

נוסחה לקביעת תקציב משרד הביטחון בתוכנית הרב-שנתית הבאה

שמואל אבן וששון חדד

קיימת חשיבות ודחיפות להכנת תוכנית רב-שנתית מתוקצבת למשרד הביטחון וצה"ל לשנים 2021-2025, שתיכנס לתוקף עם תום תר"ש "גדעון". תכנית זו תהיה גם המפתח להתנעת תהליכי הרכש הנדרשים במסגרת התוכנית החדשה של הסיוע האמריקאי (2019-2028), שהינה מפתח להתעצמות צה"ל. קביעת נוסחה הקושרת בין התקציב לתוצר, או לתוצר לנפש, עשויה להיות אחד מהמעצבים החשובים של תקציבי הביטחון בשקלים, במסגרת התוכנית הרב-שנתית הבאה.

באחרונה דווח שראש הממשלה, בנימין נתניהו, הורה לבחון הצעה לנוסחה חדשה לקביעת גובה תקציב משרד הביטחון לשנים שלאחר התוכנית הרב-שנתית "גדעון", שעתידה להסתיים בשנת 2020. על פי ההצעה, תקציב משרד הביטחון ייקבע כאחוז מסוים ביחס לתוצר המקומי הגולמי, בטווח של רצועת ניוד (לדוגמה: חמישה עד שישה אחוזים מהתוצר), שתקציב משרד הביטחון לא יוכל לחרוג ממנה.

היחס בין תקציב משרד הביטחון לתוצר המשוער לשנת 2019 הינו כ- 5.4 אחוזים לתקציב ברוטו וכ- 4.1 אחוזים לתקציב נטו. בשנים 1995, 2005 ו-2015 ירד היחס בין תקציב משרד הביטחון נטו לתוצר מ-8.3 ל-6.6 ול-4.9 אחוזים בהתאמה. לעומת זאת, באותה תקופה חל גידול ריאלי ניכר בתקציב משרד הביטחון (נטו וברוטו) ובהוצאות הביטחון של ישראל בכלל (לרבות הוצאות השירותים החשאיים). הסיבה העיקרית למגמות מנוגדות אלה היא, שקצב גידול התוצר בישראל גדול בהרבה מקצב הגידול של הוצאות הביטחון, בממוצע רב-שנתי. יצוין כי הסכם יעלון-כחלון מנובמבר 2015, שלפיו השינוי בתקציבי הביטחון על פני תר"ש גדעון אינו מבוסס על נוסחה הקושרת בין תקציב הביטחון לתוצר, מגיע גם הוא לסיומו עם תום תר"ש גדעון. עם זאת, הסכם זה כולל גם הבנות בין המשרדי הביטחון והאוצר לגבי הפנסיות, שלא חלה עליהן מגבלת זמן.

הרעיון לקשור בין צמיחת התוצר לתקציב הביטחון אינו חדש, ואף יושם בעבר. ועדת ברודט, שהמלצותיה אושרו בממשלה בשנת 2007, המליצה כי שיעור הגידול השנתי (באחוזים) בהוצאה לביטחון יהיה שווה לשיעור הגידול השנתי של ההוצאה הציבורית האזרחית לנפש; זאת תוך העלאת יעד סך ההוצאה הציבורית ובהתחשב בשיעור גידול התוצר. לפי המלצות ועדת ברודט, חריגות מהמתווה ינקטו בעת משברים בלבד, כמו עימות צבאי רב-עוצמה או משבר כלכלי. במשתמע, הוועדה הכירה בעיקרון, שעל ההוצאה לביטחון לגדול גם בתקופה שאין שינוי במפת האיומים, ובתנאי שהצמיחה נמשכת והסקטור האזרחי מקבל את חלקו. עיקרון זה מבוסס על שאיפתן של מדינות לשפר את רמת הביטחון שלהן (היחס בין המענה לאיומים) ככל שהמשאבים גדלים, שכן ביטחון הוא "מוצר נורמאלי", כלומר מוצר שהצריכה ממנו גדלה עם העלייה בהכנסה. להלן שני תרחישים - להמחשת סדרי הגודל בלבד: (1) הגדלת תקציב משרד הביטחון נטו (ללא סיוע אמריקאי) בשיעור צמיחה של התוצר - נניח צמיחה של שלושה אחוזים בשנה, החל משנת 2019. בערכים כמותיים מדובר בצמיחה של כ-40 מיליארד ש"ח בשנה, לפי תחזית תוצר של כ-

1.35 טריליון ש"ח ב-2019. מתוכם יתווספו להוצאות הביטחון כ-1.65 מיליארד ש"ח (שלושה אחוזים מתקציב הביטחון נטו לשנת 2019, בסך כ-55 מיליארד ש"ח), וכ-38.35 מיליארד ש"ח יהיו תוספת מקורות למשק – לשימושים האחרים של הסקטור הציבורי ולסקטור הפרטי; (2) הגדלת תקציב משרד הביטחון לפי הצמיחה של התוצר לנפש בלבד. בהנחה שגידול האוכלוסייה יהיה שני אחוזים, מדובר בגידול של אחוז אחד. המשמעות היא, שתקציב הביטחון יגדל בכ-550 מיליון ש"ח לשנה (במונחי תקציב 2019), וכ-39.5 מיליארד ש"ח (כ-13 מיליארד ש"ח בנטרול גידול האוכלוסייה) יהיו תוספת מקורות למשק – לשימושים האחרים של הסקטור הציבורי ולסקטור הפרטי.

אמנם ניתן לראות בקשר מוסכם בין גודל הוצאות הביטחון לתוצר כאחד המעצבים החשובים של מסגרת תקציב הביטחון, אולם חשוב להדגיש כי הפרמטרים לקביעת תקציב הביטחון הם רבים והסיכון הביטחוני, כפי שמקבלי החלטות תופסים אותו, הוא הגורם מכריע. הסיכון הביטחוני מושפע בעיקר מהפער בין האיום למענה, מהסבירות להתממשות הסיכון והמחיר הכרוך בכך – במונחים של נפגעים בנפש, נזקי רכוש ותוצר, הפרעות לשגרת חיים ואיום על הריבונות. מלבד האיומים בחזית, בעורף ובמרחב הסייבר, לאופן המענה יש השפעה רבה על תקציב הביטחון. לבחירה בכלי לחימה המודרניים שעליהם מתבסס צה"ל יש עלויות גבוהות – ברכישה, בתפעול ובאחזקה. לרגישות ישראלית גבוהה לאבדות בקרב אוכלוסייה אזרחית בצד השני גם היא מחייבת נשק מדויק ויקר. מידת הנכונות של הממשלה ליטול סיכונים ביטחוניים אל מול צרכים אזרחיים, משפיעה בוודאי על גודלו של תקציב הביטחון. על עלות המענה משפיעים גם אסטרטגיית הביטחון ויישומה, הסיוע האמריקאי, התפתחויות טכנולוגיות, התחרות בשוק העבודה ואי-ודאות ביטחונית לעתיד, שמחייבת שולי ביטחון רחבים גם למקרים של הפתעות וטעויות בשיקול דעת. לכך יש להוסיף גידול בסעיפים האזרחיים של תקציב משרד הביטחון (גמלאות, נכים ומשפחות) שאינם חלק מהמענה הביטחוני הישיר, והשפעתם של צרכים אזרחיים (קיצור השירות).

קיים מתח בין השינויים התדירים בזירה הביטחונית, שקשה מאוד לחזותם לטווח ארוך, לבין הצורך של הצבא בתוכניות רב-שנתיות יציבות ומתוקצבות, שבין היתר תאפשרנה התנעה של תהליכי פיתוח ורכש ממושכים. במהלך התר"ש עשויות להתגלות גם הפתעות אחרות, כמו קיצוצים רוחביים בתקציב הממשלה. על הפרק עומד כיום ויכוח בין משרדי הביטחון והאוצר בעניין תוספת של 8.3 מיליארד שקל, שמבקש משרד הביטחון להשיב לו בגין קיצוצים שבוצעו בתקציב תר"ש גדעון במסגרת קיצוצים רוחביים בתקציב הממשלה לאחר שהתוכנית סוכמה, ובפרט נוכח השינוי במאפייני האיומים בזירה הצפונית. משרד האוצר מצדו טוען, שתקציב הביטחון – כפי שסוכם בעקבות הסכם יעלון-כחלון – אינו חסין מפני קיצוצים רוחביים, כך שתתכן פשרה.

תוכנית הסיוע האמריקאי לשנים 2019-2028 היא עוגן יציב יחסית, וברור בתקציב משרד הביטחון במט"ח, גם בתקופת התר"ש הבאה ואחריה. מדובר ב-3.3 מיליארד דולר לשנה מתקציב משרד החוץ האמריקאי. על סכום זה נוספו 500 מיליון דולר לפרויקטים משותפים בנושא הטילים מתקציב משרד ההגנה. על פי ההסכם, ישראל מחויבת להזרים לתוכנית המשותפת סכום זהה, כך שתקציב התוכנית המשותפת הוא כמיליארד דולר לשנה, כ-10 מיליארד דולר לעשור. על פי תנאי הסיוע, ישראל מנועה מרכישת דלק מכספי הסיוע, ובהדרגה תבוטל האפשרות להמרת חלק

מהסיוע לשקלים. הסיוע מהווה כחמישית מתקציב הביטחון ברוטו, ובהינתן שלסיוע השנתי גודל נומינאלי קבוע, חלקו בתקציב משרד הביטחון צפוי לרדת בתקופת 2019-2028.

סיכום והמלצות

א. אמנם אין בנמצא נוסחה פשוטה שעל פיה ניתן לקבוע את גודלו של תקציב הביטחון לעתיד, אולם נוכח אתגרי הביטחון שישראל ניצבת מולם דרושות מסגרות תקציב רב-שנתיות, שיאפשרו תכנון ויציבות ארוכי טווח. לאור זאת קיימת חשיבות ודחיפות להכנת תוכנית רב-שנתית מתוקצבת לשנים 2021-2025, שתכנס לתוקף עם סיומה של תוכנית "גדעון". תכנית זו תהיה גם המפתח להתנעתם של תהליכי הרכש הנדרשים במסגרת תוכנית החדשה של הסיוע האמריקאי, שהינה המעצב של מסגרת תקציב הביטחון במט"ח בעשור הקרוב ובסיס להתעצמות צה"ל.

ב. קביעת נוסחה הקושרת בין התקציב לתוצר, או לתוצר לנפש, עשויה להיות מעצב חשוב של מסגרת תקציב הביטחון בשקלים, שייעל ויפשט את הדיון וההתנהלות בנושא גיבוש תקציב הביטחון, במיוחד בתקופות שבהן אין אתגרים ביטחוניים או כלכליים חריגים. מסקנה זו מתחדדת במבט לאחור נוכח המלצות ועדת ברודט, שאימצה עיקרון זה. הפער הכרוני בין תקציב מקורי (בתחילת השנה) לביצוע התקציב בפועל תומך אף הוא בגידול תקציב הביטחון המקורי. עם זאת, אין צורך ברצועת נידוד, שעלולה רק להגביר את המחלוקות. חשוב ליישם את הנוסחה בעיקר לגבי הסעיפים שהם תשומות ישירות לייצור הביטחון בתקציב הביטחון נטו (ללא סיוע אמריקאי). אשר לסעיפים האזרחיים בתקציב הביטחון, שאינם מייצרים ביטחון באופן ישיר (גמלאות, שיקום ועוד), מוטב לנתקם מתקציב משרד הביטחון ולהחיל עליהם קריטריונים המתאימים להם.