

# בוחר הביטחון = השיח הציבורי על הקשר בין ביטחון לכלכלה בישראל

## שרית טובי ודבורה ז"ק<sup>1</sup>

בשנים האחרונות נדרש צה"ל להתמודד פעם אחר פעם עם קיטון תקציבי, כמו גם עם דיון ציבורי רחב ואינטנסיבי ביחס להיקף תקציבו ואופן ניהולו. במסגרת דיון זה, המתקיים בהקשרים מגוונים, עולות סוגיות רחבות המשקפות עיסוק ציבורי מתגבר בקשר שבין כלכלה לבין ביטחון בישראל. מחקר זה בוחן את התפיסות המרכזיות שעולות בדיון הציבורי ביחס לזיקה שבין כלכלה לביטחון, את הנחות היסוד של תפיסות אלו ואת הציפיות והתביעות מצה"ל הנגזרות מהן. זאת, על-ידי ניתוח של טקסטים בעלי משמעות חברתית - כתבות וראיונות בתקשורת, הרצאות מכנסים אקדמיים ושל ארגונים חברתיים, דו"חות מבקר המדינה ושל ועדות ציבוריות שונות. מהמחקר עולה כי בדיון הציבורי המתקיים בישראל בשנים האחרונות ישנן ארבע מסגרות חשיבה דומיננטיות המציעות תזות שונות ביחס לקשר בין כלכלה לביטחון: תזה ביטחונית, תזה ניאו ליברלית, תזה חברתית ותזת החוסן הלאומי. כל אחת רואה באופן שונה את ההשפעה של שני תחומים אלו זה על זה, ולכל אחת עמדה ערכית שונה לגבי הזיקה הרצויה ביניהם. באופן כללי נטען, כי שלוש התזות האחרונות מהוות תזות "מתחרות" לתזה הביטחונית בכך שהן מאתגרות את התפיסה המרכזית שלה לפיה יש להקצות משאבים לביטחון כמעט ללא הגבלה תוך התחשבות מוגבלת בשיקולים כלכליים וחברתיים. שלושתן מבקשות לבחון מחדש את אופן חלוקת משאבי המדינה ליעדים השונים ולצמצם את המחירים החברתיים והכלכליים של ההקצאה לביטחון. לשיח ציבורי זה ישנה השפעה ישירה על הדיון בתקציב הביטחון ועל קביעת גודלו. אך יש לו משמעות רבה עבור צה"ל גם במקרים בהם נענות דרישותיו התקציביות, שכן הוא מהווה פלטפורמה לעיסוק ציבורי במגוון של סוגיות נוספות: מבנה הצבא, מודל הגיוס, יעדיו ותפקידיו של צה"ל, קביעת האיומים הביטחוניים, החלת נורמות של מנהל תקין על פעילותו של צה"ל, ועוד.

## מבוא

השונים. שאלות אלו ואחרות משקפות עיסוק ציבורי מתגבר בסוגיית הקשר שבין כלכלה לבין ביטחון בישראל והאופן בו משפיעים זה על זה שני תחומי חיים אלו.

בחברה הישראלית בולטות ההשלכות של הביטחון על הכלכלה בשל מרכזיותו וייחודיותו של תחום הביטחון. מספר העוסקים במישרין בביטחון במשק עולה על מספר העובדים ברבים מענפי התעשייה. שירות החובה דוחה את כניסתם של צעירים לשוק העבודה, ושירות המילואים "מוציא" באופן זמני את משרתי המילואים מעבודתם בשוק האזרחי. פיתוח טכנולוגי הנשען על יכולות שנבנו על-ידי המערכת הביטחונית הוא חלק נכבד מהייצוא של מדינת ישראל, ויכולות ביטחוניות מוסבות למשק האזרחי (טוב, 1998). ההשפעה הבולטת והמדוברת ביותר של הביטחון על הכלכלה היא חלקה של ההוצאה הביטחונית מכלל הוצאות המדינה.

גם לכלכלה ולחשיבה הכלכלית נודעות השפעות של ממש על הביטחון. הכלכלה מגדירה את גבולות האפשר להשיג בביטחון,

מדי שנה, במסגרת הדיונים על תקציב המדינה, נדרש צה"ל, כמו מוסדות חברתיים אחרים, להיאבק על דרישותיו התקציביות ועל קביעת גודלו של תקציב הביטחון. בשונה ממוסדות חברתיים אחרים, צה"ל נדרש להתמודד גם ציבורית עם דיון נרחב למדי בסוגיה זו, המתעורר בשל מרכזיותו של צה"ל בחברה הישראלית וההקצאה הגבוהה של משאבים לביטחון. דיון זה אינו מתמצה בעיסוק בשאלת גודלו של תקציב הביטחון, אלא נוגע לסוגיות נוספות, כגון: השפעות המגזר הביטחוני על המשק, ביטחון צבאי וצמיחה כלכלית כשתי מסרות משלימות או מתחרות, האם יש להתנות החלטות ביטחוניות בשיקולים כלכליים, ומהו סדר העדיפויות לפיו יש להקצות משאבים ליעדים הלאומיים

1 שרית טובי ודבורה ז"ק, הן חוקרות בפרוייקט צבא-חברה במרכז מדעי ההתנהגות בצה"ל. החוקרות מודות לעמיתיהן בענף מחקר על הערותיהם המועילות והמאירות, במיוחד לרס"ן יהודית שר על הליווי הצמוד בכתבת העבודה.

עם השנים עולה בולטותן של התזות הללו בדיון הציבורי בכלל, ובדיון על תקציב הביטחון בפרט. זאת, לצד התזה הביטחונית שעדיין מקבלת מקום נרחב בדיון הציבורי, שכן הביטחון וצה"ל עדיין זוכים למעמד ייחודי בחברה הישראלית. אולם, בשונה מבעבר, לא ניתן כיום להצביע על תזה אחת דומיננטית ובוודאי שלא בלעדית. קיומן של ארבע התזות בדיון הציבורי קיבל ביטוי מוחשי לאחר מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, ולנוכח תביעות התקציב של מערכת הביטחון בעקבותיה. בהקשר זה ניתן היה לזהות כי שאלת המחירים החברתיים והכלכליים של ההשקעה בביטחון אינה יורדת מסדר היום בדיון הציבורי למרות המציאות הביטחונית שנחשפה ונוצרה לאחר המלחמה.

העיסוק הציבורי בזיקה שבין כלכלה לביטחון מתקיים במסגרת דיוני הממשלה ומשרד האוצר על תקציב המדינה ועל תקציב הביטחון, אך גם בהקשרים נוספים ובאתרים חברתיים מגוונים: בתקשורת, בכנסת, באקדמיה, בכינוסים של תנועות חברתיות ושל אנשי כלכלה ותעשייה. לשיח הציבורי יש, כמובן, השפעה ישירה על האופן שבו מתקיים הדיון על תקציב הביטחון ועל קביעת גודלו. אך יש לו משמעות רבה עבור צה"ל גם כשנענות דרישותיו התקציביות, שכן הוא פלטפורמה מרכזית לעיסוק ציבורי במגוון סוגיות, נוסף על סוגיית תקציב הביטחון: מבנה הצבא, מודל הגיוס, שירות המילואים, יעדיו ותפקידיו של צה"ל, קביעת האיומים הביטחוניים, החלת נורמות של מנהל תקין על פעילות צה"ל, ועוד<sup>2</sup>. כמו-כן, הוא מבטא תפיסות רחבות לגבי צה"ל - מעמדו, מקומו ותפקידו בחברה הישראלית.

להלן תוצגנה כל אחת מהתזות העוסקות בקשר שבין כלכלה לביטחון: תוצג העמדה הבסיסית של כל תזה ביחס לחיבור בין כלכלה לביטחון, האידיאולוגיה ומסורת החשיבה שמתוכה יוצאת ועליה נשענת כל אחת מהתזות, והנחות היסוד שלהן. חשוב לציין כי התזות תוצגנה באופן מובחן זו מזו כ"טיפוסים אידיאליים" (ideal types) אף שבהקשרים מסוימים של הדיון הציבורי, התזות מופיעות באופן "מעורבב" ופחות מובחן.

## שיטה

זיהוי התפיסות המרכזיות שקיימות בחברה הישראלית ביחס לזיקה שבין כלכלה לביטחון נעשה על-ידי ניתוח הדיון הציבורי, ובמרכזו - הדיון על תקציב הביטחון. דיון זה, כאמור, מתקיים באתרים חברתיים מגוונים, ובהתאם לכך נותחו כתבות עיתונאיות, ראיונות עיתונאיים עם חברי כנסת, כלכלנים ואנשי תעשייה, הרצאות מכנסים אקדמיים, הרצאות מכנסים של תנועות וארגונים חברתיים, דוחות של מבקר המדינה ושל ועדות ציבוריות שונות. כל אלו מהווים טקסטים בעלי משמעות

שיקולים כלכליים הם חלק מההחלטות צה"ל ומפקדיו, וכלים כלכליים משמשים להכרעות ברמות שונות של מערכת הביטחון (טוב, 1998). כך, למשל, צה"ל פועל לחיסכון על מנת לעמוד בקיצוץ בתקציבו וכן על מנת לייצר לעצמו לגיטימציה חברתית. אפילו השקעה באמצעי לחימה ובאחזקת מלאים ויצירת גרף אימונים מטופלת גם כסוגיות כלכליות (טוב, 1998; זאב שיף, הארץ, מוסף לראש השנה, 1998).

מטרת המאמר הנוכחי היא לנתח את התפיסות המרכזיות שעולות בדיון הציבורי בישראל ביחס לזיקה שבין כלכלה לביטחון, לזהות את הנחות היסוד של תפיסות אלו ולעמוד על הציפיות והתביעות מצה"ל הנגזרות מהן. מהמחקר עולה כי בדיון הציבורי המתקיים בישראל בשנים האחרונות ניתן לזהות ארבע מסגרות חשיבה מרכזיות המציעות תזות שונות ביחס לקשר בין כלכלה לביטחון: תזה ביטחונית, תזה נאו-ליברלית, תזה חברתית ותזת החוסן הלאומי. כל אחת רואה באופן שונה את ההשפעה של שני תחומים אלו על זה, ולכל אחת עמדה ערכית שונה לגבי הזיקה הרצויה ביניהם ובעיקר לגבי מקומם בסדר העדיפויות הלאומי. באופן כללי נטען כי התזה הנאו-ליברלית, התזה החברתית ותזת החוסן הלאומי מהוות תזות "מתחרות" לתזה הביטחונית באופן הפרשנות שלהן לגבי הזיקה בין כלכלה לביטחון, ומבחינת המשמעויות הנגזרות מהן עבור צה"ל. התזה הביטחונית מצדיקה הקצאת משאבים לביטחון כמעט ללא הגבלה תוך התחשבות מוגבלת בשיקולים כלכליים וחברתיים ובהקצאת משאבים לתחומים אחרים בהוצאה הלאומית. התזות המתחרות מאתגרות תפיסה זו ושולשתן מבקשות לבחון מחדש את אופן חלוקת משאבי המדינה ליעדים השונים ולצמצם את המחירים החברתיים והכלכליים של ההקצאה לביטחון.

התזה הביטחונית הייתה דומיננטית בדיון הציבורי בישראל עד שנות ה-80 לערך, ובעיקר בשנים שלאחר מלחמת יום כיפור. בשנים אלו הייתה התחושה בציבור כי המדינה עמדה על ספו של חורבן, תחושה שהובילה להבנה כי על צה"ל להתעצם (ספראי, 2005). משנות ה-80 ואילך החלו משתנים היחסים בין הצבא לשוק, כתוצאה מהתפתחויות ותהליכים כלכליים, חברתיים ותרבותיים, וביניהם: גלובליזציה כלכלית ותרבותית, צמצום כוחה ותפקידה של המדינה, התחזקותם של ערכים ליברלים כגון שוויון, זכויות הפרט, מנהל תקין ויעילות כלכלית, התרחבות הפערים הכלכליים, הנהגת תוכנית ייצוב כלכלית במסגרתה קוצצו באופן משמעותי הוצאות הממשלה, כרסום בקונצנוס הציבורי באשר לסוגיות ביטחוניות וביחס לפתרונות צבאיים ושינויים במפת האיומים (בן אליעזר, 2003; ליפשיץ, 2000; שקד, 2004; Levy, Lomsky-Feder & Harel, 2007). התפתחויות אלו לוו בעלייתן של תזות מתחרות למול התזה הביטחונית.

האופן שבו מובנת ומפורשת המציאות בישראל כולה. כלומר, גם בעיות חברתיות, פוליטיות וכלכליות נשפטו ועדיין נשפטות לא אחת דרך השיקול הביטחוני (אלחאג' ובן-אליעזר, 2003). שנית, המשכיות האיום ומרכזיות המדינה יצרו מגויסות גדולה של החברה הישראלית למאמץ הצבאי והביטחוני, והבנו אותו כערך חברתי עליון (בן-אליעזר, Levy, Lomsky-Feder & 2003). למגויסות זו ביטויים רבים: לגיטימציה למדינה לתבוע מאזרחיה להשתתף בקידום היעד הביטחוני והשתתפות פעילה של רוב הקבוצות החברתיות בשירות הצבאי, לגיטימציה גבוהה לדפוסי הפעולה של צה"ל; וכך: נכונות להקצאת משאבים רבים למאמץ הביטחוני-הצבאי, תוך התחשבות פחותה בשיקולים כלכליים או חברתיים.

### הנחות יסוד של התזה הביטחונית בהתייחס לקשר בין כלכלה לביטחון

א. "חיים קודמים לאיכות חיים" - אמירה זו הפכה לשגורה בדיונים על תקציב הביטחון בקרב תומכי התזה הביטחונית. היא טומנת בחובה תפיסה שלפיה הביטחון הוא הבסיס או אפילו התנאי לקיומה של מדינת ישראל. לכן, ללא השקעה בביטחון שיבטיח את המשך קיומה, אין טעם בהשקעה בפיתוח כלכלי או חברתי, או בכל מטרה אזרחית אחרת. מעבר לכך, ללא רמת ביטחון סבירה לא יוכלו להתקיים תהליכים חברתיים וכלכליים שיאפשרו תנאי חיים סבירים במדינה.

מתוך תפיסת הביטחון כבעיה קיומית נגזרת הנחה נוספת, ולפיה **אין שום מערכת חברתית שמחזיר השגיאה שלה הוא כמו של מערכת הביטחון**. כלומר, כישלון של מערכת הביטחון, ובעיקר של צה"ל, פירושו נזק משמעותי ואפילו קיומי למדינת ישראל. ביטוי לתפיסה זו ניתן למצוא בדברי ר' אג"ת לשעבר, האלוף גיורא איילנד. הוא הזהיר מפני לקיחת סיכונים כאשר עוסקים בביטחון: "להניח שבגלל שיש הסכם שלום עם מצרים אנחנו לא צריכים שתהיה לנו יכולת של חיל אוויר וחיל הים מולם זה סוג של לקיחת סיכון... שהוא מעבר למה שתוכל לתקן אם טעית בהערכה" (מתוך דיאלוג צבא-חברה "צה"ל וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003).

"מחזיר השגיאה" קיבל ביטוי מוחשי במלחמת לבנון השנייה. הקיצוץ בימי האימונים של משרתי המילואים והמחסור בצידוד שנבעו בעיקר מסיבות תקציביות - נתפסו בדיון הציבורי כגורמים של ממש לתוצאות הבלתי-מספקות של המלחמה. בזיקה לכך היו שטענו כי "על הכסף שנחסך בשש השנים האחרונות שילמנו בריבית דריבית" (מוטי

חברתית, ובאמצעותם ניתן לבחון את השיח החברתי בישראל ביחס לקשר שבין ביטחון לכלכלה.

טקסטים אלו נותחו על-פי כמה פרמטרים: הטענות המרכזיות שעולות בטקסט, התפיסות, הערכים, הנורמות והאינטרסים שמייצגות טענות אלו, ההצדקות שבהן נעשה שימוש על-מנת ליצור לגיטימציה לטענות השונות, מידת הבולטות של הטענות השונות בדיון הציבורי, הדוברים או השחקנים חברתיים - והגורם או הקבוצה החברתית שהם מייצגים, ההקשרים החברתיים והביטחוניים שבהם מועלות הטענות, הציפיות והתביעות מצה"ל או מגורמים אחרים.

### התזה הביטחונית

התזה הביטחונית בישראל מגדירה את הביטחון כיעד לאומי בעל חשיבות עליונה, המצריך ומצדיק הקצאת משאבים בהתאם לנגזר מצורכי הביטחון - הכול כדי להבטיח את ביטחון המדינה ואת אורח החיים התקין של תושביה. תזה זו אינה מתייחסת להקצאת משאבים לביטחון כבעיה "רגילה" של בחירה בין חלופות, ואינה מעמידה את הביטחון על גבי אותו סולם עדיפויות שבו נשקלים רכיביה האחרים של ההוצאה הלאומית.

תזה זו מבוססת ומושפעת מהאתוס הביטחוני שמגדיר את הביטחון כתנאי מוקדם לקיומה של המדינה וליכולתה לממש את מטרותיה, וכתשתית המרכזית לחוסנה ולעוצמתה. בהתאם לכך, האתוס הביטחוני מעניק עדיפות לערך הביטחון, לצורכי הביטחון ולשיקולים הביטחוניים על-פני ערכים, צרכים ושיקולים אחרים, ובכלל זה חברתיים וכלכליים. שורשיו של האתוס נעוצים בתהליך בניית האומה והמדינה שהוקמו מתוך מלחמה, ובהמשכותם של הסכסוכים הצבאיים. אלו יצרו תפיסה של מציאות ביטחונית ייחודית שנכפתה על ישראל, ומתאפיינת באיום קיומי ארוך-טווח וקבוע.

מאפייני מרכזי נוסף של החברה הישראלית בשנות הקמתה, ושנים רבות לאחר מכן, הוא דומיננטיות גדולה של המדינה ושל מוסדותיה, ובמרכזם הצבא (האתוס הממלכתי או הרפובליקני) (בן אליעזר, 2003; רזניק 2003). מרכזיות המדינה התבטאה במעורבות ובהשפעה על רוב תחומי החיים החברתיים, הציבוריים והפרטיים; ובנוסף - במתן עדיפות לאינטרסים החברתיים המשותפים ("הטוב החברתי המשותף"), כפי שהגדירה המדינה, על-פני העדפותיהם וזכויותיהם של יחידים.

למאפיינים אלו של החברה הישראלית שתי משמעויות מרכזיות. ראשית, שיקולי הביטחון חדרו למרב תחומי החיים והשפיעו על

(ynet, 11 ביוני 2003). בדומה, חבר הכנסת אפרים סנה הזהיר כי הפסקתם של האימונים ושל פיתוח טכנולוגיות "יוביל לכישלון בניסיון להגן על מדינת ישראל" וכי החלטה על קיצוץ מאסיבי בתקציב הביטחון משמעותה "הסרת השכפ"ץ מכל עם ישראל" (אטילה שומפלבי, ynet, 2 באוק' 2003).

**ד. לא ניתן להיערך רק למצב הביטחוני הנוכחי ולאיומים**

**כיום** - בזיקה לתפיסת האיום הקיומי, מניחים תומכי הגישה הביטחונית, כי בניית הכוח של צה"ל צריכה להיעשות לא רק לנוכח המציאות הביטחונית הנוכחית, אלא גם בהתאם למציאות הביטחונית העתידית שעלולה להתפתח. במילים אחרות, צה"ל צריך להיערך למכלול האיומים האפשריים, גם כאלו שבהווה נתפסים כפחות סבירים. הצדקה מרכזית לכך היא שהיערכות כוללת, גם לנוכח היחלשות של איומים, יוצרת הרתעה שמאפשרת לשמור על השקט בגבולות המדינה.

בהתאם לתפיסה זו, בדיוני התקציב יש גורמים ה"מזהירים מפני היסחפות אחר תמונת המצב הנוכחית ומהתעלמות מהסכנות העתידיות ומהתפתחויות בלתי-צפויות... ומזכירים [למשל] את האפשרות שבעתיד תתחלף ההנהגה המתונה במצרים... ואת הסכנה של הידרדרות מהירה במצב הביטחוני בגבול הצפון" (עוזי בניזימן, "הארץ", 28 באוג' 2004). בעקבות מלחמת לבנון השנייה היו שטענו שהנחה זו קיבלה ביטוי מוחשי, שכן "המלחמה הבהירה כי כדי שהצבא יהיה ערוך ומוכן לכל איום אפשרי [ההדגשה אינה במקור] יש להעמיד לרשותו את כל האמצעים הנדרשים" (מוטי בסוק, "הארץ", 28 באוג' 2006).

**ה. המציאות הביטחונית בישראל ייחודית ומחייבת תקציב מסדר גודל ייחודי** - תומכי התזה הביטחונית טוענים כי

שיעור תקציב הביטחון מסך התוצר של המשק בישראל אינו יכול להיות דומה לזה במדינות אחרות שכן המצב הגאופוליטי בישראל שונה לחלוטין. לדוגמה, בדיאלוג צבא-חברה יצא יורם טרובוביץ' נגד ההשוואה לתקציב הביטחון של מדינות המערב וטען כי "אם הייתה מתיחות בין צרפת לגרמניה אז באמת היה לרונוטי להשוות". באותו הקשר טען מפקד המכללות דאז אלון עמוס ידלין כי "ההישג הנדרש ממערכת הביטחון הישראלית אינו ההישג הנדרש ממערכות הביטחון לא באירופה, לא בארה"ב ובטח לא במדינות ערב שמולנו. ההישג הנדרש ממערכת הביטחון הישראלית הוא הישג מאוד גבוה, שאין כדוגמתו - לא להפסיד אף מלחמה".

בסוק, "הארץ", 28 באוג' 2006). תפיסה זו היא שעמדה בבסיס ההחלטה להגדיל את תקציב הביטחון, בין היתר, על-מנת לשפר את מוכנות הצבא.

**ב. ביטחון הוא ערובה למצב כלכלי יציב** - אף שהתזה

הביטחונית מדגישה את עליונות היעד הביטחוני ונמנעת מלבחון אותו מול יעדים אחרים, היא אינה מתעלמת מהזיקה בין ביטחון לכלכלה. ההנחה היא שכשהצבא מצליח לספק ביטחון, הכלכלה פורחת, ולהפך - כשהצבא אינו מצליח והמצב הביטחוני "רעוע", גם המצב הכלכלי במדינה מתערער. בתקופת העימות המוגבל, למשל, שבה שרר שפל במשק הישראלי, טען הכתב הכלכלי של "ידיעות אחרונות" ש"גם שר אוצר קוסם לא יצליח להציב צמיחה ותעסוקה למשק הישראלי ולהקל על המצוקות החברתיות הקשות, בלא שקודם כל תוכרע המלחמה בטרור". בהתאם לתפיסה זו גורמים שונים מבקשים לשפוט את גודל תקציב הביטחון גם על-פי מחירי אי-הביטחון (ולא להתייחס רק למחיר הביטחון). למשל, לבחון מהו המחיר הכלכלי של אי-מניעת פיגוע, או מה הרווח הכלכלי של מניעתו. תפיסה זו המוצאת ביטוי גם בקרב כלכלנים ואנשי אקדמיה משמשת כאחת ההצדקות המובהקות לתקציב ביטחון גדול.

הזיקה בין המצב הביטחוני למצב הכלכלי מוסברת בעיקר בכך שמצב ביטחוני רע יוצר אי-ודאות שמונעת השקעות במשק הישראלי ובחברות עסקיות ישראליות, וכן מקטיץ הוצאות של פרטים (דני צידון בכנס "טרור, כלכלה ורווחה", 8 בינו' 2004). בנוסף, תרומת הביטחון לכלכלה מיוחסת לחלקם של צה"ל ושל התעשיות הביטחוניות בפיתוח הטכנולוגי של ישראל ובתרומתם ליצירת מקומות עבודה ולייצוא של מדינת ישראל (טוב, 1998).

**ג. פגיעה בתקציב הביטחון משמעה פגיעה ישירה בביטחון**

- הנחה מרכזית נוספת בתזת הביטחון היא שקיים קשר ישיר בין גודל תקציב הביטחון לבין יכולת צה"ל לספק ביטחון. בהתאם לכך, כל פגיעה בתקציב הביטחון נתפסת כבעלת השלכה ישירה על יכולת צה"ל לעמוד במשימותיו ולספק ביטחון למדינת ישראל ולאזרחיה. פגיעה כזאת מתורגמת לפגיעה באימונים, לירידה בהיקף כוח האדם בסדיר, בקבע ובמילואים, לסגירת יחידות, למחסור בציוד, בטכנולוגיה ובאמצעים ולפגיעה בתעשיות הביטחוניות. שר הביטחון לשעבר, שאול מופז, למשל, טען כי "מערכת הביטחון לא תוכל לעמוד בקיצוץ על כל המשתמע מכך. המשמעות היא ברורה: פחות בטחון לאזרחי ישראל"

## התזה הנאו-ליברלית

שאחת ממשמעויותיו המרכזיות היא בחינה של ההשקעה בביטחון לאור שיקולים כלכליים ומשקיים, ובמקרים מסוימים אף העדפת הכלכלה על-פני הביטחון (בן-אליעזר, 2003).

הנחות היסוד של התזה הנאו-ליברלית בהתייחס לקשר בין ביטחון לכלכלה

א. **תקציב ביטחון גדול פוגע במשק** - התזה הנאו-ליברלית בוחנת את כדאיות ההשקעה הכלכלית בכל יעד מייעדי החברה והמדינה, כולל היעד הביטחוני, בהתאם לשאלה האם ההשקעה מסייעת לצמיחה הכלכלית ולחוסנו של המשק או פוגעת בהם. תומכי התזה הנאו-ליברלית לרוב מתייחסים להשקעה בביטחון ככזו שפוגעת ישירות בצמיחה הכלכלית ומקשה על המשק הישראלי, שכן לתפיסתם, ההוצאה על הביטחון מהווה חלק גדול מדי מהתוצר של מדינת ישראל, ופירוש הדבר הוא ויתור על תפוקות אזרחיות שיכולות להביא להאצת הצמיחה. מעבר לכך, ההוצאה על הביטחון נתפסת כהשקעה שאינה מניבה תשואה שתסייע בעתיד לצמיחה הכלכלית, בניגוד, למשל, להשקעה בחינוך ובהשכלה או ביצירת מקומות עבודה.

ההנחה כילתקציב ביטחון גדול יש השפעה שלילית על המשק הישראלי עלתה באופן בולט בדיון הציבורי שהתעורר עקב הדרישות התקציביות של מערכת הביטחון לאחר מלחמת לבנון השנייה. בתקשורת עלתה לעתים קרובות הטענה כי "אם דרישת מערכת הביטחון הייתה מתקבלת אפילו ב-50%, מדינת ישראל הייתה חוזרת לעשור הכלכלי האבוד שלה (74-85)" (מוטי בסוק, "הארץ", 7 בספט' 2006); היינו - פגיעה קטלנית במשק, בצמיחה הכלכלית, ברמת החיים ובניהול מדיניות כלכלית נכונה (גיא רולניק, "הארץ", 27 ביוני 2006).

ב. **הביטחון הוא שירות ככל השירותים שמספקת המדינה** - על-פי התזה הנאו-ליברלית, הביטחון אינו ערך אלא מוצר או שירות כשאר השירותים שמספקת המדינה לתושביה (רווחה, בריאות, חינוך, תשתיות וכו'). להנחה זו שתי משמעויות עיקריות: ראשית, העמדת הביטחון בשורה אחת עם שאר היעדים החברתיים, ולא כעומד מעליהם. שנית, תביעה מהמדינה שכמו את שאר שירותיה, גם את הביטחון היא תעניק לאזרחיה תוך מזעור הפגיעה בחופש הפרט (זמנו, זכויותיו, משאביו), וכמובן לאור שיקולים של עלות-תועלת'. בהתאם לכך, תומכי התזה הנאו-ליברלית גורסים כי המדינה אינה צריכה ואינה יכולה לספק ביטחון באופן מלא. במקום, הם קוראים לשמור על איזון בין הביטחון לבין שירותים אחרים של המדינה.

התזה הנאו-ליברלית מגדירה צמיחה כלכלית במשק כיעד חשוב ביותר של כל חברה, שכן רק באמצעות צמיחה כלכלית יכולה המדינה לממש את שאר יעדיה ולספק לאזרחיה שירותי חינוך, בריאות, רווחה, תשתיות, וכמובן ביטחון. מכאן שעל-פי תזה זו יש לבחון את ההשקעה ביעדים שונים, כולל יעד הביטחון, לפי השפעתה על הצמיחה הכלכלית. בנוסף, על-מנת להשיג צמיחה כלכלית, יש להפנות כספים מהמגזר הציבורי למגזר הפרטי ובהתאם לכך - לקצץ באופן דרסטי בתקציבו של צה"ל, שהוא חלק מהמגזר הציבורי.

תזה זו נשענת על מסורת החשיבה הליברלית, שדוגלת בצמצום מרכזיות המדינה ומוסדותיה, ומסתייגת ממתן עדיפות מוחלטת ליעדים קולקטיביים על-פני רצונותיו, זכויותיו וחופש הבחירה של הפרט. משמעות מרכזית של תפיסות אלו היא הגבלת מעורבות המדינה הן בספירה הציבורית והן בחיי יחידים. מכאן שאתוס מרכזי בחשיבה הנאו-ליברלית הוא אתוס כלכלת השוק, לפיו יש לצמצם למינימום את התערבות המדינה בתהליכים כלכליים שכן היא נתפסת כמכשול למנגנוני כלכלת השוק ולצמיחה כלכלית (גידנס, 2000). התפתחותו והתעצמותו של אתוס כלכלת השוק במדינות המערב, ומאוחר יותר גם בישראל, מיוחסות במידה רבה לתהליך הגלובליזציה (בן אליעזר, 2002; ביכלר וניצן, 1002), במסגרתו התרחבה הפעילות החברתית בכלל, והפעילות הכלכלית בפרט, אל מעבר לגבולות מדינת הלאום.

בישראל אתוס כלכלת השוק החל להתפתח ולהתעצם בשנות ה-80 לאור שני גורמים מרכזיים. ראשית, "תוכנית הייצוב הכלכלית" שהנהיגה הממשלה בשנת 1985 על-מנת להתמודד עם האינפלציה הדוורת הייתה כרוכה בצמצום תקציב המדינה, הורדת שכר, הפרטת תאגידים ממשלתיים וקיצוץ שירותים חברתיים (סבירסקי, 2004). שנית, הסכמי השלום שהגבירו את קצב ההשקעות הזרות בכלכלה הישראלית ואת הפריצה למרחב הכלכלי הבינ-לאומי, הובילו לכך שהרובד העליון של המעמד הבינוני וכוחות ההון ביקשו להשתחרר מהגבלותיה של המדינה הריכוזית (בן אליעזר, 2003).

בנוסף, הגלובליזציה הכלכלית לוותה בהתהוותו של שיח ליברלי שבו מתבלטים ערכים כדוגמת אינדיווידואליזם, הפרטה, תחרותיות, צרכנות, דמוקרטיזציה, זכויות, רגישות לשוויון ולזכויות אזרח, יעילות כלכלית, פיקוח ובקרה על מוסדות המדינה, ועוד (Levy, Lomsky-Feder & Harel, 2007). מההתפתחויות הכלכליות, התרבותיות והערכיות הללו נגזר ערעור על העמדת הביטחון והצבא במרכז החיים הציבוריים,

עלות השירות למשק. כפי שנכתב בדוח המסכם את עבודת הוועדה: "הערך האלטרנטיבי של שירות החייל למשק נובע מאפשרות העסקתו במגזר הפרטי או הציבורי במשך תקופה זו... לשון אחר, שכר העבודה בחיים האזרחיים הוא האומדן המתאים לערך הזמן של השירות הצבאי" (מתוך דוח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל, ינואר 2006).

בהקשר זה עולה טענה כי צה"ל ומשרד האוצר מנהלים במקביל שתי מערכות תחשיב לא-זהות. כך, לדוגמה, לפי חישובי הצבא, עלות חייל היא אלפיים ₪ לחודש, ואילו במונחי העלות למשק הלאומי עלות אותו חייל היא 6,000-7,000 שקלים (עמיר רפפורט, "מעריב", 14 בפבר' 2006).

**ה. צה"ל הוא חלק מהמגזר הציבורי -** בזיקה לתפיסת הביטחון כשירות בדומה לשאר השירותים שמספקת המדינה, התזה הנאו-ליברלית אינה מתייחסת לצה"ל כגוף ייחודי, אלא כחלק מהמגזר הציבורי. מכאן שכמו לשאר הגופים במגזר הציבורי, גם לצה"ל מתייחסים תומכי התזה הנאו-ליברלית ככזה הנישא על גבו של המגזר הפרטי. שהוא המגזר היצרני שמאפשר צמיחה כלכלית. לדוגמה, במאמר ביקורתי שעוסק בהתנהלות הכלכלית של הממשלה ובהקצאה מוגזמת של משאבים למגזר הציבורי, קושר רולניק את צה"ל עם שאר גופי המגזר הציבורי וקורא בנימה צינית: "בוקר טוב, לכל בכירי המגזר הציבורי, הרשויות המקומיות וכל הגופים הסמוכים על שולחן משלם המסים; בוקר טוב, לראשי הצבא ומערכת הביטחון..." (גיא רולניק, "הארץ", 4 בספט' 2006).

בזיקה לכך, התביעה של תומכי התזה הנאו-ליברלית לקצץ בתקציבי המגזר הציבורי כוללת גם קיצוץ בתקציבו של צה"ל. תביעה זו בלטה אחרי מלחמת לבנון השנייה, כאשר אחת מההצעות למימון עלויות הלחימה הייתה לקצץ בתקציבי משרדי הממשלה השונים, כולל בתקציב מערכת הביטחון (נחמיה שטרסלר, "הארץ", 5 בספט' 2006).

### התזה החברתית

התזה החברתית מבקשת לתת קדימות בסדר העדיפויות הלאומי לתחומים החברתיים על פני נושא הביטחון, ובראשם - רווחה וצמצום הפערים הכלכליים ואי-השוויון. לפי תזה זו, קידום היעדים החברתיים יכול להיעשות רק על-ידי הקצאה גדולה של תקציבים ומשאבים חומריים. תזה זו מבוססת על האידאולוגיה הסוציאלי-דמוקרטית,

**א. שיקולים כלכליים חייבים להיות חלק מרכזי בתהליכי קבלת החלטות בנושאים ביטחוניים -** על-פי השיח הליברלי, מוסדות חברתיים נדרשים להכפיף את אופן פעולתם לנורמות של מנהל תקין, ובתוך כך של יעילות כלכלית. גם צה"ל נדרש להביא בחשבון שיקולים כלכליים ולפעול באופן יעיל, אפילו בנושאים ביטחוניים גרידא. לפיכך, לא רק שנדרש מצה"ל לקצץ במספר היוצאים ללימודים על חשבוננו או להעביר עבודות של בינוי, אחזקה ושירותים לקבלנים בשוק הפרטי, אלא שמצופה ממנו לקצץ במספר ימי המילואים, בתוכניות התעצמות שונות (יעקב ליפשיץ, teny, 1 ביוני 2005; נחמיה שטרסלר, "הארץ", 28 באוג' 2003), ואפילו במספר הפגזים שהוא יורה: "לא צריך להיות מומחה גדול לכלכלה או מנהל דגול כדי להבין שמי שיורה 100 אלף פגזים והורג כמה מאות מחבלים לא מיקסם את התועלת האסטרטגית והכלכלית של מערכות הנשק שלו... ספירת מלאי הפגזים היא הכרח גם בשל המשמעות הכלכלית שלה. בהנחה גסה כי פגז עולה 1,000 דולר, צה"ל הוציא עשרות רבות של מיליוני דולרים על ירי ארטילרי, ולא השיג באמצעותו כמעט דבר. במבחן העלות-תועלת, צה"ל לא עמד" (מירב ארלוזורוב, "הארץ", 7 בספט' 2006).

**ד. עלות הביטחון היא מעבר לתקציב הביטחון -** התזה הנאו-ליברלית מודדת את עלות הביטחון לא רק לפי התקציב המוקצה לביטחון, אלא גם במונחי העלות למשק הלאומי. בהתאם לכך, בחישוב עלות הביטחון כוללים תומכי התזה הנאו-ליברלית את אובדן התוצר למשק הנובע מאי-השתתפותם של משרתי החובה בשוק העבודה, את תפוקת אנשי המילואים בשוק האזרחי, את המחיר של הצבה לא-יעילה בתפקידים שונים של משרתי המילואים, ובעיקר את חישוב העלות המיוחדת של הפנסייה של משרתי הקבע.

לדוגמה, במאבק על תקציב הביטחון בשנת 2003, שבו דרשו ראשי האוצר לשנות מהיסוד את תנאי ההעסקה בצבא הקבע - נטען כי גם אם יידחה גיל היציאה לגמלאות ל-45 (במקום 40), תהיה עלות הפנסייה גבוהה מעלות הפנסייה של שאר עובדי המגזר הציבורי: "גם אז יקבל אל"ם פורש פנסייה מיידית בשיעור של 58%... גובה הפנסייה שלו יהיה אפוא 8,700 שקל לחודש במשך 35 שנה. התוצאה היא, שעלות המשכורת בצה"ל גבוהה ב-70% מהמשכורת המשולמת בפועל" (ההדגשה אינה במקור) (מוטי בסוק, "הארץ", 28 באוג' 2003).

גם ההמלצה לקצר את שירות החובה שהגישה הוועדה בראשות פרופ' בן בסט נשענה במידה רבה על חישוב

בהקשרים אלו בעיקר, טיעונים בעלי אופי "חברתי" זוכים ל"אהדה" גבוהה למדי, והם נשמעים לא רק מקרב גורמים בעלי סדר-יום חברתית מובהק, אלא גם מצד גורמים נוספים שמבקשים להביא לקיצוץ בתקציב הביטחון, ומשתמשים בטיעונים חברתיים להצדקת תביעותיהם. לדוגמה, שר האוצר לשעבר, בנימין נתניהו, טען עם פרישתו מהתפקיד כי "ההחלטה להגדיל את תקציב הביטחון תביא לקיצוץ בתקציב למי שזקוק לכספים אלה, וזוהי החלטה שגויה" (ynet, 9 באוג' 2005).

## הנחות היסוד של התזה החברתית ביחס לקשר בין כלכלה וביטחון

א. **הבעיה הכלכלית-חברתית, ולא הבעיה הביטחונית, היא הבעיה העיקרית של החברה הישראלית** - לפי התזה החברתית, הבעיה המרכזית של החברה הישראלית בשנים האחרונות היא הבעיה הכלכלית-חברתית, ובראשה התרחבות הקשיים הכלכליים של השכבות המוחלשות, וכן הפערים ואי-השוויון. תומכי התזה החברתית מדגישים כי הנצחת המציאות הכלכלית-חברתית הנוכחית היא היא הסכנה הקיומית האמיתית לחברה הישראלית, ולא המציאות הביטחונית. טענה זו עולה בעיקר סביב הדיונים על תקציב המדינה, אז נקראים מקבלי החלטות לתת עדיפות לטיפול בבעיות החברתיות. כך, למשל, רה"מ נקרא "להחליט היכן מצוי היום האיום המרכזי על ישראל - במישור החברתי-כלכלי, או הביטחוני. האם הסכנה העיקרית טמונה במפולת חברתית-כלכלית או בהתקפה מצד הצבא הסורי הלא מעודכן" (נחמיה שטרסלר, "הארץ", 28 באוג' 2003).

הדחיפות והקריטיות של הבעיה החברתית מקבלת ביטוי בקרב גורמים שונים גם בתקופות של מציאות ביטחונית לא קלה. לדוגמה, במהלך שנות העימות המוגבל, ובעיקר בשנת 2003 שהייתה שנה של מיתון חריף במשק - ניתן מקום מרכזי בדיון התקשורת למצוקות הכלכליות של השכבות המוחלשות. מאבקה של ויקי קנפו, למשל, קיבל סיקור נרחב בתקשורת, שהעניקה לו למשך כמה שבועות מעמד של סמל המסמן את סדר העדיפויות ה"קלוקל" של החברה הישראלית.

גם בימים שלאחר המלחמה בלבנון לא נפקד מקומו של השיח החברתי בדיון הציבורי. בהקשר זה נטען כי "מלחמה זו הוכיחה שהפער החברתי הוא בעיה אסטרטגית ושאלה קיומית... הסכנה הגדולה האורבת לפתחנו היא שעכשיו, בשוך הקרבות, נשוב ונזנח את תושבי הצפון... עתה העת לפעול" (יגאל צחור, 26 בספט' 2006). בנוסף, בסקר שנערך לאחר המלחמה עבור ארגון "לתת" נמצא כי 40%

שעקרונתיה המרכזיים הם אלה: **מעורבות ממשלתית גבוהה בחיים החברתיים והכלכליים והגבלת חופש השוק** (למשל, על-ידי הגברת ביקושי הממשלה בתקופות שפל כלכלי, שליטה בשוקי ההון ופיקוח על שוקי העבודה), ומדינת רווחה מקיפה המספקת לאזרחיה הגנה וביטחון סוציאלי (הבטחת הכנסה, דמי אבטלה, קצבאות ילדים, חינוך חובה חינם, ביטוח בריאות ממלכתי, קצבת זקנה ועוד).

רבים מאפינים את החברה הישראלית עד שנות ה-90 לערך כחברה סוציאליסטית ואת מדינת ישראל כמדינת רווחה שהביטחה לאזרחיה רשת של ביטחון סוציאלי (פרל, 2003; סבירסקי, 2004; גוטוין, 2004). בשנות ה-90 החל להצטמצם תפקיד המדינה ביצירת רווחה, ורשת הביטחון הסוציאלי החלה להיתפס בקרב גורמים שונים כמעמסה בלתי-נסבלת על אוצר המדינה.

התפתחויות אלו מיוחסות למגמות ולתהליכים כלכליים וחברתיים שונים: הגלובליזציה שהחלישה את הצורך במעורבות המדינה בשוק ובכלכלה; הימנעות הממשלות (מימין ומשמאל) ממדיניות כלכלית מצמצמת פערים (כגון מיסוי רווחי הון והספקת שירותים חברתיים על בסיס אוניברסלי); ועלייתה של תרבות עסקית שהתרחשה על רקע שקיעת האתוס הציוני-קולקטיביסטי (ביכלר וניצן, 2001; סבירסקי, 2004; רם, 2003; Shalev, 2000).

בזיקה לכך, חוקרים שונים מצינים כי בשנים האחרונות נדחתה בישראל האידאולוגיה הסוציאליסטית לטובת כלכלת השוק ולטובת "השתלטות" כמעט מוחלטת של האסכולה הנאו-ליברלית על מוקדי הכוח הכלכליים של המדינה ועל השיח הציבורי והאקדמי (קימרלינג, 2001; רם, 2003). ואכן, התזה החברתית מקודמת בעיקר על-ידי ארגונים חברתיים, שמקבלים מקום בולט בדיון הציבורי, בעיקר סביב דיוני התקציב ומועד פרסום דוח העוני.

עם זאת, על רקע התרחבות הפערים החברתיים בחברה הישראלית בשנים האחרונות, עולה מעת לעת העיסוק בנושא החברתי גם בהקשרים נוספים, ונשמעות קריאות מקרב פוליטיקאים, עיתונאים, אנשי רוח ואקדמיה - להעמידו בראש סדר העדיפויות הלאומי, גם על חשבון הביטחון. שני הקשרים בולטים בהם בלט העיסוק בנושא החברתי הם מערכת הבחירות האחרונה שבמסגרתה ביקשו גורמים שונים במערכת הפוליטית ומחוצה לה לקדם סדר יום חברתי במהותו, ולאחר מלחמת לבנון השנייה שחשפה והציפה את המצוקות הכלכליות של תושבי הפריפריה ואת עומק הפערים החברתיים-כלכליים בחברה הישראלית.<sup>8</sup>

יצטרך להכריע לקראת סגירת תקציב 7002, בין תוספת לביטחון לבין קיצוץ ברווחה, והאם באמת 'תותחים במקום גרביים, טנק במקום זוג נעליים' ("הארץ", 25 באוג' 2006).

### תזת החוסן הלאומי

תזת החוסן היא תזה חדשה, יחסית, שאינה נשענת על מסורת חשיבה רבת שנים כמו אלו של התזה הנאו-ליברלית והתזה החברתית. המסד הרעיוני-אידאולוגי שלה החל להתפתח רק בסוף שנות ה-07 ובמהלך שנות ה-08, בעיקר על-ידי אנשי אקדמיה וארגונים בלתי-ממשלתיים בארה"ב, שהחלו לכלול במושג ביטחון לאומי ממדים רחבים יותר מהממד הצבאי - הכול מתוך תפיסה שלפיה עוני חברתי-אנושי הוא איום שרמתו אינה פחותה מזה הצבאי (צח בורוביץ', מתוך נייר עמדה של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים).

מושג מרכזי בתזת החוסן הוא "החוסן הלאומי" או "הביטחון הלאומי". מושג זה מגלם בתוכו את התפיסה המרכזית של התזה, לפיה הביטחון או החוסן הלאומי אינו מורכב רק מביטחון צבאי, אלא גם מרכיבים נוספים - צמיחה כלכלית, יציבות פוליטית, לכידות חברתית, רמת השכלה, רמת טכנולוגיה, רווחה, איכות חיים ואיכות הבריאות<sup>2</sup> (אבי בן-בסט, "דיאלוג צבא חברה בנושא זה" וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003).

בישראל ביטא רה"מ דוד בן גוריון תפיסה רחבה של ביטחון לאומי כבר בשנים הראשונות לקיומה של המדינה כאשר הוא תמך בצורך לקבוע את היקף ההוצאה לביטחון תוך התחשבות ביעדים לאומיים אחרים, ואף כפה קיצוצים בגודל הצבא ובתקציב הביטחון. אולם, תפיסתו של בן גוריון, בשונה מהתפיסה בתזת החוסן המתפתחת כיום, הייתה כי צה"ל כבונה אומה הוא שצריך להיות אחראי במידה רבה גם על המרכיבים הלא-צבאיים של החוסן הלאומי (חינוך, התיישבות, קליטת עלייה, וכד').

פיתוח תפיסה רחבה של ביטחון לאומי וביסוסה בדיון הציבורי בישראל מתגבר בשנים האחרונות על-ידי אנשי אקדמיה ואנשי ציבור מתחומים שונים (כלכלה, מדעי המדינה, פוליטיקה). על-פי תזת החוסן, יצירת ביטחון לאומי מוגדרת כיעד העיקרי של המדינה. בהתאם לכך, מקבלי ההחלטות, ובראשם רה"מ, נקראים "במקום לדבר על צבא, לדבר על ביטחון" ולשאלו "איך מבטיחים את הביטחון הלאומי... שהוא משהו אחר לחלוטין מצבא... זה תבשיל שיש בו חברה, כלכלה, עסקים, חינוך, וכן, גם צבא" ("מעריב", 4 בספט' 2006).

מהציבור סבורים כי העוני הוא הבעיה הדחופה ביותר לטיפול הממשלה, לעומת 32% שחושבים שהביטחון הוא הנושא הדחוף ביותר (ynet, 17 בספט' 2006).

ב. **תקציב הביטחון פוגע בשכבות המוחלשות** - הנחה רווחת בדיון הציבורי על תקציב המדינה היא, כי לא ניתן לקדם בו-זמנית את יעד הביטחון ואת היעד החברתי, וכי מימוש יעד אחד בהכרח בא על חשבון האחר: "מדינת ישראל אף פעם לא יכלה להתמקד במתן מענה הולם, בו-זמני, למספר רב של איומים צבאיים, חברתיים וכלכליים" (עמר בר לב, "הארץ", 28 באוג' 2006). במילים אחרות, ההנחה היא כי הקצאה גדולה לביטחון באה על חשבון ההקצאות לרווחה וליצירת רשת ביטחון סוציאלית. לכן, גורמים שונים טוענים כי תקציב ביטחון גדול שגוזל נתח כבד מהעוגה התקציבית, פוגע בקבוצות המוחלשות שנזקקות יותר מקבוצות אחרות לשירותי הרווחה. מעבר לכך, גם קיצוץ בתקציבי החינוך והבריאות פוגע בעיקר בקבוצות המוחלשות שתלויות יותר מקבוצות אחרות בשירותים שמספקת המדינה (יוסי גרינשטיין ויהודה גולן, "מעריב", 28 במארס 2005). מכאן שלפי התזה החברתית "צריך להקטין את תקציב הביטחון במקום קיצוץ עמוק מדי בקצבאות ובשירותים החברתיים" (מתוך ריאיון עם דוד קליין, נגיד בנק ישראל לשעבר).

א. **גודל תקציב הביטחון נמשקף החלטה ערכית ביחס לסדר העדיפויות במדינה** - הנחה מרכזית בתזה החברתית היא שהיקף תקציב הביטחון הוא עניין של בחירה המשקפת החלטה ערכית ביחס לסדר העדיפויות הלאומי. כלומר, תומכי התזה החברתית מניחים כי ההחלטה על גודלו של תקציב הביטחון אינה נגזרת משיקולים ומחישובים "אובייקטיביים" של מידת וסוג האיומים הביטחוניים ושל צורכי הביטחון, אלא היא פרי החלטה פוליטית וחברתית ביחס ליעדים ולצורכי החברה וסידורם על-פני סולם עדיפויות לאומי. ראש מכון "אדוה" לשוויון ולצדק חברתי טוען, למשל, כי תקציב הביטחון של ארה"ב גבוה משום שהיא בחרה להיות המדינה בעלת העוצמה הצבאית הגדולה בעולם. בדומה, גם גודל תקציב הביטחון בישראל משקף בחירה במעמד "מעצמתי", ששורשיה בתקופה שלאחר מלחמת ששת הימים (סבירסקי, 2004).

בהתאם להנחה זו, תומכי התזה החברתית מבקשים לקיים חשיבה מערכתית וכוללת על צורכי החברה הישראלית ועל סדר העדיפויות שלה. חשיבה זו, לדעתם, צריכה להתקיים בשיתוף אנשי הגות, חוקרים, וכלכלנים, אם כי בסופו של דבר זו החלטה פוליטית: "אהוד אולמרט, כמו כל קודמיו,



בחינוך, בבריאות, בהכנסה" (אבי בן-בסט, דיאלוג צבא-חברה "צהל וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003). טענה דומה עלתה גם בעקבות מלחמת לבנון השנייה שהבהירה לא רק את הבעיה הביטחונית, אלא גם חשפה את המציאות החברתית-כלכלית, ובעיקר את הפערים ואת אי-השוויון בין קבוצות חברתיות שונות אחדות בחברה הישראלית. מציאות זו העניקה משנה-תוקף, לדעת דוברים שונים, לטענה כי "ללא חוסן חברתי יהיה קשה לעמוד במצבים ביטחוניים קשים" (יגאל צחור, מתוך יום עיון בנושא "מי ישלם את המחיר החברתי של מלחמת לבנון השנייה?", 26 בספט' 2006).

בהתאם לכך, תומכי תזת החוסן מציינים את מחירי ההשקעה הגבוהה מדיי בביטחון על חשבון מימוש יעדים חברתיים אחרים, בדגש על השפעותיה השליליות על פניה ועל אופייה של מדינת ישראל. לדוגמה, נטען כי "דמוקרטיה שבה הצבא נוגס חלק עצום כל-כך מתקציב המדינה היא דמוקרטיה בצרות" (אביעד קליינברג, "ידיעות אחרונות", 29 באוג' 2006). תומכי התזה גם מדגישים את הצד השני של המטבע, קרי: את היתרונות של קיומם של מרכיבי הלא-צבאיים של החוסן הלאומי. לדוגמה, פרופ' אבי בן-בסט טען, כי מרכיבים אלו (יציבות כלכלית או דמת חיים גבוהה, למשל) יכולים "לפצות" על מציאות ביטחונית קשה, ובכך לסייע לכושר העמידה החברתי נוכח התערעורת המציאות הביטחונית (אבי בן-בסט, דיאלוג צבא-חברה "צהל וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003).

#### ב. המרכיבים הלא-צבאיים של החוסן תורמים לביטחון

**הצבאי** - הנחה נוספת שמהווה טיעון מרכזי להצדקת חשיבות מרכיביו השונים של החוסן, היא שמרכיבים אלו תורמים לחוסן הצבאי. בעיקר מודגשת תרומת הצמיחה הכלכלית לביטחון שכן צמיחה כלכלית מגדילה את ה"עוגה" התקציבית ומאפשרת הקצאה גבוהה יותר לביטחון במונחים מוחלטים, גם אם ההקצאה היחסית קטנה. הנחה זו היא את אחת ההצדקות המרכזיות של תזת החוסן לקיצוץ בתקציב הביטחון. הטענה היא שקיצוץ זה יסייע לחיזוק כלכלת ישראל, ובסופו של דבר הכסף שייחסך מהקיצוץ היחסי יוחזר למערכת הביטחון בסכומים מוחלטים<sup>44</sup> (כפי שאכן קרה בעקבות תהליך ההבראה הכלכלית בשנות ה-80) (אבי בן-בסט, דיאלוג צבא-חברה "צהל וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003).

גם מרכיבים אחרים של החוסן נתפסים כתורמים לביטחון הצבאי ובדין הציבורי מודגשות בעיקר ההשלכות השליליות

אם כך, על-פי תזת החוסן, בדומה לתזה הנאו-ליברלית ולתזה החברתית, קיים צורך בבחינה מחדש של מקומו של יעד הביטחון מול יעדים לאומיים אחרים, ובהכרעה פוליטית ביחס לחלוקת המשאבים ליעדים השונים. אך בשונה מהן, אין בתזה זו תפיסה חד-ערכית ביחס לביטחון, ולא בהכרח נגזרת ממנה עדיפות של יעדים אחרים על פניו. על-פי תזה זו החשיבות היחסית של רכיביו השונים של החוסן הלאומי משתנה עם הנסיבות הצבאיות, הבין-לאומיות, הכלכליות והחברתיות (ליפשיץ, 2000). כלומר, תומכי תזת החוסן מציינים את הביטחון על מישור אחד עם שאר מרכיביו של החוסן הלאומי, ובוחנים מה צריך להיות גודלו של תקציב הביטחון כך שינתן מענה לביטחון, במסגרת של משאבים מוגבלים, בלי לפגוע בשאר היעדים.

מכאן שתזת החוסן פחות רדיקלית משתי קודמותיה בכך שהיא נותנת מקום מרכזי יותר לביטחון, והוא נתפס כאינטרס חשוב ומשותף של כלל החברה. אופיין ה"מרוכך" והממלכתי של הטענות השייכות לתזה הזאת מעניק להן לגיטימציה בדיון הציבורי, ומקשה להתווכח או לסתור אותן. לכן, תזה זו מתחזקת כתשתית להשפעה על הדיון הציבורי ועל הגורמים העוסקים בזיקה בין ביטחון לכלכלה ובסוגיית תקציב הביטחון.

ביטוי למקום הרחב שתופסת תזת החוסן בישראל בשנים האחרונות ניתן למצוא בהשפעתה על עבודת הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל שפעלה ב-2005-2006, ובמסגרתה התקיימו דיונים הן בביטחון במובנו המצומצם (כלומר - הצבאי), והן בנושאים ה"לא-מסורתיים" של הביטחון - כלכלה, יחסי חוץ, טכנולוגיה, ועוד (למרות שהביטחון הצבאי קיבל עדיפות על-פני שאר הסוגיות במסגרת עבודת הוועדה<sup>45</sup>).

#### הנחות היסוד של תזת החוסן הלאומי ביחס לקשר בין כלכלה וביטחון

א. **כל מרכיבי החוסן חיוניים לקיומה של המדינה** - הנחה מרכזית בתזת החוסן היא שכל מרכיבי החוסן הלאומי חשובים וקריטיים לקיום המדינה ואף לשרידותה. תומכי התזה אמנם רואים בביטחון הצבאי מרכיב הכרחי בחוסן הלאומי, אך לתפיסתם, קיומו הבלעדי אינו מספיק לקיומן ויציבותן של המדינה והחברה. יותר מכך, היעדר רכיבים אחרים בחוסן הלאומי מהווה סכנה לעמידות המדינה לא פחות מהיעדר ביטחון צבאי. פרופ' אבי בן-בסט, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר ואחד ממנסחיה הבולטים של תזת החוסן, הסביר כי "ישראל יכולה להיות במצב שהביטחון יהיה נפלא ולא יהיה שום סיכוי להביס אותנו, אבל אנחנו נקרוס מבפנים או משום שהיציבות הכלכלית הידרדרה או בגלל המתחים החברתיים כתוצאה מפערים מאוד גדולים

ד. ניתן לקצץ בתקציב הביטחון מבלי לפגוע בביטחון - תומכי תזת החוסן, כאמור, מדגישים את חשיבות הביטחון ואת חשיבות ההקצאה לביטחון באופן שלא יפגע חוסנה הצבאי של מדינת ישראל. למרות זאת, הם תומכים בקיצוץ תקציב הביטחון, מתוך תפיסה כי הוא גדול דיו או אפילו גדול מדי, על מנת לייצר ולספק ביטחון במידה סבירה. לכן, כל שנדרש על מנת לאפשר "יותר ביטחון בפחות שקלים" (ראובן פדהצור, "הארץ", 16 ביוני 2003) הוא קיצוץ בהוצאות המיותרות של צה"ל (איילת נחמיאס-ורבין, "מעריב", 26 באוק' 2005) - הן על-ידי "הורדת שומנים" וניהול תקציבי יעיל (אוריאל לין, "ידיעות אחרונות", 11 באוג' 2003), והן על-ידי היערכות רק לאיומים שסבירותם גבוהה.

ה. המגזר הביטחוני הוא חלק מהמשק, ועליו להתחשב בו - חשיבותם וחיוניותם של כל מרכיבי החוסן הלאומי מובילים להנחה נוספת לפיה כאשר נדרש קיצוץ תקציבי יש לקצץ בכל התחומים - כולל התחום הביטחוני. חלוקה שוויונית יותר של נטל הקיצוץ מונעת פגיעה חריפה בכל אחד מהיעדים הלאומיים והמרכיבים של החוסן הלאומי. במאמר מערכת של עיתון "הארץ", שכותרתו "צה"ל הוא חלק מהמשק", נטען, כי לאור קיצוצים חריפים שנעשו בתחום האזרחי, "מערכת הביטחון והמשרתים בה לא יוכלו לחמוק מהשתתפותם - כחלק מהציבור כולו - בנשיאה בנטל קשיי המשק" ("הארץ", מאמר מערכת, 28.8.2006).

ביטוי לתפיסה זו ניתן למצוא גם בממצאי סקר דעת קהל שנערך באוגוסט 6002 על-ידי מרכז תמי שטייניץ. מתוך הסקר עלה, שגם במקרה שבו ישנה תמיכה בהגדלת תקציב הביטחון, יורדת תמיכה זו באופן משמעותי כאשר ההגדלה באה על חשבון מטרות חברתיות או באמצעות מיסוי (אפרים יער ותמר הרמן, "הארץ", 12.9.2006).<sup>13</sup>

### משמעויות עבור צה"ל

בחלק זה ייבחנו המשמעויות של התזות השונות עבור צה"ל הן מבחינת קביעת גודלו וניהולו של תקציב הביטחון והן בהיבטים רחבים יותר. נתמקד במשמעויות של התזות ה"מתחרות" לתזת הביטחון שכן השיח האזרחי שהן מייצרות למול השיח הביטחוני הוא שמציב אתגרים משמעותיים עבור צה"ל בהתמודדות עם הדיון הציבורי בכלל ועם זה העוסק בסוגיית תקציב הביטחון בפרט.

התזה הביטחונית, לעומת זאת, מייצרת מרחב גדול של הזדמנויות ויחסית מעט אילוצים עבור צה"ל. בראש ובראשונה

של היעדרם. פגיעה בחינוך, למשל, עלולה להשפיע על איכות המתגייסים (אבי בן-בסט, דיאלוג צבא-חברה "צהל וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003), ואי-שוויון כלכלי-חברתי עלול לפגוע בתחושת השייכות למדינה, ומכאן שגם בהתגייסות ובכושר העמידה של העורף במציאות של מלחמה (עמר בר לב, "הארץ", 28 באוג' 2006; יגאל צחור, 26 בספט' 2006).<sup>12</sup>

ג. ניתן לומר מספר יעדים לאומיים במקביל - מתוך התפיסה כי קיים היוזן חוזר בין כל מרכיבי החוסן, נגזרת הנחה נוספת, ולפיה ניתן וצריך לממש מספר יעדים לאומיים במקביל. תומכי תזת החוסן מדגישים בעיקר את חשיבות מימוש היעד הביטחוני-צבאי לצד יעדים חברתיים-אזרחיים. תפיסה זו שונה מהתפיסה של התזה הנאו-ליברלית ושל התזה החברתית הגורסות כי השקעה ביעד הביטחון פוגעת בצמיחה הכלכלית וברווחה. לפי תזת החוסן, על מנת לממש את כלל היעדים ולחזק את כל מרכיבי החוסן הלאומי, נדרשת חשיבה כוללת על סדרי העדיפויות של החברה הישראלית, ולא ניתן להסתפק בדיונים לפני קביעת תקציב המדינה, שאינם מהותיים ומבטאים התמקחות בין משרדי הממשלה (עופר שלח, 2003; אבי בן-בסט, דיאלוג צבא-חברה "צהל וכלכלת ישראל", 4 בספט' 2003).

לשם כך נדרש איזון בין יעדיה השונים של החברה נוכח אילוצי התקציב והאיומים, מתוך הנחה כי לא ניתן לספק כל אחד מהיעדים הללו, כולל ביטחון צבאי, באופן מלא ומוחלט. כלומר, על המדינה לבחון את כל האיומים, הצרכים והבעיות ולהחליט באיזו מידה לתת מענה לכל אחד מאלה, ואילו סיכונים היא מוכנה לקחת אם לא יינתן לכל אחד מהם מענה שלם. העיתונאי נחום ברנע, למשל, טען כי לאור הסרת האיום מעיראק, היציאה מלבנון והרגיעה המסוימת עם הפלסטינים "אפשר לקחת סיכון" ביטחוני - "יש כאן סיכון מול סיכון - סיכון כלכלי חברתי מול סיכון ביטחוני... מבחינה כלכלית ההוצאה על חינוך היא השקעה לעתיד. ההוצאה לביטחון היא ברובה רק הוצאה" ("ידיעות אחרונות", 8 באוג' 2003).

בהתאם לכך, יש הקוראים להתנות את הגדלת תקציב הביטחון בבחינה אזרחית של צורכי הביטחון: "ברור שהמטרה המשותפת לכולנו היא להבטיח ביטחון. אבל כשמערכת הביטחון באה ואומרת: רוצים ביטחון תנו לנו עוד כסף, צריך להגיד לה בעיקרון, אם יש צורך בעוד כסף, נשלם, אבל את תסכימי שנבדוק קודם את הצרכים" (פרופ' בן-בסט בראיון לאבי שאולי, ynet, 25 באוג' 2006).

סוגיה זו עולה בהקשרים שונים (למשל, בעקבות הדרישות התקציביות של מעהב"ט לאחר המלחמה בלבנון), אך היא בולטת בעיקר בדיון העוסק בתנאי ההעסקה והפרישה של משרתי הקבע. בהקשר זה, למשל, ישנה ציפייה שצה"ל יוותר על תנאי ההעסקה והפרישה הייחודיים שנתפסים כבלתי-הוגנים ומפלים לרעה את שאר המועסקים במגזר הציבורי, וכן כמכבידים על קופת המדינה (משה פרל, "מעריב", 19.9.2003; יובל ורכלבסקי בראיון לעיתון "הארץ", 13.5.2003).

התביעה מצה"ל להתחשב בשיקולים לאומיים רחבים יוצרת מתח - בין השאיפה של צה"ל למקסם את תקציבו על-מנת לעמוד בכל יעדיו ומשימותיו ולספק ביטחון באופן מיטבי, לבין הצורך לשמר את מעמדו הממלכתי כמייצג ומסמל את יעדיה המשותפים של האומה. ניתן להדגים זאת דרך סוגיית תנאי השירות של משרתי הקבע. מצד אחד, קיים צורך לשפר את תנאי המשרתים בקבע על-מנת לשמר כוח-אדם איכותי. מצד שני, הניסיון לעשות זאת מוביל להצגתו של צה"ל בדיון הציבורי כוועד עובדים הפועל באופן מגזרי, דבר שעלול לפגוע במעמדו של צה"ל ובניסיון לייצר הבחנה בינו לבין שאר הגופים הציבוריים.

#### ג. ערעור על הבלעריות של צה"ל בהגדרת האיומים

התביעה לבחינה מחודשת של סדר העדיפויות בחברה הישראלית, והציפייה כי צה"ל יפעל בהתאם לסדר העדיפויות הלאומי-טומנות בחובן הנחה ולפיה האיומים הביטחוניים אינם אובייקטיביים לחלוטין, וכי הערכתם וקביעתם הם פרי הכרעה חברתית-פוליטית ביחס לתפיסת הביטחון של ישראל וביחס לאיומים הנדרשים בין היערכות לאיומים ביטחוניים לבין השגת יעדים חברתיים. המשמעות העיקרית של הנחה זו היא ערעור הבלעדיות של צה"ל בהגדרת מפת האיומים, ומכאן שגם בקביעת צורכי הביטחון והמשאבים הכספיים הנדרשים עבורם.

בהתאם לכך, גורמים שונים תובעים את השתתפותם של "שחקנים" אזרחיים בבחינה והגדרה של האיומים הצבאיים והמענה הנדרש להם, ומבקשים ליצור מגוון מנגנונים ופלטפורמות לקיומה של בחינה זו: דיון בממשלה, עבודת צוות מומחים בתחומי הביטחון והכלכלה במועצה לביטחון לאומי, ואף דיון ציבורי רחב יותר שבו ישתתפו אנשי תקשורת, ח"כים, כלכלנים ואנשי אקדמיה מתחומים שונים.

מתוך כך נגזרת השאלה, מה הם היתרונות והחסרונות עבור צה"ל בשותפים נוספים לאחריות בקביעת צורכי

היא מעניקה לגיטימציה גבוהה לדרישות התקציביות של צה"ל, ולבחינתן של תביעות אלו בעיקר לאור השיקול הביטחוני, תוך צמצום משקלם של שיקולים אחרים. גם דפוסי הפעולה וקבלת ההחלטות של צה"ל נבחנים בעיקר על-פי מדדים ביטחוניים ומבצעיים, וצה"ל נדרש פחות ממוסדות אחרים לשקול שיקולים שאינם ביטחוניים, למשל שיקולי עלות-תועלת או שיקולים הקשורים למצב המשק.

להלן יוצגו המשמעויות המשותפות של התזות "המתחרות" שכן שלוש התזות כמעט ואינן נבדלות זו מזו בתביעות ובציפיות שלהן מצה"ל. יחד עם זאת, ההצדקות העומדות בבסיס תביעות אלו שונות בהתאם להנחות היסוד של כל אחת מהתזות, ולכן כל אחת מהן מייצרת מרחב שונה של אילוצים והזדמנויות עבור צה"ל, כפי שיוצג להלן.

#### א. בחינה מחדש של סדר העדיפויות בחברה הישראלית

שלוש התזות "המתחרות" מערערות על הקדימות שמקבל הביטחון על פני יעדים אחרים בחברה הישראלית, אם כי תזת החוסן הלאומי, בשונה מהשתיים האחרות, מציעה לבחון באופן מתמיד את סדר העדיפויות בחברה הישראלית, לפי צרכיה המשתנים, ולא להעדיף יעד זה או אחר בכל הקשר או בכל תנאי. משמעות מרכזית של תפיסות אלו היא תביעה לבחון מחדש את אופן חלוקת המשאבים של המדינה ליעדים השונים, ובתוך כך גם את ההקצאה לביטחון. תביעה זו משפיעה באופן משמעותי על דיוני התקציב בשנים האחרונות ועל קביעת היקפו של התקציב. כפי שנדגים בהמשך, לתפיסות ביחס למקומו של הביטחון ישנן השלכות גם על האופן בו נתפסים ונשפטים התנהלותו, מבנהו ויעדיו של צה"ל.

#### ב. ציפייה מצה"ל לראות את "התמונה במלואה" ולפעול באופן ממלכתי

על-פי שלוש התזות, ההכרעה בדבר סדר העדיפויות של החברה הישראלית הינה הכרעה חברתית-פוליטית. מכאן, שהתביעה לבחון מחדש את סדר העדיפויות הלאומי, ובהתאם לכך להחליט על הקצאת משאבים לצרכים וליעדים השונים של החברה, מופנית לדג המדיני. כלפי צה"ל מופנית תביעה לפעול באופן שלא יפגע בצרכים לאומיים שונים (חברתיים, כלכליים ומשקיים) ומתוך התחשבות בהם. בתוך תביעה זאת מובלעת, לעתים קרובות, הטענה כי צה"ל פועל מתוך התעלמות מהמציאות הכלכלית והחברתית בישראל ואינו לוקח בחשבון את התמונה במלואה, דבר שעלול לפגוע במשק ובצמיחה הכלכלית או בשכבות המוחלשות.

התביעה לפעול על-פי היגיון כלכלי ולהתייעל מעמידה בפני צה"ל אתגר של נקיטת צעדי התייעלות בעת שגרה באופן שלא יפגע בהתמודדות ובפעולה שלו בחירום או במלחמה. הציפייה מצה"ל לעמוד ביעד ההתייעלות ובמקביל לספק ביטחון במידה מספקת באה לידי ביטוי בביקורת שנשמעה בעקבות מלחמת לבנון השנייה ביחס להחלטות שלא למלא את הימ"חים ולצמצם את האימונים של אנשי המילואים. זאת בעוד שבשנים שלפני המלחמה נבעו החלטות אלו משיקולים כלכליים שצה"ל, כאמור, נדרש להם בימים של שגרה.

#### ה. תביעה לשקיפות בניהול תקציב הביטחון

התביעה מצה"ל לפעול על-פי נורמות של מנהל תקין בכל הקשור לניהול תקציבו כוללת גם **תביעה לשקיפות**. יש אף גורמים שמבקשים כי שקיפות של ניהול תקציב הביטחון וביקורת אזרחית מלאה יהיו תנאי להעברת תקציב לצה"ל (גיארולניק, "הארץ", 27 באוג' 2006).

תומכי התזה הנאו-ליברלית מדגישים את הצורך בשקיפות **לשם פיקוח ובקרה אזרחיים** על אופן ניהול תקציב הביטחון, כמו על שאר הגופים הציבוריים. זאת, הן כחלק מהתביעה להחיל נורמות של מנהל תקין על פעילות צה"ל, והן על-מנת למנוע כשלים בניהול התקציב ומימושו<sup>14</sup>. תומכי התזה החברתית ותזת החוסן מדגישים את הצורך בשקיפות **על מנת שיתאפשרו חשיבה מהותית ודין ציבורי ראוי על צורכי הביטחון מול צרכים לאומיים אחרים**. שקיפות זו תאפשר, לדעתם, להעלות שאלות, כגון: האם מן הראוי שמערכת הביטחון תתרום את חלקה בשעה שמאילוץ תקציב נפגעים השכר במגזר הציבורי, רשת הביטחון הסוציאלית, מערכת הפנסיה ועוד; האם יש חלקים בתקציב הביטחון שעליהם ניתן לוותר לטובת הקצאה ליעדים חברתיים וכד' (סבירסקי, 2004).

תמיכה בתביעה לשקיפות ניתנה בדו"ח מבקר המדינה מספטמבר 2006. בדו"ח התריע המבקר מפני "התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שמערכת הביטחון מציגה" הנובעת מחוסר יכולת של האוצר לבדוק נתונים וניתוחים אלו, ומהיעדר "גורם אחר שהוסמך לעשות זאת, תוך ביצוע עבודה שלובה בין כל הגורמים". לתביעות אלו יש בשנים האחרונות גם ביטויים אופרטיביים: מינוי חשב מטעם משרד האוצר במשהב"ט בשנת 2004, מינוי צוות על-ידי הממשלה לבחינת הדרישות הכספיות של מערכת הביטחון (בעקבות מלחמת לבנון השנייה) ואופן הקצאת תקציב הביטחון בשנת 6002, ותיקון חוק יסודות התקציב, בדרך

הביטחון. מחד גיסא, מעורבות גורמים נוספים בקביעת תרחישי האיום ואופן חלוקת תקציב הביטחון תקטין את האוטונומיה של צה"ל בקביעת צורכי הביטחון של מדינת ישראל. מאידך גיסא, מעורבות גורמים אזרחיים תמתן את הטענה בדבר "השתלטות" צה"ל על קביעת סדר היום הלאומי בכלל והביטחוני בפרט, ותאפשר לצה"ל להתמקד ביצירת "חליפת ביטחון" בהתאם להחלטות הדרג המדיני.

#### ד. תביעה ליעילות כלכלית

תביעה מרכזית מצה"ל, המשותפת לשלוש התזות, היא התביעה לניהול כלכלי יעיל וחסכוני שיאפשר לקצץ בתקציב הביטחון. תביעה זו מועילית לעתים גם מטעם גורמים המזוהים באופן מובהק עם התזה הביטחונית, ויש לה בולטות גדולה בדין הציבורי. לעתים קרובות היא טומנת בחובה ביקורת על אופן ההתנהלות הכלכלית של צה"ל מצד גורמים שונים - עיתונאים, חברי כנסת, פעילי תנועות חברתיות, אנשי אקדמיה ועוד.

תפיסה מרכזית בהקשר זה היא כי הצורך להגדיל את תקציב הביטחון לא נובע ממחסור אמיתי בתקציב או במשאבים, אלא הוא תוצאה של התנהלות כלכלית בלתי-יעילה. לפיכך, יש המסיקים שאין בהכרח קשר בין תקציב ביטחון גדול לבין יכולת צבאית, ולכן על מנת לפעול לשיפור איכות צה"ל והביטחון, יש לנהל ולהקצות את תקציב הביטחון באופן יעיל, ולא דווקא להגדילו.

הציפייה מצה"ל לפעול ביעילות מבחינה כלכלית מוחלת גם על החלטות ביטחוניות ומבצעיות, ויש ציפייה כי אפילו החלטות אלו לא יתקבלו בנפרד ממשמעותן התקציבית. כך, לדוגמה, היו שביקרו את ההחלטה לפתוח את ערכות המגן במלחמת עיראק השנייה למרות הסבירות הנמוכה של איום הטילים על ישראל (עפר שלח, ynet, 25 במארס 2003), או את כמות הפצצות שהוטלו במלחמת לבנון השנייה (סבר פלוצקר, ynet, 20 בדצמ' 2006).

ההצדקות העומדות בבסיס התביעה להתייעלות הן מגוונות. תומכי התזה הנאו-ליברלית מתייחסים להתייעלות ולחיסכון כמטרה בפני עצמה, כחלק מהתנהלות על-פי נורמות של מנהל תקין. בנוסף, הם מדגישים כי ניהול בלתי-יעיל של תקציב הביטחון פוגע בצמיחה הכלכלית ובעתידה הכלכלי של מדינת ישראל. תומכי התזה החברתית גורסים כי ניהול בלתי-יעיל של התקציב מוביל למצוקות חברתיות (בעיקר בשל פגיעה בקצבאות שונות). ואילו תומכי תזת החוסן טוענים שהתייעלות תאפשר מימוש כל היעדים הלאומיים, כולל ביטחון, מבלי לפגוע באף לא אחד מהם.

שעלותם מבחינה כלכלית גבוהה (בשל זכאות לתשלומי משפחה) או לגייסם בכל מקרה מתוקף עקרונות הייצוגיות והשוויון; האם להחיל גיוס סלקטיבי בשירות המילואים במסגרתו יקראו לשירות רק אלו הנחוצים לצבא או לשמר את שירות המילואים כחובה אזרחית ואוניברסלית המהווה את אחת הבסיסים להשתייכות לחברה הישראלית; האם לאפשר הסדרים ייחודיים למשרתים מקבוצות שונות על-מנת לאפשר את השתתפותם בשירות הצבאי גם אם המשמעות היא שירות מקוצר ומיצוי חלקי בלבד.

המתח בין השיקולים החברתיים לשיקולים הכלכליים מתחדד כאשר מביאים בחשבון שהשחקנים החברתיים המחזיקים באתוס הנאו-ליברלי וקוראים לקיצוץ בתקציב הביטחון, הם שגם תובעים להרחיב את התגמולים מכוח השירות הצבאי (בעיקר למשרתי המילואים). זאת, כיוון שנשאי התפיסה הנאו-ליברלית בחברה הישראלית (בעיקר חברי המעמד הבינוני) אינם נסוגים לחלוטין מאתוס הביטחון ומהתפיסה המכירה בחשיבותו ובצורך בהישגים ובפרטות צבאיים. השניות (דואליות) בהתייחסותם לצה"ל ולביטחון אפוא עשויה לייצר תביעות וציפיות סותרות.

## הערות שוליים

2 ביטוי לכך ניתן למצוא בכתב המיני לעבודתה של הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת ברודט) שמינתה הממשלה בנובמבר 2006. ועדה זו עוסקת בסוגיות שונות, כולל הגדרת יעדי צה"ל, מבנה הצבא, סדרי העדיפויות בין כוחות היבשה, האוויר והים, מערך המילואים ועוד.

3 חוקרים של החברה הישראלית משתמשים במונחים שונים להמשגת מאפיינים אלו של החברה הישראלית. בן אליעזר, למשל, (1994, 2003) מאפיין את החברה הישראלית כ"אומה במדים". אחרים (קימירלינג 1993; הלמן, 1999; לוי, 1996) מאפיינים את החברה הישראלית ואת התרבות הפוליטית שהתפתחה בה במונח "מיליטריזם".

4 מבחינה כלכלית, משמעות הגלובליזציה היא התהוות של שוק עולמי מאוחד ושל חלוקת עבודה עולמית (Castells, 1996), וביסוס השליטה בייצור החברתי ברחבי העולם על קנייה ועל מכירה של הון ללא הגבלות. במציאות כזו אין צורך במדינה חזקה המווסתת משברי ביקוש, שולטת בשוקי ההון ומפקחת על שוקי העבודה (ביכלר וניצן, 2001).

5 כמובן, הערעור על מרכזיות הביטחון והצבא נבע גם מסיבות נוספות, כפי שמציינים חוקרים שונים (בן-אליעזר, 2003; לוי, לומסקי פדר והראל, לא פורסם). ביניהן - מלחמת 'שולם הגליל' ב-1982 שהביאה לביקורת חברתית נוקבת ויצרה תפיסה שונה

שתאפשר כללי פיקוח ודיווח על תחומי הפעילות האזרחיים של משרד הביטחון (ובתוך כך כספי הגמלאות למשרתי הקבע, המוזאונים הצבאיים, גל"ץ).

## 1. בחינה מחדש של מאפייני השירות הצבאי ושל מודל הצבא

משמעות נוספת של הדיון הציבורי על הקשר שבין כלכלה לביטחון, החודגת בהרבה מעבר לגבולות העיסוק בסוגיית התקציב - היא בחינה מחדש של מאפייני השירות הצבאי ושל מודל הצבא על-פי תבחינים (קריטריונים) כלכליים, אף שמודל הצבא טעון גם במשמעויות ערכיות וסמליות. בחינה זו מאפיינת בעיקר את התזה הנאו-ליברלית ששופטת את ההשקעה ביעדים שונים נוכח עלותם הכלכלית ותרומתם למשק. בהתאם לכך תומכיה כוללים בחישוב עלות הביטחון גם את אובדן התוצר למשק הנגרם מדחיית השתתפותם של משרתי החובה בשוק העבודה האזרחי.

ביטוי בולט לכך ניתן למצוא בהמלצתה של "וועדת בן בסט" לקצור את שירות החובה. המלצה זו נשענה במידה רבה על שיקולים כלכליים כפי שעולה מכך ש"השאלה הראשונה שניצבה לנגד עיני חברי הוועדה הייתה: מהי הדרך הרצויה ביותר לממן את תפוקת הביטחון" (מתוך דוח הוועדה). בהתאם לכך, ונוכח המציאות הביטחונית בישראל, הסכימו חברי הוועדה כי "הפתרון היעיל לכלכלית למימון רכיב כוח האדם בביטחון" הוא מודל של גיוס חובה. אולם, כיוון ששירות החובה, כמו כל מס אחר, פוגע ביעילות הכלכלית, יש לצמצם את משך השירות.

בשונה מהמסקנה של "וועדת בן בסט" כי מודל גיוס החובה הוא יעיל מבחינה כלכלית, יש הטוענים כי מודל גיוס זה הוא "בזבזני". זאת, כיוון שהוא מעכב את הכניסה לשוק העבודה ומכתיב גיוס לא-סלקטיבי שאינו בורר את המועמדים לשירות לפי שיקולים של צורך ויכולת.

בחינת מודל הצבא במשקפיים כלכליים עומדת במתח עם השיקולים והערכים החברתיים שעומדים בבסיס מודל "צבא העם", ובמרכזם - עקרון גיוס החובה, שוויון בחלוקת הנטל, ייצוגיות כל הקבוצות החברתיות בצה"ל ושוויון הזדמנויות. ערכים אלו הם המייצרים את אופיו הממלכתי של צה"ל, ובשל מרכזיותו בחברה הישראלית הוא נדרש יותר ממוסדות אחרים לעמוד בהם ולממשם. מכאן שצה"ל נדרש לאזן בין השיקול הכלכלי לשיקולים החברתיים ולפעמים אף להכריע ביניהם. למשל, עומדות בפניו השאלות האלה: האם לשחרר משירות חובה חיילים

- באשר למלחמה ולפתרונות צבאיים, האינתיפאדה בשנת 1988 והעימות המוגבל מאז שנת 2000. במסגרתם ביצע צה"ל משימות שהיו נתונות במחלוקת חברתית, והסכמי השלום שקרו או תיגרו על העדפת פתרונות צבאיים לסכסוכים בין ישראל לשכנותיה.
- 6 ציפי גל ים, מתוך דיון בצוות חשיבה לקראת דיאלוג צבא חברה, 3 באוג' 2005.
- 7 מצוטט ב-yenet, 12 בינו' 2005.
- 8 דוגמה בולטת לפעילות ארגונים חברתיים כיום שאחרי המלחמה היא השקת אתר מרשתת (אינטרנט) המוקדש לפעילות החברתית "הפוסט-מלחמתית" של 50 ארגונים חברתיים (שתיל, סיכוי, עדאללה, אדם טבע ודין, האגודה לזכויות האזרח ואחרים). האתר מרכז את עבודתם של פעילי הארגונים בתחומים הקשורים למלחמה, ומתמקד בנושאים דוגמת כישלון המדינה לסייע לעורף, שיקום הצפון, תקציב המלחמה ואחרים (ynet, 26 בספט' 2006).
- 9 המרכיבים הללו הם המרכיבים העיקריים שמציינים רוב הדוברים שמייצגים את תזת החוסן. קיימים מרכיבים נוספים שעליהם עומדים דוברים שונים, כגון איכות השלטון, איכות התקשורת, איכות סביבה.
- 10 מתוך דברי יו"ר הוועדה - ח"כ לשעבר דן מרידור כיום עיון של מרכז יפה - "החברה הישראלית, הביטחון הלאומי ומה שביניהם, 15 ביוני 2006).
- 11 חשוב לציין כי תומכי תזת החוסן אינם מייחסים צמיחה כלכלית רק לקיצוץ בתקציב הביטחון, אלא גם להיבטים נוספים המרכיבים את החוסן הלאומי. לדוגמה, אבי בן בסט טוען כי גם מתחים חברתיים הנובעים מאי-שוויון עלולים לפגוע בהשקעות, ומכאן שבצמיחה הכלכלית ובתוצר הלאומי (מתוך דיאלוג צבא חברה בנושא צה"ל וכלכלית ישראל, 4 בספט' 2003).
- 12 מתוך יום עיון "מי ישלם את המחיר החברתי של מלחמת לבנון השנייה?".
- 13 לפי ממצאי הסקר, 68% מהנשאלים תומכים בהגדלת תקציב הביטחון לאור לקחי המלחמה בלבנון, אולם 46% מהתומכים בהגדלה מתנים זאת בכך שהיא לא תבוא על חשבון מטרות חברתיות או באמצעות מיסוי. עורכי הסקר מפרשים ממצאים אלו כך שבפועל רק מיעוט מוכן לתמוך בהגדלה ניכרת של תקציב הביטחון (אפרים יער ותמר הרמן, הארץ, 12.9.2006).
- 14 לאחר מלחמת לבנון השנייה, למשל, היו שסברו כי פיקוח על אופן ניהול תקציב הצבא היה מונע חלק מהכשלים שהתגלו בימי הלחימה, כמו למשל מחסור בציד ובאמצעי לחימה (אבי שאולי, yenet, 25 באוג' 2006).
- נקודות**
- אלחאג', מ' ובן-אליעזר, א' (2003). מבוא לספר **בשם הביטחון - סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה-פרדס הוצאה לאור, 509-533.
  - בורוביץ', צ', (חש"ד). **התפתחויות בתפישות של ביטחון לאומי על ציר הזמן**. נייר עמדה. מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים.
  - ביכלר, ש' וניצן, י' (2003). **מרווחי המלחמה לדיבידנדים של שלום**. ירושלים: הוצאת כרמל.
  - בן-אליעזר, א' (2003). "החברה הצבאית והחברה האזרחית בישראל: גילויים של אנטי-מיליטריזם ונאו-מיליטריזם בעידן הפוסט הגמוני". בתוך: מ' אלחאג' וא' בן-אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון - סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה-פרדס הוצאה לאור, 29-76.
  - ברונר, מ' (1985). **ייצוב המשק: תוכנית החירום וראשית דרכה**. ירושלים: מכון מוריס פאלק למחקר כלכלי בישראל.
  - גידנס, א' (2000). **הדרך השלישית**. תל-אביב: "ידיעות אחרונות" ספרי חמד.
  - **דוח מסכם של הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל**, ינואר 2006.
  - טוב, א' (1998). **מחיר הכח - סוגיות בכלכלת ביטחון**. משרד הביטחון - ההוצאה לאור.
  - ליפשיץ, י' (2000). **כלכלת ביטחון - התאוריה הכללית והמקרה הישראלי**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל-משרד הביטחון - ההוצאה לאור.
  - סבירסקי, ש' (2004). **תקציב המדינה - מה עושים עם הכסף שלנו?** תל אביב: "מפה" הוצאה לאור.

- ספראי, מ' (2003). השינוי הכפוי: התמודדות צה"ל עם הקיצוץ התקציבי בשנים 1952-1953. אז והיום - האם ניתן ללמוד מן ההיסטוריה? צה"ל: ממד"ה.
- פרל, מ' (2003). בעניים פקוחות - מנגנון ההרס העצמי של הכלכלה הישראלית - הסיפור האמיתי. ירושלים, "כתר".
- קימרלינג, ב' (2001). קץ שלטון האחוסלים. ירושלים, "כתר" הוצאה לאור.
- רוניק, ש' (2003). "לקחת את החוק לידיים, מימין ומשמאל - המחזרת היהודית ויש גבול". בתוך: מ' אלחאג' וא' בן-אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון - סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה- פרדס הוצאה לאור, 509-533.
- רם, א' (2003). "מעמדות בישראל: גלובליזציה והמבנה החברתי. בתוך: י' הרצוג ור' נתנזון (עורכים), **איך יוצאים מזה? פתרונות כלכליים וחברתיים למשק במשבר**. תל-אביב: מכון למחקר כלכלי וחברתי, 230-256.
- שלח, ע' (2003). **המגש והכסף: מדוע דרושה מהפכה בצה"ל**. אור יהודה, "כנרת, זמורה-ביתן".
- שקד, א' (4002). **תותחים במקום גרביים? ניתוח סוציולוגי של השיח התקשורתי בסוגיית תקציב הביטחון**. צה"ל: המכללה לביטחון לאומי.
- Shalev, M. (1999). "Have Globalization and Liberalization 'Normalized' Israel's Political Economy", *Israel Affairs*. 5(2-3): 55-121.
- Levy, Y., Lomsky-Feder, E., Harel, N. (2007). "From 'Obligatory Militarism' To 'Contractual Militarism' - The Changing Face of Militarism in Israel. *Israel Studies*. 12(1): 127-148