

ההתנצחות על תקציב הביטחון בישראל

שמואל אבן

הקדמה

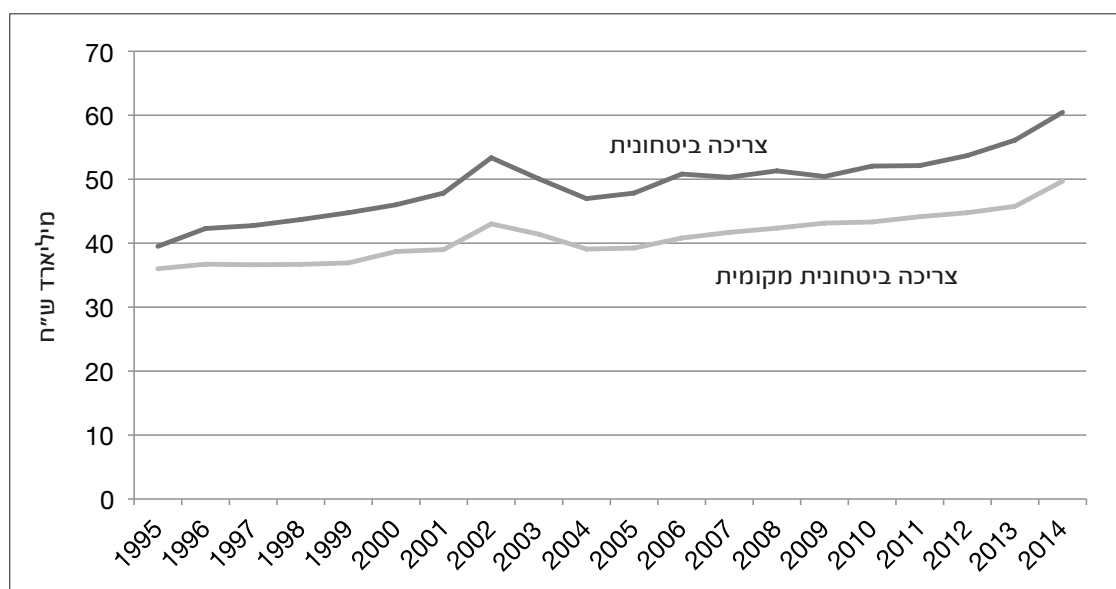
בדיונים שקיימו הממשלה והכנסת על תקציבי הביטחון לשנים 2014 ו-2015 נרשמה עליית מדרגה בהתנצחות המסורתית בין משרד הביטחון למשרד האוצר. זו הגיעה לשיאה לאחר שצה"ל נאלץ לעצור במאי 2014 את פעילות האימונים השנתית של כוחות מילואים בשל מחסור בכסף. "התנצחות", יש לומר, היא מצב של חוסר הסכמה רבתי בין צדדים בנוגע לגבולות הדיון, לסמכויות של הצדדים, למושגים ולתכנים של הדיון. משרד האוצר טוען שתקציב הביטחון "גדול מדי על המשק", ואילו צמרת הביטחון טוענת כי תקציב הביטחון קטן מדי להתמודדות עם צורכי הביטחון של ישראל, ולראיה – כבר במאי נדרשה תוספת לתקציב הביטחון לשנת 2014. הריטואל אינו חדש והוא חוזר על עצמו מדי שנה. הטענות שמעלים משרדי האוצר והביטחון, לצד הקושי של הממשלה לקבל אחריות ולהכריע, מעלים את השאלה: האם תקציב הביטחון נקבע בתהליך תקין ובשיקול דעת, המביא בחשבון הן את האתגרים הביטחוניים והן את הצרכים האזרחיים, ומהם תפקידיו של כל אחד מהצדדים בתהליך זה. מאמר זה מציג את התפתחות הוצאות הביטחון של ישראל ונתוני תקציב הביטחון, את מהלך ההתנצחות על גודל התקציב והגורמים לכך. בסוף המאמר מוצגות המלצות לדיון בתקציב הביטחון.

הוצאות הביטחון בישראל

ההוצאה לצריכה הביטחונית בישראל ("הצריכה הביטחונית") מוגדרת כסך ההוצאות הישירות לטובת ביטחון בישראל. מושג זה כולל את סך ההוצאות של כוחות הביטחון (צה"ל, שב"כ, המוסד ועוד).¹ בשנת 2014 הגיעה הצריכה הביטחונית של ישראל ל-62.5 מיליארד ₪.² ההוצאה לצריכה ביטחונית מקומית (שאינה כוללת רכש במטבע חוץ,

הממומן בעיקרו באמצעות הסיוע האמריקאי) הגיעה ל-52.3 מיליארד ₪. בשנת 2013 הסתכמה הצריכה הביטחונית ב-58.6 מיליארד ₪, והצריכה הביטחונית המקומית עמדה על 48.4 מיליארד ₪.

הצריכה ביטחונית של ישראל גדלה באופן ריאלי על פני השנים (ראו לוח 1). מגמה זו נמשכה גם בשנים האחרונות, על אף עלייה במודעות הציבור בישראל לצרכים החברתיים, לאחר המחאה החברתית בשנת 2011. הסיבות העיקריות לכך הן אירועים ביטחוניים אלימים, איומים ביטחוניים מסוכנים ואי-הוודאות באשר לכיוון שאליו מועדות פניו של המזרח התיכון הלא-יציב. כידוע, ישראל מאויימת על ידי מכלול של גורמים אסלאמיסטיים שאינם מכירים בקיומה, הכולל את איראן, חזבאללה, המדינה האסלאמית, אל-קאעדה על שלוחותיו, חמאס, הג'האד האסלאמי הפלסטיני ועוד פלגים שוליים יותר. בנוסף קיים פוטנציאל לחיכוך עם הרשות הפלסטינית וקיימת אי-יציבות בחלק ממדינות האזור, המגבירה את הצורך לשמור על הגבולות. במערכת כה בלתי-יציבה נדרש לשמור על שולי ביטחון גבוהים. במערכת הביטחון טוענים שהמשאבים המוקצים לביטחון אינם הולמים את האתגרים הביטחוניים המתפתחים.³



לוח 1: הוצאה לצריכה ביטחונית בתקופה 1995-2014 (במיליארד ₪, במחירים קבועים של שנת 2010)

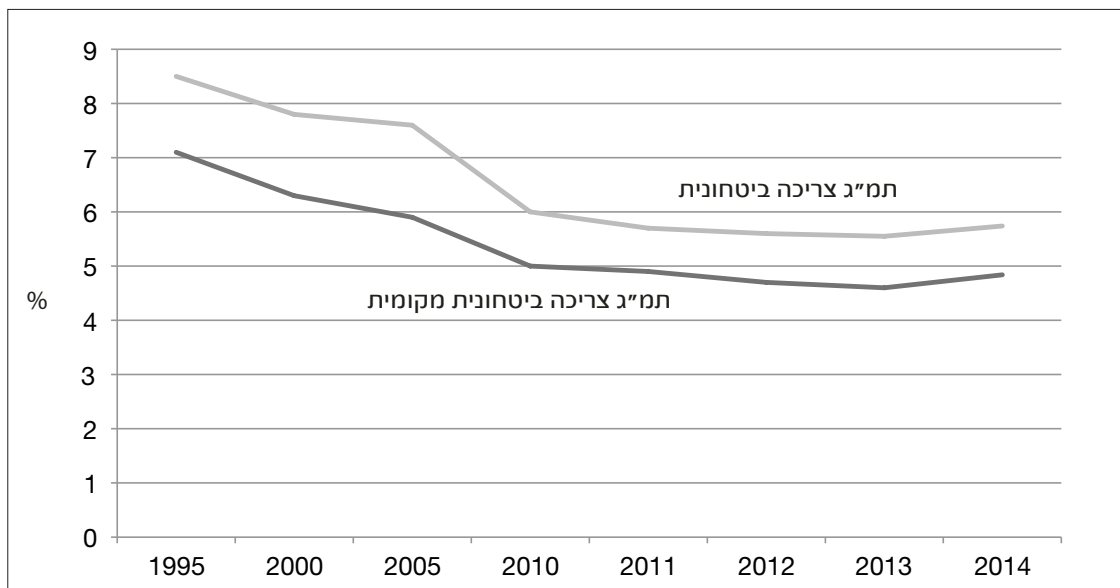
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס).

המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים

המאמץ הביטחוני במונחים כלכליים נמדד במדדים כמותיים יחסיים, כגון: היחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר, היחס בין הצריכה הביטחונית לצריכה הציבורית, הצריכה הביטחונית לנפש וכדומה. מדדים אלה אמורים להיות גורם משמעותי בדיון בסוגיית נטל הביטחון על המשק. ככל שהם נמוכים יותר, כך מועטה יותר השפעת הוצאות הביטחון על המשק.

התמונה בכל המדדים דומה: למרות הגידול המוחלט בהוצאות הביטחון, חלה ירידה רב-שנתית ניכרת במאמץ הביטחוני במונחים כלכליים בעשורים האחרונים, וזאת בשל גידול מהיר יותר במקורות הכלכליים. עם זאת, בשנים האחרונות ניכרת התמתנות בקצב הירידה בשל האטה מסוימת בצמיחה, ובשנת 2014 חלה אף עלייה במדדי המאמץ הביטחוני בעקבות מבצע 'צוק איתן'. להלן יוצגו ההתפתחויות במדדים אלה.

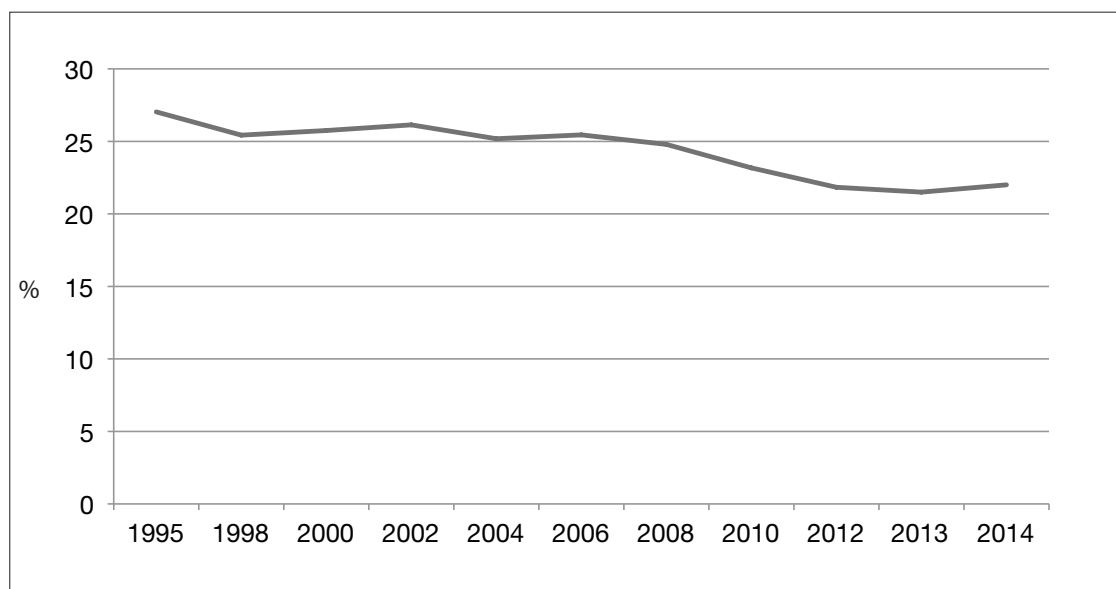
היחס בין הוצאות הביטחון המקומיות לתוצר. בשנת 2014 עמד יחס זה על 4.8 אחוזים, בשנת 2013 – 4.6 אחוזים, בשנת 2000 – 6.2 אחוזים, ובשנת 1995 – 8.5 אחוזים (ראו לוח 2).



לוח 2: הצריכה הביטחונית כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי
(2014-1995)

המקור: למ"ס.

היחס בין הצריכה הביטחונית המקומיות ובין סך הצריכה הציבורית (ללא רכש צבאי). יחס זה עמד בשנת 2014 על כ-22 אחוזים, לעומת 21.5 אחוזים בשנת 2013, כ-26 אחוזים בשנת 2002 וכ-27 אחוזים בשנת 1995. בסך הכול, חלה ירידה רב-שנתית ניכרת במאמץ הביטחוני לפי מדד זה (ראו לוח 3).



לוח 3: הצריכה הביטחונית המקומית כאחוז מהצריכה הציבורית (ללא רכש צבאי) (2014-1995)

המקור: למ"ס.

ההוצאה לביטחון לנפש. לוח 4 מציג את השינויים הריאליים שחלו במקורות ובשימושים לנפש בשנים 2014-1995. רמת ההוצאה הביטחונית לנפש שמרה על ערכה הריאלי לאורך התקופה (כ-7,000 ₪ לנפש במחירי 2010, למעט עלייה ל-7,300 ₪ בשל 'צוק איתן'). לעומת זאת, חלה עלייה ריאלית במשאבים האזרחיים (צריכה פרטית וציבורית) לנפש, כך שחלקה של הצריכה האזרחית לנפש בסך השימושים לנפש עלה מכ-71 אחוזים לכ-75 אחוזים מסך השימושים, ואילו חלקה של הצריכה הביטחונית לנפש ירד מכ-7.5 אחוזים לכ-6 אחוזים. בשנים האחרונות יש אמנם התייצבות ואף עלייה קלה בחלקה של הצריכה הביטחונית לנפש, אולם השוואה בין ראשית התקופה לסופה מראה כי בעשרים השנים האחרונות ניתנה עדיפות ברורה בחלוקת המשאבים לצריכה האזרחית על פני הביטחון, ובמידה פחותה על פני ההשקעות. המאמץ הביטחוני של ישראל עדיין גדול בהשוואה למדינות אחרות אך הוא פחת במונחים רב-שנתיים, והוצאות הביטחון אינן גורם דומיננטי ביחס לקשיים כלכליים-חברתיים בישראל,

להבדיל מהמצב בשנות השבעים והשמונים. ישראל נהנית ממצב כלכלי טוב בהרבה מזה של מדינות רבות בעולם, שנטל הביטחון על המשק שלהן קטן בהרבה. מדוע, איפוא, אזרחים רבים בישראל אינם חשים בכך? התשובה לכך טמונה במגזר האזרחי עצמו. למשל, הצריכה האזרחית לנפש אמנם גדלה באופן ריאלי בשיעור ניכר, אולם לא כל חלקי האוכלוסייה נהנים מהגידול באותה מידה, אם בכלל, וזאת בשל פערים גדולים בחלוקת ההכנסות והעושר בין שכבות האוכלוסייה בישראל, כפי שמראים מחקרים שונים בנושא.⁴

שנה	השימושים לנפש באלפי ₪ בערכים ריאליים			השימושים לנפש באחוזים מסך השימושים לנפש		
	השקעה לנפש	צריכה ביטחונית לנפש	צריכה אזרחית לנפש	סך שימושים לנפש	% השקעה לנפש (מסך השימושים לנפש)	% צריכה ביטחונית לנפש
1995	20.2	7.0	66.2	93.4	21.6	7.5
2000	20.5	7.1	74.0	101.6	20.2	7.0
2005	17.5	6.8	76.1	100.4	17.4	6.8
2010	20.2	6.8	83.9	110.8	18.2	6.1
2011	23.3	6.6	84.9	114.9	20.3	5.8
2012	24.0	6.7	86.1	116.8	20.5	5.7
2013	23.5	6.9	87.2	117.6	20.0	5.9
2014	22.7	7.3	88.5	118.4	19.2	6.1
% שינוי ריאלי מ-1995	12.6	3.5	33.7	26.9	-11.3	-18.4
5.4						

לוח 4: מגמות ריאליות בצריכה האזרחית לנפש ביחס לצריכה הביטחונית לנפש (1995-2014)

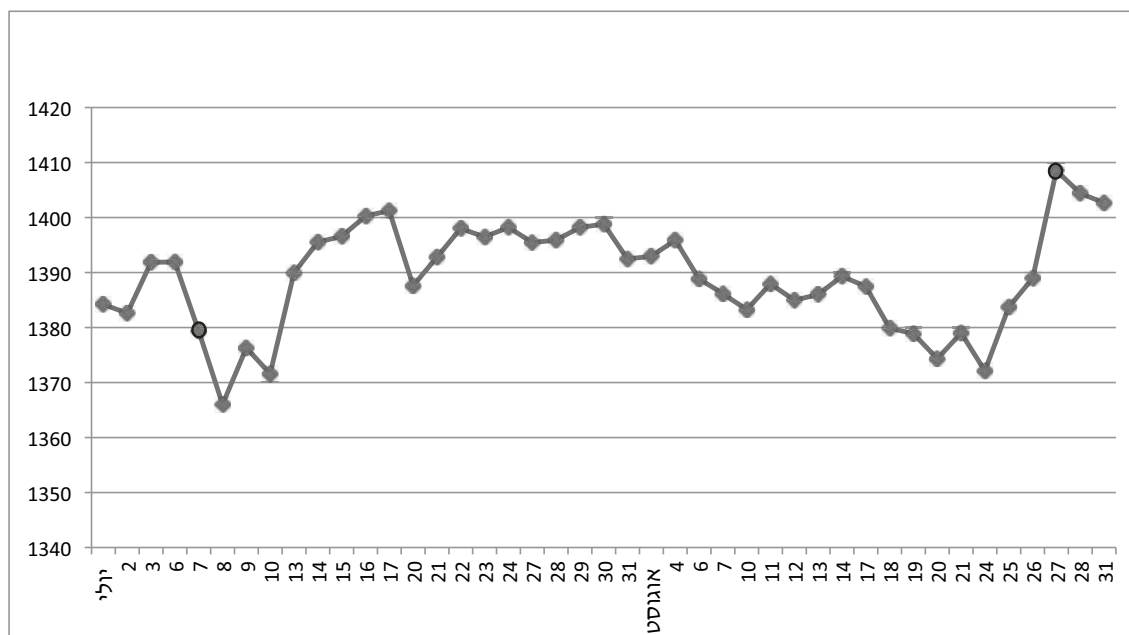
(במחירים קבועים של 2010)

המקור: למ"ס.

התרומה של הוצאות הביטחון

תרומה ישירה של הוצאות הביטחון לפעילות התקינה של המשק. ככלל, המשאבים המופנים למערכת הביטחון משפיעים על יכולתה של המדינה להגן על עצמה מפני מלחמה, טרור ומעשי איבה; על היכולת להרתיע אויבים ועל היכולת לקצר את משך המלחמות או לצמצם את נזקיהן. עניין זה הומחש למשל במבצע 'צוק איתן'. למרות

המבצע סיים המשק הישראלי את שנת 2014 עם צמיחה ריאלית של 2.6 אחוזים, לעומת 3.2 אחוזים בשנת 2013 – פער לא גדול בהתחשב ב-50 ימי לחימה. ניתן לשער כי אלמלא הגנת 'כיפת ברזל' במבצע 'צוק איתן', הייתה עלות הנזק למשק הישראלי גבוהה פי כמה. לוח 5 מדגים את התנהגות שוק ההון במהלך מבצע 'צוק איתן', שמעידה על הביטחון של קהילת העסקים מישראל ומחו"ל במשק הישראלי, לפחות באירוע בסדר גודל זה. ברור כי בתרחיש של מתקפה מסיבית יותר, למשל מצד חזבאללה, יהיה האתגר קשה בהרבה. לפיכך, ניתן לראות את הוצאות הביטחון גם כהשקעה המפחיתה את רמת הסיכונים שבה נמצאת המדינה ומאפשרת את פעילות המשק, ולא רק כהוצאה הגורעת ממשאבי המגזר האזרחי.



לוח 5: מדד תל-אביב 25 במהלך 'צוק איתן' (8 ביולי - 26 באוגוסט 2014)

המקור: Investing.com

תרומה עקיפה של מערכת הביטחון למשק. בצד התרומה לביטחון, למערכת הביטחון יש תרומות עקיפות למשק ולחברה, ביניהן הקניית הרגלי עבודה, ידע מקצועי ותכונות של מנהיגות ומצוינות; מקור לעובדים מיומנים, למנהלים וליזמים במשק; הקמת חברות הזנק, תרומה לפיתוח טכנולוגי ולתעשיות הביטחוניות; מקור לגידול בתוצר וביצוא; תרומה לאינטגרציה חברתית, לחינוך, לרפואה, לתעסוקה, להתיישבות ועוד. תרומות אלה מהוות תוספת ניכרת לביטחון הלאומי לחברה ולמשק, והן אינן מובאות

בחשבון בעת קביעת תקציב הביטחון למעט במקרים חריגים, כגון מעבר בסיסים של צה"ל לנגב.

תקציב הביטחון

על פי ספר תקציב המדינה, "תקציב ביטחון" בישראל הוא תקציב משרד הביטחון, בתוספת מספר סעיפי תקציב קטנים. תקציב משרד הביטחון הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה השנתית של צה"ל ושל אגפי משרד הביטחון. בתקציב יש גם סעיפים "לא-צבאיים" כגון הוצאות לגמלאות של אנשי צה"ל ומשרד הביטחון שכבר פרשו, וכן הוצאות של אגף שיקום נכים ואגף תמיכה במשפחות והנצחה. תקציב משרד הביטחון אינו כולל תקציבים של ארגוני הביטחון האזרחיים: מוסד, שב"כ ועוד. הרכבו של תקציב הביטחון אינו זהה להרכב הצריכה הביטחונית, אף ששניהם כוללים את הוצאות צה"ל.⁵

בתקציב הביטחון מופיעות קטגוריות שונות המשפיעות על התכנון ועל הדיון בו, כדלקמן:

- א. תקציב הביטחון המקורי נטו – זהו תקציב הביטחון הבסיסי המופיע בספר התקציב. הוא כולל סיוע אמריקאי רגיל ומשמש בסיס לדיון על תקציב השנה הבאה.
- ב. תקציב הביטחון המקורי ברוטו – כולל את התקציב המקורי נטו בתוספת "הוצאה מותנית הכנסה", שהיא הוצאה המבוססת על סיוע אמריקאי נוסף על הסיוע הרגיל, ועל הכנסות של משרד הביטחון בגין: מכירת ציוד, קרקעות, שירותים שונים וכדומה.
- ג. תוספות לתקציב – תוספות שניתנות בדרך כלל במהלך השנה, כאשר מסתבר שהתקציב אינו מספיק לצורכי הביטחון; או בעת הכנת התקציב, כאשר מכירים בכך שמדובר בתוספת חד-פעמית שאינה נכללת בבסיס התקציב לשם חישובו בשנה הבאה.

ב"הצעת תקציב המדינה לשנת 2015" (מנובמבר 2014) נקבע שתקציב הביטחון נטו יעמוד על 52.7 מיליארד ₪, והתקציב ברוטו יהיה 64.8 מיליארד ₪. הנתון האחרון מהווה 15.6 אחוזים מסך הצעת תקציב המדינה ברוטו, ו-5.8 אחוזים ביחס לתחזית התמ"ג של האוצר לשנת 2015. משרד הביטחון טען בדצמבר 2014 כי עדיין חסרים 5.6 מיליארד ₪ לצורכי הביטחון בשנת 2015.⁷ יצויין כי מלבד משרד הביטחון, הצעת

תקציב המדינה לשנת 2015 כללה גם גידול בתקציבים של משרדי החינוך, הבריאות והרווחה ביחס לתקציב 2014, תוך הגדלת הגירעון בתקציב המדינה.

לוח 6: תקציב הביטחון (2013-2015) (במיליארדי ש"ח)

תקציב 2013	תקציב 2014	"הצעת תקציב 2015"
52.5	51.0	52.7
5.3	6.7	7.8
57.8	57.7	60.5
3.5	*2	4.3
0.6	0.7	0
61.9	*60.4	64.8

המקור: משרד האוצר, הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 מנובמבר 2014.
* ללא עלויות מבצע 'צוק איתן' בסך 7 מיליארד ₪.

ההתנצחות על תקציב הביטחון

בשנת 2014 ניכרה מעורבות עמוקה של הדרג הצבאי העליון – שר הביטחון והרמטכ"ל – במאמץ להסביר לממשלה ולכנסת את הצורך בהגדלת בסיס תקציב הביטחון. לפי משרד הביטחון, תקציב הביטחון המקורי רחוק מלספק את הצרכים ועל כן נדרשת בכל שנה תוספת, עוד בטרם התרחשו אירועים חריגים המחייבים תוספת מיוחדת. למשל, דווח כי בתקציב הביטחון (המקורי) לשנת 2014, הסעיפים (בשקלים) המיועדים לקיום הצבא, פעילותו ואימוניו הסתכמו בכ-26 מיליארד ₪ בלבד. שאר תקציב משרד הביטחון הוקצה לסעיפים שאינם נתונים ליכולת התמרון התקציבית של צה"ל, ביניהם: רכש צבאי בכספי סיוע, אמצעים מיוחדים, מיסים, מטה משרד הביטחון, ובנוסף – תשלום לגמלאים שפרשו, שיקום נכים, תמיכה במשפחות והנצחה.⁹ הוצאות הפנסיה, למשל, הן התחייבויות של משרד הביטחון המעוגנות בהסכמים שלהם שותף משרד האוצר. בנתונים אלה קשה לזה"ל לבנות יכולות נוספות שיאפשרו לספק יותר ביטחון, והוא אף נאלץ לבצע קיצוצים ביחידות המילואים של צבא היבשה, שעשויות להידרש במיוחד במלחמות בהיקף נרחב.

תפקיד האוצר הוא לרכז את עבודת הכנת תקציב המדינה, ותפקיד הממשלה הוא לקבל החלטות לגבי תקציבי המשרדים בהתאם לסדר העדיפויות שלה, עד שהתקציב יתכנס לגירעון המקובל על הממשלה. אולם בפועל, משרד האוצר מקבל על עצמו את תפקיד המרסן של תקציב הביטחון. בידיו כלים וסמכויות לבקר את הדרישות

הכספיות של משרד הביטחון מבחינת התמחיר, ולהציע צעדי התייעלות מסוימים. אולם, אין בידי משרד האוצר סמכות וכלים להמליץ על גודלו של תקציב הביטחון, משום שהוא אינו אמור להכיר לפרטי-פרטים את אתגרי הביטחון ואת הדרכים האפשריות להתמודד עימם. למרות שסך ההוצאה של המשרדים האזרחיים גבוה בהרבה וגם בהם דרושה בוודאי התייעלות, לא מזוהה מאבק בעוצמה זו של משרד האוצר מולם. הדבר מעורר שאלות: מדוע מתמקד האוצר במשרד הביטחון? האם אינו חורג בכך מתפקידו המקצועי לתחום ההכרעה של הדרג הפוליטי?

מהות ההתנצחות: תקציב הביטחון בעיקרו הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה של צה"ל. למשרד האוצר אין כלים לבחון אותה ואין זה תפקידו. מכאן שההתנצחות בין משרד האוצר למשרד הביטחון אינה דיון מעמיק בתקציב, בתוכניות שהוא אמור לממן ובשאלות הגדולות של בניין הכוח ועלותו, למשל: כמה משאבים ישראל צריכה להשקיע ביכולות תקיפה נגד פרויקט הגרעין באיראן; האם ישראל יכולה להרשות לעצמה לצמצם את צבא המילואים בכוחות היבשה; האם ישראל צריכה להגדיל משמעותית את מספר סוללות 'כיפת ברזל' וכדומה; מה צריך להוסיף ליכולות הצבאיות ועל מה ניתן לוותר. מאחר שמשרד האוצר אינו מומחה בעניינים אלה, הוא מתמקד בעניינים הקרובים אליו כגון מיסוי התקציב ונושא השכר והגמלאות בצה"ל. הנושא האחרון אמנם חשוב לבירור במסגרת הדיונים על השכר והגמלאות במגזר הציבורי, וכחלק מהדיון במודל השירות בצה"ל, אך בתקציב יש עניינים אחרים וחשובים לא פחות. כך יוצא שההתנצחות בין המשרדים עלולה ליצור רושם מוטעה של בקרה הדוקה, אך בפועל, מלבד משרד הביטחון אין אף גוף במדינה העוסק באופן מעמיק בתקציב הביטחון לפני אישורו בממשלה.

הסיבות להתנצחות: ההתנצחות בין משרדי האוצר והביטחון נראית כמו "כיפוף ידיים" מסורתי בין שני המשרדים החזקים בממשלה. משרד הביטחון שולט באופן חלקי בתקציבו, ומשרד האוצר שולט ללא עוררין בכל הסעיפים האחרים של תקציב המדינה. מלבד משרד הביטחון שנהנה, כאמור, מכללי תקצוב והוצאה ייחודיים הנוגעים לצרכיו המיוחדים,¹⁰ שאר המשרדים מתקשים להתמודד עם עוצמתו וסמכויותיו של משרד האוצר, ועל כן אין שם עימות בסדר גודל כזה.

סיבה אחרת למחלוקת ואולי מהותית יותר היא הבדלים בהשקפת העולם וביעדים של המשרדים, כאשר כל אחד מהם רואה את טובת המדינה מנקודת מבטו. עבור משרד הביטחון – הביטחון (במובן הצבאי) הוא בעדיפות עליונה משום שזהו תחום אחריותו, ומשום שהביטחון הוא תנאי הכרחי להשגת כל היעדים האחרים של המדינה. בנוסף

מציינים במשרד הביטחון את תרומת המגזר הביטחוני לצמיחה ולחברה בישראל. עם זאת, במשרד הביטחון לא מכירים לפרטים את הצרכים של המשרדים האזרחיים ושל המשק בכלל. לעומת זאת, במשרד האוצר רואים, כנראה, בתקציב הביטחון נטל כבד על המגזר האזרחי ומקור לגירעון בתקציב המדינה, ועל כן נעשים מאמצים רבים לקצץ בו. ברם, ברור שיצירת הגירעון אינה ייחודית דווקא להוצאות הביטחון, אלא לכל חריגה בהוצאות הממשלה. חשוב לציין כי יציבות המשק ופיתוח ההון האנושי במדינה (החינוך) הם בעלי חשיבות גבוהה לביטחון הלאומי של ישראל בטווח הארוך, ועל כן יש להתחשב בטיעון לפיו מוטב לעיתים להסתכן גם בתחום הביטחון, אולם בין אם כן ובין אם לאו הממשלה היא זו שאמורה להסתכן בעת חלוקת המשאבים. לאור האמור לעיל, אפשר לומר שהוויכוח מתקיים משום שמשרד הביטחון שאמון על הביטחון אינו רואה את תמונת המשאבים והצרכים הכוללת, ואילו משרד האוצר, הרואה את התמונה הזו, חסר מומחיות בתחום הביטחון. הפתרון מחייב שיתוף פעולה הדוק בין המשרדים, אך בפועל התפתחו ביניהם יחסי אי-אמון קשים. בהקשר זה אמרה ביוני 2012 החשבת הכללית באוצר, מיכל עבאדי-בויאנג'ו: "אני רואה במשרד הביטחון פרטנר. נעשתה בחודשים האחרונים עבודה חשובה, אבל תהליך בניית האמון בין משרד האוצר ומשרד הביטחון ייקח עוד זמן רב".¹¹ נראה שמאז חלה דווקא החמרה. ככלל, נראה שהדרג המיניסטרילי לא מנסה די הצורך ליישב מערכת יחסים בעייתית זו, שבמידה מסוימת אולי מקלה עליו את נטל ההכרעה בנוגע לסיכונים הביטחוניים.

התנהלות הוויכוח: נראה כי "הדיון" שאמור להיעשות בחדרי הישיבות בלבד נעשה בפומבי – בגלוי ובאמצעות הדלפות, תוך שימוש במידע סלקטיבי או מגמתי, ולא בהכרח מתוקף "זכות הציבור לדעת". אפשר להתרשם כי הוויכוח הפך למאבק יוקרה שבמהלכו ננקטות דרכי פעולה שמטרתן להביך את הצד האחר ולערער את אמינותו בקרב הציבור והמערכת הפוליטית, ובסופו של דבר – ליצור לחץ ציבורי שעלול להתפרש כמאמץ לכפות את עמדת הדרג המקצועי על הדרג הפוליטי הנבחר. דיאלוג פומבי כזה בין פקידי משרדי האוצר והביטחון אינו מוכר בעולם.

דרך התנהלות זו מזיקה לכולם. הציבור מזהה שאין מדובר בדיון מקצועי ונוצר רושם שלילי ששני המשרדים מנהלים מקח וממכר, תוך חשיפת נתונים הנוחים להם. בפועל, כמעט מדי שנה אושר למשרד הביטחון תקציב מתוכנן הקטן בהרבה מצרכיו, כנראה לשביעות רצון האוצר, אך במהלך השנה הפך התקציב לבלתי-רלוונטי ומשרד הביטחון קיבל תוספת גדולה. הדבר עורר פליאה בציבור ובכנסת על האיכות של

תכנון וביצוע התקציב המקורי.¹² ברור שלטלטלה הזו יש גם מחיר כלכלי ניכר, ומחיר תדמיתי בתחום אמון הציבור במשילות (יכולת לנהל את ענייני המדינה) בישראל.

המשבר האחרון: הוויכוח המסורתי בין משרד האוצר למשרד הביטחון על גודלו של תקציב הביטחון עלה מדרגה כבר בשנת 2013. בעקבות קיצוץ תקציב הביטחון לשנת 2014, שעליו הוחלט עוד בשנת 2013, ביצעה מערכת הביטחון שורה של צעדי חיסכון, ביניהם סגירת יחידות מילואים בכוחות היבשה. במאי 2014 הודיע הצבא כי הופסקו פעילויות שונות לרבות אימונים של אנשי המילואים, בשל מחסור בכסף. דובר צה"ל הסביר כי "תוכנית העבודה לשנת 2014 תוכננה באופן אחראי תחת המשימות וגודל הצבא, כפי שאושרו באוקטובר 2013 בקבינט ובינואר 2014 בוועדת החוץ והביטחון". לדבריו, "לאורך כל הדרך הוצגו המשמעויות של אישור תוכנית עבודה עם תקציב חסר לכלל הגורמים הרלוונטיים. הובהר כי בחודש מאי, צה"ל יגיע לנקודת קצה שבה יידרשו החלטות קשות".¹³ הרמטכ"ל בני גנץ אמר במאי 2014: "אנו מתמודדים עם אתגר משאבי מורכב, כמוהו לא ידענו בעבר ועלולות להיות לו השלכות דרמטיות על צה"ל... בימים אלו אנו נאלצים לקבל החלטות כואבות המשפיעות על כל המערכים, על כל התחומים – במילואים ובסדיר, באימונים, בשטח ובעשייה בעורף. למדינה סדרי עדיפויות ברורים, בביטחון לקחנו כבר את מרב הסיכון האפשרי... אני מוטרד מהכשירות בהווה ומודאג מאוד מהכיוונים לעתיד".¹⁴ ביוני 2014 הושגה הסכמה בין משרד האוצר למשרד הביטחון שלפיה יוזרמו למשרד הביטחון כספים להמשך הפעילות השוטפת, אולם ביולי 2014 החל מבצע 'צוק איתן'.

מבצע 'צוק איתן' החמיר את הפער בתקציב המדינה, ובין הצדדים פרץ ויכוח על עלות המבצע. משרד הביטחון טען שעלויות המבצע הן כ-9 מיליארד ₪ ומשרד האוצר נקב בכ-5 מיליארד ₪ בלבד. לבסוף נקבע שעלות המבצע עומדת על 7 מיליארד ₪. מהיכן הפער הגדול? לפי פרסומים, נראה שמדובר בין היתר בכללי חשבונאות ותמחור שונים שבהם משתמשים הצדדים. לדוגמה: האם יש לזכות את צה"ל במחיר העלות של חימוש שנורה או במחירי מחירון עדכניים; האם יש לקזז מתקציב 2014 פעילויות אימונים וביטחון שוטף שלא בוצעו בגלל הלחימה או להעבירם לשנת התקציב הבאה, ועוד. במסגרת יישום לקחי המבצע נדרש, בין היתר, מימון לצורך פתרון איום המנהרות ההתקפיות, לתגבור אמצעי הגנה כמו נגמ"שי 'מרכבה' ומערכות 'מעיל רוח' להגנה מפני טילים נגד טנקים ועוד. לאחר תום המבצע, בפתח ישיבת הממשלה ב-31 אוגוסט 2014, קבע ראש הממשלה, בנימין נתניהו, את סדר העדיפויות: "להתחיל למלא את החוסרים במערך הביטחון, זה משקף את הבנתנו שביטחון קודם לכול... הדבר מחייב

אותנו לשנס מותניים כדי לאפשר לצה"ל, לשב"כ ולכוחות הביטחון האחרים להגן על ישראל ביעילות".¹⁵

שר הביטחון, משה יעלון, אמר בתחילת ספטמבר 2014 שכדי לשמור על העליונות הצבאית של ישראל, תקציב הביטחון לשנת 2015 חייב לגדול. לדבריו, "פגיעה בתקציב הביטחון, וכפועל יוצא מזה במחקר, בפיתוח ובהצטיידות, תדרדר את מדינת ישראל למקומות שאסור לה להגיע אליהם... אי-אפשר לדרוש מצד אחד צבא מאומן ומיומן, עם יכולות טכנולוגיות הגנתיות והתקפיות מהמעלה הראשונה, ומצד שני לכבול את ידיו".¹⁶ שר האוצר, יאיר לפיד, ציין כי "יש דיון מקצועי מול מערכת הביטחון. הדיון על תקציב הביטחון הוא דיון על תקציב המדינה. הכול אותו כסף. הכסף הזה צריך להיות גם לחינוך, לבריאות ורווחה".¹⁷

באוקטובר 2014 אישרה הממשלה למערכת הביטחון תוספת של 6 של מיליארד ₪ לתקציב 2015. ברם, גם לאחר אישור התקציב פרץ ויכוח נוקב בקבינט בין הצדדים, כאשר שר הביטחון גילה כי רוב התוספת היא חד-פעמית, וכי סעיפי תקציב שהאוצר התחייב לממנם מחוץ לתקציב הביטחון (כגון העברת בסיסי צה"ל לנגב) נרשמו בהצעת תקציב הביטחון לשנת 2015.

ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון: באמצע שנת 2014 החלה בעבודתה ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל.) יוחנן לוקר, שאמורה אף היא להציע מתווה לקביעת תקציב הביטחון לטווח הארוך. על הקמת הוועדה הוחלט באוקטובר 2013 בקבינט הביטחוני-מדיני בעקבות חילוקי דעות בין משרד הביטחון לאוצר, ומאחר ששרים בקבינט טענו שמסקנות ועדת ברודט משנת 2007 אינן רלוונטיות.¹⁸ ועדת לוקר אמורה להציג את מסקנותיה בחודשים הקרובים, כדי שישפיעו על קביעת תקציב הביטחון לשנת 2016 ואילך.

סיכום

על אף העלייה בנטל הביטחון בשנת 2014, ניכרת בעשורים האחרונים מגמת ירידה במאמץ הביטחוני ובסדר העדיפות בחלוקת המשאבים שמקבל הביטחון ביחס למגזר האזרחי. לכן, הוצאות הביטחון אינן גורם דומיננטי לבעיות במצב חברתי-כלכלי בישראל.

בהתחשב בהערכת המצב הביטחוני ובשיקולי עלות-תועלת, נראה שאין מקום לבצע קיצוץ משמעותי בהוצאות הביטחון. קיצוץ כזה עלול להיות כרוך בעלייה

משמעותית בסיכונים הביטחוניים, והסכומים שיקוצצו לא יאפשרו עלייה משמעותית ברמת החיים ובהשקעות בישראל.

בין האוצר למשרד הביטחון אין דיון מקצועי יסודי בתקציב הביטחון, כך שמחוץ למשרד ביטחון אין בחינה מעמיקה של הנחות היסוד הביטחוניות ושל תוכנית העבודה של צה"ל העומדת מאחורי התקציב. המאמץ המתחייב כעת הוא ליצור תהליך תקין שבו ייקבעו הוצאות הביטחון המתוכננות בשיקול דעת המביא בחשבון את הצרכים הביטחוניים ואת הצרכים האזרחיים, תוך קבלת אחריות של הממשלה על הסיכונים המחושבים הכרוכים בכך.

המלצות

1. להגדיר במדויק את תפקידי המעורבים בהכנת תקציב הביטחון, ובמסגרת זו יש להבהיר את הנושאים הבאים:

- לממשלה אחריות מלאה לקביעת תקציב הביטחון – התקציב אמור לשקף את רמת הסיכון הביטחוני שהממשלה מוכנה לקבל על עצמה, בהתחשב באיומים הביטחוניים ובצרכים הלאומיים האחרים. התקציב אינו נקבע לפי החלטה של משרד הביטחון ובוודאי לא של משרד האוצר, ואף לא כפשרה בין שני משרדים אלה.
 - תפקיד מערכת הביטחון – להציג נתונים, הערכות, הצעות וחלופות להחלטה תוך הצגת סדר עדיפויות, מתוך הבנה שחלק מבקשותיה לא יתקבלו.
 - תפקיד משרד האוצר – להציג את הערכת המקורות הכלכליים לתקציב המדינה כולו, את משמעות הגירעון בתקציב המדינה על המשק, להציע הצעות התייעלות, לרכז את הכנת תקציב המדינה, לפקח על ביצועו, לערוך בקרה תקציבית על ההוצאות ועל דרישות נוספות של משרד הביטחון. חשוב שהדרג המקצועי באוצר יבחין בין אחריותו המקצועית ובין דעתו על חלוקת המשאבים בתקציב המדינה, שהיא עניין של הכרעה פוליטית.
 - מוצע להטיל על המטה לביטחון לאומי לרכז את הכנת הדיון בתקציב מערכת הביטחון, לקראת אישורו בממשלה.
 - למנוע התנצחות פומבית בין הדרגים המקצועיים של משרדי האוצר והביטחון. דרכי התנהלות אלו וכן הדלפות לתקשורת, שאינן מקובלות במדינות אחרות, גורמות נזק למשילות בישראל, למערכת הביטחון ואף למשרד האוצר.
2. לקבוע בכתב שפה משותפת:

- להכין נוהל עבודה להכנת תקציב הביטחון. בכלל זה: מושגים בהירים, כללי חשבונאות ובסיס נתונים אחד מוסכם לדיון בתקציב.
- להגדיר קריטריונים לדיון ולקביעת תקציב הביטחון. למשל, בהחלטותיה תתבסס הממשלה על: הערכת מצב של הסיכונים הביטחוניים, הדרכים והעלויות להפחתתם; הפחת הפיזי, הטכנולוגי והמבצעי של מערכת הביטחון; שינויים במקורות הכלכליים שעומדים לרשות המדינה ועוד. בתוך כך מוטב להפריד בין הדיון בתקציב צה"ל ובין הדיון בסעיפי תקציב לא-צבאיים בתקציב משרד הביטחון, הנובעים מהתחייבויות המדינה ליוצאי מערכת הביטחון.
- לפשט את הצגת תקציב הביטחון בחוברת תקציב המדינה. כל מושג המופיע בתקציב צריך שיהיה מוגדר על תכולתו (למשל, המושג "תקציב הביטחון בפועל").
- 3. מוטב לקבוע תקציב ריאלי מראש מאשר לתת תוספות לתקציב הביטחון מדי שנה. בתוך כך יש להגדיר מראש באילו תנאים ונסיבות יקבל הצבא תוספות תקציב.
- 4. להציג סלי ביטחון כדי לאפשר קבלת החלטות:
 - מוצע כי מערכת הביטחון והמטה לביטחון לאומי יציגו לממשלה חלופות לתקציב בדמות סלי ביטחון אפשריים, במונחים של יכולות ותפוקות ביטחוניות. לגבי כל סל יובהר לאילו תרחישים ביטחוניים הוא נותן מענה (דוגמה: יכולת לנהל לחימה מול חזבאללה וחמאס), ולאילו תרחישים אינו נותן מענה מלא או בכלל. כל סל ייצג רמה של תקציבי ביטחון אפשריים הנדרשים לקיום הסל. חלק מהיכולות הצבאיות בסל יהיו ברמת מוכנות מיידית, וחלק ברמת מוכנות מוגבלת שתהווה אופציה ריאלית להשלמת בניין הכוח ולקיצור המוכנות במקרה של התממשות סיכונים מסוימים.
 - מתפריט הביטחון (מגוון הסלים) תבחר הממשלה את סל הביטחון התואם ביותר – הן את הבנתה את צורכי הביטחון והן את נכונותה להסתכן. שיטה זו תחייב את הממשלה להכריע לא רק לגבי גודלם של תקציבי הביטחון אלא גם לגבי תוכניהם.
- 5. להכין ולעדכן תוכנית רב-שנתית הנשענת על תפיסת ביטחון. היכולת לתכנן לטווח ארוך אמנם פחתה בשל השינויים הגיאוגרפיים באזור וההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות בעולם, אולם תהליך בניית עוצמה צבאית מחייב תוכנית עבודה רב-שנתית של מערכת הביטחון, שממנה נגזר תקציב ביטחון למספר שנים. מוצע לבחון מעבר של צה"ל לתוכנית תלת-שנתית (במקום תוכנית חומש, שממילא אינה מאושרת), כאשר פרויקטים ארוכים יותר יימשכו בתוכנית התלת-שנתית העוקבת. על התוכנית להיבחן ולהתעדכן מדי שנה, כך שתמיד תהא תוכנית

תלת-שנתית עדכנית. כדי להגדיל את מרחב הגמישות של מקבלי החלטות יסווג הפרויקטים לפי סדר עדיפויות, כך שניתן יהיה להתאים את מימוש התוכנית להתפתחויות במשאבים.

הערות

- 1 **הצריכה הביטחונית** אינה זהה בתכולתה לתכולת תקציב הביטחון, אף ששני הנתונים אינם רחוקים זה מזה בגודלם. שניהם כוללים את הוצאות צה"ל, אך כל אחד מהם כולל חלק נוסף שאין באחר. הצריכה הביטחונית כוללת גם את הוצאות שב"כ ו"המוסד" (אינם בתקציב הביטחון המתוכנן). תקציב הביטחון כולל גם הוצאות לגמלאות לפורשי צה"ל ומשרד הביטחון, וכן הוצאות לשיקום נכים, לתמיכה במשפחות ולהנצחה. הצריכה הביטחונית כוללת זקיפה של הפרשות לפנסיה בעבור המשרתים בפועל בלבד. יצוין כי גם תכולת תקציב הביטחון בפועל (נתוני הביצוע) אינה זהה לתכולת סעיפי תקציב הביטחון המתוכנן, כך שקשה לבצע השוואה מדויקת בין תכנון לביצוע. הצריכה הביטחונית משקפת את התמונה הטובה ביותר לגבי ההוצאות הישירות לביטחון.
- 2 נתוני החשבונאות הלאומית לשנת 2014 במאמר מבוססים על נתונים ראשוניים של למ"ס.
- 3 מוטי בסוק, "יעלון מזהיר: פגיעה בתקציב הביטחון תדרדר את ישראל", **זה-מרקר**, 6 בספטמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2426054>
- 4 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, אמה רפפורט, **תמונת מצב חברתית 2014**, מרכז אדוה, 11 בינואר 2015. <http://www.adva.org/default.asp?pageid=1001&itmid=836>
- 5 ראו: הערה 1.
- 6 **הצעת תקציב המדינה 2015**, עמודים 87-91, משרד האוצר, נובמבר 2014. נכון למועד כתיבת מאמר זה (ינואר 2014) ההצעה אינה תקפה בשל הקדמת בחירות, אך יש בה כדי ללמד על המגמות ועל קבלת החלטות. עד לאישור תקציב מדינה חדש אמורים משרדי הממשלה להתנהל על בסיס חודשי, לפי ההקצבה בתקציב המדינה לשנת 2014.
- 7 מוטי בסוק, "זמן מצוין למחטפים" **זה-מרקר**, 7 בדצמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/politics/1.2505445>
- 8 סך התוספות שניתנו במהלך שנת התקציב בשנים 2013 ו-2014, ותוספת חד-פעמית שנרשמה בעת הכנת התקציב 2015 ברזרבה הכללית.
- 9 יואב זיתון, "מנכ"ל משרד הביטחון: אין אצלנו שומנים", Ynet, 26 במאי 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4524061,00.html>
- 10 שם; אליעזר שוורץ, **אופן קביעת תקציב הביטחון ואמצעי הפיקוח והבקרה עליו**, מוגש לוועדת הכספים, 31 באוקטובר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02945.pdf>
- 11 רם עוזרי, "עבאדי-בויאנג'ו: גולת הכותרת של פעילותנו – שקיפות בתקציב הביטחון", **זה-מרקר**, 26 ביוני 2012, <http://www.themarker.com/markets/1.1740826>
- 12 יצחק ספורטא ומהרן פרוזנפר, התוכנית 'סוגרים חשבון', **ערוץ 2**, 5 בספטמבר 2014.
- 13 יואב זיתון, "קרב התקציב ממריא: טיסות אימון מקורקעות" Ynet, 1 ביוני 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4525426,00.html>
- 14 אלעד הלפרין "בשל אילוצי תקציב: יופסקו כל אימוני מערך המילואים", **אתר צה"ל**, 19 במאי 2014, <http://www.idf.il/1133-20727-he/Dover.aspx>
- 15 נתניהו על הקיצוצים בתקציב: "הביטחון קודם לכול", אתר וואלה, 31 באוגוסט 2014, <http://news.walla.co.il/?w=9/2781016>

- 16 מוטי בסוק, "יעלון מזהיר: פגיעה בתקציב הביטחון תדרדר את ישראל", **זה-מקור**, 6 בספטמבר 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2426054>
- 17 ראיון טלוויזיה לערוץ 2, 3 בספטמבר 2014.
- 18 מוטי בסוק, "לא מחכים ללוקר: מערכת הביטחון דורשת תוספת של כ-4 מיליארד שקל", **זה-מקור**, 1 באפריל 2014, <http://www.themarker.com/news/1.2286033>