

מבט על, גיליון 526, 9 במארס 2014

האם צריך להפסיק את הוויכוח על תקציב הביטחון?

אמרי טוב

על פי המדווח בעיתונות, שמצטט את החלטות הקבינט, מטרת וועדת לוקר או וועדת ברודט 2, אותה החליט ראש הממשלה להקים, היא: ".....לקבוע מתווה ארוך שנים לתקציב הביטחון, כדי למנוע את העימותים השנתיים הקבועים על גובה תקציב הביטחון בין האוצר ומערכת הביטחון, האופייניים לכל השנים האחרונות". מטרה של הקמת הוועדה – כפולה. אחת, להגדיר את מסגרת תקציב הביטחון לטווח ארוך ולאפשר על ידי כך תכנון יעיל יותר של צרכי הביטחון. המטרה השנייה – למנוע "אחת ולתמיד" או לפחות למספר שנים, את הוויכוח בין שני המשרדים. הרעיון של הקמת וועדה ציבורית/ממשלתית או אחרת עולה אחת לכמה שנים לאחר שהצדדים המעורבים מגיעים למסקנה ש"אי אפשר יותר וצריך להסדיר את הנושא אחת ולתמיד או לפחות לכמה שנים. מסקנה שמקורה באי-נוחות פוליטית שחוו המעורבים – בדרג הפוליטי בעיקר – במהלך הדיון השנתי על תקציב הביטחון. הרכב הוועדות היה תמיד כזה שאמור היה להביא לביטוי את עמדות משרדי האוצר והביטחון באמצעות יוצאי שתי המערכות (בוגרי האוצר וצה"ל) ואליהם צורפו אנשי בנק ישראל כנציגים ניטרליים מתוך הסקטור הציבורי, ומומחה אקדמי שיספק את ההילה המדעית לעבודת הוועדה. השאלות הנשאלות על ידי הוועדות הן תמיד: מהם צרכי הביטחון? מה גודל התקציב הנדרש למימוש צרכים אלה? ובמקביל איך ניתן להתייעל במערכת הביטחון על מנת לחסוך בתקציב? הפתרון הניתן על ידי הוועדה הוא תמיד פשרה והתניה. הפשרה היא בין הצרכים המשוערים, הגדולים מהנוכחיים מעצם הגדרתם העתידית, ואפשרויות המשק הלאומי. ההתניה היא שהגדלת התקציב תלווה בהתייעלות מערכת הביטחון שפירושה, כאמור, "חסכונות תקציביים".

הגדרת היעדים לעבודת הוועדה מחייבים התייחסות. ראשית, הוויכוח בין משרדי האוצר והביטחון על גודלו של תקציב הביטחון השנתי – הוויכוח אותו מבקשים להפסיק. בהקשר זה רצוי לזכור: הדיון השנתי בין המשרדים עוסק בחלוקי דעות, הבדלי הערכות, חידוד ההבדלים והכנתם לדיון והכרעה אצל הדרג הפוליטי – בדרך כלל ראש הממשלה. אסור שאי הנוחות מהדיון בנושא תוביל להפסקתו. הדיון מעלה סוגיות, מחדד עמדות ומאפשר להבין ולהבהיר את חילוקי הדעות.

שנית, גודלו של הסכום המובא להכרעת ראש הממשלה, שעומד בדרך כלל על 1-3 מיליארדי שקלים. אם הפער בין המשרדים גדול יותר הם יידרשו לסבב התדיינויות נוסף שיצמצם את הסכום. בסכום זה אין כדי ל"מוטט" את ביטחון ישראל או את כלכלת ישראל ולא משנה מי ינצח או מי נראה כמנצח בוויכוח. זאת ועוד, אף וועדה לא הצליחה, וטוב שכך, למנוע את הוויכוח הבין משרדי והעלמת הצורך בהכרעת ראש הממשלה באמצעות קביעת מתווה ארוך טווח לתקציב.

אז איפה בכל זאת יש צורך בטיפול?

ראשית – בצורת הוויכוח. הדיון המקצועי מתעצם ל"רעש" ציבורי כאשר הגורמים הפוליטיים נכנסים לתמונה ומביאים לביטוי אינטרסים נוספים על אלה הנדונים בין אנשי האוצר והביטחון. הניסיון להשפיע על תקציבי הביטחון באמצעות ההכרזות הפוליטיות ספק אם השפיע או ישפיע על גודלו של התקציב או על הקצאות פנימיות בו. ככל שהמעורבים יפנימו שהוויכוח הציבורי לא יכול לשנות "הרבה", שחלקו ראוי והכרחי להבהרת עדיפויות בתקציב המדינה, והכרעתו של ראש הממשלה היא חלק חיוני מההחליק הדמוקרטי, הדיון בנושא תקציב הביטחון יבטא טוב יותר את תפקידו ויעודו.

על רקע דברים אלה ראוי שיעדי הוועדה לבחינת תקציב הביטחון יתמקדו בשני נושאים אחרים ושהוועדה תקפיד לבחון אותם. הנושא ראשון, ישנם סעיפי פעילות במערכת הביטחון שתכנון חד-שנתי שלהם יפגום בצורה מהותית בהתכוננות ובמוכנות המערכת להשגת יעדיה. על הוועדה לבדוק באיזה סעיפי תקציב ופעילות פגם זה אומנם חשוב וראוי שבגללו יופעלו כללי החלטה מיוחדים? זיהוי סעיפי תקציב אלה והצעת כללי תקצוב מיוחדים עבורם, היא משימה ראויה. בכול יתר הסעיפים גורל תקציב הביטחון זהה לזה של משרדי הממשלה האחרים. החלטת משרד האוצר שלא לבחור בהתנהלות על פי תקציב רב שנתי ניתנת לביקורת אבל יש בה הגיון מקצועי ולגיטימי שמחייב את כל המשרדים. דחיית תקצוב רב שנתי כמודל מחייבת מציאת מענה לאותם קטעי תקציב שללא ממד של תכנון רב שנתי ייגרם בהם נזק וייפגמו יכולות נדרשות באופן מהותי.

הנושא השני שעליו ראוי לקיים דיון בוועדה ציבורית הוא אופן תקצוב וניהול הסיכונים השונים שבאחריות הממשלה. כל אחד ממשרדי הממשלה אחראי על יעדים להשגה. כל יעד כזה מאוים בסיכונים שונים, האמורים להתנהל על ידי המשרד האחראי בתוקף תפקידו. הדיון התקציבי מתקיים בשני הנושאים ללא הבחנה מפורשת בין ההקצאה הנדרשת להשגת היעדים לבין הסיכונים האפשריים בתהליך השגתם. הדיון בקביעת סדר העדיפויות של היעדים והמטרות ותקצובם בהתאם, אינו מובחן מהצורך לעסוק בקביעת סדר העדיפויות של הסיכונים ותקצובם. תיעדוף סיכונים עלול לשנות את סדרי העדיפות של תקצוב היעדים בכל נקודת זמן. הדיון הנוסף, בסיכונים, הוא בבחינת ה"דחוף" הדוחה את ה"חשוב".

מי צריך לקבוע ובאיזו מתודולוגיה תעשה ההעדפה המשולבת? בתהליך הקיים כיום ההחלטות על תיעדוף הסיכונים מתקבלות באוצר (באופן בלתי נפרד מהחלטות אחרות) באישור הממשלה. האם לא נכון לקבוע רשות נפרדת מהאוצר שתעשה זאת – רשות לאומית להערכת סיכונים לאומיים? כיום כל משרד קובע את הערכת הסיכונים שלו ומתדיין עם האוצר על התקציב שייועד להתמודדות בהם באופן בלתי מותנה בסיכונים אחרים. יתרה מכך, היעדר מודל מרכזי לניהול סיכונים לאומיים גורם לפיזור מאמצים והקטנת האפקטיביות של ההתמודדות עם סיכונים אלה. תיעדוף הסיכונים הלאומיים והעמדתם על בסיס בר השוואה – תהליך המחייב רשות מרכזית, יאפשר לממשלה ולראשה להעריך את החלטותיהם באופן מלא ומקיף.

בתשובה לשאלה שבכותרת – אין למנוע את הוויכוח המקצועי בין המשרדים. כמו כן אין לנסות ולמצוא "משכין שלום" מכל סוג שהוא, כולל הוועדות הקודמות, שינסה לחסל את הוויכוח "אחת ולתמיד" ולא יצליח. נכון ורצוי שבאמצעות הוועדה המתוכננת ייבנה תהליך סדור, שיתאים לצורכי הכרעות פוליטיות. קרי, הדיון ייבנה באופן שהדילמות המקצועיות יוצגו למקבלי ההחלטות תוך הדגשת הצורך בהכרעות הן על סדרי העדיפות בין היעדים השונים, הן על הדרך הראויה לממן צרכים לטווח ארוך והן על סדרי העדיפות בין הסיכונים השונים.