

ההסכם בין משרד הביטחון למשרד האוצר - סיכויים וסכנות

תמיר הימן ועפר שלח | 16 במארס, 2023

ההסכם החשוב והתקדימי בין משרד הביטחון למשרד האוצר ינותח במאמר זה בשלושה היבטים: השלכות המעמד והסמכויות של השר סמוטריץ' במשרד הביטחון, השינוי במדיניות כוח האדם והמשמעות של אישור תקציב רב-שנתי למערכת הביטחון לצורך תוכנית רב שנתית. המסר העיקרי הוא, שלצד היציבות והחדשנות של התוכנית והפוטנציאל החיובי שבה לגבי בנין הכוח של מערכת הביטחון ואשר לשיפור התנאים של משרתי הצבא, רובצת עננת מורכבות קשה בתחום השינוי במבנה הסמכויות הנוגע לזירה הפלסטינית, כפי שהוא בא לידי ביטוי בהסכם. כן קיימת אי-בהירות ביחס ליישום ההסכם בפועל ובעיקר חשש כי אם ייושמו התחייבויות אחרות של הממשלה, ובראשן חקיקה המערערת את יסודות גיוס החובה, יערערו ההבנות החיוביות והנועזות הכלולות בהסכם ביחס למודל כוח האדם בצבא את יציבותו של מודל "צבא העם". יתר על כן, קביעת מתווה תקציבי רב-שנתי ללא תכנית רב-שנתית מאושרת לבניין הכוח וללא הכרעות נדרשות, בעיקר ביחס לתפקידה של זרוע היבשה וההישג הנדרש במערכה, עלולה להביא לכך שההוצאות הכבדות לא יתורגמו למוכנות של ממש לתרחיש רב-זירתי מורכב.

השר במשרד הביטחון וסמכויותיו

ערב אישור תקציב המדינה בממשלה הושגו הסכמות בין ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון בשני נושאים, שלכאורה אין קשר ישיר ביניהם: מסגרת רב-שנתית לתקציב הביטחון ויישום הסעיפים בהסכם הקואליציוני, שלפיהם שר האוצר בצלאל סמוטריץ' ימונה לשר נוסף במשרד הביטחון ויקבל לידי סמכויות הנוגעות למנהל האזרחי ביהודה ושומרון (להלן: איו"ש).

עיון בהסכם בעניין הסמכויות באיו"ש ("מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון", 23.2.2023; כל הציטוטים בהמשך הם מתוך מסמך זה) מעלה שאלות רבות לגבי משמעותו המעשית. לכאורה, הוא מעגן מחדש את סמכותו המלאה של המפקד הצבאי כריבון באיו"ש ושל שר הביטחון כשר הממונה עליו על פי חוק יסוד: הצבא. ואולם לסמוטריץ' ("השר הנוסף"), תהיינה סמכויות נרחבות במעשה היומיומי, שגם אם לשר הביטחון יש עליהן "סמכות כללית", לא ברור כיצד היא תופעל.

סמוטריץ' ימנה סגן אזרחי (מינוי פוליטי) לתפקיד סגן ראש המנהל האזרחי. סגן זה יהיה אחראי על התחומים האזרחיים הקשורים להתנהלות, ביניהם הסדרת ההתיישבות הצעירה או הרחבות של יישובים קיימים. מדובר ביישום של מה שמכונה "רפורמת אזרחות שווה" ועדכון תחיקת הביטחון. בנוסף הוא יהיה אחראי על יחידות האכיפה (יחידת הפיקוח), באופן שיאפשר מימוש מדיניות השר במשרד הביטחון בתחום זה. בעניינים שבאחריותו של סמוטריץ' יהיה היועץ המשפטי של משרד הביטחון כפוף לו בלבד, והוא גם זה שיהיה אחראי על גיבוש עמדתה של פרקליטות המדינה בנושאים אלה. כל זה יבטח גם בחקיקה מיוחדת ובהחלטות ממשלה.

במילים פשוטות, בעוד שר הביטחון ימשיך להיות אחראי על פעילות הצבא באיו"ש, שר אחר יהיה בעל סמכות מלאה ברוב הנושאים האזרחיים. זהו שינוי פרדיגמה, כיוון שעד כה התפיסה הייתה שלכל פעולה באזור יהודה ושומרון יש משמעות ביטחונית. השטח מצוי תחת הסמכות של תפיסה צבאית ומנוהל על ידי מפקד פיקוד המרכז כריבון בשטח. באיו"ש, לאירוע "אזרחי" לכאורה הנוגע לעיבוד קרקעות וחזקה עליהן, לסדר בדרכים או לטיפול בהפרעות סדר של אזרחים ישראליים, נודעת משמעות ביטחונית מובהקת.

כל אלה יהיו מסורים עכשיו בידיו של שר, שלא זו בלבד שיש לו השקפת עולם מובהקת שמשמעויותיה המדיניות והביטחוניות מרחיקות לכת, אלא גם לא יישא באחריות אם הדברים יובילו להתלקחות. אכן, כפי שנכתב, הפעלת הכח נותרה בסמכות מפקד פיקוד המרכז אך בכל מקרה שמפקד הפיקוד, או שר הביטחון לצורך העניין, לא יקצו את האמצעים הנדרשים למימוש מדיניות השר, הסוגיה תכרע על שולחן ראש הממשלה.

יש פה סיכון כפול: הגברת החיכוך בין הדרג המדיני לצבאי באופן שייצר מתיחות מיותרת בעידן מורכב גם כך, וסרבול העלול לגרום בזבוז זמן וחוסר יעילות, העלולים לשבש את יעילות אכיפת החוק והסדר ביהודה ושומרון.

ההסכמות בנוגע למדיניות כוח האדם

ההסכם בין משרדי האוצר והביטחון ביחס למתווה הרב-שנתי לתקציב הביטחון כולל מספר חידושים מרחיקי לכת, בראש ובראשונה בתחום כוח האדם. הם זהים לרעיונות שהוצגו במזכר "מודל השירות הרב-ממדי – הצעה לשינוי מודל כוח האדם בצה"ל", שפורסם על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי, ה-INSS.¹

בראש ובראשונה, מדובר על דיפרנציאליות במרכיבי השירות השונים: החשוב שבהם הוא הענקת הסמכות למפקד הצבאי לקבוע את משך השירות של החייל. הצבא, על פי שיקוליו יוכל לקצר את שירות החובה הבסיסי לחלק מהחיילים עד ל-24 חודשים. כך גם הצבא יוכל לגייס מראש מיועדים לשירות צבאי (מלש"בים) לתפקידים וליחידות נדרשות (בעיקר לוחמים

¹ עפר שלח, **מודל השירות הרב-ממדי: הצעה לשינוי מבנה כוח האדם בצה"ל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 223 [/https://www.inss.org.il/he/publication/ofar-shelah](https://www.inss.org.il/he/publication/ofar-shelah)

וטכנולוגים) ל-32 חודשים, תוך מתן שכר מוגדל משמעותית לחודשי החובה הנוספים כך ששירות החובה הממוצע בצה"ל יעמוד על 28 חודשים; השוואת השירות בין בנים ובנות ומיון וגיוס לפי תפקיד ולא לפי מגדר; הגדלת השכר למשרתי הקבע הראשוני, ופיילוט שבמסגרתו יועברו שני מערכים בשירות הקבע למודל שאינו מסתיים ביציאה לפנסיה אלא בהגדלת שכר תוך כדי השירות - מה שיאפשר להעביר תקציבים מגמלאות לפורשים למשרתים בפועל. שינויים אלה יסייעו להתמודד עם המשבר שבהשארת המצטיינים והדרושים שבשורות הצבא, אשר בצה"ל לא מודים בו בפומבי אך ערים לו היטב.

שינויים אלה מעידים כי הרמטכ"ל הנכנס, רא"ל הרצי הלוי, מבין לעומקו את המשבר המאיים על מודל כוח האדם של צה"ל ואינו מהסס להתמודד איתו "מקצה לקצה", ולא רק באמצעות פתרונות נקודתיים, שכפי שצינו בעבר לא הביאו איתם אלא זעזועים ומבוכה.

לפני שניגש לניתוח סעיפים אלה, יש להתייחס לסעיפים אחרים בהסכם, הנוגעים לפורשים לגמלאות. משמעותם יצירת וודאות של פנסיה תקציבית במציאות של פנסיה צוברת, על ידי עיגון של פנסית הגישור שתשולם לפורש מגיל הפרישה ועד גיל 60 (ולא עד גיל 67, כפי שדרש צה"ל עד כה, שמשמעותו היא הקטנה של סך חבילת הפרישה הממוצעת בכמיליון שקלים). בתוך זה יעוגנו בחוק "הגדלות הרמטכ"ל", שבג"צ טרם פסק לגביהן - מהלך שיש בו כדי לפתור תסבוכת שאליה נכנסה המערכת בשל הגדלת הזכאות לקצבה באופן שלא נקבע בחוק. כעת, על פי ההסכם, יוכל צה"ל להמשיך ולהפריש קצינים בגיל צעיר יחסית - מה שישמור על צבא קבע צעיר ונמרץ, כאשר בחישוב כללי העלות הכוללת של הפנסיות לא עולה בשל שימור גיל הפרישה הצעיר ואילו הפורש ייהנה מחיסכון פנסיוני כולל גבוה. זאת, משום שגם אם יעמוד צה"ל ביעד שאליו התחייב - הקטנת הפנסיה הממוצעת לקצין עד כדי 12 אלף שקלים לחודש (במחירי 2015), יעד שממנו הוא רחוק כרגע, ייהנה עדיין כל פורש עתידי בגיל 43 (גיל הפרישה הממוצע היום) מהטבה ממוצעת של כ-3 מיליון שקלים מעבר לסכום החיסכון אשורו צבר בשנות שירותו.

בהיבט זה של ההסכם זה יש משום פשרה הגיונית, שתמנע זעזועים קשים במערכת ותפתור מצב שכבר כונה על ידי ראש אכ"א לשעבר "בדרך אל הקיר". הוא פוגע בשכבת גיל מסוימת של קצינים שכבר עברו את "שער היציאה השני" בגיל 35, אבל יש להניח שלהם ימצא פתרון.

ואולם, עולה חשש של ממש ביחס למימוש העיתידי של סעיפי ההסכם שכלולה בהם מהפכה חשיבתית - הדיפרנציאליות בגיוס ובשירות הקבע. ראשית, לא נקבע תאריך לתחולתו של מועד השינוי במודל החובה. יש לזכור כי צה"ל סירב בשעתו לקבל ולתכנן את קיצור השירות ל-30 חודשים, למרות שזה היה חלק מההסכם הקודם ("כחלון-יעלון") ואף נחקק על ידי הכנסת. בסופו של דבר ביטלה הממשלה הקודמת את קיצור השירות.

יש לקוות כי הפעם יעמוד צה"ל בהתחייבותו, והמערכת האזרחית תעמוד גם היא על מימוש ההתחייבות לקיצור השירות בהקדם – לכל המאוחר באמצע השנה הבאה – ולא בתאריך עתידי רחוק, שמשמעותו מסמוס הצעד הנדרש.

סכנה גדולה יותר טמונה בכך שגיוס החובה כולו מצוי בערפל. הממשלה הנוכחית חייבת להציג חוק גיוס חדש (טכנית, תיקונים לחוק שירות ביטחון), אחרי פסילתה של החקיקה הקודמת על ידי בג"צ כבר לפני שבע שנים. על פי ההסכמים הקואליציוניים שעל בסיסם הוקמה הממשלה הנוכחית, חוק הגיוס ייגזר מתוך חוק יסוד חדש, "מעמד התורה", שישווה את מעמד הלומדים בישיבות לזה של המשרתים בצה"ל ויפטור למעשה, ובחוק, מגזר שלם בחברה היהודית מגיוס לצה"ל – תוך מתן מעמד שווה בזכויות גם למי שאינו משרת.

חוק שכזה יגרום, כמעט בוודאות, לקריאת תיגר משפטית על עצם גיוס החובה, שקשה לראות איך מערכת המשפט תוכל להתנגד לה לאור פסיקותיה הקודמות. פסיקה שכזו עלולה להביא למשבר חוקתי של ממש, בוודאי אם יתקבלו חוקי המהפכה המשפטית הנידונים כעת; לעניין השירות בצה"ל, התהליך כולו עלול לערער עוד יותר את יסודותיו של גיוס החובה.

במקרה כזה, יהיה לשינויים החשובים והחיוביים שבהסכם הנוכחי בין משרדי הביטחון והאוצר, שמטרתם היא להציל את גיוס החובה על ידי התאמתו למציאות הקיימת והכרה בכך ש"גיוס שווה לכולם" כבר אינו קיים, אפקט הפוך מזה העומד בבסיסם: הם עלולים לערער עוד יותר את גיוס החובה ומודל צבא העם כולו.

"מודל השירות הרב-ממדי" המוצע כלל גם הקמה של שירות אזרחי-ביטחוני, הנחוץ לצרכי הביטחון בעורף ואמור גם להרחיב את בסיס השירות בכלל, כולל באוכלוסיות שאינן מתגייסות כיום. ללא אפשרות שירות שכזו, ועם עיגון בחוק של הפטור משירות לאוכלוסייה רחבה (כ-16% מכל מחזור מלש"בים היום אינם משרתים בסופו של דבר תחת: "תורת-אומנות"), עלולים גיוס החובה ומודל צבא העם להתמוטט כליל. המחלוקת החברתית העזה, הבאה לידי ביטוי גם בעצומות של אלפים המאיימים לא להתייצב לשירות מילואים אם יעברו חוקי "המהפכה המשפטית", עלולה גם היא להשפיע בכיוון מסוכן זה.

בשורה התחתונה, הצירוף של הכנסת גורמים פוליטיים בעלי סדר יום ידוע וסמכויות בתחום הביטחוני ללא אחריות לתוצאות בשטח, יחד עם ההבטחה לחוק גיוס שיערער את עצם ההצדקה של גיוס החובה, מאיים על צבא העם ומרחיק עוד יותר את האפשרות, שהשינויים החשובים והנדרשים שלהם התחייב הרמטכ"ל אכן יבוצעו. מנגד, אם יבוצעו תהיה להם אכן המשמעות החיובית על האפשרות לשמר את גיוס החובה ואת מודל כוח האדם בצה"ל כולו.

על שר הביטחון והרמטכ"ל להידרש לעניין, כמו גם לסכנה של התמוטטות כוח המילואים בשל ההתנגדות למהלכי הממשלה, ברמה עליונה של דחיפות.

הסכם על מסגרת תקציב רב שנתית

ההסכם בין משרדי האוצר והביטחון כולל גם התחייבות למסגרת תקציב רב-שנתית, האמורה להעניק למערכת הביטחון יציבות ויכולת תכנון לטווח ארוך בבניין הכוח. התחייבות זו מבורכת ונדרשת, במיוחד משום שצה"ל פועל ללא תקציב רב-שנתי בארבע השנים האחרונות. ואולם, גם כאן רב הנסתר על הנגלה וקיימת סכנה של ממש שהסיכום החיובי לא יישא את הפירות המקווים.

ראשית, לא ברור למה בדיוק התחייבו הצדדים, ועל פי הידוע לנו גם להם עצמם אין יותר מקווי מתאר כלליים למתווה התקציבית. בהצעת התקציב שאושרה בממשלה מופיע תקציב ביטחון "נטו" (לא כולל הסיוע מארצות הברית והוצאות מותנות הכנסה) בסכום של 60 מיליארד שקלים, לכאורה עליה של מיליארד שקלים בלבד מתקציב 2022. ואולם משיחות עם הנוגעים בדבר עולה, שפרויקטים בעלות של מיליארדים המצויים בשלבים שונים עשויים להבשיל בשנה הקרובה ולכן לגרום העלאה משמעותית בתקציב בפועל (המכונה בעגה "על שינוי"). אישורם בדיעבד של תקציבים אלה כרוך תמיד בתחושה בכנסת ובציבור שתקציב הביטחון אינו אלא "בלוף" מוסכם, שבניגוד לתקציבי משרדים אחרים עולה במיליארדים במהלך השנה – סכומים המקוצצים מתקציבי המשרדים האחרים ומביאים לירידה ברמת השירותים לאזרח.

שנית, גם המתווה התקציבית המפורפל הזה נקבע "מלמעלה למטה", בדיון חפוז בין ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר (שכאמור, בה בעת היה עסוק בעיגון תפקידו כשר במשרד הביטחון, דבר שכרוך בו כמעט ניגוד אינטרסים). חשוב במיוחד – המתווה לא נקבע אל מול צרכים ברורים העולים מתכנית רב-שנתית לבניין הכוח (תר"ש), שהרמטכ"ל החדש מצוי עדיין בשלבי העיצוב שלה.

אין מדובר בעניין טכני. התר"ש החדשה אמורה לנבוע מהכרעות של ממש אל מול תרחיש רב-זירתי המשתרע מאיראן ועד לישראל פנימה, ובראשן החלטות בדרג המדינית ובצה"ל לגבי עתידה ותפקידה של זרוע היבשה וההישג הנדרש במערכה. זאת על רקע הגעתה של איראן למעמד של מדינת סף גרעינית, ההתחממות על סף אנתופאדה שלישית ביהודה ושומרון, צרכי המב"מ והחובה להתכונן לעימות גם בזירות אחרות. כל ההכרעות האלה טרם נפלו, ובמצב הדברים הנוכחי לא ברור אם מתקיים לגביהן דיון של ממש. ללא החלטה, הדבר דומה להחלטה כמה יעלה לנו הבית החדש שאנו בונים עוד לפני שהחלטנו מה אנחנו רוצים שיהיה בו ולמה ישמש.

החשש הוא שהרצון לממש פרויקטים קיימים, שגם הם לא נבעו כולם מהכרעות נדרשות שלא נפלו, יחד עם תפיסות מנוגדות (כפי שהיה למשל בין "תפיסת הביטחון 2030" של ראש הממשלה בנימין נתניהו לדרישותיהם של הרמטכ"ל גדי איזנקוט ושר הביטחון אביגדור ליברמן

ב-2018), יביאו בסופו של דבר להוצאות כבדות שלא יתורגמו למסה קריטית להשגת ההישג הנדרש, לא במעגל הרחוק ולא באלה הקרובים. חולשתו המובנית של הדרג המדיני, הכאוס הפוליטי והדאגה מסדקים גדולים לכל אורך שדרת כוח האדם ובלגיטימציה של הממשלה והצבא. מגדילים חשש זה מאוד.