

האם האילוץ המשאבי מאיים על התוכנית הרב-שנתית החדשה של צה"ל?

ששון חדד ושמואל אבן

התכנית הרב שנתית "תנופה", שמגבש הרמטכ"ל אביב כוכבי, נועדה לתת מענה לשינויים המתפתחים והצפויים בחמש השנים הבאות, תוך דגש על שיפור האפקטיביות המבצעית. ברם, לאחרונה התגלו בתמונת המצב גורמים הנוגעים למצב הכלכלי והפוליטי, שעלולים לעכב את השקת התוכנית ואף לכרסם בה. חשיבותה של תוכנית רב-שנתית לצה"ל הינה מעבר לכל ספק - הן לצרכי בניין הכוח והכשרתו והן להתייעלות. על כן, יש לקוות שתוכנית רב-שנתית חדשה תאושר עם התייצבות המערכת הפוליטית והקמת ממשלה חדשה. בתוך כך, קיימת חשיבות רבה לכך שהתוכנית תהא מגובה בהסכם תקציבי בין משרד הביטחון למשרד האוצר, אשר יהווה עדכון להסכם יעלון-כחלון (מנובמבר 2015).

האתגר של תוכנית "תנופה"

בחודשים האחרונים מגבש הרמטכ"ל, אביב כוכבי, תכנית רב שנתית חדשה (תר"ש) בשם "תנופה". התר"ש החדשה הינה תוכנית המשך לתר"ש "גדעון" (2016-2020). האתגר של בוני התוכנית הוא להתאים בין האמצעים שיועמדו לרשות לצה"ל ליעדים האסטרטגיים שעליו להשיג, בהתאם להנחיות הדרג המדיני. התוכנית נשענת על תפיסה החותרת לשיפור האפקטיביות המבצעית, תוך מיצוי היכולות הקיימות והעתידיות.

התוכנית אמורה לתת מענה למכלול עימותים ואיומים הניצבים בפני ישראל ובראשם העימות עם איראן ושותפותיה בחזיתות השונות, שגברו בהשוואה למצב הביטחוני שהיה בעת אישורה של תוכנית גדעון (2015). כיום יש להדגיש את העימות הגובר בין איראן לארצות הברית, לאחר שזו נסוגה מהסכם הגרעין. לדבר עשויות להיות השלכות על ישראל בשני ממדים: איראן עשויה להאיץ את תוכנית הגרעין, ואף לערב את ישראל בעימות עם ארצות הברית. גם בגזרה הסורית-לבנונית חלו התפתחויות שישראל צריכה להיערך אליהן, במיוחד מאז ניצחון אסד ותומכיו. כמו כן, חיזבאללה הצליח להשיג בכל זאת כמות מסוימת של רקטות מדויקות, למרות מאמצי הסיכול של ישראל. בתוך כך נמשך העימות ברצועת עזה ויש לציין את העלויות המצטברות הכבדות שיש לימערכה שבין המלחמות (מב"מ) בחזיתות השונות. ברקע עומדת גם דריכות ישראלית אשר ליציבותה של הרשות הפלסטינית וליציבותן של מדינות נוספות באזור. עוד גורמים התומכים באישור התוכנית הרב-שנתית הם: המצב הכלכלי הטוב יחסית של ישראל בשנים הארוכות (כמתבטא למשל בנתוני התוצר, התעסוקה, מאזן התשלומים) והצהרות ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בדבר הצורך להגדיל את תקציב הביטחון.

על אף הגורמים התומכים בתוכנית תנופה, לאחרונה התגלו בתמונת המצב גורמים שעלולים לעכב את השקת התוכנית ואף לכרסם בה. גורם אחד הוא הגירעון הגדול בתקציב המדינה. הממשלה החליטה על קיצוץ רוחבי בתקציב המדינה לשנת 2019, כדי לרסן את גידול הגרעון, אך נראה שלא יהיה בכך די והלחץ לריסון תקציבי יימשך ואף יגבר, במיוחד אם יחול שינוי לרעה במצב הכלכלי.

גורם שני הן הנסיבות הפוליטיות בישראל, שמקשות על הקמת ממשלה יציבה חדשה ומכאן גם על קבלת החלטות הדרושות עתה לאישור תוכנית רב-שנתית כזו, לרבות הסכמה על תקציבים הדרושים ליישומה.

הצורך בהסכם תקציבי עדכני למימוש התוכנית

תכנית רב-שנתית בת-קיימא אינה יכולה להיסגר רק בין כותלי משרד הביטחון, שכן עליה להיות מגובה ב"תוואי תקציבי" מוסכם (וקטור של תקציבי ביטחון מוסכמים בין משרד הביטחון, לאוצר ולדרג המדיני, לאורך שנות התוכנית), וזאת על מנת למנוע קשיי מימון ואי-וודאות תקציבית. יש לציין ששתי התוכניות הרב-שנתיות שמומשו, כמעט במלואן, בעשורים האחרונים – תר"ש "תפן" (2008-2012) ו-תר"ש "גדעון" – היו מגובות בתוואי תקציבי, שאושר בהחלטות ממשלה, או בהסכם תקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון (ראו הסכם יעלון-כחלון בהמשך); ואילו תוכניות רב-שנתיות, שלא גובו באופן דומה, התקשו לשרוד, בהן שלוש תוכניות רב-שנתיות שהחליפו זו את זו בין השנים 2012 ל-2015.

בשנים האחרונות ועד כה פועל משרד הביטחון על בסיס הסכם תקציבי עם האוצר, שנחתם בין שר הביטחון משה יעלון לשר האוצר משה כחלון בנובמבר 2015 ("סיכום תקציבי לשנים 2015 - 2020", או: "הסכם יעלון-כחלון"). הסכם זה מהווה תשתית לתר"ש גדעון. ההסכם עובד לפרטים בעבודת מטה בין המשרדים והוא מהווה דוגמה לשיתוף פעולה חשוב בין המשרדים שלא היה דוגמתו בשנים קודמות, שהתאפיינו בהתנצחות בין האוצר למשרד הביטחון על תקציב הביטחון. ניתן לחלק את ההסכם לשני חלקים עקרוניים: נושאים שנוגעים לתקופת 2015-2020, ובעיקר תוואי תקציב הביטחון לשנים הללו; וסוגיות שנוגעות לטווחי זמן ארוכים בהרבה (עשרות שנים), ובראשן מודל השירות (והפרישה) בצבא הקבע צה"ל וקיצור שירות הסדיר.

לקראת התר"ש החדשה, נשמעים קולות מכיוון משרד האוצר הקוראים לקצץ את פנסיית הגישור, בתמורה להגדלה מסוימת בתגמול הכספי של אנשי קבע, וכן לקצר את השירות הסדיר בצה"ל לגברים ב-4 חודשים נוספים (ל-28 חודשי שירות). באשר לפנסיית הגישור – בהסכם יעלון-כחלון סוכם מודל שאמור לצמצם במידה ניכרת את מספר הקצינים הפורשים (הזכאים ל"פנסיית גישור) ולהגדיל בהתאמה את מספר הקצינים המפוטרים מצה"ל (עם מענק חד-פעמי), לפני שיגיעו לזכויות לפנסיה, מתוך מטרה שעלויות הפנסיה ירדו בטווח הארוך. בעניין השירות הסדיר הוא כבר קוצץ בארבעה חודשים (ל-32 חודשים) למשתחררים מ-2018 ואילך. בהסכם יעלון-כחלון סוכם על קיצוץ השירות בשני חודשים למתגייסים מינואר 2020, אך הממשלה ביקשה שצה"ל יציג את עמדתו ב-2019 לפני שחוק זה ייושם.

סיכום והמלצות

האילוץ הכלכלי, כמו גם המצב הפוליטי, עלולים לעכב את השקת התוכנית הרב-שנתית ואף לכרסם בתוכנה. עם זאת, חשיבותה של תוכנית רב-שנתית לצה"ל הינה מעבר לכל ספק, בעיקר לצרכי מיצוי בניין הכוח, מוכנותו והכשרתו. היא גם חיונית להתייעלות, שכן בטווחי זמן קצרים קשה לבצע שינויים הנדרשים לכך. על כן, כבר במחצית הראשונה של 2020, יש לחתור לאישור תוכנית רב-שנתית חדשה, המגובה בהסכם תקציבי, שיהווה עדכון להסכם יעלון-כחלון.

במוקד הכנת הסכם תקציבי מעודכן אמורים לעמוד על הפרק:

א. מודל לקביעת מסגרת תקציב הביטחון השקלי לחמש השנים הבאות. מודל זה אמור להתחשב הן באיומים הביטחוניים הצפויים והן בצמיחת המשק. על מסגרת התקציב להיות ברורה (לא נתונה לפרשנויות ומחלוקות) - למשל בעניין קביעת תכולתו, לרבות מימון חיצוני מהאוצר לפרויקטים לאומיים (כמו "מעבר צה"ל לנגב"), והחלת השינויים בהרכב הסיוע הביטחוני האמריקאי. כמו כן, יש לקבוע מדדי מחירים שאליהם יוצמדו רכיבי התקציב ופרמטרים לשינויים בתקציב, כגון קצב צמיחת התוצר וסדר גודל של אירועים ביטחוניים חריגים שיחייבו תוספת. בנוסף, על המשמעותיות התקציביות של צרכי צה"ל להיגזר מתקציב הביטחון ללא מרכיביו האזרחיים - בעיקר הוצאות על גמלאות ותקציבי אגפי השיקום והמשפחות, שלהם אין קשר ישיר להתעצמות ולפעילות המבצעית של צה"ל. יצוין כי תקציבים כאלה אינם כלולים בתקציבי משרדי הממשלה האחרים (גמלאות משרד הבריאות והחינוך, למשל, משולמים ישירות מהאוצר).

ב. מודל השירות של צבא הקבע - יש לבחון את השפעת המודל הנוכחי, שיושם בעקבות הסכם יעלון-כחלון, על איכות הקצונה בצה"ל. בכל מקרה, אין לקבוע את מודל הקבע לפי שיקולי עלות כספית בלבד.

ג. שאלת קיצור נוסף בשירות החובה בצה"ל לגברים. על סוגיה זו להיבחן לא רק על פי עמידה במכסות כוח האדם בצבא הסדיר, אלא גם בהקשר להכשרה והניסיון המצטברים של חיילי הצבא הסדיר, בדגש על הפיקוד הזוטר, ולהשלכות על צבא המילואים, המבוסס על המשתחררים משירות החובה.

בכל דרך, נודעת חשיבות רבה להמשך שיתוף פעולה באווירה חיובית בין משרדי הביטחון והאוצר, ולהימנעות מהיגררות להתנצחות פומבית, שעלולה לפגוע באמינות המערכות. זאת, לאחר שהוכח כי הסכם יעלון-כחלון אפשר "שקט תעשייתי" בין משרדי האוצר והביטחון למספר שנים.