**ההוצאה על הביטחון וכלכלת ישראל – קובי פאר - 12/3/2019**

שר האוצר הוא הגורם שמחליט איך לחלק את התקציבים במדינת ישראל, ביחס לכלל המשרדים.

במסגרת הצגת תפיסת הביטחון 2030 לקבינט, הציג ראש הממשלה כי בכוונתו להגדיל את תקציב הביטחון ב-0.2-0.3% מהתמ"ג (תוספת של כ-3-4 מיליארד שקל בשנה. הגדלת התקציב מיועדת להוצאה על כלל גופי הביטחון (צה"ל, שב"כ

מוסד וכו'). המטרה היא להגדיל את שיעור ההוצאה על הביטחון לשיעור של 6% מהתמ"ג (כיום הוא עומד על כ-5.7% - 5.8%).

הוצאות הביטחון כחלק מתקציב המדינה (תקציב ולא תמ"ג) ירדו במשך השנים בין 2010 ל-2019, בין השאר עקב הסכמי פינוי מחנות.

**ייחודיות תקציב הביטחון:**

הקושי העיקרי – מדידה והגדרה של התפוקה הביטחונית, ובהתאם, תמחור התקציב במונחי עלות אלטרנטיבית. קשה מאוד למדוד כיצד הגדלת התקציב אכן משיגה את המטרה.

קיים קושי לקשר בין היכולת ורמת המוכנות המבצעית לבין ההוצאה הכספית.

קיים קושי להעריך מהו התקציב הדרוש כדי לשמור על הרתעה מספקת.

בניגוד למערכות אחרות, כגון חינוך ובריאות שעיקר פעולתן רצוף לאור זמן, מוכנות מערכת הביטחון נבחנת לעיתים רחוקות יחסית (כל מספר שנים), האירועים אינטנסיביים מאוד שונים מאוד זה מזה, וקשה מאוד ללמוד מהעבר מתי תתרחש וכיצד תיראה "הבחינה הבאה" של המערכת.

תקציב הביטחון מול תקציבים חברתיים:

תקציב החינוך – כ-61 מיליארד שקל וכן 11 מיליארד שקל נוספים להשכלה גבוהה. תקציב הבריאות – 42 מיליארד שקל. תקציב הרווחה (ביחד עם ביטוח לאומי) – 58 מיליארד שקל. תקציב הביטחון ל-2019 הוא 55 מיליארד שקל נטו ועוד 18 מיליארד שקל של "הוצאה מותנית בהכנסה" – הכוונה לכך שרק אם תושג הכנסה תתאפשר ההוצאה. 12 מיליארד ₪ מתוכם הם הסיוע האמריקני. ה-6 מיליארד נוספים הם ממכירת קרקעות, ציוד, שירותים וכו'.

ה-55 מיליארד ₪ כוללים את מרכיב הגמלאות – כ8 מיליארד ₪ בשנה (זו המערכת היחידה שמנהלת את הגמלאות שלה) וכן את נושא הנכים והשארים – כ-5 מיליארד ₪ בשנה. לא כולל הוצאות על ביטחון פנים והוצאות של שב"כ, מוסד וכו' (ב-2016 נעשה תיקון לחוק יסודות התקציב שעוסק ב"הוצאות ביטחוניות נוספות". זהו סעיף תקציבי נוסף של 10 מיליארד ₪ ליחידות סמך נוספות של משרד ראש הממשלה).

התקציבים החברתיים הם בעיקרם תקציבי צריכה אינדיווידואלית – מה שלא מכוסה על ידי המערכת הציבורית מכוסה על ידי הצריכה הפרטית (חינוך פרטי, ביטוחי בריאות פרטיים).

התקציב הביטחוני – צריכה קולקטיבית. רק הממשלה מורשית לקיים בא ושירותי ביטחון.

הדילמה – כיצד לחלק את המשאבים בין הצריכה הביטחונית ובין הצריכה והאזרחית, כדי להביא לאיזון בין צרכי הביטחון המופנים כלפי הסיכונים מבחוץ ובין הצרכים החברתיים – כלכליים המופנים כלפי פנים ונוגעים ליציבות החברה והמשק.

תקציב הביטחון מול תקציב החינוך:

תקציב החינוך עולה באופן יחסי יותר מאשר תקציב הביטחון – ערך השינוי בתקציב החינוך גבוה יותר מאשר ערך השינוי בתקציב הביטחון.

גישות בתקציב הביטחון מול התקציב האזרחי:

ועדת טרכטנברג 2011 – בנקודת הזמן בה אנו מצויים, הסיכונים החברתיים הם לא פחות משמעותיים מהסיכונים הביטחוניים ודורשים שינוי בדגש היחסי שניתן להם בתקציב המדינה.

ועדת טישלר 2012 – תקציב הביטחון של ועדת ברודט מהווה גבול תחתון.

גישות בקביעת תקציב הביטחון –

Top down – נקבעת בהתאם למקורות – לרוב על בסיס אחוזים מהתמ"ג.

Bottom up – יוצאת מתמונת האיומים הרלוונטיים וממנה גוזרת את המקורות הנדרשים.

תרומת הביטחון לכלכלה הישראלית -

מניעת נזקים כלכליים מעלויות אי הביטחון – למשל הקמת גדר הביטחון בגבול מצרים מונעת חדירת מסתננים; כיפת ברזל מפחיתה דרמטית את הפגיעות בנפש וברכוש.

תועלות כלכליות עקיפות (מקור לעובדים מיומנים), תורמת לפיתוח טכנולוגי, תעשיות ביטחוניות וכו'. צה"ל גם משמש מרכז הכשרה בעל ערך רב למשק האזרחי.

תרומה חברתית – אינטגרציה חברתית ותמיכה בפריפריה ובמתן שוויון הזדמנויות, תעסוקה לעובדים וקבלנים מהפריפריה, פריצת חסמי כניסה של השכלה פורמלית למי שממשיך בשירות קבע.

עלות הביטחון לכלכלה הישראלית:

העלות התקציבית השנתית וההתחייבויות העתידיות ביחס לאלטרנטיבה רווחתית/חברתית.

אובדן הון אנושי למשק – כניסה מאוחרת לשוק העבודה לחיילי חובה; חיילי קבע במקום תעסוקה אזרחית.

עלות אלטרנטיבית לקרקעות באזורי ביקוש (מחנות ושטחי אש).

מגבלות על הסביבה (למשל אחיזה לאורך קו החוף, פגיעה בנוף).

מגבלות על המסחר (אפ"י, קניין רוחני).

ועדות שעסקו בנושא תקציב הביטחון:

ועדת ברודט – הוקמה בנובמבר 2006 והגישה את המלצותיה לאחר חצי שנה.

עיקרי ההמלצות – שיפור יעילות מערכת הביטחון, לרבות העלאת גיל הפרישה; התאמת התקציב לתוכניות צה"ל ולתרחיש הייחוס; הנהגת תקציב רב שנתי לצה"ל לפחות ל-5 שנים וקביעת סף מינימלי בתחומים קריטיים; יצירת קשר בין צמיחת התמ"ג לתקציב הביטחון; קיום בקרה חיצונית על התקציב על ידי המל"ל כגוף בקרה מטעם ראש הממשלה; שקיפות תקציב הביטחון.

עיקרי ההמלצות אושרו ומומשו ביחס לתקציב הביטחון.

ועדת טרכטנברג – המליצה להקצות 30 מיליארד ₪ על פני חומש לשימושים אזרחיים וזאת בעיקר (כ-60%) על חשבון קיצוץ בתקציב הביטחון.

הצורך בהיסט משאבים מביטחון לרווחה.

ועדת טישלר – הוקמה באוקטובר 2011 והגישה המלצותיה לשר הביטחון באוגוסט 2012.

עיקרי ההמלצות – המשך מתווה ברודט כחסם תחתון לתקציב 2013 – 2017. נדרש מתן מענה תקציבי להוצאות נוספות שהושתו על המערכת לאחר דוח ברודט; גובש מודל פרישה חדש לצה"ל על בסיס גובש מודל הקבע הקבע החדש; הומלץ לגבש מתווה רב שנתי לפרוייקטי מעבר בסיסי צה"ל לנגב; הודגש הצורך לעדכן את תקציב מפא"ת לאור האתגרים הטכנולוגיים ולקבוע דרכים לוודא תגמול על מימוש הקניין הרוחני שפותח במערכת הביטחון.

שר הביטחון ברק קיבל את המלצות הוועדה, אך לאור ההתנגדות הנחרצת של משרד האוצר, ההמלצה בעניין תקציב הביטחון לא מומשה.

ועדת לוקר – הוקמה על ידי ראש הממשלה נתניהו ב-2014.

עיקר ההמלצות – צורך בגיבוש תפיסת הביטחון נוכח מציאות ביטחונית דינמית; בסיס התקציב יהיה 59 מיליארד ₪. התייעלות כמקור תקציבי.

עוגני התקציב: אימונים לשמירה על כשרות צה"ל ומחקר ופיתוח לשמירה על יתרונו הטכנולוגי של צה"ל; הגברת מעורבות המל"ל ומשרד האוצר בפיקוח על מימוש התקציב; הקטנה משמעותית בהיקף כוח האדם בצה"ל ובהוצאה לשכר. צמצום משמעותי של מטות ומפקדים.

מערכת הביטחון התנגדה נחרצות להמלצות ורובן הוקפאו.

איך נקבע בפועל תקציב הביטחון:

הראוי – ועדה חיצונית שתגבש את הצעת התקציב על סמך תפיסת ביטחון וכימות המענה לאיומים.

המצוי – מו"מ בין משרד האוצר ומשרד הביטחון – כל האמצעים כשרים.

משרד האוצר: כשיש עודף בגביית המיסים פועלים להורידם כדי לא לעודד דרישות ביטחוניות נוספות; הדלפות לתקשורת על בזבוזים משכורות ופנסיות; רתימת גורמים חברתיים שידרשו קיצוץ בתקציב הביטחון כמקור למימון דרישות תקציביות חברתיות.

משרד הביטחון מנגד: עוסק בהפחדת הציבור ("לשעברים" וממלאי תפקידים במשרדים); מאיים בצמצום באימונים ובסגירת מסגרות "כואבות".