

מבט על, גיליון 1336, 17 ביוני 2020

## היכן תקציב המלחמות?

שמואל אבן וששון חדד

מערכת הביטחון ומשרד האוצר נערכים לגיבוש תקציב הביטחון הבא, שמציב אתגר קשה במיוחד על רקע המשבר הכלכלי הנוכחי. אלא שגם בתקציב זה צפוי לבלוט בהיעדרו "סעיף" העלות הישירה של מלחמות, או מבצעים גדולים, שעלולים להתרחש; כך היה גם בתקציבי הביטחון קודמים. בפועל מדובר בעלות שצה"ל והאוצר מתחשבנים עליה בדיעבד, ורק אז גם בוחנים את המקורות למימונה. מאמר זה בוחן סוגיה זו ומסקנתו היא, שעלויות המלחמה ונזקה למשק צריכים להילקח בחשבון גם הם במסגרת השיקולים של יציאה למלחמה ודרך ניהולה, ובפרט כאשר היוזמה בידי ישראל. לכך יש להוסיף את הצורך ביעילות בניצול המשאבים במלחמה, כגון מלאי תחמושת, שיש לו היבט מבצעי והשפעה על מספר ימי הלחימה.

השיטה התקציבית הקיימת היא, שרק לאחר התרחשותם של מלחמות או מבצעים גדולים ("אירועי מלחמה") מתחילה התחשבות בין משרד האוצר למשרד הביטחון לגבי ההוצאות, שבסופה מקבל משרד הביטחון שיפוי מהממשלה. השיפוי נוסף לתקציב המעדכן באותה השנה ו/או לתקציבי השנים הבאות. השיפוי נגזר מההוצאות הישירות שיש למערכת הביטחון באירוע: עלויות תחמושת, הוצאות לוגיסטיות, החזרת מלאים, שעות טיסה, רפואה, ימי מילואים. כמו כן, גדלה ההוצאה הרב-שנתית לשיקום נכים ומשפחות החללים. בנוסף, בעקבות אירועי מלחמה נחשפים ליקויים במוכנות הצבא, שהטיפול בהם לא זכה קודם לכן לעדיפות גבוהה ואשר בעקבותיה נדרש לטפל בהם בדחיפות.

הדיונים שהתקיימו בעבר בשיפויים שניתנו למערכת הביטחון בגין אירועי מלחמה ומבצעים התאפיינו במחלוקות בין האוצר למשרד הביטחון, מאחר שהאוצר סבר שיש לממן חלק גדול יותר מהוצאות המלחמה/המבצע באמצעות הסטת כספים בתוך מסגרת תקציב הביטחון המקורי. הנימוק לכך, בין היתר, היה שפעילויות מסוימות לא בוצעו בעת המלחמה, כגון תרגילים. בהקשר זה אף התעוררה מחלוקת לגבי השאלה האם יש לשפות את צה"ל בגין שימוש במלאי תחמושת וציוד, שמבחינה פורמאלית תוקפם פג, ובאיזה מחיר יש לתמחר אותם.

העלויות הצבאיות של מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 נאמדו ב-9.4 מיליארד שקלים. לאחר דין ודברים בין משרד הביטחון לאוצר אישרה הממשלה למשרד הביטחון שיפוי בסך 8.2 מיליארד שקלים למימון הוצאות הלחימה. השיפוי נפרס על פני שלוש שנים. משרד הביטחון הקצה 1.2 מיליארד שקלים ממקורותיו על פני שלוש השנים הללו. בעקבות אותה מלחמה מצאה ועדת ברודט ליקויים ביעילות הכלכלית של ניהול המלחמה. לפי מסקנותיה, ביטוי לכך נמצא בניצול לא יעיל של תחמושת במלחמה וגם בעובדה שיש בידי דרגי הביצוע היכולת לבצע פעולות בעלות השלכות כלכליות מרחיקות לכת ללא בקרה ראויה. בנוסף נטען בדוח הוועדה, כי משרד הביטחון מנהל את תקציבו ללא רזרבה פנימית. לפי הדוח, מצב זה אינו מאפשר למקבלי ההחלטות גמישות במצבים בלתי צפויים וגורם לכך שבכל התפתחות בלתי-צפויה פונה משרד הביטחון לממשלה, וזו

מפחיתה את תקציבי המשרדים האזרחיים וגורמת לשיבוש פעולתם. ועדת ברודט המליצה שבתקציב הביטחון ייכלל סכום מסוים (800 מיליון שקלים), שימשם לאירועים ביטחוניים חריגים.

עלות מבצע "עופרת יצוקה" (דצמבר 2008 - ינואר 2009) נאמדה ב-3.3 מיליארד שקלים. מהם אישרה הממשלה למשרד הביטחון תוספת תקציב בסך 2.45 מיליארד שקלים, ואילו המשרד חויב להשתתף ב-0.8 מיליארד שקלים (בהתאם לרזרבה שנקבעה בדוח ועדת ברודט). השיפוי עבור מבצע "עופרת יצוקה" נפרס על פני שנתיים (2009 - 2010).

במבצע "צוק איתן" (2014) נעשו מספר שינויים בניהול המשאבים בתוך הצבא ובשיטת העבודה מול משרד האוצר. לצד הפורומים הקבועים לניהול השוטף של המלחמה הוקם פורום בניין הכוח, בראשות אג"ת. הפורום התכנס מדי יום במטרה לייעל את ניהול המשאבים בעת הלחימה. במסגרת פעילותו קיבל הפורום עדכון על ניצול המשאבים במערכה, ביצע בקורות על משאבים שזוהו כקריטיים, וכן על הוצאות מיוחדות בזרועות צה"ל בזמן המערכה ועל רכש, ואף המליץ על בנין כוח. בדיונים היומיים על חישוב עלויות המבצע, שנוהלו בראשות היועץ הכספי לרמטכ"ל, שולבו לראשונה נציגי החשב הכללי, שהיו שותפים מלאים לחישובים אלה. כתוצאה מכך, ההתחשבות בין הצדדים בוצעה בזמן אמת ולא בדיעבד, ומול החשב הכללי ולא מול אגף התקציבים באוצר, כפי שנעשה עד אז. בעקבות מבצע "צוק איתן" שופה משרד הביטחון בכ-7 מיליארד שקלים בגין הוצאות הלחימה. 6.25 מיליארד שקלים מתוכם ניתנו עוד בשנת התקציב 2014.

על אף הידוק הבקרה על עלויות הלחימה במבצע "צוק איתן", בכל זאת נשמעה ביקורת על יעילות ניצול החימוש במבצע. למשל, האלוף יאיר גולן (סגן הרמטכ"ל בתקופת דצמבר 2014 - מאי 2017), אמר בספטמבר 2018, כי "חיל האוויר ירה במבצע 1,200 חימושים מדויקים על מטרות ריקות במאות מיליוני שקלים, שלא השיגו כל מטרות" (Ynet, 2 בפברואר 2019).

בהתאם להסכם כחלון-יעלון (לשנים 2015-2020), תקציבי הביטחון במהלך התוכנית הרב-שנתית "גדעון" אינם כוללים תקציב לאירועים מלחמתיים ("מזוירים" - במקור). לפיו - בעקבות מלחמה או מבצע גדול תקבל מערכת הביטחון שיפוי מעבר לתקציב הביטחון, ואילו במקרה של משבר כלכלי עשוי תקציב הביטחון להצטמצם.

### משמעויות

למלחמות ומבצעים גדולים עלויות כבדות הנוספות על תקציב הביטחון. לקראת קבלת החלטות על מבצעים ומלחמות ובמהלכן, על ישראל להביא בחשבון גם את העלויות הישירות של מערכת הביטחון ואת הנזקים למשק (בהם לא עסק מאמר זה). ברי שהעלות של מלחמה עתידית תקבע בהתאם למתאר המלחמה ומהלכה, ולא תהיה דומה בהכרח לעלות מלחמה הקודמת.

פגיעה ביעילות ניצול המשאבים בעת מלחמה אינו עניין כלכלי גרידא ויש לו היבטים מבצעיים: ניצול יתר של מלאים במקום אחד עלול לגרום למחסור במקום אחר בחזית, להקטין את יתרת מספר ימי הלחימה הפוטנציאליים ולהצר את יכולותיו של צה"ל למקרה שיפתחו בה בעת חזיתות נוספות. בצה"ל ובמשרד הביטחון נעשים מאמצים לשפר את ההתייעלות התקציבית של אירועי לחימה, אולם נראה שהדרך עדיין ארוכה.

מומלץ להציג לקברניטים את העלויות המשוערות של מלחמות ומבצעים בעת אישורם, לבצע הדרכות מפקדים ולהוסיף מנגנוני בקרה על ניהול המלאים במהלך המלחמה. השנה צפוי תקציב הביטחון לעמוד בפני לחצים כבדים במיוחד בשל המשבר הכלכלי, אולם לשנים הבאות יש לבחון אפשרות לצבוע בתוכנית הרב-שנתית סעיפי רזרבה למצבים ביטחוניים חריגים, כך שאם תקציב הרזרבה של שנה מסוימת לא ינוצל באותה שנה הוא יצטרף לתקציב הרזרבה של השנה הבאה, וכך עד לסיומה של התוכנית.