

מבט על, גיליון 534, 30 במארס 2014

המלצות לדיון בעיצוב תקציב הביטחון

שמואל אבן

רקע

הממשלה והכנסת נושאות באחריות לתקציב הביטחון, אך יכולתן לקיים דיון מעמיק בנושא – מוגבלת. הדיון מתנהל בצל מחלוקת מסורתית בין משרד האוצר למשרד הביטחון באשר לגודל תקציב הביטחון, כאשר כל צד מנסה להעצים את טיעונו באמצעות בחירה של נתונים מסוימים. לאור זאת, הוחלט על הקמת ועדה חדשה לבדיקת תקציב הביטחון, בראשות האלוף (מיל.) יוחנן לוקר. מסמך זה מציג המלצות לדיון בעיצוב תקציב הביטחון. המסמך נכתב במסגרת עבודת הצוות לתפיסת הביטחון הלאומי, במכון למחקרי ביטחון לאומי.

המלצות

להגדיר את נושא הדיון ואת תפקידי המעורבים בו. תקציב הביטחון הוא משתנה החלטה, המייצג בין היתר את רמת הסיכון הביטחוני שמוכן הדרג המדיני ליטול בהתחשב בצרכים לאומיים אחרים. תפקידו של הדרג המקצועי – במערכת הביטחון, במטה לביטחון לאומי ובמשרד האוצר – להציג בפני הדרג המדיני נתונים, הערכות, חלופות ומשמעויות, כדי שהחלטה תתקבל באופן אופטימלי.

לקבוע שפה משותפת. בכלל זה: מושגים בהירים, כללי חשבונאות מוסכמים ובסיס נתונים אחד. אלה יקבעו בכתב ויהיו חשופים לציבור, ככל הניתן. יש לציין כי בספר תקציב המדינה 2013 - 2014 מוצגים נתונים המבוססים על מושגים, שתכולתם אינה זהה, כגון: תקציב הביטחון (המתוכנן), הצריכה הביטחונית (בפועל) וביצוע תקציב הביטחון בפועל (פירוט בנספח). השוואה ביניהם אינה מספקת הבנות בסיסיות, כגון: האם מערכת הביטחון עמדה או חרגה מתקציבה אשתקד, מהו "מחיר הביטחון" ועוד.

להגדיר את תכולת תקציב הביטחון. לשם קביעת התקציב הדרוש לבניין כוחות הביטחון ופעילותם בישראל, מוטב להתייחס לכל ארגוני הביטחון הממלכתיים: צה"ל, שב"כ, המוסד ואחרים ("מערכת הביטחון"). סך התקציבים שלהם יקרא להלן: "תקציב מערכת הביטחון" או "תקציב הביטחון". מוטב שגישה זו לא תהא חשבונאית בלבד, אלא תחייב תיאום בין תכניות העבודה של ארגוני הביטחון השונים והצגת מסגרת תקציבית כוללת. ביצוע התקציב בפועל אמור להיות תואם ל"הוצאה לצריכה ביטחונית" שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ה-למ"ס) (פירוט בנספח).

להכין נוהל המפרט את התהליך והקריטריונים לקביעת תקציב הביטחון. למשל, בהחלטותיה תתבסס הממשלה על הערכת מצב אינטגרטיבית של הסיכונים הביטחוניים ועל הדרכים והעלויות להפחתתם (ראו "סלי ביטחון" בהמשך). בתוך כך יפורטו, בין היתר, הפחת הפיסי, הטכנולוגי והמבצעי של מערכת הביטחון – לאור התפתחויות טכנולוגיות ושינויים במאפייני המלחמה; רמת הדריכות והמוכנות הנדרשת ממערכת הביטחון בגזרות שונות ועוד. מוטב שמרכיבים בתקציב משרד הביטחון, שאינם בגדר הוצאה ביטחונית ישירה, יידונו בנפרד ובהתאם לקריטריונים הרלוונטיים להם.

להציג סלי ביטחון. מערכת הביטחון והמטה לביטחון לאומי יציגו לממשלה חלופות בדמות סלי ביטחון אפשריים במונחי תפוקות, למשל, יכולות הגנה והתקפה במספר חזיתות במקביל, ממדי "הזרוע הארוכה" וכו'. לגבי כל סל יובהר לאילו תרחישים ביטחוניים הוא נותן מענה, לאילו אינו נותן מענה ומהי עלותו. כל סל ייצג רמת ביטחון שונה, או פתרונות שונים לרמת ביטחון מסוימת. **"מ"תפריט הביטחון"** (מגוון הסלים) תבחר הממשלה את הסל התואם את רמת הסיכונים שהיא מוכנה ליטול. שיטה זו נועדה לגשר בין רמות הביטחון (הסובייקטיביות) ובין החלטות קונקרטיות על גודל התקציב. היא מאפשרת לקיים שיח בשאלות, כגון: אילו משאבים נחוצים לשם שימור רמת הביטחון הנוכחית או להעלאת רמת הביטחון, ואילו סיכונים כרוכים בבחירת סל שעלותו נמוכה יותר.

לבחור מדדים מוסכמים לדיון במחיר היחסי של הביטחון על חשבון הסקטור האזרחי. למשל, היחס בין תקציב הביטחון המקומי נטו (בלא סיוע אמריקאי ובלא הכנסות של מערכת הביטחון עצמה) ובין כל אחד מהנתונים הבאים: תוצר מקומי גולמי (תמ"ג), תקציב המדינה נטו ותקציב המדינה החופשי (ללא

תשלומי חובות, ריביות ועמלות). יש לציין כי בעשורים האחרונים חלה ירידה ניכרת במדדים אלה בעקבות צמיחת המשק. המדדים יכולים לסייע (באופן חלקי) בקביעת תוואי תקציב הביטחון לשנים הבאות. **לנהוג בזירות בהשוואה למדינות אחרות.** האוכלוסייה בישראל קטנה ורמת האיומים חריגה בהיקפה; שעל כן היחס בין הוצאות הביטחון לתוצר בישראל אינו בר השוואה למדינות רבות אחרות. עם זאת, יש מקום לחקור את הוצאות הביטחון ביחס לאיומים ואת יעילות מערכת הביטחון בישראל, לעומת מדינות אחרות.

לדון בסוגיית ההתייעלות באופן נפרד ומתאים. נושא זה אינו דורש הכרעה בין סלי ביטחון, אלא מהלכים של תכנון, ביצוע ובקרה – בכל סל שיבחר. בסוגיה זו אמור הדיון להתמקד בשאלה, כיצד להשיג את רמת הביטחון המבוקשת במינימום משאבים, או איך להשיג מקסימום ביטחון בתקציב נתון. מאחר שלא ניתן להתבסס מראש על השגת יעדי התייעלות כמקור ודאי לתקציבי הביטחון הקרובים, מוטב לכוון לכך שהתייעלות תתבטא בעלייה ברמת הביטחון בתוכנית הרב-שנתית הקרובה, ותשמש בסיס לתוכנית הרב-שנתית הבאה. בתוך כך, יש הכרח גם בהתייעלות עמוקה בסקטור הציבורי האזרחי, שם עיקר הוצאות המדינה.

לבחון הן את התרומה העקיפה והן את העלויות הנוספות של מערכת הביטחון למשק. יש להביא בחשבון כי מעבר לתחום הביטחוני, למערכת הביטחון תרומה רבה למשק ולחברה במגוון תחומים: טכנולוגיה, חינוך, הרגלי עבודה, יזמות, אינטגרציה חברתית. יש לאמוד, ככל הניתן, את השפעתן של התרומות האלה על המשק. יצוין כי מצד שני ישנן עלויות ביטחוניות נוספות למשק, שאינן נכללות בתקציב הביטחון, כגון ערך העבודה של חיילי שירות החובה ועוד. עלויות אלה נאמדות מדי פעם על ידי הלמ"ס. **להביא בחשבון את עלות המלחמה.** על הדרג המדיני להביא בחשבון גם את העלויות הישירות והעקיפות למשק במסגרת שיקוליו בעת קבלת החלטה על "מלחמת ברירה".

נספח: מושגים עיקריים

המושג	ההרכב	נתונים ל-2013
תקציב משרד הביטחון (מציג: משרד האוצר)	תקציב צה"ל ואגפי משרד הביטחון. כולל גם הוצאות אגפי שיקום נכים, תמיכה במשפחות שכולות והנצחה של אנשי צה"ל, שב"כ, מוסד, משטרה, שב"ס, צד"ל ועוד. לא כולל תקציבי אירגוני ביטחון אחרים, כגון מוסד, שב"כ ועוד.	תקציב ברוטו במקור (בספר התקציב): 58.3 מיליארד ₪. ¹ הנתון מהווה 5.5% מהתמ"ג (1,053 מיליארד ₪), 14% מתקציב המדינה (417 מיליארד ₪). תקציב ברוטו מעודכן : כ-60 מיליארד ₪. ² מהווה 5.7% מהתמ"ג, 14.4% מתקציב המדינה. תקציב מקומי נטו ³ : כ-40 מיליארד ₪. מהווה 3.8% מהתמ"ג, 10.4% מתקציב המדינה נטו, 16% מתקציב המדינה החופשי. ⁴
הוצאה לצריכה ביטחונית (מציג: למ"ס, בהתבסס על קריטריונים בינלאומיים)	סך ההוצאות הישירות בפועל לביטחון בישראל (משרד הביטחון, שב"כ, מוסד, ועוד). כולל גם זקיפה לפנסיה תקציבית של המשרתים בפועל במערכת הביטחון (2.87 מיליארד ₪ ב-2013), בנוסף על הפרשה לפנסיה צוברת. לא כולל מרכיבים בתקציב משרד הביטחון, שאינם הוצאה ביטחונית ישירה, כגון: הוצאות לגמלאות של פורשי מערכת הביטחון, שיקום נכים, תמיכה במשפחות שכולות ועוד.	58.6 מיליארד ₪. מהווה 5.6% מהתמ"ג. כוללת גם הוצאות במימון סיוע מארה"ב והכנסות מערכת הביטחון. הוצאה לצריכה ביטחונית מקומית (ללא רכש, הממומן ברובו ע"י סיוע מארה"ב): 48.4 מיליארד ₪. מהווה 4.6% מהתמ"ג; 21% מסך הצריכה הציבורית (ללא רכש ביטחוני).
תקציב הביטחון בפועל (מציג: משרד האוצר)	סך ביצוע של מספר תקציבים בהם משרד הביטחון, מוסד, שב"כ ועוד. לא תואם את הרכב התקציב הביטחון המתוכנן בתקציב המדינה.	67.7 מיליארד ₪. ⁵ מהווה 6.4% מהתמ"ג, 16.6% מהתקציב המדינה ברוטו. כולל גם הוצאות במימון סיוע מארה"ב והכנסות מערכת הביטחון

¹ כולל גם הוצאות המבוססות על הסיוע האמריקאי (12.6 מיליארד ₪) והוצאות מותנות בהכנסות מערכת הביטחון (5.9 מיליארד ₪).

² התקציב עודכן בדצמבר 2013 בגין העברת 1.82 מיליארד ₪ (סיוע מארצות הברית) מתקציב 2012, בשל עיכוב באספקת חלק מהרכש מארצות הברית.

³ תקציב משרד הביטחון בלא סיוע מארצות הברית ("מקומי") ובלא הוצאות המותנות בהכנסות של מערכת הביטחון ("נטו").

⁴ תקציב המדינה החופשי, לאחר הפחתת תשלומי חוב, ריבית, עמלות וסיוע ביטחוני.

⁵ אגף תקציבים, מערכת שאילתות מקוונת. הנתון אינו משקף חריגה מהתכנון מאחר שהוא כולל גם מרכיבים, שאינם בתקציב משרד הביטחון.