הנוכחית נבדלת ממחקרי אובדן התוצר ועלות המילואים בשני היבטים יסודיים ועל כן אינה בת השוואה ישירה אליהם. ראשית, מרכיבי העלות שונים: אנו כוללים בתחשיב גם את עלויות הביטחון הגלויות, ולא רק הסמויות. שנית, המדד לעלויות הסמויות שבו אנו נוקטים הוא אחר: מטרת התחשיב היא אומדן הסבסוד הבין-מגזרי, ולא הפסד התוצר למשק או העלות התקציבית העודפת לקופת המדינה. מחקר חשוב אחר בהקשר של עלויות הביטחון נערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס, 2022). עבודה זו אומדת מרכיבים שונים של הוצאות הביטחון הגלויות והסמויות, וההבדל ביחס אליה הוא שהיא נעשית מנקודת מבט של חשבונאות לאומית ולא של תקציב, ובעיקר – אינה מתרגמת את הממצאים למונחים של סבסוד בין-מגזרי.

מבחינה מתודולוגית התחשיב שאנו מציגים נבנה בשני שלבים. בשלב הראשון אנו מחשבים את עלויות הביטחון הצבאי הגלויות והסמויות, ובשלב השני מחלקים עלויות אלה בין שלוש קבוצות משנה: החברה החרדית, החברה היהודית שאינה חרדית, והחברה הערבית. ההגדרות, הנחות העבודה, נתוני העזר וכן השיקולים שהנחו את בחירתם מפורטים בכל סעיף וסעיף לפי העניין.

---

לזה של יהודים לא חרדים, אזי ההוצאה התקציבית עבור שירות חיילים חרדים בחובה הייתה עומדת על 2 מיליארד ש"ח ב־2025, בהשוואה לתחזית של 6.2 מיליארד ש"ח עבור מילוי הצרכים באמצעות חיילי מילואים, כך שהחיסכון התקציבי היה עומד על 4.2 מיליארד ש"ח ביחס למצב הנוכחי. כלכלני חברת הייעוץ BDO המתייחסים אל חלופה של הרחבת מערך שירות החובה – בין היתר באמצעות גיוס של צעירים חרדים – מגיעים אל מסקנה זהה. הארכת שירות המילואים צפויה לעלות 5.8 מיליארד ש"ח לפי החישוב שהם מציגים, בעוד שהרחבה כללית של שירות החובה צפויה הייתה לעלות 1.6 מיליארד ש"ח, פער של 4.2 מיליארד ש"ח בין שני התרחישים.

### 3. העלייה הניכרת בעלות התקציבית הגלויה של הביטחון הצבאי בעקבות המלחמה

במשך שנים רבות הייתה ההוצאה הצבאית של ישראל הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה־OECD (World Bank, n.d.). אולם בעקבות מלחמת חרבות ברזל עלויות הביטחון הצבאי עלו מדרגה נוספת לרמה חסרת תקדים. בהגדרתנו לעלות ביטחון צבאי אנו כוללים את תקציב משרד הביטחון ותקציב חוק חיילים משוחררים בלבד (ללא תקציב שב"כ, מוסד, המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל שגם להם קיים חלק לא מבוטל בביטחון הצבאי). הגדרה זו שונה במעט מהגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את ההוצאה לצריכה ציבורית ביטחונית (למ"ס, 2022) ומהגדרת החשב הכללי את הוצאות הביטחון (החשב הכללי, 2025). סיבה אחת לכך היא רצוננו להתמקד בעלויות הישירות של הצבא, ולהימנע מלכלול עלויות נוספות הקשורות לביטחון לאומי וביטחון פנים. נימוקים נוספים נוגעים לרצוננו בבחירת מדד שקוף וברור, ולאפשרות לקשור את המדד עם נתונים ארוכי טווח ותחזית עתידית.<sup>6</sup> עם זאת, ההוצאות לפי ההגדרות השונות קרובות זו לזו במידה לא מבוטלת.<sup>7</sup>

בעוד שבין השנים 2010 ו־2022 עמדה עלות הביטחון הצבאי על כ־62.5 מיליארד ש"ח בממוצע, הרי שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל עלו ההוצאות פי שניים וחצי בקירוב. בשיא המערכה בעזה ומבצע "חיצו צפון" כנגד חיזבאללה בשנת 2024 התקציב עמד על 156.3 מיליארד ש"ח, בשנה העוקבת 2025 בה נמשכה המערכה בעזה ובלבנון ונערך מבצע "עם כלביא" מול איראן התקציב אחרי שינויים עומד על 151.9 מיליארד ש"ח, ואילו

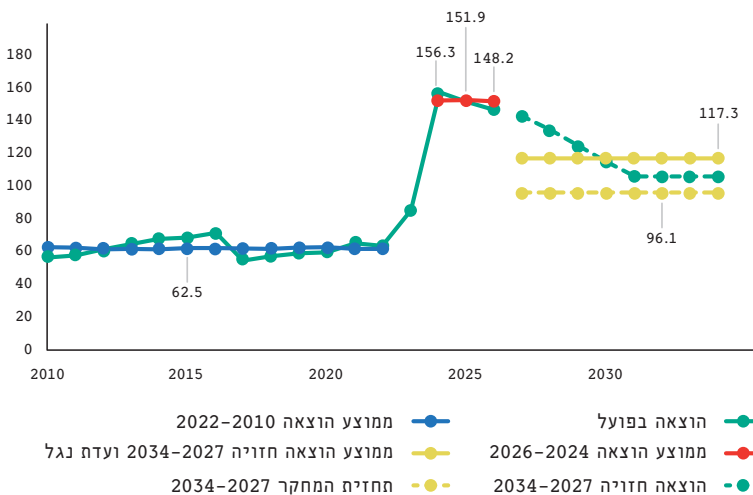
6 נציין כי נקודת המבט של הלמ"ס היא של הוצאה במונחי תוצר, ואילו במחקר הנוכחי נקודת המבט היא תקציבית, ומכך נגזרים הבדלים במרכיבי החישוב ובמתודולוגיה. ההוצאה לצריכה ביטחונית ישירה אצל הלמ"ס שונה מעלות הביטחון הצבאי אצלנו בכמה היבטים: הלמ"ס כוללים את תקציבי השב"כ, המוסד והשירותים החשאיים (סעיף 31 "הוצאות ביטחוניות שונות" בתקציב המדינה) וכן את ההוצאות הביטחוניות במסגרת פרויקטים של Public-Private Partnership (הוצאות שאינן במזומן; סעיף 51 בתקציב המדינה). מנגד נגרעים מתקציב הביטחון תקציב אגף השיקום, וההוצאה התקציבית על תשלומי הפנסיות בפועל מוחלפת בתחשיב של זקיפת הוצאות פנסיוניות. החשב הכללי, מנגד, אינו מפרט בדו"חות לציבור את האופן בו הוא מגדיר את הוצאות הביטחון.

7 כך למשל, ההוצאה לצריכה ביטחונית מקומית (בניכוי הייבוא הביטחוני ומכירות ציוד צבאי) עמדה בשנת 2020 לפי הלמ"ס על 62.7 מיליארד ש"ח. זאת בהשוואה לעלות הביטחון הצבאי לפי הגדרתנו שעמד על 60.5 מיליארד ש"ח באותה שנה. בדומה לכך, הוצאות הביטחון עמדו בשנת 2024 לפי החשכ"ל על 168.5 מיליארד ש"ח. עלות הביטחון הצבאי שאנו מחשבים הסתכמה באותה שנה ב־156.3 מיליארד ש"ח.

בראשית שנת 2026 תקציב הביטחון הצפוי עמד על 112.3 מיליארד ש"ח אולם בעקבות המערכה מול איראן (מבצע "שאגת הארי") גדל התקציב ב־34 מיליארד ש"ח ועלות הביטחון הצבאי המתוכננת (כולל תקציב חוק חיילים משוחררים) עומדת נכון לחודש אפריל 2026 על כ־148.2 מיליארד ש"ח (תרשים 1).

מובן כי הוצאות גבוהות אלה מגלמות בחלקן הוצאות חד־פעמיות גבוהות, אולם הן כוללות גם מרכיב של עלייה ארוכת טווח בתקציב הביטחון. הועדה בראשות הפרופ' יעקב נגל, שעסקה בבחינת תקציב הביטחון והגישה את המלצותיה באוגוסט 2025 קבעה בהמלצותיה תוואי תקציבי מוגבר אשר צפוי לעמוד בממוצע בין השנים 2027-2034 על 93 מיליארד ש"ח (ועדת נגל, 2024), ובתוספת הוצאה צפויה על חוק חיילים משוחררים על כ־96.1 מיליארד ש"ח.

**תרשים 1**  
**תקציב הביטחון בשנים 2010-2026 ותחזית לשנים 2027-2034**  
**מחירים שוטפים, במיליארדי ש"ח**



מקור: עיבודי המחברים לנחוני תקציב המדינה לשנים 2026-2010 מאתר "מפתח התקציב" (תקציב משרד הביטחון ותקציב חוק חיילים משוחררים), והמלצות ועדת נגל לתקציב הביטחון לשנים 2027-2034 (ועדת נגל, 2024; עמ' 54). נחוני תקציב הביטחון לשנים 2010 עד 2024 הם הביצוע התקציבי בפועל, ואילו בשנים 2026-2025 התקציב המאושר לאחר שינויים.

תוואי תקציב הביטחון לפי ועדת נגל משמש לנו כעוגן מרכזי לחיזוי היקף תקציב הביטחון בשנים הקרובות. מחד גיסא אין לבטל את האפשרות כי עלולים להתעורר לחצים לצמצום תקציב הביטחון על אף המלצות הועדה העוסקות בבניין הכוח לטווח הארוך. מאידך גיסא, תקציב הביטחון המתוכנן בשנים 2025-2026 חרג בפועל משמעותית מעל להערכות ועדת נגל (תכנון לאחר שינויים בגובה 149 ו-145 מיליארד ש"ח, בהתאמה, לעומת תחזית של 123 ו-96 מיליארד ש"ח של הועדה). על רקע חריגה זו ועל רקע אי-הודאות הגאו-פוליטית בעקבות תוצאות המלחמה האחרונה עם איראן, אנו מעריכים כי התחזית של ועדת נגל מהווה כיום אומדן חסר לתקציב הביטחון בשנים הקרובות. כתחזית עדכנית אנו מניחים לחלופין כי בטווח הארוך (השנים 2031-2034) תקציב הביטחון יהא גבוה ב-10% מהתחזית של ועדת נגל (105.7 מיליארד ש"ח כולל תקציב חיילים משוחררים)<sup>8</sup>, וכי בשנים הקרובות (2027-2030) התקציב יפחת בהדרגה באופן לינארי מהרמה הממוצעת בשנים 2024-2026 (152.1 מיליארד ש"ח) ועד לרמה ארוכת הטווח החזויה לשנים 2031-2034 (תרשים 1). המשמעות היא ממוצע הוצאה של 117.3 מיליארד ש"ח בשנים 2027-2034 – עלייה של כ-88% בתוואי ההוצאה הממוצעת על ביטחון צבאי ביחס לתקופה שלפני מלחמת חרבות ברזל (השנים 2010-2022).

8 זוהי הנחה זהירה ובהקשר זה נציין כי התקציב המתוכנן לשנת 2026, עוד לפני התוספת שלאחר מבצע "שאגת הארי" עמד על 112 מיליארד ש"ח, כ-20% מעל התקציב שצפתה ועדת נגל לאותה שנה – 96 מיליארד ש"ח.

## 4. העלויות הסמויות של הביטחון הצבאי בגין שירות החובה והמילואים בצה"ל

הוצאות הביטחון הצבאי כפי שהן נרשמות בתקציבי משרד הביטחון וחוק חיילים משוחררים שהוצגו לעיל אינן מגלמות באופן מלא את העלויות הכלכליות הגלומות בשירות החובה והמילואים – הבחנה שזכתה להכרה רחבה בעבודות ובמחקרים קודמים (ועדת בן-בסט, 2006; וולפסון, 2010; גייבל ושראל, 2020; Zeira, 2021; למ"ס, 2022; להלן – "מחקרי העלות הסמויה"). הסיבה לכך היא כי שירות הביטחון אינו התנדבותי בישראל אלא מאורגן במסגרת חקיקה הקובעת חובת גיוס לשירות סדיר (חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986) וחובת התייצבות לשירות מילואים (חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008) כחובות אזרחיות. מכיוון שפעילות זו אינה נתונה לכללי השוק החופשי היא גם אינה מתומחרת באופן מלא על ידי המתכנן המרכזי – המדינה.

בתחשיב שלהלן אנו מתייחסים אל שלושה מרכיבים מרכזיים של שירות הביטחון, שאותם אנו מכנים "עלויות סמויות", המקבלים ביטוי חסר בסעיפי ההוצאה התקציביים: (א) עלות סמויה של שירות החובה בתקופת השירות; (ב) עלות סמויה של שירות החובה לאחר השירות (בטווח הארוך); (ג) נזקים כלכליים של שירות המילואים שמעסיקים לא מפוצים בגינם. נציין כי מרכיבים אלה, כולם או חלקם, הוכרו וחושבו במסגרת מחקרי העלות הסמויה. עם זאת, הנחות העבודה והמתודולוגיה שלנו שונות בהיבטים שאותם נפרט בהמשך. מטרת הסעיף היא להציג אומדן עדכני של כל אחד ממרכיבים אלה.

נציין כי לשלושת מרכיבים אלו מצטרפות עלויות נוספות של שירות המילואים שהמדינה לא מפצה בגינם או נותנת בגינם פיצוי חלקי בלבד, ובהן: פגיעה בתעסוקה של משרתי מילואים בעקבות פיטורים, שחיקת הון אנושי או אובדן ותק מקצועי, או סגירת עסקים; פגיעה בתעסוקה ובתוואי ההכנסות של בנות ובני הזוג של משרתי המילואים (ראו למשל: בנק ישראל, 2025); העלויות של פגיעה נפשית ופיזית בקרב משרתי החובה והמילואים;<sup>9</sup>

9 אלה כוללות נזקים ארוכי טווח ברמה בינונית-קלה שפעמים רבות הצבא ומערכת הביטחון הלאומי אינם מכירים בהם כלל ככאלה שנגרמו בגלל השירות הצבאי, ובעיקר פציעות בדרגת חומרה בינונית וקשה – בפעילות מבצעית או באימונים – לרבות מקרים של מוות. אמנם פציעות בדרגת חומרה בינונית וקשה מזכות את נפגעייהן בהגדרה של נכה צה"ל ובסל שירותים נלווה, ומוות מזכה את משפחת הנפטר בסטטוס של משפחה שכולה ובתמיכה כלכלית נלווית. בעוד משרד

וכן הוצאות אישיות רבות שאינן מכוסות (שימוש ברכב פרטי, ציוד ביתי וכיוצא בזאת). עם זאת, כיוון שלמיטב ידיעתנו אין אומדנים מהימנים של עלויות אלה, והיות והחישובים הנדרשים כדי להעריך עלויות מסוג זה מורכבים במיוחד ודורשים מידע שבשלב זה אין ברשותנו, האומדן המוצג להלן נוקט קו שמרני המניח לעת עתה לעלויות אלה.<sup>10</sup>

## א. עלות סמויה של שירות החובה בתקופת השירות

המרכיב החסר הראשון הינו תמורה לא כלכלית בגין שירות החובה במהלך תקופת השירות עצמה. על אף עלייה מסוימת שחלה בשנים האחרונות בגובה דמי הקיום וההטבות הכלכליות (בעיקר מענק השחרור ופיקדון החיילים המשוחררים) שאותם מקבלים חיילי החובה, אין ספק כי הם עודם נמוכים משמעותית מהשכר בשוק החופשי, ולא כל שכן מהשכר שהצבא צריך היה לשלם אילו השירות הצבאי היה מקצועי/התנדבותי (All Voluntary Force). יש אשר הציעו לראות בפער בין ההכנסה הנורמטיבית של חיילים – זו המשקפת את התמורה הכלכלית בתנאים של שוק חופשי, לבין הכנסתם בפועל כיום – בתנאים של כפייה מכוח חובה אזרחית, בגדר תשלום מס סמוי (ראו: וולפסון, 2010; חדד, 2013; ליפשיץ, 2015; גייבל ושראל, 2020). הלמ"ס לדוגמה מכירה בעלות זו כחלק מרכזי מהפער בין ההוצאה לצריכה ביטחונית לעלות הביטחון הכוללת, והיא מתייחסת אליה במונחים של עלות אלטרנטיבית – "סך ההוצאה לחיילי חובה לו נקבע שכרם בשוק" (למ"ס, 2022; עמ' 21). החישוב שלנו, בדומה למחקרי העלות הסמויה, מעריך את ההפרש בין שכר השוק לבין השכר בפועל. אולם התרחיש האלטרנטיבי שלנו שונה.

---

הביטחון וצה"ל עושים כמיטב יכולתם להעניק סיוע כלכלי הוגן למשפחות הפצועים וההרוגים, קרוב לוודאי כי הביטוח שמעניקה המדינה במקרים אלו אינו מכסה את העלות המלאה שנגרמת בעתה של פציעה או מוות. ראייה לכך עשויה להימצא בביקורת המרומזת של עדי שטראוס, יו"ר אגודת הידידים של ארגון נכי צה"ל, ולפיה "הואקום התקציבי אינו יכול להתמלא על-ידי אנשים פרטיים בלבד [...] כמובן שהבעיה התחדדה שבעתים במהלך מלחמת חרבות ברזל, כשלמעגל הנפגעים נוספו אלפים על גבי אלפים, רבים מהם חיילים קטועי גפיים ופוסט טראומטיים המשועים לעזרה [...] מרבית ההבטחות שהושמעו בנאומים חוצבי להבות מצד פוליטיקאים [...] נותרו על הקרח" (שטראוס, 2024).

10 יש לציין כי במחקר של הלמ"ס (2022) נכללים מרכיבים נוספים של עלות הביטחון הסמויה ובהם מקלוט (בניית מקלטים), עלות של מלאי חירום ועלות משרדי ממשלה נוספים (בעיקר משמר הגבול, מתקציבו הוא חלק מסעיף 7 – הוצאות משטרה).

אין אנו שואלים מה התפוקה הכלכלית החלופית של חיילי החובה בתרחיש שבו לא מתקיים כלל שירות צבאי והם משתלבים בעבודה אזרחית; תחת זאת, אנו מבקשים להעריך את היקף הפיצוי הכלכלי שיש להעניק לחיילי החובה והמילואים ולגורמי ייצור הקשורים בהם, כדי לשקף במלואו את הערך המוסף שהם מייצרים באמצעות שירות הביטחון שהם מבצעים במציאות הקיימת. מכאן, תרחיש הייחוס שלפיו מחושבת העלות האלטרנטיבית איננו היעדר מוחלט של שירות צבאי, ואף לא תרחיש שבו חרדים משרתים בשירות חובה בדומה ליהודים שאינם חרדים, אלא תרחיש של צבא מקצועי המבוסס על גיוס התנדבותי (להלן – "תרחיש הייחוס"). במילים אחרות, אנו טוענים כי הפער בין העלות כיום לבין העלות של צבא מקצועי, קרי ההפרש בין שכר השוק שהיה ניתן לצבא מקצועי לבין השכר שניתן בפועל לחיילי החובה, מבטא באופן הטוב ביותר את העלות הסמויה של הביטחון הצבאי בתורת טובין ציבורי, זה שהמדינה כיום "חוסכת" מתוקף ממד הכפייה והחובה שבשירות. להסרת ספק, השימוש בתרחיש הייחוס אינו מבטא עמדה נורמטיבית בזכות מעבר לצבא מקצועי. תכליתו של תרחיש זה היא מתודולוגית בלבד: לשמש אמת מידה לאמידת ערכו הכלכלי המלא של שירות החובה באמצעות השוואתו לעלות העסקת כוח אדם צבאי בתנאי שוק.

ההוצאות לשנת 2025 בגין חיילי חובה ובגין חיילים משוחררים עמדה על 6.5 מיליארד ש"ח.<sup>11</sup> היקף החיילים בשירות החובה בישראל נאמד על ידינו בכ־169 אלף חיילים (ראו לוח נ'1 בנספח), בהתבסס על נתונים דמוגרפיים מתוך שנתון הלמ"ס ושנתון החברה החרדית בישראל (מלאך וכהנר, 2024) בשילוב עם מידע אודות שיעורי הגיוס לצה"ל מתוך הסקר החברתי של הלמ"ס (מלאך ווינר, 2024).<sup>12</sup> חלוקת סך ההוצאה באומדן חיילי

11 תקנת חיילי החובה בתקציב משרד הביטחון (תקנה 15.10.01.07) ותקנות חוק חיילים משוחררים (תקנה 46, הכוללת בעיקר את קרן הפיקדון ומענק השחרור).

12 החישוב שערכנו מתייחס אל שנת 2025 ומבוסס על היקף שנחוני הגיל 19–21 לבנים (בהנחת שירות של שנתיים ושמונה חודשים) ו־19–20 לבנות (בהנחת שירות של שנתיים) בקבוצות האוכלוסייה השונות, במכפלת שיעורי הגיוס שלהם לצה"ל. המספר שאנו מגיעים אליו גבוה במעט בהשוואה לאומדן אחר של כ־145 אלף חיילים (שדה וקרלינסקי, 2025). האומדן של שדה וקרלינסקי מתייחס אל שנת 2022 ומבוסס על סקר כוח אדם וסקר הוצאות. זיהוי חיילי החובה אצלם מבוסס על ההשערה כי בשנת 2012 בהמלצת ארגון העבודה הבינלאומי ILO, שונתה הגדרת כוח העבודה האזרחי כך שהיא תכלול גם חיילי חובה. אלו מזוהים לשיטתם כמי ששייכים לקבוצת הגיל 18–24 המדווחים על הכנסה של פחות מ־10 ש"ח לשעה ו/או 48 שעות עבודה שבועיות, וכן משלח ידם לא ידוע והם מועסקים בענף כלכלי מנהל מקומי.

החובה מעלה כי ההוצאה החודשית הממוצעת על חייל חובה בישראל היא 3,221 ש"ח (ראו לוח נ'2 בנספח).

עלויות אלה נמוכות באופן משמעותי מעלות העסקת כוח אדם צבאי שהמדינה צריכה הייתה לשאת בה אילו נדרשה לשלם לחיילים הבוחרים מרצונם החופשי לשרת בצבא מקצועי (בעל הרכב משימות זהה לשירות החובה). כדי להעריך עלות אלטרנטיבית זו אנו עורכים השוואה לעלויות השכר של צבאות זרים הפועלים במודל של צבא מקצועי המבוסס על גיוס התנדבותי. השוואה שכזו מעלה כי עלות השכר של חייל המקביל לדרגת טוראי בצבאות של גרמניה, בריטניה וארה"ב, נעה בין 10.3 ל-14.6 אלף ש"ח בחודש (עלות שכר תקציבית במונחי שוויון כוח קנייה), גבוה בהרבה מעלות דמי הקיום בצה"ל (ראו לוח נ'3 בנספח). בתפקידים מתקדמים יותר, המקבילים לדרגה של סמל ראשון, המאפיינת חיילים בסוף שירות החובה, עלות השכר בצבאות הזרים נעה בין 12.8 ל-24.9 אלף ש"ח, בעוד שבצה"ל דמי הקיום נעים בין 3 ל-6.5 אלף ש"ח.<sup>13</sup> אם כן, הממצאים מעלים כי קיים פער משמעותי בין העלות התקציבית הממוצעת להעסקת חייל חובה בישראל, כ-3.2 אלף ש"ח, לבין העלות התקציבית האלטרנטיבית המבוססת על השוואה לשכר חיילים מתנדבים בצבאות מקצועיים, העומדת בממוצע על כ-16.5 אלף ש"ח (ראו לוח נ'3 בנספח). הפרש זה משקף את הפער בין הערך הכלכלי המלא של משרה צבאית בתנאי שוק חופשי לבין עלותה התקציבית בפועל בתנאים של חובת גיוס לפי חוק.

יש לקחת בחשבון כי צבאות מקצועיים המבוססים על גיוס התנדבותי אמנם נותנים לחייליהם תמורה כלכלית גבוהה יותר בגין השירות, אולם הם גם קטנים יותר מצבאות חובה. על בסיס הערכה של מומחים בתחום הכלכלה הצבאית עמם שוחחנו<sup>14</sup> אנו מניחים כי אילו צה"ל נדרש היה להמיר את היקף החיילים במשימות שירות החובה בחיילים מקצועיים המשרתים מבחירה, אזי היקף כוח האדם היה מצטמצם ב-25%. הנחה זו

13 על פי נתונים של צה"ל מינואר 2023 (צה"ל, 2023) דמי הקיום החודשיים של חייל עורפי עומדים על 1,327 ש"ח ושל לוחמי חוד על 3,276 ש"ח, והם זכאים לתוספת של 50% לשכר בשנת השירות השלישית. בנוסף חיילים מקבלים מענק שחרור ופיקדון אישי שהם שווי ערך ל-421 ו-610 ש"ח לחודש לחיילים עורפיים, ו-632 ו-915 ש"ח ללוחמי חוד.

14 שיחה מיום 5 ינואר 2025 עם תא"ל (מיל') ד"ר ששון חדד, מרצה וחוקר לכלכלה וביטחון לאומי ולשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים של משרד הביטחון (בשנים 2014-2017); שיחה מיום 9 יולי 2025 עם תא"ל (מיל') ראם עמינח, לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים של משרד הביטחון (בשנים 2011-2014).

מתאימה גם לממצאי מחקר שנערך בעבר ומצא כי צבאות חובה גדולים ב־34% בממוצע מצבאות התנדבותיים (White, 1989).<sup>15</sup> מכאן כי אילו אותן משימות שממלא כיום כוח האדם בשירות החובה היו מבוצעות בידי כוח אדם מקצועי המגויס מרצון ובשכר שוק, העלות המשוערת הייתה עומדת על 25.0 מיליארד ש"ח, לעומת כ־6.5 מיליארד ש"ח כיום; כלומר, פער של כ־18.4 מיליארד ש"ח. פער זה אינו מבטאת העדפה נורמטיבית לצבא מקצועי, אלא משמש אומדן לעלות הכלכלית הלא־מתוקצבת של כוח האדם המועסק כיום במסגרת שירות החובה; כלומר, לשווי המשאבים שהמדינה מקבלת בפועל במחיר הנמוך ממחיר שוק מתוקף רכיב החובה שבשירות.

## לוח 2

### ערך כלכלי של שירות החובה שאינו מגולם בתקציב שנת 2025

הוצאה תקציבית כוללת (מיליארדי ש"ח)	עלות תקציבית חודשית ממוצעת לחייל (אלפי ש"ח)	היקף החיילים במשימות הסדיר (אלפים)*	
6.5	3.2	168.6	המצב הקיים
0.22	16.5	125.8	תרחיש הייחוס
18.4			פער ביחס למצב הקיים

## ב. עלות סמויה של שירות החובה לאחר השירות (בטווח הארוך)

המרכיב החסר השני הינו אובדן ההכנסות ארוך הטווח בגין שירות החובה: היות וחלק ניכר מחיילי החובה עוסקים בשירות הצבאי במקצועות שאינם משרתים באופן ישיר את השכלתם ותעסוקתם העתידיות, הרי שעבורם השירות הצבאי דוחה למעשה את תהליך הרכישה של הכשרה מקצועית או השכלה אקדמית ואת צבירת הוותק המקצועי שלהם. כתוצאה מכך תוואי ההכנסות של חיילי החובה לאורך מחזור חייהם הוא נמוך יותר בגלל

15 כלומר, היקף החיילים הממוצע בצבא התנדבותי הוא 75% מזה של צבא חובה (1 לחלק ב־1.34).

שירות החובה (ראו גם: ועדת בן-בסט, 2006; וולפסון, 2010; גייבל ושראל, 2020; Zeira, 2021; למ"ס, 2022).<sup>16</sup>

במילים אחרות, נוסף על העובדה כי חיילי החובה מקבלים בתקופת שירותם תמורה כלכלית הנמוכה משמעותית מהערך הכלכלי המלא של שירותם הצבאי, הרי רבים מהם משרתים בתפקידים אשר תרומתם הישירה לעתידם התעסוקתי היא נמוכה עד כדי זניחה. כך הוא המצב, למשל, באשר לחייל קרבי או מש"קית ת"ש הפונים בתום השירות לקריירה כמורים, עורכי דין או מהנדסי חשמל. עבור חיילים אלה משמעותו של שירות החובה הוא דחיית כניסתם אל שוק התעסוקה בתקופה של שנתיים עד שלוש שנים לפחות (עבור נשים וגברים בהתאמה). התוצאה היא שברוב שנות חייהם התעסוקתיים ההכנסה שלהם נמוכה מן ההכנסה שיכולה הייתה להיות להם אילו לא נקראו לשירות החובה (תרשים נ'4 בנספח). לעומת זאת, עבור חיילי מודיעין ביחידת 8200 או קצינים, הפונים בהמשך לקריירה בתפקידים טכנולוגיים או ניהוליים, השירות הצבאי מהווה ניסיון תעסוקתי רלבנטי במסלול הקריירה העתידי.

16 ניתן להעלות את הטענה כי השירות הצבאי למעשה תורם באופן חיובי לתוואי ההכנסות ארוך הטווח של משרתי החובה בדרכים נוספות מעבר להכשרה מקצועית, למשל ברכישת קשרים אישיים או ברכישת מיומנויות כמו משמעת, עבודת צוות, אחריות ומנהיגות. המחקר בנושא מועט וההשפעות החיוביות שנמצאות בספרות נוגעות בעיקר לקבוצות מיעוט, קבוצות הסובלות מאפליה או קבוצות המאופיינות בהשכלה נמוכה מאד, כאשר במקביל לא נמצאת השפעה או שנמצאת השפעה שלילית על קבוצות חזקות יותר באוכלוסייה (לסקירה ראו: Asali, 2015). כך למשל, המחקר של Asali (2015) מוצא אפקט חיובי מובהק של השירות הצבאי על תוואי הכנסותיהם של חיילים דרוזים (אין הוא בוחן את אובדן ההכנסות כתוצאה מדחיית השירות אלא את רמת ההכנסות בגילים 25-34 בהשוואה שבין משרתים ולא משרתים), ומשער כי הסיבה לכך היא הון חברתי ותרבותי שנרכש במהלך השירות. אולם בעוד ששירות צבאי עשוי להיות בעל ערך כלכלי חיובי לקבוצות מיעוט בהיותו סוכן של סוציאליזציה והתקבלות מעמדית אל חברת הרוב, נראה כי עבור חברת הרוב, ההשפעה היא אחרת. דוגמא לכך היא מחקרו של Angrist (1990) האומד את ההשפעה של הגרלות לגיוס חובה בראשית שנות ה-60 בארצות הברית על שכרם של משרתים לבנים ושחורים, בו נמצא כי שכרם של הלבנים ששירתו היה נמוך ביחס לשכר של לבנים שלא הוגרלו לשירות חובה בכ-15% למשך תקופה של כ-10 שנים ממועד שחרורם. הפסד השכר הזה חאם להפסד של כשנתיים ניסיון בשוק העבודה. לעומת זאת, שכרם של שחורים ששירתו במסגרת הגרלות לא נמצא שונה באופן מובהק משכרם של שחורים שלא שירתו. כלומר, המחקר העלה כי קיימת שונות בין אוכלוסיות ביחס להשפעה של שירות החובה על תוואי השכר העתידי ובפרט שתיחכן השפעה שלילית מובהקת. ראו גם את מחלי (2021), המדגיש כי השפעות השירות הצבאי על השתלבות חברתית-כלכלית תלויות בקבוצת האוכלוסייה: השירות עשוי להרחיב הון חברתי ולסייע בניידות, אך בה בעת גם לשמר ריבוד חברתי ולהותיר חלק מן הציפיות ממנו בלתי ממומשות.

בחישוב אובדן ההכנסה המוצג בלוח 4 אנו מניחים כי מחצית מכלל חיילי החובה מפסידים הכנסות עתידיות כתוצאה משירותם הצבאי וההכנסות העתידיות של המחצית השנייה אינן נפגעות. הנחה זו נסמכת על הערכת מומחים עמם שוחחנו<sup>17</sup> לפיה כשליש מחיילי החובה משרתים בתפקידים טכנולוגיים (ההערכה היא כי מחצית בתפקידים עורפיים ושישית בתפקידים קרביים), ועל כך שגם מרבית האחרים רוכשים מיומנויות כלליות מעצם שירותם הצבאי. הנחתנו זו משקפת איזון בין העמדה לפיה הפסד ההכנסות חל על כל חיילי החובה (וולפסון, 2010; גיבל ושראל, 2020; Zeira, 2021) – הנחה שמשרד האוצר אימץ בחישובים שהציג אודות עלות קיצור שירות (טייטלבאום, 2021), לבין טענות נגדיות לפיהן שירות צבאי מעניק מיומנויות כמו משמעת, עבודת צוות, אחריות ומנהיגות (Asali, 2015).

תוצאות החישוב שערכנו, המבוססות על תוואי ההכנסה הממוצעים של יהודים לא חרדים, ערבים וחרדים (ראו תרשים נ'4 בנספח), מלמדת כי דחייה בת שלוש שנים בכניסה לשוק התעסוקה מובילה להפסד מצטבר ממוצע של כ־380 אלף ש"ח לגברים יהודים לא חרדים (כ־127 אלף ש"ח לכל שנת שירות) ושל כ־134 אלף ש"ח לנשים יהודיות לא חרדיות (כ־67 אלף ש"ח לכל שנת שירות). כיוון שהמחקר מצביע על כך שקבוצות מיעוט – בכללן ערבים וחרדים – עשויות להיתרם כלכלית משירות צבאי, אנו מניחים כי אין להן הפסד הכנסה לאחר השירות. התוצאה שאנו מגיעים אליה היא שהנזק הכלכלי המצרפי ארוך הטווח בגין שירות החובה נאמד בכ־8.4 מיליארד ש"ח (לוח 4).

17 שיחה מיום 5 ינואר 2025 עם תא"ל (מיל') ד"ר ששון חדד, מרצה וחוקר לכלכלה וביטחון לאומי ולשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים של משרד הביטחון (בשנים 2014–2017); שיחה מיום 9 יולי 2025 עם תא"ל (מיל') ראם עמינח, לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים של משרד הביטחון (בשנים 2011–2014).

#### לוח 4

### אובדן הכנסה מצרפי משירות החובה בתקופה שלאחר שירות החובה

סה"כ	נשים	גברים		
8.43	67.0	126.8	הפסד הכנסה מהוון לשנת שירות (אלפי ש"ח)	
		(61.9)*	יהודים לא חרדים	
		(53.0)*	חרדים	
	2.07	6.36		ערבים
		0*	הפסד הכנסה מהוון (מיליארד ש"ח) - 50% מהסדיר כיום	
		0*	יהודים לא חרדים	
			חרדים	
			ערבים	

**מקור:** הפסד ההכנסות מחושב כסכום הפערים שבין ההכנסה בפועל לבין ההכנסה הפוטנציאלית (ראו תרשים נ'4 בנספח). ההכנסות מהוונות בהנחת ריבית ריאלית של 3% על תזרים ההכנסה לאורך מחזור החיים. מקדם היוון ההכנסות תלוי בריבית הריאלית חסרת הסיכון במשק, בפרמיית הסיכון על הכנסות מעבודה ומהעדפות הזמן של הפרט (time preference). שיעור היוון של 3% הוא בחירה שכיחה בספרות ותואם לטווח הריביות הריאליות בישראל בעשור האחרון. היקף החיילים בסדיר מבוסס על לוח נ'1 בנספח.

\* חישוב במתודולוגיה זהה המבוסס על השכר הממוצע של גברים חרדים וערבים לפי גיל מעלה כי דחייה של שנה בכניסה לתעסוקה שקולה להפסד של 61.9 ו-53.0 אלף ש"ח, בהתאמה. אולם, בהתאם למחקרים שמראים כי שירות צבאי נוטה לתרום לתוואי ההכנסות של קבוצות מיעוט אנו מניחים כי בפועל אין הפסד הכנסות לחרדים ולערבים המשרתים בצבא.

## ג. נזקים כלכליים של שירות המילואים שמעסיקים לא מפוצים בגינם

המרכיב השלישי שאנו כוללים בחישובנו הוא נזקים כלכליים של שירות המילואים המשותים על מעסיקים. מבחינה כלכלית, אלו מייצגים את מרכיב ההון בהכנסות של עסקים וחברות המעסיקות אנשי מילואים. אנו מעריכים את מרכיב ההון הלא מפוצה בכ-3.5 מיליארד ש"ח (ראו לוח 5), ולהלן מסבירים כיצד נערך חישוב זה.

העלות הכלכלית הישירה שבה נושאים משרתי מילואים כיחידים מגולמת במידה רבה בתקציב הביטחון. בשונה מחיילי החובה, משרתי המילואים זכאים, כעיקרון, לתשלום המשקף את ערך תפוקתם הכלכלית. קרי, הם מקבלים תשלום בגובה הכנסותיהם לפני שירות המילואים. הוצאות משרד הביטחון על תגמולים למילואים עמדו בחמשת השנים שבין 2018 ו-2022 על 1.66 מיליארד ש"ח בממוצע.<sup>18</sup> סכומים אלו מועברים למוסד לביטוח לאומי וממנו אל מעסיקים (חברות ועצמאים), ורוב התקציב נועד לכסות את עלויות השכר ברוטו של משרתי המילואים.

בעקבות המלחמה גדל היקף משרתי המילואים וימי המילואים באופן ניכר ואיתם גם העלות התקציבית בגין חיילי מילואים. בשנת 2022 בוצעו על פי נתוני צה"ל כ-2.4 מיליון ימי מילואים על ידי כ-194 אלף משרתים (צה"ל, 2023), והעלות התקציבית עמדה על כ-2.1 מיליארד ש"ח. נתונים אלה משקפים היקף של כ-12.3 ימי מילואים בשנה בממוצע למשרת. על פי נתוני צה"ל מחודש ינואר 2024 (צה"ל, ללא תאריך) מתחילת המלחמה גויסו 295 אלף משרתי מילואים – כלומר בסיס המשרתים הורחב משמעותית. במקביל הוארכה תקופת שירותם הממוצעת של המשרתים. כפועל יוצא מכך העלות התקציבית בגין חיילי מילואים הרקיעה שחקים. כך למשל, בשנת 2025 התקציב אחרי שינויים עמד על 10.7 מיליארד ש"ח, עלות המשקפת הערכה של היקף ימי מילואים גבוה פי 5 בקירוב בהשוואה לשנת 2022 – כ-12.2 מיליון ימים.

במקביל לגידול בהיקף משרתי המילואים הפעילים והקפיצה במספר ימי המילואים השנתיים למשרת, הרחיבו משרדי האוצר והביטחון את התגמולים והפיצויים הניתנים למשרתי מילואים ולבני משפחותיהם (משרד האוצר, 2023). אלו כללו מענקים חודשיים בסכומים של 800-1,400 ש"ח, תגמולים מיוחדים למשרתים מעל 60 ימים בשנה, מענקי תעסוקה מבצעית עד 4,500 ש"ח, מענקים חד-פעמיים לכלכלת בית בגובה 2,500 ש"ח, והעלאת גובה התגמול המינימאלי ליום מילואים לכ-300 ש"ח. אפשר לראות בתוספות אלה כמשקפות פיצוי על חלק מן ההוצאות הנוספות שמינינו לעיל, כמו נזקים לתעסוקת בני ובנות הזוג או הוצאות אישיות (שימוש ברכב פרטי, ציוד ביתי וכיוצא בזה). במקביל הורחבו כלי תמיכה נוספים ובהם מסלולים מיוחדים לתמיכה בעצמאים, קרן הלוואות

18 תקנות תקציב המדינה 15.10.01.08, 15.10.01.09 ו-15.10.01.10 על פי נתוני מפתח התקציב.

לעצמאיים בערבות מדינה, סבסוד שכר לימוד והארכת דמי חופשת לידה, וכן מענק חודשי להורים לילדים בגובה 1,500–2,500 ש"ח.

לעצמאיים אשר שירתו במילואים ניתן פיצוי בשני מסלולים. האחד, תגמולים השווים להכנסותיהם על פי השומה המדווחת (הגבוה מבין השומה של השנה הקודמת או ההכנסה ששימשה בסיס לתשלום מקדמות), בתוספת פיצוי בגובה 25% מהכנסה זו.<sup>19</sup> השני, מענקי פיצוי מטעם קרן רשות המיסים לבעלי עסקים ששירתו במילואים בגין נזק כלכלי עקיף.<sup>20</sup> במקביל, בעקבות המלחמה ניתן למעסיקים פרטיים פיצוי בגובה 20% משכר העובד בגין הפרשות סוציאליות (חיסכון פנסיוני, קרנות השתלמות, קופות גמל וכיוצא בזאת) ודמי ביטוח של המעסיק.<sup>21</sup> נכון למועד עריכת המחקר מסלולי הפיצוי לעצמאיים עודם בתוקף ואילו מסלול הפיצוי למעסיקים של משרתי מילואים הוארך עד סוף מרץ 2026.

על אף "נדיבותה" היחסית של המדינה כלפי משרתי המילואים בעקבות המלחמה, ובפרט מתן פיצוי מקיף יחסית לעצמאיים ולבעלי עסקים קטנים ששירתו בעצמם במילואים וכן פיצוי מלא למעסיקים בגין עלויות העסקה שמחוץ לשכר, הרי שלמרבית העסקים, ובוודאי לעסקים הבינוניים והגדולים במגזר הפרטי המעסיקים את רוב משרתי המילואים, ניתן פיצוי של עלויות ההעסקה בלבד, ולא של מרכיב ההון. לוח 5 מציג אומדן של הנזק הכלכלי הלא מפוצה שנגרם למעסיקים אלו בגין מרכיב ההון. כאמור, תגמולי המילואים בתקציב משרד הביטחון עמדו בשנים 2018–2022 על 1.66 מיליארד ש"ח בממוצע, והם עלו לרמה ממוצעת של 7.69 מיליארד ש"ח בשנים 2023–2025, כלומר פי 4.5 לערך. מובן כי היקף המילואים בשנים הקרובות יהיה גבוה משמעותית מזה שהיה לפני המלחמה. כך למשל, נציגי צה"ל טענו בנובמבר 2025 כי הצבא מעריך כי יידרש לזמן אנשי מילואים בהיקף של כ-70 יום בשנה למילוי צרכיו המבצעיים, הערכה גבוהה מזו שבה נקט בינואר 2024 בדיונים שנערכו בנושא שינוי חוק המילואים (42 ימים) (אילן, אזולאי וזרחיה, 2025). דומה כי סבב הלחימה האחרון מול איראן וחיזבאללה שפרץ בסוף פברואר 2026 (מבצע "שאגת הארי")

19 ראו: אתר הביטוח הלאומי. "פיצוי לעובד עצמאי".

20 ראו: אתר השירות הממשלתי. "בקשה למענק לעוסקים משרתי מילואים – עבור נזק עקיף (נזק כלכלי) שנגרם להם בעקבות שירותם בצו 8 במלחמת חרבות ברזל".

21 ראו: אתר הביטוח הלאומי. "מעסיקים שהעובדים שלהם יצאו למילואים".

מאמת הערכות אלו. מנגד, לא יהיה זה בלתי סביר להניח שעצימות העימותים הצבאיים בשנים הקרובות תפחת במידה מסוימת – בהשוואה למה בשיאה של המלחמה בעזה, בלבנון ומול איראן. לפיכך, אנו מניחים לצורך החישוב כי תקציב תגמולי המילואים בשנים הקרובות יבטא צורכי ביטחון המשקפים לחימה ברמת עצימות שהיא באמצע הטווח שבין הרמה בתקופה שלפני אוקטובר 2023 והתקופה שעד מועד עריכת המחקר; כלומר 4.67 מיליארד ש"ח בממוצע (פי כמעט 3 מהרמה בשנים 2018-2022). היות ולפי תחשיב שנערך עצמאים מהווים כ-12% ממשרתי המילואים (קנת-פורטל, 2024) – ועבורם קיים מסלול של מענקי פיצוי מטעם קרן רשות המיסים, אנו מעריכים כי עלויות העבודה של משרתי מילואים שכירים שעסקיהם אינם מפוצים בגין הפסד מרכיב ההון עומדות על 4.11 מיליארד ש"ח (88% מ-4.67 מיליארד ש"ח). על פי אומדן של בנק ישראל (2018) חלק העבודה בתוצר עומד על 54%, ומכאן שמרכיב ההון הלא מפוצה מוערך בכ-3.5 מיליארד ש"ח. נעיר כי טיעון זהה הועלה בידי כלכלני אגף הכלכלן הראשי של משרד האוצר.<sup>22</sup>

בשולי הדברים נציין כי להערכתנו בתחשיב שהוצג לעיל, בו אנו מתייחסים אל נזקים בהם נושאים מעסיקים בלבד, אנו נוקטים בעמדה שמרנית וזהירה. שכן, איננו כוללים מרכיבי פיצוי חסרים אשר גורמים אחרים הצביעו עליהם כבלתי מספקים, ובהם פיצוי בגין אובדן ותק ופיטורים למשרתי מילואים ופיצוי מלא בגין פגיעה תעסוקתית וכלכלית בבני המשפחות של המשרתים. ייתכן כי בעבודות המשך אשר יידרשו לנושא יהיה צורך להעריך באופן יסודי יותר טענות אלה ולכמת אותן.<sup>23</sup>

22 חוקרי אגף "הכלכלן הראשי" (2024) מניחים כי לפירמה ישנו הפסד כתוצאה מהשבתת הון פיזי. גובהו של הפסד זה שווה לחלק ההון בתוצר, כאשר חלק העבודה בתוצר מחושב כעלות ההעסקה של משרת המילואים (השכר ברוטו בתוספת של 25% עלויות מעסיק). כך למשל, משרת מילואים ששכרו החודשי הוא 20 אלף ש"ח המשרת במשך חודש שלם (עלות שכרו היא 25 אלף ש"ח), מסב לפירמה הפסד של כ-10.7 אלף ש"ח בגין השבתת ההון (שהם כ-30% מסך התוצר של העובד).

23 בוועדת הצעירים של הכנסת הועלתה הטענה לפיה צפויה פגיעה תעסוקתית ארוכת-טווח במשרתי המילואים – בסדר גודל של 5%-8% מסך הכנסותיהם הפוטנציאליות לאורך מחזור החיים. בדיון זה העלו גורמי מקצוע שורה של נזקים נוספים ובהם פיטורין, נשירה מלימודים וקשיים נפשיים (הכנסת, 2024). ואמנם, כיום לא ניתן פיצוי רשמי למשרתי המילואים בגין הפסד הותק התעסוקתי שנגרם להם עקב ימי המילואים הרבים שהם עושים לאורך שנים רבות. נציין כי על פי תחשיב פנימי שערכנו, בהנחה שההיעדרות הניכרת ממקום העבודה מביאה להקפאת תוואי השכר של משרתי מילואים במשך תקופת המילואים, אנו מעריכים את הנזק השנתי למשרתי המילואים בסדר גודל הקרוב למיליארד ש"ח. טענה אחרת שעולה נוגעת לפגיעה בבני המשפחות של המשרתים. כך למשל, לפי התקנות שהונהגו לאחר המלחמה בנות או בני זוג שיצאו לחל"ת זכו עד סוף שנת 2024 למענק בגובה 70% מההכנסה בלבד. כמו כן, במשרד האוצר מצאו השפעה שלילית של שירות

## לוח 5 אומדן נזק לא מפוצה למעסיקים של משרתי מילואים

מרכיב חישוב	סכום (מיליארד ש"ח)	הערות הסבר
תקציב מילואים ממוצע 2022-2018	1.66	
תקציב מילואים ממוצע 2025-2023	7.69	
תקציב מילואים צפוי	4.67	אמצע הטווח שבין התקציבים הממוצעים לשנים 2022-2018 ו־2025-2023
חלק העבודה התואם להון לא מפוצה בתקציב המילואים	4.11	88% מתקציב המילואים הצפוי (ניכוי 12% עצמאים)
התוצר המיוחס לעסקים המעסיקים משרתי מילואים	7.62	בהנחה כי חלק העבודה בתוצר 54% (בנק ישראל, 2017)
חלק ההון הלא מפוצה	3.50	46% מהתוצר המיוחס לעסקים המעסיקים משרתי מילואים

לסיכום, עלות הביטחון הצבאי הסמויה עומדת אפוא על סך של כ־30.4 מיליארד ש"ח, הכוללים שלושה מרכיבים (לפי סדר הגודל שלהם): (1) הערך הכלכלי של שירות החובה שאינו מגולם בתקציב: 18.4 מיליארד ש"ח. (2) אובדן הכנסה של חלק מהחיילים בתקופה שלאחר שירות החובה: 8.4 מיליארד ש"ח. (3) הנזק הלא מפוצה למעסיקים של משרתי מילואים: 3.5 מיליארד ש"ח. כיוון שהמידע עליו מבוססת הערכת העלויות כולל הנחות עבודה ובחירת פרמטרים שונים לצורך החישובים, ביצענו מספר בדיקות רגישות המוצגות

מילואים על תעסוקת בת או בן הזוג בהיקף של כ־6 שעות עבודה חודשיות במוצע (אגף הכלכלן הראשי, 2024).

בנספח נ'5. מבדיקת הרגישות עולה טווח ולפיו עלות הביטחון הצבאי הסמויה נעה בין 25.5 ל-35.5 מיליארד ש"ח.<sup>24</sup>

**24** התמונה הנפרשת במחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אודות ההוצאה לצריכה ביטחונית בישראל (למ"ס, 2022) אינה רחוקה מהערכת העלויות שאנו מציגים במחקר זה. לפי הלמ"ס ההוצאה הישירה לצריכה ביטחונית בשנת 2020 עמדה על 69.8 מיליארד ש"ח (בהשוואה לעלות גלויה של 60.5 מיליארד ש"ח באותה שנה לפי ההגדרה שלנו). במקביל, מרכיבי העלות הנוספים שהמרכיב העיקרי בהם הוא תוספת עלות עבודה בגין שירות החובה עמדו על 17.4 מיליארד ש"ח. עלות נוספת זו מקבילה מבחינה מהותית לעלות הסמויה בתחשיב שלנו אך מרכיביה אינם זהים, ובפרט חישוב תוספת העלות בגין שירות החובה – המרכיב המרכזי בחישוב שלנו – נערך אל מול תרחיש ייחוס אחר שבו חיילי החובה היו מועסקים בשוק האזרחי ולא הצבאי. מכאן נובע חלק מרכזי בפער בין אומדן הלמ"ס לעלות הנוספת (17.4 מיליארד ש"ח) לבין האומדן שלנו (30.4 מיליארד ש"ח). חשוב לזכור עם זאת כי לכתחילה התחשיבים אינם ברי השוואה מלאה משום שנקודת המבט של הלמ"ס היא של הוצאה במונחי תוצר, ואילו במחקר הנוכחי נקודת המבט היא תקציבית, ומכך, בין היתר, נגזרים הבדלים לא רק במרכיבי החישוב אלא גם במתודולוגיה.

## 5. היקף הסבסוד הכלכלי הבין-מגזרי שניתן לחברה החרדית בתחום הביטחון הצבאי

אם כן, עלות הביטחון הצבאי המצרפית מוערכת כיום ב־147.7 מיליארד ש"ח לשנה, והיא מורכבת מהעלויות הגלויות של ביטחון צבאי הצפויות לעמוד בעשור הקרוב על כ־117.3 מיליארד ש"ח לשנה, ולצידן עלויות סמויות הנאמדות ב־30.4 מיליארד ש"ח לשנה. בעוד שהתועלת המופקת מעלויות אלה מחולקת באופן שווה בין כלל האזרחים, הרי שהמימון שלהן נשען על הקבוצה היהודית הלא חרדית – וזהו שורש הסבסוד הבין-מגזרי.

בחישוב שלהלן אנו מבחינים בין מחיר המוצר הציבורי לבין התועלת המופקת ממנו. החישוב מניח כי מחירו המצרפי של המוצר הציבורי מגולם בעלויות הייצור הגלויות והסמויות של הביטחון הצבאי. במקביל, הנחתנו היא כי התועלת מביטחון צבאי היא אחידה בין הפרטים.<sup>25</sup> הנימוק שלנו נשען על הנחה נורמטיבית ולפיה ערך חיי אדם אינו שונה בין פרטים, כך שהתועלת מביטחון צבאי של עניים ועשירים, הגרים בקו עימות ואלו שלא, וכן חרדים ושאינם חרדים – זהה.<sup>26</sup> הנחה זו מהווה יישום של פונקציית רווחה חברתית שבה התועלת אחידה עבור פרטים.

הנחתנו שונה ממחקרים אחרים אשר הניחו כי התועלת מן המוצר הציבורי אחידה בין משקי בית ללא תלות בגודלם (שלדור, 2024) או שהינה פונקציה עולה של רמת הצריכה או ההכנסה (קרלינסקי ואחרים, 2024). משמעותן של הנחות אלה היא שהתועלת מביטחון עבור משק בית שבו אדם בודד עשיר תיחשב גבוהה יותר מאשר התועלת עבור משק בית עני שבו ילדים רבים, ולדעתנו אין זו מסקנה סבירה. כמו כן, אנו סבורים כי חשוב להבחין בדיון בין התועלת כמושג תיאורטי המסייע בחלוקת הערך של המוצר

25 קיימות שיטות שונות לאומדן הערך הכלכלי של טובין ציבורי עבור פרטים שונים, הבולטות שבהן היא אומדן הנכונות לשלם (willingness to pay) באמצעות סקרית, הסקת הערך מחוך התנהגות בדרך של העדפה נגלית (revealed preference) או שימוש בפונקציית רווחה חברתית (social welfare function) שמניחה הנחות לגבי העדפות הפרטים ופונקציית התועלת שלהם. דרך מקובלת במחקרי מדיניות להשתמש בפונקציית רווחה חברתית היא להניח הנחה מפשטת ולפיה התועלת היא אחידה עבור פרטים או משקי בית, או לחלופין פונקציה ישרה של היקפי הצריכה או ההכנסה של פרטים או משקי בית.

26 ראוי לציין כי למעשה חרדים רבים גרים בפועל בקווי העימות. משקלן של הערים החרדיות ביחס עלית ומודיעין עלית מהווה קרוב לשליש מכלל התושבים הישראליים ביהודה ושומרון.

הציבורי לבין שיקולי מיסוי המחלקים את ההשתתפות במחיר של המוצר הציבורי על סמך קריטריונים נוספים (פרוגרסיביות, השפעות חיצוניות וכיוצא בזה).

## הסבסוד הבין-מגזרי בעלויות הביטחון הצבאי הגלויות

עלויות הביטחון הגלויות ממומנות באמצעות תשלומי מיסים שונים לקופת המדינה. עיבוד של נתוני מחקרי הסבסוד (שלידור, 2024; קרלינסקי ואחרים, 2024) מעלה כי חלקם של החרדים בתרומה להכנסות המדינה נע בין 4.2% ל-5.1% מהסך הכולל ובמוצע 4.7% (ראו לוח נ'6 בנספח), בעוד שחלקם באוכלוסייה בשנת 2024 עמד על 13.9% (14.2% בניכוי תושבים זרים, וכן בקרב משקי הבית משקלם עמד על 7.4% נתון משנת 2022). מכאן עולה כי בעוד החלק בתקציב הביטחון הצבאי המיוחס להם לפי משקלם באוכלוסייה כפרטים עומד על כ-16 מיליארד ש"ח, הרי שבפועל הם תורמים כ-5.5 מיליארד ש"ח בלבד לתקציב הביטחון, והיקף הסבסוד הגלוי בתקציב הביטחון הצבאי עומד לפיכך על כ-11.2 מיליארד ש"ח (לוח 6). הטלה של היקף סבסוד זה על משקי הבית החרדיים מעלה כי משק בית חרדי ממוצע מסובסד באופן ישיר בהיקף של כ-51.8 אלף ש"ח בשנה בשירותי הביטחון הצבאי שהוא מקבל (4.3 אלף ש"ח בחודש).<sup>27</sup> ראוי לציין כי מן החישוב עולה כי גם החברה הערבית בישראל מסובסדת משמעותית מבחינת תקציב הביטחון הצבאי, אם כי דפוסי התעסוקה בחברה זו מביאים לכך שעל אף ששיעורה באוכלוסייה גבוה משיעורם של חרדים, היקף הסבסוד שנוזקף לה קטן מבחינה אבסולוטית (9.1 מיליארד ש"ח). ואולם, אף שחלק מן ההמלצות הנדונות במסמך עשוי להשפיע בעקיפין על החברה הערבית בישראל, בחינת עניינה חורגת ממסגרת מסמך זה, בשל השוני המהותי בהקשר האזרחי, הלאומי והמוסדי של סוגיית ההשתתפות בנטל הביטחון.

27 חלוקה של היקף הסבסוד הנאמד (11.2 מיליארד) בהיקף משקי הבית החרדים - 215.9 אלף - הנחון העדכני של סקר ההוצאות של הלמ"ס המתייחס אל שנת 2022.

## לוח 6

### היקף הסבסוד הבין מגזרי בתקציב הביטחון הצבאי מיליארדי ש"ח

גובה הסבסוד	נטל תקציבי ממוצע בפועל	שיעור בנטל המס	נטל תקציבי צפוי לפי משקל באוכלוסייה	שיעור באוכלוסייה (ללא זרים)	
-20.3	95.8	81.6%	75.5	64.4%	יהודים לא חרדים
11.2	5.5	4.7%	16.6	14.2%	חרדים
9.1	16.1	13.7%	25.2	21.4%	ערבים
	117.3		117.3		עלות ביטחון צבאי

מקור: השיעור באוכלוסייה לקוח מפרסום הלמ"ס אודות אוכלוסיית ישראל (למ"ס, 2024) וגודלה של האוכלוסייה החרדית מתוך שנתון החברה החרדית (מלאך וכהנר, 2024). שיעור כל קבוצה בנטל המס מבוטס על עיבודי המחברים למחקרי הסבסוד (שלדור, 2024; קרלינסקי ואחרים, 2024).

## הסבסוד הבין-מגזרי בעלויות הביטחון הצבאי הסמויות

חלוקת הערך הכלכלי של מרכיב הביטחון הצבאי הסמוי נעשית בדומה לחישוב מרכיב הביטחון הגלוי, קרי לפי גודלן היחסי של קבוצות האוכלוסייה. אולם בשונה מהחישוב של המרכיב הגלוי, חלוקת העלות נעשית לפי מפתחות אחרים. מרכיב העלות הסמויה של שירות החובה (בתקופת השירות) – 18.4 מיליארד ש"ח – מחולק לפי חלקה של כל קבוצת אוכלוסייה במשרתי החובה. עלויות אלה מוטלות כמעט באופן בלעדי על האוכלוסייה היהודית הלא חרדית המהווה 96.1% מציבור המשרתים בחובה (על סמך לוח נ'1 בנספח). מרכיב העלות הסמויה של שירות החובה לאחר השירות (בטווח הארוך) – 8.4 מיליארד ש"ח – מוטל במלואו על החברה היהודית הלא חרדית כפי שהסברנו למעלה (לוח 4 לעיל). לגבי מרכיב הנזקים הלא מפוצים למעסיקים של משרתי מילואים – כ-3.5 מיליארד ש"ח – אנו מניחים כי אחוז אחד מהנזק מוטל על עסקים בבעלות ערבית והיתר על עסקים בבעלות יהודית. זהו אומדן שמרני למדי ביחס לנזק המוטל על החברה הערבית, והוא נקבע בהתאם לממצא לפיו כ-99 אחוזים ממשרתי המילואים הם יהודים לא חרדים והיתר משתייכים לחברה הערבית (דרוזים ובדואים) (פינקלשטיין ופורת-הירש, 2024). למרות שחלקם של חרדים בקרב משרתי המילואים הוא אפסי, הנחנו כי 2% מהעסקים

הסופגים את ההפסדים בגין עלויות ההון הם עסקים חרדים. אמנם, חלקם של עסקים חרדים מכלל העסקים בישראל הוא גדול יותר, ועם זאת אנו מניחים כי משרתי מילואים יהודים שאינם חרדים מועסקים ברובם המכריע בעסקים שאינם בבעלות חרדית. הנחה זו תואמת את הידוע על עסקים חרדים: שיעורם נמוך ביחס לחלקם של חרדים באוכלוסייה, הם קטנים יותר, והם נוטים להעסיק חרדים (ראו למשל: קרומבי ואחרים, 2022). כן תואמת הנחה זו את ההתפלגות הענפית של משרתי המילואים, אשר מרוכזים באופן יחסי בענפי השירותים (כ-37.5% ממשרתי המילואים; פינקלשטיין ופורת-הירש, 2024), ענפים אשר שיעור העסקים החרדים בהם נמוך במיוחד (קרומבי ואחרים, 2022).

מהחישוב המוצג בלוח 7 עולה כי החברה החרדית נושאת בעלות סמויה של ייצור ביטחון צבאי הנאמדת בכ-560 מיליון ש"ח בלבד – מהם כ-490 מיליון ש"ח בגין תשלום החטר לחיילי החובה (וכאמור, מתוך 12.4% הגברים החרדים המשרתים בצבא, 8.4% הם חרדים לשעבר), בה בשעה שהיא הנית מערך ביטחון צבאי סמוי של כ-4.3 מיליארד ש"ח בשנה. המסקנה מכך היא שהיקף הסבסוד הסמוי בביטחון הצבאי עומד על 3.8 מיליארד ש"ח בשנה.

היות ורובו של הסבסוד הסמוי – מרכיבי שירות החובה – הוא תוצאה של פערים בשיעורי הגיוס של גברים ונשים, הרי שקיים היגיון כלכלי בייחוסו לאוכלוסיית הצעירים החרדים בגילי שירות החובה ובזקיפה חשבונאית שלו עליהם. מתוך כ-36 אלף צעירים חרדים בגילאים 19-21 החייבים בגיוס ומתוך כ-26 אלף צעירות חרדיות בגילאים 19-20 הפטורות כיום מגיוס, ישנם כ-27 אלף גברים וכ-19 אלף נשים שהיו מתווספים אילו שיעורי הגיוס של חרדים היו זהים לאלו של יהודים לא חרדים (לוח נ'7 בנספח). כאשר מייחסים את מרכיבי שירות החובה של הסבסוד הסמוי (כ-3.3 מיליארד ש"ח) לקבוצה זו (כ-46 אלף צעירים וצעירות), מקבלים כי הסבסוד השנתי הנזקק על כל אחד מצעירים אלו – או מחיר הצל שלו (shadow price) – הוא 72 אלף ש"ח בשנה. חלוקה פשוטה בין הגברים והנשים מעלה שהחלק המיוחס לגברים הצעירים הוא 1.9 מיליארד ש"ח ולנשים 1.4 מיליארד ש"ח.

## לוח 7

### היקף הסבסוד הבין-מגזרי הנגזר משירות החובה והמילואים בצה"ל מיליארדי ש"ח

גובה הסבסוד	נטל עלות בפועל	שיעור השתתפות בעלות*	נטל תקציבי צפוי לפי משקל באוכלוסייה	שיעור באוכלוסייה (ללא זרים)	
-10.0	29.6	97.3%	19.6	64.4%	יהודים לא חרדים
3.8	0.56	1.9%	4.3	14.2%	חרדים
6.3	0.25	0.8%	6.5	21.4%	ערבים
	32.4		30.4		עלות ביטחון סמויה

מקור: שיעורה של כל קבוצה בעלות בפועל היא ממוצע משוקלל של חלקה בעלות בכל אחד ממרכיבי העלות הסמויה. במרכיב הראשון אנו מניחים בהתאם ללוח נ'1 כי חלקם של חרדים הוא 2.8% ושל ערבים 1.2%. במרכיב השני אנו מניחים כי חלקם של יהודים לא חרדים הוא 100%. במרכיב השלישי אנו מניחים כי חלקים של חרדים הוא 2% ושל ערבים 1%.

**אם כן, הסבסוד הבין-מגזרי הכולל של הקבוצה היהודית הלא חרדית את הקבוצה החרדית בעלות הביטחון הצבאי עומד על סך של כ-14.9 מיליארד ש"ח, הכולל שני מרכיבים:** (1) הסבסוד בתקציב הביטחון הצבאי הגלוי: 11.2 מיליארד ש"ח. (2) הסבסוד בעלות הביטחון הצבאי הסמויה: 3.8 מיליארד ש"ח. לסיום, אנו מוצאים לנוכח להדגיש שוב כי אומדני הסבסוד המוצגים בלוחות 6 ו-7 הם תוצאה של חישוב שבו נקטנו בגישה זהירה ובמספר הנחות שמרניות.<sup>28</sup> כעת, משהשלמנו את הצגת התחשיב הכלכלי של עלויות

28 נציין עוד שלושה היבטים שמרניים בחישוב שערךנו אשר ראוי להביא בחשבון. ראשית, עלויות הצבא המקצועי שלקחנו הן הממוצע של המקובל בגרמניה, בריטניה וארה"ב. עם זאת, סביר להניח כי אילו צה"ל היה הופך לצבא התנדבותי, עלויות השכר שהיו נדרשות כדי למשוך את כוח האדם האיכותי שנדרש להתמודדות עם המצב הביטחוני המורכב והמסוכן בישראל היו צריכות להיות דומות יותר לעלויות של צבא פעיל כמו צבא ארה"ב, ואולי למעלה מכך. שנית, אופן חלוקת העלות הסמויה בין המגזרים זהירה ומיטיבה עם החרדים במובן זה שאנו מניחים כי בנטל השירות הצבאי צריך לשאת גם הציבור הלא יהודי בישראל - שאלה שאינה כה טריוויאלית. שלישיית, החישובים שערךנו מתמקדים בערך של שירות צבאי בלבד, ואינם לוקחים בחשבון את הערך של שירות אזרחי (שחלקן של צעירות דתיות בו גבוה ביחס לשיעורן באוכלוסייה הרבה מעבר לחלקם של החרדים בו ביחס לשיעורם באוכלוסייה). לכאורה, גם שירות זה הוא בעל מאפייני של מוצר ציבורי והטענות

הביטחון הצבאי, אנו פונים לדון במשמעויות הנגזרות מכך ובכלי המדיניות העשויים לסייע בצמצום הסבסוד הבין-מגזרי בתחום הביטחון.

---

ביחס לתשלום החטר בזמן השירות ולדחיית הכנסות עתידיות עשויים להיות מוכלים עקרונית גם עליו, מה שהיה מגדיל במעט את היקף הסבסוד המחושב.

## 6. כיצד ניתן לצמצם את הסבסוד הבין-מגזרי בתחום הביטחון הצבאי?

### א. הגידול בהיקף הסבסוד הבין-מגזרי בביטחון

היקף הסבסוד של החברה החרדית בנטל הביטחון עד ראשית שנות ה-80 היה מצומצם יחסית. בעשורים הראשונים למדינה מרבית החרדים התגייסו לצבא ועבדו לפרנסתם ושיעורם בכלל האוכלוסייה היה נמוך. מיד לאחר המהפך הפוליטי בשנת 1977, שסייע בביסוס "חברת הלומדים" החרדית, שיעור החרדים שקיבלו פטור בשל "תורתו אומנותו" עוד עמד על 3% בלבד (מי-עמי, 2007) ושיעור התעסוקה של גברים בגילי 35-54 על למעלה מ-80% (רגב, 2013).

המצב כיום שונה באופן דרמטי. שיעור החרדים באוכלוסייה הוא כ-14%, והם מהווים כ-24% מן המלש"בים בני ה-18. למרות עלייה ניכרת בשיעור התעסוקה של נשים חרדיות תשלומי החובה של חרדים נותרו נמוכים והם עומדים כבר כעשור על פחות משליש מאלו של יהודים לא חרדים (גורדון, 2025; כהנר ומלאך, 2025). הסיבות לכך הן הירידה ברמת ההכנסה הממוצעת של חרדים ביחס ליהודים לא חרדים, שינויים במבנה מערכת המס (מדרגות המס) והרחבת נקודות הזיכוי לילדים (גורדון, 2025).

סקירה זו מראה שכ-80% מן הסבסוד הבין מגזרי בביטחון נובע מהשתתפות נמוכה של החרדים בנטל המס (הסבסוד הגלוי) וכ-20% משיעורי הגיוס ושירות המילואים הנמוכים שלהם (הסבסוד הסמוי). הגידול הדמוגרפי המהיר של החברה החרדית יביא לכך שהיקף הסבסוד יגדל במהירות בשנים הקרובות.

זאת ועוד, הקפיצה בצרכים הביטחוניים ארוכי הטווח של מדינת ישראל כתוצאה ממלחמת 7 באוקטובר, משתקפת בתחזית לעלייה בתקציב הביטחון של קרוב ל-90% בעשור הקרוב (מכ-62.5 מיליארד ש"ח בשנים 2010-2022 לכדי צפי של כ-117 מיליארד ש"ח בעשור הקרוב). גם הסבסוד העקיף צפוי לגדול בטווח הנראה לעין הן בשל ההארכה של שירות החובה לתקופה של 3 שנים לגברים והן בשל שילוש ימי המילואים כתוצאה משינוי חוק שירות המילואים (גורדון ורביצקי טור-פז, 2024). השילוב של הגידול הדמוגרפי המהיר של החברה החרדית עם הגידול הדרסטי בנטל הביטחון הופך את הצורך בהקטנת הסבסוד של החרדים בנטל זה לדחוק (מלאך ואח', 2025).

לאור זאת, נציג להלן **כלי מדיניות אפשריים** לצמצום הסבסוד הבין-מגזרי של החרדים בתחום הביטחון הצבאי בחלוקה לשלושה קהלי יעד:

(1) **חייבי גיוס ומשתמטים**: עלייה במספר המתגייסים החרדים לצד ביטול הטבות והטלת סנקציות על משתמטים מגיוס.

(2) **פטורים מגיוס**: ביטול הטבות והטלת תשלומים ומיסוי ייעודיים לאוכלוסייה שלא משרתת.

(3) **כלל האוכלוסייה**: שינוי במדיניות המיסוי בישראל וביטול תמיכות מגזריות.

לכל אחד מכלים אלו יתרונות וחסרונות הקשורים בהיתכנות פוליטית, בהוגנות, ובהשלכות כלכליות וההכרעה ביניהן חורגת מן המסגרת של מחקר זה. מטרת ההצגה היא פירוט הצעדים האפשריים והערכת ההשלכות הכלכליות שלהן בלי לתמוך או לשלול אחת מהן. לטעמנו נחוץ שחלופת המדיניות שתבחור תידרש לשלושת קהלי היעד, ותכלול שילוב של צעדים משלימים על בסיס כלי המדיניות השונים שנציג להלן.

בסעיפים הבאים נפרט את כלי המדיניות המתייחסים לכל קהל יעד במקביל לאומדנים המספקים סדרי גודל למידת ההשפעה של כל אחד מהם.

## **ב. מעגל ראשון: משתמטים. המטרה: הרחבת היקפי הגיוס ועיצוב מדיניות כלכלית תומכת גיוס**

כלי המדיניות במעגל הראשון מתמקדים בגברים חרדים שהינם חייבי גיוס ובמשתמטים.

הבסיס לעליית מספר המתגייסים החרדים ולמתן קנסות לחייבי גיוס טמון ב**חובת גיוס לכלל הגברים החרדים** (למעט קבוצה מצומצמת של מצטיינים בלימוד תורה). אמנם, עם פקיעת פרק הפטור בחוק שירות ביטחון ביוני 2023, הפכו החרדים כפופים לחוק שירות ביטחון החל על כלל המלש"בים. עם זאת, הממשלה מנסה כיום לקדם הצעת חוק חדשה אשר תסדיר בחוק מתן פטור משירות לחלקים רחבים בחברה החרדית. לעומת ניסיון זה, לדידנו חובת גיוס שנלווים לה קנסות כלכליים וביטול הטבות למשתמטים תביא לכך שחרדים רבים יעדיפו להתגייס על פני המחיר הגבוה של המשך לימודים בישיבה. המחיר שישלמו המשתמטים גם יצמצם את הסבסוד של חרדים בנטל השירות. זאת ועוד,

החוב הכספי יאלץ אברכים רבים לצאת לעבודה ולהגדיל את הכנסותיהם והעלייה בנטל המיסים עליהם תביא אף היא לצמצום הסבסוד.<sup>29</sup>

מנגד, האפשרות של קביעת יעדי גיוס עולים לגברים חרדים שנדונה כיום בכנסת לא צפויה להפחית את הסבסוד הבין־מגזרי של הביטחון. יעדי גיוס המוטלים על הקהילה אינם מייצרים את המכניזם שיגרום לפרט להתגייס וספק גדול אם אף ניתן להטיל קנסות על הפרט בשל אי עמידה ביעדי הגיוס שהוטלו על הקהילה. מתווה יעדי גיוס גם לא יאפשר להטיל עיצום כספי על כאלו שלא התייצבו לשירות, כיוון שבהיעדר חובת שירות לא ניתן לקנוס על הפרה שלה. הקנסות המוסדיים שניתן להטיל על פי הצעות החוק הנוכחיות מוגבלים ולא צפויים להשפיע באופן משמעותי על גידול במספר החרדים המשרתים ועל כניסה מוקדמת של חרדים לשוק העבודה (רביצקי ואח', 2026).

להטלת חובת גיוס על גברים חרדים והרחבת היקפי הגיוס מן המגזר החרדי כתוצאה מכך תהיה השפעה בעיקר על צמצום הסבסוד הסמוי של חרדים בשירות הצבאי ולהטלת קנסות כספיים וביטול הטבות תהיה השפעה על הסבסוד הגלוי של חרדים. נפרט:

(1) **הרחבת היקף הגיוס של גברים חרדים:** הטלת חובת גיוס לגברים חרדים שענישה כלכלית בצידה צפויה להביא לעלייה משמעותית בשיעור הגברים החרדים שפונים לשירות צבאי. אילו הגברים החרדים היו משרתים בהיקף של יהודים לא חרדים (88%) הסבסוד הבין־מגזרי בתחום הביטחון הצבאי היה מצטמצם ב־1.9 מיליארד ש"ח בשנה. אך גם בתרחיש שמרני יותר, גיוס מחצית משיעור המתגייסים באוכלוסיית הגברים היהודית הלא חרדית (44% ממחזור חרדי), יביא לצמצום הסבסוד השנתי בכ־820 מיליון ש"ח בשנה. להרחבת היקפי הגיוס מן המגזר החרדי עשויה להיות השפעה נוספת: סיכוי גבוה שמשתחררים חרדים יפנו בהמשך חייהם לתעסוקה או להכשרה מקצועית ובכך צפוי צעד זה לסייע ולהקדים את כניסתם לשוק העבודה לעומת החלופה של שהות ארוכת שנים בכולל (מלחי, 2017). כניסתם למעגל העבודה תקטין במידת מה את הסבסוד הבין־מגזרי הישיר.

29 נעיר כי ענישה כלכלית (קנסות) וביטול הטבות למשתמטים אינם מיתריים, כעיקרון, גם חלופה של ענישה פלילית ו/או הגבלות אזרחיות נוספות על משתמטים, אך במסמך זה אנו מתמקדים בתמריצים כלכליים ישירים.

(2) **הטלת עיצום כספי על משתמטים:** מתווה המכון הישראלי לדמוקרטיה לגיוס חרדים כולל צעד מדיניות אפשרי נוסף של הטלת עיצום כספי חד-פעמי על נקראים לשירות שלא יתייצבו (משתמטים) בגובה של עד 100 אלף ש"ח.<sup>30</sup> על פי ממצאינו, ערך הצל של הסובסידיה הסמויה לגברים עומד על כ-72 אלף ש"ח לשנת שירות, שהם **למעלה ממאתיים אלף ש"ח לתקופת שירות מלאה בת שלוש שנים**. אשר על כן, קיימת הצדקה כלכלית להשית קנס בסדר גודל המתקרב לכך על משתמטים. מטרת העיצום היא לעודד גיוס, אך השפעתו הנקיפה על הסבסוד – בהיעדר ענישה פלילית על משתמטים – אינה זניחה. בתרחיש השמרני שבו שיעור הגיוס הוא מחצית מהשיעור באוכלוסייה הלא חרדית, הטלת עיצום כספי מלא על יתרת המשתמטים – כ-6,000 גברים חרדים בשנה (44% ממחזור חרדי) – תצמצם את הסבסוד בנטל הביטחון ב-600 מיליון שקלים בשנה.

(3) **ביטול מימון ציבורי והטבות למשתמטים:** לפי התחשיב שהצגנו לעיל, כמחצית מהגברים היהודים הלא חרדים מפסידים, בממוצע, כ-380 אלף ש"ח לאורך חייהם כתוצאה מדחיית בת שלוש שנים בכניסה לשוק התעסוקה. לעומתם, גברים חרדים זכאים לשורת הטבות מדינתיות גם אם לא שירתו בצבא, חלקן אף נובעות באופן ישיר ממעמדם כבני ישיבה/אברכים – היינו מאי גיוסם לשירות. כך למשל, גברים חרדים זוכים לתקציב מדינתי בגין לימודיהם בישיבה העומד על סכום מצטבר של כ-160 אלף ש"ח עד הגיעם לגיל 35, הגיל החציוני לעזיבת הכולל ויציאה לעבודה (ראו לוחות נ'8 ו-נ'9 בנספח). לכך נוספות הטבות כלכליות ישירות ועקיפות אחרות אשר על פי תחשיב שערך משרד האוצר יכולות להגיע עד 1.5 מיליון ש"ח לאברך (אילן, 2025). מכאן שכלל שהקנס שמוטל על משתמטים נמוך מהרווח שבהשתמטות, לצער החרדי אין "כדאיות כלכלית" להתגייס. השתמטות, תעסוקה חלקית וקבלת תמיכות והטבות מדינתיות בהיקף של מאות אלפי שקלים נותרת אטרקטיבית יותר מאשר גיוס ותעסוקה שבצידם סנקציות חברתיות מצד החברה החרדית. ביטול הטבות לאברכים צפוי להגדיל את מספר המתגייסים החרדים ולצמצם את הסבסוד הבין-מגזרי של הביטחון.

מתווה המכון לדמוקרטיה מציע שורה של הטבות שישללו מן המשתמטים החרדים, שרובן קשורות באופן ישיר לבחירתם שלא להתגייס בגילי השירות (ראו: פלסנר ואח', 2026). אלו כוללות (א) שלילת תקציב מוסדות תורניים לתלמידי ישיבות ואברכים, (ב)

30 ראו **הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון 26)**, פלסנר ואח', 2026. הצעת חוק זו מתמקדת (בהוראת שעה) בענישה כלכלית ולא פלילית וכך גם אנו עושים במסמך זה שמתמקד בתמריצים כלכליים.

ביטול מעמד בן ישיבה ואברך בביטוח הלאומי המזכה בהנחות, וכן (ג) שלילת התמיכה מהקן לסיוע ללומדי תורה – כל אלו לכל החיים; בנוסף, עבור משתמטים בגיל שירות המילואים (18-39) מוצע (ד) לבטל את הסבסוד הציבורי של מעונות יום וצהרונים, (ה) את כלי הסיוע השונים בדיור (זכאות לדירה בהנחה, סיוע בשכר דירה ומשכנתאות מסובסדות, זכאות להנחות במיסוי דירה ראשונה), וכן (ו) לבטל את ההעדפה המתקנת בשירות המדינה; ולבסוף עבור משתמטים בגיל שירות החובה (18-29) מוצע בנוסף (ז) לבטל את הזכאות לסבסוד בתוכניות הכשרה מקצועית ולימודים אקדמיים, כמו גם (ח) למנוע את אפשרות קבלתם לעבודה בשירות המדינה. תחשיב שערכנו מעלה כי יישום סעיפים (א)-(ד) לעיל צפוי להפחית את היקף התקציב הציבורי והקלות המיסוי הניתנים כיום לתלמידי ישיבות ואברכים משתמטים בסכום של כ־715 מיליון ש"ח, ובתרחיש שבו שיעור הגיוס של חרדים יעמוד על מחצית מהשיעור באוכלוסייה הלא חרדית – במחצית מסכום זה – כ־357 מיליון ש"ח. בהסתמך על מחקרים שבחנו את סוגיית דירה בהנחה (עיקר סעיף ה) מדובר להערכתנו בסכומים המגיעים לכמה מאות מיליוני ש"ח (גורדון, 2026; משה, 2025).

## ג. מעגל שני: פטורים משירות. המטרה: מימון צרכי הביטחון באמצעות מדיניות מס ייעודית לפטורים משירות

כלי המדיניות במעגל השני מתמקדים באוכלוסיית הפטורים מגיוס.

דרך נוספת לצמצום הסבסוד הגלוי של חרדים בתקציב הביטחון הצבאי, העומד על כ־11.2 מיליארד ש"ח בשנה, היא באמצעות הגדלת חלקם של החרדים בהכנסות המדינה. משק בית חרדי ממוצע צריך לשלם תוספת מיסוי של כ־4.3 אלף ש"ח בחודש, שהם כ־51.8 אלף ש"ח בשנה, על מנת להשתתף באופן שווה במימון שירותי הביטחון הצבאי שהוא זוכה להם. בסעיף זה נציג חלופת מיסוי וחלופת ביטול פטורים מהנחה במיסוי הקשורות באופן ישיר לסוגיית הביטחון והשירות הצבאי:

(1) הטלת מס על מי שלא שירתו בצבא או בשירות אזרחי: חלופה ראשונה לשינוי מדיניות המיסוי היא ביטול הטבות כלכליות של אזרחים שלא שירתו בצבא או בשירות האזרחי מסיבות שאינן בריאותיות. בחלופה זו כלולות גם קבוצות דתיות שקיבלו פטור על רקע

הצהרת דת (נשים דתיות וחרדיות) כמו גם אוכלוסייה ערבית שלא נקראה לשירות אך יכולה להתנדב לשירות אזרחי.

העיקרון המנחה של חלופה זו הוא לחייב את מי שלא שירת בצבא לשאת בנטל החובות האזרחיות במידת האפשר, כמו גם לקשור בין שירות צבאי – המגלם הפסד כלכלי ניכר – לבין הטבות מיסוי בהמשך החיים. חלופה זו מכונה גם "המודל השוויצרי", כיוון שבשוויץ ישנה חובת שירות בצבא או במשמר האזרחי (לגברים) ומי שלא ממלא חובה זו נדרש לשלם מס חלופי (שני ולביא, 2024). גובה המס עומד על 3% מההכנסה השנתית ולכל הפחות 400 פרנק שוויצריים בשנה (כ-480 דולר או כ-1,700 ש"ח בשנה) לגברים בין הגילים 19-37.<sup>31</sup>

חלופה זו מאמצת את המודל השוויצרי ומחילה אותו על הפטורים הקולקטיביים מגיוס בשל עילה דתית או לאומית. גובה המס עשוי להיות בשיעור שיבטיח כי הערך המהוון של תשלומי המס לא יפחת מערך הצל של הסובסידיה שניתנת להם (וגם לא יעלה עליה). לשם המחשה, בישראל הטלת מס בשיעור של 3%-5% מההכנסה בגילאים 18-45 על כל מי שפטור משירות צבאי צפוי להכניס לקופת המדינה בין 500 ל-800 מיליון ש"ח בשנה מצד נשים חרדיות.<sup>32</sup> העלאת המיסוי על הכנסה מצמצמת אמנם את היצע העבודה, אולם בחברה החרדית דווקא היצע העבודה של הנשים הוא הקשיח, ולכן אנו סבורים כי הפגיעה בתעסוקה לא תהיה משמעותית בהינתן מכלול שיקולי המיסוי.

**(2) ביטול הטבות מס לפטורים מגיוס:** חלופת מדיניות שנייה בתחום המיסוי עשויה להיות ביטול הטבות מס לאזרחים הפטורים משירות צבאי על רקע שאינו בריאותי. הטבת המס המרכזית לה זוכים אזרחים ישראלים כיום היא נקודות הזיכוי ממס על עבודה. תושב ישראל זכאי כיום ל-2.25 נקודות זיכוי (Basic Tax-Free Allowance), כאשר כל נקודת זיכוי שוות ערך לפטור ממס בגובה של עד 2,904 ש"ח בשנה (242 ש"ח בחודש). כלומר, המדיניות הקיימת מעניקה פטור מקסימאלי ממס בגובה של 6,354 ש"ח בשנה (544 ש"ח בחודש). בחלופה זו הטבת המס לא תינתן לכל תושב באשר הוא, אלא לאזרחים

31 ראו אתר המידע של הקונפדרציה השוויצרית.

32 החישוב מבוסס על נתונים מנהליים לשנת 2022 אודות נשים חרדיות בגילי 18-45 ולוקח בחשבון את גודל הקוהורטות, שיעור התעסוקה והשכר הממוצע. החישוב מניח כי מס הפטור יהא תשלום חובה בדומה לתשלומי ביטוח לאומי ודמי בריאות, אשר מענקי פטור שונים ממסים (בגין תושבות, ילדים וכדומה) לא יקוזזו אותה.

אשר מילאו חובת שירות צבאי או לאומי, או שהוכרו כפטורים משירות שכזה על רקע בריאותי או נפשי. ביטול מלא של נקודות הזיכוי הללו עבור מי שפטורים משירות ביטחון שלא על הרקע הזה, צפויה להגדיל את ההכנסות ממסים של נשים חרדיות בהיקף של כ-170 מיליון ש"ח בהינתן מענקי הפטור ממס הנרחבים בגין ילדים הקיימים היום (גורדון, 2026). במידה ונקודות הזיכוי בגין ילדים ישובו לתוואי שהיה קיים עד שנת 2011 יגדלו תשלומי המסים של נשים חרדיות בסכום של כ-650 מיליון ש"ח בשנה.<sup>33</sup>

חשוב לציין שהחלופות שצוינו בסעיף זה ישפיעו על כלל האוכלוסיות שאינן משרתות, ולכן הבחירה באחת מהן חייבת לקחת אפוא בחשבון את השלכות הרוחב שלה מעבר לחברה החרדית.

## **ד. מעגל שלישי: כלל האוכלוסייה. המטרה: שינויים ייעודיים במערך המיסוי, בהטבות כלכליות מגזריות ובאכיפה הכלכלית להפחתת הסבסוד הבין-מגזרי**

כלי המדיניות במעגל השלישי נוגעים לכלל האוכלוסייה בישראל ובתוך כך להטבות מגזריות בלי קשר לשאלת השירות הצבאי.

מקורו העיקרי של מרכיב הסבסוד הגלוי הוא בכך שתשלומי המיסים של משקי בית חרדים נמוכים וההוצאה הציבורית עליהם (בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה והביטחון) גבוהה. על מנת להביא לצמצום משמעותי של הסבסוד בתחום הביטחון יש צורך בשינויים המתייחסים ישירות אל ההסדרים הכלכליים הנוגעים לכלל האוכלוסייה החרדית – ובעקיפין גם לאוכלוסייה הכללית בישראל. אין ספק כי לו היו הכנסותיהם של החרדים דומות לאלו של לא חרדים, תמונת הסבסוד הייתה אחרת. השאלה כיצד להביא לשינוי יסודי בדפוסי התעסוקה, ההשכלה והיזמות החרדיים חורגת מעניינה של סקירה

33 החישוב נערך על יסוד בסיס נתונים זהה לחישוב הקודם הנוגע למס פטור מגיוס. היקף המיסוי הפוטנציאלי בעקבות ביטול נקודות זיכוי בגין חושבות עומד על 1.1 מיליארד ש"ח. המדיניות הנוכחית מזכה במענקי פטור נרחבים לנשים בגין ילדים, ובמקרה של נשים חרדיות מענקי פטור אלו כמעט ומבטלים לגמרי את חבות המס הסטטוטורית – גם כאשר נק' הזיכוי בגין חושבות מחבטלות.

זו המתמקדת בביטחון, ואנו דנים בה במחקרים אחרים המצויים בתהליך כתיבה.<sup>34</sup> עם זאת, להלן נפרט בקצרה כמה צעדי מדיניות להפחתת הסבסוד הבין-מגזרי שישפיעו גם מטבע הדברים על צמצום הסבסוד בהוצאות הביטחון:

(1) **היטל ביטחון:** השתת היטל ביטחון על כלל האוכלוסייה (National Defense Tax) בדומה לדמי הבריאות ודמי הביטוח הלאומי המקושרים מבחינה עקרונית אל שירותי הבריאות והביטחון הסוציאלי.<sup>35</sup> על היטל הביטחון להיות גרסיבי ולהתקרב עד כמה שאפשר למס בסכום קבוע (lump-sum tax), הקשור להיקף תקציב הביטחון. עלייה בתקציב הביטחון תביא לעלייה בהיקף מס הביטחון ובאופן זה תכליתו של המס תישמר ברורה. לשם המחשה, מס חודשי שיוטל על כלל האזרחים בדומה לחובת תשלום דמי ביטוח לאומי ובריאות אולם בצורת מס בגובה של 120 ש"ח בחודש לנפש, יניב כ-14 מיליארד ש"ח שהם כ-12% מגובה תקציב הביטחון הצפוי (117.3 מיליארד ש"ח), יביא לתשלום של 2.0 מיליארד ש"ח מצד החברה החרדית, ויפחית את הסבסוד הבין-מגזרי בכ-1.3 מיליארד ש"ח.<sup>36</sup> מס זה, שיוטל על כל האוכלוסייה בשווה יפחית את הסבסוד הבין-מגזרי בגלל מבנהו הרגרסיבי. כך למשל, משפחה גדולה לא תשלם פחות ממשפחה

34 ההסבר לכך הוא כי תפיסת העולם החרדית מעודדת חיי משפחה, מטיפה להסתפקות במועט ולצריכה מוגבלת, ומוכנה לתח לגיטימציה לעבודה כפרנסה בלבד ולא כקריירה. במקביל, חסמי התעסוקה המרכזיים לדעתנו אינם חסמי התעסוקה הקלאסיים של קבוצות מיעוט – שפה, קשרים חברתיים, ניידות גאוגרפית (אלו מצומצמים בהשוואה לאוכלוסייה הערבית. לממצאים בנושא ראו למשל: בן-רבי, פורת והריס, 2020; כהן קובץ', 2022; סופר-פורמן, 2023), אלא חסמים הנובעים מפיקוח חברתי הדוק ומחיר "סטטייה" גבוה. כתוצאה מאידיאלוגיה ומפיקוח חברתי אלו, סיכוייה של מדיניות שוק עבודה אקטיבית (Active Labor Market Policy), שנועדה לקדם תעסוקה בעיקר דרך הפחתת חסמים קלאסיים לצד הגדלת תמריצים לתעסוקה הם מוגבלים מאד. חלף זאת, אנו מעריכים שדווקא להסרת תמיכות והטבות כלכליות לצד הרחבת חובת המס וטיפול בתמריצים להעלמת מס, תהיה על החברה החרדית השפעה ישירה ומהירה. הצורך של משק הבית החרדי לאזן את אובדן ההכנסות בעין ולעמוד בחובת תשלום מס גבוהה יותר, יאלץ גברים חרדים להגדיל את מקורות הכנסותיהם מעבודה בהיקף רחב.

35 מיסים על שירותים ציבוריים אינם מוגבלים רק לתחום הבריאות והרווחה. בשוודיה למשל מוטל מס שירות ציבורי (Public Service Fee) בשיעור של 1% מההכנסה החייבת במס אשר נועד לממן את שירותי התקשורת הממשלתיים. ראו **באתר רשות המיסים השוודית**.

36 אנו חושבים על היטל הביטחון כמס שולי אחיד שבו שיעור החרדים בחוספת המס של כ-14 מיליארד ש"ח פרפורציונאלית לחלקם באוכלוסייה – כ-14% – במקום המצב כיום שבו חלקם במס השולי נמוך מאד (לפי מחקרי הסבסוד חלקם בסך הכנסות המדינה, נתון שאפשר לחשוב עליו כמשקף נטל מס ממוצע, הוא 4.7% בלבד).

קטנה, כמו במיסוי על עבודה. כנגד העלאת מס זו תוכל הממשלה להפחית בתשלומי מס אחרים, כך שבסופו של חשבון נטל המס על הציבור המשרת ומשלם המסים לא יגדל, ויתחלק באופן הוגן יותר.

היטל ביטחון לא מקובל בקרב מדינות הדומות לישראל מבחינה כלכלית, אולם הוא אינו מהווה תקדים. מדינת ישראל הנהיגה בעקבות מלחמת יום כיפור ומלחמת לבנון הראשונה מלוות מלחמה על האזרחים – אגרת חוב שיש בגינה תמורה אולם רכישתה היא חובה בדומה למס. בדרום קוריאה הוטל בין השנים 1975–1990 היטל ביטחון בשיעור משתנה שבין 0.2% עד 30% בעקבות צמצום התמיכה הצבאית האמריקנית במדינה ונפילת המשטרים הפרו־אמריקאים בקמבודיה ובווייטנאם (Kwack and Lee, 1992). מס ביטחון יושם לאחרונה גם באסטוניה, על רקע עוינות גוברת מצד רוסיה שכנתה. חוק מס הביטחון (Defense Tax Act) קובע שבשנים 2025–2028 יוטל מס ביטחון בשיעור 2% על צריכה (כתוספת למע"מ), והחל משנת 2026 גם על הכנסה אישית ורווחי חברות (Grant Thornton, 2024).

(2) **ביטול הטבות כלכליות מגזריות ישירות ועקיפות:** החברה החרדית זוכה להטבות כלכליות ייחודיות ישירות ובהן תמיכה במוסדות תורניים, תלמידי ישיבה ואברכים (כ־1.5 מיליארד ש"ח בשנה, מהם כ־530 מיליון ש"ח בגין חייבי גיוס); הכרה בלימודי ישיבה וכולל בקריטריון מזכה לקבלת סבסוד למעונות יום (כ־380 מיליון ש"ח בשנה, מהם כ־100 מיליון ש"ח בגין חייבי גיוס);<sup>37</sup> תשלום מופחת של דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות לתלמידי ישיבות ואברכים (כ־180 מיליון ש"ח בשנה, מהם כ־80 מיליון ש"ח בגין חייבי גיוס);<sup>38</sup> ומלגות סיוע כלכלי לאברכים (כ־10 מיליון ש"ח בשנה). יחד מסתכמות הטבות אלה בקרוב ל־2.1 מיליארד ש"ח בשנה, ובניכוי החלק המיוחס לחייבי הגיוס שנדון בסעיף ב(3) לעיל – ב־1.35 מיליארד ש"ח. מובן כי ביטולן יוביל להשפעה ישירה ומלאה על היקף הסבסוד הבין־מגזרי.

37 כיום לימודים תורניים מזכים בעמידה בקריטריון של החוק, וזאת למרות שמטרתו של החוק ושל סבסוד מעונות היום היא קיום תעסוקה (להרחבה ראו: גורדון, 2024; מלאך ורביצקי טור-פז, 2024).

38 כיום תלמידי ישיבה משלמים 163 ש"ח במקום 250 ש"ח שהוא תעריף דמי הביטוח לאומי של מי שאינו עובד.

אלו מצטרפות אל הטבות עקיפות המיטיבות בעיקר עם חרדים ובהן: כלי סיוע שונים בתחום הדיור (תוכניות ממשלתיות המעניקות הנחה ברכישת דירה, מענקים לרכישת דירות בפריפריה, מימון ציבורי מסייע בתשלומי משכנתא, וסבסוד ציבורי של שכר דירה), קצבאות ילדים, הנחות בארנונה, תווי מזון, סבסוד ציבורי של תחבורה ציבורית ומענק עבודה שאינו מותנה במיצוי כושר השתכרות של בני־הזוג (גורדון, 2026).

(3) **שינויים נוספים במיסוי ואכיפת תשלומים:** חלק ניכר מהסבסוד בתחום הביטחון הצבאי נובע מחלקה הנמוך של החברה החרדית בתרומה להכנסות המדינה ממסים. לאור זאת, להלן אנו מצביעים על שלושה היבטים ומרכיבים מרכזיים – אך לא דווקא ממצים – במערכת המס, שראויים לטעמנו למחשבה קונקרטית ומקיפה בכל דיון בנושא:

**א. אכיפת תשלומי מס:** היקף העבודה הלא מדווחת במגזר החרדי גבוה באופן יחסי וזאת בעקבות שילוב בין גישה אנטי־ממסדית לבין התניה של הטבות רווחתיות שונות בהיעדר הכנסה או הכנסה נמוכה (לוונטל, מלאך וגורדון, 2022). צעדי מדיניות אפשריים לאכיפת חובת תשלום המסים יכולים לכלול: (1) חובת דיווח כללית על הכנסות (2) התניית הטבות כלכליות במיצוי כושר השתכרות שתביא בהכרח לדיווח על תעסוקה ו־ (3) יצירת סנכרון מלא בין מערכת הביטוח הלאומי לכלל המערכות השלטוניות לצורך שקיפות מלאה ביחס להכנסות.

**ב. צמצום נקודות הזיכוי בגין ילדים:** נקודות הזיכוי בגין ילדים עלו באופן ניכר משנת 2012 (ראו **תרשים נ'10 בנספח**) והן מביאות לכך שסף המס האפקטיבי עבור משפחות מרובות ילדים גבוה מאד.

**ג. הפחתת פרוגרסיביות של מדרגות מס:** מנתוני ה־OECD (OECD, 2025) וכן מדו"ח של בנק ישראל (2025) עולה כי מערכת המס בישראל בגין הכנסות מעבודה פרוגרסיבית בהשוואה ל־OECD. לאור זאת, אנו סבורים שחשוב לבדוק מה תהייה ההשלכות של הפחתה זהירה של הפרוגרסיביות. הפחתה שכזו, למשל באמצעות העלאת מדרגת המס הראשונה והשנייה, עשויה להגדיל משמעותית את ההשפעה של צמצום נקודות הזיכוי על ילדים.<sup>39</sup>

39 חשוב לציין כי העלאת מדרגות המס התחזונית לבדן ללא הפחתה של נקודות הזיכוי בגין ילדים, למשל בהתאם למתווה האוצר במסגרת הדיונים על הצעת התקציב לשנת 2025 (העלאת מדרגת מס הכנסה התחזונית מ־10% ל־14%) שלא יושמה בסופו של דבר (ארלוזורוב, 2024), היא מדיניות שתביא להגדלת הסבסוד הבין־מגזרי – בניגוד לאינטואיציה הראשונית. הסיבה לכך היא הפער הגדול שבין שיעור המס הסטטוטורי – לפי מדרגות המס, לבין זה האפקטיבי – בשקלול נקודות הזיכוי.

לוח 8 מציג את סיכום האומדן שערכנו להשלכות הכלכליות של החלופות השונות. התחום שבו יהיו לצעדי המדיניות את השלכות הכלכליות הגדולות ביותר הינו התחום הנוגע לכלל האוכלוסייה – היטל הביטחון וביטול ההטבות המגזריות (2.7 מיליארד ש"ח). התחום השני בחשיבותו הינו קנסות ומניעת הטבות למשתמטים ועצם הגיוס עצמו (1.9 מיליארד ש"ח). ההשפעה של מס הפטור מגיוס והפחתת נקודות זיכוי לפטורים מגיוס לצמצום הסבסוד הבין-מגזרי קטנה יותר אך גם היא משמעותית מאד (660–980 מיליון ש"ח).<sup>40</sup> שילוב הכלים המוצעים עשוי לצמצם את הסבסוד הבין-מגזרי בעלות הביטחון הצבאי בלמעלה מ-5.1 מיליארד ש"ח שהם כ-34% מסך הסבסוד.

40 אנו סבורים שדרושים שינויים משמעותיים במדיניות המיסוי על עבודה ובהסדרים הכלכליים והחוקיים הייחודיים לחרדים, ובמערך התמריצים והאסדרה בעניין דיווח על הכנסות. עם זאת, הסקירה הנוכחית מוגבלת ביכולתה לדון בנושא באופן הראוי. הנושא יידון כאמור במסגרת מחקרים אחרים הנמצאים כעת בעיצומם.

**לוח 8**  
**צעדי מדיניות אפשריים והשפעתם על צמצום הסבסוד הבין-מגזרי**

קהל היעד	חלופת המדיניות	השפעה על צמצום הסבסוד (במיליוני ש"ח)
משתמטים מגיוס*	הגדלת מספר המשרתים החרדים**	820
	עיצום כספי למשתמטים	600
	מניעת הטבות למשתמטים	357
	<b>סה"כ</b>	<b>1,777</b>
פטורים משירות צבאי	מס פטור משירות	810-490
	ביטול נקודות זיכוי <sup>א</sup>	170
	<b>סה"כ</b>	<b>980-660</b>
כלל האוכלוסייה	היטל ביטחון	1,300
	ביטול הטבות מגזריות ישירות <sup>אא</sup>	1,360
	שינויים נוספים במיסוי ובאכיפת תשלומי מס יפורט במחקר אחר	2,660
	<b>סה"כ</b>	<b>2,660</b>
	<b>סה"כ בכלל החלופות</b>	<b>5,417-5,097</b>

\* התחשיבים המוצגים מניחים תרחיש גיוס של מחצית מהמחזור החרדי (שיעור מתגייסים של 44%).

\*\* בהנחת גיוס מלא של חרדים (88%) הסבסוד יצטמצם ב־2.2 מיליארד ש"ח.

<sup>א</sup> התחשיב מתייחס אל מתכונת נקודות הזיכוי על ילדים כיום ורגיש לכך מאד. החזרת מתכונת נק' הזיכוי בגין ילדים לזו שהייתה עד 2011 הייתה מובילה להשלום מס חוספתי של כ־650 מיליון ש"ח - קרוב לחצי מיליארד ש"ח יותר מהמצב כיום.

<sup>אא</sup> התחשיב מנוכח מהחלק המיוחס לחייבי הגיוס, ואינו כולל ביטול הטבות כלכליות עקיפות כגון דיור, תחבורה ציבורית, ארנונה וכיוב'.<sup>א</sup>

## 7. סיכום: נטל הביטחון והסבסוד הבין־מגזרי של החברה החרדית

הביטחון הצבאי בישראל הוא "מוצר ציבורי" מובהק, שכלל אזרחי המדינה נהנים מפירותיו באופן שווה. עם זאת, נטל הייצור והמימון של ביטחון זה אינו מתחלק בשוויוניות. מלחמת "חרבות ברזל" העצימה את חוסר האיזון הקיים, שכן הגידול הדרמטי בצרכים התקציביים ובדרישה לכוח אדם צבאי, הדגיש את היעדרותה של החברה החרדית מהנשיאה בנטל. מצב חדש זה החריף את הסבסוד הבין־מגזרי שבו הציבור המשרת והעובד נושא בעלויות הביטחון של המגזר שאינו משתתף בו.

הדוח אומד את הסבסוד הכולל המוענק לחברה החרדית בתחום הביטחון בכ־14.9 מיליארד ש"ח בשנה. סכום זה מורכב משני רבדים עיקריים: האחד, סבסוד תקציבי (כ־11.2 מיליארד ש"ח) הנובע מהפער שבין חלקה של האוכלוסייה החרדית במדינה (14%) לבין תרומתה הנמוכה להכנסות המדינה ממסים (4.7%). מכיוון שתקציב הביטחון ממומן ממיסים אלו, נוצר מצב שבו יתר המגזרים מממנים את הגנתה של החברה החרדית. ברמת משק הבית, המשמעות היא סבסוד שנתי ממוצע של כ־51.8 אלף ש"ח לכל משפחה חרדית בתחום הביטחון הצבאי בלבד (חלוקה של היקף הסבסוד התקציבי בהיקף משקי הבית החרדים).

השני, סבסוד חוץ־תקציבי (כ־3.8 מיליארד ש"ח) הנובע מן הנטל הכלכלי המוטל על המשרתים עצמם, בני משפחותיהם והמעסיקים. נטל זה כוללת את הפסד ההשתכרות של חיילי החובה בתקופת השירות הסדיר, עלויות הנובעות מדחיית הכניסה לשוק העבודה, והוצאות עקיפות של מערך המילואים ובפרט מעסיקיהם שאינן מפוצות במלואן.

המשך ההסדר הנוכחי, בפרט על רקע התחזיות לגידול דמוגרפי מהיר של החברה החרדית המתקיימות לצד מערכת הסדרים חוקיים וכלכליים הפוטרת את הקבוצה החרדית מחובות אזרחיות ביטחוניות וכלכליות בסיסיות ותומכת בתמריצים המעודדים בדלנות, מהווה איום על החוסן הלאומי ועל היציבות הכלכלית. המסמך סוקר חלופות לכלי מדיניות בשלושה מעגלים משלימים שעשויים לצמצם את הפער ומעריך את משמעותן הכלכלית:

(1) חובת גיוס לגברים חרדים למעט מכסות פטור למצטיינים וסנקציות למשתמטים: צעד זה עשוי להערכתנו להביא לגיוס של לפחות מחצית ממחזור חרדים. גיוס נרחב

בהיקף זה, לצד קנסות ומניעת ההטבות שיושתו על משתמטים יביאו לצמצום הסבסוד בהיקף של כ-1.9 מיליארד ש"ח.

(2) הטלת חובת מימון חלק מהוצאות הביטחון על האוכלוסייה שלא משרתת באמצעות מיסוי: בתחום זה הצגנו החלת "מס פטור" וביטול נקודות זיכוי ממס הכנסה בגין תושבות שיצמצמו את הסבסוד בהיקף שבין 660 ל-980 מיליון ש"ח.

(3) הטלת מס ביטחון כללי יחד עם ביטול הטבות כלכליות מגזריות ישירות עשויה לצמצם את הסבסוד בהיקף של 2.6 מיליארד שקלים בשנה.

לסיכום, הסבסוד הבין-מגזרי בתחום הביטחון הצבאי שנותח בדוח זה אינו רק בגדר עיוות כלכלי וחוסר הוגנות בנשיאה בנטל, אלא איום ממשי לחוסן הלאומי וליציבות האזרחית-משטרית של ישראל. צמצום הפער באמצעות יישום כלי מדיניות בשלושת המעגלים שפירטנו לעיל הוא תנאי הכרחי לכינון מחודש של "חזקה אזרחי" ישראלי הוגן, ולהבטחת העמידה שלנו בנטל הביטחוני והכלכלי הגובר.

**לוח נ"ו**  
**אומדן להיקף החיילים בשירות החובה בישראל**  
**שנת 2025, באלפים**

סה"כ	ערבים		חרדים		יהודים לא חרדים		קבוצת הגיל
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים	
	19.0	20.2	12.9	13.6	41.0	43.5	19
	19.3	20.3	12.8	13.4	40.9	42.8	20
		14.0		8.9		28.3	21 (שני שלישים)
	0.0%	3.4%	0.0%	12.4%	75.4%	87.7%	שיעור הגיוס
<b>168.6</b>	0.0	2.0	0.0	4.5	61.7	100.4	סה"כ

**מקור:** קבוצת הגיל של גברים ונשים יהודים וערבים נלקחו מהשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2024 (מס' 75), לוח 2.3, כקבוצות בני 17-19 בשנת 2023. שיעור החרדים מתוך היהודים חושב על בסיס השנתון החרדי של המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2023, לוח א'3, לפי שיעור חרדים בני 15-19 בשנת 2023 (76.1%). שיעורי הגיוס של גברים ונשים לא חרדים נלקחו מדו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2024). שיעורי הגיוס המשוקללים לבוגרי ממלכתי וממלכתית-חושבו על בסיס התפלגות תלמידי חטיבה עליונה בחינוך עברי בחשפ"ג המופיעים בשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2024 (מס' 74), לוח 4.14 (77.6% תלמידי ממלכתי, 22.4% תלמידי ממלכתית-ח). שיעור המתגייסים בקרב חרדים מבוסס על נתוני הסקר החברתי (מלאך ווינר, 2024). שיעור המתגייסים מקרב ערבים חושב לאחור על בסיס נתוני הסקרים החברתיים של הלמ"ס לשנים 2018-2022 המופיעים אצל גורדון ורביצקי טורפז (2024), ה"ש 3. לפי נתונים אלה היקף הערבים מסך המגויסים בסדיר עמד על 1.16%.

**לוח נ"2**  
**הוצאות כוח אדם ישירות על חיילי חובה בישראל**  
**שנת 2025**

6,514	הוצאה תקציבית שנתי (מיליון ש"ח)
	מזה:
3,737	הוצאות בגין חיילי חובה (תקנה 15.10.01.07)
2,778	חוק חיילים משוחררים (סעיף 46)
168.6	היקף חיילים (אלפים)*
3,221	עלות חודשית ממוצעת ישירה על חייל חובה (ש"ח)**

מקור: נתוני התקציב נלקחו מאתר מפתח התקציב.

\* אומדן לפי לוח נ"1.

\*\* הוצאות אלה מבטאות את ההוצאות על מענקי הקיום החודשיים לחיילים ואת תשלומי מענק השחרור, מרכיבים שאפשר לראותם כהוצאות שכר. הן אינן כוללות הוצאות עקיפות כמו לבוש צבאי, מזון, נסיעות, רפואה וביטוח.

**לוח נ"ו**  
**שכר חיילים מתנדבים בצבאות זרים**  
**שנת 2025, עלות לחודש שירות (אלף ש"ח)**

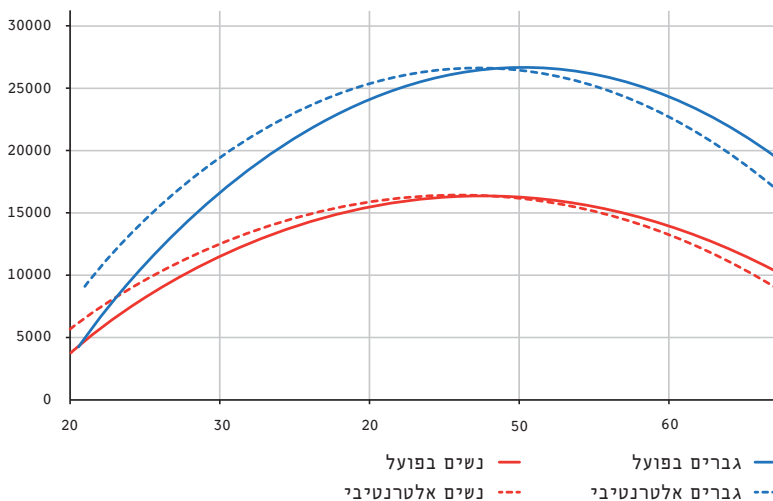
עלות שכר תקציבית**	תשלום חודשי במונחי PPP*	הטבות נוספות	תשלום חודשי בסיסי	דרגה לא פיקודית	
10.26	8.21	מענק שחרור בגובה 100 אירו לחודש	1500 אירו	דרגת כניסה (OR1)	צבא גרמניה
12.83	10.26		1900 אירו	דרגה מתקדמת (OR3)	
<b>11.54</b>	<b>9.23</b>			ממוצע	
14.61	11.69	מענק התמדה בגובה 558 ליש"ט לשנה	2100 ליש"ט	Private	צבא בריטניה
24.90	19.92	הראשונה ועד 2209 ליש"ט בשנה החמישית	3542 ליש"ט	Sergeant	
<b>19.76</b>	<b>15.81</b>			ממוצע	
13.91	11.13	תשלום הוצאות מחיה (466 דולר) והטבות מס	2663 דולר	דרגת כניסה (E2)	צבא ארה"ב
22.68	18.14	(315-366 דולר) (ללא תשלום על מגורים)	4293 דולר	דרגה מתקדמת (E7)	
<b>18.29</b>	<b>14.63</b>			ממוצע	
<b>16.53</b>	<b>13.23</b>				ממוצע כל הצבאות

מקור: הנחונים לקוחים מאתר הצבא הגרמני (Bundeswehr), מאתר צבא בריטניה (The British Army) ואתר משרד ההגנה האמריקאי.

\* שערי החליפין לפי שוויון כוח הקנייה מעודכנים לשנת 2022.

\*\* עלות השכר התקציבית מניחה עלויות מעסיק בגובה של 25% מעל השכר.

**תרשים נ'4**  
**אומדן תוואי הכנסות של יהודים לא חרדים, בפועל ובאלטרנטיבה ללא שירות חובה**  
**ש"ח, מונחי שנת 2025**



**מקור:** תוואי ההכנסות חושב על בסיס נתוני שכר של יהודים לא חרדים לשנת 2022 המצויים במאגר הנתונים המנהלי של המכון הישראלי לדמוקרטיה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני השכר הוצמדו באמצעות מדד המחירים לצרכן למחירי שנת 2025 (ממוצע 2022 אל ממוצע ינואר-אפריל 2025). נתוני השכר האמיתיים מיוצגים בתרשים באמצעות פולינום מסדר שני המחליק את תוואי השכר. תוואי השכר האלטרנטיבי לגברים הוזהו 3 שנים קדימה, ולנשים שנתיים קדימה. לשם דוגמא, השכר הממוצע האלטרנטיבי של גברים לא חרדים בגיל 21 שווה לשכרם בפועל בגיל 24.

## נספח נ'5 בדיקת רגישות של העלות הסמויה של שירות הביטחון

המידע עליו מבוססת הערכת העלויות שהוצגה לעיל אינו מלא וכולל פרמטרים והנחות עבודה שונים שנדרשו לצורך החישובים. מכיוון שכך ערכנו בדיקת רגישות של כמה מהפרמטרים וההנחות שעליהם נשענו, כמפורט לקמן:

א. היקף הצבא הסדיר כיום: הפרמטר הראשון שבחנו הוא היקף הצבא הסדיר לפי מחקר שהעריך בשיטה אחרת היקף מעט נמוך יותר של כ־145 אלף חיילים (שדה וקרלינסקי, 2025).

ב. הצמצום בכוח האדם במעבר לצבא מקצועי: הנחת עבודה שנייה היא היקף הצמצום בצבא הסדיר כתוצאה ממעבר למודל של צבא מקצועי. בעוד בתרחיש המרכזי הנחנו צמצום של 25%, בבדיקות הרגישות בדקנו צמצום נמוך יותר של 10% ומולו צמצום נרחב של 40%.

ג. שיעור חיילי החובה המפסידיים הכנסות עתידיות: כמו כן, בחנו את ההשפעה של ההנחה לגבי שיעור חיילי החובה המפסידיים הכנסות עתידיות כתוצאה משירותם הצבאי, ובמקום 50% נבחנו הנחות חלופיות לפיהן השיעור עומד על 33% בלבד ומנגד 67%.

ד. שיעור ההיוון של הכנסות עתידיות: פרמטר רביעי שנבחנו הוא שיעור ההיוון של הכנסות עתידיות (2% ו־5% במקום 3% בתרחיש המרכזי).

ה. התפתחות תקציב המילואים בשנים הקרובות: לבסוף, בחנו את ההשלכות של הנחתנו כי תקציב המילואים הצפוי בשנים הקרובות יגדל פי 2.25 ביחס לרמה הממוצעת בשנים 2018-2022, והנחנו לחלופין כי יגדל פי 1.5 בלבד ומצד שני שיוותר גבוה פי 3 מהרמה שהייתה.

תוצאות בדיקת הרגישות מוצגת בלוח נ'5 להלן, וממנה עולה טווח ולפיו עלות הביטחון הצבאי הסמויה נעה בין 25.5 ל־35.5 מיליארד ש"ח.

**לוח נ'5**  
**בדיקת רגישות של עלות הביטחון הצבאי הסמויה**  
**בירוק: סעיפים הנוחרים ללא שינוי, בכתום: סעיפים המשתנים כתוצאה משינוי**  
**ההנחות**

		(5)		(4)		(3)		(2)		(1)	
	היקף הסדיר	היקף מילואים חזוי ביחס לממוצע 2022-2018	שיעור היוון הכנסות עתידיות	שיעור היוון הכנסות עתידיות	חיילי החובה המפסידים עתידיות כתוצאה משירותם הצבאי	חיילי החובה המפסידים עתידיות כתוצאה משירותם הצבאי	צמצום כוח אדם במעבר לצבא מקצועי	צמצום כוח אדם במעבר לצבא מקצועי	אומדן שדה וקרלינסקי (2025)	תחשיב מרכזי	סעיף חישוב
		300%	150%	5%	2%	67%	33%	90%	60%		
18.4	18.4	18.4	18.4	18.4	18.4	18.4	23.6	13.5	15.0	18.4	(א) עלות חובה בזמן השירות
8.4	8.4	8.6	9.1	11.3	5.6	8.4	8.4	7.3	8.4	8.4	(ב) עלות חובה בטווח ארוך
3.7	1.9	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	(ג) נזקי מעסיקים מילואים
30.6	28.7	30.6	31.0	33.2	27.5	35.5	25.5	25.7	30.4	30.4	סה"כ

## לוח נ'6 חישוב נטל המס המצרפי הממוצע לפי קבוצות אוכלוסייה

ממוצע שני האומדנים	לפי נתוני קרלינסקי ואחרים (2024)		לפי נתוני שלדור (2024)		
שיעור תרומת הקבוצה להכנסות המדינה	תרומה חודשית ממוצעת של משק בית להכנסות המדינה <sup>א</sup>	שיעור תרומת הקבוצה להכנסות המדינה <sup>א</sup>	תרומה חודשית ממוצעת של משק בית להכנסות המדינה <sup>א</sup>	שיעור תרומת הקבוצה להכנסות המדינה <sup>א</sup>	התפלגות משקי בית ב-2022*
81.6%	81.7% 14,050	81.7%	81.6% 14,708	81.6%	יהודים לא חרדים 74.0%
4.7%	5.1% 8,799	5.1%	4.2% 7,579	4.2%	חרדים 7.4%
13.7%	13.2% 9,044	13.2%	14.2% 10,241	14.2%	ערבים 18.6%
	***12,733		***13,352		ממוצע

\* סקר הוצאות משקי בית לשנת 2022.

\*\* החישוב של שלדור מתייחס לשנת 2019 ושל קרלינסקי ואחרים לשנת 2018.

<sup>א</sup> ממוצע משוקלל של התרומה החודשית הממוצעת לפי התפלגות משקי הבית לשנת 2022. לדוגמה עבור יהודים לא חרדים - 14.7 לחלק ב-13.3 כפול שיעור משקי הבית באוכלוסייה - 74%.

**לוח נ"ג**  
**הטלת מרכיבי הסבסוד הסמוי בשירות החובה על צעירים חרדים בגיל שירות**  
**מיליארדי ש"ח**

	ערך כלכלי של הסבסוד הסמוי בשירות החובה (מיליארד ש"ח)*
2.1	תשלום חסר בשירות הסדיר
1.2	דחיית הכנסות לאחר השירות הסדיר
3.3	סה"כ
	<b>משתמטים ופטורות - צעירים חרדים בגיל שירות</b> <b>שאינם משרתים כיום (אלפים)</b>
36.0	גברים חרדים בגיל שירות (19-21)**
27.1	גברים חרדים בגיל שירות שאינם משרתים כיום***
25.7	נשים חרדיות בגיל שירות (19-20)
19.4	נשים חרדיות בגיל שירות שאינן משרתות כיום^
46.5	סה"כ צעירים חרדים בגיל שירות שאינם משרתים כיום
	<b>חלוקת ערך הסבסוד בין גברים ונשים (מיליארד ש"ח)</b>
58.3%	שיעור הגברים מסך הצעירים בגיל השירות שאינם משרתים
1.9	הסבסוד הנזקף על הגברים
1.4	הסבסוד הנזקף על הנשים
	<b>גובה הסבסוד השנתי הממוצע לכל משרת פוטנציאלי (אלפי ש"ח)</b>
71.6	<b>גובה הסבסוד^^</b>

\* הכוונה היא להיקף הסבסוד בלוח 7 ללא מרכיב הפיצוי להון למעסיקים של משרתי מילואים.

\*\* מחזור בני 19, בני 20 וכשני שלישים ממחזור בני 21.

^ אצל צעירים הנספרים כחרדים הפער הוא בין שיעורי הגיוס של יהודים לא חרדים (87.7%) לבין שיעורי הגיוס בפועל כיום (12.4%), ואצל נשים חרדיות שאינן משרתות הפער שווה לשיעור הגיוס של יהודיות לא חרדיות (75.4%).

^^ חלוקת סך הסבסוד בסך הצעירים בגיל שירות שאינם משרתים.

**לוח נ'8**  
**שיעור הגברים החרדים בישיבה ובכולל לפי קבוצות גיל**  
**שנת תשפ"ג (2023/2)**

שיעור מקבוצת הגיל (%)	סה"כ	שיעור מקבוצת הגיל (%)	תלמידי כולל	שיעור מקבוצת הגיל (%)	תלמידי ישיבה גבוהה	סך אוכלוסייה - גברים חרדים	קבוצת הגיל
117%	31,825	6%	1,756	110%	30,069	27,250	19-18
84%	51,654	41%	24,950	43%	26,704	61,555	24-20
68%	31,694	61%	28,365	7%	3,329	46,778	29-25
54%	21,720	52%	20,944	2%	776	39,999	34-30
53%	15,564	52%	15,261	1%	303	29,485	39-35
44%	10,709	43%	10,574	1%	135	24,554	44-40
25%	20,751	25%	20,577	0%	174	82,780	+45

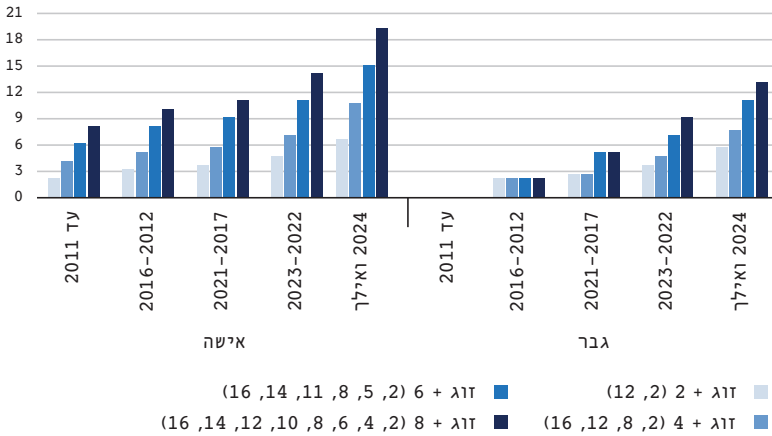
מקור: נחוני האוכלוסייה לקוחים מתחזית האוכלוסייה של הלמ"ס, חלופה בינונית, עבור שנת 2023. נחוני היקף התלמידים בישיבות גבוהות ובכוללים לקוחים מהשנתון הסטטיסטי לשנת 2024 מס' 74, לוח 4.31.

**לוח נ'9**  
**שווי הקצבאות בגין לימודים בישיבה ובכולל עבור גבר חרדי טיפוסי**  
**אלף ש"ח, אומדן לשנת 5202**

טווח גילאים	קצבה שנתי	סה"כ בחקופה
22-18	5.6	28.2
35-23	10.1	132.0
סה"כ גיל 35-18		160.2

**מקור:** על פי שנתון החברה החרדית (כהנר ומלאך, 2025) גיל הנישואים הממוצע של גבר חרדי הוא 23 (עמ' 10). לפיכך אנו מניחים בחישוב כי עד גיל 23 הצעיר החרדי הטיפוסי הוא רווק ולכן במעמד של תלמיד ישיבה, ומגיל זה ואילך הוא נשוי ובמעמד של אברך. הקצבה לתלמידי ישיבות ואברכים מחושבת כמכפלה של "שווי הנקודה" בשנת 2024 שעמדה על 470 ש"ח, במספר הנקודות להם זכאי תלמידי ישיבה (נקודה אחת) ואברך (1.8 נקודות).

**חרשים נ"10**  
**שינויים היסטוריים בזכאות לנקודות זיכוי בגין ילדים**  
**מספר נק' זיכוי לפי שנה, מין וגודל משפחה**



\* שווי נקודה זיכוי עמד בשנת 2024 על 2,904 ש"ח לשנה שהם 242 ש"ח בחודש.

## רשימת המקורות

- אגף הכלכלן הראשי. (2024, מרץ). תמחור האלטרנטיבות להגדלת כוח האדם בצה"ל.
- אילן, ש., אזולאי, י., וזרחיה, צ. (2025, 9 בנובמבר). **בכיר באכ"א: צה"ל מתכוון לזמן אנשי מילואים בהיקף של 70 יום בשנה גם בשנים הקרובות. כלכליסט.**
- אילן, ש. (2025, 23 בפברואר). **האוצר: עלות ההטבות לאברך מסתכמת לאורך ימי חייו בעד 1.5 מיליון שקל. ynet.**
- ארלוזורוב, מ. (2024, 30 ביוני). **שכר, הון ופנסיה: האוצר הציג לסמוטריץ' חבילת העלאות מסים חסרת תקדים. דה מרקר.**
- בן־רבי, ד., פורת, א., והאריס, ר. (2020, יוני). השתלבותם של בוגרי לימודי הנדסאות בשוק העבודה: סקר בוגרי מה"ט. המכון להכשרה טכנולוגית בזרוע העבודה ואגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה.
- בנק ישראל. (2018, מרץ). התפתחות שיעור התמורה לעבודה בישראל לאורך זמן. בתוך דו"ח בנק ישראל 2017, פרק ה'.
- בנק ישראל. (2025, מרץ). דו"ח בנק ישראל 2024: פרק ה' - שוק העבודה.
- גורדון, ג. (2024, אוקטובר). סבסוד מעונות יום במגזרים השונים - דיון בתרחישי סבסוד על רקע סוגיית גיוס החרדים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גורדון, ג., ורביצקי טור־פז, ש. (2024, 7 אפריל). היקף ועלות המילואים במקרה של השתלבות חרדים בשירות הסדיר והמילואים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גורדון, ג. (2025). "אשר על המס": השתלבות חרדים ותשלומי מסים - הנטל והפוטנציאל. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גורדון, ג. (2026). **החרדים, המילואימניקים והטבות הדיור**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גייבל, ג., ושראל, מ. (2020). עלויות כלכליות של שירות החובה בישראל. פורום קהלת לכלכלה.

דניאלי-לב, ע. (2023, 8 באוגוסט). [המסמך שהסעיר את הרשת והתגובה של מזרחי טפחות: האם קיים עיוות בשוק המשכנתאות לחברה החרדית? גלובס.](#)

הכנסת. (2024, 4 ביוני). ["מחיר המשך הגיוס הנוכחי 10<sup>8</sup>-8 מיליארד ש"ח".](#) חדשות הכנסת.

הכנסת, מרכז המחקר והמידע. (2025). [מיפוי תבחיני הטבות אישיות לאוכלוסייה החרדית.](#) הכנסת.

החשב הכללי. (2025, מרץ). דוחות על ביצוע התקציב 2024. משרד האוצר, אגף החשב הכללי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2018, מאי). תחזית אוכלוסיית ישראל 2015-2065 (פראן, ס., וקלינגר, א.).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2022, ינואר). הוצאות לביטחון בישראל 1950-2020 (פרסום מס' 1857).

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2024, 31 בדצמבר). אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2025.

וולפסון, ט. (2010). נטל הביטחון והמשק הישראלי: מבט שני על הנתונים הרשמיים, 2009. מכון פאלק.

ועדת בן-בסט. (2006, 31 בינואר). דו"ח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל.

חברת הייעוץ שלדור. (2024). המגזר החרדי בישראל - מיפוי מקיף של התרומה הכלכלית של קבוצות אוכלוסייה בישראל: המאזן הפיסקאלי נטו לשנת 2019.

חברת הייעוץ BDO. (2024, 11 במרץ). העלות לכלכלת ישראל מהארכת שירות המילואים. דו"ח שהוזמן על ידי ארגון ישראל חופשית.

חדד, ש. (2013). צבא חובה מול צבא מקצועי: השפעת שיטת הגיוס על העוצמה הצבאית של מדינת ישראל (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה). אוניברסיטת תל אביב.

חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

טייטלבוים, ש. (2021, 12 ביולי). **עכשיו זה רשמי: קיצור השירות של חיילים בחודשים ידחה עד ליולי 2024. כלכליסט.**

כהן קובץ', ג. (2022, אוגוסט). משתלבים, אבל לאט: מגמות בתעסוקת חרדים, ערבים וקבוצות אחרות בענפי ההייטק. מנהל תעסוקת אוכלוסיות ואגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה.

כהנר, ל., ומלאך, ג. (2025). שנתון החברה החרדית בישראל 2025. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לוונטל, ע., גורדון, ג., ומלאך, ג. (2022). האם הקומץ משביע את הארי?: ההתנהלות הכלכלית של משקי הבית החרדיים. ירושלים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ליפשיץ, י. (2015). גיוס חובה או גיוס באמצעות שוק – היבטים כלכליים. בתוך מ. אלרן וג. שפר (עורכים), השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (עמ' 21-26). המכון למחקרי ביטחון לאומי.

מבקר המדינה. (2014). רשות המסים בישראל – המאבק ב"הון השחור". דוח שנתי א65.

מי-עמי, נ. (2007). גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל וחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מלחי, א. (2017). **צבא התעסוקה לחרדים.** ירושלים. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מלאך, ג., וכהנר, ל. (2024). שנתון החברה החרדית בישראל 2024. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מלאך, ג., ורביצקי טור-פז, ש. (2024). הצעת חוק המעונות: פרס למשתמטים ופגיעה בכלכלה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מלאך, ג., יקיר, א., וקנת פורטל, ר. (2025). חרדים בישראל 2050: תחזית דמוגרפית ותרחישים כלכליים וביטחוניים. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מלחי, א. (2021). פריפריות במדים: מן השוליים לצבא ובחזרה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

משרד האוצר. (2023, 26 בדצמבר). [שר האוצר ושר הביטחון השיקו את תכנית "מגויסים למילואים" – מעטפת לאומית למשרתי ומשרתות המילואים ומשפחותיהם בהיקף שנתי של 9 מיליארד ש"ח.](#)

מרכז המחקר והמידע של הכנסת. (2024, 4 באפריל). חייבי גיוס בני 18 ושיעורי גיוס לפי קבוצות אוכלוסייה – עדכון.

נגל, י. (2024, 31 בדצמבר). הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח בראשות תא"ל (מיל') פרופ' יעקב נגל – דו"ח סופי, גרסה בלתי מסווגת.

סופר פורמן, ח. (2023, אפריל). הערכת תכנית הזנקים לשילוב חרדים בתעשיית ההייטק. מנהל תעסוקת אוכלוסיות ואגף אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד העבודה.

פינקלשטיין, א., ופורת-הירש, נ. (2024). משרתי מילואים במלחמת "חרבות ברזל" לפי הגדרה דתית. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלסנר, י., גשן, נ., טור-פז, ש., ומלאך, ג. (2026). [הצעת חוק שירות בטחון – מתווה הקואליציה – נייר מעודכן.](#) המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צבא ההגנה לישראל. (ללא תאריך). [גיוס מילואים.](#)

צבא ההגנה לישראל. (2023, 31 בינואר). [דמי הקיום החודשיים עלו ב־5.26%: עושים לכם סדר במספרים.](#)

צבא ההגנה לישראל. (2023). [יום ההוקרה למשרתי המילואים 2023: נתוני 2022 \[מצגת\].](#) הכנסת.

קנת'פורטל, ר. (טיוטה). שוק העבודה במלחמה: נטל המילואים על האוכלוסייה העובדת. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרומבי, א., זוסמן־אפרתי, ש., ורגב, א. (2022). עסקים במגזר החרדי - מאפיינים, אתגרים והזדמנויות. המכון החרדי למחקרי מדיניות.

קרלינסקי, א., שדה, ת., יוגב, ע., ושראל, מ. (2024). על המיסים ועל הנפלאות: התפלגות הכנסות והוצאות המדינה בקרב משקי הבית בישראל. הרבעון הישראלי לכלכלה. עמ' 111-185.

רגב, א. (2013). השכלה ותעסוקה בעולם החרדי. בתוך ד. בן־דוד (עורך), דוח מצב המדינה - חברה, כלכלה ומדיניות. מרכז טאוב.

רביצקי, ש., גשן, נ., וכהן, ע. (2026). [12 נקודות על מתווה הקואליציה](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רובינשטיין, א. (2016). מיעוטים לא ליברליים ואנטי־ליברליים. משפט ועסקים, יט, 695-726.

שדה, ת., וקרלינסקי, א. (2025, ינואר). על השירות. המכון למדיניות העם היהודי.

שני, י., ולביא, מ. (2024). [שירות צבאי ושירות חלופי בראי עקרון השוויון](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שטראוס, ע. (2024, 18 בדצמבר). [הפתרון לפצועי צה"ל: תוכנית שיקום ממשלתית עם תקציב ייעודי](#). כלכליסט.

Angrist, J. D. (1990). Lifetime earnings and the Vietnam era draft lottery: Evidence from Social Security administrative records. *The American Economic Review*, 313-336, (3)80.

Asali, M. (2015). Compulsory military service and future earnings: Evidence from a quasi-experiment (IZA Discussion Paper No. 8892). IZA.

Grant Thornton. (2024, December 17). [Amended version of the Defense Tax Act](#).

Harvey, R., & Gayer, T. (2014). *Public finance* (10th ed.). McGraw-Hill Higher Education.

Kwack, T., & Lee, K. S. (1992). *Tax reform in Korea*. In *The political economy of tax reform* (pp. 117–136). University of Chicago Press.

OECD. (2025). *Taxing wages 2025: Decomposition of personal income taxes and the role of tax reliefs*. OECD Publishing.

White, M. D. (1989). Conscription and the size of armed forces. *Social Science Quarterly*, 70(3).

World Bank. (n.d.). [Military expenditure \(% of GDP\) – OECD members](#).

Zeira, J. (2021). *The Israeli economy: A story of success and costs*. Princeton University Press.

## אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהלה.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל

2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

**גלעד כהן קובץ'** הוא חוקר בתוכנית "החברה החרדית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה; דוקטורנט במחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. כלכלן וסוציולוג בהכשרתו, ובעברו חוקר בחטיבת המחקר של בנק ישראל ומנהל המחקר הכלכלי של קבוצת פארטו. מחקריו בוחנים את הזיקות שבין מבנים חברתיים, מערכות תרבותיות, יחסי כוח, מדיניות ציבורית ותהליכים כלכליים, ואת האופן שבו זיקות אלו מעצבות את יחסי החברה הדתית והחרדית עם המדינה והדמוקרטיה בישראל.

**ד"ר גלעד מלאך** הוא עמית מחקר בתוכנית "החברה החרדית בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה לתכנון מדיניות ציבורית לאוכלוסייה החרדית, בתעסוקה, בשירות הצבאי, בהשכלה הגבוהה ובחינוך.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

