

תר"ש "תנופה" - היכן אישור הקבינט והתקציב?

שמואל אבן

החל מראשית השנה פועל צה"ל לפי תוכנית רב-שנתית (תר"ש) "תנופה", לשנים 2020-2024. אלא שהתוכנית טרם הגיעה לאישור מסודר ורשמי של הקבינט והיא אינה מגובה בהסכם תקציבי רב-שנתי. בלית ברירה, צה"ל מממש את התוכנית בהתאם למשאבים השוטפים המוקצים לו. זהו כשל שמקורו באי-היציבות הפוליטית. ועתה, בעיצומו של משבר הקורונה, על הפרק אישור תקציבי הביטחון לשנים 2020 ו-2021 (בין שיאושרו כתקציב דו-שנתי או שקודם לכן יאושר רק תקציב 2020, ובתנאי שלא תתקיימנה בקרוב בחירות נוספות). לכן מתבקש לאשר את תוכנית תנופה בקבינט כדלהלן: אישור כללי של התוכנית לכל שנותיה ואישור פרטני של התוכנית יחד עם אישור תקציב 2020 ו-2021. ובעתיד, כשיתאפשר, מומלץ לאשר הסכם תקציבי רב-שנתי עד לסוף תקופת תוכנית "תנופה".

צה"ל נוהג להכין תוכניות עבודה רב-שנתיות, שנועדו להתאים בין המטרות לאמצעים, שמקצה לו הממשלה, וכחלק מעבודת מטה סדורה. הצורך בתוכניות כאלה אינו מוטל בספק. ברם, בעשרים השנים האחרונות רק שתיים מהן הבשילו (מומשו לפחות בארבע מתוך חמש שנות התוכנית): תוכנית "תפן" (לשנים 2008-2012) ותוכנית "גדעון" (לשנים 2016-2020). שתיהן התבססו על מתווה תקציבי רב-שנתי, שאושר ברמת הממשלה. תוכנית "תפן" התבססה על מתווה תקציבי רב-שנתי שעליו המליצה ועדת ברודט (2007), ותוכנית "גדעון" התבססה על מתווה תקציבי רב-שנתי שנקבע בהסכם יעלון-כחלון (נובמבר 2015), בהמשך לוועדת לוקר, שאף היא המליצה להכין תוכנית רב-שנתית. המתווים התקציביים הללו אפשרו לצה"ל לממש את תוכנית העבודה באופן יעיל יחסית, תוך ודאות תקציבית ורגיעה ביחסים עם משרד האוצר. מלבד מתווה תקציבי מוסכם, לתוכניות אלה היו עוד מאפיינים משותפים: לשתיהן קדמו ועדות בדיקה ממלכתיות שהציגו את צה"ל במצב קשה והמליצו על הגדלת תקציב הביטחון, ושתיהן הושקו בחלקה הראשון של כהונת הרמטכ"לים דאז (רא"ל גבי אשכנזי ורא"ל גדי איזנקוט).

תוכניות אחרות בתקופה זו לא צלחו. חלקן הושק בעת מצב קשה במשק הישראלי, למשל בתקופת האינתיפאדה השנייה או בשנים שלאחר המחאה החברתית, שפרצה בשנת 2011 בקריאה לשינוי סדר העדיפות הלאומי. יצוין שהפסקת תוכניות כרוכה בעלויות ניכרות, כגון אובדן משאבים שכבר הושקעו בפרויקטים והוצאות לסגירתם.

תוכנית "תנופה"

בינואר 2019 נכנס לתפקיד הרמטכ"ל רב-אלוף אביב כוכבי, שהוביל את צה"ל להכנת תוכנית "תנופה"; זאת במטרה שזו תבוא בעקבות תוכנית "גדעון", אף שמועד סיומה הפורמלי של "גדעון" נועד לסוף 2020. קידום "תנופה" נדרש כדי לשפר את יכולות צה"ל נוכח שינויים לרעה בזירה הביטחונית - בעיקר בציר איראן, סוריה וחיזבאללה. בעת אישור תוכנית "גדעון" (2016) היה הציר

טרוד יותר במלחמת האזרחים בסוריה, והסכם הגרעין בין איראן למעצמות (2015) היה בתוקף. בנוסף, היו לקחים ותפיסות שכוכבי ראה לנכון ליישם בצה"ל.

לקראת אמצע 2019 התבקש אישורה של תוכנית "תנופה" בקבינט המדיני-ביטחוני, אך כבר אז התגלו גורמים מעכבים ובראשם המצב הפוליטי הרעוע בישראל, כך שתקציב המדינה לשנת 2020, שהיה אמור להיות מאושר בכנסת לפני תום 2019, לא יצא לדרך עד היום.

צה"ל לא המתין!

ב-25 בדצמבר 2019, בכנס לזכרו של רא"ל אמנון לפקין שחק, הצהיר הרמטכ"ל כוכבי, כי "התכנית הזו [תנופה], הלכה למעשה, כבר יצאה לדרך". הוא הסביר שצה"ל לא יכול להמתין עד שיתבהר המצב במדינת ישראל, מאחר שהאויבים אינם מחכים. בתחום המשאבים, כוכבי אמר שתוכנית "תנופה" מתבטאת בשינוי סדר עדיפויות ואיגום משאבים, והכול כדי שמסילות תוכנית "תנופה" יונחו וחלק מהפרויקטים המרכזיים ייצאו לדרך. אשר לממד האסטרטגי, כוכבי הדגיש שצה"ל צריך לקיים כוח הרתעה שיגדיל את תקופות השקט הביטחוני שבין המלחמות, אך כאשר מתרחשת מלחמה או מבצע על התוצאה להיות מובהקת. לשיטתו, תוכנית "תנופה" עשויה לאפשר זאת באמצעות הגדלת הכושר ההתקפי של צה"ל, בסדר גודל, ברזולוציות גבוהות ובהספקים גבוהים יותר.

ב-26 בינואר 2020 אישר שר הביטחון דאז, נפתלי בנט, את תוכנית "תנופה". אז נקבע שהדיונים לאישור תוכנית "תנופה" בקבינט יערכו רק לאחר הבחירות והקמת ממשלה חדשה. עלויות התוכנית המלאה לא נחשפו. בתקשורת דווח, שגורמים בצה"ל התייחסו לתוספת תקציב מבוקשת של כ-4 מיליארד שקל לשנה במוצא. יצוין שתקציב הביטחון לשנת 2019, שאושר בכנסת במאוס 2018, עמד על כ-73 מיליארד שקל ברוטו, כולל סיוע אמריקאי. מנתון זה נגזרת ההקצאה לביטחון בשנת 2020 (תקציב הביטחון "הזמני" לשנת 2020), עד לאישור תקציב 2020 בכנסת.

ב-13 פברואר 2020 הודיע צה"ל: "בתום תהליך מעמיק ויסודי, יוצאת היום לדרך 'תנופה', התוכנית הרב-שנתית החדשה של צה"ל (2020-2024), שבמרכזה העצמת הקטלניות - בהיקף ובדיוק" (אתר צה"ל). לפי ההודעה, חלקים נרחבים מהתוכנית כבר ממומשים, באמצעות המשאבים העומדים לרשות צה"ל, כאשר צה"ל מסיט תקציבים בתהליך השתנות פנימית, שמתבטא גם בסגירת מסגרות סד"כ ישנות, בהתאם לסדר עדיפות פנימי.

החל מפברואר 2020 נדרשה מדינת ישראל להתמודד עם מגפת הקורונה ובעקבותיה משבר כלכלי וחברתי חמור, מלווה בשיעורי אבטלה גבוהים. לפי תחזית בנק ישראל מ-6 ביולי 2020, בשנת 2020 התוצר ירד ב-6 אחוזים. שר האוצר, ישראל כ"ץ, אמר ב-1 ביולי 2020, כי הכרחי לחוקק במהירות את תקציב 2020, בלי לכרוך אותו בתקציב 2021 (בניגוד להסכם הקואליציוני) וכי המגזר הציבורי יהיה חייב לשאת בנטל.

ב-8 ביוני 2020, לקראת גיבוש תקציב המדינה, הזהיר הרמטכ"ל כוכבי מפני קיצוץ ביכולות צה"ל. לדבריו, "ככל שיש שקט מתפתחת התחושה שניתן לצמצם את הצרכים הביטחוניים. זו טעות חמורה שצבאות ומדינות לאורך ההיסטוריה, כולל מדינת ישראל, שילמו עליה מחיר כבד ביותר". הוא הדגיש: "...אנו פועלים, ממשיכים בתנופה ומוצאים לפועל את תר"ש תנופה" (Ynet, 8 ביוני 2020).

ב-22 ביולי 2020 פרסם משרד ראש הממשלה הודעה לפיה: "ראש הממשלה הנחה את האוצר יחד עם גורמי הביטחון, המל"ל ומשרד ראש הממשלה לאתר מקורות תקציביים לתוספת בסך 3.3 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון לצורך מימון הפעילות השוטפת של צה"ל, המכשול ברצועת עזה ותחומים קריטיים נוספים שאינם סובלים דיחוי".

בנוסף, צה"ל נדרש למלא אחר תיקון לחוק שירות הביטחון מדצמבר 2016, שלפיו החל מ-1 ביולי 2020 יקוצר משך שירות החובה לגברים, המתגייסים ממועד זה ואילך, מ-32 ל-30 חודשים. הקיצור הוא פועל יוצא מהסכם יעלון-כחלון מנובמבר 2015, שהתבסס על הגידול הטבעי הצפוי במחזורי הגיוס. אולם, מאז נשמעו בצה"ל "הרהורי חרטה". על כן, להודעת החוק שהעביר צה"ל למתגייסים צורף הנוסח הבא: "נבקש להביא לידיעתך כי קיימת אפשרות שלאחר גיוסך החוק יתוקן, כך שאם משך שירות החובה ישתנה, החוק החדש יוחל עליך" (מעריב, 1 ביולי 2020). משרד האוצר דורש לקצר את משך שירות הסדיר לגברים לשנתיים בלבד, והרי זו דוגמה לפער עצום בעמדות הצדדים.

משמעויות

ככלל, לקיומה של תוכנית רב-שנתית לצה"ל חשיבות רבה לצרכי בניין הכוח, הכשרתו והתייעלותו. נדרש שתוכנית כזו תאושר באופן מסודר ורשמי בקבינט וחשוב שתהיה מגובה בסיכום תקציבי רב-שנתי, שיכלול את התוואי של מסגרות תקציבי הביטחון השנתיים לאורך כל שנות התוכנית.

ברם, לא כך המצב לגבי תוכנית "תנופה". התוכנית הושקה על ידי צה"ל בתחילת 2020 בלי שהגיעה לאישור מסודר ורשמי של הקבינט, בלי שהוכן הסכם תקציבי רב-שנתי (שיחליף את הסכם יעלון-כחלון) ואפילו בלי שנקבע תקציב מדינה (וביטחון) לשנת 2020. מצב זה הוא כשל הנובע מאי-היציבות הפוליטית, עוד לפני משבר הקורונה.

נראה שבנתונים אלה עשה צה"ל את המיטב. צה"ל מתקדם בתוכנית תנופה בהתאם למשאבים שבידיו, תוך ביצוע הסטות פנימיות. יש לציין כי עיקר המימון להצטיידות צה"ל ולבניין הכוח מגיע מתוכנית הסיוע האמריקאי לשנים 2019-2028. עם זאת, לא ידוע מה צה"ל נאלץ שלא לעשות, ונראה שהסוגיה לא נדונה בקבינט.

קביעת תקציבי 2020 ו-2021, בעיצומה של ההתמודדות עם משבר הקורונה, שנמצאת בראש סדר העדיפויות הלאומי, הינו אתגר קשה למדינה ולמשרד הביטחון. לאור לוח הזמנים לאישור תקציב 2020 בכנסת, לתקציב זה נותר זמן מועט כדי להשפיע. לעומת זאת, על תקציב הביטחון לשנת 2021 מרחפת אי-הוודאות הנובעת מהמשך משבר הקורונה.

בינתיים מוטב למערכת הביטחון להביא בחשבון מספר תרחישים של מתוויים אפשריים לתקציבי ביטחון לתקופת תוכנית תנופה. למשל, תרחיש מינימום - המניח שהמשבר הכלכלי יהיה ארוך טווח, תרחיש אמצע, ותרחיש מקסימום - כפי שצה"ל תכנן לפני משבר הקורונה. בהתאם לכך, ניתן לדרג נושאים ופרויקטים לפי סדר העדיפויות, שיבוצעו או שלא יצאו לפועל בכל תרחיש.

מאחר והדרג המדיני הוא זה הקובע את המטרות לצבא והוא זה שמקצה את תקציב, מוטב שתוכנית "תנופה" תאושר בהקדם בקבינט המדיני-ביטחוני, כדלהלן: אישור כללי של התוכנית לכל שנותיה ואישור פרטני של התוכנית יחד עם אישור תקציבים שנים 2020 ו-2021. במסגרת זו יש להציג בקבינט תרחישי איום וייחוס עדכניים.

בנסיבות הנוכחיות קשה לצפות ממשרד הביטחון והאוצר לגבש הסכם תקציבי רב-שנתי לכל תקופת "תנופה" (4-5 שנים). יש לחתור לגיבוש הסכם כזה כאשר המצב הכלכלי יאפשר.