

תיבה ו'–1: התפתחות גודל תקציב הביטחון בעבר וחלופות לעתיד

- ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה. תקציב הביטחון ירד מלמעלה מ-6 אחוזי תוצר בסוף שנות ה-90 והיה צפוי להסתכם, ערב המלחמה, ב-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2023, אך גדל בשיעור ניכר בעקבות המלחמה ל-5.4 אחוזי תוצר.
- ועדות ציבוריות שהמליצו בעבר על מתווים רב-שנתיים לתקציב הביטחון הדגישו כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון.
- למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תדון בהקדם בגודל תקציב הביטחון הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, והעלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושגו על המשק הישראלי, מאידך.

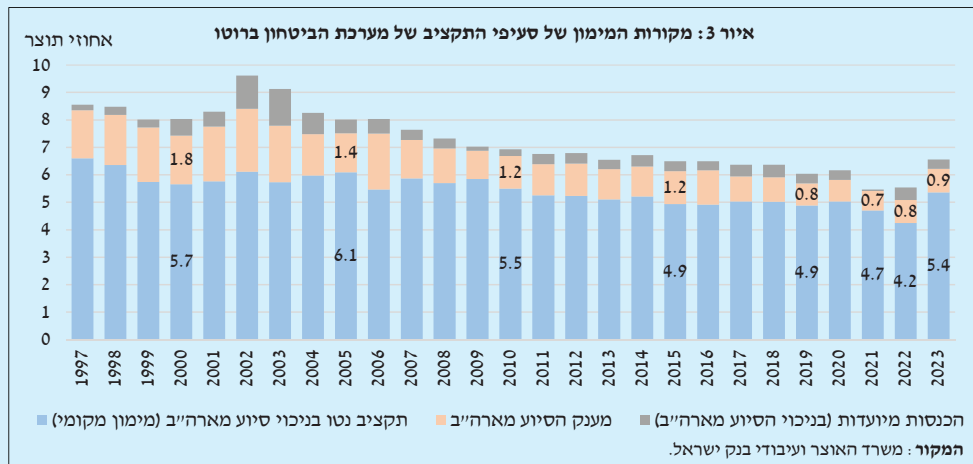
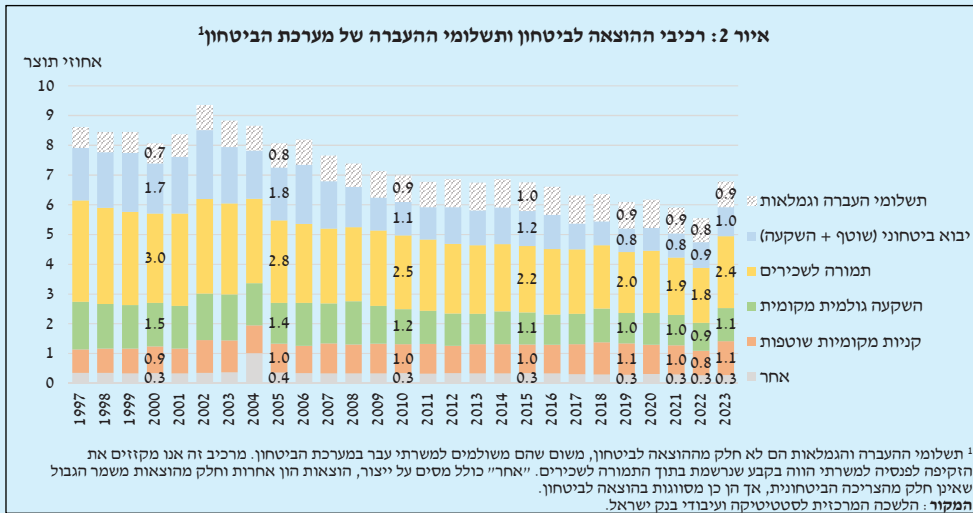
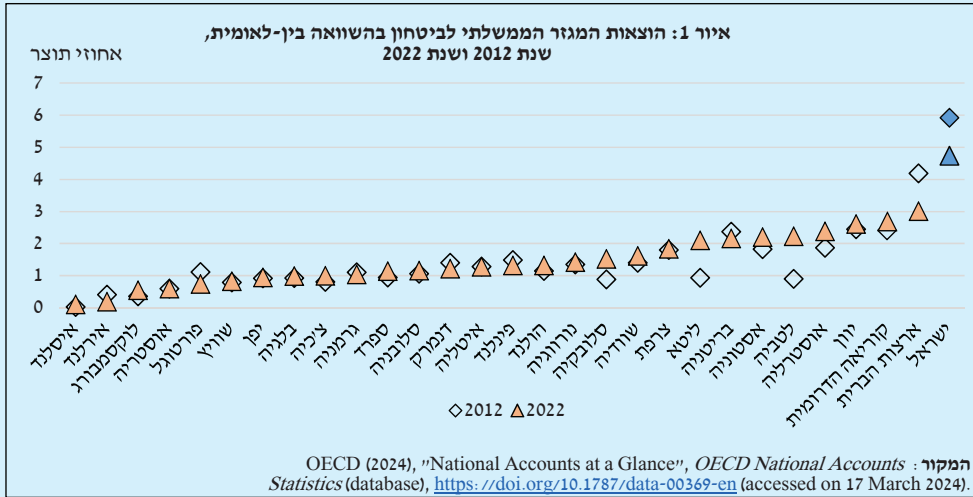
אירועי ה-7 באוקטובר עוררו מחדש את הדיון בגודלו הרצוי של תקציב הביטחון בטווח הארוך ובאופן מימונו. בתיבה זו נסקור את התפתחות תקציב הביטחון, את מסקנות ועדות ברודט (2007) ולוקר (2015) שדנו בנושא, את יישומן בפועל ואת ההשלכות של תוואים רב-שנתיים שונים של תקציב הביטחון על המצרפים הפיסקליים.

א. רקע: ההוצאה הביטחונית בישראל

ההוצאה הממשלתית לביטחון בישראל היא הגבוהה ביותר, במונחי תוצר, בקרב המדינות המפותחות, על אף מגמה ארוכת טווח של צמצומה (איור 1). מגמת הצמצום של נטל ההוצאה הביטחונית התרחשה בזכות התמתנות קצב הגידול של כל רכיבי ההוצאה, ובעיקר של התמורה לכוח האדם בצבא ושל ההשקעה הביטחונית (איור 2). בישראל גם תשלומי ההעברה והגמלאות למשרתי עבר במערכת הביטחון הם הוצאה משמעותית, שהסתכמה בשנת 2023 באחוז תוצר נוסף. הירידה בהוצאה לביטחון הקלה על נטל המימון המקומי של תקציב הביטחון (התקציב בניכוי מענק הסיוע האמריקאי והכנסות מיועדות אחרות), והוא ירד מלמעלה מ-6 אחוזי תוצר בשנות ה-90, לסביבה של 5.5 אחוזי תוצר בעשור שבין 2004 ל-2014, ל-5 אחוזים בשנים 2015–2020 (איור 3) והיה צפוי להסתכם, ערב המלחמה, ב-4.5 אחוזי תוצר בשנת 2023.^{1,2}

¹ ההוצאה לביטחון ותשלומי ההעברה שהוזכרו מתוקצבים במסגרת תקציב המדינה בסעיף משרד הביטחון (15), הוצאות ביטחונית שונות (31), ומספר סעיפים קטנים אחרים: הוצאות חירום אזרחיות (16), תיאום הפעולות בשטחים (17), הוועדה לאנרגיה אטומית (35), חוק חיילים משוחררים (46), והוצאות הביטחון בסעיף הדיור הממשלתי (5110).

² ביצוע התקציב ברוטו של כל סעיפי מערכת הביטחון הסתכם בשנת 2022 בכ-5.5 אחוזי תוצר. 0.8 אחוז תוצר מתקציב זה מומן באמצעות מענק הסיוע האמריקאי הרב-שנתי (3.8 מיליארדי דולרים בשנה) ועוד 0.5 אחוזי תוצר – באמצעות הכנסות ייעודיות אחרות (ממכירות של מערכת הביטחון או פרויקטים משותפים עם גורמי חוץ).



בשנת 2023 ההוצאה הביטחונית גדלה ב-1.2 אחוזי תוצר לעומת רמתה ב-2022, והסתכמה ב-5.9 אחוזי תוצר. מחצית מגידולה של ההוצאה שימשה לתשלום התמורה לשכירים, לרבות המגויסים למילואים אשר גויסו בהיקפים חסרי תקדים מאז מלחמת יום הכיפורים. תקציב הביטחון גדל ב-2023 ב-1.2 אחוז תוצר, ו-0.9 אחוז מגידול זה נבע ישירות מהמלחמה. בשנת 2024 צפויה ההוצאה הביטחונית לגדול בשיעור של 3 אחוזי תוצר ביחס לשנת 2023 – 1.4 אחוזי תוצר ימומנו במסגרת תקציב המדינה, והשאר צפוי להיות ממומן באמצעות מענק סיוע אמריקאי חד-פעמי בסך 8.7 מיליארדי דולרים.

מעבר לעלויות התקציביות, להגדלת הביקושים של מערכת הביטחון יש גם עלויות כלכליות עקיפות לא מבוטלות. ביניהן:

1. הארכת שירות החובה דוחה כניסת צעירים למערכת ההשכלה הגבוהה ולשוק העבודה וגורמת לאובדן ניסיון מקצועי שעלול לפגוע בפיריון העבודה שלהם לאורך זמן.
2. שירות המילואים והרחבת צבא הקבע מסיט תשומת עבודה באופן קבוע מהמגזר האזרחי לצבאי ופוגע בתוצר העסקי.
3. הגדלת הייצור והמו"פ הביטחוני המקומיים באים על חשבון משאבים למגזרי התעשייה וההיי-טק ששורר בהם מלכתחילה מחסור בעובדים.

למרות הצרכים הדחופים של הטווח הקצר חשוב שהממשלה תכריע בהקדם מה גודל תקציב הביטחון והיקף כח האדם הרצוי בטווח הארוך, תוך איזון בין הצרכים הביטחוניים, מחד גיסא, לבין העלויות התקציביות והעקיפות של הגדלת ההוצאה הביטחונית שיושתו על המשק הישראלי, מאידך.

ב. מוועדת ברודט לוועדת לוקר: העקרונות הכלכליים שמאחורי מתווי העבר של תקציב הביטחון

לאחר מלחמת לבנון השנייה והדרישות התקציביות שהעלתה מערכת הביטחון בעקבותיה מונתה ועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות דוד ברודט, וזו הגישה את המלצותיה במאי 2007. ועדה זו קבעה, לראשונה, מסגרת תקציב רב-שנתית למשרד הביטחון והדגישה כי תקציב מערכת הביטחון צריך להיבנות מלמעלה-למטה: יש להגדיר תחילה את המסגרת התקציבית שניתן להקצות לביטחון לאחר בחינה מאקרו-כלכלית של יכולות וצורכי המשק, ומתוכה להקצות את המשאבים לצרכים בתוך מערכת הביטחון. הוועדה המליצה על חלוקת המתווה לשני חומשים, בדומה לתוכניות הרב-שנתיות (תר"ש) שמוביל הצבא, כדי ליצור וודאות וסנכרון בין רמת התקצוב למטרות תוכנית העבודה של הצבא.³ הוועדה קבעה בסיס תקציב ראשוני לשנים 2008–2009 בהתאם למצב (המצוי) בשנת 2007 ועקרונות לקצב הגידול של התקציב, שכללו: (1) הגדלה של התקציב ברוטו בשיעור דומה לקצב הגידול של ההוצאה הציבורית האזרחית לנפש⁴; (2) עיגון תקציב קשיח עבור אימונים, מלאי חירום ומחקר ופיתוח כדי למנוע את הקיצוצים החוזרים ונשנים בסעיפים גמישים אלו, שהובילו לחלק מהכשלים במלחמת לבנון השנייה; (3) החלת תוכנית התייעלות במערכת הביטחון, כלומר הסטה של מקורות קיימים בתקציב הביטחון, אשר תממן כ-40% מהצרכים שמערכת הביטחון הציגה בפני הוועדה⁵; (4) הקצאת רזרבה לאירועים ביטחוניים קטנים והתאמת התקציב כלפי מעלה במקרים של מלחמה או כלפי מטה בעת מיתון כלכלי; (5) החרגה-מהמתווה של תוכניות "אזרחיות", שאינן בליבת תפקיד הצבא, כדוגמת עלויות מעבר צה"ל לנגב; ו-(6) שמירה על כוח הקנייה של תקציב הביטחון באמצעות התאמה נומינלית של סעיפיו – קניות מחו"ל על ידי הצמדה לשערי החליפין ותקציבי שכר על ידי הצמדה למדד השכר במגזר הציבורי.

³ אחת ממסקנות הוועדה הייתה שהסיבה למשברים התכופים סביב דיוני תקציב הביטחון היא קיום דיוני תקציב חד-שנתי, וזאת מאוחר מדי, לאחר שהתוכנית כבר גובשה בצבא, ולכן לא ניתן לשנות אותה בהתאם לאילוצים התקציביים.

⁴ השיקול שביסוד ההצעה היה שטיב השירותים הציבוריים האזרחיים אשר הממשלה מספקת תלוי בהוצאה לנפש, ואילו רמת הביטחון שהמדינה מספקת תלויה בסך ההוצאה הציבורית ולא בהוצאה לנפש – דוח ברודט עמ' 35. מעיקרון זה נגזר גידול ריאלי של 1.3% לשנה.

⁵ עדי התייעלות הסתכמו בכ-30 מיליארדי ש"ח במחירי 2007, לעומת תוספת תקציבית בסך 46 מיליארדי ש"ח שנפרסה לאורך עשור.

עד שנת 2012 תקציבי הביטחון שאושרו תאמו במידה רבה את המתווה שקבעה ועדת ברודט, אך בעקבות המחאה החברתית של 2011, המלצות ועדת טרכטנברג ותוכנית הייצוב בתקציב 2013–2014, עלה הנושא לדיון מחודש, ובמאי 2014 החליטה הממשלה להקים ועדה ציבורית חדשה, שתמליץ על מתווה רב-שנתי ועל רפורמות מבניות בתחומים שבהם המלצות ועדת ברודט יושמו חלקית או לא יושמו כלל.

הוועדה, בראשות יוחנן לוקר, הגישה את המלצותיה ביוני 2015. המתווה שהוצע דרש פחות פרשנות מאשר מתווה ברודט.⁶ הוא קבע כי בסיס תקציב הביטחון יגדל בבת אחת מ-52.7 מיליארדי ש"ח בשנת 2015 ל-59 מיליארדים החל משנת 2016. שלא כמו בהמלצות ברודט המליצה הוועדה כי בסיס התקציב יקובע ריאלית ויותאם להתייקריות רק לפי מדד המחירים לצרכן לאורך כל תקופת המתווה. בסיס התקציב התייחס רק לתקציב נטו (שכלל באותה תקופה חלק מההוצאה הממומנת באמצעות מענק הסיוע האמריקאי), כך שגידול בלתי צפוי של ההוצאה המותנית⁷ לא בא על חשבון שאר ההוצאות ולהפך. הוועדה גם הציבה יעדי התייעלות נמוכים יותר.⁸ ההמלצות באו לידי מימוש עם שינויים קלים בהסכם "כחלון-יעלון",⁹ שהתווה את התקציב הרב-שנתי של מערכת הביטחון לשנים 2016–2020. אחד הביטויים להצלחת מתווה זה היה צמצום הפער שהיה קיים לאורך שנים בין תקציב הביטחון המקורי לביצועו בסוף השנה – שינוי שיצר שקיפות לגבי הרכבו האמיתי של תקציב המדינה וודאות גם עבור המשרדים האזרחיים הכפופים למגבלת ההוצאה יחד עם משרד הביטחון. ואולם קביעת המתווה לחמש שנים בלבד יחד עם העדר היציבות הפוליטית שאפיין את ישראל מאז 2019, הובילו למספר שנים ללא מתווה, וזה נחתם לבסוף רק במהלך 2023, ערב אישור תקציב המדינה המקורי (לפני המלחמה).

ג. תקציב הביטחון בראיית פני עתיד

מאז חתימת ההסכם על המתווה הרב-שנתי לשנים 2023–2027, ובשל ההתפתחויות מאז ה-7 באוקטובר, התעורר דיון לגבי שינוי תפיסת ההתמודדות עם האיום הביטחוני מתפיסת מב"מ (המערכה שבין המלחמות), שנמנעת מזעזועים ביטחוניים משמעותיים, לתפיסה שמצריכה בניין כוח משמעותי יותר, שמטרתו לחזק את מוכנות הצבא לתרחישי לחימה עצימים יותר. ההתפתחויות הובילו, עוד בטרם גובשה תפיסת הביטחון העדכנית, לסיכום תקציבי שבמסגרתו תקבל מערכת הביטחון – מעבר לשיפוי בגין שיקום המלאים לאחר המלחמה הנוכחית – תוספת של כ-82 מיליארדי ש"ח במהלך השנים 2024–2031 (כ-10 מיליארדי ש"ח בשנה בממוצע). נוסף על סיכום זה החליט ראש הממשלה שנדרש דיון נוסף בצרכים האחרים שהעלתה מערכת הביטחון. חשוב שדיון זה יבוצע בוועדה ציבורית שתדון לא רק בצרכי מערכת הביטחון, אלא גם באיזון בין הצרכים הביטחוניים לאזרחיים בטווחים הקצר והארוך, תוך ניהול סיכונים מחושב ובכפיפות לאילוף של מקורות מוגבלים.

גידול התקציב יחייב מימון באמצעות גיוס חוב (העברת הנטל לעתיד), צמצום הוצאות אזרחיות (שרמתן נמוכה מאוד בסטנדרטים בין-לאומיים) או העלאת מסים. הגדלת הגירעון המבני בשל גידול מתמיד ורחב-היקף בתקציב הביטחון ללא התאמות מאזנות כנגדו עלולה להביא להתבדרות של יחס החוב לתוצר, לעליית פרמיית הסיכון של המשק ואף לפגיעה בצמיחתו לאורך זמן. כדי להמחיש את האילוצים הפיסקליים שהגדלת תקציב הביטחון מייצרת, מציג איור 4 את השפעתן של חלופות שונות לגבי גודל תקציב הביטחון על המצרפים הפיסקליים עד 2030. הקו המקווקו מייצג את הצפי ערב המלחמה, כאשר תקציב משרד הביטחון היה מיועד לגדול עד 2027 על פי ההסכם הרב-שנתי שנחתם ערב

⁶ לדיון במורכבות היישום של המלצות ועדת ברודט ראו: ע' ברנדר, "על שקיפות ופשטות: קביעת גודל תקציב הביטחון מאז אימוץ המלצות ועדת ברודט", מגזין התוכנית לכלכלה וחברה, גיליון מס' 14, מכון ון ליר, יוני 2012.

⁷ אשר ממומנת באמצעות הכנסות מיועדות ממכירות, מענקים ופרויקטים ביטחוניים עם גורמי חוץ.

⁸ 24.6 מיליארדי ש"ח במחירי 2015 לעומת תוספת תקציב מצטברת בסך 63 מיליארדי ש"ח (28% לעומת 40% במתווה ברודט), שנפרסה לאורך עשור.

⁹ הסיכום הרב-שנתי בין שר האוצר משה כחלון לשר הביטחון משה יעלון.

התקציב, ולאחר מכן, כהנחת עבודה, ב-2% ריאליים לשנה, בהתאם לקצב הגידול בעשור הקודם. בתרחיש זה מגמת שחיקתו של תקציב הביטחון ביחס לתוצר הייתה נמשכת ומסייעת בצמצום הגירעון המבני לאורך זמן.

התרחיש המיוצג על ידי הקו השחור ("תרחיש הבסיסי") הוא תרחיש התואם את הסיכומים התקציביים שהושגו עד כה. תרחיש זה כולל, נוסף על עלויות הלחימה הזמניות, תוכנית בניין כוח בהתאם לסיכום התקציבי הקיים. ההסכמה על תוואי זה הושגה במקביל להחלטות הממשלה על צעדים פרמננטיים בסך 13 מיליארדי ש"ח (ראו לוח ו-3), באופן שקיזזו את הגידול שנוצר בגירעון כתוצאה מהגדלת תקציב הביטחון ותקציבי השיקום האזרחיים. בתרחיש הבסיסי יחס החוב לתוצר מתייצב ברמה של 67 אחוזי תוצר עד 2030, לעומת 57 אחוזים בתחזית ערב המלחמה, המיוצגת על ידי הקו המקווקו. הקו הכתום מציג את התפתחות המצרפים לולא החליטה הממשלה לבצע את צעדי ההתכנסות שאושרו עם תקציב 2024 המעודכן. בתרחיש זה תקציב הביטחון היה זהה לתקציב בתרחיש הבסיסי, אך הגירעון המבני היה גדול משמעותית ויחס החוב לתוצר היה גדל באופן שהיה פוגם ביציבות הפיסקלית של ישראל.

בתרחיש הבסיסי התוספת השקלית נשחקת לאורך זמן ביחס לתוצר וליכולת של המשק לממן את אותו גידול בהוצאות. לעומתו, הקו הירוק מציג תרחיש שבו תחליט הממשלה, נוסף על התוכנית האמורה, להצמיד את בסיס תקציב הביטחון לקצב הגידול הצפוי של התוצר לנפש. תרחיש זה מגדיל את תקציב הביטחון בשנים 2025 – 2030 בכ-8% בממוצע מהתקציב הצפוי לפי תרחיש הבסיסי. אם במקום הסיכום הקיים יוחלט להגדיל את תוואי תקציב הביטחון המקורי (שסוכם בתחילת 2023) באחוז תוצר באופן פרמננטי (מוצג בכחול), התקציב יהיה גבוה בכ-14% בממוצע מן התוואי הצפוי על פי הסיכום הנוכחי (תרחיש הבסיסי). החלטה כזאת תגדיל את הנטל השנתי הממוצע על תקציב המדינה בכ-0.8 אחוז תוצר נוסף – ממנו 0.6 אחוז תוצר בשל הגדלת תקציב הביטחון ועוד 0.2 אחוז בשל גידול תשלומי הריבית וירידת תקבולי המס בשל האטת קצב צמיחתו של התוצר הפוטנציאלי.

התרחישים לעיל הציגו את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בהנחה שלאירועי השנה האחרונה לא תהיה השפעה מתמשכת על קצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק, וכי הריבית על החוב הממשלתי תגיב לעליית יחס החוב לתוצר רק כאשר עלייה זו תתרחש בפועל. הקו האדום ממחיש עד כמה תוואי החוב רגיש להנחות אלה, ומציג את ההתפתחויות הפיסקליות הצפויות בתרחיש בו תקציב הביטחון יגדל באחוז תוצר, אם בנוסף לכך קצב הצמיחה בטווח הבינוני ייפגע ב-0.5 אחוז לשנה, ופרמיית הסיכון על החוב תעלה כבר מעכשיו בהתאם לתוואי החוב הצפוי. בתרחיש זה, ניתן לראות התבדרות של יחס החוב לתוצר כבר בשנים הקרובות.

מאיו 4 ניכר כי הרחבה נוספת של תקציב הביטחון מעבר לסיכום הקיים, ללא התאמות תקציביות אחרות לקיזוז הגידול של הגירעון המבני, מובילה לתוואי חוב עולה. וכל זאת גם אם הממשלה לא מקבלת החלטות נוספות המגדילות את הגירעון המבני, והכלכלה לא נפגעת מזעזועים כלכליים או ביטחוניים נוספים עד 2030. בחירה בכל אחת מחלופות תקציב הביטחון בשילוב עם יעד גירעון בסביבה של 3 אחוזי תוצר תחייב את הממשלה לבצע התאמות תקציביות מבניות (נוסף על הצעדים המבניים שכבר אושרו במסגרת תקציב 2024) על ידי העלאת שיעורי המס, ביטול הטבות מס או צמצום הוצאות אזרחיות בסכום זהה. בחירה בחלופת הביטחון המרחיבה ביותר (אחוז תוצר פרמננטי), למשל, תחייב התאמות מבניות הולכות וגדלות עד לכדי 0.8 אחוז תוצר בשנת 2030 שהם כ-20 מיליארדי ש"ח במחירי 2024.

איור 4: המצופים הפיסקליים בחלופות תקציב ביטחון שונות

