

מבט על, גיליון 880, 22 בדצמבר 2016

תקציב הביטחון לשנים 2017-2018

שמואל אבן וערן ישיב

ב-21 בדצמבר 2016 אושר בכנסת תקציב המדינה לשנים 2017-2018. השנה, תקציב הביטחון גובש בעבודה משותפת בין משרד האוצר למשרד הביטחון, על בסיס הסכם כחלון-יעלון וגגורותיו; וזאת בלא התנצחות, שאפיינה את הדיונים בין המשרדים בשנים קודמות.

עיקרי ההסכמות העקרוניות בין האוצר למשרד הביטחון

ממצב של התנצחות וחוסר שביעות רצון בקרב משרד האוצר ומשרד הביטחון, ששיאו היה סביב פרסום דו"ח ועדת לוקר, חלה תפנית לטובה ביחסי העבודה בין הצדדים. התוצר החשוב ביותר של העבודה המשותפת הוא הסכם כחלון-יעלון בעניין תקציבי הביטחון לשנים 2015-2020. בהמשך להסכם זה הושגו בשנת 2016 הבנות נוספות בין המשרדים בנוגע לסוגיות ספציפיות ולנושאים במחלוקת. עקרונות ההסכם וההבנות אומצו על ידי הממשלה.

על פי ההסכם, לצה"ל יינתן תקצוב מלא לתכנית הרב-שנתית "גדעון". התוכנית מגדירה סדרי עדיפויות ברורים וכוללת צעדי התייעלות משמעותיים וכלי בקרה וביזור לזרועות. ההסכם קובע מסגרת תקציבית ברורה לתוכנית – כך שאם מוסיפים לתקציב במקום מסוים יהיה צריך לצמצם במקום אחר. בתחום ההתייעלות צפויים בין היתר צמצום מערך המילואים בכמאה אלף אנשי מילואים, איחוד מפקדות ואזרח תפקידים. בנוסף הושגו הסכמות לגבי מודל השירות והפנסיות, תקציבי אגף שיקום נכים, אגף המשפחות וההנצחה ועוד סוגיות שעמדו בלב המחלוקת בין המשרדים במשך שנים רבות. כמו כן, הוגדרו סעיפים שונים שלא יכללו בתקציב הביטחון. לא פחות חשוב הוא המנגנון שנקבע לפתרון בעיות ולעריכת שינויים בהסכם, כולל תמריץ שלילי לבקשת שינויים לא מוסכמים. כל זאת על מנת להביא ליציבות בתהליך גיבוש תקציב הביטחון.

בהסכם בולט מודל הקבע החדש, המבוסס בעיקרו על עבודת ועדת טישלר. הרכיב המשמעותי ביותר במודל הוא מסלול הקידום של קצינים והוספת תחנת יציאה מהצבא. לתחנת היציאה הקיימת לאחר 7 שנות קבע ראשונות, נוספה תחנת יציאה לאחר 14 שנים בקבע (כלומר לאחר גיל 35). בתחנה זו, אם קצין לא יקודם (לרס"ן בכיר/מקצועי או סא"ל) הוא ישוחרר עם מענק של עד חצי מיליון ש"ח. הקצינים המקודמים יפרשו לפנסיה בגיל 43 במוצע. כיום עומד הגיל הממוצע לפרישה על 48 שנים, כך שמדובר במהפך במדיניות האוצר שדגלה בעבר בדחיית גיל הפרישה לפנסיה. התהליך אמור לצמצם מאוד את מספר הקצינים המגיעים לזכאות לפנסיה גישור תקציבית, וכך להוריד את עלות הפנסיה הזו. לעומת זאת, יעד גיל הפרישה של הנגדים בצה"ל הוארך ל-53 שנים, כדי למצות את כישוריהם המקצועיים, והוסכם על אזרח תפקידים נוספים בצבא.

מודל הקבע אמור לאלץ את צה"ל להיות סלקטיבי יותר בבחירת אנשיו במהלך מסלול השירות. עם זאת, הוא צפוי להביא לשינוי פני הצבא לאורך זמן, כגון: ירידה במידת הניסיון של הקצונה, בשל קיצור קדנציות ו/או ביצוע פחות תפקידים במסלול השירות. תנאי המודל והשינויים שחלים בתנאי השירות, מדי שנים, עלולים להפחית מאטרקטיביות הגיוס לשירות קבע ארוך, כך שצה"ל עשוי להידרש לפתרונות נוספים, כדי להתחרות בשוק העבודה.

הסדרת מנגנוני השקיפות והבקרה הוא נושא חשוב בהסכם. כבר מאז שנת 2005 חשב משרד הביטחון ממונה על ידי החשבת הכללית במשרד האוצר. לפי חוברת הצעת תקציב הביטחון

החדש, לחשבת ולעובדיה גישה זהה לזו של אגף התקציבים במשרד הביטחון למערכות המידע התקציביות. בתוך כך, "הועמד מסוף תקציב לרשות משרד האוצר המאפשר צפייה ישירה בזמן אמת בתקציב משרד הביטחון". באפריל 2016 נחתם נוהל שקיפות בין-משרדי המסדיר את המידע ואופן העמדתו לעיון משרד האוצר. על תמונה זו מעיב – במידה לא מבוטלת – דו"ח מבקר המדינה שפורסם באוקטובר 2016 (בנושא הסדרי הפנסיה במדינה), לפיו: "אגף כוח אדם בצה"ל הערים קשיים על משרד האוצר בקבלת מסמך מדיניות הרמטכ"ל בנושא הגמלאות בניגוד לנוהל שנקבע ליישום החלטת הממשלה 4088 לשיפור השקיפות בצה"ל והבקרה עליו". לפי דו"ח המבקר, בשנים 2013-2015 עמד שיעור ההגדלה לפנסיה שהוענקה לפורשי צה"ל במסגרת "תוספת רמטכ"ל" על 8.5 אחוזים בממוצע, בעוד שלחשבת הכללית באוצר היה ידוע על ממוצע של 6 אחוזים בלבד.

תקציב הביטחון לשנים 2017-2018

לפי חוברת הצעת התקציב לשנים 2017-2018 (אוקטובר 2016), תקציב הביטחון לשנת 2017 יעמוד על 52.2 מיליארד ש"ח נטו ו-70.7 מיליארד ש"ח ברוטו. ההפרש, בסך כ-18.5 מיליארד ש"ח, נרשם כ"הוצאה מותנית הכנסה", שכמעט כולה סיוע אמריקאי הכולל: מימון רכש בארצות הברית, סיוע המומר לשקלים, מימון פרויקטים משותפים ועודפי סיוע שלא נוצלו בעבר.

לשם השוואה, תקציב הביטחון לשנת 2016 (על שינויו) נאמד ב-61.8 מיליארד דולר נטו ו-69.7 מיליארד ש"ח ברוטו. במונחי ברוטו תקציבי 2016 ו-2017 אמנם קרובים בגודלם, אולם תקציב הביטחון נטו לשנת 2017 נמוך משמעותית מהתקציב נטו לשנת 2016. הסיבה לכך היא טכנית, החל משנת 2017 ואילך (בהתאם להסכם כחלון-יעלון) ירשם הסיוע האמריקאי על כל סוגיו בקטגוריה של "הוצאה מותנית בהכנסה", מחוץ לתקציב נטו וכחלק מהתקציב ברוטו, בעוד שבעבר חלק מהסיוע האמריקאי נכלל בקטגוריה זו וחלק האחר בתקציב נטו. לשינוי זה כשלעצמו אמנם אין השפעה על משאבים שתקבל המערכת הביטחון, אולם הוא מאפשר להבחין בנקל איזה חלק מתקציב הביטחון ממומן ממקורות המדינה (הכפופים למדיניות הפיסקלית) ואיזה חלק מסיוע אמריקאי, שהוא מקור ייחודי לתקציב הביטחון. לכך עשויה להיות תרומה מסוימת בתחום ניהול ונראות תקציב הביטחון. עם זאת, בהצעת התקציב נרשם, שהתקציב נטו כולל גם מע"מ בגין רכש בסיוע האמריקאי. הגם שמדובר בפעולה חשבונאית גרידא של האוצר, שעניינה הקצאת כספי מדינה לצורכי מס וגבייתם בחזרה עם ביצוע הרכש, מוטב להציג את תקציב הביטחון נטו ללא סכום חריג זה.

לפי הצעת התקציב לשנת 2017, הוצאות משרד הביטחון בקטגוריה של נושאים לא-מסווגים עומדת על 15.4 מיליארד ש"ח. הסעיפים העיקרים בקטגוריה הם: גמלאות - כ-7.85 מיליארד ש"ח, אגף שיקום נכים - כ-3.42 מיליארד ש"ח, אגף משפחות והנצחה - 1.65 מיליארד ש"ח. הפחתת ההוצאה בקטגוריה זו מסך התקציב מלמדת על סדר הגודל של תקציב המוקצה לצה"ל וליחידות במשרד הביטחון, שתקציבם מסווג.

כבעבר, תקציב הביטחון אינו כולל עלויות לחימה בעת אירועים ביטחוניים חריגים שאינם צפויים מראש. למשל, בגין מלחמת לבנון השנייה שופתה מערכת הביטחון ב-8.2 מיליארד ש"ח, בגין מבצע "עופרת יצוקה" – ב-2.45 מיליארד ש"ח ובגין מבצע "צוק איתן" – ב-7 מיליארד ש"ח. תקציב הביטחון לשנת 2018 יעמוד על 54.0 מיליארד ש"ח נטו ו-70.5 מיליארד ש"ח ברוטו. מאפייניו ומבנהו דומים לתקציב 2017.

לפי תחזית האוצר, היחס בין הוצאה לביטחון לסך ההוצאה הממשלתית (בניכוי תשלומי קרן וריבית), שירד מ-23.2 אחוזים בשנת 2010 ל-20.4 אחוזים בשנת 2015, צפוי להמשיך ולרדת: ל-19.8 אחוזים בשנת 2016, 19.3 אחוזים בשנת 2017 ו-18.9 אחוזים בשנת 2018.

הסכם הסיוע האמריקאי לשנים 2019–2028, שנחתם בספטמבר 2016, אמנם לא יחול על תקציבי 2017–2018, אולם זהו אתגר שיש להיערך אליו בתקופה זו. הגם שתקציב הסיוע הביטחוני השנתי יגדל, הרכבו ישתנה מהותית, משום שיפסק בהדרגה ההסדר המיוחד, שאפשר לישראל להמיר חלק מהסיוע לשקלים לצרכי רכש מהתעשיות המקומיות ולרכישת דלק סילוני בכספי סיוע. כלומר, ישראל תאלץ לממן בשקלים רכישות שעד כה מומנו באמצעות הסיוע. הדבר עשוי לשנות את תוואי תקציב הביטחון ולחייב הבנות חדשות בין משרד האוצר ומשרד הביטחון.

סיכום וההמלצות

יש לברך על השיפור המשמעותי שחל בתהליך גיבוש התקציב. ברמה עקרונית יש חשיבות להמשך הבחינה של גודל תקציב הביטחון בתקציב המדינה, כפונקציה של צרכים ביטחוניים ואזרחיים משתנים, בראייה ארוכת טווח. בעניין ההסכם, חשוב לבדוק את יישומו מדי תקופה. לתשומת לב מיוחדת ראויות הסוגיות הבאות:

1. מתווה הפנסיה החדש – האם הוא מיושם כמוסכם? האם וכיצד הוא משפיע על איכות כוח האדם בצה"ל?
2. העמידה בביצוע תכנית "גדעון" על מרכיביה במסגרת התקציבית המסוכמת. מימוש העיקרון שאם מוסיפים לתקציב במקום מסוים – מפחיתים במקום אחר, וכיצד זה ישתנה עם הופעת איומים חדשים?
3. הפניית משאבים למחסני החירום ולאיומן מערך המילואים, כלקח מפערים במוכנות צה"ל באירועי העבר.
4. יישום נהלי השקיפות שהוסכמו ופיקוח על אפקטיביות שלהם.

המשתנה הגדול מאז השגת ההסכם בין המשרדים הוא השינוי בתנאי הסיוע האמריקאי. מאחר ותהליכי תכנון רב-משרדיים בישראל אורכים זמן רב, והכנת תקציב 2019 ממילא צפויה על פי התכנון להתחיל כבר ברבעון הראשון של 2018, מוצע להקדים ולפתוח בדיונים בין משרד הביטחון למשרד האוצר כבר בראשית 2017, על מנת לסכם את השפעת הסכם הסיוע על תוואי התקציב לפחות לשנים 2019–2020.