

מבט על, גיליון 1442, 28 בפברואר 2021

תקציב הביטחון לשנת 2021

שמואל אבן וששון חדד

תקציב הביטחון לשנת 2021 הוא תקציב המשכי לתקציב הביטחון לשנת 2020, שהוא המשכי לתקציב המשכי לשנת 2019, שאושר במארכ 2018. רצף של תקציבים המשכיים משקף כשל ניהולי של הממשלה, שמסיבות פוליטיות לא הצליחה להעמיד תקציב מדינה סדור. במציאות זו לקח על עצמו הרמטכ"ל אביב כוכבי משימה קשה במיוחד - לנהל תוכנית רב שנתית ("תנופה"), שאינה מגובה בתקציב ביטחון סדור ובהסכם תקציבי רב-שנתי; התכנית אף לא אושרה בקבינט. הרמטכ"ל עושה זאת על ידי הסטת תקציבים בתוך מסגרת תקציב הביטחון ועל ידי הפניית בקשות לדרג המדיני להשלמות תקציב הניתנות מעת לעת. הרושם הוא שבמשולש הכוחות: רמטכ"ל - שר ביטחון - ראש ממשלה, קיימת תמימות דעים לגבי אתגרי הביטחון של ישראל והמענים הראויים להם, מה שמסייע בידי הרמטכ"ל לשמור על תקציב ביטחון ריאלי גם בתקופה זו של משבר כלכלי עקב מגפת הקורונה.

תקציב הביטחון אמור להיות הביטוי הכספי של תכנית העבודה השנתית של צה"ל, שאמורה להיות חלק מתוכנית עבודה רב-שנתית.

ב-22 בדצמבר 2020 פוזרה הכנסת, לאחר שנדחתה הצעת החוק להארכת הדיונים על תקציב המדינה. בשעות האחרונות לכהונתה אישרה הכנסת את החוקים שיאפשרו תקציב המשכי לשנת 2021, גם בהיעדר חוק תקציב סדור. בכך נקבע תקדים היסטורי שלפיו שנת תקציב שלמה (2020) הסתיימה בלי תקציב מדינה סדור. תקציב המדינה לשנת 2021, בסך 419 מיליארד שקל, הוא תקציב המשכי (כולל תוספות, והצמדה לקצב גידול האוכלוסייה) לתקציב 2020. בזכות התוספות, שאושרו בוועדת הכספים, הוא למעשה קרוב בגודלו לתקציב מדינה סדור (426 מיליארד שקלים) - לו היה מאושר תקציב מדינה סדור במליאת הכנסת. עם זאת, תקציב הזה כפוף לכללים החלים על תקציב המשכי, ואינו מבוסס על ראייה כוללת ותכנון של כלל משרדי הממשלה.

תקציב הביטחון הסדור האחרון נקבע בשנת 2019. הוא הסתכם ב-72.9 מיליארד ש"ח ברוטו ו-55.3 מיליארד ש"ח נטו (11.5 אחוזים מתקציב המדינה). היה זה התקציב של השנה הרביעית והאחרונה של תוכנית "גדעון", שקוצרה בשנה על ידי הרמטכ"ל אביב כוכבי למען התחלת תוכנית "תנופה" בתחילת 2020. אלא שתוכנית תנופה מתנהלת ללא סיכום תקציבי רב-שנתי וללא אישור של הקבינט, בשל אי-היציבות הפוליטית בישראל, הנובעת מחוסר הסכמה בין המפלגות.

לקראת סוף ינואר 2021 מסר דובר צה"ל כי "בימים אלה מתקיימים דיונים לסיכום מסגרת תקציב הביטחון במסגרת תקציב המדינה ההמשכי לשנה זו. במסגרת דיונים אלה עומדים משרד הביטחון וצה"ל על ההכרח במתן מענה לצרכים הביטחוניים השוטפים, בהתאם לרמת הביצוע בשנת 2020". לפי התקשורת (הארץ, 26 בינואר), לתקציב הביטחון 2020 ניתנה תוספת של 3 מיליארד שקל. סכום זה החזיר את תקציב הביטחון להיקף של שנת 2019. לתקציב 2021 נוסף סכום של 2.5 מיליארד ₪ "לצרכים פנימיים", שאישר ראש הממשלה בנימין נתניהו מתוך בקשה

ל-4.2 מיליארד ₪. כעת (לפי התקשורת) מבקש צה"ל, בגיבוי שר הביטחון בני גנץ, תוספת 3 מיליארד ₪ לתקציב 2021 "לצרכים ביטחוניים שוטפים". זאת, כדי להביא את תקציב הביטחון לשנת 2021 לרמה בפועל של תקציב הביטחון בשנת 2020.

מדברי הרמטכ"ל כוכבי בהרצאה שנשא בכנס המכון למחקרי ביטחון לאומי, ב-26 בינואר 2021, ניתן להבין מדוע נדרשת תוספת התקציב. הרמטכ"ל אמר, שצה"ל הסיט כ-3 מיליארד שקלים בתוך תקציב הביטחון כדי לתת מענה לתוכנית "תנופה". הוא פרס את משימות הצבא, את גזרות הפעולה וממדיהן. המסר העיקרי בהרצאתו היה שמשבר הקורונה לא הפחית את האיומים הצבאיים על מדינת ישראל וכי יש איומים גוברים ובראשם האיום האיראני. כן אמר, כי "חייבת להיות פעולה נמרצת שבסופה לא תהיה יכולת של פצצה ולא תהיה יכולת להסתער לפצצה. בסוף איראן יכולה להחליט שהיא מתקדמת לפצצה - בין בחשאי ובין באופן מתריס. לאור זאת, הנחיתי את צה"ל להכין מספר תכניות אופרטיביות מעבר לתכניות הקיימות ומי שיחליט על הפעלתן הוא הדרג המדיני". יצוין כי יכולות לפעול צבאית נגד מתקני הגרעין באיראן הן עתירות הן. בינואר 2013 חשף אהוד אולמרט, כי ממשלת נתניהו הוציאה בשנים 2011-2012 11 מיליארד שקל על הכנות לתקיפה באיראן, שלא בוצעה.

עוד סיבה לנחיצות התוספת קשורה לחלק מהסיוע האמריקאי שניתן להמירו לשקלים ושחיקתו הריאלית של רכיב זה במונחים שקליים. בתקציב 2021 צפויה ירידה בערך המרות מהסיוע לשקלים, הן עקב התחזקות השקל והן בשל הפחתת יכולת ההמרה לשקלים מ-815 מיליון דולר בשנת 2019 ל-795 מיליון דולר ב-2021, בהתאם להסכם עם ארצות הברית. יכולת ההמרה תפחת בשנים הבאות, עד לאפס בשנת 2028. כתוצאה מכך יקטן הרכש במטבע המקומי מהתעשייה הביטחונית הישראלית.

את עיקר כספי הסיוע בדולרים יכולה ישראל לנצל לרכש מארצות הברית בלבד. ב-7 בפברואר 2021 אישר הקבינט המדיני-ביטחוני עסקת ענק חדשה עם ארצות הברית, וזאת לאחר שכבר חלפו שנתיים וארבע חודשים מכניסתו לתוקף של הסכם הסיוע הרב-שנתי הנוכחי (אוקטובר 2018 - אוקטובר 2027). העסקה כוללת בעיקר רכש כלי טייס שונים לצה"ל בסך כ-2.7 מיליארד דולר. מדובר בנתח משמעותי מחבילת הסיוע הרב-שנתית. הסכום הינו מעל למקורות זמינים כיום לרשות ישראל במסגרת הסיוע האמריקאי, כך שמיומן העסקה מחייב גם פתרון פיננסי, שאף הוא אושר ע"י הקבינט. לאחר מכן, אישרה ועדת השרים להצטיידות פרויקטים ספציפיים הבשלים להתקשרות מתוך התכנית הכוללת, בהם מטוסי תדלוק, טייסת קרב, חימושים ואמצעי הגנה אווירית.

משמעויות

תקציב 2021 פוגש את צה"ל בתקופה של חוסר יציבות כלכלית בגין משבר הקורונה, אי-יציבות פוליטית בישראל ומציאות גאו-פוליטית משתנה, לרבות שובו של הסכם הגרעין לסדר היום.

אמנם אין נתונים על היקפם של תקציבי הביטחון לשנים 2020 ו-2021, אך נראה, שבסופו של דבר, לאחר התוספות לתקציב משרד הביטחון, תקציבי הביטחון לא קוצצו בשל משבר הקורונה. ניתן להעריך שהתוספות למשרד הביטחון נועדו לשמור על ערכו הריאלי של התקציב ביחס לתקציב 2019, כלומר, אין מדובר בגידול משמעותי או בקיצוץ משמעותי במסגרת התקציב.

התוספות לתקציב הביטחון, בעוד משבר הקורונה נמשך, עוררו בציבור ובקרב חברי ממשלה ביקורת על צה"ל, מה שמעלה את השאלה מי אחראי על גודלו של תקציב הביטחון. הדרך הנכונה לקביעת תקציב הביטחון היא שהרמטכ"ל יציג בפני הדרג המדיני את האיומים הביטחוניים, את יכולות צה"ל לתת להם מענה ראוי ואת עלותן. תפקיד הקבינט המדיני-ביטחוני הוא לתעדף בין האיומים השונים ובינם לבין הצרכים האזרחיים השונים של המדינה, וכך לאשר או לדחות הצעות שונות שמעלים שר הביטחון והרמטכ"ל. לאחר אישור התקציב, תפקידו של הרמטכ"ל הוא לממש ביעילות את המשימות והמטרות שהטיל עליו הדרג המדיני. כלומר, למצות את תקציב הביטחון להשגת ביטחון מרבי. ככל שהדרג המדיני מבקש להוריד תקציב או להוסיף משימות חדשות - עליו לאשר לרמטכ"ל, לכאורה, לוותר על משימות אחרות, לפי סדר העדיפות הביטחוני. במילים אחרות, האחריות על גודלו של תקציב הביטחון היא על הדרג המדיני ובעיקר על הקבינט המדיני-ביטחוני. בפועל, שינויים בתקציב נקבעים כיום במשולש רמטכ"ל - שר ביטחון - ראש ממשלה.

היעדר הסכם רב-שנתי על תקציבי ביטחון, כפי שהיה בתוכנית "גדעון", פוגע ביכולת צה"ל להוציא לפועל תכניות רב-שנתיות של רכש והצטיידות בשקלים מתקציב המדינה, כמו גם ביכולת לחתום על חוזים רב שנתיים עם ספקים ועל רפורמות המאפשרות התייעלות.

תקציב 2021 יחייב, בין היתר, המשך ההתמודדות עם סוגיות כוח האדם המורכבות, ביניהן: חוק הגיוס שטרם תוקן על פי דרישות בג"ץ ואשר הביא לפיזור הכנסת הקודמת ב-2018, קיצור השירות שהוחל ביולי 2020 וצה"ל מבקש לבטלו, מודל הקבע והפנסיה שנקבע בהסכם התקציבי מנובמבר 2015 בתר"ש גדעון וטרם פורסם בחוק התקנות המסדירות אותו ובחינת תוקפן החוקי של תוספות לפנסיה ("הגדלות הרמטכ"ל") שנמצאת בדיון בית המשפט העליון.

סיכום, הרושם הוא שבמשולש הכוחות: רמטכ"ל - שר ביטחון - ראש ממשלה, קיימת תמימות דעים לגבי אתגרי הביטחון שבפני ישראל והמענה הראוי להם, מה שמסייע בידי הרמטכ"ל לשמור על תקציב ביטחון ריאלי גם בתקופת המשבר הכלכלי. על הממשלה שתורכב על פי תוצאות הבחירות שיתקיימו במארכ 2021 לאשר את המשך תוכנית "תנופה", תקציב ביטחון סדור (במסגרת תקציב מדינה סדור), וכן לאשר סיכום תקציב רב-שנתי, עד לסוף תכנית "תנופה". וזאת תוך התחשבות באתגרים הביטחוניים מצד אחד ובאילוצי המשק וצרכי החברה האזרחית מצד שני.