

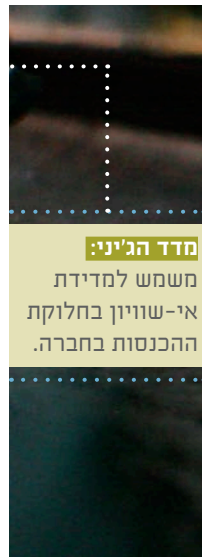
תקציב

ואי-שווייון

הדיון בגודלו של תקציב הביטחון מסתיר את המנגנונים המשמרים את אי-השוויון ומנתק אותנו מדיון פוליטי עקרוני במטרות אותן הצבא משרת וביעדים המדיניים אליהם יש לחתור

מתפנית 1985 עולה כי תקציב הביטחון אינו יכול להימנות עם מחוללי האי-שוויון בחברה הישראלית. התבוננות בשינויים שחלו מצד אחד ב**מדד ג'יני**, ומצד שני במשקלה של הצריכה הביטחונית יחסית לתוצר המקומי הגולמי, מגלה תמונה ברורה: אי-השוויון צמח בשנים 1985-2008 בכ-9.5%, כאשר בה בעת, חלקה של הצריכה הביטחונית בתמ"ג ירד מ-19% ל-6.8%, כלומר ירידה של 65% בקרוב, בעוד התוצר עלה יותר מפי 2.5 בערכים ריאליים. מחצית שנות השמונים, קו פרשת המים למעבר מכלכלה המוכוונת על ידי המדינה לכלכלת שוק, מסמנת, אפוא, הן את הגברת אי-השוויון והן את הקיצוץ היחסי בתקציב הביטחון. אמנם כלכלנים הדנים בתקציב הצבא נוהגים לספור את המיליארדים המוקצים לתקציב, אבל הסתכלות חברתית-פוליטית על התקציב מחייבת אמידה של חלקו בתוצר המקומי הגולמי. המסקנה העולה היא כי החברה הישראלית מקדישה לביטחון הרבה פחות משהקדישה בעבר, אבל גם נעשית פחות שוויונית.

יתר על כן, בהקטנת תקציב הביטחון לא יימצא מזור מייד לבעיות חברתיות. קרוב לוודאי שאף ההיפך יקרה: הביקוש לרכש בטחוני מקומי יקטן, ושוב נראה כיצד צמצום רכישה של פריז זה או אחר בידי משרד הביטחון מאיים על סגירה של מפעל מקומי, בחלק גדול מהמקרים בפריפריה. צמצום התקציב גם יביא לפיטורים של



מדד הג'יני:

משמש למדידת אי-שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.

בחברה ולכן יש לדון בסדר החברתי במנותק מהביטחון, ושנית, אין משמעות להנפה של הדגל החברתי ללא שינוי סדר היום המדיני, לא רק, לכאורה, סדר היום הביטחוני.

כדי לדון בהשפעה של תקציב הביטחון על אי-השוויון ניקח את שנת 1985 כנקודת מוצא. בשנה זו התחולל מספר מהלכים מקבילים ובלתי מנותקים זה מזה: הממשלה הכתה את המשק הישראלי ב"תכנית היישוב הכלכלית", שנועדה להתמודד עם ההיפר-אינפלציה. אחד ממהלכי הממשלה היה קיצוץ עמוק בצריכה הציבורית והוא התפרסם גם לקיצוץ בתקציב הביטחון. נסיגתו החד-צדדית הראשונה של צה"ל מלבנון שירתה מהלך זה הן ביכולת להקטין את תקציב הצבא והן בהמרת המהלך המדיני-צבאי בסיוע אמריקאי נדיב.

בה בעת, מהלכי הממשלה לא נעצרו בהדברת האינפלציה. המשבר הכלכלי מונח לשינוי כלכלי-חברתי עמוק (ללא דיון ציבורי של ממש), שהעלה את החברה על מסלול של מעבר מזורג לחברת שוק. מהלך זה לא פסח גם על הצבא שהחל להסתגל, הרבה יותר מבעבר, לשינויים המתחוללים במעטפת המשאבים שלו. השינוי בצבא היה תרבותי ולא רק תקציבי, אך קצרה היריעה מלדון בכך במסגרת מאמר זה.

קיצוץ תקציב הביטחון עולה מעת לעת על סדר היום הציבורי כדרך להתמודדות עם בעיות חברתיות. בעבר קוצץ התקציב כאשר נוצר מפגש בין רגיעה ביטחונית למתח חברתי, מפגש המביא להתעוררות נסיבתית של סדר היום החברתי. כך היה גם השיח הציבורי בקיץ האחרון, שהתפתח בעקבות מחאת האוהלים, עת שוב עלתה הדרישה להסטת נתח תקציבי מהביטחון לחברה. אך כשמתעורר מחדש מתח בטחוני, סדר היום הביטחוני שב למקומו המרכזי והצבא שב ותובע בהצלחה את הגדלת חלקו בעוגה התקציבית.

אין חולק כי הסטת מיליארדים מביטחון לחינוך ולרווחה יכולה לסייע לצמצום פערים. אך השאלה היא האם נכון להציב זה מול זה את סדר היום החברתי מול סדר היום הביטחוני. ההצבה של סדרי היום המנוגדים לכאורה קיבלה ביטוי ציורי באמרתו הידועה שר הביטחון משה דיין, משנות השישים המאוחרות, שישיראל אינה יכולה להניף את הדגל החברתי ואת הדגל הביטחוני בעת ובעונה אחת. לכן ראוי לברר, ובהזדמנות זו גם לנסות ולהפריך, את זיקת המוטטלת שנוצרה בין שני סדרי היום ולהצביע על שני כשלים בשיח הפוליטי בישראל: ראשית, תקציב הביטחון איננו ממחוללי אי-השוויון

מחצית שנות השמונים, מסחנת הן את הגברת האי-שוויון והן את הפיחות היחסי בתקציב הביטחון

בפיקוח פוליטי יעיל על הצבא לבל סלים מתחים פוטנציאליים.

הנה מה שמלמדת ההיסטוריה: קיצוץ התקציב של שנת 1952 (המהלך שבן-גוריון כפה על הצבא במחיר התפטרותו של הרמטכ"ל יגאל ידין) ניצל את הרגיעה הביטחונית להפניית משאבים לקליטת הגירה, אבל לא לווה בתהליך הממצה הזדמנויות מדיניות להסדרת מחלוקות עם העולם הערבי לאחר מלחמת 1948. לכן הסלמת סכסוכי הגבול, שהצבא הוביל בחסות הנהגה פוליטית חלשה, שבה והגדילה את הזרמת התקציבים לביטחון והובילה למבצע סיני. כך גם הקיצוץ היותר מתון בשנים 65-1964, שניסה להיבנות משנות הרגיעה הביטחונית, אך לא לווה בריסון הצבא, שהואשם אחר כך בהסלמת מתחים עם סוריה וירדן, שהובילה למלחמת ששת הימים. בעקבות המלחמה עלתה הצריכה הביטחונית. הזדמנות להפוך את מגמת ההגדלה של תקציב הביטחון נקרתה בשנים 72-1971, אך הרגיעה הביטחונית לוותה בהחמצת הזדמנויות להסדר מדיני עם מצרים. כך נסללה הדרך למלחמת יום הכיפורים, שהקפיצה את ההוצאה הביטחונית. תרחיש דומה חזר על עצמו בשנים 3-1982, כשמגמת הקיצוץ, שמינפה את הסדר השלום עם מצרים, התהפכה עם התעצמותה של מלחמת ההתשה בדרום לבנון.

הקיצוץ העמוק בתקציב הביטחון, שהיה חלק מתכנית הייצוב הכלכלית של 1985, בישר, כאמור, על הפחתה שיטתית בשיעור ההוצאה הביטחונית ביחס לתוצר המקומי הגולמי. הוא גם לווה במהלך מדיני של נסיגה מלבנון ובהמשך ריסון צבאי-יחסי באינתיפאדה הראשונה, שסלל את הדרך להסכמי אוסלו. אלה אפשרו להמשיך את המגמה ולקצץ עוד בהוצאה הביטחונית. אבל זו הייתה הפעם הראשונה והאחרונה שהזיקה בין מהלך תקציבי למהלך מדיני-צבאי עבדה.

ההחלטה לקצץ בתקציב בשנת 2000 מינפה את הנסיגה השנייה מלבנון ואת התחושה כי השלום עם הפלסטינים ימשיך להתפתח. הקיצוץ סוכם ערב נסיעתו של ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד

בהקטנת תקציב הביטחון לא יימצא מזור מיידי לבעיות חברתיות. קרוב לוודאי שאף ההיפך יקרה

השירותים החברתיים קוצצו בשלושת העשורים האחרונים לא כדי להסיט משאבים לצריכה הביטחונית אלא כחלק מהאתוס של "ממשלה קטנה". אתוס זה היה לתשתית הרעיונית שהצמיחה את אי-השוויון. בה בעת, הפחתת ההוצאה הביטחונית מתוך התמ"ג לא הפנתה משאבים לחברה אלא ההיפך, כפי שמראה העלייה במדד אי-השוויון. הנגדה זו של סדרי היום - החברתי מול הביטחוני - מביאה להשעיית העיסוק בסדר היום החברתי כל אימת שמתרחש אירוע ביטחוני ושמביאה לעליה חוזרת במשאבי הצבא. ההסבר הפופולרי להתהפכות המגמה הוא שהצבא ובעלי בריתו אינם משלימים עם תהליכים גזורים את החלשתו של הצבא, ולכן מסלימים מתחים ביטחוניים כדי לשוב ולהתמודד מעמדת כוח על התקציב. זהו הסבר לשוחרי קונספירציה. ההסבר המורכב יותר הוא שבתרבות הפוליטית הישראלית לא הובנתה הזיקה הברורה בין קיצוץ בצריכה הביטחונית ובין תהליכים מדיניים, המצמצמים את הסבירות להסלמה ביטחונית, ומלווים

אנשי קבע, חלקם מקבוצות הפריפריה החברתית, המאיישים את מקצועות המנהלה ותומכי הלחימה, שיצומצמו או יועברו למיקור-חוץ. מנוף קיצוץ אחר בדמות צמצום שירות החובה יטיל לשוק העבודה, לפחות בשלב ראשון, כוח אדם צעיר ובלתי מיומן שלחלקו אין ביקוש.

המשלה קטנה ותקציב הביטחון

אך לא בכך עיקר העניין. ההנגדה של סדרי העדיפויות - חברתי לעומת ביטחוני - לא רק מושתתת על מצג שווא, אלא יש בה גם כדי לפגום ביכולת לגבש סדר יום חברתי. המשוואה הקושרת את קיצוץ תקציב הביטחון עם השקעה חברתית משרתת בראש ובראשונה את שיח השוק החופשי. זו משוואה המסיטה את הדיון הציבורי מהמתחמים שבהם צומח אי-השוויון החברתי, ובהם סכסוד ההון, ההקלות במיסוי של בעלי ההכנסות הגבוהות, הקלות היחסית בפיטורי עובדים והפגיעה בכוח העבודה המאורגן, שכר המינימום הנמוך והבלתי נאכף, הפרטת שירותים חברתיים בצורות שונות, היעדר מערכת פנסיה ממלכתית ועוד.

פרופ' יגיל לוי הוא חבר סגל בכיר במחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת של האוניברסיטה הפתוחה. הוא חוקר את משולש היחסים צבא-חברה-פוליטיקה ומחברם של חמישה ספרים, שהאחרון שבהם הוא **חי שולט על הצבא: בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות** (2010).

המצג הא-פוליטי, לכאורה, שאפיין גם את מחאת האוהלים, רק העצים כשל זה. המחאה ובעיקר השיח שהתפתח סביבה, בקשו להביא לצמצום משמעותי של תקציב הביטחון. בה בעת, השיח השלים עם הליכה בעיניים פקוחות להתנגשות עם הפלסטינים בספטמבר, שלה נפיצות צבאית, עם המשך המאבק בשלטון החמאס בעזה, עם היערכות אפשרית לתקיפה באיראן ולשליחה של ויתור על רמת הגולן. מה הפלא שהתביעה לקיצוץ בביטחון נהייתה פחות לגיטימית כשהתחולל הפיגוע של אוגוסט 2011 בכביש לאילת והוסלמו המהלכים הצבאיים מול רצועת עזה. לחילופין, יכולה הייתה הקהילה הפוליטית הישראלית להחליט שאין זו העת למתניות מדינית-צבאית, אבל המסקנה הנגזרת היא יכולת מוגבלת יותר להסיט משאבים מביטחון לחברה. ובמידה וייעשה מאמץ להסטה שכזו, הוא עתיד שוב להיכשל משלא ישולב במאמץ לעיצוב מדיני, לא רק תקציבי.

את סדר היום החברתי יש להעמיד מול סדר יום מדיני, ולא ביטחוני, על אף המחיר באובדן התמיכה של קבוצות ניציות ודתיות בסדר היום החברתי. זאת כיוון שכשל השיח הכפול משרת בסופו של דבר את הכוחות המבקשים לשמר את הסדר החברתי הלא שוויוני בישראל. השיח מכפיף את היכולת לשינוי חברתי לצירוף מקרים נסיבתי המאפשר באופן זמני לקצץ בתקציב הביטחון ותופש את עצם היכולת לקצץ בביטחון כפעולה המקדמת את סדר היום החברתי. כך מוסט הדיון מהמנגנונים המשמרים את אי-השוויון, שבינם ובין תקציב הביטחון אין כמעט כלום, לדיון במשאבי הצבא, בעוד הדיון במשאבים אלה מנותק מדיון פוליטי עקרוני במטרות שהצבא משרת. התוצאה היא תשתית תרבותית-פוליטית מוגבלת לשינוי חברתי. שינוי זה יוכל להתקיים רק אם יקודם סדר יום חברתי אוטונומי, המפרה שיח ציבורי על אופני החלוקה של משאבי החברה. מחאת האוהלים החלה בכך, אך לא באופן מושלם ככל שהשיח סביבה גלש לדיון במשאבי הביטחון. ///

הביקורת טעונת-התרבות על משאבי הצבא אינה מנומקת בהכרח בצורך להתאים את משאבי הצבא לשינויים גיאוגרפיים, כמו ירידה ברמת האיום, אלא בראיית הקיצוץ במשאבי הצבא יעד בפני עצמו, כחלק מהרעיון של "ממשלה רזה". גם אם האתגרים הגיאוגרפיים נפתרים בשיח הציבורי כמאיימים ביחס לעבר (בפרט לאור התעצמות מיני-המדינות של חיזבאללה וחמאס, והתעצמות האיום האירני), נושאי שיח השוק מצפים כי הצבא יסתפק בפחות אמצעים. שנית, השיח החדש הוא לכאורה א-פוליטי. הוא מנתק את הזיקה בין משאבי הצבא ובין משימותיו והאיומים אליהם הוא אמור להיערך בכפוף למדיניות חוץ מוסכמת. בשונה מהמקובל בעבר, השיח החדש מבקש להחיל על הצבא עקרונות שוק. מהצבא מצופה להיערך למה שדרוש אך מתוך הסתפקות בסל משאבים מצומצם יותר, דבר שיתאפשר "אם רק ישכיל לפעול כארגון יעיל". לא המשימה הצבאית מבוקרת ואף אין היא מוצבת אל מול סדר עדיפויות חלופי להקצאת הטובין הציבורי, אלא התנהלותו המשקית של הצבא ניצבת במוקד. זה גם היה הכשל הבולט של עבודתה של ועדת ברודט, שהציגה מתווה רב-שנתי לתקצוב, אבל לא העמידה אותו ביחס לתכלית הפוליטית של הפעלת הצבא. לכן המתווה שגיבשה מתקשה לשרוד.

המשוואה הקושרת את קיצוץ תקציב הביטחון עם השקעה חברתית משרתת בראש ובראשונה את שיח השוק

ברק לפסגת קמפ-דיוויד. אבל הקיצוץ לא התממש כי לא לווה במימון המאמץ להגיע להסדר מול הפלסטינים ולרסן את הצבא, משהחלו ההתנגשויות הראשונות של אינתיפאדת אל-אקצה. ההסלמה של האירועים שבה והעלתה את ההשקעה בביטחון. ניסיון נוסף לקצץ בביטחון נעשה בשנים 4-2003, הפעם כדי לשרת את מהלך הוצאתו של המשק ממשבר תוך כדי ניצול האפקט של כיוש עיראק. הקיצוץ בביטחון קבל משנה תוקף עם סדר היום החברתי, שגיבשה מפלגת העבודה בראשות עמיר פרץ, שנהייה לשר הביטחון בשנת 2006. אלא שסדר יום זה לא שולב במאמץ למצות מהלכים מדיניים ליישוב הסכסוך הישראלי-סורי-לבנוני ולכן סוכל כשנחטפו שני חיילים בגבול לבנון. הפעם הממשלה לא ריסנה את עצמה ופתחה במלחמה כושלת, לה הצבא לא היה מוכן. שיקומו לאחר המלחמה שב והגדיל את תקציב הביטחון.

סדר יום חברתי-מדיני

כאן הכשל המתמשך בשיח הפוליטי בישראל: השיח עוסק בעשורים האחרונים בהוצאה הביטחונית בעיקר דרך עיניים כלכליות. בחסות שיח השוק הגיאוגרפי-ליברלי, המפתח את הציפייה ליעול ולהקטנת הממשל, משאבי הצבא מטופלים ביתר שאת במדורים הכלכליים של העיתונות. מודל צבא קבע והסדרי התגמול והפרישה, ניצול מקרקעין, משלחות משרד הביטחון בחו"ל ועוד, הם מהנושאים בהם מרבים להתעסק. יש בכך שני חידושים ביחס לדיון במשאבי הביטחון שהתקיים בעבר. ראשית, התביעה לצמצום משאבי הצבא לבשה בהדרגה ממד תרבותי ואינה מנומקת עוד בצורך להפנות משאבים ליעדים אחרים (למעט, כאמור, בהתעורר הזירה החברתית) או לצמיחה כלכלית.

