

מבט על, גיליון 726, 29 ביולי 2015

ועדת לוקר מציגה "תקציב ביטחון הכול כלול" – אך מה על התמונה הכוללת?

שמואל אבן

דוח ועדת לוקר "לבחינת תקציב הביטחון" (יוני 2015) הינו בעיקרו אוסף המלצות לגבי תקציב הביטחון. כל אחת מהן ראויה לעיון מדוקדק, אבל קשה לקבלן כמקשה אחת. המלצות הוועדה מנוסחות כהוראות לפעולה וחלקן חסרות נתונים וניתוח, הדרושים כדי לשקול האם לאמץ.

השאלה החשובה באמת העולה מקריאת הדוח, אינה מה יהיה תקציב הביטחון בעוד חמש שנים, אלא איזה צבא יהיה לישראל בשנים הבאות ואילו משימות הוא יוכל למלא בהצלחה בהינתן מימוש ההמלצות. בנוסף, המלצות הוועדה הוצגו באיחור של יותר מחצי שנה מהמבוקש בכתב המינוי, ובינתיים כבר גובשה התכנית הרב שנתית של צה"ל – "גדעון" – בידי הרמטכ"ל רב-אלוף גדי איזנקוט וצוותו. להלן הערות מתודולוגיות לדוח הוועדה.

עדכון תפיסת הביטחון ותפיסת ההפעלה

הוועדה ממליצה לפעול לגיבוש תפיסת ביטחון ולעדכון תפיסת ההפעלה של צה"ל – המלצות חשובות בהחלט. הבעיה היא, שהצורך בעדכון תפיסות אלה הוא תנאי הכרחי מוקדם לגיבוש המלצות תקציביות בנושא בניין הכוח ומערך כוח האדם של צה"ל, מהסוג שעליהן המליצה הוועדה. תקציב הביטחון אינו יעד בפני עצמו – הוא הביטוי הכספי של תכנית העבודה, וזו אמורה להתבסס על תפיסת הפעלה, הנגזרת מתפיסת הביטחון. אם תפיסת הביטחון ותפיסת ההפעלה אינן עדכניות, כיצד ניתן להמליץ על שינויים עמוקים במבנה צה"ל וליישם?

נתוני תקציב הביטחון ותהליך קביעתו

"הוועדה ממליצה, כי בין השנים 2016-2020 בסיס התקציב יעמוד על 59 מיליארד ש"ח, 'הכול כלול', ויוצמד למדד המחירים לצרכן". מדובר "בתקציב נטו" - בלי "הוצאה מותנית הכנסה" (סיוע אמריקאי מיוחד והכנסות ממקורות מערכת הביטחון), הנאמדת בכ-7-8 מיליארד ש"ח בשנה. מכאן עולה, שתקציב הביטחון המלא (ברוטו) יהיה כ-65 מיליארד ש"ח, כמו בהצעת תקציב 2015, שאושרה בממשלה (לפני הבחירות). ניתן להניח, שזה יהיה גודל תקציב הביטחון ל-2016 ממילא. בדוח אין הסבר כיצד הגיעה הוועדה להמליץ דווקא על הנתון הזה – מהן הנחות היסוד לקביעתו, לאילו איומים הוא עתיד לתת מענה והיכן יילקחו סיכונים, איזו רמת ביטחון תתקבל בתמורה; ובעיקר: האם הנתון משקף תמחור יסודי וחדש של צרכי הביטחון, כפי שניתן היה לצפות מהוועדה?

משמעות ההמלצה לקביעת תקציב ביטחון קבוע מראש עד 2020 הינה להוציא את ההחלטה מחוץ לשיקול דעת הממשלה, בדומה להצעה לקבוע תקציב מדינה מראש לחמש שנים. קבלת ההמלצה לתוואי תקציב אופקי (סכום קבוע בכל שנה) תוביל לגמישות נמוכה בדיון השנתי על אודות הרכבו של תקציב הביטחון (חלופות בעלות כספית נמוכה או גבוהה יותר לא יידונו). בפועל, סביר שמערכת הביטחון ומקבלי החלטות ישנו את התקציב בהתאם לנסיבות – התקציב יקטן יחסית בנסיבות של אילוצים כלכליים קשים ויגדל משמעותית בנסיבות ביטחוניות חמורות.

בדוח בולטים בהיעדרם נתונים בסיסיים: מה היה גודלם של תקציבי הביטחון עד כה; מה היה הפער בין התקציבים בפועל לעומת התכנון; פירוט רכיביהם של תקציבי הביטחון בעבר; כמה מהתקציב הוא על חשבון מיסים ועוד, ואיך כל אלה עומדים ביחס לתקציב המוצע. אשר לסיוע האמריקאי בתקציב הביטחון – בדוח מוצג שגודלו 3.1 מיליארד דולר, אבל עיון בחוברת "הצעת תקציב המדינה 2015" מראה, כי הסיוע הוא בסך 3.75 מיליארד דולר, כאשר 650 מיליון דולר נוספים ניתנים בקטגוריה של "סיוע ייעודי" (לפרויקטים). מדובר ב-15.8 מיליארד שקל, כרבע מתקציב הביטחון המלא (לפי שעי"ח של 3.7 לדולר בתוספת מע"מ על רכש), ולא בכ-20 אחוזים מהתקציב, כמתואר בדוח הוועדה. התנודתיות בסיוע הייעודי, היא סיבה נוספת מדוע רצוי להימנע מתקציב ביטחון בסיסי קבוע - "הכול כלול". למשל, אם ממשלת ישראל תחליט להצטייד ביותר מערכות הגנה נגד טילים, מאשר ארצות הברית תסכים לממן במסגרת זו, יהיה עליה לממן זאת ממסגרת אחרת בתקציב הביטחון או להוסיף ממשאביה לתקציב.

השוואה בין ההוצאות האזרחיות (ביחס לתוצר) של ישראל למדינות זרות (כגון קוריאה, יוון ודנמרק בשנת 2012) אינה תורמת. בנוסף צוין בדוח, כי הוצאות הביטחון של ישראל עמדו בשנת 2014 על 5.8 אחוזים מהתוצר, בעוד שהממוצע ב-OECD עמד על 1.5 אחוז. גם הצגה זו אינה רלוונטית לקבלת

החלטות, לא רק משום שאין להשוות בין האיומים שעומדים מול מדינות OECD, אלא גם משום שמדובר במדינות גדולות במונחי ת"ג ואוכלוסייה. בנוסף, הנתון הישראלי כולל סיוע אמריקאי ואילו הוצאת הביטחון של רוב מדינות OECD מבוססת על הגנה קולקטיבית ואין כוללות את התרומה הביטחונית של כוחות ארצות הברית במסגרת נאט"ו. המצב הכלכלי הטוב של ישראל, יחסית לרוב המדינות הללו, המושפע גם מתרומת הסקטור הביטחוני למשק (שאינה מנותחת בדוח) מצביעים על כי הסקטור הזה אינו מהווה משקולת כבדה על המשק, כפי שעשוי להשתמע מהדוח. בנוסף, דוח הוועדה חושף, כי משרד הביטחון משלם לאוצר כ-7 מיליארד שקלים בשנה בגין מסים, לרבות מע"מ, על רכש צבאי מסיוע אמריקאי ובלו על דלק של ספינות קרב. כלומר, סכום גדול יחסית מתקציב הביטחון חוזר ישירות לקופת האוצר – עניין שראוי להביאו בחשבון, כאשר עוסקים בגודלו של תקציב הביטחון ובנטל שהוא מהווה על המשק.

המלצת הוועדה הנוגעת להגברת השקיפות בתקציב הביטחון – בהיבט של יכולת האוצר והמל"ל לקבל מהצבא נתונים - ברורה, אם אכן לא קיימת שקיפות כזו.

עתיד ההון האנושי בצה"ל

עיקר המלצות הוועדה נוגע להון האנושי – ליבת כוחו של צה"ל. בדוח אין ניתוח מערכתי, כיצד ייראה צה"ל בעוד חמש שנים, אם יתמשו המלצות הוועדה כמקשה אחת: קיצור חובת השירות לשנתיים, צמצום כמות משרתי הקבע, ביטול פנסיות גישור ועוד. למשל, איך ישפיע יישום ההמלצות על הפוטנציאל של דרג הפיקוד הבכיר, מערך המילואים, היחידות הטכנולוגיות, מסלולי העתודה האקדמית, מסלולי שירות קדם-צבאיים ושדרת הפיקוד הזוטר. למשל, מאין יגיעו הסמלים והסגנים הוותיקים, אם יקוצץ שירות החובה לשנתיים ויקוצצו תקני הקבע? אילו מנגנונים מפצים יש להקים לשם כך, אם בכלל ניתן לעשות כן? ובסופו של דבר, האם כוח האדם בצה"ל יתאים להפקת ביטחון במידה הרצויה למדינה. הוועדה ממליצה, כי משרת קבע שלא יקודם לדרגת סא"ל עד גיל 36 יפטר (ויוזכה בפיצויים מוגדלים). האם מכאן עולה, שכל המשרתים בצה"ל מעל גיל 36 יהיו סא"לים ומעלה? מדוע לוותר על הרס"נים והרס"רים - בתפקידי מטה, מחקר ותחזוקה, מעל גיל זה? כיצד תשפיע החלטה זו על נכונותם של קצינים זוטרים לחתום קבע או להאריך שירות, נוכח הסיכון לעתידם? אילו סקרים ביצעה הוועדה כדי לברר זאת?

ההמלצה לביטול פנסיות הגישור למשרתים בצבא קבע מוצגת כלהלן: "משרתים מגיל 42 ומעלה יוכלו לסיים את השירות ולזכות למענק הוני חד פעמי" (עמוד 71). האם הם "יוכלו" או שמא יפוטרו? אם הדבר יהיה בידם, מה יעשה צה"ל אם אנשי הקבע רבים במטות ירצו להמשיך לשרת עד גיל 60-67, כמקובל בשירות הציבורי? שאלה מהותיות יותר: האם יצליח צה"ל לגייס כוח אדם מתאים למסלול שירות של שלושה עשורים (בתמורה למענק נטו לא גדול במיוחד)? הקביעה בדוח, שלפיה "השירות בצבא הוא תובעני והמשרתים בו אינם מונעים מהתגמול החומרי הצפוי להם על שירותם, אלא מתוך שליחות", אינה הולמת את המציאות המשתנה, כדי לבסס את המודל המוצע; דבר שניתן היה לבדוק גם באמצעות סקר. הדעת נותנת, שעל המדינה למצוא את הנושא הנכון לתגמול את אוכלוסיית צבא הקבע באופן שיאפשר לקיים את צרכי הצבא לטווח ארוך, תוך קביעת שולי ביטחון הולמים, בהתחשב בתנאי העבודה האלטרנטיביים המשתנים בסקטור האזרחי, באופי השירות ובצורך לקשור את כוח האדם לטווח ארוך (צה"ל אינו חברה בע"מ). מוטב היה לבדוק כיצד נעשה הדבר במדינות אחרות. בתוך כך נראה, שהשיטה של מענק חד-פעמי בלבד, שעלול להתכלות במהרה, נחותה משיטת פנסיות גישור שהיא "רשת הביטחון" של המשתחרר, אפילו במצב שמדובר בסכום ברוטו בעל ערך נוכחי זהה.

מי האחראי ליישום הדוח?

"הוועדה סבורה, כי האחריות העליונה למימוש המלצותיה מוטלת על ממשלת ישראל, על שר הביטחון ועל הרמטכ"ל, אולם דוח הוועדה, הוא בגדר המלצה בלבד. הממשלה, היא המפקד העליון על צה"ל ובאחריות הרמטכ"ל להכין תכנית עבודה בהתאם לרמת ניהול הסיכונים שקבעה הממשלה, ולממש. כך עשה הרמטכ"ל גדי איזנקוט, אשר הכין את התוכנית הרב-שנתית של צה"ל בשם "גדעון".

סיכום

הדוח עוסק בעניינים חשובים ביותר. עם זאת, עולה הרושם שחלקים משמעותיים ממנו מחייבים עיבוד נוסף, בטרם יהיו בשלים לדיון יישומי. למשל, נדרשת עבודת מטה מעמיקה לגבי ישימות ההמלצות בתחום ההון האנושי. התמונה הכוללת חסרה בעיקר התייחסות לסוגיות הבאות: מהן הנחות היסוד, אילו איומים נדרש צה"ל לצמצם ואילו לא, איך יראה הצבא ואיזה ביטחון יתקבל בתמורה. מן הראוי שהממשלה תדון בתוכנית "גדעון" כבסיס לפעילות צה"ל, כאשר המלצות ועדת לוקר ייבחנו וימומשו במקומות, שבהם ניתן לייעל את המערכת.