

תקציב משרד הביטחון לשנת 2019: סוגיות מרכזיות

שמואל אבן

ב-15 מרץ 2018 אושר בכנסת תקציב המדינה לשנת 2019 ובתוכו תקציב משרד הביטחון - בסך 72.9 מיליארד ש"ח ברוטו ו-55.3 מיליארד ש"ח נטו (11.5 אחוזים מתקציב המדינה). תקציב משרד הביטחון מיועד לשנה הרביעית בתוכנית החומש של צה"ל (תר"ש גדעון: 2016-2020), שבמהלכה יהיה עליו להתחיל בגיבוש תוכנית חומש חדשה. התקציב כולל גם את תקציב השנה הראשונה של חבילת הסיוע האמריקאי הרב-שנתית (2019-2028), שהיא גמישה פחות מקודמתה. כבעבר, אין בתקציב זה מימון מספק לאירוע ביטחוני רב-היקף. התקציב גובש ללא התנצחות בין משרד הביטחון לאוצר, על אף שעדיין יש חילוקי דעות בין הצדדים.

תהליך אישור התקציב. תקציב המדינה לשנת 2019 ובתוכו תקציב משרד הביטחון הוא חד-שנתי, להבדיל מסדרת תקציבים דו-שנתיים, שהיו בעשור האחרון ועד כה. ב-12 בינואר 2018 אושר תקציב המדינה בממשלה וב-15 במרץ הוא אושר סופית בכנסת (בקריאה שניה ושלישית). יש לציין כי במחצית הראשונה של מרץ עבר תקציב הביטחון אישור פרטני בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הכספים של הכנסת ("הוועדה המשותפת"), שתפקידה לאשר את תקציב הביטחון מטעם הכנסת, טרם השלמת אישור תקציב המדינה במליאה. מלבד חברי הוועדה, בישיבת הסיכום של דיוני הוועדה המשותפת השתתפו גם שר הביטחון, הרמטכ"ל, מנכ"ל משרד הביטחון ומנכ"ל משרד האוצר. מדובר בתהליך אישור מוקדם בהרבה ביחס לתקציבים קודמים, כנראה מתוך רצון לקיים יציבות תקציבית ולהימנע מלחצים פוליטיים סמוך לסוף שנת התקציב. נוכח פער זמנים גדול בין מועד הכנת תקציב הביטחון (שנת 2017) למימושו בשנת 2019, יתכן שיהיה צורך לבצע עדכונים בתקציב בהתאם לנסיבות.

נתוני תקציב משרד הביטחון. לפי הצעת התקציב שאושרה, תקציב משרד הביטחון ברוטו לשנת 2019 מסתכם ב-72.9 מיליארד ש"ח, מהם: 55.3 מיליארד ש"ח תקציב נטו (הוצאות המתבססות על מקורות המשק) ו-17.6 מיליארד ש"ח "הוצאה מותנית בהכנסה" (הוצאות הממומנות בעיקר באמצעות סיוע אמריקאי, ובחלקן על ידי מקורות משרד הביטחון, למשל, מכירות ציוד ישן וקרקעות). מדובר בגידול ביחס לשנים קודמות: בשנת 2018 עמד תקציב משרד הביטחון ברוטו על 70.5 מיליארד ש"ח (54.0 מיליארד ש"ח תקציב נטו) ובשנת 2017 על 70.7 מיליארד ש"ח (52.2 מיליארד ש"ח תקציב נטו). נתוני תקציבי ביטחון האלה, בשנים 2017 - 2019, הם לאחר קיצוץ בתקציבי הביטחון, במסגרת קיצוץ רוחבי בתקציבי משרדי הממשלה. הסכום שעליו רשאי משרד הביטחון להתחייב בשנת הכספים 2019, לצורך הוצאות רב-שנתיות, עומד על 36.7 מיליארד ש"ח, לעומת 34.4 מיליארד ש"ח בשנת 2018 ו-35.9 מיליארד ש"ח בשנת 2017.

תקציב משרד הביטחון נטו לשנת 2019 מהווה 11.5 אחוזים מתקציב המדינה נטו (479.6 מיליארד ש"ח נטו), ו-15.4 אחוזים מהתקציב המדינה נטו בניכוי תשלום חובות וריבית. תקציב משרד

הביטחון ברוטו מהווה 14 אחוזים מתקציב המדינה ברוטו. חלקו של משרד הביטחון בתקציב המדינה נשמר כמעט קבוע (בשנת 2018 עמד חלקו של תקציב משרד הביטחון נטו על 11.7 אחוזים מתקציב המדינה נטו ובשנת 2017 על 11.6 אחוזים). היחס בין תקציב משרד הביטחון לתוצר המשוער לשנת 2019 הוא כ-4.1 אחוזים לתקציב נטו וכ-5.4 אחוזים לתקציב ברוטו, קרוב לנתוני תקציבי משרד הביטחון בשנים 2017-2018. יש לציין שעל פני עשור מדובר בירידה ניכרת (בשנת 2008 היחס בין תקציב משרד הביטחון ברוטו לתוצר עמד על 6.6 אחוזים).

תקציב משרד הביטחון נטו הוא השני בגודלו מבין משרדי הממשלה, לאחר תקציב משרד החינוך נטו בסך כ-61 מיליארד ש"ח (תקציב שוטף ופיתוח), שאינו כולל את תמיכת הממשלה במוסדות להשכלה הגבוהה בסך כ-11.5 מיליארד ש"ח.

בחלקו הבלתי-מסווג של תקציב משרד הביטחון לשנת 2019 מפורטות הוצאות שונות, בסך 15.3 מיליארד ש"ח, כדלהלן: כ-7.9 מיליארד ש"ח לגמלאות אנשי צבא הקבע, כ-3.6 מיליארד ש"ח לאגף שיקום נכים, כ-1.5 מיליארד ש"ח לאגף משפחות והנצחה וכ-2.3 מיליארד לצרכים אחרים. יש לציין כי בהתאם לסיכום התקציבי בין האוצר למשרד הביטחון מנובמבר 2015, תקציבי אגפי השיקום והמשפחות אמורים היו להיות מופרדים ממסגרת תקציב הביטחון, מה שטרם קרה בתקציב זה.

הסיוע אמריקאי. שנת 2019 תהא הראשונה במסגרת חבילת הסיוע לשנים 2019-2028, שנחתמה עם ממשל הנשיא אובמה, בסך 38 מיליארד דולר לעשור. הסיוע האמריקאי לשנת 2019, המגולם בנתוני תקציב משרד הביטחון, יעמוד על 3.3 מיליארד דולר, מהם 2.48 מיליארד דולר לרכש בארצות הברית ו-815 מיליון להמרה לשקלים לרכש בתעשיות בישראל. בנוסף תשתתף ארצות הברית במימון פרויקטים משותפים להגנה מפני טילים, בסדר גודל של כ-500 מיליון דולר (עניין זה הוסדר אף הוא במסגרת הסיוע הרב-שנתי) ובנושאים אחרים בסך 130 מיליון דולר. סך הכול כ-14.7 מיליארד ש"ח (לפי שער חליפין תקציבי של 3.63 ש"ח לדולר), שהם 19.6 אחוזים מתקציב הביטחון ברוטו. מאידך גיסא, בתנאי הסיוע החדשים, ישראל לא תוכל לרכוש תזקיקים (דלק סילוני) באמצעות הסיוע האמריקאי, דבר שיחייב הוצאה גדולה בשקלים, והחלק מהסיוע שאותו תוכל ישראל להמיר לשקלים לרכש בתעשיות המקומיות, ילך ויקטן בהדרגה - במיוחד במחצית השנייה של התקופה - עד לאפס בשנת 2028. בשנת 2019 הוא עדיין לא ישתנה ויעמוד על 815 מיליון דולר. הדבר יחייב התארגנות ארוכת טווח בתחום התעשיות המקומיות.

תקציבי מלחמה. כבעבר, אירועים ביטחוניים משמעותיים, כגון מלחמות או מבצעים מתמשכים, אינם מתוקצבים בבסיס תקציב משרד הביטחון. למשל, בגין מבצע "צוק איתן" בשנת 2014 קיבל משרד הביטחון תוספת חד פעמית בסך 7 מיליארד ש"ח. מכאן שאם יפרוץ אירוע בטחוני משמעותי, יהיה צורך להגדיל את תקציב הביטחון. בעניין זה תוזכר הערכת המודיעין של צה"ל, המתריעה בפני עלייה בסיכוני הידרדרות ביטחונית.

המחלוקת בעניין תקציב משרד הביטחון. תקציב הביטחון גובש גם השנה ללא התנצחות בין משרד האוצר למשרד הביטחון, אף שחילוקי דעות עדיין קיימים. בחוברת הצעת התקציב ניתן למצוא ביטוי למחויבות המשותפת, לפיה "משרד האוצר ומשרד הביטחון רואים חשיבות במתן מענה לצרכים התקציביים שעוגנו בהחלטות ממשלה ובסיכומים בין-משרדיים, לשם עמידת משרד הביטחון בתר"ש". חשוב שתרבות זו תימשך גם בעתיד. יוזכר כי תופעת ההתנצחות אפיינה במשך עשרות שנים את תהליך גיבוש תקציב משרד הביטחון עד שבנובמבר 2015 נחתם סיכום

תקציבי רב-שנתי (לשנים 2015-2020), בין משרד האוצר ומשרד הביטחון. בעניין חילוקי הדעות: לפי דיווחים בתקשורת, במשרד האוצר גורסים שהתקציב שאושר לשנת 2019 עומד במתווה הרב שנתי של תקציב משרד הביטחון. עם זאת, שר הביטחון אביגדור ליברמן טען בוועדה המשותפת, כי משרד האוצר קיצץ 6.2 מיליארד ש"ח מתקציבי תר"ש גדעון, במסגרת קיצוץ רוחבי בתקציבי הממשלה. כמו כן, ציין כי משרד הביטחון מימן פרויקטים בסך 2.1 מיליארד ש"ח שהטיל עליו הקבינט, בהם הקמת המכשול ברצועת עזה, וזאת מחוץ למשימות תר"ש גדעון. לדבריו, משרד הביטחון אינו מבקש תוספת תקציב בשל השינוי במצב האסטרטגי, אלא מבקש להשיב את תקציב תר"ש גדעון לערכו המקורי, על מנת שיהיה ניתן להשלים את התוכנית הרב שנתית. גורמים באוצר הגיבו, שמשרד הביטחון אינו חסין מפני קיצוצים רוחביים בתקציב המדינה וכי משרד הביטחון צריך לספוג את המשימות הנוספות שקיבל באמצעות התאמות בתוכנית גדעון. מדובר בסוגיות עקרוניות שיש להכריע בקבינט. בעבר העלה ליברמן את הצורך להגדיל את תקציב הביטחון בשלוש השנים הקרובות ב-4.8 מיליארד ש"ח בשל השינויים האסטרטגיים בסוריה. בהסכמת שר האוצר, הנושא נמצא כיום בבדיקת וועדה מיוחדת בראשות ראש המל"ל, מאיר בן שבת, שאמורה להציג את המלצתה להכרעת הקבינט המדיני-בטחוני, לאחר חג הפסח.

חידוש בתחום הבקרה התקציבית. בחוברת הצעת התקציב לשנת 2019 דווח, בין היתר, כי ב-13 בנובמבר 2017 נחתם סיכום הצוות להגברת השקיפות והבקרה על תשלומי השכר והגמלאות בצה"ל, המסדיר את נושא השקיפות והבקרה על תשלומי השכר והגמלאות בצה"ל. נכתב, כי "הסיכום הוא נדבך חשוב במערך השקיפות והבקרה שבין צה"ל למשרד האוצר והצלחתו תיבחן ביישומו בפועל".

הוצאות ביטחון נוספות. מלבד תקציב משרד הביטחון, החל משנת 2017, מפרסם משרד האוצר במסמכי תקציב המדינה סעיף בשם "הוצאות ביטחון שונות". בחוברת הצעת התקציב לשנת 2019 עומד סעיף זה על 10.2 מיליארד ש"ח נטו (2.1 אחוזים מתקציב המדינה נטו) - עלייה משמעותית מאז תקציב 2017. ניתן להעריך שסעיף זה כולל לפחות את תקציבי יחידות הסמך במשרד ראש הממשלה, שיעודן בתחום ביטחון המדינה, כגון: מוסד ושב"כ. הערכה זו נשענת על התיקון מספר 51 לחוק יסודות תקציב המדינה משנת 2016, המגדיר את תקציביהן של יחידות הסמך הללו כחלק מתקציב הביטחון של המדינה, לצד תקציב משרד הביטחון. בהנחה שכך, נתון זה משלים את התמונה לגבי תקציבי כוחות הביטחון של ישראל.