



ביטחון לאומי – מבט ביקורתי



S. Daniel Abraham Center
for Strategic Dialogue
Netanya Academic College

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG



תוכן העניינים

4.....	מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי
	הקדמה
7.....	ראובן פדהצור
	הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה יחסי צבא חברה
8.....	קובי מיכאל
	הביטחון הלאומי בישראל - מי מחליט וכיצד
20.....	ראובן פדהצור
	השפעת הכבוש על מרכיבי הביטחון הלאומי של ישראל
29.....	שאול אריאלי
	מעצבי שיח הביטחון הלאומי בישראל - מבט ביקורתי
37.....	עפרה גרייצר
	Slovene National Security: Between National Sovereignty and Euro-Atlantic Reality
49.....	Anton Grizold

הוצאת חוברת זו נעשתה
בתמיכתה הנדיבה של קרן
פרידריך אברט, ישראל. אנו
מודים לקרן על שיתוף הפעולה
המתמשך.

נובמבר 2012
© כל הזכויות שמורות

עורך מדעי: ד"ר ראובן פדהצור

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

המאה העשרים ואחת מבשרת שינויים גלובליים שיש בהם תקוות מחד ואיומים לשלום העולם מאידך. בימינו מתקיימים עשרות עימותים מזויינים ברחבי העולם, המאיימים על שלום החברות השונות. יישוב סכסוכים אלה הוא האתגר הדוחק ביותר בימינו.

היום, יותר מבעבר, זקוקים מנהיגים וקובעי מדיניות לדיאלוג מעשי עם מומחים ואנשי אקדמיה, כדי לקבל החלטות נכונות. לעשרות מרכזי מחקר ואוניברסיטאות ברחבי העולם, העוסקים בהיבט התיאורטי של פתרון סכסוכים יש שתי בעיות מרכזיות: כיצד להפוך את הידע התיאורטי לכלים ישומיים בקביעת מדיניות וכיצד להביא לדיאלוג וקשר הדוק בין המומחים לקובעי המדיניות. יתרה מזאת, האתגר המרכזי הניצב כיום בפני מנהיגי העולם סובב סביב האפשרויות ליישום מחקרים תיאורטיים במדיניות ובמעשים, השואפים למציאת פתרונות.

יעדי המרכז

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללה האקדמית נתניה, הינו טרסט מוחות המאגד בתוכו אקדמאים ומנהיגים מתחומים שונים. המרכז הינו מרכז ייחודי במזרח התיכון, המשלב מטרות אקדמיות עם כלי מדיניות מעשיים ליישוב סכסוכים. היו"ר המכהן של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי הוא ד"ר אפרים סנה, לשעבר סגן שר הביטחון, שר הבריאות והתחבורה. חברי מועצת המנהלים וחבר הנאמנים של המרכז הינם מנהיגים פוליטיים, אקדמיים, עסקיים וחברתיים, מכל רחבי העולם.

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, הינו מרכז העוסק בכתיבת ניירות עמדה והצעות ליישוב סכסוכים באיזור ובעולם כולו. המרכז שואף להפוך את הידע התאורטי הרב והנסיון אשר נצבר, לכלי מדיניות מעשיים ומציע פתרונות ישומיים, ע"י שילוב של פתרונות פוליטיים, בטחוניים וכלכליים, בהקמת צוותים בהם משתתפים פוליטיקאים לשעבר, מנהיגים חברתיים ואנשי עסקים בינלאומיים, המציעים את הידע שנצבר לגישור בסכסוכים אזוריים ובינלאומיים, על סמך הנסיון והמיומנות אשר נצברו בתחומים אלה.

המרכז מארגן כנסים בינלאומיים, דיוני "שולחן עגול" וסדנאות בהשתתפות אקדמאים ומנהיגים בעלי שם עולמי, על מנת לתת להם את האפשרות להציג סוגיות עולמיות בוערות.

ראשי המכללה האקדמית נתניה

פרופ' צבי ארד, מייסד ונשיא המכללה האקדמית נתניה

פרופ' ארד הינו מתמטיקאי בעל מוניטין בינלאומי, כיהן בעבר כנשיא בפועל ורקטור של אוניברסיטת בר-אילן. פרופ' ארד הינו חבר באקדמיה הרוסית למדעי הטבע ומילא תפקידים ציבוריים רבים.

פרופ' סיני דויטש, משנה לנשיא ודיקן בית ספר למשפטים

פרופ' סיני דויטש הוא אחד מבכירי המשפטים בישראל. בעבר, הוא כהן כדיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן.

פרופ' ברנרד פינצ'וק, רקטור ומשנה לנשיא

פרופ' ברנרד פינצ'וק הוא מדען בעל שם בינלאומי. הוא ייסד את המכונים למחקר על שם איב גלברט ואמי נטר. פרופ' פינצ'וק כיהן כדיקן הפקולטה למדעי הטבע ומתמטיקה באוניברסיטת בר אילן.

ד"ר דוד אלטמן, סגן נשיא בכיר וסגן יו"ר מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

ד"ר דוד אלטמן היה בעבר מנכ"ל וסגן נשיא אוניברסיטת בר-אילן, מנכ"ל קרן תל-אביב, ויועץ אקדמי למשה דיין.

מר יוסף זעירא, מנכ"ל המכללה

מר' יוסף זעירא הוא אחד המומחים בהנהלת מוסדות אקדמים בארץ. בעבר, הוא כהן כראש מינהל הפקולטה למדעי הטבע ולמדעים מדויקים באוניברסיטת בר אילן.



ועדת ההיגוי של המרכז

ד"ר אפרים סנה, יו"ר
תא"ל (מיל.) יהודה הלוי, נשיא ועדת ההיגוי
מר טרוור ספיירו, יו"ר עמית
ד"ר דוד אלטמן, סגן נשיא בכיר, המכללה האקדמית נתניה; סגן יו"ר המרכז
ד"ר ראובן פדהצור, מנהל
תא"ל (במיל.) ברוך שפיגל, יועץ אסטרטגי
גב' אביבה פלטר, מנהלת כנסים ופעילות בינלאומית
השגריר יצחק מאיר, יועץ בכיר
מר יוסי זעירא, מנכ"ל המכללה
ד"ר בארי פיינשטיין, מומחה למשפט הבינלאומי, מרצה בבית הספר למשפטים

הצוות המנהלי של המרכז

מר אלי פרידמן, מנהל פרויקטים
גב' אסתי עופר, מרכזת

חברי מועצת המייסדים וחבר הנאמנים של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

מיכאל גורבצ'וב, לשעבר נשיא בריה"מ ■ הנסיך חסן בן-טלאל, ירדן ■ מר פרדריק דה קלרק, לשעבר נשיא דרום אפריקה ■ עבדול רחמן וואהיד (ז"ל), לשעבר נשיא אינדונזיה ■ מר ברנדט שמידטבאואר, שר לשעבר בממשלת גרמניה ■ מר ג'יימס וולסי, לשעבר מנהל השירותים החשתיים ■ מר לואיס פריי, לשעבר ראש ה-FBI ■ מר יעקב פרי, לשעבר ראש שירותי הבטחון ■ השגריר אדווין קור, מנהל התוכנית הבינלאומית באוניברסיטת אוקלהומה ■ עו"ד רם כספי, משרד כספי ושות' ■ עו"ד זכי כמאל, יו"ר ההנהלה וחבר הנאמנים, המכללה האקדמית הערבית בישראל - חיפה ■ עו"ד יוסי שדה, מומחה למנהל ציבורי ■ ניצב (בדימוס) גבי לסט, יו"ר קבוצת דלק ■ רנ"צ (בדימוס) אסף חפץ, לשעבר מפכ"ל המשטרה ■ מר לארי קינג, עיתונאי, CNN ■ ד"ר דוד אלטמן, סגן נשיא בכיר, המכללה האקדמית נתניה; סגן יו"ר המרכז לדיאלוג אסטרטגי ■ ד"ר גיורא אלירז, מכון הארי טרומן לחקר השלום, האוניברסיטה העברית, ירושלים ■ רא"ל (במיל.) ח"כ אהוד ברק, שר הביטחון ■ אלוף (במיל.) דני יתום, לשעבר חבר כנסת וראש המוסד ■ גנרל מנצור אבו-ראשיד, יו"ר מרכז עמאן לשלום ופיתוח, ירדן ■ אלוף (מיל.) יום-טוב סמיה, לשעבר אלוף פיקוד דרום ■ פרופ' יוסף גינת (ז"ל), לשעבר מנהל המרכז לדיאלוג אסטרטגי ■ מר משה אורטס, יזם ■ השגריר ד"ר אדוארד פרקינס, יו"ר ומנהל המרכז לתוכניות בינלאומיות, אוניברסיטת אוקלהומה ■ פרופ' ברנרד פינצ'וק, המשנה לנשיא ורקטור, המכללה האקדמית נתניה ■ פרופ' תיאודור פוסטול, MIT, ארה"ב ■ ד"ר בארי פיינשטיין, מרצה בכיר במשפט בינלאומי, ביה"ס למשפטים, המכללה האקדמית נתניה ■ מר שמואל דנקנר, דנקנר השקעות ■ מר יצחק תשובה, חברת דלק ■ מר ג'רי פלדמן ומר מיכאל פלדמן, GP Strategics, ארה"ב ■ עו"ד צ'רלס פולמן, Meadows, Collier, Reed, Cousins & Blau

יו"ר המרכז בעבר

רא"ל (במיל.) ח"כ אהוד ברק, שר הביטחון
אלוף (במיל.) דני יתום, לשעבר חבר כנסת וראש המוסד
ח"כ דן מרידור, סגן ראש הממשלה, השר המופקד על שרותי המודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית



הקדמה

המונח "ביטחון לאומי" נתפש בישראל ברוב המקרים בהקשרו הצבאי. ואכן, מרבית המחקרים והדיונים העוסקים בסוגיות הביטחון הלאומי מתמקדים בהיבטים שונים של הפעילות של מערכת הביטחון ושל הפעילות הצבאית של ישראל.

אולם, מתוך הבנה שניתוח "הביטחון הלאומי" מצריך התייחסות למרכיבים נוספים, שאינם בהכרח מתמקדים בתחום הצבאי, החלטנו, במרכז דניאל ש. אברהם לדיאלוג אסטרטגי, ליזום לפני כשלוש שנים תוכנית מחקר לבחינת סוגיות הקשורות לניתוח המונח הזה. בשלב הראשון קיימנו שתי סדנאות של מומחים שבחנו את מרכיביו של הביטחון הלאומי בכל הקשור לחברה האזרחית ולמערכת היחסים שבין מערכות ביטחון לבין חברות אזרחיות. את תוצאת עבודתן של שתי הסדנאות ריכזנו בחוברת שכותרתה "**החברה בישראל והביטחון הלאומי**", שיצאה לאור בדצמבר 2009. עיקרי הממצאים הוצגו גם בכנס שקיימנו במכללה האקדמית נתניה.

בהמשך החלטנו להרחיב את היריעה, וביוני 2012 קיימנו כנס נוסף שעסק בסוגיות הקשורות לביטחון הלאומי, תחת הכותרת "**ביטחון לאומי וחברה – הזווית הבינלאומית**". הפעם הוספנו לעיסוק בביטחון הלאומי של ישראל על מרכיביו השונים גם את ההתייחסות לסוגיות שונות הקשורות לביטחון הלאומי של איטליה, סלובניה, צרפת וירדן. חוברת זו מבוססת על חלק מההרצאות שהוצגו בכנס ביוני.

קובי מיכאל כותב על הפיקוח האזרחי בישראל על מערכת הביטחון ומציע על הליקויים בתהליך הפיקוח ועל ההשלכות שיש לכך על המדיניות הישראלית בתחום הביטחון הלאומי.

ראובן פדהצור שואל מי מחליט בסוגיות הביטחון הלאומי, ומצביע על הייחוד של תהליך קביעת המדיניות בישראל, במסגרתו ניתנת בידי ראש הממשלה עוצמה שאין לה אח ורע במדינות דמוקרטיות אחרות.

שאול אריאלי מצביע על ההשלכות מרחיקות הלכת שיש לכיבוש על כל מרכיבי הביטחון הלאומי בישראל.

עפרה גרייצר מצביעה על הצורך לחדש ולשנות את השיח בנושא הביטחון הלאומי, הנשלט לדבריה על ידי הדומיננטיות של הצבא, דבר המשפיע גם על תהליכי ההחלטה.

אנטון גריזולד בוחן את ההתלבטות של מעצבי תפישת הביטחון הלאומי בסלובניה בין הצורך לבססה על הריבונות הלאומית הסלובנית לבין לבססה על עובדת היותה של סלובניה חלק מאירופה, ומכאן גם תפישת הביטחון שלה, חלק המציאות האירופית-אטלנטית.

לסיום אני מבקש להודות לקרן פרידריך אברט, למנהלה בישראל ד"ר ראלף הקסל ולאניטה חביב שבלעדי תמיכתם עידודם ושיתוף הפעולה עימם לא היו יכולים להתקיים תוכנית המחקר והכנסים.

כמו כן ראויים לתודה אסתי עופר ואלי פרידמן, חברי המרכז, שעבודת ההכנה שלהם ומעורבות השוטפת, אפשרו את הצלחת הפעילות הזאת, הנמשכת כאמור כבר שלוש שנים.

נובמבר 2012

ד"ר ראובן פדהצור

מנהל

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

המכללה האקדמית נתניה

הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה

מהות הפיקוח האזרחי - תהליכים ועקרונות בפרספקטיבה השוואתית

ד"ר קובי מיכאלי

מבוא

על הדרג הצבאי, מעצימה את השפעת הפרופסיונליזם הצבאי על תהליכי קבלת ההחלטות ומחייבת את הדרג המדיני לפתח יכולת מורכבת ומתחכמת יותר להתמודד עם הדרג הצבאי הכפוף לו (Cohen, 2001, מיכאל, 2008: 18).

היגיון של הפיקוח האזרחי הוא ביצירת המנגנון שיבטיח את התנהלות הדרג הצבאי כגורם מקצועי מייעץ, בונה ומפעיל את הכוח הצבאי בהתאם להנחיות הדרג המדיני ובאופן המשרת את מטרותיו של האחרון. לפיכך, מעבר למהות הפרמאלית והפרוצדוראלית של הפיקוח האזרחי, שתכליתה הבטחת הציות של הדרג הצבאי לדרג האזרחי הנבחר וכפיפותו המלאה להנחיותיו, צריך הפיקוח האזרחי להיות גם תכליתי ולהבטיח את עליונות החשיבה המדינית-אזרחית על פני החשיבה הצבאית, באופן המבטא את עליונות המטרות האזרחיות על פני המטרות הצבאיות (מיכאל, 2008, 2009 Michael, 2007 Michael).

התפתחות המחקר והשיח בנושא "הפיקוח האזרחי"

המחקר והדיון בתחום היחסים שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי בפרט ותחום יחסי צבא וחברה בכלל, החל בשנות החמישים של המאה הקודמת בעקבות שתי תיאוריות יסוד שניסחו שני האבות המכונים של הדיסציפלינה - איש מדע המדינה סמואל הנטינגטון בספרו "החייל והמדינה" (Huntington, 1957) והסוציולוג מוריס ג'אנוביץ בספרו "החייל המקצועי" (Janowitz, 1971).

הנטינגטון הסביר כיצד הצבא שומר על הדמוקרטיה מתוקף תפקידו וייעודו ובגין כפיפותו להנהגה האזרחית. לעומתו, ג'אנוביץ הסביר כיצד הצבא משמר את הדמוקרטיה באמצעות הזדהות עם ערכי החברה שעליה הוא מגן והטמעתם. כבר בתקופתם של הנטינגטון וג'אנוביץ, ועוד קודם לכן, הוצגו גישות ביקורתיות שערערו על ההפרדה בין התחום האזרחי והצבאי והדגישו את השפעתו העצומה של הצבא על תחומי חיים רבים. גישות ביקורתיות אלה לא חדרו לזרם המרכזי של חקר יחסי צבא-חברה.²

2 הרלוד לסוול איש מדע המדינה תבע את המושג "מדינת הקסקרטיין" - מדינה שהשליטה בה תופקד בידי ביורוקרטיה צבאית אותה הגדיר "מנהלי אלימות". גישתו נבעה מחששו כי התחזקות הקומוניזם הסובייטי לאחר מלחמת העולם השנייה תפגע ביכולתו של המשטר הליברלי קפיטליסטי לשרוד בצורתו המקורית (Lasswell 1941). דוויט אייזנהאואר שהיה איש צבא רוב חייו, ששירת כמפקד צבא הפלישה לאירופה במלחמת העולם השנייה ונשיא ארה"ב בימיה הראשונים של המלחמה הקרה, בנאום הפרידה שלו מהאומה בינואר 1961 תבע את המושג "הקומפלוקס הצבאי-תעשייתי" שילוב אינטרסים של בעלי עוצמה והשפעה והם אנשי צבא וראשי מערכת הביטחון וראשי תאגיד ענק המייצרים מוצרים ביטחוניים. לדעתו, שילוב זה עלול להשפיע לרעה על החלטות אנשי הדרג הפוליטי ולכוון את מדיניות ארה"ב בהתאם לאינטרסים של הממסד הביטחוני ולא בהכרח לפי מיטב צרכיהם של כלל אזרחי ארה"ב (Eisenhower 1961). הסוציולוג צ' רייט מילס כביקורת כלפי "הליברליזם החדש" שפרח בארצות הברית לאחר מלחמת העולם השנייה הגדיר את

מאמר זה מתמקד באחד מהמושגים המארגנים המרכזיים בעולם של יחסי אזרחי-צבאי (civil-military relations), הפיקוח האזרחי (civil control) ומציג מבט תיאורטי משווה בנוגע להתפתחות הרעיונית של המושג בהקשר המתפתח של יחסי אזרחי-צבאי בעולם המערבי וכל אלו כבסיס להתייחסות למאפייני הפיקוח האזרחי ולמהותו במקרה הישראלי.

המאמר פותח בניתוח לגבי מהותו של הפיקוח האזרחי ועקרונותיו ובהמשך מציג את ההתפתחויות התיאורטיות הבולטות בתחום ובכללן תיאוריות ביקורתיות, שהתפתחו בעשורים האחרונים של המאה העשרים בהתייחס לתיאוריות המכוננות של האבות המייסדים סמואל הנטינגטון ומוריס ג'אנוביץ. החלקים השלישי והרביעי במאמר עוסקים ביחסי צבא-חברה ובמאפייני הפיקוח האזרחי בישראל, כאשר בחלק החמישי מנותחת חולשת הפיקוח האזרחי המוסדי בישראל, אשר הובילה, בין היתר, להתפתחות הפיקוח האזרחי החוץ-מוסדי, שמאפייניו מוצגים בקצרה בפרק השישי של המאמר.

בפרק הסיכום מוצגות המסקנות העיקריות תוך התייחסות לממצאי ועדת וינוגרד בעקבות מלחמת לבנון השנייה והדגשת חולשת המוסדות האזרחיים בכל הנוגע לפיתוח תשתיות ידע רלוונטיות כחלופות מתחרות אמיתיות לתשתיות הידע הצבאית המפותחת והמתפתחת תוך גלישה של הדרג הצבאי לתחומי ידע שמעבר לתחומי הידע הצבאיים, וזאת, בהידרשו לפיתוח תשתיות ידע רלוונטיות להתמודדות עם איומים צבאיים וביטחוניים במערכות מורכבות ובתנאי סחך בידע במערכות אחרות ומתוקף תחושת אחריותו המקצועית.

מהות הפיקוח האזרחי

המושג "הפיקוח האזרחי" הוא מושג מפתח המסדיר ומעצב את היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. חוקרים שונים הסבירו בדרכים שונות את חולשת הפיקוח האזרחי והציגו מודלים ופרדיגמות תיאורטיות שונות בניסיון לחזק את המכניזמים של הפיקוח האזרחי ולהבטיח את עליונות הדרג המדיני-פוליטי על פני הדרג הצבאי. על פי הגישה הזאת, עליונות הדרג האזרחי תישמר באמצעות צמצום העוצמות הפוליטיות של הצבא והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות.

עוצמת הדרג הצבאי נובעת מיוקרתו החברתית, מקצועיותו ונחיצותו בעת משברים אלימים כגורם האחראי להפעלת "האלימות המאורגנת" (הכוח הצבאי), שהיא חלק מהותי מעצם המעשה האסטרטגי המדיני. זיקה כזאת מחייבת הישענות של הדרג המדיני

1 המחבר מבקש להודות לד"ר עמירם אורן על סיועו במסגרת מאמר משותף שכתב יחד עם המחבר בנוגע לפיקוח האזרחי על הממד הטריטוריאלי בישראל שבגרוסתו הסופית נעזרתי לצורך עריכה של חלקים ממאמר זה.



למשאב ולכס בידי הדרג הצבאי, המשמר, במידה רבה, את מעמדו המרכזי בניהול העימות האלים. ההתפתחות הזאת הובילה בהכרח להרחבת תפקידו של הצבא (role expansion) ולו רק בכל הנוגע לתחומי העניין שהדרג הצבאי תפס כרלוונטיים לצורך פיתוח הידע הנדרש. במציאות הזאת עלול השיח המתנהל בין הדרגים להפוך לדיאלוג בלתי שוויוני. אולם במהופך לאי-שוויונות שצריכה לשמור על עליונות הדרג המדיני (אליוט כהן, 2003), בעימות מן הסוג הזה העליונות היא של הדרג הצבאי (מיכאל, 2008: 19-20).

עקרונות הפיקוח האזרחי

במהלך שלושת העשורים הראשונים של המחקר בתחום, משנות החמישים ועד תחילת שנות השמונים של המאה העשרים, היו המודלים שפותחו בארה"ב דומיננטיים. הם גרסו הבחנה ברורה למדי בין הישות הצבאית לישות הפוליטית ובין תחומי הפעולה והסמכות של שני הדרגים. המודלים האלה גרסו הפרדה בין התחומים לצורך הבטחת הפיקוח האזרחי ועליונות הדרג המדיני. כיום ניתן להצביע על נוכחותן המשפיעה של מספר תיאוריות מרכזיות בתחום, אותן ניתן לסווג באופנים שונים ובקטגוריות שונות. בסקירה הקצרה, נבקש להציג מספר תיאוריות בולטות בתחום ולהרחיב מעט הצורה בנוגע למקרה הישראלי.

עיון בתיאוריות אודות הפיקוח האזרחי מצביע על מספר מושגי יסוד שהן כוללות. מושג אחד הוא פרופסיונליזם (מקצועיות) אותו פיתח בשנות החמישים הנטינגטון. הוא התנה את הפיקוח האזרחי האובייקטיבי היעיל בהעצמה של המקצועיות הצבאית ומתן יד חופשית רחבה לדרג הצבאי בתחומי הפעולה הצבאיים. בעצם הוא הטיף למיליטריזציה של הצבא וראה בכך ערובה למניעת התערבות של הצבא בפוליטיקה ולציות של הדרג הצבאי לסמכות האזרחית. שנים רבות שלטה התפישה הזאת בכיפה, חרף חילוקי הדעות והפולמוסים שהתנהלו בין החוקרים. רק במהלך שנות השמונים של המאה העשרים החלו חוקרים, להעמיד את הנחותיו של הנטינגטון במבחן ההיסטורי והאמפירי ולכרסם בתקופות.

אדוארד פינר, הנמנה עם הבולטים במייצגי הגישה המבנית-המוסדית, מדגיש כי השפעה פוליטית של הצבא היא בחזקת עובדה קיימת ועוצמתה היא פונקציה של חוזק המוסדות הפוליטיים. הוא מצביע על מרכיבי המוטיבציה והנטייה של צבאות להתערב בענייני הפוליטיקה הפנימית ומבחין בארבע רמות של התערבות צבאית שתכליתן שינוי של החלטות הדרג המדיני, או מניעת שינוי החלטות הדרג המדיני: ההשפעה באמצעות שכנוע השלטונות האזרחיים; לחצים או סחיטה של השלטון האזרחי באיום או במעשה גמול כלשהו; סילוק ממשלה, או שליט והחלפתם באחר וסילוק המשטר האזרחי והצבת משטר צבאי תחתיו (פינר, 1982: 124 - 225).

את הביקורת המעמיקה והמקיפה ביותר למושג פרופסיונליות של הנטינגטון הציג תלמידו פיטר פיבר, באחד המאמרים החשובים שנכתבו בנושא הזה בשנות התשעים של המאה העשרים. הוא טען כי הנטינגטון לא ביסס את המודל הדיכטומי שבנה (פיקוח אזרחי אובייקטיבי למול פיקוח סובייקטיבי) על ממצאים אמפיריים וכי אלה מפריכים כמה מהנחות המודל. פיבר המשיג את הפיקוח האזרחי במונחי המודל מנהל-סוכן, שמקורו בכלכלה, ופיתח נוסחה המסבירה את יעילות הפיקוח האזרחי במשמעות של ציות או עריקה (במובן של אי ביצוע הנחיות הדרג המדיני) בשיקולל שעושה הסוכן (הצבא) בנוגע לסבירות שערירתו (אי קיום הנחיית הדרג המדיני) תיחשף ולסבירות שיענש בשל כך. ההנחה הבסיסית במודל של פיבר, נגזרה מהעיקרון הכלכלי הרציונאלי בדבר המוטיבציה הבסיסית של המנהל למצות את המרב מהסוכן בעלות הנמוכה

הרעיונות המארגנים שפותחו בתיאוריות שכתבו הנטינגטון וג'אנוביץ הניחו את היסודות לתחילתו של פולמוס מחקרי, הנמשך עד עצם הימים האלה, סביב מהותם של היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי במדינות הדמוקרטיות וסביב יעילות הפיקוח האזרחי של הדרג המדיני-הפוליטי על הצבא. שלוש הן השאלות העיקריות, המעסיקות את החוקרים בתחום הזה: כיצד בדיוק מוכפף הצבא במדינות הדמוקרטיות למרות הרשויות האזרחיות? איזו מדיניות ואלו מבנים חברתיים ופוליטיים מאפשרים פיקוח אזרחי יעיל? ואיזה דפוס של יחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי משרת בצורה הטובה ביותר את האינטרסים של הדמוקרטיות לטווח הארוך? (מיכאל, 2008: 18).

בניסיון להסביר את חשיבות היחסים בין הצבא לחברה ובין הצבא למדינה בחברות דמוקרטיות, הגדיר האסטרטג החוקר גרגורי פוסטר ארבע ציפיות מרכזיות של החברה והמנהיגות הפוליטית מהצבא. אלו משקפות את המתח הבסיסי שבין המערכת האזרחית למערכת הצבאית: יכולת ביצועית - הצבא נדרש להיות מסוגל להפעיל כוח באופן יעיל כדי לנצח במלחמות ולהגן על החברה והמדינה; סיוע מקצועי - חשיבות הפרופסיונליות הצבאית בהקשר של החשיבה האסטרטגית הצבאית שתתמוך בחשיבה האסטרטגית של הדרג המדיני אך לא תשתלט על עיצוב האינטרסים הפוליטיים; ניטרליות פוליטית - אי-הזדהות פומבית עם מפלגות פוליטיות ואי התערבות בפעילות פוליטית מפלגתית ואחריות חברתית - הפעלת הכוח רק בהתאם להחלטות הדרג המדיני ובכפוף לאינטרסים ולמטרות המוגדרות של החברה, בשירותה פועל הצבא (Foster, 2000: 41).

העשור האחרון של המאה העשרים בארצות הברית עמד בסימן פער גדל ומתרחב בין הצבא לבין החברה והאליטות הפוליטיות. ג'ון אלן ויליאמס הדגיש את הסיכון הטמון בפער המתרחב בין חברה לצבא בדמוקרטיה ואמר כי פער כזה עלול לסכן את היציבות החברתית והדמוקרטית, מפני שניתוק בין החברה והאליטות הפוליטיות לבין הצבא פוגע ביכולתן של החברה והאליטות הפוליטיות להבין את מהותו של הצבא והשפעתו. כתוצאה מכך נחלש הפיקוח האזרחי ולכן הוא מייחס חשיבות עליונה להעמקת המחקר בתחום הזה (Williams, 1999: 306). אירועי 11 בספטמבר 2001 עמעמו, במידה מסוימת, את האפקטים הנלווים לפער המתרחב, אך הנושא נותר עומד במרכז סדר היום של תחום המחקר הזה ומעורר פולמוס מחקרי (מיכאל, 2008: 18).

מאז סיום המלחמה הקרה והמעבר לעולם חד-מעצמתי המונהג, במידה רבה, בידי ארצות הברית, רוב העימותים האלימים אינם אלא סכסוכים אֶת-נו-לאומיים או קהילתיים, המתנהלים במתכונת מוגבלת ומוגדרים כעימותים מוגבלים או נמוכי עצימות (Low Intensity Conflict) ושיש להם מאפיינים ייחודיים: ממד א-סימטרי בולט של עימות אלים בין ישות מדינתית באמצעות צבאה לבין ישות לא-מדינתית המפעילה אמצעים של טרור וגרילה, טשטוש בין חזית לבין עורף, ניהול לחימה מתמשכת בקרב אוכלוסייה אזרחית לצד מאמץ שיטתי של היריב הלא מדינתי לפגוע באוכלוסייה אזרחית בשטח מדינת היריב, ממושכות הממד הפוליטי המוגבר של העימות, מעורבות אינטנסיבית של גורמים בין-לאומיים ואמצעי תקשורת והעדר יכולת להכריע את העימות באופן צבאי.

ייחוד העימות המוגבל חייב את הדרג הצבאי לפתח תשתית של ידע רלוונטי מעבר לממד הצבאי המובהק. פיתוח הידע סייע להגביר את הבולטות של הדרג הצבאי בזירת העימות. הידע הפך

« המושג "אליטת העוצמה" - שליטתה של קבוצה מצומצמת ובלתי-נבחרת בארצות הברית המשפיעה על מדיניות ההנהגה הנבחרת. לשיטתו, הסכנה הגדולה ביותר בקיומה של אליטת העוצמה טמונה בכך שהיא חסרת אחריות ואינה מתייחסת בקבלת החלטות שלה לאינטרסים של ההמון עליו משפיעות החלטות אלו (Mills 1956).

ביותר, בעוד הסוכן מבקש לקבל התגמול הגבוה ביותר בעבור המאמץ הקטן ביותר (Feaver, 1996; 2003).³

מושג אחר הקשור לניסיון להציב את הגבול בין התחום הצבאי לתחום האזרחי הוא ההבחנה בין תרבות צבאית לתרבות אזרחית, או תרבות פוליטית, כאשר המושג תרבות מתייחס לגורם המעצב דפוסי התנהגות וחשיבה הצבאית והפוליטית, שיש חוקרים המחמירים בהערכתם את מגבלות החשיבה הצבאית ומאפייניה ורואים בה אף כאנטי-אינטלקטואלית (Herspring, 2005, Dixon, 1976).

מושג מרכזי נוסף שהסדיר את החלוקה בין תחומי הפעולה של שני הדרגים הוא המושג גבולות בין הדרג המדיני ובין הדרג הצבאי. הטיפולוגיה שטבע לוקהאם (Luckham, 1971) כוללת גבולות אטומים ובלתי חדירים (integral), גבולות חדירים (permeable) וגבולות מקוטעים (fragmented), סיעה בידי חוקרים רבים לתאר ולהסביר סוגי מציאות שונים של יחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי (מיכאל, 2008: 21).

כאמור, הדיון והמחקר ביחסים בין החברה לצבא זכו להתחדשות בשנים שלאחר סיום המלחמה הקרה. חוקרי הדור השני של התחום הצביעו על ארבעה חסרונות המאפיינים את רוב התיאוריות המסורתיות. הראשון, שהן צרות מדי ואינן נדרשות לנושאים קריטיים ובכללם היבטים חברתיים, פוליטיים ותרבותיים מורכבים ורב ממדיים. רובן מתמקדות בסוגיית ההתערבות של הדרג הצבאי בענייני המדינה כמהות של חריגה מסמכות ואי ציות לדרג האזרחי ואינן עוסקות בסוגיית השפעת הדרג הצבאי על תהליכי קבלת החלטות ועל האופן שהדרג המדיני מגבש ובוחר את העדפותיו. החיסרון השני הוא שהמסגרות התיאורטיות הקיימות הן אתנוצנטריות ודטרמיניסטיות ומסבירות את העולם ואת התחום על פי מערכת הערכים ועקרונות הפוליטיקה האמריקאית ולפיכך אינן נותנות תשובות מספקות. החיסרון השלישי שהן נשענות על מושג מרכזי כדוגמת "פרופסיונליזם", מושג שאינו ברור די צורכו ושהסבר על פיו מוגבל. החיסרון הרביעי שהן יוצאות מנקודת הנחה שכוונות הדרג המדיני ומטרותיו ברורות לו ובהתאם הוא מנחה את הדרג הצבאי כיצד לפעול. המציאות בישראל, אבל לא רק בה, מוכיחה, כי במקרים רבים העדפות הדרג המדיני לא בהכרח ברורות לו וגם במקרים רבים שהעדפותיו ברורות, הוא נמנע מהנחיית הדרג הצבאי בצורה ברורה ונחושה (מיכאל, 2008: 22-23).

מחקר ביקורתי חדש הוביל לפיתוח מודלים גמישים ודינמיים יותר הגורסים כי חברה נמצאת בתהליכים מתמידים של שינוי, מובילים לטשטוש הגבולות שבין הזירה האזרחית לזירה הצבאית. כך במהלך העשור האחרון של המאה העשרים למול התיאוריות המסורתיות וההגמוניות בתחום פותחו מודלים אלטרנטיביים והרמוניים יותר (מיכאל, 2008: 22). הם מבוססים על היגיון של שותפות (partnership) בין הדרג המדיני לדרג הצבאי (Peri, 2002), על חלוקת אחריות או אחריות משותפת (shared responsibility) בין הדרגים (Bland, 1999) ועל התאמת ערכים (theory of concordance) בין הדרג המדיני, הדרג הצבאי והציבור האזרחי (Schiff, 1995).⁴

ככלל, אפשר להצביע על שני קצוות בולטים בספרות המחקר העוסקת ביחסי צבא ומדינה: הקצה האחד מזהה את יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי כיחסים בסביבת קונפליקט ומאבק על עוצמה פוליטית והשפעה. הקצה השני מבקש לשוות ליחסים אופי הרמוני יותר ומדגיש אלמנטים של שיתוף פעולה בין הדרגים ומייחס משקל ומשמעות לערכים חברתיים ולמערכות של בלמים ואיזונים.

3 להרחבה ראו מיכאל, 2008: 20 - 21, ו- 32.

4 להרחבת הדיון בתיאוריות ראו מיכאל, 2008: 35 - 42.

הספרות המחקרית הקיימת עדיין אינה מיטיבה להתמודד עם שני אתגרים מרכזיים העומדים בפני צבאות ומדינות בראשית האלף השלישי: האחד, מהותו של הפרופסיונליזם הצבאי בסביבת פעולה של עימותים נמוכי עצימות, התופסים את מקומן של המלחמות הגדולות. השני, מעורבותם של צבאות בתהליכים צבאיים-מדיניים מורכבים ובעלי אופי פוליטי, כדוגמת תהליכי מעבר ממלחמה לשלום ומעורבות בתהליכי שמירת שלום ובניית מדינות, או מה שמקובל לזהות כ"דיפלומטיה במדים" וכפעולות בעלות אופי משטרתי, שתכליתן שמירת חוק וסדר והבטחת זכויות האדם (constabulary) (מיכאל, 2008: 24).

כאמור המושג "פיקוח אזרחי" חוזר ומופיע בכל התיאוריות והמודלים המוכרים בתחום של יחסי התחום המדיני והתחום הצבאי. אחד מהחיבורים התיאורטיים המקיפים בנוגע לסוגיה נכתב על ידי ריצ'ארד קון ובמסגרתו הוא מציג שורה של יסודות הכרחיים לעצם קיומו של הפיקוח האזרחי במדינה הדמוקרטית, ומצביע על התנאים ההכרחיים לשגרת קיומו (Kohn, 1997) בניגוד ליהושפט הרכבי, המשתמש במושג חלישה אזרחית ומגדירה כמהות ולא כעניין צורני או מבני בלבד, כשלהבנתו היא "מתממשת כאשר הקברניטים אכן משתתפים בקביעת המדיניות הצבאית בשלום ובמלחמה, ככל שהם תורמים לה תרומה ממשית במחשבה ובהכוונה" (הרכבי, 1990: 526), טען קון שהדרך הטובה ביותר להבין פיקוח אזרחי, למדוד את קיומו ולהעריך את יעילותו היא לשקול את ההשפעה היחסית של קציני הצבא והפקידים האזרחיים על החלטות ברמת המדינה הנוגעות למלחמה, ביטחון פנים, הגנה חיצונית ומדיניות צבאית ובכלל זה, מבנה הכוח הצבאי, גודלו ואופן הפעלתו.

ההגדרה אותה טבע קון היא הגדרה תיאורטית רחבה. בעיניו, יש להגדיר את הפיקוח האזרחי במונחים אבסולוטיים למרות שהמציאות מורכבת הרבה יותר. קון היה ער לכך שמעמדו, יוקרתו והשפעתו של הצבא, כמו-גם התמחותו בניהול המלחמה, מחלישים את הפיקוח האזרחי ולכן לעולם לא יוכל להיות פיקוח אבסולוטי, אך בעיניו: "כל החלטות הממשלה בדמוקרטיה ובכללן ביטחון לאומי צריכות להתקבל או להיות מאושרות על ידי הגורמים המוסמכים שמחוץ לכוחות המזוינים המקצועיים, על ידי נבחרי העם או נציגיהם המוסמכים" (Kohn, 1997).

דאגלס בלנד הגדיר את הפיקוח האזרחי כפונקציה של נשיאה באחריות (accountability). לגרסתו, פיקוח אזרחי יכול להיות תכליתי רק כאשר אזרחים יכולים לתבוע מקציני צבא לשאת באחריות למה שהם אומרים, למה שהם עושים ועשו. בלנד מעדיף את המושג הנחיה אזרחית על פני פיקוח אזרחי וגורס כי המפתח להכוונה/ הנחיה אזרחית של הצבא הוא בעצם קיומם של מכניזמים יעילים של נשיאה באחריות. כאשר מכניזמים אלו חזקים ואפקטיביים, הפיקוח האזרחי הוא חזק ואפקטיבי. לשיטתו הפיקוח האזרחי הוא האמצעי להתוויית משטר כללי משחק. מהותו של הפיקוח האזרחי, בעיניו, היא בחלוקת האחריות (shared responsibility) בין אזרחי לצבאי. הרשויות האזרחיות צריכות לפקח על מדיניות שעניינה מטרות לאומיות, הקצאת משאבים ביטחוניים והשימוש בכוח, ואילו לצבא יש דרגה של סמכות צודקת לגבי הדוקטרינה הצבאית, משמעת, תכנונים אופרטיביים, ארגון פנימי וקידום קצינים עד לדרגת גנרל והפעלה טקטית של יחידות במבצעים (Bland, 1999: 15-18).

קלוד וולש טבע הגדרה מצומצמת יותר כשהגדיר את הפיקוח האזרחי כהכפפת הדרג הצבאי לעליונות הדרג האזרחי וכשליטה על האינטרסים וההשפעה של הדרג הצבאי במסגרת השיח עם דרג מקבלי החלטות, אך הוא לעולם לא יהיה מוחלט ולעולם לא יוכל למנוע לחלוטין את מעורבות הדרג הצבאי בפוליטיקה. את הבסיס לאפקטיביות הפיקוח האזרחי על הצבא מוצא וולש



קיומו של צבא חזק דיו כדי להגן על החברה מפני כל איום חיצוני עליה ובה בעת להבטיח שהצבא יסור לעליונות הדרג האזרחי ולא יפעיל את הכוח הכפייתי הנתון לו כנגד החברה והדרג האזרחי. הדרג הצבאי, קובע פיבר, הוא המומחה לכמת את הסיכון הביטחוני אך רק הדרג האזרחי מוסמך לקבוע את הסיכון שהחברה יכולה לקבל על עצמה. במובן זה, מדגיש פיבר, בחברה דמוקרטית מותר לדרג האזרחי לטעות (Feaver, 1996: 153).

לפיכך, החלטות מערכתיות הנוגעות לגודל הצבא ולאופיו חייבות לבוא מהמחוקק, הגוף הריבון הנבחר המייצג את העם כולו, אשר חייב לכפות את סמכויותיו ומנגנוני הפעולה שלו לצורך חקירה ובחינה בכל הקשור לפעולות הצבא. לצד הדיונים והשימועים הביקורתיים שצריכה לנהל הרשות המחוקקת באופן בלתי-תלוי, יש חשיבות רבה לשיתוף פעולה בין שתי הרשויות (ממשלה ופרלמנט) כדי לאפשר לצבא לתפקד. זה בעצם מנגנון של בלמים ואיזונים. הפיקוח האזרחי אמור למנוע מצב בו תקציבי הענק העומדים לרשות צבאות יסייעו להיווצרותו של "הקומפלוקס התעשייתי-צבאי" ויקנו לצבא עוצמות כלכליות העלולות להיתרגם לעוצמות פוליטיות (Kohn, 1997). בנוסף, ימנע הפיקוח האזרחי מצב בו אזרח או בעל תפקיד יוכלו לנצל את הצבא באופן בלעדי לצורך קידום מטרותיהם.

מעבר לכל אלו יש תנאי יסוד להצלחת הפיקוח האזרחי והוא מחויבותם הבסיסית של אנשי הצבא לחוק האזרחי וחובתם לאחריות (accountability) ומתן דין וחשבון למעשיהם (Bland, 1999: 15-18) עצם השתייכותם לצבא אינה משעה או מבטלת את מחויבותם האזרחית החוקית הבסיסית, מכיוון שהדמוקרטיה אינה יכולה לסבול מצב בו יהיה מישהו, מסיבה כלשהי, מעל לחוק.

למעשה, ניתן לראות את הפיקוח האזרחי כמכניזם עיקרי לסימון ושרטוט גבולות האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. שרטוט הגבולות ותיחומם הוא בחזקת ניסוח כללי האינטראקציה (או "משטר כללי המשחק" בלשונו של Bland) בין הדרגים במסגרת תהליכי קבלת החלטות והפעלת הכוח במדינה הדמוקרטית. פריצת הגבולות או טשטושם מעידה על התערבות, או מעורבות של הצבא בתחומים האזרחיים ולהפך.

אחת ההבחנות המקובלות בין תחומי האחריות קובעת, כי הדרג המדיני אחראי לקביעת המטרות המדיניות ולהחלטה בכל הקשור להפעלת הכוח הצבאי ואילו הדרג הצבאי אחראי לאופן הפעלתו של הכוח הצבאי. הכפפת הכוחות המזוינים במדינה הדמוקרטית למרות הפוליטית הנבחרת וההתמקדות בסוגיות מדיניות וביטחוניות הובילה להתפתחות הפיקוח של המדינה על הצבא באמצעות רשויותיה ובעצם לעיצובו של הפיקוח המוסדי. כאמור, על בסיס הרעיון המארגן של ההבחנה בין תחומי האחריות של הדרגים עוצבו המסגרות התיאורטיות והמודלים השונים, המתארים ומסבירים את יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי במדינה הדמוקרטית (מיכאל, 2008: 26 - 42).

יחסי צבא מדינה וצבא חברה בישראל

הפיקוח האזרחי בישראל נובע מאחד המאפיינים המרכזיים של יחסי צבא וחברה בישראל והוא בולטות הדרג הצבאי והשפעתו על תהליכי קבלת החלטות של הדרג המדיני. בולטות זו והשפעת הצבא על תהליך קבלת החלטות של הדרג המדיני היא תבנית נוף המדינאות מתחילת ימי המדינה כבר בראשית שנות החמישים. עוצמת הדרג הצבאי מקורה במרכזיותו של הביטחון, ובעיקר הביטחון הצבאי, בשיח הפוליטי והציבורי בישראל ובנסיבות ההיסטוריות של תחושת איום קיומי מתמשך ומלחמות תכופות.

בחוזקם של המנגנונים הממשליים ומידת הלגיטימציה לה הם זוכים (Welch 1976).

אליט כהן התמקד בעמימותו ובחולשתו המבנית של הפיקוח האזרחי והציג שורה של אמצעים שבחרו מנהיגים שונים לצורך הפעלת הפיקוח האזרחי והשלטת מרותם על הצבא. לדעתו, העובדה שמנהיגים שונים בדמוקרטיות שונות בחרו באמצעים שונים, יש בה כדי להוכיח כי ההגדרות המבניות המקובלות בנוגע לפיקוח האזרחי לוקות בחסר ביכולת ההכללה שלהן (Cohen, 2001)⁵.

קובי מיכאל התייחס למפגש בין הדרגים כאל מפגש אינטלקטואלי, שמהותו היא מפגש בין תשתיות הידע של הדרגים במסגרת "מרחב השיח", המתנהל בין הדרגים. היסודות או הממדים המעצבים של מרחב השיח הם ממד ההנחיה המדינית וממד התוכן או ההמשגה של השיח, כאשר הפיקוח האזרחי הוא האמצעי המופעל על ידי הדרג האזרחי-מדיני באמצעות ההנחיה המדינית, שתכליתה להבטיח התאמת המאמץ הצבאי ליעדי הדרג המדיני, תוך הבטחת עליונות שיקולי הדרג המדיני ועדיפויותיו. הלכה למעשה, הפיקוח האזרחי הוא האמצעי שנועד להסדיר את השפעת השיקול המדיני על המעשה הצבאי והתאמת המהלך הצבאי לקידום המטרה המדינית. השיקול המדיני צריך להביא בחשבון את השיקול הצבאי, אך לעולם צריך להיות עליון לו.

מלאכת האיזון שבין השיקול המדיני לשיקול הצבאי, תוך שמירת עליונותו של השיקול המדיני, היא בעצם מאמץ אינטלקטואלי, המבטא את יכולת הדרג המדיני להכיל את האילוצים והשיקולים הצבאיים במרחב השיקול המדיני ובהגדרת המטרות המדיניות. חולשתו האולטימטיבית של הפיקוח האזרחי תימצא במקרים בהם החשיבה הצבאית תהפוך לעליונה על פני החשיבה המדינית והמהלך הצבאי ישבש את שיקולי הדרג המדיני ומטרותיו ובמקרים בהם השיח הביטחוני יאופיין בהמשגה צבאית של סביבת הפעולה המדינית במהותה (מיכאל, 2008).

לשליטת הדרג המדיני על הצבא חשיבות עליונה בכל משטר דמוקרטי, אלא שגם לחשיבות זו יש סייג בגין עיקרון האיזון בין הרשויות שהוא אחד מעקרונות המפתח בשיטה הדמוקרטית. שליטה מוחלטת של הדרג המבצע (הממשלה) בהפעלת הצבא עלולה להפר איזון חשוב, מעצם צבירת הכוח המוחלט. על-כן, חשוב להבהיר ולהדגיש את חשיבותה של הרשות המחוקקת ומעורבותה ההכרחית בפיקוח האזרחי, לצורך הבטחתם של בלמים ואיזונים בשליטה על הכוחות המזוינים והפעלתם.⁶

חברות רבות ניצבות למול הקונפליקט שבין צרכים פנימיים לבין צרכי ההגנה וביטחון. במונחיו של הנטינגטון (Huntington, 1957) יהיה זה המתח שבין הציוני החברתי לבין הציוני הפונקציונאלי והוא נבחן על ידי פיבר בעידן שלאחר המלחמה הקרה בארה"ב (Feaver, 1996). קונפליקט שכזה מחייב בחירות וסדרי עדיפויות בדמוקרטיה, שהן בסופו של דבר פוליטיות במהותן, ולכן הנבחרים הם אלו שצריכים לקבל החלטות שכאלו, ולא לובשי המדים. הדילמה העיקרית העומדת בפני החברה והדרג האזרחי היא כיצד להבטיח

5 במחקרו הראה כהן שהנשיא האמריקאי לינקולן בחר להפעיל את מרותו באמצעות בחירה קפדנית של הגנרלים שמינה ואילו ראש ממשלת צרפת קלמנסו הרבה לבקר בחזית ולהיפגש באופן בלתי אמצעי עם קצינים ברמות השונות. ראש ממשלת בריטניה צ'רצ'יל הרבה לשאול את קציניו שאלות מעמיקות ופרופסיונליות לצורך קבלת אינפורמציה מקיפה, שאפשרה לו להיות מעורב מאוד בתהליכי קבלת החלטות לגבי כל המהלכים הצבאיים המשמעותיים ואילו ראש ממשלת ישראל בן גוריון הקדיש זמן רב ללימוד אסטרטגיה צבאית וגיבש דוקטרינה צבאית, מהלך שהקנה לו מעמד של סמכות ובכורה בעיני הקצונה הבכירה.

6 הרחבה בעניין הפיקוח האזרחי ועקרונות המשטר הדמוקרטי ראה Kohn 1997: 144-147

Eisenstadt 1967, 1985, Horowitz 1982, Ben Meir 1995,) בתוך (Horowitz & Lissak 1989, Perlmutter 1969, Lissak 2001 מסגרת זו של עליונות אזרחית, ובשל נסיבות האיום המתמשך על ישראל, הצבא משפיע, לפי גישה זו, הן על מדיניות הביטחון הלאומי, הן על תחומים "אזרחיים" כמו חינוך, חקלאות והתיישבות (Horowitz 1982, Perlmutter 1969). בין אנשי צבא ואזרחים נוצרות באופן טבעי רשתות חברתיות, אך הן דווקא תורמות ל"אזרח" הצבא ושומרות על העליונות האזרחית (Maman & Lissak 1996).

הגישה השנייה אותה הגדירו שפר וברק היא ה"גישה ביקורתית", שייצגה את הנטייה של חוקרים ישראלים בתחום מדעי החברה בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, לבחון מחדש את תולדות ה"יישוב" ומדינת ישראל, ובכלל זה את ההתארגנויות החברתיות והפוליטיות שהשפיעו על הקשר בין המגזר האזרחי למגזר הצבאי, ואת תפקידיהן בגיבוש המדיניות. חסידי הגישה הזאת עסקו ביתר ביקורתיות בעמדות היסוד האידיאולוגיות של שני המגזרים הללו והתמקדו, למשל, במעורבותן הרצופה של מפלגות פוליטיות (ובמיוחד של מפא"י) בצבא מאז שנת 1948, בהתערבותן הגדלה והולכת של הצבא בפוליטיקה מאז מלחמת 1967, ובדרכים שבהן המערכת הפוליטית בישראל הפכה לאבן שואבת עבור אנשי ביטחון בדימוס. למעשה גם הגישה הביקורתית מקבלת את ההפרדה האנליטית בין הצבאי לאזרחי, אך טוענת שהגבולות ביניהם נזילים ומשתנים, מדגישה את ההטרוגניות של כל תחום ואת חשיבותן של קואליציות מתחלפות ומגוונות של אנשי צבא ופוליטיקאים (Peri 1983, 2002). מתוך כך, היא טוענת שהמגזר הביטחוני רכש השפעה מכרעת על תחומי חיים שונים בישראל, למשל על עניינים צבאיים (Owen, 2000, Peri 1983) ופוליטיים (Peri 1983); על שיה, ידע ותפיסת הביטחון של האליטה הפוליטית, בעיקר בכל הנוגע למו"מ עם הרשות הפלסטינית (Michael, 2007); ועל תקציב הביטחון (שיפר, 2008; Owen, 2000). בנוסף, היא עוסקת ביוקרה לה זוכים יוצאי צבא, במיוחד בהשתלבותם במערכת הפוליטית (פרי, 2003; Peri, 1983).

הגישה השלישית הוגדרה "הגישה הביקורתית החדשה" ולדידם של ברק ושפר היא הושפעה מתפיסות פוסט-מודרניסטיות, שחלחלו למדעי החברה בישראל בשנות התשעים של המאה העשרים. לעומת שתי הגישות האחרות, גישה זו מדגישה את ההיבט התרבותי של הפוליטיקה והחברה בישראל, ובמיוחד את הנטיות ה"מיליטריסטיות" שלהן, ומותחת ביקורת על העובדה שבישראל כמעט לא קיימת חברה אזרחית נמרצת, מצב המאפשר למגזר הביטחוני למלא תפקיד בכיר בקביעת מדיניות. על פי גישה זו, הגישות המסורתיות ליחסי חברה-צבא לוקות בהטיה מערבית ושימוות לישראל רק במידה מוגבלת (Schiff 1995, Ben-Eliezer, 1998). גישה זו ביקורתית יותר מקודמותיה, ומגדירה את ישראל לא כ"אומה במדים", אלא כ"מדינת קסקרטין" או "חברה פרטוריאנית" (Kimmerling, 1993). היא עוסקת בסוגיות תרבותיות וחברתיות, בעיקר באופיו ועוצמתו של המיליטריזם בישראל לעומת חולשת החברה האזרחית (לו, 2003; Kimmerling 1993, 2001; Ben-Eliezer, 1995, 2001; Ben-Ari & Lomsky-Feder, 1999). כמו כן, היא עוסקת בצבא כזירה של תהליכים חברתיים שונים (Krebs, 2006; Peled, 1998), בשחיקה מסוימת באתוס הביטחון ומעמד הצבא (לו, 2007, לבל, 2008), ביחסי ביטחון ותקשורת (לבל, 2005) ומקומה של הצנזורה בנושאי ביטחון באקלים החברתי (הנגבי, 2005). לגבי טיבו של הפיקוח האזרחי על הצבא החוקרים חלוקים בדעתם: החל בקביעה שאין פיקוח אפקטיבי (Kimmerling 1993; Ben-Eliezer, 1995, 2001); דרך התמקדות בשינוי פעולה והסכמות בין הצבא, הפוליטיקאים והאזרחים, המבוססים על האופי והתרבות הלאומיים (Schiff 1995); וכלה בהדגשת התלות

כל אלה עיצבו א-סימטריה מבנית בין היכולות הארגוניות של הדרג הצבאי, לבין הדרג המדיני, שנמצא תלוי במידה גוברת ב"חוכמת" הדרג הצבאי. "חוכמת" הדרג הצבאי וחולשות המבנה השלטוני והתרבות הפוליטית בישראל, הנשענת על משטר קואליציוני של מפלגות סקטוראליות, החלישו את היכולת וכנראה גם הרצון של הדרג המדיני לפתח חזון אסטרטגי ותשתיות ידע נוספות כחלופות לתשתית הידע הצבאי. המעשה המדיני וחמור מזה, המחשבה המדינית הכפיפו עצמם לחשיבה הצבאית (מיכאל, 2008: 43).

למעשה, עוצמת היתר של צה"ל מקורה במספר גורמים: חולשת מנגנוני הפיקוח המוסדי של הרשויות המדינה; בכורתה של החשיבה הצבאית בחשיבה הפוליטית הישראלית המעדיפה דרך הפעולה הצבאית גם במצבים שבהם ישנן חלופות אחרות; ניצול הצבא את חולשת המערכות הפוליטיות המפוצלת; ויכולתו של הצבא להישען על רשתות מדיניות שהתהוו בין הממסד הצבאי ובין יוצאי צבא וגורמי הביטחון האחרים הפועלות להעצים את הדרך הצבאית ואת משאבי הצבא (לו, 2011: 2).

בולטות הדרג הצבאי והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני ניכרת לנוכח אחד ממאפייני הבולטים של האתוס הישראלי והוא מרכזיותו של הצבא בתודעה הציבורית והאמון הבלתי מסויג כמעט שנותן הציבור היהודי במוסד הצבאי, בהשוואה לאמון מופחת בדרג המדיני. כתוצאה מהשפעתו של האתוס הישראלי ומאפייני התרבות השלטון והפוליטיקה בישראל, מטשטשות ההגדרות של הדרג המדיני והדרג הצבאי, וסדר הפעולות לא בהכרח קבוע וברור. העדר מסורת של עבודת מטה בדרג המדיני (למרות שבשנים האחרונות מתבסס והולך מעמדו של המטה לביטחון לאומי כמטה מקצועי) לצד מנגנוני שיתוק פוליטיים, מגבילים את יכולתו של ראש הממשלה להציג חזון ברור, שאפשר לתרגם להנחיות פעולה ברורות. כל אלו מובילים, במקרים רבים, להיפוך הסדר הנכון של חלוקת העבודה בין הדרג המדיני ובין הדרג הצבאי. יחסי הגומלין בין הצבא לחברה ולפוליטיקה בישראל הציבו אתגר בפני חוקרים רבים בישראל ומחוצה לה. בספרות המחקר אפשר למצוא מגוון של הסברים ומודלים, המתארים ומסבירים את מאפייני יחסי הגומלין בין המערכות ואת הסיבות ההיסטוריות, הסוציולוגיות והאחרות להתפתחותם (מיכאל, 2008: 43 - 51).

בישראל, יחסי צבא-חברה ולא רק בהיבט הפוליטי, זכו לעניין מחקרי רב בגלל סיבות כמו הסכסוך הישראלי - ערבי המתמשך, תחושת האיום הקיומי של רבים מאזרחי ישראל ובעיקר מעמדו הבכיר של המגזר הביטחוני בתחומים שונים. הספרות העוסקת ביחסי חברה-צבא בישראל כוללת מגוון רחב של דיסציפלינות, ביניהן סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, מדע המדינה, היסטוריה, פסיכולוגיה, כלכלה, משפט, חינוך ותקשורת (Rosenhek et al. 2003). שנים רבות הנחת היסוד בחקר הצבא והחברה האזרחית בישראל הייתה, כי קיים פיצול ביניהם, והם נתפסים כשני מגזרים נפרדים, שביניהם מתקיימים יחסי מרות ושליטה הדדיים. גבריאלי שפר ואורן ברק מציינים כי במחקר היחסי בין התחום האזרחי ובין התחום הצבאי בישראל בתקופה שמאז שנות השבעים של המאה העשרים אפשר להבחין בשלוש גישות ומציעים גישה רביעית נוספת (ברק ושפר, 2008).

הגישה הראשונה מכונה על ידי שפר וברק "הגישה המסורתית" ומסתמכת על תיאוריות אמריקאיות הכלליות לגבי אופי היחסים בין התחום הצבאי והתחום האזרחי (Burk, 2002); ו"הגישה הסוציולוגית" של ג'אנוביץ' (Janowitz, 1971) ולקהאם (Luckham 1971). החוקרים בגישה זו הושפעו מתיאוריות מבניות-תפקודיות ששלטו במדעי החברה בישראל עד שנות השמונים של המאה העשרים. הם הכירו בקיומם האנליטי של תחום צבאי ואזרחי נפרדים, אך הדגישו את השותפות ואת הגבולות המקוטעים ביניהם - שותפות המתקיימת תוך שמירה על עליונות הדרג האזרחי



מוכנות העורף למצבי חירום, ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושבויים ונעדרים, ועדת המשנה למוכנות ולביטחון שוטף, ועדת המשנה למשאבי אנוש והכשרות בצה"ל, ועדת המשנה לעניינים אזרחיים וביטחוניים באזור יהודה ושומרון. ועדת חוץ וביטחון מקיימת וגם ועדות משנה משותפות עם ועדות אחרות שהעיקרית וועדת משנה לתקציב הביטחון יחד וועדת הכספים (כנסת ישראל, 2004).

לטענת יערי העבודה בוועדות המשנה היא רצינית בדרך כלל, אם כי מידת הרצינות תלויה בנפשות הפועלות במסגרתן, בהרכב הקואליציה, בתכניות העבודה שפועלות לפיהן ובמידת הנכונות לרדת לעומק הפרטים. עוד מוסיף כי לוועדת חוץ וביטחון יש יתרון ביכולת חבריה לראות תמונה כוללת על הנעשה בצבא על רצף זמן, ליהנות מדיווחים שוטפים ולהיות קשובים יותר למידע שמקורו מהתקשורת ודעות המושמעות בציבור. יחד עם זאת, לדעתו, אין לה מסורת לחקירה עצמאית ובלתי תלויה של חברי הכנסת עצמם או באמצעות מומחים. לעובדה שיש בכנסת אופוזיציה בעלת עמדה ביקורתית, עשויה, אם כי לא בהכרח, לתרום לדיון העוסק בביקוח על הצבא (יערי, 2004: 29).

הביקוח האזרחי של הצבא מצד הממשלה מתקיים במספר ערוצים. מעת לעת מליאת הממשלה דנה בענייני הצבא ושומעת דיווחים משר הביטחון ומפקדי הצבא ומחליטה בהם. לאור העובדה שהצבא הוא זרוע הביצוע של הממשלה, היא אינה מנהלת פיקוח הדוק עליו אף על פי שלפי חוק יסוד: הצבא, היא הסמכות העליונה ברשות המבצעת. אולם, רק לעיתים רחוקות יש בה דיונים שעולים בהם הנושאים הנוגעים לפיקוח הצבא, מבנהו ותפיסת הפעלתו.

לממשלה יש בעצם השפעה ישירה על הצבא בשלושה נושאים מרכזיים: מינוי ומטכ"ל או למצער פיטוריו; הכרזה על מלחמה או החלטה על כינון שלום וקביעת גודל תקציב הביטחון. הגורם הנוסף בממשלה המפקח על הצבא הוא ועדת השרים לענייני ביטחון, שממונה לא רק על המבצעים, אלא גם על התווית הדרך שבה על הצבא לפעול ובעצם ללבן ולעצב את תפיסת הביטחון, את יעדי הצבא, את האסטרטגיה למימושה ולקבוע את המשאבים. בפועל תרומת ועדת השרים לענייני ביטחון בנושאים אלה מועטה (יערי, 2004: 33). הפיקוח של הממשלה על הצבא אמור להיות על ידי ראש הממשלה באמצעות הדיווחים שהוא מקבל משר הביטחון ומהתיעצויות שהוא מקיים אתו וגם מהדיווחים על בסיס יומיומי שהוא מקבל מהמזכיר הצבאי. ראש הממשלה יכול בביקוח על הצבא להסתייע במטה לביטחון לאומי אולם בפועל לנוכח מעמדו (החלש יחסית עדיין) הוא אינו מהווה גוף מטה יעיל דיו בעניין. הפיקוח של ראש הממשלה יכול להתבצע באמצעות ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה שעיקר פעילותו נגזרת מהתייחסות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה (יערי, 2004: 36 - 41).

שר הביטחון הוא המופקד מטעם הממשלה על הצבא אשר כפוף לו. לפיכך, הוא אמור להיות הגורם האזרחי המפקח על הצבא. המציאות מאז הקמת המדינה מלמדת, כי מידת בקיאותו של שר הביטחון בענייני צבא וביטחון, היא שקבעה את סוגי הפיקוח שהוא מפעיל ובעיקר את עוצמתם. האמצעי הישיר שיש בידי השר לפיקוח על הצבא הוא מבקר מערכת הביטחון הכפוף ישירות אליו ועוסק בביקורת פעולות המשרד וגם אלה של צה"ל.

גורם שלישי של הפיקוח המוסדי על הצבא בפרט ומערכת הביטחון בפרט הוא מבקר המדינה, שלמרות שנבחר על ידי הכנסת הוא עצמאי ובלתי תלוי, וסמכויותיו נובעות מחוק יסוד: מבקר המדינה. הנושאים אליהם נדרש מבקר המדינה הם רבים ובכללם מצב הכוננות והתכוננות, תהליכי פיתוח והקליטה של אמצעי הלחימה, הטיפול והטיפוח של כוח אדם, התכנון רב שנתי, תורת הלחימה

הצבאית במשאבים, והתמורה שהוא משלם למוסדות האזרחיים בדמות יוקרה ומעמד (Levy, 1997).

אף ששפר וברק מסכימים שהמגזר האזרחי בישראל חלש יחסית, במיוחד בהשוואה למגזר הביטחוני, הם אינם מקבלים את הטענה שלא קיימת בה חברה אזרחית, וסבורים כי חולשתה נעוצה בכמה גורמים ובפרט הדומיננטיות של מוסדות המדינה ביחס לחברה; הפיגור הניכר במעורבותם הפעילה של ארגונים אזרחיים בפוליטיקה; והקשיים הכלכליים ששכבות נרחבות בחברה והארגונים החברתיים שהם מקימים, או המוקמים בעבורם, נתונים בהם באופן מתמשך, ואשר מאלצים אותן לקבל את עליונות המדינה ולבקש סעד ממוסדותיה. לפיכך, הם הציעו גישה רביעית, המדגישה בעיקר את העדר ההפרדה בין התחום הצבאי לאזרחי בישראל וקראו לה גישת "הרשת הביטחונית": רשת בלתי פורמאלית המורכבת משחקנים שונים במערכת הביטחון, בפוליטיקה ובחברה האזרחית, שיש להם ערכים ואינטרסים משותפים והשפעה ניכרת על קביעת מדיניות (ברק ושפר, 2008).

לסיכום, הסוגיות המרכזיות בהן עסקו החוקרים ביחסי צבא חברה הן: פיקוח של המוסדות האזרחיים על הצבא; השפעת קציני צבא על עיצוב שיה, ידע ותפיסת הביטחון של הדרג הפוליטי, ולכן גם על מדיניות הביטחון הלאומי; מעורבות צבאית בתחומים "אזרחיים", כגון התיישבות, כלכלה וחינוך; המעמד הבכיר לו זוכים קצינים בכירים לאחר פרישתם ובפרט במערכת הפוליטית; המיליטריזם בחברה הישראלית; הצבא כזירה ומחולל תהליכים חברתיים-תרבותיים (אידיאולוגיים, מעמדיים, אתניים, תרבותיים ומגדריים); שחיקת מעמד הצבא והאתוס הצבאי. מהתובנות בנושאים אלה ניתן להקיש לגבי בולטות הממד הטריטוריאלי של הביטחון ויחסי מערכת הביטחון עם המגזר האזרחי בעניין, ובמיוחד בכל הקשור לפיקוח האזרחי, ועל כל אלה יורחב בהמשך.

מאפייני הפיקוח האזרחי בישראל

בדיון על הפיקוח האזרחי בישראל על הצבא בפרט ועל מערכת הביטחון יש להבחין בין הפיקוח המוסדי ולבין הפיקוח החוץ מוסדי. מרכיבי הפיקוח האזרחי המוסדי נובעים משיטת ומבנה הממשל בישראל והם כוללים את שלוש רשויות השלטון: הכנסת, הרשות המחוקקת; הממשלה, הרשות המבצעת; מערכת בתי המשפט, הרשות השופטת. יש ויוסיפו גם רשות רביעית, מבקר המדינה.

הכנסת מפקחת על הצבא באמצעות מליאת הכנסת, ועדות הכנסת וכן באמצעות ועדות המשנה שלהן בשני ערוצי פעילות. הראשון הוא חקיקה - יצירת תשתית חוקית להתנהלות הצבא שהחוקים הבולטים הם חוק יסוד: הצבא (1976), חוק השיפוט הצבאי, התשס"ז-1955, חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986, חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 וחוק רישום ציוד וגיוסו לצה"ל, התשמ"ז-1987. אביעזר יערי ציין ארבעה חסרונות, שנדרשו לחקיקה בענייני צבא והם: אופן הכפפת הצבא לדרג המדיני והגדרת "המפקד העליון", נושא כפיפות הרמטכ"ל, נושא תפקידי הצבא וגם מערכת פקודות הצבא. הוא גם הציע הצעות לתיקון השלמה ושיפור החקיקה (יערי, 2004: 23-15).

ערוץ הפעילות השני של הכנסת, שהוא עיקר הפיקוח על הצבא, נעשה במסגרת עבודת ועדותיה ובעיקר במסגרת פעילות ועדת חוץ וביטחון, בדיוני המליאה ובמיוחד בדיוני ועדות המשנה שלה. לטענת יערי, בדיוני ועדות המשנה של ועדת חוץ וביטחון מתקיים הפיקוח הממשי של הכנסת בהתאם לנושאים השונים. מדובר על ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ולבניין הכוח, ועדת המשנה לבחינת

ובניין צה"ל מצב היחידות ועוד. הדגש בביקורת הוא השגת היעדים ביחס לתכנון והשקעת משאבים וכן תהליכי קבלת החלטות. הדיון בממצאי הביקורת נעשה במסגרת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שהיא בעצם מרכיב נוסף של הפיקוח שמפעילה הכנסת על מערכת הביטחון.

הגורם המוסדי הרביעי שעוסק בפיקוח האזרחי הוא המערכת המשפטית. לשיטתו של יערי את התפתחות מעורבות של המערכת המשפטית בפיקוח על מערכת הביטחון אפשר לבחון בשני צירים. הראשון, הרפורמה שבוצעה מאז שנות השבעים של המאה העשרים בשלושה נושאים: (1) שינוי שיטת מינוי השופטים בצבא, הנהגת אפשרות ערעור על פסקי דין של בתי הדין הצבאיים לערעורים (3) מתן אפשרות לתושבי השטחים המוחזקים לעתור לבג"ץ נגד פעולות צה"ל וגורמי המנהל האזרחי מבלי לטעון להיעדר זכות עמידה. הציר השני, הוא מעורבות בית המשפט העליון בשבתו בית דין הגבוה לצדק (בג"ץ) ופסיקותיו בענייני הצבא (יערי: 2004: 59 - 69). למשל עתירות של חיילים ואזרחים בנוגע לכל שאלות השירות הצבאי (Hofnung, 2009) וגם בעתירות כנגד צעדים למניעת טרור ועתירות כנגד בניית גדר ההפרדה (Hofnung & Weinsahl-Margel, 2010). לכך יש להוסיף גם את שבתו של בית המשפט העליון כסמכות הגבוהה לערעור וכפי שיוצג בהמשך, הוא נדרש גם לממד הטריטוריאלי של הביטחון.

חולשת הפיקוח המוסדי בישראל

אחד הממדים לדיון במאפייני הפיקוח האזרחי בישראל הוא הממד האסטרטגי, במפגש בין האסטרטגיה הצבאית לאסטרטגיה המדינית, שלטענת יהודה בן מאיר (1987) הוא המפגש הבעייתי ביותר. כמעט כל הדיונים בוועדת השרים לענייני ביטחון הם תוצאתיים-סיבתיים. שנים רבות אגף התכנון של צה"ל הוא זה שהכין עבודות בעניין הביטחון הלאומי, אלא שהוא חסר גישה אינטגרטיבית מספקת לסוגיות הביטחון הלאומי - גישה המשלבת היבטים מדיניים, כלכליים וחברתיים. לשיטתו של בן-מאיר, יש חוסר איון בין המערכת האזרחית לצבאית, כי למערכת הביטחון יש משקל דומיננטי ומונופול על מידע בנושאים הקשורים לביטחון. הוא מדגיש, כי הבעיה היסודית בתהליך קבלת ההחלטות בישראל היא העדר מטה מדיני המשרת את מקבלי ההחלטות שאמור לשרת את ההנהגה בתכנון מדיני על ידי הכנת הערכות ומסמכי עמדה. בהעדר מטה זה אין הדרג המדיני יכול לפקח על הצבא (בן מאיר, 1987, 85 - 88). ישראל טל מרחיב ומסביר את חולשת החליטה של הממשלה והדרג המדיני על הצבא, כתוצאה מהמציאות שמתאר בן מאיר: "יוצא, אפוא, שכאשר הממשלה מבקשת להעריך מצבים וחלופות, לחרוץ משפט ולקבוע עמדות, היא מתבססת על אותו מטה עצמו - המטה הכללי - שעליו היא צריכה לפקח, שאת המלצותיו היא צריכה לבחון ושאותו היא צריכה להנחות." (טל, 1996, 115).

בן מאיר, במועד מאוחר יותר, עוסק בחלוקת הסמכות ובטבעם של הגבולות בין האדמיניסטרציה האזרחית לבין הצבא (Ben Meir, 1995). הוא מדגיש מעורבות צבאית לא התערבות צבאית. בהידרשו למה שנראה בעיניו חולשתם של מחקרים בתחום הזה, המתעלמים מממדים א-פורמליים ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי וממקורות הכוח, סבור בן מאיר, כי מקור האיום על הפיקוח האזרחי הוא בהתערבות ההדדית ובטשטוש התחומים בין שני הדרגים האלה. הנחת היסוד הבסיסית במחקרו היא שהצבא מעורב באופן קבוע בענייני המדינה והיא מקבילה לקביעתם של פייר (Finer, 1982) וולש (Welch, 1976), שהוצגה לעיל, בעניין הצבא כמוסד פוליטי במובן הסוציולוגי ומעורבותו בפוליטיקה. כשם שבעלי הסמכות האזרחית מעורבים בענייני הצבא ושני אלו משפיעים

זה על זה באופן קבוע. בן מאיר מצביע על כך שיחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי כוללים צריכה מקיפה של מכלול הנושאים פוליטיים, ביטחון לאומי, נושאי פנים והקצאת משאבים ובניית הכוחות המזוינים. הפיקוח האזרחי צריך לבטא את האיון המתאים בין מעורבות אזרחית למעורבות צבאית בכל התחומים האלה. בעיניו הנקודה אינה קבועה, אלא משתנה ממקום למקום ומזמן לזמן. לטענתו, אם אחד האיומים רבי המשמעות ביותר על הפיקוח האזרחי הוא מעורבות יתר של הצבא בנושאים פנימיים, הרי שהאיום המשמעותי ביותר מבחינת אנשי הצבא הוא התערבות יתר של הדרג האזרחי בנושאי הכוחות המזוינים. הצבא מתנגד למעורבות כזאת ורואה בה ביטוי לחוסר אמון של הדרג האזרחי.

מעורבות יתר של הצבא במדיניות החוץ היא לרוב תוצאה של מעורבות-חסר של הדרג המדיני, כאשר הדרג המדיני מוותר על אחריותו לתכנון אסטרטגי וניתוח מדיניות והופך לחותמת גומי של הצעות הצבא. יחסים מאוזנים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי חייבים לשלב הכרה של הדרג הצבאי בעליונותו של הדרג האזרחי ובסמכותו, ובה בעת הכרה של הדרג האזרחי בפרופסיונליות ובאוטונומיה הפרופסיונלית של הדרג הצבאי (Ben Meir, 1995, 169 - 177).

בן מאיר מגדיר שלושה ממדים המשפיעים על רמת הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל: הממד האופרטיבי המצביע על דרגה גבוהה של מעורבות אזרחית בהשוואה למדינות מערביות אחרות; הממד של תכנון אסטרטגי המצביע על כך שהמעורבות האזרחית בניסוח מדיניות הביטחון הלאומי מינימאלית והיא נדחקת לשוליים בידי האסטרטגיה הצבאית. יש בכך משום איום רציני ביותר על הפיקוח האזרחי בישראל. והממד השלישי, של פיתוח הכוח ומיקום המשאבים הנמצא באמצע ומראה גידול משמעותי במעורבות של הדרג האזרחי בענייני הצבא במהלך העשורים האחרונים. מסקנת בן מאיר היא, שצה"ל מעצב את אסטרטגיית העל של ישראל תוך כדי עיצוב דרכי הפעולה ברמה הטקטית. לטענתו, זה הצבא היחיד במדינות המערב הממלא את שתי הפונקציות האלה בו זמנית. הדרג המדיני התנער מאחריותו לתכנון אסטרטגי ואל תוך הריק הזה חדר הצבא (Ben Meir, 1995, 143 - 148).

מלחמת לבנון השנייה ודו"ח וינוגרד שבדק את מהלכה מוכיחים, במידה רבה, כי הגדרת התכלית האסטרטגית של המלחמה, אופן ניהולה של המלחמה ובעיקר מהלכי הסיום שלה, מייצגים, פעם נוספת ובדומה למקרים רבים בתולדותיה של מדינת ישראל, את עליונות החשיבה הצבאית על פני החשיבה המדינית לצד תלות מוחלטת של הדרג המדיני בדרג הצבאי, בתשתיות הידע הצבאי ובמערכות המושגים המפרשות שפיתח הדרג הצבאי בהקשר לזירת העימות. ברוב המוחלט של המקרים וכדרך מסורת כמעט, אין לדרג הצבאי מתחרים של ממש. יכולות עבודת המטה המשוכללות של הצבא הופכות אותו לגורם המטה המקצועי הכמעט יחיד של הממשלה. חמור מכך, היתרון המבני הזה הופך גם ליתרון מהותי, כאשר הדרג הצבאי הופך לגורם המשפיע ביותר בתהליכי קבלת ההחלטות, תוך התבטלות כמעט מוחלטת של הממשלה, משרדיה ומומחיה בפניו (מיכאל, 2008, 51).

חולשת הפיקוח המוסדי על הצבא היא לא רק של הממשלה ומתייחסת גם בכל הנוגע לאיכות ואפקטיביות הפיקוח הפרלמנטרי על הדרג הצבאי. זו נובעת מחולשתה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, למרות רצינות הדיונים בוועדות המשנה שלה, כפי שצוין לעיל. במהלך כהונתה של הכנסת ה-16 בין השנים 2003 ו-2006, התבצעו כמה שינויים משמעותיים בעבודת ועדת החוץ והביטחון ביוזמת ח"כ יובל שטייניץ, ששימש יו"ר שלה, וזאת, בעקבות המלצות של הוועדה הפרלמנטרית ("ועדת רובינשטיין") שכונן, כיצד ניתן לשפר את הפיקוח של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת על מערכת הביטחון. בעקבות פרסום המלצות הוועדה התייחס



האוטונומי שלו בתחומי החיים השונים במדינה הדמוקרטית. במאמר בו המשיגו השלושה את תופעת הפיקוח החוץ מוסדי הודגש כי במהלך שני העשורים האחרונים ובעקבות התרחבות מגמת הגלובליזציה, החלו ארגוני המגזר השלישי לפתח סדר יום אזרחי וחברתי בזכות שינוי סדרי עדיפויות חברתיים-כלכליים לצד סדר יום תקיף בנוגע לאיכות סביבה. סדרי יום אלו הובילו להתפתחות שיח חברתי-פוליטי ביקורתי, שעיצב בתורו רוח-תקופה, המאופיינת בהדגשת זכויות אדם, זכויות מיעוטים וצדק חברתי. התפתחויות חברתיות אלו מדגישות למעשה את החלל שיצר הפיקוח המוסדי בתחומים רבים, בהם המרחב האוטונומי של הצבא משפיע באופן מהותי על איכות חייהם של אזרחים ועל מהותה.

מגמה זו חדרה גם לזירה הישראלית והתרחבה בעקבות מלחמת שלום-הגליל, שהפכה למלחמה הראשונה שזוהתה על ידי רבים כמלחמת ברירה. תהליך אוסלו ובעיקר קריסתו לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, האיצו והרחיבו את המגמה. בעשור האחרון התפתחה משמעותית התופעה ובאה לידי ביטוי בגידול מרשים במספר ובהיקף הפעילות של ארגונים אזרחיים מהמגזר השלישי אשר מגלים עניין פעיל במאפייני פעילותו של הצבא בתחומים המבצעיים (בשטחי הרשות הפלסטינית ודרום לבנון), בתחומי הרכש ובניין הכוח (סוגיות תקציביות וסדרי עדיפויות כלכליים-חברתיים), בכל הנוגע למדיניות הגיוס, לשגרת אימונים ולשליטה במרחב הטריטוריאלי במדינת ישראל. הגידול במספר מנגנוני ההתערבות והפעילות של ארגוני המגזר השלישי ושכלולם הובילו לעיצובו של דפוס פיקוח חדש על הצבא, הפיקוח חוץ-מוסדי.

"הפיקוח החוץ-מוסדי הוא פעולה של שחקנים מחוץ לביורוקרטיה המדינתית, על פי רוב ארגונים ותנועות חברתיות, הפועלים במרחב הציבורי ועוסקים בניסיון להתמקח עם הצבא או לרסנו, ישירות או באמצעות מוסדות המדינה האזרחיים, באופן שהתוצאה היא הצרת מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים". המחברים מצביעים על ארבע זירות פעולה עיקריות של הפיקוח החוץ-מוסדי:

זירת המיקוח הישיר, האופיינית לארגונים המספקים משאבים הכרחיים לצבא ואשר נהנים מבעלי ברית בתוך הצבא, הדוגמאות המובהקות הן איגוד ישיבות ההסדר ו'אמנה';

הזירה המשפטית, המתאימה לארגונים המתמקדים בזכויות הפרט כדוגמת 'עדאלה' ו'בצלם';

הזירה הציבורית, הממוקדת במרחב הציבורי - הפגנות ועצרות, פרסום עמדות והזירה הפרלמנטאית, ארגון 'ארבע אמהות' כדוגמא מובהקת;

וזירת הפיקוח הישיר, המושפעת מדרך הפעולה של ארגוני זכויות אזרח והגנת סביבה בעולם, מקרים בהם נכנס הארגון בנעליה של המדינה וזו מקבלת עמדת הארגון והאחריות לתיקון המדינית. הדוגמא הבולטת ביותר היא מחסום watch.

ממצאי מחקרם מראים כי הפיקוח החוץ-מוסדי, שהתפתח על רקע חולשת הפיקוח האזרחי המוסדי, מוביל בסופו של תהליך, וברוב המקרים, לחיזוק הפיקוח המוסדי ולהצרת המרחב האוטונומי של הצבא (לוי, מיכאל, שפירא, 2010 ולוי, 2011, 78 - 132).

סיכום ומסקנות

הממד הצבאי הוא רק אחד מני ממדים רבים אחרים במערכות חיים מדינתיים מורכבים בכלל ובתנאי קונפליקט בפרט. ייעודו של הצבא הוא הגנה על המדינה ועל אזרחיה מפני איומים חיצוניים ויכולתו המקצועית אמורה לאפשר לדרג המדיני להפעילו לצורך

הה"כ יוסי שריד למרכזיותו ולעוצמתו של הידע הצבאי באומרו: "כי אומנם יישום המלצות ועדת רובינשטיין ישפר את ביקורת הכנסת על מערכת הביטחון, ואולם גם ההמלצות לא יוכלו למנוע את היסחפות הוועדה אחר הקונצנזוס הביטחוני... גם ההמלצות אינן מאפשרות לכנסת לשמוע עמדות אלטרנטיביות".⁷

בעצם הה"כ שטייניץ הציב בפני המערכת הצבאית אתגר אינטלקטואלי ומוסדי, שאילץ את מערכות הביטחון השונות "להרכין את ראשן במידת מה אל מול עליונות הכנסת... צה"ל והשב"כ מצאו בו מבקר חסר תקדים". אלא שלמרות השינוי ולמרות שוועדת החוץ "חדלה מלהיות חותמת הגומי של המטכ"ל", שטייניץ עצמו היה עדיין מודאג מאוד: "משהו כאן לא בסדר. ומה שלא בסדר הוא שאין הנהגה אזרחית ואין פיקוח אזרחי על העולם הביטחוני. במדינת ישראל הצבא מנהיג את הממשלה ולא להיפך. המצב הזה בעיני הוא מצב מסוכן. לצערי גם התקשורת משתפת אתו פעולה, היא צמודה לבעלי הדרגות וגורמת למיליטריזציה של השיח על שאלות ביטחון". כתוצאה מכך, החשיבה הצבאית הפכה לעליונה על פני החשיבה המדינית, והשיח הביטחוני המאופיין בהמשגה צבאית של סביבת הפעולה המדינית מעצים את חולשת הפיקוח האזרחי.⁸

לעומתו, יו"ר הכנסת ה"כ ראובן ריבלין מתון יותר בעניין. במרס 2012 בהתייחסות לממשק בין הפוליטיקה לבין צבא ולמערכת הביטחון המתקיים בוועדת החוץ והביטחון, בה הוא רואה את הגורם האחראי מטעם הכנסת לקיים בקרה ופיקוח על מערכת הביטחון, הוא ציין "נדמה לי שאנחנו מגיעים בצעדי ענק לתקופה חדשה שבה יקבעו דרכי העבודה בין צה"ל לבין הגוף המחוקק... אנחנו מדברים על מרקם מאוד עדין, בין הצבא לגוף המפקח עליו. אנחנו צריכים אמנה שתקבע את אותם הדברים שבין ועדת החוץ והביטחון ובין מערכת הביטחון".⁹

יגיל לוי בגישה חדשנית הציע הבחנה חדשה בין הפיקוח האזרחי על הצבא לבין הפיקוח האזרחי על הצבאיות. הפיקוח האזרחי על הצבא נוגע לכל הקשור לתורת הלחימה, מדיניות הגיוס, בתפקוד המבצעי ובהיבטים משקיים של התנהלות הצבא ואילו הפיקוח על הצבאיות מתייחס לתרבות פוליטית המעניקה לגיטימציה לשימוש בכוח ומשקפת את מפלס המיליטריזם. טענתו היא שהפיקוח על הצבא התחזק מאז שנות המדינה הראשונות ואילו הפיקוח על הצבאיות נחלש. לשיטתו, בין שני תהליכים אלה מתקיימת זיקה של יחס הפוך והאבחנה ביניהם מאפשרת לנתח תופעות רבות שליוו את העיסוק בצה"ל מאז ראשית שנות האלפיים ובמיוחד בהקשר של יחסיו עם החברה (לוי, 2011). ההבחנה הזו מסייעת לפתח את רמת הדין והניתוח באמצעות התייחסות לשני סוגים של פיקוח אזרחי, זה המוסדי ולעומתו, הפיקוח החוץ מוסדי.

הפיקוח החוץ מוסדי

למרות העיסוק הרחב והמקיף בספרות המקצועית בנושא הפיקוח האזרחי, מתברר כי זו אינה מרבה לעסוק במשמעויותיו של הפיקוח האזרחי על הצבא בהקשרים של מדיניות חברתית. מכאן, הסיקו לוי, מיכאל ושפירא (2010) כי הפיקוח המוסדי אינו מצליח לספק את כל הכלים והאמצעים הנדרשים לריסון הצבא ולתיחום המרחב

7 אלון, גדעון. ועדת רובינשטיין ממליצה לשנות את שיטת אישור תקציב הביטחון, "הארץ", 29 בדצמבר 2004.

8 ראו שביט, ארי. "אתם ואני והמלחמה הבאה" (ריאיון עם הה"כ יובל שטייניץ), "הארץ", 21 אפריל 2006.

9 ציטוט דבריו ראו אצל אלעד שפינדל ונעה עמיאל לביא, "יו"ר הכנסת מסכם את מושב החורף: "צה"ל הוא אחד הנושאים החשובים שאנו דנים בו", "במחנה" גיליון 12, וגם <http://www.idf.il/1613-15473-he/Dover.aspx> (30/3/2012)

המלחמה, במקום בו הגבולות בין המרחב הצבאי למרחב המדיני מטושטשים וחדירים.

חשיבותו של המודיעין בעידן העימותים הא-סימטריים משמעותית הרבה יותר מעניין המטרות הצבאיות או ההגנה על כוחות משימה צבאיים מפני איומים שונים. חשיבותו העיקרית של המודיעין נובעת מעצם נחיצותו לגיבושה של אסטרטגיה-רבתי ולהבנת טבע האיומים תוך הבהרת ההקשר בסביבת הפעולה ובהמשגתו. את המודיעין האסטרטגי, זה הנדרש למעצבי המדיניות, ניתן בפירוש לזהות או להגדיר כמודיעין תרבותי, הנשען על הבנה מעמיקה אודות כל ממדיה של זירת היריב. הבנה כזו אינה יכולה להתפתח ללא תשתית רחבה של ידע בתחום מדעי החברה. ללא הבנה מעמיקה של ההקשר יגדל הסיכוי להטיות תפישתיות הנובעות מתפישת תרחיש הרע מכול. בתנאים שכאלו, גדל הסיכוי להעצמת בעיות ביטחוניות ואיומים והגדרתם בקלות יחסית כאיומים קיומיים (Michael & Kellen, 2009, 157-172).

מלחמת לבנון השנייה הפכה לאחת מהדוגמאות האולטימטיביות למקומה המרכזי של "החוכמה הצבאית" באתוס הישראלי כמו בתהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בנוגע לאופן ההתמודדות למול איומים. אלא שהאדרת "החוכמה הצבאית" הובילה בהכרח להחלשתה ואולי לניווט של החשיבה המדינית בישראל. זו הפכה למוטה יותר ויותר בכיוון החשיבה הביטחונית, המזוהה בישראל כחשיבה צבאית.

כאשר ההנהגה הפוליטית המכהנת מתקשה לספק את המענה ואת המנהיגות ומפגינה "חוסר אונים אסטרטגי", נוצר ריק אלו נשאב הדרג הצבאי, הנתפש כמקור הסמכות והישועה בעת מצוקה וכגורם המקצועי המסוגל לספק את המענה בהתחזקת תחושת אובדן דרך. במציאות כזו נוצרת בין הדרגים אותה "סימביוזה תרבותית-אינטלקטואלית" שועדת וינוגרד היטיבה לתאר בדו"ח הראשוני שפרסמה, עת קבעה, כי "בנושאים מדיניים-ביטחוניים... הגורם המקצועי הדומיננטי ביותר בישראל הוא הצבא" (דו"ח וינוגרד, 2007, עמ' 110). דו"ח הוועדה מזהה את הבעיה כבעיה מבנית מעיקרה, הנובעת "מהעוצמה היחסית של מנגנוני התכנון, המטה, המודיעין וההערכה בצבא, מול החולשה הרבה של מנגנונים אלה בדרג המדיני" (שם, עמ' 111). חמור מכך הוא, שיתרון מבני זה הופך גם ליתרון מהותי, כאשר הדרג הצבאי הופך לגורם המשפיע ביותר בתהליכי קבלת ההחלטות, תוך התבטלות כמעט מוחלטת של הממשלה, משרדיה ומומחיה בפניו (שם, עמ' 128). המאפיין האסימטרי בשיח בין הדרגים מגיע במקרים מסוימים עד כדי אבסורד, כאשר הדרג הצבאי מגדיר בעבור הדרג המדיני את התכלית האסטרטגית של המלחמה ואת מטרותיה (עדות הרמטכ"ל חלוץ, דו"ח וינוגרד, עמ' 56).

את החולשה המבנית הזו מעצים האתוס הישראלי שאחד ממאפייניו הבולטים הוא מרכזיותו של הצבא בדימוי העצמי של הישראלי ובתודעה הציבורית. ממצא זה חוזר ונשנה בסקרי דעת קהל ובא לידי ביטוי בולט במדד הדמוקרטיה של אשר אריאן ובמדד השלום לאורך השנים.

הדרג המדיני בישראל נעדר (מראון) יכולת ותשתית מוסדית אזרחית מפותחת דייה המחוללת ידע, היכולה באופן שיטתי ומעמיק לפתח חלופות מתחרות מול חלופות תשתית הידע הצבאי בהקשר של העימות האלים ואופן ניהולו. לפיכך, גם במקרים שבהם הדרג המדיני מסתייג מפרשנותו של הדרג הצבאי לסביבת הפעולה ומהמלצותיו, הוא נעדר יכולת אמיתית להציג חלופה ראויה יותר. הידע הצבאי, המתורגם למערכת המשגות משוכללת, הופך לבסיס הידע המשותף לדרג המדיני ולדרג הצבאי ובעצם לבסיס הידע הרלוונטי המשמעותי ביותר

מימוש מטרותיו המדיניות. מאחר והצבא הוא המוסד המדיני המופקד על הפעלת האלימות המאורגנת ועוצמתו הארגונית והמשאביות הן המפותחות ביותר, בוודאי בהתייחס למקרה הישראלי, הרי שהמוסדות המדינתיים ובראשם הדרג המדיני הנבחר, זקוקים ליכולת לפקח על הצבא באופן שיבטיח את הפעלתו באופן התואם את המטרות המדיניות ומשרתן ובאופן העולה בקנה אחד עם המטרות החברתיות והכלכליות המוצהרות של הדרג הנבחר.

הפעלתו של הצבא בהקשרים אלו ובמציאות של איומים והפיקוח היעיל עליו מחייבים הבנה רחבה במערכות מורכבות ובהתנהגותם של אנשים ושל חברות (Last, 2009). מכאן נובע כי בנוסף לידע הטכני והחוקי ולמורכבות הנדרשים להפעלת הצבא ולהגדרת איומים, נוסף אתגר אינטלקטואלי, המחייב הבנה מעמיקה של מהות הקונפליקטים וטבע האדם ולפיכך הוא צריך להתבסס על תשתיות מפותחות של ידע ואינו יכול להתכנס אל מגבלות החשיבה הצבאית.

עליונות המטרה הלאומית מובטחת כאשר ההנהגה המדינית מגדירה את האסטרטגיה הלאומית היא האסטרטגיה-רבתי, ממנה נגזרת האסטרטגיה הביטחונית ועל בסיסה של זו מעוצבת האסטרטגיה הצבאית. סדר עיצוב האסטרטגיות משפיע בהכרח על אופן הגדרתם של איומים והזדמנויות ולכן ניתן להניח כי במקום או בהקשר בו תהפוך האסטרטגיה הצבאית לאסטרטגיה ההגמונית יוגדרו איומים והזדמנויות, ולרוב יותר איומים מהזדמנויות בשל מאפייניה הייחודיים של החשיבה הצבאית, על בסיס מערכות מושגים מעולם החשיבה הצבאית וכך גם מאפייני המענה להם. סדר עיצוב האסטרטגיות הוא תוצר של מאפייני המפגש בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי, המושפע, בין היתר, גם ממעמדו של הצבא כשחקן חברתי ופוליטי בחברה (Michael, 2009).

את המפגש בין הדרגים ניתן למעשה להגדיר כמפגש בין אסטרטגיות מתחרות ולכן המפגש הוא אינטלקטואלי במהותו. במסגרתו, צריך הדרג המדיני להפעיל את הפיקוח האזרחי המהותי כמיכניזם המבטיח את עליונות החשיבה המדינית על פני החשיבה הצבאית. כל אימת שעליונות החשיבה המדינית לא תובטח, תעצב החשיבה הצבאית את בסיס ההתייחסות אל הסביבה האסטרטגית והשפעת הצבא בכל הנוגע להגדרת מהותם של איומים תיוותר השפעה מכרעת. בהעדרן של אסטרטגיות לאומית וביטחונית, תמלא האסטרטגיה הצבאית את מקום השתיים הראשונות, כשהיא מתעצבת מכוח מאפייני החשיבה הצבאית וניחוש של קציני הצבא את כוונות הדרג המדיני.

מציאות של עימות במאפיינים של סכסוך עיקש ומתמשך בה נתונה ישראל, מחריפה את הממד הא-סימטרי במפגש בין הדרגים המדיני והצבאי. הא-סימטריות, הפועלת לטובת הדרג הצבאי, נובעת מחולשת החשיבה המדינית למול החשיבה הצבאית, ומטה את כיווני הפיתוח והעיצוב של תפישת הביטחון הלאומי. במציאות כזו, המתקיימת בעידן של "דמוקרטיזציה של המלחמה", המתאפיין ברגישות רבה של הדרג המדיני לקול הציבורי הביקורתי ולנכונות הפוחתת ל"קורבן הגוף", נאלץ הדרג המדיני להאיץ את תהליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע למענה למה שנתפש כאיום או התגרות חריפה (כדוגמת האירועים שהובילו לפרוץ מלחמת לבנון השנייה). בתהליכים מואצים של קבלת החלטות מן הסוג הזה גוברת חשיבותו של הידע ולכן בתנאים של א-סימטריה, המאופיינת בחולשת החשיבה ותשתיות הידע המדיניות למול אלו הצבאיות, יש להניח השפעה גוברת של הדרג הצבאי על תהליכי קבלת ההחלטות ולרוב בכיוון של זיהוי האיום או ההתגרות כבעלי מאפיינים צבאיים וככאלו המחייבים מענה צבאי. למגמה זו השלכות משמעותיות במיוחד בעידן של טרנספורמציה בעולם



משרתת את המטרה המדינית. אלא שבמציאות של אסימטריה בולטת לטובת הידע הצבאי, התוצאה היא בולטות של הדרג הצבאי במרחב השיח בין הדרגים והתרופפות של הפיקוח האזרחי המהותי למול יכולת טיעון (ארגומנטציה) מבוססת, מנומקת ומשכנעת של הדרג הצבאי. בתנאי "ריק אינטלקטואלי" של הדרג המדיני, מתעממת הדירקטיבה המדינית לנרפית וחלולה, ואל הריק הזה "נשאב" הדרג הצבאי עם יכולת הארגומנטציה המשוכללת שלו. במציאות זו מתרחשים אחד מן השניים: ניתוח מציאות מורכבת על בסיס מערכת מושגים ותשתית ידע צבאיות או התרחבות והתפשטות של הדרג הצבאי לעיסוק מעמיק יותר בסוגיות בלתי-צבאיות. בשני המקרים, התוצאה היא חולשה של הפיקוח האזרחי, העלולה להחליש את מרות הדרג האזרחי ובמקרים מסוימים, אף לפגוע בתוחלת המטרה המדינית ולשבש את היכולת להביא למימושה. אלו עלולים להתרחש שלא מרצונו של הצבא ולבטח שלא מכוונה, אלא מחולשת החלופות האזרחיות, אותן אחראי לטפח ולפתח הדרג האזרחי.

בכל הנוגע לזיהוי האיומים ולהערכתם. "בסוגיות חשובות הנוגעות לצבא, כמו הערכת מצב שנתית ורב-שנתית או מדיניות הביטחון, יש לעתים שהדיון אינו חורג ממצגת של הצבא ושאלות עליה, ואינו ממוצה. כושרו של הצבא להכין מיצג יפה ומשכנע מקנה לעמדתו יתרון מראש" (יערי, 2004, 34).

אם מהות יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי היא בעומק השיח המתנהל ביניהם, ובאיכותו, הרי שאת המפגש בין הדרגים ראוי יהיה להגדיר כמפגש אינטלקטואלי בין תשתיות הידע השונות, בין המדינאות למצביאות. תכליתו של המפגש היא שכלול הידע באופן המביא למקסימום את הסכרון בין המאמץ הצבאי למאמץ המדיני, את יעילות המהלך הצבאי לטובת מימוש התכלית המדינית של המלחמה. תכליתו של הפיקוח האזרחי במקרה זה היא לצמצם את השפעת הדרג הצבאי על המטרה המדינית באופן הממקסם את תרומת המהלך הצבאי לקידום המטרה המדינית ומצמצם את ההשפעה של הדרג הצבאי שאיננה

מקורות

- בן-מאיר, יהודה (1987), קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי: היבט ישראלי. המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה-אוניברסיטת תל-אביב 1987
- ברק, אורן וגבריאל שפר (2008), 'הרשת הביטחונית' בישראל והשפעתה: גישה תיאורטית ואנליטית חדשה, בתוך: גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל, 16-44.
- דוח ועדת וינוגרד אפריל 2007, <http://www.vaadatwino.org.il/reports.html#null>
- דיקסון, נורמן (1979), הפסיכולוגיה של השלומאליות בצבא, תל-אביב: הוצאת מערכות.
- טל, ישראל (1996), ביטחון לאומי - מעטים מול רבים, תל אביב: הוצאת דביר.
- יערי, אביעזר (2004), הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים מזכר 72, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- כהן, סטיארט (2006), לקראת כפיפות יתר של צה"ל? : שינוי מערכות היחסים בין הדרג האזרחי לבין הצבא בישראל, עיונים בביטחון המזרחי מס' 64, אוניברסיטת בר אילן: מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים.
- כנסת ישראל (2004), דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו, (טבת התשמ"ה -דצמבר 2004).
- לבל, אודי (2005), עימות או תלות הדדית? יחסי ביטחון ותקשורת במלחמה ובשגרה: מסגרת עיונית, בתוך לבל א. (עורך) ביטחון ותקשורת דינמיקה של יחסים: באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל ואוניברסיטת בן גוריון, 13 - 47.
- לבל, אודי (2008), 'בלי בג"ץ ובלי בצלם': מוסדות דומיננטיים, עיצוב תרבות ואתגור האוטונומיה הצבאית". בתוך: גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל, 245-75.
- לוי, יגיל, קובי מיכאל, ואסף שפירא (2010), הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל - מסגרת מושגית, המרחב הציבורי, גיליון 4, חורף 2010, אוניברסיטת תל-אביב, 45-74.
- לוי, יגיל (2003), צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרי בישראל. תל-אביב: משכל.
- לוי, יגיל (2007), מצב העם לצבא הפיריות. ירושלים: כרמל.
- לוי, יגיל (2011), מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות, ירושלים: הוצאת מגנס.
- מיכאל, קובי (2008), בין צבאיות למדינאות בישראל, הוצאת המכון לדיפלומטיה ולשיתוף פעולה אזרחי, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- נגבי, משה (2005), נפילתה ועלייתה של הצנזורה בנושאי ביטחון, בתוך לבל א. (עורך) ביטחון ותקשורת דינמיקה של יחסים, באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל ואוניברסיטת בן גוריון, 183 - 199.
- פיינר, סמואל (1982), האיש על גב הסוס - מקומו של הצבא בפוליטיקה, תל אביב: מערכות והוצאה לאור של משרד הביטחון.
- פרי, יורם (2003), "הפוטש הדמוקרטי בבחירות". בתוך: מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אליעזר (עורכים), בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, עמ' 125-43.
- שפר, גבריאל, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים) (2008), צבא שיש לו מדינה?, ירושלים: הוצאת כרמל.

- Ben Meir, Yehuda (1996), *Civil-Military Relations in Israel*. New York: Columbia University Press.
- Ben-Eliezer, Uri (1995), A Nation-in-Arms: State, Nation, and Militarism in Israel's First Years, *Comparative Studies in Society and History* 37 (2), 264-285.
- Ben-Eliezer, Uri (1998), *The Making of Israeli Militarism*. Bloomington: Indiana University Press.
- Ben-Eliezer, Uri. (2001), From Military Role Expansion to Difficulties in Peace-Making: Israel Defense Forces 50 Years On, in Daniel Maman, Eyal Ben-Ari, and Zeev Rosenhek (eds.), *The Military, State and Society in Israel: Teoretical & Comparative Perspectives*. New Brunswick: Transaction Publishers, 137-72.
- Bland, Douglas L. (1999), A Unified Theory of Civil-Military Relations, *Armed Forces & Society* 26 (1), 7-26.
- Burk, James (2002), Theories of Democratic Civil-Military Relations, *Armed Forces & Society* 29 (1), 7-29.
- Cohen, E. A. (2001), The Unequal Dialogue: The Theory and Reality of Civil-Military Relations and the Use of Force, in Peter D. Feaver, and Richard H. Kohn (ed.), *Soldiers and Civilians – The Civil-Military Gap and American National Security* (Cambridge, Massachusetts London : MIT Press.
- Feaver, D. Peter (1996), The Civil-military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control, *Armed Forces & Society* Vol. 23 (2), (Winter 1996), 149 -179.
- Foster Gregory D. (2000), The Culture of Military Bureaucracy: Civil-Military Relations in Democracies Today, *The Public Manager*, Summer 2000, 29 (2).
- Hofnung Menachem (2009), Litigating Military Service at Civil Court, *Australian Journal of Political Science*, 44(1), March 2009, 97–114.
- Hofnung Menachem and Keren Weinshall Margel (2010), Judicial Setbacks, Material Gains: Terror Litigation at the Israeli High Court of Justice, *Journal of Empirical Legal Studies*, 7(4), December 2010, 664–692.
- Horowitz, Dan, and Moshe Lissak (1989). *Trouble in Utopia*. Albany: State University of New York Press.
- Horowitz, Dan (1982), The Israel Defense Forces: A Civilized Military in a Partially Militarized Society, in Roman Kolkowucz and Andrej Korbonski (eds.), *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies*. London: G. Allen & Unwin.
- Huntington, Samuel (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Columbia University Press.
- Janowitz, Morris (1971), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: Free Press
- Kimmerling, Baruch (1993), Patterns of Militarism in Israel, *European Journal of Sociology* 33 (2), 196-223.
- Kohn, H. Richard (1997), How Democracies Control the Military, *Journal of Democracy*, 1997, 8(4), 140-153.
- Krebs, Ronald R (2006), *Fighting For Rights: Military and the Politics of Citizenship*. Itacha: Cornell University Press.
- Lasswell, Harold (1941), The Garrison State, *American Journal of Sociology* 46 (4), 455-468.
- Last, David (2009), Transformation or Back to Basics? Counter-Insurgency Pugilism and Peacebuilding Judo, in Kobi Michael, David Kellen and Eyal Ben-Ari (eds), *The Transformations of the World of Warf and Peace Support Operations*, Praeger Security International (PSI), CT, 101-121.
- Levy, Yagil (1997), How Militarization Drives Political Control of the Military: The Case of Israel, *Political Power and Social Theory* 11, 103-33.
- Lissak, Moshe (1998), *The Unique Approach to Military-Societal Relations in Israel and its Impact on Foreign and Security Policy*, Jerusalem: The Leonard David Institute.
- Lissak Moshe (2001), Uniqueness and Normalization in Military-Government Relations in Israel, in Daniel Maman, Eyal Ben-Ari, and Zeev Rosenhek (eds.), *The Military, State and Society in Israel: Teoretical & Comparative Perspectives*. New Brunswick: Transaction Publishers, 395-442.
- Lomsky-Feder Edna, and Eyal Ben-Ari (eds.) (1999), *The Military and Militarism in Israeli Society*. Albany: State University of New York Press.
- Luckham, Robin (1971), A Comparative Typology of Civil-Military Relations, *Government and Opposition* 6 (1), 5-35.
- Maman, Daniel and Moshe Lissak (1996), Military-Civilian Elite Networks in Israel: A Case Study in Boundry Structure, in: Benjamin Frankel (ed.), *A Restless Mind: Essays in Honor of Amos Perlmutter*. London: F. Cass.
- Michael, Kobi (2007), Military Knowledge and Weak Civilian Control in the Reality of Low Intensity Conflict – The Israeli Case, *Israel Studies* 12 (1), 28-52.



- Michael, Kobi (2009), Who Really Dictates What an Existential Threat Is?, *The Journal of Strategic Studies*, 32, (5), 687-713.
- Michael, Kobi and David Kellen (2009), Cultural Intelligence for Peace Support Operations in Michael, Kobi, David Kellen and Eyal Ben-Ari (eds), *The Transformations of the World of War and Peace Support Operations*, Praeger Security International (PSI), CT, 157-172.
- Mills, C. Wright (1956), *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Owen, Roger (2000), *State, Power and Politics in the Making of Modern Middle East*. London: Routledge.
- Peled, Alon (1998), *A Question of Loyalty: Military Manpower Policy in Multiethnic States*. Ithaca: Cornell University Press.
- Peri, Yoram (1983), *Between Battles and Ballots*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peri, Yoram (2002), *The Israeli Military and Israel's Palestinian Policy*. Washington. DC: U.S Institute of Peace.
- Perlmutter, Amos (1969), *Military and Politics in Israel*. London: F. Cass.
- Rosenhek, Zeev, Daniel Maman, and Eyal Ben-Ari (2003), The Study of War and the Military in Israel: An Empirical Investigation and a Reflective Critique, *International Journal of Middle East Studies* 35 (3), 461-84.
- Schiff, Rebecca (1995), Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance, *Armed Forces & Society* 22 (1), 7-24.
- Welch, E. Claude (ed). (1976), *Civilian Control of the Military Theory and Cases from Developing Countries*, New York: State University of New York Press Albany.
- Williams, A. J. (1996), The military and modern society: Civilian-Military Relations in Post-Cold War America, *World and I*, Sept 1999 14 (9).

הביטחון הלאומי בישראל – מי מחליט וכיצד

ראובן פדהצור

בכל המקרים האלה הובאו אמנם ההחלטות לאישור הממשלה, ולעיתים גם הכנסת, אך זאת רק לאחר שכבר גובשו קווי המדיניות והוסכמו עם הצד השני. כלומר, לא התנהלו דיונים מסודרים בהשתתפות שרי הממשלה, או אפילו וועדות שרים מצומצמות, דוגמת ועדת שרים לביטחון, וראש הממשלה לא נעזר בגופי ייעוץ מקצועיים שיסייעו לו בגיבוש המדיניות. לא נשקלו בצורה מקצועית חלופות שונות, או ההשלכות שיהיו למדיניות שקבע ראש הממשלה על תחומי פעילות אחרים של הממשלה או על מערכת היחסים עם גורמים אחרים במרחב. ברור כי במודל זה של קביעת מדיניות גדלה הסבירות להחלטות שגויות ולגיבוש קווי מדיניות מוטעים.

עולה, אם כן, שבישראל קיים דפוס מבני-התנהגותי מסוים לקביעת מדיניות בתחומי החוץ והביטחון הלאומי, במסגרתו מבצע ראש הממשלה את עיצוב וגיבוש ההצעות לקווי המדיניות כשהוא נעזר בדרך כלל במנגנונים המצויים מחוץ, ופועלים במקביל, לגופים הפורמאליים. ניתוח דפוסים פעילותם של מנגנונים אלה, שאפשר לכנותם "מטבחי-החלטה" (Goduti & Jefferson, 2009) עשוי לסייע לנו שעה שאנו מבקשים לפענח את סודות "הקופסה השחורה" של תהליכי קבלת ההחלטות בישראל (Holssti, 1976; Hillsman 1987).

אחד מממצאי הניתוח המרכזיים מצביע על כך שבאמצעות השימוש במטבחי-החלטה יכול ראש הממשלה לכוון את התהליך כולו, ולהגיע לתוצאות רצויות ולקווי מדיניות רצויים.

בעיקרו של דבר מורכב תהליך ההחלטה בתחומי הביטחון הלאומי משלושה שלבים מרכזיים:

א. שלב עיצוב קווי המדיניות.

ב. שלב אישורם הפורמאלי של קווי מדיניות אלה.

ג. שלב יישום המדיניות וההיזון החוזר (Mitchell, 2010).

אישור קווי המדיניות (השלב השני) מתבצע במסגרת של מערכות פורמאליות, כממשלה או פרלמנט (כנסת במקרה הישראלי), דבר המאפשר לחוקר לזהות בוודאות רבה את קבוצת המחליטים המשתתפת בשלב האישור. אלה הם חברי הממשלה או חברי הפרלמנט, שברוב מקרי אישור או דחיית ההחלטה ידועה גם דרך הצבעתם, ולא פעם גם ניתן להתחקות אחר התבטאויותיהם המבטאות את עמדתם ומתייחסות לדעתם על הנושא שעלה לדיון.

שונה המצב כאשר לקבוצת "מעצבי המדיניות" שמוביל ראש הממשלה. אלה עוסקים בגיבוש קווי המדיניות אשר מובאת בסופו של דבר לאישורו של הגוף הפורמאלי. אין הם בהכרח אותם המחליטים הנמנים על קבוצת "מאשרי המדיניות", ואין הם פועלים בהכרח על-פי אותם כללי משחק.

טענתו המרכזית של מאמר זה היא, שבישראל קשה להצביע על המקרים בהם המדיניות מעוצבת על ידי אותם גופים פורמאליים המאשרים אותה. מליאת הממשלה אינה מעצבת מדיניות, היא מאשרת, על-פי-רוב, מדיניות שהובאה לפניה על-ידי ראש הממשלה שגיבש אותה קודם לכן. נראה כי קביעתו של החוקר מולר-רומל (1988), המתייחס לתהליך קביעת המדיניות במערב גרמניה והטוען ש"קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון לאומי היא אך ורק עניין פורמאלי" בדרך כלל הצעות פשוט מאושרות על-ידי הממשלה, נכונה אף לגבי ממשלת ישראל, לפחות בחמשת העשורים האחרונים.

אחד המאפיינים המייחדים את תהליך קביעת המדיניות הישראלית בתחום הביטחון הלאומי הוא העוצמה המרוכזת בידי ראש הממשלה. לעוצמה זו בתהליכי החלטה אין אח ורע בעולם הדמוקרטי. למעשה, ברוב מקריע של תהליכי גיבוש מדיניות בנושאים אסטרטגיים לא קיימת בשלבים הראשונים, והקריטיים, של תהליך קבלת ההחלטות "מדיניות ממשלת ישראל", אלא רק קווי המדיניות שמגבש ראש הממשלה, בלי שמתקיים לפני כן דיון בשום פורום רשמי ובלי תהליך בסיסי של בחינת החלופות. רק לאחר שראש הממשלה מסיים את שלב גיבוש המדיניות הוא מביא אותה לאישור הגופים הפורמאליים.

בשל הליקוי הבסיסי הזה בתהליך קביעת מדיניות הביטחון הלאומי בישראל יכולים ראשי ממשלה לקבל החלטות שכרוכות בהן הכרעות גורליות לעתיד המדינה, לבדם או בפורום לא-פורמאלי שהם עצמם החליטו על הרכבו. שרי ממשלות ישראל לדורותיהם השלימו עם מצב עניינים זה ולא פעלו על מנת לשנותו. בעיקרו של דבר העניקו, ומעניקים, שרי כל הממשלות אוטונומיה כמעט מלאה לראשי הממשלה להחליט לבדם, לעיתים בשיתוף מקורביהם, בנושאי הביטחון הלאומי.

במקרים לא מעטים היו ראשי ממשלה שניצלו את האוטונומיה שהוענקה להם על מנת לקבל החלטות הרות גורל לבדם, ולהביאן לאחר מכן לאישור השרים. כך החליט אהוד ברק על הנסיגה מלבנון בשנת 2000 (אילנד, 2011) וכך החליט אריאל שרון על היציאה מרצועת עזה בשנת 2004 (ויסגלס, 2012; כספית, 2005). בשני המקרים התוודעו שרי הממשלה למדיניות החדשה רק לאחר שזו כבר היתה מגובשת, וכאשר הובאה לפניהם לאישור.

כך גם החליטו ראשי ממשלה על מדיניותה של ישראל בנושא פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, החל בראש הממשלה, לוי אשכול, שגיבש בעצמו, בשיתוף מקורבים, את קווי המדיניות בנושא הפלסטיני (פדהצור, 1996), דרך יצחק רבין, שגיבש את הסכמי אוסלו (באמצעות מטבח החלטה שכלל את שר החוץ, שמעון פרס) לפני שהביאם לאישור הממשלה (הירשפלד, 2000; פונדק, 2001), עבור באהוד ברק שציא לקמפ דייוויד, ביולי 2000, על מנת להגיע להסכם עם יאסר עראפת מבלי שקודם לכן התקיים דיון מסודר בנושא ומבלי ששרי ממשלתו ידעו מה הוא מתכוון להציג בפני ראש הרשות הפלסטינית כמדיניותה של ישראל, (שר, 2001), בהמשך ראש הממשלה אהוד אולמרט שניהל מגעים עם ראש הרשות הפלסטינית, אבו מאזן, על הסדר קבע בין הצדדים, מבלי ששרי ממשלתו ידעו מה הם קווי המדיניות שהוא מציג בפני המנהיג הפלסטיני (בן, 2009), וכלה בבנימין נתניהו ששרי ממשלתו מנסים לנחש מה היא מדיניותו בנושא הסוגיה הפלסטינית.

כך גם בסוגיית ההסדר הרצוי עם סוריה, שראשי הממשלה רבין (Inbar, 2009), ברק (שגיא, 1998) ונתניהו (שיפר, 2012) שגיבשו לבדם את מסגרת ההסדר העתידי עם המשטר בדמשק. גם ראש הממשלה מנחם בגין קיבל את ההחלטה על תנאי חוזה השלום עם מצרים, תוך שימוש במטבח החלטה שכלל מספר מצומצם של מקורבים, ובהם שני שרים, אך מבלי להכניס את מליאת הממשלה לסוד העניינים (Dayan, 1981).

1 על משמעות המונח "מטבח החלטה" ראה בהמשך



י. סרבולן של ממשלות כגופים מחליטים. לעתים, ובעיקר בעת שמקיימים משא ומתן עם מדינה או גוף חיצוני, יש צורך בתהליך מהיר של גיבוש מדיניות ושינויים בקווי המדיניות הקיימים. במקרים כאלה אין הממשלה יכולה, בדרך כלל, למלא בהצלחה את תפקיד מעצבת המדיניות, ויש צורך להעביר את המשימה לידי של מטבח החלטה.

יא. רצונם של העומדים בראש המערכת הפורמאלית לצבור עוצמה באמצעות שליטה על מידע. העברת הטיפול בגיבוש המדיניות לידי מטבחי-החלטה, מביא לריכוז המידע בידיהם, ולנטרול חברי הממשלה ממידע זה. השליטה במידע מאפשרת לא רק לנווט את המדיניות לכיוונים רצויים, אלא היא לכשעצמה מהווה עמדת עוצמה.

נראה כי ככל שלנושא העומד על סדר היום, והמצריך גיבוש קווי מדיניות, מיוחסת משמעות רבה יותר בתחום הביטחון הלאומי, כך יגברו הסיכויים לכך שראש הממשלה יעשה שימוש בגוף לא-פורמאלי (מטבח-החלטה) בשלב עיצוב המדיניות ויקטנו הסיכויים שדיונים מעמיקים ותכליתיים בנושא זה ייערכו במליאת הממשלה, או באחת מועדות השרים. מכאן עולה שבמדינות בהן קיימת נטייה של הממשל והציבור, לייחס ליותר תחומים היבט ביטחוני-לאומי (כפי שהדבר קורה בישראל), כך תגדל שכיחות פעילותו של ראש הממשלה לגיבוש קווי המדיניות במסגרת לא-פורמאלית ובאמצעות מטבחי החלטה (Gordon & Arian, 2001; Redd, 2002).

מניתוח תהליכי ההחלטה בעשורים האחרונים עולה כי ככל שהעומד בראש מטבח ההחלטה (בדרך כלל ראש הממשלה) הוא בעל מעמד איתן יותר במערכת הפורמאלית, כך גדלה הסבירות לשימוש ביכולתו המניפולטיבית.

מעניינים, בהקשר זה, דברים של שני שרים שלא נמנו עם מפלגת הרוב בממשלתו של לוי אשכול לאחר מלחמת ששת הימים. השר מנחם בגין, איש גח"ל, בשיבת הממשלה ב-2 בפברואר 1969, אמר, בהתייחסו לתהליך גיבוש המדיניות בנושא השטחים הכבושים על ידי ראש הממשלה: "לא יכול להתקבל על הדעת שחברי הממשלה יסתפקו בכך שארבעה מחבריהם: ראש הממשלה, סגנו, שר הביטחון ושר החוץ (זה היה הרכב מטבח ההחלטה שכונן אשכול באותו נושא, ר"פ), יקבלו החלטות מתוך ידע מלא, ואילו שרים אחרים יקבלו החלטות - אם נשתמש בביטוי של סגן ראש הממשלה - מתוך חוסר אחריות הנובע מתוך חוסר ידע". ואילו השר חיים משה שפירא, איש המפד"ל, פונה אל ראש הממשלה: "אני מבין שאתה יכול להתייעץ עם כל חבר בממשלה. אני רוצה לשאול, האם ההתייעצויות האלה מביאות לכך שרק אותם החברים יכולים לדעת את הסודות ואת המקורות, מה שאין כן לגבי שאר חברי הממשלה? מי שמשוחח עם שר הביטחון ועם שר החוץ, יש לו גישה למקורות... ואחר כך חברי הממשלה בוועדת השרים לענייני ביטחון צריכים להחליט מבלי לדעת את אותם המקורות" (פדחצור, 1996, עמ' 25).

עוד מתברר כי כאשר ראש הממשלה מציג את קווי המדיניות שגיבש לאישור המערכת הפורמאלית, הוא יעשה זאת, בדרך כלל, מבלי להציג בצידה חלופה אחרת, או שיציג בצידה חלופות הנמצאות מחוץ לתמונת הקונצנזוס, שסיכוייהן להתקבל על-ידי מאשרי המדיניות הם נמוכים מאוד.

Mintz (2004; 2005) עמד על הנטייה של מנהיגים לדחות חלופות למדיניות אשר אינן מתיישבות עם השקפת עולמם או שיש להן לדעתם מחיר פוליטי.

היות שנטייתם של ראשי מערכות פורמאליות בכל המדינות הדמוקרטיות היא דומה, כלומר, לנסות לקבל הכרעות בנושאי

ניתן לאתר לפחות אחת עשרה סיבות המובילות לצורך, ולרצונם של ראשי ממשלה בישראל לקיים את תהליך גיבוש המדיניות מבלי לשתף את מליאת הממשלה או את ועדות השרים הרלוונטיות ובמקום זאת לכוון מטבחי-החלטה בסיועם הם פועלים. איתורן של הסיבות האלה הוא צעד הכרחי בשלביו הראשונים של מחקר בתחום קביעת מדיניות הביטחון הלאומי. ברור כי לא בכל מקרה מתקיימות כל 11 הסיבות, ולעתים ניתן לאתר רק חלק מהן:

א. הצורך בשמירת חשאיות בתהליך קביעת המדיניות בנושאי ביטחון לאומי, שחלקם המכריע הוא רגיש, דבר העלול לגרום לכך שדליפת מידע גורמת נזק במישור הלאומי. ממשלות, ואפילו ועדות שרים, טבען שהן רחבות, ומועדות ההדלפות. באמצעות העברת הטיפול בגיבוש המדיניות למטבחי ההחלטה ניתן לשמור על החשאיות ברמת יעילות גבוהה יותר (Galnoor, 1977);

ב. מצוקת משאבי הזמן של שרי הממשלה אינה מאפשרת לקיים את הדיונים והשיחות הנדרשים לצורך גיבוש ועיצוב קווי מדיניות. שרי הממשלה, שאינם ממונים על תיקים הקשורים לנושאי הביטחון הלאומי, עסוקים בענייני משרדיהם ויכולתם להקדיש את משאבי הזמן המצומצמים העומדים לרשותם למשימת עיצוב המדיניות, היא מוגבלת;

ג. גיבוש קונצנזוס - זו אחת הסיבות החשובות המביאות לכינונם של מטבחי-החלטה. זהו גם אחד התפקידים החשובים של מטבח-ההחלטה. במקרים רבים לא ניתן לגבש קונצנזוס בתוך הממשלה, בשל הרכבה הקואליציוני ובשל חילוקי דעות בין החברים בה. מטבח-ההחלטה משמש במקרים אלה בתפקיד משרטט תמונת הקונצנזוס, ומאפשר למליאת הממשלה להתלכד סביב קונצנזוס שגובש מחוץ לה. כך מנטרל ראש הממשלה חיכוכים וחילוקי דעות בין שרי הממשלה, שהיו מתעוררים אם אלה היו מנסים לבצע את משימת גיבוש הקונצנזוס בינם לבין עצמם במהלך ישיבות הממשלה;

ד. נטיית ראש הממשלה לפעול לבדו, או באמצעות קבוצה קטנה של מקורבים בתחום עיצוב מדיניות בנושאים הרגישים בתחום הביטחון הלאומי (Cooper & Fazio, 1986);

ה. הרצון של ראש הממשלה לשלוט בתכנון סדר היום הלאומי - מטבח-ההחלטה מאפשר לו שליטה כזאת, על-ידי העברת הטיפול בנושאים מסוימים אל המטבח. באמצעות ההנחיות שהוא מעביר לחברי המטבח הוא קובע את רשימת הנושאים שיגיעו בסופו של דבר לאישורם של שרי הממשלה, ובכך גם את סדר העדיפויות שיינתן לנושאי החוץ והביטחון הלאומי;

ו. הרצון למנוע דיון בנושאים שונים או לזרז את הדיון בנושאים אחרים. באמצעות השימוש במטבח-ההחלטה יכול ראש המערכת הפורמאלית להרחיק מטיפול השרים נושאים שונים, על-פי שיקולו, או לזרז את ההחלטה בנושאים אחרים, שלדעתו יש לגבש בהם במהירות מדיניות;

ז. נטרול אופוזיציה - באותם מקרים בהם ידועה קיומה של אופוזיציה לקווי מדיניות אותם מעדיף ראש הממשלה, הוא יכול לעשות שימוש במטבח-ההחלטה על מנת לגבש את המדיניות מחוץ לתחום השפעתם של חברי אותה אופוזיציה;

ח. עקיפת השמרנות הטבועה לעתים בפעילותן, ובדפוסי תהליכי קבלת החלטות של ממשלות;

ט. חששם של שרים לעסוק בנושאי הביטחון הלאומי, בשל הערכתם בצורך בטיפול מקצועי בנושאים אלה. במקרים כאלה מוכנים השרים ברצון להעביר את הטיפול בגיבוש המדיניות לידי ראש הממשלה ועל-ידי כך להוריד מעצמם חלק מהאחריות על התהליך (Arian, 1991).

הלאומי בישראל) כך תהיה החלטתו מבוססת על אמוציות יותר מאשר על בסיס רציונאלי.

מתוך הכרה והבנה של ההשלכות השליליות שעלולות להיות לתהליך קביעת המדיניות הנהוג בישראל, העלו במשך השנים פעמים רבות מדינאים, מומחים, חוקרים ועדות חקירה ועודות ציבוריות שונות, את הצורך בייעוץ מקצועי וקבוע לראש הממשלה ולועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בעיקר באמצעות הכנת דיונים המבוססת על כתיבת מסמכי יסוד ומחקרים ועל ידי הכנה רצופה של חומר רקע לדיוני הממשלה בנושאים השוטפים שעל סדר היום. כל זאת במטרה לתת בידי מקבלי ההחלטות מידע שייטיע בהבנת הדילמות והסוגיות העומדות לדיון, ויאפשר להם בקרה ופיקוח טובים יותר על רשויות הביטחון השונות. בראשונה הושם דגש על הצורך בתיאום וייעוץ בענייני מודיעין, ובהמשך הועלה הצורך בהכנת עבודת מטה לממשלה ולעומד בראשה.

ואכן, ועדות חקירה ממלכתיות שהוקמו בישראל לאחר כישלונות ומחדלים שמקורם בתהליכי קביעת מדיניות לקויים, המליצו על כינונם של גופים ומנגנונים דוגמת אלה, אך המלצותיהן לא מומשו (אבן, 2007).

ניסיונות שנעשו במהלך השנים לכונן גוף מייעץ דוגמת המועצה לביטחון לאומי לא צלחו, בעיקר בשל התנגדות מערכת הביטחון, שבכיריה חששו שגוף כזה יכרסם בעוצמתה ובמעמדה המרכזי בתהליך קביעת מדיניות הביטחון הלאומי, ובשל התנגדותם של כל ראשי הממשלה שלא פעלו לממש את המלצות ועדות החקירה השונות.²

כבר בשנת 1963 המליצה ועדת ידן-שרף³ בין היתר, על מינוי יועץ מיוחד לראש הממשלה לענייני מודיעין, אשר יתאם בין זרועות הביטחון ויורשה לאסוף מידע באופן בלתי אמצעי מכל אחת מהן. יועץ זה מונה רק בשנת 1965 והתפטר מתפקידו לאחר תקופה לא ארוכה. ועדת אגרנט, שמונתה בשנת 1973 לחקור את האירועים שקדמו למלחמת יום הכיפורים, המליצה אף היא, בין היתר, על מינוי יועץ מיוחד לראש הממשלה לענייני מודיעין.

בשנת 1974 המליץ צוות שעסק בשיפור עבודת הממשלה, בראשות אלוף (מיל') אהרון יריב וגד יעקבי, בין היתר, על הקמת יחידה מיוחדת לניתוח מדיניות, אולם ראש הממשלה, יצחק רבין, התנגד להקמתה.

בשנת 1975, בעקבות לקחי ועדת אגרנט, מונו יועץ לענייני מודיעין ויועץ כללי לענייני ביטחון לראש הממשלה והוקם צוות הערכה מודיעיני מדיני-אסטרטגי. לאחר זמן מה, בעקבות התפטרות היועצים, לא אוישו תפקידיהם שוב, והצוות פורק.

בשנת 1979 הוקמה במשרד הביטחון היחידה לביטחון לאומי בראשות אלוף (מיל') אברהם טמיר, שמונה ליועץ לביטחון לאומי לשר הביטחון. כשהתמנה שר ביטחון חדש, אריאל שרון, בשנת 1981 הורחבו תחומי עיסוקה, היא פעלה באמצעות קבוצות עבודה וצוותים בין-משרדיים, והפכה למעין מטה מקצועי לביטחון לאומי. אך זה היה צוות שפעל במשרד הביטחון והיה כפוף לשר הביטחון, דבר שלא סייע בהכרח לתהליך קביעת המדיניות של ראש הממשלה, שהוא בפועל מי שמכריע על המדיניות שתאומץ.

כשנכנס לתפקידו שר ביטחון חדש בשנת 1983, משה ארנס, הוא הורה על פירוק היחידה לביטחון לאומי במשרד הביטחון והמליץ

² הסקירה להלן מבוססת בעיקרה על מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי", ספטמבר 2006.

³ ועדה שבה היו חברים יגאל ידן וזאב שרף, אשר מונתה ב-1963 על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, על מנת לבדוק ולהגדיר את תפקידי הגורמים השונים בקהיליית המודיעין.

הביטחון הלאומי לבדם או באמצעות מטבחי החלטה, כונו במדינות שונות מנגנונים שתפקידם למזער את ההשלכות השליליות שעלולות להיות לתהליך קביעת מדיניות מסוג זה. אלה הם גופים מקצועיים המסוגלים להציג בפני ראש הממשלה, או הנשיא במשטרים נשיאותיים דוגמת המשטר האמריקאי, חלופות אחדות לקווי המדיניות, המבוססות על ניתוח מקצועי שביצעו חברי אותו גוף.

מנגנונים כאלה הם:

- המועצה לביטחון לאומי בארה"ב - NSC - (National Security Council), (Newmann, 2004; Burke, 2009; Shoemaker, 1991)
- ועדת הקבע של הקבינט בענייני מדיניות חוץ והגנה בבריטניה (DOPC - (Defence and Overseas Policy Committee), (Frankel, 1959; Frankel 1975)
- BKA (Bundeskanzleramt) ומועצת הביטחון הפדראלית בגרמניה (Gohlert, 1977)
- המזכירות הכללית לביטחון לאומי בצרפת (Secretariat General de la Nationale) (Rieker 2005; בן מאיר, 1987; דו"ח מבקר המדינה, 2006),
- המועצה לביטחון לאומי של טורקיה MGK (Millî Güvenlik Kurulu), (<http://www.mgk.gov.tr>),
- ברוסיה - מועצת הביטחון של הפדרציה הרוסית (Совет Безопасности Российской Федерации), (<http://www.scrf.gov.ru>)
- באוסטרליה - המשרד להערכה לאומית (ONA) הכפוף למשרד ראש הממשלה (<http://www.ona.gov.au>)
- ובהודו - המועצה לביטחון לאומי (Kapila, 2000)

החשיבות בכינונם של גופים מייעצים דוגמת אלה מוסברת בכך שתהליך קבלת החלטות של יחידים, שאינם מסתייעים בעזרה בגופי ייעוץ מקצועיים, מאופיין על ידי המתח שבין רציונאליות והיגיון מצד אחד, לבין אמונות אישיות, העדפות אישיות ותחושות מהצד השני. זו עלולה להיות קרקע פוריה להחלטות שגויות, שאינן מבוססות על נתונים ועל ניתוחים רציונאליים של התנאים וההשלכות שיהיו להן. כהנמן וטברסקי ניתחו מרכיב זה בתהליך קבלת ההחלטות כאשר פיתחו את ה-"prospect theory" (Kahnman & Tversky, 1979; 1984), באתגרם בכך את ה-"rational choice theory", המניחה את קיומו של מקבל החלטות המסוגל לבוא במדויק את ההתפתחויות בהתבסס על היכולת להעריך ולנתח את כל החלופות למדיניות בצורה רציונאלית ומדויקת.

נראה כי צודקים כהנמן וטברסקי בנייתם זה, ונקודת המפתח, בהתייחס לתהליך קבלת ההחלטות של ראשי הממשלה בישראל היא, שאין הם עושים שימוש בגופי ייעוץ מקצועיים שייציגו בפניהם את החלופות האפשריות. כך נותרים ראשי הממשלה, בדרך כלל, עם החלופה שאותה גיבשו על סמך אינטואיציה, אמונות אישיות, העדפות אישיות או תחושות. ואלו, כאמור אינן בהכרח יועצות טובות לקבלת ההחלטה האופטימאלית.

בהתבסס על עבודתם של כהנמן וטברסקי טען אפשטיין (Epstein, 1994) שככל שהמצב והתנאים הם טעונים מבחינה רגשית (וזה הרי מייצג את רוב, אם לא כל, המקרים בהם התקבלו החלטות בנושאי הביטחון הלאומי על ידי ראשי הממשלה בישראל), כך נשלטת החשיבה של המחליט על ידי אמוציות ותחושות. לפיכך, מעריך אפשטיין, ככל שהמחליט מרגיש מאוים (ותחושת האיום היא הרי נקודת המוצא בכל תהליכי ההחלטה בנושאי הביטחון



הנתונים והבהרתם, שימת דגש על ראייה כלל-ממשלתית וכלל-לאומית, הבאה בחשבון של שיקולים ארוכי-טווח, תשומת לב לצורכי סדר קדימה לאומי והעלאת חלופות. היחידה תתרכז בנושאים בין-משרדיים ובין-תחומיים ובסוגיות בעלות חשיבות לאומית, ותתמקד בעבודתה בהחלטות קריטיות, בדיונים אסטרטגיים ובדיונים לעומק בישיבות ממשלה. בשנת 1990 החליטה הממשלה לאשר עקרונית את דוח ועדת קוברסקי, אולם החלטה זאת לא מומשה.

בינואר 1990 התקבלה במליאת הכנסת החלטה, שקבעה, כי "לרשות דרג מקבלי ההחלטות, הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה, צריך שיעמדו הכלים לבחינה מקצועית ובלתי תלויה של תכניות ועמדות המוצגות לפנייהם להחלטה על ידי גורמים מקצועיים".

בפברואר 1991 אישרה הכנסת תיקון לחוק יסוד: הממשלה, בנוסח דאז, אשר קבע, כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, ליעוץ קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים".

בשנת 1991 הוקם במשרד ראש הממשלה צוות לביטחון לאומי בראשות ד"ר יצחק רביד, שמנה מספר מצומצם של חברים ויעוצים, והכין מספר עבודות מטה בנושאים מרכזיים שהוגדרו לו, ובהם תקציב הביטחון ונושאים אסטרטגיים, אולם הוא חדל להתקיים לאחר חילופי השלטון ב-1992. בדצמבר 1992 החליטה הממשלה על הקמת צוות מקצועי שיכין נייר עמדה בעניין הקמתה של יחידה מקצועית לניתוח מדיניות בהתאם להמלצות ועדת קוברסקי, אולם העניין לא התממש. ראש הממשלה דאז, יצחק רבין, הסתפק במינוי יועץ לענייני אסטרטגיה ומדיניות הביטחון, אשר התפטר מתפקידו ב-1994, ותפקידו לא אויש שוב.

ביוני 1996 כתב מזכיר הממשלה דאז, שמואל הולנדר, מזכר בנושא עבודת מטה, ובו ציין, בין היתר, כי רצוי להקים צוות לביטחון לאומי בהתאם לחוק, שישמש מטה מקצועי ליד ראש הממשלה והוועדה לענייני ביטחון לאומי, אם לצורך הערכות מודיעיניות נוספות ואם למטרות אחרות, כפי שקיימים גופים דומים בארצות אחרות. באותו חודש הגיש אלוף (מיל') רפאל ורדי חוות דעת בנושא זה לראש הממשלה, בנימין נתניהו, על פי בקשתו, ובה, בין היתר, המלצה להקמת צוות לביטחון לאומי, שתפקידו ליעץ לראש הממשלה ולממשלה בתחומי הביטחון הלאומי השונים לפי דרישתם; לחוות דעה על הצעות שמוגשות לממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בעיקר בתחומי הביטחון, צה"ל, מדיניות חוץ, כלכלה, חברה, תשתית, פיתוח ותקציבים, ולהציע חלופות; וליזום חוות דעת והתייחסויות לנושאים אקטואליים שעשויים לעלות בפני ראש הממשלה והממשלה. עוד הומלץ, כי לצוות יוקצו חדרי עבודה במשרד ראש הממשלה בירושלים. בסופו של דבר המלצות אלו לא קרמו עור וגידים באותה עת. בשנים 1996-1999 היו מספר ניסיונות ליזום הקמתו של גוף מטה לענייני ביטחון לאומי, אולם הם נקטעו באיבם.

היזומה לרפורמה בתחום זה התחדשה בשנת 1999 ביוזמתו של ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו. לצורך כך, הוקמה ועדה בהשתתפות בעלי תפקידים בכירים ממשרד ראש הממשלה, משרד הביטחון ומשרד החוץ, שתפקידה היה לגבש הצעה להקמת מועצה לביטחון לאומי, אשר על בסיסה הוכנה הצעה להחלטת ממשלה בנושא. בחודש מרס באותה שנה החליטה, כאמור, הממשלה על הקמת המועצה לביטחון לאומי (המל"ל), ותהליך הקמתה החל במאי באותה שנה.

אך הקמתה של המל"ל כמעט ולא השפיעה על תהליך קביעת המדיניות, משום שאף ראש ממשלה שכיהן מאז לא עשה בה שימוש אמיתי. מיקומה הרחוק מלשכת ראש ממשלה, במתקני התע"ש ברמת השרון (היא הועברה למשרד ראש הממשלה

להקימה במשרד ראש הממשלה. בשנת 1984 מונה אלוף (מיל') אברהם טמיר ליועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה דאז, אולם עם חילופי ראשי הממשלה בשנת 1986 סיים היועץ את תפקידו, ולא מונה לו מחליף.

באמצע שנות השמונים החל לפעול פורום מנכ"לים של משרדי הממשלה בראשות מזכיר הממשלה. על פי החלטת ממשלה מאוגוסט 1987, היה הפורום אמור לשמש בתפקידי ייעוץ ועבודת מטה להכנת המלצות לממשלה בנושאים שיתבקש לדון בהם על ידי ראש הממשלה, ועדות שרים או שרים, וכן לעסוק בנושאים של תיאום בין-משרדי לשם שיפור הפעולה הממשלתית. פורום זה עסק מעט בנושאים הנוגעים לתהליך קבלת ההחלטות של הממשלה, ופעל באופן שוטף עד לשנת 1992, אז קטנה פעילותו באורח משמעותי. למרות קיומו של פורום זה, ראש הממשלה, יצחק שמיר, לא עשה בו שימוש בתהליכי גיבוש מדיניות הביטחון הלאומי.

בשנת 1987 הציע מזכיר הממשלה דאז להקים מטה קטן של ייעוץ קבוע בתחום הביטחון הלאומי ובתחומים נוספים, ששייך בהכנת ניירות עמדה לממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. עקב התנגדות מספר שרים, ובהם שר הביטחון, יצחק רבין, לא קודמה הצעה זו.

באותה שנה דנה ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בראשות ח"כ דן מרידור, בתפיסת הביטחון הלאומי, והמליצה, בין היתר, על שיפור תהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי על ידי הקמת צוות מקצועי בין-תחומי לאיסוף נתונים, קביעת ממצאים, הסקת מסקנות והצעה לממשלה לגבי תפיסת ביטחון מגובשת; הממשלה תיעזר בצוות זה לבחינה, דיון ואישור התכנית הרב-שנתית שתוגש על ידי מערכת הביטחון על פי תפיסת הביטחון, ולמעקב אחר ביצועה (יערי, 2004).

באותה שנה, 1987, פרסם ד"ר יהודה בן-מאיר, לשעבר סגן שר החוץ, תוצאות מחקר שערך בנושא קבלת החלטות בענייני ביטחון לאומי. תוצאות המחקר המליצו, בין היתר, על הקמת מטה מקצועי, שייעץ לראש הממשלה בכל הנושאים של הביטחון הלאומי, ויעסוק, בין השאר, בניתוח ובהערכת מדיניות, יציג חלופות בפני הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ינהל בחינה שוטפת של עיקרי המדיניות לטווח קצר וארוך במטרה לאתר מראש סוגיות קריטיות וינהל את התהליך הבין-משרדי (בן מאיר, שם).

בשנת 1989 פורסם דו"ח הוועדה הציבורית-מקצועית, שמונתה בשנת 1986, לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז, חיים קוברסקי. בדו"ח הוועדה צוין, כי "מזדקרת לעין חולשה בולטת: מערכת קביעת המדיניות ומערכת קבלת ההחלטות נעדרות שיטתיות והן נשענות על תשומה מועטת בלבד של נתונים, ידע, ניתוחי מדיניות ובחירת חלופות. כל הועדות, דו"חות מבקר המדינה והמחקרים שעסקו בנושא גילו תמימות דעים במסקנתם, שחסר לממשלה מטה מיוחד משלה, להכנה הולמת של חומר הדרוש להחלטותיה". בדו"ח ועדת המשנה של ועדת קוברסקי לעניין עבודת מטה והכנת חומר לשיפור דיוני הממשלה צוין, בין היתר, כי "לממשלה דרוש תהליך הולם של הכנת חומר לדיוניה בצד עבודת מטה לארגון ישיבותיה ולייעולן. כתוצאה ממחסור זה, נעדרים דיוניה ראייה כלל-לאומית וארוכת טווח, הצעות המשרדים אינן נבדקות כהלכה בידי גורם בלתי תלוי וחסרות לה חלופות, מנותחות מקצועית, כבסיס להחלטותיה".

ועדת קוברסקי המליצה, בין היתר, על הקמת יחידה מרכזית לניתוחי מדיניות ליד הממשלה, אשר תכין עבורה חוות דעת וניירות עמדה ביחס להחלטות העיקריות העומדות על הפרק, תוך כדי בדיקת

בירושלים רק ב-2006), רק הדגיש את חוסר הרלוונטיות שלה. בחינת תהליכי קביעת מדיניות הביטחון הלאומי מאז 1999 מגלה כי מאפייניהם אינם שונים מאלה שהתרחשו לפני הקמתה של המועצה לביטחון לאומי (פדהצור, 2006).

בשורה של דו"חות ביקורת הצביע מבקר המדינה על הליקויים בתהליכי ההחלטה הנובעים מהתעלמותם של ראשי הממשלה מהגוף שהוקם לצורך מתן ייעוץ בתהליך קביעת המדיניות. כבר בספטמבר 2001 כתב מבקר המדינה על הבעייתיות בתהליך גיבוש המדיניות ועל ההימנעות מהשימוש במל"ל. בדו"ח, שנכתב כשנתיים וחצי לאחר כינון המועצה, ציין המבקר שהבעיה היא העדר "גוף נוסף לצה"ל המסוגל לספק (לדרג המדינה) ניתוח הכולל את מלוא המשמעות של מציאות נתונה, החל ברמה המערכתית, דרך הרמה האסטרטגית-הצבאית, וכלה ברמת המדינית". באותו הדו"ח עמד המבקר גם על ההשלכות השליליות שיש לעובדה, "שגוף ניתוח אסטרטגי מטכ"ל, המאויש באנשי צבא שנקודת מבטם היא בעיקרה צבאית, אמור לבצע ניתוח אסטרטגי בנושאים מדיניים ואזרחיים עבור הרמה המדינית". (מבקר המדינה, 2001).

בספטמבר 2006, זמן קצר לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה, פרסם מבקר המדינה דו"ח נוסף שעסק במל"ל. במבוא לדו"ח הבהיר את דאגתו מהתייחסותו של ראשי הממשלה למועצה: "ממצאי הדו"ח מעוררים דאגה בדבר איכותם של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי, שהרי רעיון הקמת המועצה לביטחון לאומי ב-1999 נועד למלא חלל מהותי בעבודת המטה עבור ראש הממשלה והממשלה. עם זאת, המימוש בפועל על ידי ראשי הממשלות לא התיישב עם החלטת הממשלה והצורך הבסיסי. אי-שיתוף המועצה לביטחון לאומי וראש המועצה לביטחון לאומי כיועץ לביטחון לאומי בעקביות בחלק משמעותי של הדיונים הביטחוניים-מדיניים, והעובדה שקודם לדיונים אלה אשר עוסקים בנושאים, וביניהם מהחשובים ביותר, לא התבקשה ככלל עבודת מטה מגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה - המועצה לביטחון לאומי - עלולים לפגום בהחלטות המתקבלות. יתרה מכך, דיונים רבים 'מובלים' על ידי גורמים המעורבים ומושפעים מן ההחלטות המתקבלות, וכתוצאה מכך עלולה להיווצר הטיה אצל מקבלי ההחלטות".

המבקר הצביע באותו הדו"ח על התפקיד המרכזי שממלא ראש הממשלה בתהליכי ההחלטה, ועל העובדה שלמעשה בידי נתונה ההחלטה אם לעשות שימוש בגוף הייעוץ החשוב כל-כך. "אציין, כי תיקונם של מרבית הליקויים בנושאים המועלים בדוח זה, שתכליתם שיפור משמעותי לאיכות תהליך קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי, ניצבים לפתחו של ראש הממשלה בהיותו העומד בראש פירמידת מקבלי ההחלטות. גיבוי ממשי שניתן מצד ראש הממשלה הוא המפתח להצלחת המועצה לביטחון לאומי והעומד בראשה כיועץ לביטחון לאומי, ולשיפור תהליכי קבלת ההחלטות בתחום קיומי זה". הגיבוי הזה למועצה לביטחון לאומי, כפי שמצא המבקר, לא ניתן על ידי ראשי הממשלה.

בנושא זה כתב המבקר: "מן הדו"ח עולה, כי נוצר מצב פרדוקסאלי, שבו מחד גיסא, קיימת חקיקה (גם אם חלקית), קיימת החלטת ממשלה, ומזוהה צורך מובהק בתחום זה על ידי מדינאים והמומחים העוסקים בנושא; ויתרה מכך, 'הצרכנים הראשיים' - קרי, ראשי הממשלה - מתקפים בדבריהם את הצורך ואת חשיבותו. עניין זה אף קיבל ביטוי לאחרונה בדוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל ("ועדת דן מרדור", ר"פ) 4. מאידך גיסא, קיימת נכות מובנית ומכוונת ביכולת של המל"ל, כפי שנבנתה וכפי שהופעלה

4 הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, שמינה ביוני 2004 שר הביטחון דאז, שאול מופז, הגישה לו באפריל 2006 את הדו"ח שהכינה.

על ידי ראשי הממשלות, לענות על הצורך ולממש את ההחלטות, ומכאן במשתמע מתקיימת פגיעה באיכות תהליכי קבלת ההחלטות המיטביות בתחום חיוני זה של הביטחון הלאומי - דבר העולה הן מחוסר מעורבותה של המל"ל בחלק מתחומי המהות של פונקציית המטרה לתפקודה והן בארגונה הפנימי לצורך מיצוי תפקיד זה".

"ועדת מרדור" גם היא שמה את הדגש על הליקויים בתהליך גיבוש מדיניות הביטחון הלאומי המתקיים על ידי ראש הממשלה לבדו: "מערכת קבלת החלטות לאומית מחייבת מיומנויות רבות שאינן קיימות אצל אדם אחד. מערכת כזו נשענת על מידע מגוון ורב שאין אדם אחד או אפילו צוות מצומצם מסוגלים לפענח במקצוענות את כל מרכיביו ולעבדם. יתר על כן, תהליך קבלת החלטות לאומי מחייב עבודה מקבילה על מספר רב של בעיות במספר רב של התמחויות וכן תיאום ואינטגרציה לפי הצורך..." (שיף, 2006).

בהמשך הדו"ח מ-2006 קובע מבקר המדינה כי "המל"ל אמנם הוקמה כמטה לביטחון לאומי וכגוף תומך החלטה ליד הקברניט, אך איננה ממלאת כיום כפיאות את הייעוד העיקרי הראוי לה. זאת בעיקר משום שאיננה נתפשת בעיני הקברניטים והגורמים הרלוונטיים האחראים במערכות הביטחון הלאומי כגוף האמור למלא את היעודים המנויים לעיל, איננה משולבת באופן אורגני ופיסי במוקד קבלת ההחלטות, אין מאפשרים לה למלא הלכה למעשה את יעודה, וכפועל יוצא איננה בנויה כיום כפיאות למימוש היעדים הללו".

המבקר מצביע על מספר תהליכי החלטה בתחום הביטחון הלאומי שבהם לא שיתף ראש הממשלה את המל"ל:

היציאה מלבנון - בפברואר 2000 כתב ממלא מקום ראש המל"ל, אלוף (מיל') גדעון שפר, לראש הממשלה דאז, אהוד ברק, כי בדיונים שנערכו באותה עת בנושא היציאה מלבנון והמשא ומתן מול סוריה, לא שותפה המל"ל למרות בקשותיו, זאת על אף ששילוב המל"ל בהכנת חומר רקע או מצע לדיון היה, לדעתו, מועיל, והתחייב מכוח החלטת הממשלה על הקמת המל"ל והיה יכול אף לתרום למיצוב המל"ל ועבודתה. עוד כתב, כי במצב זה הוא מתקשה להפעיל כפיאות את המל"ל, וכי מצב זה מציב קושי ניכר בהמשך פיתוח המל"ל כגוף המביא תפוקות חיוביות לממשלה ולראש הממשלה.

משבר עם ארה"ב בגין מכירת מערכות נשק לסין - בשנים 2004 ו-2005 פרץ משבר ביחסים בין ישראל לארצות הברית על רקע מכירת מערכות נשק לסין. נושא זה הינו בעל מאפיינים מובהקים הנוגעים לביטחון הלאומי של ישראל, והוא כולל בחובו היבטים מדיניים וביטחוניים בעלי השלכות נרחבות. משבר זה וכל מכלול היחסים עם ארצות הברית בעניינו נוהלו באופן בלעדי על ידי משרד הביטחון, בהנחיית ראש הממשלה דאז, אריאל שרון. מל"ל והעומד בראשה, המשמש, כאמור, גם כיועץ לביטחון לאומי, לא השתתפו בתהליכי קבלת ההחלטות ולא נדרשו לעבודת מטה כלשהי בעניין זה, שהוא בעל היבטים מובהקים של ביטחון לאומי.

פרויקטים ביטחוניים - מעת לעת מאשר הדרג המדיני את ביצועם של פרויקטים ביטחוניים לאומיים רחבי היקף, אשר נושאים בחובם משמעותיות נרחבות בתחומים רבים, מעבר לפן הביטחוני, כמו השלכות מדיניות, כלכליות וחברתיות. בביקורת נמצא, כי למרות החשיבות הנרחבת של פרויקטים ביטחוניים מרכזיים אלה בכלל היבטי הביטחון הלאומי, לא נערכה בדרך כלל בנושאים אלה עבודת מטה חיצונית "אובייקטיבית", שלא מתוך מערכת הביטחון, עבור ראש הממשלה והממשלה, על מנת לשפר את יכולת קבלת ההחלטות המיטביות בתחום זה.



באותו דיון אמר פרופ' עוזי ארד, שכינה בעבר כיועץ המדיני לראש הממשלה, ולימים עמד בראש המל"ל אצל ראש הממשלה בנימין נתניהו: "הדבר שעולה, אפילו זועק, היא העובדה שבפשטות אפשר לומר אותה כך. הדבר שקוראים לו בארצות הברית מודיעין לאומי... הדבר הזה בישראל לא קיים בכלל במובנו התפקודי והמבני כפי שהוא מובן אצל הגורמים המקצועיים. וגם הדבר השני, מטה שמבצע את אותן משימות... ייעוץ, עבודת מטה ואינטגרציה - אינטגרציה היא מילת המפתח לשני הדברים - ושנמצאת ליד הקברניט... מטה כזה גם אין אצלנו... התמונה מחריפה שבעתיים כאשר מסתכלים לגבי הנושא של מטה למדיניות, מטה שיעשה אינטגרציה אופרטיבית, ביצועית, ייעוצית ליד הקברניט... אפשר לראות עד כמה מה שיש בצורה כל כך אינטגרלית במדינות אחרות, אצלנו לא קיים בכלל... בישראל ליד ראש הממשלה פיזית, בכלל אין מטה כזה. יש מזכיר צבאי עם לשכה קטנה משלו, והוא בוודאי לא מהווה מטה. יש מזכיר מדיני או יועץ מדיני, עם איש עוד [אן] שניים לצידו. אין להם מטה, הם לא מתפקדים כמטה... מסיבות שונות... המל"ל לא תפסה כשהוקמה, לא תפסה את הפונקציה הזאת והיא עושה דברים אחרים בשיעורים שונים, בתקופות שונות, בדרגות של מעורבות שונות ועדיין לא הכתה שורשים... האנומליה הגדולה מכולם: מדינה שברור לכל שנמצאת בחזיתות של נושא חוץ וביטחון בדרגות של בעייתיות עד כדי איומים קיומיים... מדינה שמכל בחינה אחרת היתה צריכה להיערך על פי המיטב שהידע הניהולי והתפקודי היה מאפשר, מדינה שיש לה מנגנונים מפוארים ויכולות ביצוע מהמעלה הראשונה, בשני הקטעים הללו, מרשה לעצמה לקנות גדולות" (מבקר המדינה, 2006).

כלומר, במהלך השנים התריעו אקדמאים, עיתונאים מומחים ובעלי תפקידים בכירים בממשל על כך שראשי ממשלה פגמו ביעילות תהליך קבלת ההחלטות כאשר לא עשו שימוש במל"ל והתעלמו מתרומתו האפשרית להשבת תהליכי קביעת מדיניות הביטחון הלאומי.

הנושא עלה גם בדיונים של חברי המערכת הפורמלית, כך שברור היה ששרי הממשלות השונות היו ערים לבעייתיות שבהתייחסות ראשי הממשלה למל"ל. שרים היו ערים גם להשלכות השליליות שיש לכך על תהליך קבלת ההחלטות. כך למשל בדיון בנושא המעמד הסטטוטורי של המל"ל בראשות ראש המל"ל שנערך בפברואר 2002. בדיון זה השתתפו שרים, קצינים בכירים ומומחים מהאקדמיה. בסיכום הדיון אמר השר דאז דן מרידור: "אנו במצב כאוטי. אין ניהול מסודר במדינה ובממשלה, בעיקר בנושאי ביטחון בהם אין דיון ציבורי. ב-20 שנותי במערכת אני רואה מקרוב את הידרדרות המצב בתחום זה. אין דיונים מסודרים ואין תשומות מקצועיות בנושאי הביטחון. למערכת הביטחון יש מונופול. יש לחזק הדרג המקצועי ותשומותיו לדרג הפוליטי. נושא הביטחון הלאומי הוא קריטי, והדיון בו הכי פחות מסודר. לממשלה אין מטה, אין הכנות דיונים, ניירות בקרה וכו'. יש צורך בשינוי דפוסי עבודה ופסיכולוגיית עבודה, וזה קשה. יש להביא להסדרת צעדים ובהם חקיקה, כדי להכריח את ראשי הממשלה לקבל תשומות הדרג המקצועי (חלופות, עלויות וכו'). המל"ל צריכה לכן להיות מקצועית ככל האפשר... היום החלטות קרדינליות מתקבלות בקבינט ללא מידע מספק" (www.news1.co.il/.../536678493022919.doc).

למרות כל אלה, דבר לא השתנה וראשי הממשלה המשיכו להתעלם מהמל"ל ולא נעזרו בגוף הזה בהכרעים בנושאי הביטחון הלאומי.

על ההשלכות השליליות שהיו לתהליך קבלת ההחלטות במסגרתו לא עשה ראש הממשלה שימוש בגופי ייעוץ, דוגמת המל"ל, עמדו

תכנית ההתנתקות - בדצמבר 2003 הודיע ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, בפומבי על תכנית ההתנתקות מרצועת עזה. ביוני 2004 החליטה הממשלה על תכנית ההתנתקות, ובה נקבע, בין היתר, כי מדינת ישראל תפנה את רצועת עזה, לרבות היישובים בה, ותיערך מחדש מחוץ לשטח הרצועה, וכי הכוונה להשלים את תהליך הפינוי עד סוף שנת 2005. בביקורת עלה, כי מל"ל, כמי שאמורה להיות גוף המטה לענייני ביטחון לאומי, לא שותפה בתהליך שקדם להודעת ראש הממשלה על ההתנתקות, לרבות במגעים שהיו בעניין זה עם גורמים חיצוניים ובתהליך גיבוש הרעיון על ידי ראש הממשלה וצוות עוזריו הקרובים.

תקציב הביטחון - לקראת אישור תקציב המדינה בממשלה, מקיים ראש הממשלה דיונים מקדימים בנושא תקציב הביטחון עם שר האוצר, עם שר הביטחון ועם הרמטכ"ל, בהשתתפות גורמים בכירים שונים ממשרדיהם. בסיכום הדיונים מחליט ראש הממשלה על מסגרת תקציבית שתוגש לאישור הממשלה והכנסת, או מנחה את הצדדים כדי להגיע להסכמה ביניהם.

בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי הדיונים בראשות ראש הממשלה בנושא תקציב הביטחון שהתקיימו בשנים 2003-2005, התבססו בעיקר על הנתונים והניתוחים שהציגה מערכת הביטחון, וכי למשרד האוצר לא הייתה יכולת לבדוק נתונים וניתוחים אלה ולא היה גורם אחר שהוסמך לעשות זאת, תוך ביצוע עבודת מטה שלובה בין כל הגורמים. בשל כך נוצר מצב של התבססות יתר על הנתונים והניתוחים שמערכת הביטחון הציגה. משרד מבקר המדינה העיר בעניין זה, כי קיימים פגמים מהותיים בתהליך קביעת תקציב הביטחון, וכי למשרד ראש הממשלה, לרבות המל"ל, אין למעשה תפקיד של ממש בעבודת המטה המתקיימת לקראת אישור המסגרת לתקציב הביטחון על ידי ראש הממשלה. עד למועד סיום הביקורת, אפריל 2006, לא הוטל על המל"ל כל תפקיד בתחום זה של בחינה חיצונית של תהליכי קביעת תקציב הביטחון (מבקר המדינה, 2006).

גם מעיניהם של מומחים ובעלי תפקידים לשעבר לא נעלמה העובדה שראשי הממשלה מתעלמים מהמל"ל וכי קידומו של נושא עבודת המטה בענייני ביטחון לאומי תלוי בסופו של דבר בראש הממשלה עצמו. כך, בנייר עמדה של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים בנושא "הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל" מאוקטובר 2004 נאמר, כי "דרוש ביקוש לעבודתה [של המל"ל] - לא יחס סתמי אוהד לרעיון של גוף ייעוץ על יד הממשלה וראש הממשלה, אלא ביקוש במלוא מובן המילה... ראשי הממשלה והשרים אינם מגלים עניין מעשי רצוף בקיומה של המועצה. קברניטים ושרים לדורותיהם התרגלו להשתמש בכושרו העדיף של הצבא לדווח ולהציג את החומר בסוגיות העומדות על הפרק... דרוש שלראש המועצה יהיה מעמד קרוב לראש הממשלה וללשכתו, ושראש הממשלה ישאל בעצתו דרך קבע... גם אם יתמלאו כל התנאים שנמנו לעיל, הם אינם נותנים למועצה מעמד 'על יד שולחן הממשלה' כל עוד לא ישתמש ראש הממשלה בשירותה של המועצה באופן מלא" (יערי, 2004).

בכנס הרצליה השנתי החמישי שנערך בדצמבר 2004, ועסק בנושא מאזן החוסן והביטחון הלאומי, ואשר השתתפו בו מומחים ובעלי תפקידים בכירים בממשל הישראלי, נערך דיון בנושא "שיפור עבודת המטה והמודיעין הלאומי בדרג העליון", ובו אמר בנושא זה ד"ר י' בן-מאיר, כי "הכל מתחיל ונגמר, באמת, בהחלטתו הנחושה של ראש הממשלה. תלוי בו. אם הוא אכן יבין את החסר הזה... שבתנאי מדינת ישראל הוא מאוד מאוד מסוכן עבורנו, והוא יחליט שצריך גוף כזה, אז הוא יקום ויוכל למלא את תפקידו". (מבקר המדינה, 2006).

גם חברי ועדת וינוגרד, שהוקמה בעקבות מלחמת לבנון השנייה: "אנו סבורים כי ראש הממשלה כשל בכך שלא נתן משקל מספיק, כאשר ניגש לקבל החלטות בעלות השלכות מרחיקות לכת, לחוסר ניסיונו ולמגבלה של יכולתו לאתגר את הערכות הצבא ולבקרן בצורה מושכלת, לחוסר הידע העמוק שלו עצמו בקשר בין הפעלת כוח צבאי ובין השגת תכליות המדינה, ולמשמעות של היעדרו של מטה עצמאי שיעץ לו בסוגיות אלו. בנוסף, ראש הממשלה לא עשה די להשלים את החסר גם לאחר שהתקבלה החלטה הראשונית, ולהתאים את ההחלטות להתפתחויות בשטח". (וינוגרד, 2007).

ביולי 2008 התקבל בכנסת חוק המטה לביטחון לאומי, המסדיר בחקיקה את מעמד המל"ל כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. בתוך כך שונה שמו של גוף זה מ"מועצה לביטחון לאומי" ל"מטה לביטחון לאומי". בדברי ההסבר לחוק נכתב בין השאר: "כך ניתן יהיה להקנות לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי את המעמד הנורמטיבי הראוי".

החוק מגדיר את יעדיו, סדרי פעולתו וסמכויותיו של "המטה לביטחון לאומי", שאמור לשמש כ"גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל".

על פי החוק, למטה לביטחון לאומי 11 תפקידים. החשובים שבהם: "להכין את דיוני הממשלה וועדותיה, להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון... את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם; להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון; להכין... אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני... (שיידונו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפחות אחת לשנה; לבחון את תפישת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים; לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות... לרבות גיבוש חלופות".

תפקיד נוסף של המטה הוא "להכין את עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון... לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפות מנומקים". ראש המל"ל יכול "לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי הגופים הביטחוניים... מי שהוזמן חייב להתייצב לדיון". כמו כן, "כל מידע בענייני החוץ והביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה יועבר גם לעיונו של ראש המל"ל... ראש המטה רשאי לדרוש מידע מכל הגופים הביטחוניים" (חוק המטה לביטחון לאומי, 2008).

לכאורה אמור היה החוק הזה להוביל לגיבושם של נוהלי עבודה מסודרים, במסגרתם משתף ראש הממשלה את המל"ל בתהליך קביעת המדיניות, כפי שהחוק דורש. אולם, כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה מיוני 2012 ראש הממשלה לא מימש את החוק והמשיך לדבוק בדפוס קבלת ההחלטות הלקוי:

"בחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראת חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. במצב זה המל"ל אינו ממלא את ייעודו... ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול להשיג את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת החלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא נעשית עבודת מטה מתכללת על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת, ולכן תהליך קבלת ההחלטות בדרג העליון של מדינת ישראל, בחלק מהנושאים החיוניים, אינו מיטבי".

בהתייחסו לפרשת "המשט הטורקי" (עצירתה, על ידי חיל הים, של ספינה טורקית שעשתה דרכה לעזה. פעולה שתוצאותיה היו תשעה הרוגים מאנשי הספינה) כותב מבקר המדינה: "בתהליך

קבלת ההחלטות, בהובלת ראש הממשלה ובאחריותו, בעניין הטיפול בנדון נתגלו ליקויים משמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת, מתועדת ומתואמת, חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשטרים הקודמים. ראש הממשלה לא הנחה על ביצוע עבודת מטה אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת התקיימו פגישות אישיות נפרדות, בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון ובין ראש הממשלה לשר החוץ, שלא תועדו ולא סוכמו, ולא התקיים כל דיון בין ראש הממשלה לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא".

בביקורתו בחן מבקר המדינה את הדרך בה יישם ראש הממשלה את חוק המל"ל ומצא כי בנימין נתניהו התעלם ממימוש חלק מסעיפי החוק, ובמקרים מסוימים אף פעל בניגוד לו.

"המל"ל לא ריכז את עבודת הרכבי השרים של הממשלה... ולכן לא מומש עדיין ייעוד המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. חלק מהגופים במערכת הביטחון ובגופים הביטחוניים הכפופים לרה"מ לא שיתפו פעולה עם המל"ל, דבר שהתבטא, בין היתר, באי-מסירת מידע למל"ל, אי התייצבות לדיונים בנושאי חוץ וביטחון והתנגדות לקיום דיונים שאותם רצה המל"ל לקיים בקבינט. ראש המל"ל אינו מוזמן לדיוני הור"ש (ועדת ראשי שירותים) בניגוד למה שנקבע בחוק המל"ל".

בהמשך מצביע המבקר על פעולות שעשה ראש הממשלה שנועדו להחליש את מעמדו של המל"ל: "ב-28 בדצמבר 2011 אישר נתניהו תיקון לנוהל האמור והעביר סמכויות ואחריות שנקבעו למל"ל לגופים ביטחוניים אחרים, באופן המנוגד לחוק המל"ל ולתכליתו, ואשר עלולות למנוע מהמל"ל לבצע את תפקידו כנדרש... מרבית הדיונים בנושאי חו"ב של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי לראש הממשלה ולא ע"י המל"ל. המל"ל לא הכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, לא הכין הערכת מצב שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני, כנדרש בחוק, לא בחן חלק מהפרויקטים של מערכת הביטחון בעלי השפעות משמעותיות בתחום המדיני-ביטחוני, לא בחן כלל מיזמים ביטחוניים של הגופים הביטחוניים שרה"מ ממונה עליהם ולא בחן את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל כנדרש בחוק".

בלשונו הזהירה מבהיר המבקר לראש הממשלה כי למעשה הוא פועל בניגוד מוחלט לדרישות חוק המטה לביטחון לאומי, דבר הפוגם בתהליכי קבלת ההחלטות: "מבקר המדינה מעיר לראש הממשלה, כי במצב זה המל"ל אינו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד ומהמלצות ועדת ליפקין-שחק⁵ ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול להשיג את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל" (פדהצור, 2012).

"בנוסף לכך, עקב יישום חלקי של חוק המל"ל עלולים להיפגע הראייה הכוללת בנושאי החוץ והביטחון, התאימות בין הגופים השונים במערכת הביטחון והזיכרון הארגוני בנושאים אלה" (מבקר המדינה, 2012).

⁵ ועדת בדיקה חיצונית שכונן שר הביטחון, עמיר פרץ, מיד בתום מלחמת לבנון השנייה. המנדט שלה היה: תפקוד צה"ל ומערכת הביטחון לפני המלחמה ובמהלכה. בראשה עמד רב אלוף (מיל') אמנון ליפקין שחק, וחבריה היו האלופים אילן בירן והרצל בודינגר ויו"ר טבע, אלי הורוביץ.



במהלך חמישה העשורים האחרונים הועלו הצעות רבות להקמתו של גוף ייעוץ, דוגמת המועצה לביטחון לאומי, אך בכל פעם הן נדחו, בין אם משום שמערכת הביטחון התנגדה לכך ובין אם משום שראשי הממשלה היו אלה שלא רצו לכונן גופי ייעוץ כאלה.

בסופו של דבר הוקמה ב-1999 המועצה לביטחון לאומי, אך מאז ועד היום העדיפו ראשי הממשלה להתעלם ממנה, וכמעט שלא עשו בה שימוש בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי.

ראש הממשלה הנוכחי, כמו אלה שקדמו לו, מעדיף להמשיך ולהיות תלוי במפקדי הצבא, ולמעשה שבו בידיהם. זו ההחמצה הגדולה ביותר של נתניהו וקודמיו, משום שמטה לביטחון לאומי מתפקד ויעיל יכול היה למנוע מהממשלה החלטות שגויות והרות אסון. ניתן רק לשער מה היתה התוצאה אם בדיון בן שלוש השעות ביולי 2006, שבסיומו הוחלט לצאת למלחמת לבנון, היה נוטל חלק גם נציג המטה לביטחון לאומי, שהיה מציג חלופה להצעתו של הרמטכ"ל או אפילו רק מצביע על הליקויים בהצעת צה"ל. אם זה היה קורה, ייתכן שהממשלה לא היתה נותנת ידה בפזיזות כזאת למלחמה הרעה ההיא.

סיכום

תהליך קביעת מדיניות הביטחון הלאומי בישראל מתאפיין בכך שבשלב גיבוש קווי המדיניות פועל ראש הממשלה באוטונומיה כמעט מלאה ומעצב לבדו, לעיתים בסיוע גוף לא-פורמאלי (מטבח החלטה), את מדיניותה של ישראל.

ליקוייו של תהליך החלטה כזה הם ברורים, ואף הודגמו במקרים רבים, בהם הוחלט על מדיניות שגויה שתוצאותיה היו בעלות השלכות שליליות על הביטחון הלאומי.

התהליך, במסגרתו ראש הממשלה מבסס את עיצוב המדיניות על תחושות, אינטואיציה, העדפות אישיות או אמונות אישיות לקוי בעיקר משום שאין הוא מביא בחשבון חלופות אחרות מאלה שבהן דבק ראש הממשלה.

אלום, למרות שמהלך השנים עמדו גורמים מקצועיים, בתוך ומחוץ לממשל, על הליקויים בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי ולמרות שורה של כישלונות שמקורן בהחלטות שגויות, כמעט ולא השתנה דפוס קביעת המדיניות.

מקורות

אבן, ש. (2007). ועדות לבדיקת קהילת המודיעין בישראל מדוע המלצותיהן חוזרות על עצמן ואינן מיושמות? עיונים במודיעין, א' (1), 48-25.

אילנד, ג. (2011). סוף מעשה במחשבה תחילה על נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000. צבא ואסטרטגיה, 3, 63-67, דצמבר.

בן, א. (17 בדצמבר 2009). אהוד אולמרט הציע לפלסטינים להרחיב את רצועת עזה בתמורה לסיפוחם של גושי ההתנחלויות. הארץ. <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1295350>

הירשפלד, י. (2000). אוסלו: נוסחה לשלום המשא ומתן על הסכמי אוסלו. תל אביב: עם עובד.

ויסגלס, ד. (2012). אריק שרון ראש ממשלה. תל אביב: ידיעות ספרים.

ועדת וינוגרד. (2007). הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006.

חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח 2008. <http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/nsclaw.pdf>

יערי, א. (2004). הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל. מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, מזכר 72.

כספית, ב. (6 ביולי 2005). כך נולדה תוכנית ההתנתקות. NRG.

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART/958/042.html>

מבקר המדינה. דו"ח שנתי 52א לשנת 2001.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=145&id=131&contentid=&parentcid=undefined&sw=1093&hw=544>

מבקר המדינה. (ספטמבר 2006) דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=473&id=157&contentid=&parentcid=undefined&sw=1093&hw=544>

מבקר המדינה. (2012). דו"ח על יישום חוק המל"ל.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=615&id=157&contentid=&parentcid=undefined&sw=1093&hw=544>

פדהצור ר. (1996). ניצחון המבוכה. תל אביב: ביתן.

פדהצור ר. (17 באפריל 2006). מל"ל לאזרח. הארץ.

פדהצור ר. (14 ביוני 2012). נתניהו מודה בכניעתו. הארץ.

פונדק, ר. (2001). מאוסלו ועד טאבה: תהליך ששובש. ירושלים: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, פרסום מס' 89. <http://www1.idc.ac.il:549/2004/33587.pdf>

שגיא, א. (1998) אורות בערפל. תל אביב: ידיעות אחרונות.

שיף, ז. (24 באפריל 2006). דו"ח ועדת מרידור: חשש שמדינות מזרח-תיכוניות יצטיידו בגרעין בעקבות איראן. הארץ.

שיפר, ש. (12 באוקטובר 2012). נתניהו הסכים לרדת מהגולן. ידיעות אחרונות, 1.

שר, ג. (2001). במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום 1999-2001. תל אביב: ידיעות אחרונות.

- Arian, A. (1991). Perceptions of threat in Israel. In H. Rattinger, H. & D. Munton (eds.), *Debating national security*, Frankfurt-am-Main, Germany: Peter Lang.
- Burke, J. (2009). The National security advisor and staff: Transition Challenges. *Presidential Studies Quarterly*, 39 (2), 283-321.
- Cooper, J. & Fazio, R. (1986). The formation and persistence of attitudes that support intergroup conflict. In S. Worchel & W. Austin (eds.), *Psychology of intergroup relations*, (pp.183-95). Chicago: Nelson Hall.
- Dayan, M. (1981). *Breakthrough: A personal account of the Egypt-Israel peace negotiations*. New York: Knopf.
- Epstein, S. (1994). Integration of the cognitive and the psychodynamic unconscious. *American Psychologist*, 49, 709-24.
- Frankel, J. (1959). Towards a decision-making model in foreign policy. *Political Studies*, 7(1), 1-11.
- Frankel, J. (1975). *British foreign policy 1945-1973*. London: Oxford University Press.
- Galnoor, I. (ed.), (1977). *Government Secrecy in Democracies*. New York: New York University Press.
- Goduti, P. (2009). *Kennedy's Kitchen Cabinet and the Pursuit of Peace: The Shaping of American Foreign Policy, 1961-1963*. NC: McFarland.
- Gohlert, E.W. Planning in German Foreign Policy. *International Journal*, 32(4), 769-790.
- Gordon, C. & Arian, A. Threat and Decision Making. *The Journal of Conflict Resolution*, 45(2), 196-215.
- Hilsman, R. (1987). *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs, Conceptual Models and Bureaucratic Politics*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Holsti, O. (1976). Foreign Policy Formation Viewed Cognitively. In R. Axelrod (ed.), *Structure of Decision, the Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton: Princeton University Press.
- Inbar, E. (2009). Israeli National Security, 1973-96, *Journal of Conflict Resolution*, 53, 119-145.
- Kahneman, & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263-91.
- Kahneman, & Tversky, A. (1984). Choices, values, and frames. *American Psychologist*, 39, 341-50.
- Kapila, S. (2000). India's national Security Council: A critical review. South Asia Analysis Group. Paper No. 123.
- Mintz, A. (2005). Applied Decision Analysis: Utilizing Poliheuristic Theory to Explain and Predict Foreign Policy and National Security Decisions. *International Studies Perspectives*, 6(1), 94-98.
- Mintz, A. (2004). How Do Leaders Make Decisions?: A Poliheuristic Perspective. *The Journal of Conflict Resolution*, 48(1), 3-13.
- Mitchell, D. (2010). Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process. *Presidential Studies Quarterly*, 40(4), 631-659.
- Muller-Rommel, F. (1988). The centre of government in west germany; changing patterns under 14 legislatures. *European Journal of Political Research*, 16(2), 171-190.
- Newmann, W. (2004). The Structures of National Security Decision Making: Leadership, Institutions, and Politics in the Carter, Reagan, and G. H. W. Bush Years. *Presidential Studies Quarterly*, 34(2), 272-306.
- Redd, S.B. (2002). The Influence of Advisers on Foreign Policy Decision Making: An Experimental Study. *The Journal of Conflict Resolution*, 46(3), 335-364.
- Rieker, P. (2005). Power, Principles and Procedures: Reinterpreting French Foreign Policy Towards the USA (2001-2003). *International Politics*, 42(2), 264-280.
- Shoemaker C.(1991). *The NSC Staff, Counseling the Council*. , Boulder: Westview Press.

השפעת הכבוש על מרכיבי הביטחון הלאומי של ישראל¹

שאול אריאלי

שני אזורים ייחודו לגדה המערבית- מרחב הביטחון המזרחי בבקעת הירדן ומדבר יהודה ו"עוטף" ירושלים. במסגרת זו הוקמו 28 ישובים חקלאיים בבקעת הירדן, בצפון ים המלח וברצועת עזה ונבנו מרבית השכונות בירושלים. מניינם של המתנחלים ביש"ע עמד בסופה של התקופה על 6,000 בלבד ועוד 32 אלף במזרח ירושלים.

כך תיאר זאת ראש הממשלה, יצחק רבין, לאחר כהונתו הראשונה, ב-1979 "הממשלה אימצה לה מדיניות ביטחונית מוגדרת, היכן ראוי להתיישב והיכן לא. ברמת הגולן, בבקעת הירדן, באזור ירושלים ובגוש עציון, ובפתחת רפיח- כן. בשומרון- לא! ללב הגדה המערבית, המאוכלס בצפיפות על ידי הערבים, אל לנו לדחוק מתיישבים יהודיים. התיישבות דרמטית כזאת יש בה מסממני הראווה וההתנגדות בערבים ובארצות הברית, ואין בה צורך והצדקה מבחינה ביטחונית" (רבין, 1979).

מאוחר יותר ישראל דרשה שליטה על שטח שיגן על "המותנניים הצרות" של ישראל ויאפשר שליטה מ"גב ההר" על רצועת החוף של ישראל. בספטמבר 1977, אישרה ממשלת הליכוד בראשות מנחם בגין את תוכניתו של אריאל שרון. בתוכנית בלטו שני שינויים מתוכנית אלון: הוספת מרחב ביטחון מערבי לאורך הקו הירוק ומזרח לו ושינוי אופיים של הישובים הישראליים החדשים מחקלאיים לעירוניים. לימים הפך מרחב הביטחון המערבי ל"מרחב התפר" המתוחם בעזרתו של מכשול הביטחון וההפרדה.

העילה השנייה להתנחלות, הינה דתית- לאומית. היא פרי מהלכיהם של חסידי הרבנים קוק בעיקר הבן, הרב צבי יהודה קוק, שראה בניצחונות הצבאיים במלחמת ששת הימים, שלב בתהליך הגאולי של עם ישראל. "הארץ הזו היא שלנו, אין כאן שטחים ערביים ואדמות ערביות, אלא אדמות ישראל, נחלת אבותינו הנצחיות, והיא בכול גבולותיה התנכיים" שייכת לשלטון ישראל" (נאום הרציה, 1967).

חסידי תפיסה זו, שהתגבשו לכדי "גוש אמונים" ב-1974, הניעו בניית ישובים בניגוד להחלטות ממשלה ולעיתים בסיועה, בעיקר "בגב ההר" ובמרכזי האוכלוסייה הפלסטינית, על מנת למנוע כול אפשרות לחלוקת הארץ. ב-1979, בדיון בבית המשפט העליון⁴, הסביר מנחם פליקס, מראשי גוש אמונים, בגלוי וללא עכבות, את מניעי ההתיישבות היהודית בארץ ישראל: "התנחלנו [...] משום שנצטוונו לרשת את הארץ אשר נתן האל יתעלה לאבותינו [...] שכן מצונו: 'אורשתם את הארץ וישבתם בה כי לכם נתתי את הארץ לרשת אותה'. ושם מפרש רש"י: 'אורשתם אותה מיושביה' ואז 'וישבתם בה' [...]"

הרב גורן, מי שהיה הרב הראשי של צה"ל, סיכם תפיסה זו, בה הזכות הדתית העומדת לעם ישראל על ארץ ישראל גוברת על כול זכות אחרת ועל כול דין שאינו דין תורה ואמר ב-1995 "אין בכוח שום חוק לאומי או בינלאומי לשנות מעמדנו, זכויותינו...דינם של אזורים אלו, לפי דין תורה, כא"י תחת שלטון יהודי לכול דבר, ויש על כולה ריבונות, קניין ובעלות יהודית...". (אתר "שיבה", 2007).

מאמצי שתי התפיסות הללו הניבו עד ל-1993 אוכלוסיה יהודית בת 110 אלף איש ביהודה ושומרון ועוד 115 אלף איש במזרח

4 בג"צ 390/79 עזאת מחמד מוסטפה דיוקאת ו 16 אחרים נ' ממשלת ישראל ואחרים

השליטה הביטחונית והספוח דה פאקטו

בסיומה של מלחמת ששת הימים, ביוני 1967, חזרו הגדה המערבית (5,858 קמ"ר) ורצועת עזה (363 קמ"ר), לסל הנכסים הטריטוריאליים של ישראל. המדיניות הישראלית ביחס לעתידם התאפיינה בשתי תפישות סותרות המרכיבות את המושג "הכבוש הישראלי": האחת- **שליטה צבאית** לצורך ביטחוני² - במהותה הינה זמנית ומנועה על פי המשפט הבינלאומי משינויים משמעותיים בשטח, שיש בהם בכדי להשפיע על עתידם המדיני. ביטוייה המדיני היה ראיית ישראל את השטחים כפיקדון להסדר קבע עם ירדן ומאוחר יותר, עם קבלת רעיון "שתי מדינות לשני עמים", הקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל. השנייה - **ספוח דה פאקטו**³ - שבמהותו הינו חותר לשינויים בלתי הפיכים ובמרכזם יצירת רוב דמוגרפי יהודי בכול השטח או בחלקים ממנו, ושליטה פיזית ומרחבית בקרקעות ובמשאבי הטבע. ביטוייה של התפישה היא פעילות נרחבת לחיזוק הנוכחות היהודית ביו"ש, לקראת החלת הריבונות על כולה או על חלקה, בדפוסים שונים: בניית ישובים, בניית תשתיות כבישים, חבור לרשת החשמל והמים הארציות, קיום מערכת משפטית נפרדת לישראלים וכד'.

בשונה ממלחמת העצמאות ב-1948, שבסיומה החילה ישראל את החוק הישראלי על השטחים שכבשה מעבר לגבולות החלטה החלוקה, והעניקה אזרחות לתושביה הערבים, לאחר מלחמת ששת הימים לא התייחסה ישראל לכל השטחים באמת מידה שווה. ישראל החילה את החוק הישראלי על 70 קמ"ר מירושלים ומסביבתה שבגדה המערבית, ובכללם 6 קמ"ר של ירושלים המזרחית. היא העניקה תושבות לתושביה הערבים במזרח ירושלים, הפקיעה שם אדמות ובנתה 12 שכונות יהודיות, שמספר תושביהן עמד בסוף 2011 על כ-193 אלף איש. החלת החוק - המהווה בפועל סיפוח חד צדדי לא זכתה מעולם להכרתה של הקהילה הבינלאומית בכללה, ולא של ארצות הברית בפרט. בגדה המערבית וברצועת עזה, שם לא החילה ישראל את החוק הישראלי, הביטוי המעשי המרכזי לשתי התפיסות, החורג מהיערכות ביטחונית בשטח כבוש, היה אחד: בניית ישובים ישראלים³.

בתחילה הייתה העילה להתנחלות "הביטחון". ישראל גרסה כי קיים צורך ביטחוני לשלוט בבקעת הירדן אל מול חזית מזרחית אפשרית. גישה זו הובלה על ידי ממשלות העבודה (1977-1967) ובאה לידי ביטוי ב"תוכנית אלון", שעיקרה היה הקמתם של מרחבי ביטחון לאורך גבולות ישראל באמצעות ישובים ובסיסי צבא. על רקע זה הועתקו בסיסי צה"ל ומוקמו במרכזי הערים הפלסטיניות, ושטחים גדולים בבקעת הירדן ומדבר יהודה הוכרו כשטחי אש.

1 מאמר זה מתבסס ברובו על שני ניירות עמדה שגובשו במועצה לשלום ולביטחון באמצעות שני צוותי חשיבה בהם המחבר היה חבר.

א. גבולות בני הגנה, ספטמבר 2011, <http://www.peace-security.org.il/upload2/Image/councilborders.pdf>

ב. ההתנחלויות אינן שוות ביטחון, יוני 2012
2 לדוגמא, ניתן לראות את הכבוש הישראלי בדרום לבנון בשנים 2000-1982 כמבטא תפיסה זו.

3 יש לזכור כי גם רמת הגולן נחשבת לשטח כבוש, כמו מזרח ירושלים, למרות שישראל סיפחה אותה ב-1981 באמצעות חוק רמת הגולן.

להלן המרכיבים העיקריים של מושג "הביטחון הלאומי", כפי שהינם מקובלים כיום במדינות המערב⁵:

- עוצמתה הצבאית והמודיעינית של המדינה.
- חשיפתה של המדינה לסיכונים מלחמה, טרור והתנגדות לא-אלימה.
- מצבו של המשק הלאומי וחשיפתו לסיכונים כלכליים העלולים לפגוע ביציבותו ובחוסנו.
- מעמדה של המדינה בקהילה הבינלאומית ויחסיה עם מדינות אחרות, כולל בריתות ושיתופי פעולה ביטחוניים, כלכליים ותרבותיים.
- תדמיתה של המדינה בדעת הקהל העולמית ובאוכלוסיות ספציפיות.
- רמת הלכידות והסולידריות האזרחית הכוללת במדינה.
- תקינות הממשל ושלטון החוק.

במאמר זה אציג את השפעת השליטה הביטחונית על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. אבחן זאת ביחס לצורך הביטחוני של ישראל לשלוט בגדה המערבית, כדי להעריך האם זה נדרש בכול תרחיש, משברי או הסדר קבע. בנוסף, אפרט את המחירים הנובעים מהשליטה בגדה המערבית.

אמשיך ואתייחס לשאלה, האם להתנחלויות ישנה תרומה לביטחון או שמא ההיפך, ואסיים בהצגת ההשלכות של הספוח דה פאקטו על מרכיבי הביטחון הלאומי. הפרדה כזו עשויה להיות מלאכותית קמעא, אך היא מקלה על היכולת הבחין בין שתי הטענות העומדות ביחס לשליטה הישראלית בגדה המערבית, השונות כל כך במהותן.

לא אעסוק בבחינת מחירי הכיבוש תחת סולם הערכים אותו מציגים רבים מאנשי "גוש אמונים" לדורותיו ועיקרו - ההבטחה האלוהית לרשת את הארץ גוברת על כול ערך אחר ומצדיקה כול מחיר. כמו כן הם טוענים שהביטחון נתון בידי אלוהים והוא זה שישא בביטחון ישראל. אלו עמדות אקסיומטיות בלתי ניתנות להפרכה או לאישוש ואינן מענייניו של מאמר זה.

השליטה הישראלית בשטחים וביטחון ישראל

בכדי להתייחס למשקלם של השטחים לביטחון ישראל נפתח בתמונת האיזמים על ישראל כפי שנתפסה לאחר מלחמת ששת הימים, תקופה שבה שליטה ישראלית בבקעת הירדן נראתה חיונית לצורך קיומם של גבולות בני הגנה. האיום הפוטנציאלי העיקרי שנשקף אז לישראל היה מתקפה יבשתית, משוריית וממוכנת, בסיוע אווירי, של קואליציה של מדינות ערביות. זהו האיום שאיתו התמודדה ישראל ב-1948, ב-1967 וב-1973, בהיקפים ובתרחישים שונים. הוא נתפס כאיום קיומי בשל חוסר הסימטריה בין ישראל והעולם הערבי מבחינת היקף הכוחות והעומק האסטרטגי.

מאז השתנה לחלוטין המאזן האסטרטגי במזרח התיכון. האיום של מתקפה יבשתית מסיבית נעלם כמעט לגמרי, וזאת מן הסיבות הבאות:

- התפרקותה של ברית-המועצות בסוף שנות ה-1980 הביאה לשינוי כולל במאזן הכוחות העולמי. מדינות ערב איבדו את מעצמת-העל, שעד אז העניקה להם גיבוי מדיני ותמיכה צבאית וכלכלית.

5 המועצה לשלום ולביטחון, התנחלויות אינן שוות ביטחון, יוני 2012

ירושלים. מאז חתימת הסכמי אוסלו שילשה ישראל את מספר הישראלים ביו"ש וב-2011 עמד מנינם על 324 אלף ב-124 ישובים וכ-100 מאחזים. לאחרונה "היעד" הדמוגרפי שהציבו ראשי המתנחלים הוא 400 אלף ישראלים ביו"ש (ללא מזרח ירושלים) עד תום כהונתו הנוכחית של נתניהו.

ניתן לתת את הסימנים הבאים ביישובים ובאוכלוסיית המתנחלים (ללא מזרח ירושלים):

- 30 אחוזים הינם מתיישיבי אידיאולוגיה ו-70% מתיישיבי איכות חיים ("5 דקות מכפר-סבא").
- 40 אחוזים הינם חרדים, 30 אחוזים חילוניים ו-30 אחוז דתיים לאומיים.
- 4 ישובים הינם חרדיים, 17 מעורבים, 76 דתיים, 26 חילוניים.
- רובם בעלי הכנסות נמוכות עד בינוניות הנהנים מהטבות ניכרות ביחס למתגוררים בתחומי הקו הירוק.
- 75 אחוזים מהעובדים בקרבם מתפרנסים בתוך "הקו הירוק".

הם מתגוררים ברשויות מקומיות כלהלן:

- 4 ערים: מודיעין עלית (52 אלף), ביתר עלית (38 אלף), מעלה אדומים (38 אלף) ואריאל (18 אלף).
- 13 מועצות מקומיות.
- 6 מועצות אזוריות.

בשנים האחרונות אנו עדים להחרפת הסתירה בין שתי התפיסות במדיניותה של ישראל: משא ומתן להסדר קבע, המחייב פינויין של התנחלויות רבות, מול מגמת סיפוח השטחים (או חלקם) לישראל. מצד אחד - ישראל ניהלה משא ומתן להסדר קבע ואף פינתה בסיסי צה"ל ואת הישובים ברצועת עזה ובצפון השומרון. מהצד השני - ישראל שילשה את מספר המתנחלים הישראלים מאז 1993, "הלבינה" עשרות מאחזים בלתי מורשים, העניקה עדיפות להרחבתם וחיזוקם של הישובים מחוץ לגושים והקימה את מכשול ההפרדה ממזרח לקו הירוק.

ראוי להדגיש, כי עד לפני שלוש שנים, הבנייה בשטחים התפלגה כך ש-75% ממנה התרכזו בגושים והיתר בישובים הקטנים והמבודדים. לאחרונה, כמעט מחצית מהבנייה החדשה מתבצעת דווקא בישובים המבודדים שמעולם לא נתבעו על ידי ישראל במסגרות המו"מ על הסדר הקבע. מגמה זו מקשה מאוד על העמדה הישראלית למימוש ההסדר בשל המספר ההולך וגדל של ישראלים המיועדים לפינוי. ב-1993, עת נחתם הסכם אוסלו, עמד מספרם על 20 אלף בלבד וכיום הוא פי חמישה. ישראל משקיעה כיום כסף רב בהרחבתם של הישובים המבודדים ובמיסודם של המאחזים, ואינה נותנת את הדעת כי בעתיד תשקיע סדר גודל דומה בכדי לפנות את המתיישיבים ולקולטם בתחומי ישראל. יש לציין כי פינויים של מתיישיבי גוש קטיף עלה כ-11 מיליארד שקלים למשלם המיסים הישראלי.

מרכיבי הביטחון הלאומי

כיום מקובלת בקהילה הבינלאומית התפיסה המרחיבה באשר למשמעותו של מושג "הביטחון הלאומי". מושג זה אינו נמדד רק במונחים של עוצמה צבאית ופגיעות מול סיכונים מלחמה או טרור, אלא בשורה ארוכה של תחומים, אשר לכל אחד מהם השלכה על חוסנה של המדינה, פגיעותה ושרידותה לטווח הארוך.



קילומטרים אינה מעלה ואינה מורידה בגלל הטווח ההולך וגדל של טילים אלה.

אשר לאיום הטרור והגרילה, כמו חזית מחבלים מתאבדים לשטחה של ישראל או פשיטה של כוח גרילה לתוך ישראל, גם כאן הרלוונטיות של השטחים האלה נמוכה מאוד. הגורמים המשפיעים העיקריים על איומים מסוג זה הם אמינות המכשול (גדר או חומה) שבין ישראל והמדינה הפלסטינית, על כל מרכיביו, והעיקר - היכולת למנוע בניית תשתית טרור במדינה הפלסטינית.

במציאות של מדינה פלסטינית עצמאית ישפיעו על הנקודה השנייה גורמים אחרים: עד כמה המדינה הפלסטינית מתפקדת ומפגינה יכולת אכיפה של חוק וסדר, מהם ההסדרים בתחום הביטחון שנכללו בהסכם בין שתי המדינות, ובמיוחד שיתוף הפעולה בלחימה בטרור, ומהו מנגנון הפיקוח עליהם. לגבי האיום הצבאי הקונוציונאלי הקלאסי, שחומרתו והסבירות למימושו ירדו במידה ניכרת בעשורים האחרונים, אי-אפשר לקבוע בצורה פסקנית שאין משמעות צבאית לטריטוריה, אולם יש להעיר כמה הערות:

- השימוש בביטוי "עומק אסטרטגי" בהקשר לבקעת הירדן ומערב הגדה הוא בחזקת לעג לרש. לישראל אין עומק אסטרטגי עם הבקעה ובלעדיה. הרחב של ישראל עם הגדה המערבית (המרחק בין הים התיכון לנהר הירדן) הוא כ-70 ק"מ בלבד. מכאן, שיש צורך בתשובות אחרות גם לאיום הזה.

- אם השליטה בבקעת הירדן נועדה להבטיח מענה צבאי למתקפה יבשתית, ניתוח צבאי פשוט מראה כי הנקודה החשובה אינה נוכחות צבאית על הירדן ובבקעה עצמה. כל כוח צבאי שיהיה ערוך באזורים אלה יסבול מנחיתות טופוגרפית ויהיה פגיע לאש ממערב וממזרח. השטח הקריטי הוא המעלות המובילות מן הבקעה אל גב ההר. היערכות שם מאפשרת להפוך את הבקעה לשטח הריגה של הכוח התוקף. ואגב, מעניין לציין שבמפת "גבולות בטוחים ומוכרים" ששירטטו ראשי המטות המשולבים של ארצות-הברית לבקשת הנשיא לינדון ג'ונסון ב-1967, דווקא בקעת הירדן היתה מחוץ לשטח הנדרש להגנת ישראל בשל נחיתותה הטופוגרפית.

- הכוח הצבאי שישהה דרך קבע בבקעה יהיה בכל מקרה מוגבל בהיקפו וימצא בסכנה מתמדת של כיתור.

- לקו נהר הירדן עצמו ישנה משמעות רק בהקשר של בקרת הגבול וביטחון שוטף.

- השינויים בשדה הקרב המודרני מגבילים גם את יכולתו של צה"ל לנהל מלחמת תנועה. לפיכך הסכנה החמורה היא שהמלחמה תהפוך למלחמת התשה מתמשכת שבה האיומים הבליסטיים ימלאו תפקיד מרכזי. אבל לעניין זה, כאמור, השטחים הנדונים אינם רלוונטיים.

ראינו כי במפת האיומים הקיימים אין בהחזקת הגדה המערבית תרומה להתמודדות עימם. אך יש כאלו הטוענים, עדיין תחת עילת הביטחון, כי עד החתימה על הסכם שלום, ברמה הטקטית, יש בנוכחות ישראלית בדמות ההתנחלויות בכדי לתרום לביטחון, משום שהן משמשות מעין מוצבים קדמיים המאפשרים איסוף מודיעין ומקצרים את זמני התגובה. ראשיתה של הטענה הופרך לגמרי במלחמת יום הכפורים, שעה שישראל מיהרה לפנות את ישובי רמת הגולן, שהטילו עול כבד על ניהול המלחמה על ידי צה"ל. כך אירע גם בשטחי עזה ואיו"ש - שעה שהאלימות מתגברת, צה"ל נאלץ לרתק כוחות גדולים ביותר להגנת היישובים ואבטחת הצירים על חשבון לחימה בטרור ובאיומים הכוללים. אופיין של המלחמות השתנה מהקצה לקצה מאז השלב הראשון של מלחמת העצמאות שהתנהלה על ידי כוחות חיל רגליים ובנשק קל בעיקר,

- החזון הפאן-ערבי קרס והסיכויים להתגבשות קואליציה ערבית הצטמצמו ביותר.

- ישראל חתמה על הסכמי שלום עם שתי מדינות ערביות, מצרים וירדן, והוציאה אותן ממעגל המלחמה.

- עיראק, המרכיב המרכזי של כל חזית מזרחית מול ישראל, הובסה בשתי מלחמות המפרץ וכוחה הצבאי נמחק. שנים רבות צפויות לחלוף עד שתוכל לבנות כוח צבאי משמעותי, וזאת, בהנחה שתצליח לשמור על אחדותה.

- מדינות ערב נואשו מהיכולת להתמודד עם ישראל בשדה המערכה הקלאסי. להוציא מדינות הנפט, הן הקטינו את ההשקעות בכוחות הצבאיים המתמרנים הקונבנציונאליים ועברו להשקעות בתחומים צבאיים שמבחינתם משתלמים יותר.

- כל ממשלות ערב, ללא יוצא מן הכלל - והדבר בא לידי ביטוי ביוזמת השלום הערבית שאושרה שוב ושוב מאז 2002 - הכירו בחוסר התוחלת של השגת יעדיהן מול ישראל שלא בדרך המדינית. אלה שדבקים עדיין ברעיון המאבק החמוש בישראל הם אירגונים לא-מדינתיים (דוגמת חמאס או חיזבאללה) ומדינה לא-ערבית אחת, איראן.

מכל הסיבות האלה, האיומים הצבאיים העיקריים שישראל תצטרך להתמודד איתם בעתיד הנראה לעין הם בשני תחומים עיקריים אחרים:

- עימות שאינו מלחמה סדירה קלאסית, אלא מלחמה נגד לוחמת גרילה וטרור. לעיתים מכנים זאת מלחמה א-סימטרית, כינוי המשקף את שתי תכונותיה העיקריות: ראשית, זו אינה מלחמה בין מדינות, אלא מלחמה בין מדינה לבין שחקן לא-מדינתי; ושנית, היא מתנהלת בשיטות אחרות, המאפשרות לשחקן הלא-מדינתי לאזן את היתרון האיכותי והטכנולוגי של המדינה שנגדה הוא נלחם.

- מלחמה בכלים אסטרטגיים, בעיקר טילים בליסטיים ואמצעים להשמדת המונים. כלומר, נשק כימי, ביולוגי וגרעיני. גם אלה נועדו לאזן את יתרונותיה של ישראל בתחום המלחמה הסדירה, אך גם בתחום האסטרטגי, שבו ישראל נחשבת על-ידי יריבותיה כבעלת יכולת גרעינית צבאית וגם יכולת טילית מפותחת.

לשני התחומים הללו ישנם כמה קווים משותפים. ראשית, בשניהם המטרה העיקרית לתקיפה היא האוכלוסייה האזרחית של ישראל. שנית, בשניהם אומצה כנשק עיקרי יכולת שיגור של קליעים הנעים במסלול בליסטי, טילים מונחים ורקטות בעלות טווחים שונים, שבעזרתם אפשר לפגוע בכל נקודה בשטחה של מדינת ישראל. ושלישית, מטרתם אינה ניצחון והכרעה צבאיים, אלא התשה, פגיעה במוראל הלאומי, וגזירת רווחים תקשורתיים, תדמיתיים ופוליטיים.

מה משמעות השינויים הללו לגבי משקלן של בקעת הירדן ("מרחב הביטחון המזרחי") ומערב הגדה ("מרחב הביטחון המערבי") בהגנה על ביטחון ישראל? שני האזורים האלה אינם רלוונטיים כמענה לשני האיומים העיקריים החדשים, כי טווח הטילים והרקטות מכסה את השטח של מדינת ישראל בלי להזדקק אפילו להצבת משגר טילים אחד ממערב לנהר הירדן.

גם כשמדובר בבעיות נקודתיות כמו שאלת ההגנה על נמל תעופה בן-גוריון, הזזת גבולותיה של ישראל מזרחה אינה נותנת פיתרון. נמל התעופה חשוף לשני סוגי האיומים: פגיעה של טילים בליסטיים ורקטות, שלגביהם מיקום הגבול אינו רלוונטי כמו שאינו רלוונטי לכל מטרה אחרת בישראל; ופגיעה של טילים מונחים העלולים לפגוע במטוסים נוחתים וממריאים. גם כאן הרחקת הגבול במספר

בזמן קצר (למשך מספר שנים) שעור צמיחה נוסף של בין 0.25 ל- 0.75 נקודות אחוז לשנה" (הרצאה באוניברסיטת ת"א, 2011).

פגיעה במעמדה הכלכלי הבינלאומי של ישראל. המחשה ברורה לכך ניתן למצוא בפער שבין הדירוג הגבוה של ישראל במדדים חברתיים- כלכליים- מקום 17 מתוך 184 מדינות, ובין דירוג האשראי הנמוך, יחסית, שלה- מקום 32 (+A).

מעמסה כלכלית על תקציב המדינה. כך למשל בשנים 1989- 2010, ניתנה תוספת של 48 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון הנובעת מפעילות צה"ל בשטחים ועיקרה: מכשול ההפרדה, התנתקות מרצועת עזה, "עופרת יצוקה", פיתוח וייצור של "כיפת ברזל" ומיגון יישובי "עוטף עזה". בתקופת האינתיפאדה השנייה קיצצה הממשלה את תקציב המדינה בסכום מצטבר של 65 מיליארד ש"ח- הקיצוץ התקציבי הגדול אי פעם. במקביל, תקציב הביטחון הוגדל בסך של כ-15 מיליארד ש"ח. מה שעוזר להסביר את קביעתו של מנואל טרכטנברג, מי שעמד בראש הועדה הממשלתית לבחינת דרישות תנועת המחאה החברתית בקיץ 2011, כי ללא התמודדות עם הסוגיה הפלסטינית לא ייתכן שום שינוי משמעותי בתחומי הדיוור, החינוך והבריאות (דברים בפני בוגרי תכניות של קרן מנדל 17.4.2012).

איום על הדמוקרטיה והזהות היהודית. החשבה מכול היא העובדה שהיעדר הסכם עם הפלסטינים והקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל מאיים על קיומה של ישראל כמדינה דמוקרטית של העם היהודי.

השלכות הספוח דה פאקטו על מרכיבי הביטחון הלאומי

השפעה על החוסן החברתי הישראלי

חלק מהציבור הישראלי מבין ומודע למקומה של ההתיישבות הישראלית ביו"ש כגורם מרכזי לרמת המוטיבציה בקרב הפלסטינים לבצע פיגועים בישראל ובישראלים, וכגורם מרכזי לאי השגתו של הסדר מדיני. בציבור זה מתבררת גם ההכרה בכך שהמציאות ההתיישבותית בשטח הופכת להיות לעובדה בלתי הפיכה, המונעת כל אפשרות להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, ובנוסף - יוצרת מציאות של אי יכולת ממלכתית לאכיפת חוק וסדר על הישראלים בשטחים.

לעומת זאת, חלקים אחרים בציבור הישראלי מסיקים מסקנות הפוכות לחלוטין הנובעות ממפעל ההתנחלות: לפי גישה זו, אבד הכלח על האפשרות להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים ולכן אין לפעול בכיוון זה, ההתיישבות ביו"ש משקפת נאמנה את האינטרסים של ישראל ולכן עליה לחזקה ככל הניתן, יהיו אשר יהיו התוצאות המדיניות והביטחוניות לכך.

כך מעמיק והולך הקונפליקט בקרב החברה הישראלית, בין התומכים בפתרון שתי מדינות לשני עמים, לבין אלה שתומכים בהמשך קיום ההתנחלויות בגדה המערבית. התוצאה היא קרע בין חלקי החברה שטמון בו פוטנציאל לפגיעה מהותית בחוסן הלאומי וביכולת להתלכדות הציבור. זאת כיוון שקבוצות מסוימות מוכנות לפגוע ביסודות המשטר הדמוקרטי עליו מושתתת המדינה, כמו גם במנגנוני המדינה בכלל. הביטויים לכך רבים בתקופה זו -חקיקה פוליטית כנגד ארגוני שמאל, ערביי ישראל ופלסטינים, פעולות להגבלתם והחלשתם של בג"צ ומערכת המשפט בכללה, גילויי אלימות של קיצוניים נגד ארגוני שמאל ואף נגד חיילי צה"ל ומשטרת ישראל וכן מתח הולך וגובר במרחב הציבורי בין אנשי ימין ושמאל סביב סוגיית ההתנחלויות, יותר מבעבר. השסע הפוליטי

למלחמות העכשוויות המבוססות על כוחות גדולים ומקצועיים, על תמרון רב, רווייות באמצעי לחימה מתקדמים בעלי יכולת הרס והשמדה גבוהים.

חלקה השני של הטענה הזאת באופן בסיסי נכון, אבל אז נשאלת השאלה מדוע הנוכחות הישראלית בשטח צריכה להיות אזרחית, שכן די בנוכחות צבאית והיה ניתן לצמצם את המתח הישראלי-פלסטיני במידה רבה באמצעות פינוי מרבית ההתנחלויות והותרת הנוכחות הצבאית על כנה.

בכדי להמחיש במספרים את השפעת פריסתן של ההתנחלויות המבודדות על היקף הכוחות הביטחון והמשאבים הנדרשים לאבטחתן, נציין כי למרות העובדה ששעורם של המתנחלים מכלל האוכלוסייה בגדה אינו עולה על 15%, והשטח הבנוי של ההתנחלויות אינו עולה על 2% משטחה, פריסתן וצירי התנועה אליהן מחייבות את כוחות הביטחון לשלוט בכ- 60 אחוזים משטח הגדה (שטחי C). שליטה זו באה לידי ביטוי בהקצאתם של אלפי חיילים לאבטחתם של היישובים והמאחזים הלא מורשים, באיושם ואחזקתם של מאות מחסומים וחסימות לאורך כל הצירים, באיושם ותפעולם של המעברים ועוד. כל זאת על חשבון פעילות יוזמת ללחימה בטרור ועל חשבון שימוש בכוחות לצרכים ביטחוניים אחרים. מבחינה זו, אבטחתן של ההתנחלויות בפריסתן המוכתבת משיקולים הזרים לביטחון, פוגעת ביכולתו של צה"ל ומערכות הביטחון למצות טוב יותר את כוחותיו ואת תקציבו.

המחירים של המשך הסכסוך והשליטה הישראלית בגדה המערבית

להמשך השליטה הישראלית בשטחים ישנם מחירים שעל ישראל לשלם בתחומים שונים. המשך השליטה יוצרת מתחים ומשברים עם ארה"ב, מאיימת על הסכמי השלום עם מצרים וירדן, מקיימת פלטפורמה להתערבות בסכסוך לאיראן, לטורקיה, לסוריה ולאירגונים איסלאמיים. היא מובילה את ישראל לבידוד וגינויים בינלאומיים ומצמצמת את יכולת הגיוס של העולם לאיומים שמקורם באיראן ובטרור (על כולם ארחיב בהמשך כי הינם קשורים גם להשפעות של הסיפוח דה פאקטו).

כך גם בתחום הכלכלי. ממצאיו של הסוציולוג שלמה סבירסקי מראים כי ב-20 השנים הראשונות לכיבוש - עד פרוץ האינתיפאדה הראשונה ב-1987 - אפשר היה להציג עמדה כי השליטה בשטחים "משתלמת" (לפחות למיגזרים מסוימים בחברה הישראלית), אך מאז ועד היום גובה הכיבוש מחיר גדל והולך מכלל החברה הישראלית. המחיר הוא מחיר כלכלי מובהק, אך גם חברתי שכן הנזק המצטבר לרקמת החברה הישראלית, במיוחד ליסודות החלשים בקרבה, הוא כבד לא פחות. למרות הקושי הניכר בהערכת המחיר המדויק בגלל המידע המסווג הכרוך בכך, בראיון **לגלובס** העריך סבירסקי שהאומדן הטוב ביותר של עלות הכיבוש (עד אז) הוא 100 מיליארד ש"ח (לן, שלומית, 2005, חשבון, בבקשה!, גלובס, 2-3.5.05).

בחוברת מעודכנת שפירסם סבירסקי ביוני 2012 "מחיר הכבוש" (מרכז אדוה)- הוא מדגיש את הדברים הבאים בהיבט המקרו כלכלי:

המשך הסכסוך פוגע בפוטנציאל הצמיחה של ישראל. נגיד בנק ישראל, סטנלי פישר, סבור כי "בתנאי שלום תוכל כלכלת ישראל לצמוח בשיעורים של 5%-6%, יותר מאשר במצב של סכסוך בלתי פתיר עם שכנינו" (אתר בנק ישראל, 2010). המשנה לנגיד לשעבר, צבי אקשטיין, מדגיש כי "הסכם שלום המביא שיפור היציבות הגיאוגרפית והורדת איומים מדינתיים יכול לתרום



בזירה הבינלאומית כמי שמחבלת במאמצים להגיע להסדר וכמדינה כוחנית המתעלמת מן הדין הבינלאומי.

במצב הנוכחי, חוסר הלגיטימיות הבסיסי של מפעל ההתנחלויות בעיני הקהילה הבינלאומית מוביל לפער גדל והולך בין הראיה העולמית לזו הישראלית בכל הנוגע לסכסוך עם הפלסטינים בכלל ולצרכי הביטחון של ישראל בפרט. כך, הטיעון הישראלי להחזקה בשטחים לצרכי ביטחון לאומי נחלש מאוד כאשר בשטח מתקיימת התנחלות על בסיס אידיאולוגי. בעידן בו משטרים קולוניאליים עברו מן העולם וראויים לגינוי, דעת הקהל העולמית אינה מקבלת את הטענה לפיה צרכי הביטחון של ישראל מכתביים בניית יישובים אזרחיים בשטח. ביטוי חריף לפערי תפיסה אלה נתגלה בוויכוח הפומבי בין ראש ממשלת ישראל לנשיא ארצות הברית במאי 2011 לגבי קווי הארבעה ביוני 1967 (עם חלופי שטחים) כבני-הגנה לישראל (נאום אובמה: שתי מדינות בגבולות '67 עם חילופי שטחים מוסכמים, מעריב, 19 NRG, במאי 2011). מסיבה זו רואה הקהילה הבינלאומית כולה את ההגנה בכוח על התנחלויות כעוול על גבי עוול, ומחריפה את יחסה לישראל בהתאם.

השפעה על שלטון החוק בגדה

השאירה להתנחלות ישראלית בגדה הובילה לכך שאין שלטון חוק אפקטיבי בישראל כלפי המתנחלים. אעמוד על הסיבות שהביאו למצב דברים זה:

מזה למעלה מ-40 שנה, תופסת ישראל קרקעות בגדה המערבית לצורך הקמת יישובים. עד תחילת שנות ה-90 נעשתה התפיסה באופן מסודר ברוב המקרים, בין אם הקרקעות נתפסו מראש בידי הממשלה ובין על ידי מתנחלים והתפיסה הוסדרה בדיעבד על ידי הממשלה. לאחר הקפאת הבניה בתקופת ממשלת רבין (1992-1995) החלה תפיסת קרקעות בידי מתנחלים, בעידוד משרדי ממשלה מסוימים אך בניגוד לחוק החל בשטחים. פעילות זו עודדה השתלטות על קרקע בכוח, במטרה לדחוק פלסטינים מאדמתם. להשגת תכלית זו נעשות פעולות אלימות נגד פלסטינים כגון כריתת עצי זית, הצתות בתים מכוניות רכוש ומסגדים, ואף פגיעות בנפש.

מערכת אכיפת החוק נתונה לפי הדין הבינלאומי בידי צה"ל - שנכנס לנעלי הריבון ואחראי על הסדר והביטחון וזכויות האדם של הפלסטינים. אולם, חיילי צה"ל האמורים להגן על ישראלים בהתנחלויות, מזהים את הפלסטינים כאויב, ומתקשים לאכוף את החוק דווקא על המתנחלים הפוגעים בפלסטינים. חלק מחיילי צה"ל גם מזדהים אידיאולוגית עם המתנחלים והדבר מקשה יותר באכיפת החוק על ידם.

כל הסמכויות של הרשויות המבצעת, המחוקקת והשופטת מצויות בידי איש אחד בגדה המערבית - מפקד האזור. הוא כפוף לאלוף הפיקוד, שכפוף לרמטכ"ל שכפוף לשר הביטחון שכפוף לראש הממשלה. לכן מערכת אכיפת החוק כפופה ונשלטת בגדה המערבית בידי הדרג הפוליטי הבכיר ביותר בישראל, ומהווה בפועל כלי להשתלטות על קרקעות לשם התישבות.

שאיפת ההשתלטות על קרקעות בגדה המערבית שמנשבת מהדרג הפוליטי, האחראי כאמור גם על אכיפת החוק, הפכה את אוסף החוק לצד מעוניין במובהק. מאחר שאכיפת חוק היא תפקיד מעין שיפוטי הדורש במקום ראשון אובייקטיביות, הרי שאכיפת החוק בגדה המערבית, הן על ישראלים והן על פלסטינים, נגועה במהותה בניגוד עניינים חמור שמאין את אפשרות אכיפת החוק שם.

ישראלים אינם נשפטים בבתי דין צבאיים, כמתחייב מהדין הבינלאומי, וזאת עקב סירובם. הם נשפטים בישראל, וכפופים לחוק הישראלי. הפלסטינים נשפטים בבתי דין צבאיים, על פי הדין שחל בשטח, בידי

הקיים מזה שנים רבות בישראל בין ימין לשמאל העמיק והקצין לאחרונה בעיקר על רקע שימורו, העמקתו וטיפוחו של מפעל ההתנחלות, שמונע אידיאולוגית בבסיסו (קרי, אינו מונע משיקולי ביטחון, כלכלה, וכד').

כמו כן צפוי, כי אם תקבל ממשלת ישראל החלטה בעתיד לפנות יישובים ומאחזים בהיקף נרחב, כחלק מהסדר מדיני או בלעדיו, עלול הדבר להביא את כוחות הביטחון מחד גיסא, והמתיישבים ותומכיהם מאידך גיסא אל סף מלחמת אזרחים, או לפחות להתנגשויות אלימות במיוחד, וכן לתופעת סרבנות קשה, הנתמכת ע"י רבנים ומנהיגי ציבור שאינם מקבלים את מרותה של המדינה. בכך יהיה ביטוי לפגיעה מהותית בביטחון הלאומי, בהיעדר יכולת מצד מוסדות המדינה לממש מדיניותה בתחום קריטי לקיומה.

השפעה על מעמדה המדיני של ישראל

בקהילה הבינ"ל קיים קונצנזוס נרחב כי מפעל ההתנחלויות מהווה עוולה חוקית מוסרית כאחד ומשמש כחסם משמעותי בפני התקדמות לקראת הסדר בין ישראל והפלסטינים. לנושא ההתנחלויות השפעה שלילית על מעמדה הבינלאומי של ישראל, הנובעת ממספר גורמים, ביניהם חוסר החוקיות של ההתנחלויות על פי הדין הבינלאומי, חוסר המחויבות להסדר מצד ישראל המשתקף מהמשך הבניה בהתנחלויות, והכרסום הכולל במעמדה המוסרי של ישראל בגלל הכיבוש המתמשך.

נושא ההתנחלויות מהווה לאורך שנים בעיה מהותית ביחסיה של ישראל עם מדינות אחרות, כולל ידידותיה הקרובות ביותר. אולם בשנים האחרונות הביא שילוב של הימנעות מכל יוזמה מדינית, המשך בניה בהתנחלויות ואי פינוי מאחזים בלתי חוקיים למצב של בידוד גובר והולך ולמחלוקות פתוחות. כך, הצעת הגינוי האחרונה במועצת הביטחון של האו"ם על הבניה בהתנחלויות בפברואר 2011 זכתה לתמיכתן של 14 מתוך 15 המדינות החברות כולל גרמניה, בריטניה וצרפת. גם ארה"ב שהטילה את הוטו המסורתי כנגד הצעות המגנות את ישראל, הכריזה דרך שרת החוץ שלה כי היא ממשיכה לראות את ההתנחלויות כבלתי חוקיות.

מחלוקות גלויות בין ישראל וידידותיה סביב הנושא צפות ועולות בתדירות גבוהה. נזכיר את המשבר בין קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל לראש ממשלת ישראל סביב אישור בניה בגילה באוקטובר 2011 וכן את המשבר החריף סביב אישור בניה בהר חומה בעת ביקורו של סגן נשיא ארה"ב ג'ו ביידן במרץ 2010, בעקבותיו הצהיר ביידן כי הבניה מערערת את האמון הנחוץ בכדי להגיע להסדר. מחלוקת חריפה נחשפה בדצמבר 2011 כאשר צרפת, בריטניה, גרמניה ופורטוגל גינו בחריפות את מדיניות ההתנחלות הישראלית במפורש במועצת הביטחון, וקבעו כי "ההתנחלויות מעבירות מסר הרסני לגבי כוונותיה של ישראל". בתגובה הודיע שר החוץ ליברמן כי המדינות האירופיות "אינן רלבנטיות". מחלוקות חריפות אלו מקשות ביותר על השגת שיתוף פעולה עם בעלות ברית במגוון נושאים אחרים בהן מבקשת ישראל סיוע באופנים שונים, החל מתמיכה בעמדותיה במוסדות בינלאומיים וכלה בשימור יתרונה האיכותי דרך השגת יכולות צבאיות מתקדמות מבעלות בריתה.

בנוסף, בעוד שישראל שואפת לנתק את שאלת ההתנחלויות משאלות ביטחוניות אחרות כגון איום הטרור, טילי קרקע-קרקע ואף האיום האיראני, הרי שהכרסום במעמדה המוסרי הנובע מהמשך מפעל ההתנחלויות מוביל לצמצום מרחב התמרון בזירה הבינ"ל ומקשה על בעלות בריתה להתייבב לצד ישראל גם בנושאים האלה, בהם קיימת תמיכה עקרונית בעמדותיה. מחלוקות אלו אינן רק מערערות את יחסיה של ישראל עם בעלות בריתה אלא אף משרתות מדינות העוניות את ישראל בכך שהן מציבות אותה

שופטים שלעיתים רואים בהם אויבים. התוצאה היא, שבאותו תא שטח חלות שתי שיטות משפט נפרדות. אחת לישראלים והשנייה לפלסטינים. כך מתקיימים בפועל בתי דין שונים, דין שונה ויחס מפלה לטובה לישראלים ומפלה לרעה פלסטינים.

השפעת ההתיישבות על שלטון החוק בישראל

פתיחת דלתות בג"צ לאחר 1967, לפי החלטתו שלו, בפני הפלסטינים, הרשאים לעתור בפניו נגד פגיעה בזכויותיהם, הובילה לשורת עתירות נגד צה"ל והמתנחלים. העותרים הם פלסטינים אליהם חברו ארגוני זכויות אדם שונים העותרים בשמם. תכליתן של העתירות היא כפולה. הגנה על הפלסטינים וניסיון להביא באמצעות פסיקות בג"צ לשינוי מדיניות ההתנחלות. קבלת חלק מהעתירות בידי בג"צ נתפשת בעיני חלק מהציבור בישראל כהחלטות בעלות גוון פוליטי כאשר למעשה הן מתחייבות מהדין.

בכל הנוגע לסוגיית חוקיות ההתנחלות בשטחים, הרי שבג"צ לא הכריע בה פורמלית, אך התייחס אליה כאילו ההתנחלות הינה חוקית. בית הדין הבינלאומי בהאג, שהתייחס ב-2005 להתנחלויות בשטחים, קבע שהן בלתי חוקיות, בהתייחס לסעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית. למעשה "מפעל" ההתנחלות מצביע על חולשתו של בית המשפט העליון, שאינו יכול להורות לממשלה לשנות מדיניות שאינה חוקית לפי הדין הבינלאומי ונאלץ בסופו של דבר להגן על פעילותה ולהתייחס אליה כאילו שהיא חוקית. זאת בשעה שברור שהיא אינה כזו לפי הדין הבינלאומי, החל, גם להשקפת בג"צ, בגדה המערבית.

ההתיישבות בשטחים גורמת לזליגת מעשי הפרות חוק בשטחים לתוך ישראל. כך, מעשי "תג מחיר" הנעשים כיום בתוך ישראל, שריפת מסגדים של ערביי ישראל ופגיעה ברכושם, קריאות גזעניות ופעילות אלימה נגד פעילי שלום ישראלים. כל אלה, המבוצעים כנקמה והרתעה נגד פינוי מאחזים בלתי חוקיים בשטחים, מהווים גם הם התרסה של מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית נגד שלטון החוק בישראל.

אם כן, ההתנחלות בשטחים הובילה לשלטון חוק לא אפקטיבי בגדה המערבית בכל הנוגע להגנת פלסטינים במפני מתנחלים; למצב מובנה מפלה של שתי שיטות משפט שונות ליהודים ולפלסטינים המתגוררים באותו תא שטח; להשפעה שלילית של ההתנחלויות על מעמדו של בית המשפט העליון בישראל - אחד מעמודי התווך המרכזיים של שלטון החוק בישראל; ולזליגת מעשי אלימות מהגדה לתוך ישראל נגד מטרות מסומנות על רקע אידיאולוגי - פלסטינים אזרחי ישראל ופעילי שמאל, זכויות אדם, ושלום.

השפעה על כלכלת ישראל

במסגרת הביטחון הלאומי במשמעותו הרחבה, ישנה חשיבות רבה גם לשאלה הכלכלית הקשורה להמשך מפעל ההתנחלות. מתברר כי תוצאת קיומן של ההתנחלויות בגדה המערבית היא נטל רב-שכבתי על משלם המיסים הישראלי. אמנם לא כל המידע בנושא זה הינו זמין, אך ניתן להציג את מאפייניו העיקריים.

ראשית, כיום, 75 אחוזים מהמתנחלים ממשיכים למצוא את פרנסתם בתוך תחומי הקו הירוק ועובדה זו, כמו גם שיקולים הקשורים לביטחון המתנחלים, מחייבת את ממשלת ישראל להשקיע מיליארדים בהקמת כבישים מהירים ובאחזקתם. נוסף לכבישים המרכזיים - "חוצה שומרון", "חוצה עזיון", "חוצה בנימין", "כביש 1 מזרח" ו"חוצה יהודה" - נסללו אל היישובים הישראליים עוד מאות קילומטרים של כבישים העוקפים את היישובים הערביים.

שנית, האירועים האלימים, פרי הסכסוך, מאלצים את ישראל לייצר למען יישובים אלה "חבילת מיגון" עתירת-משאבים בכמה שכבות:

1. ליישוב עצמו: גדר היקפית אלקטרונית, דרך פטרולים, מגדלי שמירה, אמצעי תצפית, כיתת אבטחה, מוקד, לחצני מצוקה, שער חשמלי, דרך חירום ועוד.

לישראלים בדרכים: מיגון אוטובוסים, והעמדת רכבי ליווי לספקים ונותני שירותים.

2. לפיקוח על הפלסטינים: מערך של חסימות, מחסומים, שערים, נקודות ביקורת ומעברים.

3. מכשול הביטחון שממשלות ישראל אישרו לבנות באורך 815 ק"מ - תוואי שאורכו כמעט פי שלושה מאורך הקו הירוק (!), בעלות של 15 מיליון ש"ח לק"מ - הוארך אך ורק כדי לכלול בתוכו מקסימום התנחלויות.

שלישית, כדי להבטיח שישראלים יבואו להתגורר ממזרח לקו הירוק, על ממשלת ישראל להבטיח את רווחתם. ישראל המתיישבת בשטחים מקבלת גם תוספת למשכנתא באמצעות הלוואה של 97,200 ש"ח בתנאים נוחים, לכל מי שרוכש דירה ואין לו דירה במקום אחר, ללא תלות במצב הכלכלי וניקוד הזכאות לסיוע. לכך יש להוסיף מימון 50 אחוזים מעלות הפיתוח של פרויקט הבנייה, פטור ממיכרז על הקרקע, הנחה של 69 אחוזים מערך הקרקע, ותוספות בתחום החינוך, בתחום הבריאות, ועוד ועוד.

רביעית, הממשלה משתתפת בתקציב הרשויות בגדה המערבית בשעור גבוה בהרבה משל אלו בתוך הקו הירוק.

התנחלויות	קו ירוק	תקציב רשויות
מענקי איזון 951 ש"ח לנפש	303 ש"ח לנפש	
השתתפות מיוחדת (חינוך, רווחה) 2,264 ש"ח לנפש	1,378 ש"ח לנפש	
		תקציבים לא רגילים (כבישים, מבני ציבור) 60%

המחיר הכלכלי של מפעל ההתנחלות הינו כבד במונחי תקציב המדינה, ולכך השפעה משמעותית על חלוקת המשאבים, ובעקיפין גם על הביטחון הלאומי בהיבטיו הכלכליים.

השפעת ההתנחלויות על צה"ל

צה"ל הינו הריבון בשטח על פי הדין הבינלאומי. לפיכך, הוא מוצא עצמו בעל כורחו בלב היוכוח הצבאי והפוליטי על עתידם המדיני של השטחים. יורם פרי ומשה ליסק, טענו כבר ב-1990, כי העובדה שהאינתיפאדה היא בבחינת מלחמה מהפכנית בעלת אופי פוליטי, צה"ל מוצא עצמו מחויב לפתח דוקטרינה צבאית פוליטית שסופה לפגוע בניטרליות הפוליטית של הצבא (ליסק, 1990). פרי ציין דוגמאות מוחשיות למשברים העשויים לפקוד את הצבא פנימה ומול החברה והדרג המדיני - כמו היווצרות מתח בין צה"ל והמערכת המשפטית כתוצאה מהקושי בהגדרת כללי ההתנהגות המותרים במסגרת מלחמה בהתקוממות עממית, או פגיעה במשטר הדיווח של צה"ל (פרי, 1990).

אמחיש זאת בדוגמה של בניית מכשול הביטחון בגדה המערבית. תוכנית מרחב התפר, שעל-פי צה"ל עצמו "נועדה להוות מרכיב בלחימה בטרור הפלסטיני", הפכה כתוצאה מלחצים פוליטיים, בהם לא עמד צה"ל, לתוכנית למימוש יעדים פוליטיים. כך למשל נכתב בדו"ח ברודט לבחינת תקציב הביטחון, שפורסם במאי 2007: "ההתנהלות של בניית הגדר היא דוגמה נוספת לחשיבה ולהתנהלות לקויה ובזבזנית...הצבא ראה עצמו קבלן משנה המקיים



סיכום ומסקנות

שליטה ביטחונית וסיפוח דה פאקטו הינם שני מונחים המרכיבים את המושג "הכיבוש". הקשר בין התיישבות לביטחון עבר גלגולים רבים בעבר הרחוק והקרוב. במאמר זה נבחן מכלול הקשרים הקיימים והצפויים שבין הכיבוש הישראלי של הגדה המערבית לבין הביטחון הלאומי של ישראל, על מרכיביו השונים.

ניתוח הקשרים מעלה את הממצאים העיקריים הבאים:

- בדעת הקהל בישראל קיים לרוב עירוב ובלבול בין האחיזה הצבאית/ביטחונית בשטחי יו"ש לבין האחיזה היהודית/אזרחית שם. הם נתפשים כ"חבילה" אחת.

- ברמה האסטרטגית, גבולות "הקו הירוק" הינם ברי הגנה במסגרת הסכמי קבע עם סידורי ביטחון הכוללים-הסדרים אזוריים, פירוז המדינה הפלסטינית ונכחות של כוחות בינלאומיים בה, שמירת מתקנים ישראלים להתרעה מוקדמת ושימוש של חיל האוויר הישראלי במרחב האווירי הפלסטיני- והתיישבות אזרחית מחוץ להם אינה מוסיפה להגנתם.

- ברמה הטקטית, התועלות המיוחסות ליישובים, כמשפריים את המצב הביטחוני סביבם (נכחות בשטח, מרחב התרעה וכד'), ניתנות להשגה אפקטיבית יותר על ידי נכחות צבאית יותר מאשר אזרחית.

- ההתיישבות היהודית ביו"ש כרוכה בפגיעה מסוימת בעוצמתה הצבאית של ישראל בשל הקצאת המשאבים החומריים, האנושיים והניהוליים הנדרשים לאבטחתה השוטפת בתנאים

- ההתיישבות ביו"ש מפחיתה אצל הפלסטינים בצורה משמעותית את התקווה להסדר ואף את האמון בכוונות ישראל, ובכך גורמת להקצנה ואף להגברת הטרור לסוגיו.

- מפעל ההתנחלויות מגביר משמעותית את בידודה של ישראל בעולם ומקטין את יכולתה לייצר בריתות ושיתופי פעולה מדיניים, צבאיים וכלכליים.

- מפעל ההתנחלויות גבה ואף גובה כיום מחיר כלכלי כבד, המפחית את חוסנה המשקי של המדינה.

- מפעל ההתנחלויות כרוך בערעור שלטון החוק בשל מאפייניו ומעמדו המשפטי, וכן בפגיעה פוטנציאלית ביציבות השלטון נוכח המחיר הצפוי בעת הגשמת הסדר מדיני כלשהו בעתיד.

הוראות לבנות גדר... הצבא לא רואה בגדר פרויקט שלו... הצבא לא הבהיר לעצמו את משמעות ההוצאה ואת מחיר האחזקה אשר יגיע למאות מיליוני שקלים בשנה. הצבא... אינו מפנים כי הוצאה כה גדולה תשפיע גם על תקציבו הוא" (דו"ח ברודט, 2007).

בחירת צד והענקת כסות ביטחונית לצרכים התנחלוניים הביאה את צה"ל אף להגשת תצהירי שקר לבג"צ. בית המשפט התייחס לכך באחת מפסיקותיו, ביוני 2006, בתיק צופים מזרח⁶: "בעתירה שלפנינו התגלתה תופעה חמורה: לא הוצגה בפני בית המשפט העליון בעתירה הראשונה התמונה בשלמותה... העתירה שלפנינו מצביעה על אירוע שאין להשלים עימו... מקווים אנו כי הדבר לא יישנה...".

- הרמטכ"ל הקודם, גבי אשכנזי, עמד על כך ובמקרים מסוימים ניסה למזער את הנזק, כמו זה שנעשה בתיק צופים צפון: "ר.ב. אלוף אשכנזי: צה"ל אינו צריך להתערב בקביעת תוואי הגדר, ועליו להשאיר את ההחלטה לדרג המדיני. הרמטכ"ל קבע זאת לאחר שגילה שתוואי הגדר באזור לא נקבע משיקולים ביטחוניים, אלא כדי לאפשר להקים שכונה בהתנחלות צפון" (הארץ, עמוס הראל, "מערכת הביטחון מתקפלת: קטע מגדר ההפרדה יועתק בעלות של 50 מיליון שקלים" (28.7.2008)).

השפעה משמעותית במיוחד יש להתיישבות ביו"ש על הביטחון הלאומי בהקשר הפנים- צה"ל, מהיבט אחידות המטרה, לכידות השורות והעוצמה האנושית. היותו של צה"ל הריבון בשטחי יו"ש יוצר מצבי קונפליקט מובנים בין תפקידיו כמינהל אזרחי, האמור לדאוג לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית וכן לחוק ולסדר הכוללים, לבין צרכיהם ורצונותיהם של החיילים והקצינים כתושבי ההתנחלויות, הנתונים בצד האחר של המתרס. מצב בעייתי זה בא לביטוי כיום, ויוחמר בעיקר בעתיד, בפעילות הביטחונית של כוחות צה"ל ביו"ש, בשגרה כמו גם בחירום, באופן שלא יאפשר לו לבצע את משימותיו בדרך המיטבית.

בעיה זו, של היעדר אחידות המטרה בתוך צה"ל, חמורה עוד יותר בקרב חלק מהחיילים והקצינים הדתיים מקרב אוכלוסיית המתנחלים, אשר עבורם מקור הסמכות העליון הינו הרבני, ולא הצבאי. במציאות הסבוכה הקיימת ביו"ש, בה לעתים קיימים ניגודים קוטביים בין שני מקורות סמכות אלו בעיקר סביב נושא ההתנחלויות, הפגיעה בביטחון הינה וודאית, ורק עוצמתה משתנה עם הנסיבות.

תופעות אלו ואחרות מכרסמות במעמדו של צה"ל כריבון בפועל על השטחים הפלסטינים והוא הופך, כפי שהסוציולוג יגיל לוי סבור "לואסל של המתנחלים וחדל להיות מי שמנהל, מכוח כללי הכבוש הצבאי, את אוכלוסיית הגדה" (לוי, 2011). לכך ישנן לא מעט השלכות שהמרכזית בהן היא משבר המוטיווציה לשירות קרבי בקרב האוכלוסיות המבוססות.

6 בג"ץ 2732/05, ראש מועצת עיריית עזון ואחרים נ' ממשלת ישראל ואחרים)

מקורות

- אקשטיין, צבי (2011). מצגת על "הקשר בין טרור, מלחמות וכלכלה" שהוצגה בכנס בנושא כלכלת ישראל בצל איומים, אוניברסיטת ת"א, 5 באפריל.
- באסוק, מוטי. (2010). דה מרקר, 2 בספטמבר.
- גורן, שלמה (2012). "בעיית השמיטה בהתנחלויות". ישיבה (אתר - yeshiva.org.il).
- לוי, יגיל (2011). מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאות, שוקן.
- ליסק, משה (1990). "האינתיפאדה והחברה הישראלית: פרספקטיבה היסטורית וסוציולוגית", בתוך: מגל, ראובן (עורך), המלחמה השביעית: השפעות האינתיפאדה על החברה בישראל, הקבוץ המאוחד.
- לן, שלומית, (2005). "חשבון, בבקשה!", גלובס.
- מורן, אמיר; ברום, שלמה; פז, אילן; ששון, טליה; אריאלי, שאול (2011). התנחלויות אינן שוות ביטחון, צוות חשיבה של המועצה לשלום ולביטחון.
- מעריב, NRG (2011). "נאום אובמה: שתי מדינות בגבולות '67 עם חילופי שטחים מוסכמים". מעריב.
- סבירסקי שלמה (2005). מחיר היוהרה: העכבוש- המחיר שישראל משלמת, 1967-2005, הוצאת מפה, 2005.
- סבירסקי, שלמה (2012). מחיר הכבוש, נטל הסכסוך הישראלי פלסטיני: תמונת מצב, 2012, מרכז אדוה.
- פישר, סטנלי (2010). נגיד בנק ישראל, בנאום בפני חבר הנאמנים של הקונגרס היהודי העולמי בירושלים. אתר בנק ישראל, 1 בספטמבר 2010.
- פרי, יורם (1990). "השפעת האינתיפאדה על צה"ל", בתוך: מגל, ראובן (עורך), המלחמה השביעית: השפעות האינתיפאדה על החברה בישראל, הקבוץ המאוחד.
- רבין, יצחק (1979). פנקס שירות, ספריית מעריב.
- שרוני, נתי; לפידות, עמוס; גזית, שלמה; גיבעולי, שאול; זוהר, גדי; ברום, שלמה; בראל, הלית, אריאלי, שאול (2011). גבולות בני הגנה, צוות חשיבה של המועצה לשלום ולביטחון.

מעצבי שיח הביטחון הלאומי בישראל – מבט ביקורתי

עפרה גרייצר

האמריקאי מפרסם מדי שנה מסמך אסטרטגיית ביטחון לאומי החתום על ידי נשיא ארה"ב. נייר מדיניות זה שקוף לעולם (זאת בניגוד לנגזרתו הביטחונית-צבאית עליה מחילים את מערכי הסיווג). המערכת הבריטית מפרסמת את מדיניות הביטחון הלאומי, תוך עריכת הפרדה זהה בין המסמכים הלאומיים המכונים לנגזרותיהם ה'הפעלתיות' (security concept).

אלה הרוצים להתחקות אחר קווי-המדיניות הישראליים, ימצאו את מבוקשם בקווי-יסוד הממשלה ובהסכמים קואליציוניים, המבטאים סדר-עדיפויות בנקודת זמן מסוימת. הקשר בינם לבין הבנות גנריות (זאת אומרת, הנחות-יסוד על-זמניות הנכונות לכל הקשר אסטרטגי) של תפיסת ביטחון שלא השתנו בחלקן מאז קום המדינה, אינו ברור, לבטח אינו סדור.²

היעדרה של עמדה ביטחונית מכוונת הפתוחה ושקופה לשיפוט הציבור קשורה במישרין, להיעדרם של מוסדות מכוונים במדינת ישראל – היעדרה של חוקה והיעדרו של אתוס למשרתי-ציבור ונבחריו (מחויבות, מקצוענות, ממלכתיות) שיהוו עמוד-שדרה מוצק ל'חלפנות' הפוליטית הנהוגה כאן (בחלפנות כוונתי לעירוב שיקולים ביטחוניים מקצועיים בשיקולים פוליטיים ואישיים, ובשימוש בקבלת החלטות בתחום הביטחוני כמטבע עובר לסוחר של הישרדות פוליטית) הם רק שניים מגילומיו. כיצד זה משליך על שיח הביטחון הלאומי? להלן חמש דוגמאות:

1. היעדרו של מנגנון הלימה או סנכרון בין שלושת מימדי הביטחון השונים – לאומי (מדינתי-חיצוני), ציבורי (מדינתי-פנימי, סדר ורכוש ציבורי), אישי (נפש ורכוש פרטי). ההבדל בין תפיסת המדינה כמושא העיקרי להגנה, לבין תפיסת הפרט/האזרח כנקודת-המוצא לגיבוש תפיסת הגנה מהותית, מבחינת סדר-עדיפויות ותקצוב, ערכים והתגייסות. זהו עניין שחורג מהשיח הביטחוני הקלאסי וכרוך בתפיסת המדינה והחזרה הריבונית מבחינה פילוסופית מחד גיסא, ומשתקף כתמונת ראי בתחושה הסובייקטיבית של הפרט, מאידך גיסא. וזאת מרגע שהפרט הבין כי אין בהכרח תאימות בין שלמותה הטריטוריאלית של המדינה ושלמות מוסדותיה, לבין יכולתו לקיים חיים בטוחים בסביבתו המיידית.³

2. במציאות 1948, מדינת ישראל חוותה מלחמות סימטריות גדולות מתוך מציאות של היעדר עומק אסטרטגי וסימן שאלה על חוסנו של העורף האזרחי והכלכלי. מכאן נקבעו במסמרים העתקת המלחמה לשטח היריב ואף שעל קרקעי, קיצור ימי הלחימה ככל שניתן ועוד. גם לאחר מלחמת ששת הימים, משנכבשו סיני ורמת הגולן, לא השתנו הנחות-היסוד הללו. כיום, בעידן של מלחמות אסימטריות ועימות מוגבל ממושך, החזרה הדוקטרינרית על קיצור ימי הלחימה, אינה רלבנטית ואינה מסייעת בהבנת המציאות האסטרטגית.

3. דוגמאות אינן חסרות: (1) התופעה של גניבת בקר ממשקים חקלאיים במרכז הארץ לשטחי יהודה ושומרון, הגם שנושקת לסוגיות ביטחוניות/ לאומיות וגורמת לקריסה כלכלית של משפחות, אינה מטופלת כלל על ידי מערכות החוק והסדר. (2) הקצאת משאבים לבונקר שיאייש בעת חירום את ראשי המערכת המדינית, לעומת העובדה כי ל-40% מתושבי תל אביב אין בשנת 2012 מקלט או ממ"ד בהישג יד. (3) הודאת מערכת הביטחון כי 'כיפת ברזל' תגן בראש ובראשונה על בסיסי צה"ל ותאפשר לו להילחם, על פני הגנה על ערי המדינה... כמו כן, ראו הדיון של פרופ' בארי בוזן במשמעות המושג 'ביטחון לאומי' בעידן הגלובליזציה וההשלכה שלו על מושאי הביטחון – ממדינת הלאום ועד לפרט: <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/campaigns/refleks/innsjikt/sikkerhet/buzan.html?id=493187>

הקדמה – או – מדוע צריך שיח ביטחוני אלטרנטיבי לישראל?

מזה מספר שנים נדמה כי ההנהגה הישראלית אינה עומדת עוד בקצב המציאות המשתנה, גם בתוך המדינה וגם מחוצה לה. אבחנה זו חוצה עמדות פוליטיות והשקפות עולם – ממשלות עולות ונופלות, אך אינן מסוגלות לזהות פוטנציאל ולפתח אותו לכדי מימוש, להוביל מהלכים מדיניים יזומים או לעצב מציאות גיאואסטרטגית נוחה יותר וטובה יותר עבור הציבור שבחר בהן. ברוב המקרים נדמה כי אנו נגררים אחר ההתרחשויות ומקבלים החלטות חלקיות, שגויות ומאוחרות מדי.

מהו ביטחון לאומי בהקשר הישראלי?

מאמר זה עוסק בבחינה ביקורתית של האופן בו תחום הביטחון הלאומי מיושם בישראל. למושג קיימות הגדרות שונות, בישראל ובעולם.¹ עם זאת, ענייננו כאן הוא בתופעה עצמה (גישה פנומנולוגית). כלומר, מה ניתן ללמוד מהאופן בו מתנהל השיח הביטחוני בישראל על התכנים שלו, על התהליך בו הוא מתהווה, על השותפים לו, ועל התפוקה שלו. זוהי אינה עמדה תיאורטית אלא פרקטית, למרות שהדיון הפילוסופי-מוסרי-הגותי בתחום מרתק בפני עצמו.

חוק המטה לביטחון לאומי (2008) מגדיר פורמאלית את תחום העיסוק של המטה: החוק קובע כי "המטה לביטחון לאומי ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל." המטה אחראי בין היתר על הערכות שנתיות של המצב המדינתי-ביטחוני ועניינים המשיקים להן, לדוגמה – עבודת-מטה בנושא תקציב-הביטחון. הערכות מצב של המטה לביטחון לאומי, צה"ל, משרד הביטחון, משרד החוץ והמשרד לביטחון פנים, אמורות להיות נדונות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדינתי-ביטחוני", אליו נחזור בהמשך), המוסדרת אף היא בחקיקה. הרכבו של הקבינט המדינתי-ביטחוני משקף אמירה מקצועית על תכני התחום (מינויים על פי חוק – ראש ממשלה, שר החוץ, שר הביטחון, שר המשפטים, השר לביטחון הפנים ושר האוצר), אך בה בעת מהווה הוועדה מקור למינויים פוליטיים קואליציוניים (מעבר למחויבים על פי חוק), ומייתרת במידה רבה את עניינות הדיון בה (מפירה את האיזון בין המרכיבים המהותיים של התחום).

מדינת ישראל חסרה נייר-מדיניות לאומית מכוון (white paper), כזה שניתן לגזור ממנו אסטרטגיה של ביטחון לאומי, תפיסת ביטחון, תקציב רב-שנתי ועוד. היא אינה חריגה בהקשר זה, גם אם אין בכך נחמה. בריטניה פרסמה תפיסת ביטחון לאומית לראשונה בשנת 2008 ומעדכנת אותה מאז מדי שנה. הממשל

1. להגדרה של ביטחון לאומי מתוך ספריית הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/library/heb/docs/sif002.htm>; כמו כן, ראו נייר עמדה של מכון 'ראות' על חוסר-הרלבנטיות של תפיסת הביטחון הלאומי דן אף הוא בהגדרות השונות ובכשלים הנוכחיים בתפיסת הביטחון הלאומי, הגם שמסקנותיו והמשמעויות שהוא גוזר מהן שונות מהמוצע כאן: <http://reut-institute.org/he/Publication.aspx?PublicationId=1320>, לבעייתיות בהגדרת המושג, ביטחון לאומי, בהקשר האמריקאי ראו הדיון ב: <https://www.riener.com/uploads/47e148fd47a65.pdf> ובהקשר של 'הגנת המולדת' ראו: <http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/R42462.pdf>

המאפיינים המשותפים לשני תחומים אלו הוא העירוב של מערכות ביטחוניות ואזרחיות, ציבוריות ופרטיות, באופן המחייב חשיבה מחודשת על מנגנוני השיח הביטחוני ועד כמה הם משקפים את הנעשה באופן אפקטיבי.

חמשת הדוגמאות לעיל מדגישות את הצורך בהזמנה של שותפים חדשים, החיוניים לפיתוח תפישה אלטרנטיבית של ביטחון לאומי, מתוך ההכרה שהרחבת גבולות השיח המסורתי תשנה, בהכרח, את התנהלותו, את תכניו ואת תוצריו. בשותפים הכוונה לאקדמיה, לאזרחים, למגזרים הפרטי והשלישי ובחלוקה קטגורית אחרת - למושאי הביטחון ולא רק לנושאי הביטחון.

מדיניות לאומית אמורה להתוות עבורנו את הדרך, להוות מצפן קוגניטיבי וערכי. אסטרטגיה הינה מעין מודל תיאורטי אותו אנו ממצאים כדי לפרש לעצמנו את העולם - אותה מציאות מורכבת, עמומה ומשתנה תמידית. בתוך המציאות הזו אנו תרים אחר פוטנציאל לשינוי של המערכת לטובתנו, מתחזקים אותו ומממשים אותו בבוא העת. את זאת נעשה באמצעות חקירה מתמשכת, שיח מערכת, רב-מימדי ובינתחומי הבוחן את המגמות האסטרטגיות המתהוות בעיניים ביקורתיות ומאמת, מעת לעת, את תקפות אותו מודל שיצרנו לעצמנו, אותה מסגרת מתווכת שתיתן משמעות לאוסף הפרטים הללו, שבמבט ראשון אינם נראים קשורים, או קשורים לנו⁷. חקירה ביקורתית משמעה היכולת לחשוב על עצמנו מחוץ לעצמנו (חשיבה מחוץ לקופסא), דרך בחינה השוואתית לעבר, דיון פרשני ביריבים שלנו, משחק בתרחישים עתידיים, ולפעמים התערבות במציאות (הפעלת כוח, דיפלומטיה, הסברה) - מעין ניסוי מבוקר מוגבל בזמן ובמרחב, המערער את המערכת מבלי לפרק אותה, יוצר מרחב למידה וזמן למידה אסטרטגיים עבור האזרחים. חקירה ביקורתית ניזונה מריבוי קולות וגיוון קולות, המציפים מתחים ומספקים הסתכלויות חלופיות על אותו עניין.

שיח מונוליתי כמו השיח הביטחוני הישראלי הנוכחי, הנשען ברובו על דומיננטיות צה"לית, או על יוצאי המערכת הצה"לית/ ביטחוניות, נדון להיות חד-מימדי, חלקי ובעייתי. במובן זה, היעדרן של נשים מהשיח הביטחוני הינו תוצאה ידועה מראש של מעמדן הזוטר והמוגבל במדים. השתלבות משמעותית של נשים בשיח עשויה היתה לספק לתהליך עמדה ביקורתית אלטרנטיבית, על שום אותה חשיבה מבחון⁸. נקודת המבט המגדרית הינה בעצם דוגמה קיצונית של הצורך הגורף באזרוח השיח הביטחוני והמערכות הביטחוניות.

משדנו במהות שיח הביטחון הלאומי, נשאלת השאלה, מהו גילומו הארגוני?

7 מקורה של גישה זו לאסטרטגיה בהגותו של תא"ל (מיל') ד"ר שמעון נוה לעיצוב אסטרטגי-אופרטיבי, השואבת בין היתר מהגישות היוונית והסינית העתיקות. לקריאה נוספת ראו:

Francois Jullien, Treatise on Efficacy: Hawaii University Press, 2004. Shimon Naveh, Jim Schneider, Tim Challans, The Structure of Operational Revolution: Booz Allen Hamilton, 2009, part II.

8 בהשאלה מהעולם הפיזיקלי, מדובר כאן על 'אפקט הפרפר'. כלומר, מה המארועים המתרחשים בעולם ואינם נוגעים ישירות לישראל, ישפיעו עליה בסופו של דבר ובאיזו מידה? הדוגמה העכשווית לכך היתה המהפכה בעולם הערבי שהחלה בתוניס. דוגמה אחרת היא שינוי בהרכב ועדת הקונגרס המאשרת את סיוע החוץ הצבאי של ארה"ב, כביכול עניין פנימי אמריקאי, העשוי להשפיע על תקציב הביטחון הישראלי.

9 חשיבה ביקורתית מותנית בראש ובראשונה ביכולתנו לחשוב מחוץ לקופסא - או מחוץ לעצמנו. מערכת שכל רכיביה חושבים בצורה דומה, התפתחו בצורה דומה, בעלי מאפיינים דומים, מתקשה לייצר אפיקי חשיבה אלטרנטיביים. במובן זה, נשים שצמחו במערכת הבטחוניות ומכירות אותה מבפנים, הגם שמשוליה כאמור, מהוות מוקד פוטנציאלי של חשיבה ביקורתית מעצם ההדרה שלהן בתוך המערכת.

אגב, בקווי-היסוד של ממשלת נתניהו 2009, ישנה התייחסות לשני הקצוות האלו: "הממשלה תפעל באופן אקטיבי כדי לבצר את הביטחון הלאומי ולהקנות ביטחון אישי לאזרחיה תוך מאבק נחרץ ונחוש באלמנטים ובטרור".⁴ מה שאין בהגדרה זו הוא תעדוף. במילים אחרות, משנרמז השוני בין צרכי הביטחון האישי וצרכי הביטחון הלאומי, הרי שבהינתן סל משאבים מוגבל, האחד יבוא על חשבון השני, זאת מאחר ואסטרטגיה משמעה בין היתר ניהול של מתחים, בין אם תפישתיים, ארגוניים או תקציביים⁵. כמו כן, השתנות טבע העימותים בהם ישראל מעורבת (סוג אחר של מלחמות, גבולות גזרה משתנים, כללי משחק משתנים, הגדרות משתנות של הכרעה וניצחון), כמו גם השתנות שיח זכויות/ חובות בין האזרח למדינה (המאבק על שוויון בנטל, המחאה החברתית 2011), היו צריכים לגרור התווייה מחודשת של גבולות השיח.

2. היעדר מנגנון הלימה בין תקציב הביטחון לתקציב הכללי, ובין שינוי סדר-עדיפויות חברתית-כלכלי לבין עדכון ההפרשה לצרכי ביטחון. עובדת היות תקציב הביטחון חור שחור גלוי, ידועה לכל. עוד לא נמצאה הממשלה עם האומץ הדרוש ללכת לעימות מול מערכת הביטחון, כדי ליצור פיקוח, שקיפות, תאימות ובקרה על הוצאות הביטחון בישראל.

3. מעגל האחריות הדיווחית (accountability) בישראל בעייתי אף הוא - לבד ממלחמה כוללת, בה יש הסדרה יחסית (הנתונה להחלטת ממשלה), כל קשת העימותים שמתחת לה (המהווה בעשורים האחרונים מציאות רווחת) - מבצעים מיוחדים, מבצעים חוץ ממלחמה, סבבי שיגור רקטות, טרור, חדירות גדר וכו' - כל מה שנכנס בעגה הצבאית הנוכחית תחת המונח 'מערכה בין המלחמות' - נסגר בחדרי-חדרים בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון, ואם מדובר באותו אדם - השיח אף זריז יותר.

4. גם הממלכתיות נסדקת עם היסדקות מעמד הביניים. תפישת הביטחון הצבאית חייבת לשקול מחדש, את העיקרון עליו מבוסס מודל צבא העם, גיוס חובה ושיוויון בנטל. קרוב לוודא שיהיו לכך - השלכות ערכיות, פוליטיות, כלכליות, חברתיות וחינוכיות מהפכניות. אם צה"ל אינו מתכוון 'להתאבד' על חבית-הנפץ הזו, עליו לפתוח את סוגיות הגיוס והשירות הצבאי לדיון ציבורי ושקוף, בו הוא אינו מורגל. כבר כיום, כל אזרח שני אינו מתגייס לצה"ל⁶. אם תימשך מגמה זו, ובעקבות כישלון ועדת פלסנר ב-2012, באימוץ מתכונת שירות אחרת, לא ירחק היום ובו יעותרו בוגרי י"ב נגד גיוס חובה על בסיס העיקרון הדמוקרטי הבסיסי של 'הרוב'. מאחר ובני מעמד הביניים הם הנושאים כיום בעיקר נטל שירות החובה וגיוס המילואים, והם גם הנושאים העיקריים בנטל המס תוך שהם מודעים לעליית משקלן הדמוגרפי של אוכלוסיית שאינן משתתפות בכוח העבודה או בכוח הלחימה, השיטה עלולה לקרוס.

5. עליית חשיבותם של מימד הסייבר ומימד הזירה האזרחית (מושג עדכני יותר ל'הגנת העורף') בשיח המדיני-ביטחוני מוסיפה מורכבות על המערכת המסובכת גם ככה. אחד

4 <http://www.pmo.gov.il/IsraelGov/Pages/policy.aspx>

5 רק כדי לסבר את האוזן, נתחם התקציב האמריקאי להגנת המולדת בשנת 2013 עומד על 51% מול 26% לביטחון. מתוך <http://www.fas.org/spp/crs/homesecc/R42462.pdf> לעיל.

6 ראו את הפוסט 'הצעה לסדר: הפיכת צה"ל לצבא מתנדבים מקצועי': <http://mhar.co.il/hatzaah6>; / <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bitachon16.pdf>; ונתוני <http://news.walla.co.il/?w=551/1878067> לפיטוח שנתון הגיוס 2011.



במובנה הצר, הן תכנית והן ארגונית. לכן, היחלוצות מכבליה של ההיגיון המבנה את השיח הביטחוני הישראלי הנוכחי הינה קריטית לעתיד המדינה, לא פחות.

נימוקי הכשל של תפישת הביטחון וכיווני השיפור המוצעים, כפי שהם רווחים בשיח הציבורי, הפוליטי והתקשורתי, בשיח ועדות החקירה ובמחקר האקדמי, רחוקים מלהצביע על חלופות תפישתיות קוהרנטיות (מערכתיות). אמנם, בשנים האחרונות הזירה הממסדית והחץ-ממסדית של הביטחון הלאומי בישראל רוויה גורמים הקוראים תגר על הפרדיגמה הביטחונית הנוכחית, אולם מאמצים אלו אינם מצטברים לכדי מנוף שיחולל שינוי במערכת (מכונים כגון 'ראות', ומולו קבוצות אקטיביסטיות כגון ארבע אמהות). גם מוקדי חשיבה אלטרנטיבית שהתפתחו בשנים האחרונות בתוך הצבא (המכון לחקר תורת המערכה), או מפקדים בכירים שחשבו אחרת (האלוף דורון רובין, תא"ל גל הירש), נתקלו בהתנגדות בתוך הצבא, שלא השכיל להכיל אותם ולבסוף נדחקו החוצה.

הצורך בתשתית אלטרנטיבית ליצירת שיח ביטחוני אחר בישראל שקוף ונהיר עד כדי כך, שיש לשאול, מה מעכב או מונע את התהוותה? מניין הקושי לעשות טרנספורמציה למושג הביטחון, מדוע אינו פתוח לדיון פוליטי? התשובה היא שהשיח הביטחוני בישראל קצר-ראייה, שרידותי, בזבזני, ממודר כלפי פנים ומבודד כלפי חוץ. ביטחון לאומי נתפש בישראל במובנו המצמצם-מסורתי (הגנה) ולא הרחב-מערכתי. זהו שיח חד-ממדי בתוכן (נעדר תכנים אזרחיים) ובמתודולוגיה (היעדר פרספקטיבות אחרות וגישות חתרניות).

לכן, יש לשים את הדגש בעת הזו על שינוי התהליך המעצב את השיח, יותר מאשר שינוי תכניו הספציפיים. בפרספקטיבה של עשור שכלל סידרת מערכות צבאיות שנויות במחלוקת (נסיגה מלבנון, חומת מגן, הקמת גדר ההפרדה, ההתנתקות מעזה, מלחמת לבנון השנייה, מבצע עופרת יצוקה), ולאור האופן בו (אינו) מתנהל שיח סביב גרעין איראני, מתחוויר כי העניין אינו בהימצאם או היעדרם של תכנים בתפישת הביטחון, אלא בחסר מהותי באופן שבו השיח נבנה, מתנהל, בשותפיו, בהשפעות עליו, בידע שנוצר בו, באופן בו מתבצעת הלמידה האסטרטגית וכיצד היא מיתרגמת לעשייה.

שיח הביטחון הלאומי הישראלי מתהווה במרחב המרושת בשבעה צירים [ראו מפה מס' 1 בעמוד הבא]:

1. פורמאלי - א-פורמאלי: (למשל, קבינט מדיני-בטחוני לעומת 'מטבחון')
2. מקצועי - פוליטי: (למשל, מינויים לוועדות משנה חוץ ובטחון לעומת מליאת הוועדה¹⁰)
3. מוסדות - יחידים: (למשל, מרכזי מחקר לעומת אשת ראה"מ)
4. אקדמיה - מדיה: (למשל, המרכז לדיאלוג אסטרטגי במכללת נתניה לעומת תא כתבים צבאיים)
5. מגזר ציבורי - פרטי (למשל, תעשיות ביטחוניות ממשלתיות מול תעשיות ביטחוניות -בבעלות פרטית)

10 בועדת המשנה למודיעין או לשירותים חשאיים למשל, נמצא ברוב המקרים לשעברים בכירים במערכת הביטחון, כאלו עם סיווג בטחוני מהבית, עם ידע מוקדם. במובן זה, ניתן לראות בהם מינוי מקצועי. לעומת זאת, במליאת הוועדה ישנם אזרחים וישנן גם נשים, מאחר ואילו דיונים לא מסווגים ברוב המקרים ובמקרים אחרים אף פתוחים לתקשורת. בנימה אחרת, בועדת חוץ וביטחון עד היום לא היו מינויים של אלו שאינם יהודיים...

לדומיננטיות הצבאית בשיח הביטחון הלאומי יש הסברים תרבותיים, ארגונים ופוליטיים שמקורם עוד בדור- המייסדים. למעשה, מאז הכרזת העצמאות חל היפוך זוחל בקרנם של 'המושכים החלוציים' המשלימים - התיישבות, עבודה (ותעשייה), חינוך ורוח - כשעיקר משאביה של המדינה הופנו להגנה על המפעל הצינוני במובנה המסורתי קיומי. בהמשך, ההחלטה על חוק גיוס חובה קיבעה את השירות הצבאי כמקום בו מתרחש בפועל ה'היתוך' - הקצוות המעמדיים, העדתיים והתרבותיים נפגשים יחד לראשונה. היתה זו גם התחנה ה'אזרחית' הראשונה ליוצאי מערכת-החינוך, במעבר חד מתלמידים לבוגרים וממקבלים למשרתים - מהות התפקיד, הדרגה והניסיון שיחקו תפקיד מכריע ביכולת להתקדם חברתית, מקצועית ופוליטית. ביטחון הפך להיות ערך אליטיסטי, כשצבא העם/חובה קיבל בעצם את מיטב ההון האנושי שהיה לחברה הישראלית להציע ואת מירב האנרגיות של בניית עוצמה והשפעה ששחררו הנערות והנערים עם גיוסם וצאתם מבית הוריהם.

עובדתית, הצבא הוא גוף המטה שעוסק בגיבוש אלטרנטיבות מדיניות עבור המערכת הפוליטית. הוא עשה זאת מסורתית באמצעות אגף התכנון והפך להיות גם 'המערך הלאומי' - באמצעות אגף המודיעין.

גם מומחיות ביטחונית מחוץ לצבא (מכוני-מחקר, צוותי-חשיבה, אקדמיה), מאוישת ברובה על ידי יוצאי מערכת הביטחון, שלא רק שהוכשרו באותה צורה ומאותן גישות, אלא שמחויבים לה - הן תרבותית (הגנה על המילייה המקצועי ממנו יצאו והוא הבסיס למעמדם), והן כמקור פרנסה פוטנציאלי (פורמלי וא-פורמלי)...

הצבא מנהל כיום מלחמת מאסף לשימור הנרטיב הביטחוני, צבא העם וגיוס החובה, כדי להמשיך ליהנות ממשאבי האנוש, מהתקציבים ומהמעמד הפוליטי הכרוכים בו. על כן, הוא דוחה מיוזמתו כל ניסיון לדון בשינוי נרטיב זה.

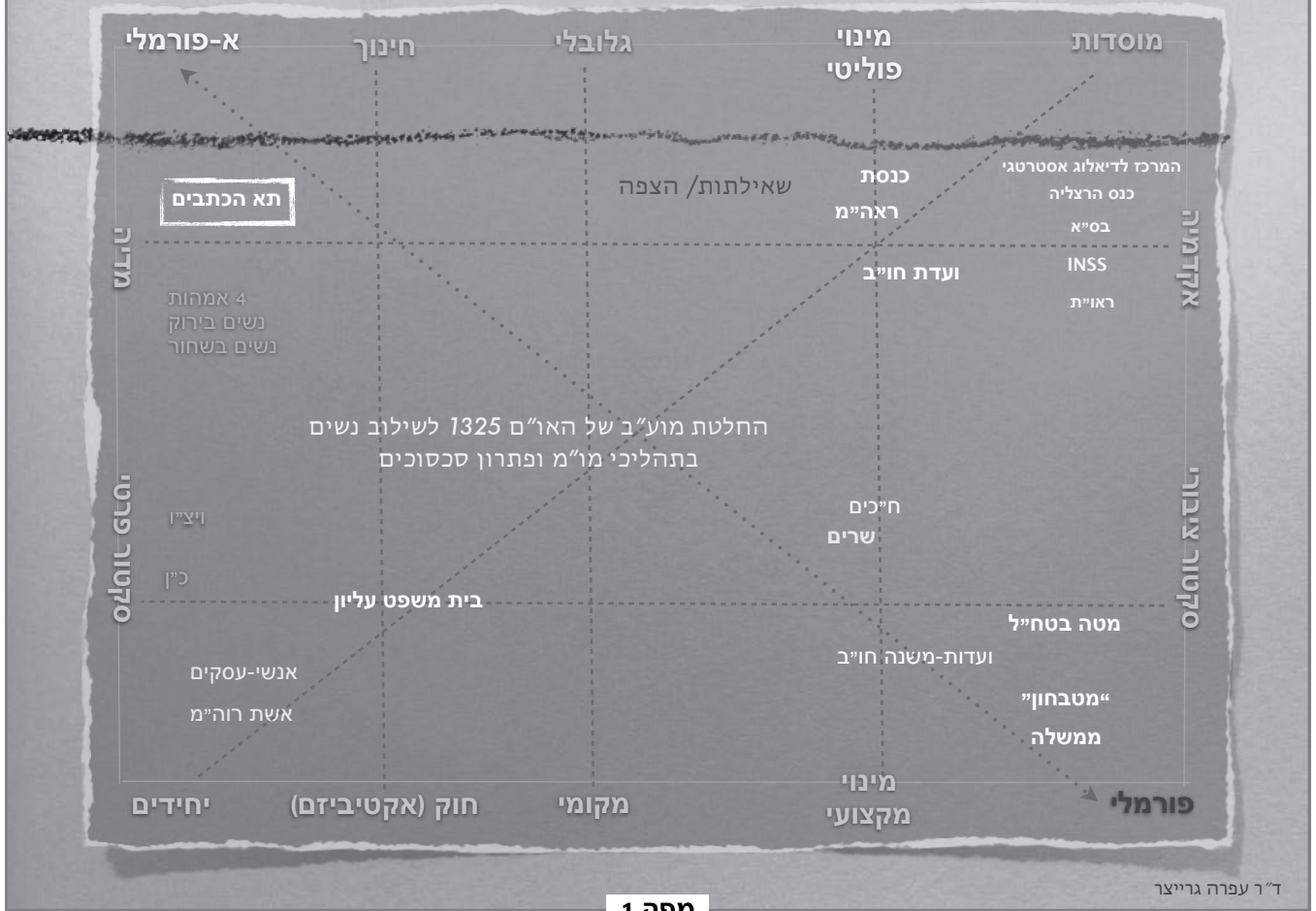
נכונות ראשי המערכת הפוליטית להקים מנגנון אזרחי מקביל, בין אם ימוקם במשרד הביטחון או במשרד ראש הממשלה או בכל תצורה ארגונית אחרת, אינה קיימת. וזאת, לא רק עקב הצורך בהשקעה תקציבית מסיבית, אלא גם כדי לא ליצור לעצמם יריב פוליטי עתיר עוצמה, בדמות המנגנון הביטחוני הקיים. למערכת הפוליטית נוח גם לעבוד 'בלי מכרז'. יש לה מנגנון ענק, מנוסה ומתקצב, היודע להוציא לפועל משימות לאומיות, הפועל כגוף היררכי וללא מחויבויות 'אזרחיות' (חוקי-עבודה, זכות התאגדות/ מחאה/שבתה, שקיפות וכו').

במלים אחרות, הפוליטיקאים חוששים מפגיעה בלגיטימציה של צה"ל, עליה ישלמו מחיר פוליטי. לעומת זאת, נוח להם לא לקחת אחריות על קבלת החלטות ביטחוניות, לצד חשש של רובם, לבטח של אלה נטולי הדרגות, שאין להם את המומחיות הנדרשת לכך. התוצאה היא ששני הצדדים מרוויחים מהמצב. מבחינת המדינה יש מערכת ביצועית אחת לכל משימה או משבר לאומיים. צה"ל מצידו מצליח לשמור על עצמאות, מרחב גמישות ועוצמה פוליטיים, מבלי שהוא צריך לתת דין וחשבון מהותי על טיב הביצוע או על מחירו.

כך הפכה ברבות השנים תפישת-ההפעלה הצה"לית לתפישת הביטחון הלאומית באופן בלתי ביקורתי בעליל (כלומר, מבלי שנתקבלה החלטה מודעת לאמץ את המסמכים הצה"ליים כמסמכים מדינתיים, או לייצר מערכת מסמכים ממוסדת שתהליך פיתוחה, המתודולוגיה שלה והשותפים לה, שקופים ומוסכמים). מכאן, שחסרונה של אסטרטגיה לישראל מושפע במידה רבה מחוסר-הרלבנטיות של תפישת הביטחון הקיימת למול אתגרי הסביבה.

יתרה מכך, התפישה הקיימת מעקרת במידה רבה את פוטנציאל הצמיחה של מדינת ישראל על כלל רבדיו, ולו רק משום שהיא משעבדת את המשאבים החומריים והאנושיים לכדי תכלית ביטחונית

מיפוי מיקומי מפתח בשיח הבטחון הלאומי בישראל



מפה 1

4. מוסדות - כיצד ממומש מבנה-הכוח? מי מוביל את החקיקה? מי קובע את התקציב? מי מפקח? מי מבקר?
6. מבט גלובלי - מקומי (החלטות עצרת הבטחון של האו"ם מול החלטות ממשלה)
7. חינוך (אקטיביזם) - חקיקה (פורמליזם)¹¹.

מהם עשרת מיקומי-המפתח בשיח הביטחון הלאומי?¹²

נתמקד על כן בכנסת, בראש הממשלה ובמשרדו ובממשלה על משרדיה: [ראו מפה מצ"ב]

1. ראש הממשלה
2. 'המטבחון' / 'פורום התשיעיה' (נכון ל-נובמבר 2012)
3. היועץ לביטחון לאומי
4. המזכיר הצבאי לראש הממשלה
5. הועדה הישראלית לאנרגיה אטומית
6. שר הביטחון
7. רמטכ"ל
8. ראש השב"כ
9. ראש המוסד
10. שר החוץ¹³

מהו הביטוי המוסדי של שיח הביטחון הלאומי בהתייחס לשבעת הצירים הללו, בצמרת הישראלית? לשם כך נאמץ ארבע זוויות-הסתכלות:

1. מדיניות - היכן מתפתחת התפישה או מתגבשת התיאוריה?
2. קבלת-החלטות - היכן מאושרת התערבות (כוח או דיפלומטיה)? מי מפקד עליה או מנהל אותה? מי מקבל עליה אחריות?
3. שיח תקשורתי - מי מנתב אותו? מהם מקורותיו? מי החשודים המיידיים' המפרשנים אותו (גברים, בכירים לשעבר במערכת הביטחון)? מהו משקלו בהתהוות התכנים המקצועיים (או האובייקטיביים, לפי הגדרתו של בארי בזון (ראה הערה 3)? על פני הפוליטיים (או הסובייקטיביים).

12 הבחירה בעשרה מיקומים, בחלקם מנגנונים ובחלקם אישיים, הינה שרירותית אמנם, אך נועדה כדי להציף בעייתיות, אם קיימת, במקום לעמעם אותה. 13 בחירה זו הינה סובייקטיבית ומשקפת פרשנות אישית. הקוראים מזמנים לאתגר אותה.

11 ארבע אמהות, נשים בשחור ונשים בירוק, לעומת ויצ"ו, כ"ן ואיתך-מעכי, שהובילו והשפיעו על מאמצי חקיקה של חברות-כנסת (דותן, לבני, תמיר) כגון התיקונים 4,6 לחוק שיווי זכויות האישה, או בג"צים כגון אלס מילר לפתיחת קורס טיס לנשים וטרקל למינוי אישה לועדה לחקר המשט התורכי: <http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillKnesset/369/369.pdf>

לאומי' צרה או עמומה דיה כדי להותיר מחוץ לשיח כמה מהצירים המרשתיים את השיח הזה.

כדי שאמירתם של המשרדים הרלבנטיים תהא משמעותית, יש לדרוש עבודת-מטה ייחודית ונפרדת בכל אחד מהם כמרכיב בשיח הביטחון הלאומי, לתקצב אותה ולהפנות אליה כוח אדם הנשאב כיום למערכת הביטחונית ה'צרה'.

מבחינה **תרבותית/ פוליטית**, יש לחתור לפיתוח מקורות שינוי חתרניים - הקמת מערכות מקבילות למערכות הצבאיות הקיימות שיספקו עבודת-מטה אלטרנטיבית, הערכות-מצב אלטרנטיביות, ותפישה אסטרטגית חליפית; הכשרת סוכנים אלטרנטיבית לזו של המכללה לביטחון לאומי, מאחר וטביעות-אצבעותיו של צה"ל על יוצאיה מורגשות; הקמת פיקוד צה"לי למערכות מיוחדות שהעומד/ת בראשו יהא/תהא אמונה על פיתוח תפישה אסטרטגית על בעיות חדשות מתהוות (למשל, פעולה במדינות מנותקות, מערכה אזרחית, מערכות סייבר ועוד).

מבחינה **פיקודית**, המגדירה את מקור הסמכות, יש לעגן את הכפיפות האמורפית של הצבא לממשלה באופן מוסדר יותר. ישנן כיום הצעות לשינוי חוק צה"ל, חוק השירות וחוקים נוספים - אך יש לשאוף לסוג של חוק 'גולדוורטר-ניקולס'¹⁶ ישראלי - המגדיר באופן החלטי את הממשלה או העומד/ת בראשה למפקד/ת הצבא ומשנה בכך את טיב השיח בין שני המוקדים הללו באופן מהותי. כדי לקבל טעימה מכך מוזמנים הקוראים לשקוע בספריו של בוב וודוורד, זוכה פרס פוליצר, המספק הסתכלות ביקורתית על התהוות המדיניות של נשיאי ארה"ב, הקשיים, התסכולים, הפערים והאתגרים שניצבו בפניהם בתחום הביטחון הלאומי¹⁷.

ולבסוף, מבחינה ניהולית או משאבית (מקור המימוש של השיח), יש לייצר מנגנונים של דיווחיות מחייבת של מערכת הביטחון, כולל שקיפות התקציב ופתיחה לדיון ציבורי של סוגיות צבאיות הנושקות לאזרחות (כמו מודל השירות).

אלה כמה מהצעדים שיאפשרו להסיר את 'רעלת הבורות' הביטחונית ויפתחו שיח בטחוני אלטרנטיבי, המרחיב את הגדרת הביטחון הלאומי מקיומי לקיימות¹⁸, ומאפשר לנו לתהות לא רק על מה אנו מגינים אלא לשם איזו תכלית, באיזה מחיר (סדר-עדיפויות) ומתוך איזו תפישה של זמן (האם אנו דוחים את הבעיה לצאצאים שלנו?)¹⁹.

16 החוק שהועבר בקונגרס בשנת 1986, הביא לרה-ארגון מהותי של המערכת הבטחונית מאחר וקבע בין היתר הסדרה חדרה אופרטיבית של שרשרת פיקוד ישירה מהנשיא כמפקד העל של הצבא, למפקדי היחידות שלו. כמו כן, נוצרה סמכות אופרטיבית ליו"ר המטות המשולבים על חשבון מעמדם של מפקדי הזרועות. יו"ר המטות המשולבים הפך להיות היועץ הצבאי הראשי לנשיא, למועצה לביטחון לאומי ולמזכיר ההגנה: <http://www.ndu.edu/library/goldnich/goldnich.html>

17 בספרו האחרון Obama's War, מפרט וודוורד על השיח הנוקב בין הנשיא למפקד זירת אפגניסטן הנכנס סטנלי מקריסטאל שנועד לשנות את המיקוד האסטרטגי, היעדים ומשך הלחימה ולהתאים את סדר הכוחות לתפישה אלטרנטיבית. עם כל התסכול המבעבע מהנרטיב שמציע וודוורד, לא נותר אלא לקנא בקיומו של שיח כזה בין מוקדי הידע השונים: הנשיא, מזכיר ההגנה, יו"ר המטות המשולבים, מפקד פיקוד המרכז, מפקד זירת אפגניסטן, היועץ לביטחון הלאומי, ראש מערך המודיעין הלאומי, חברי-הקונגרס מהוועדות הרלבנטיות, כמו גם, הפרשנים הצבאיים-מדיניים כוודוורד בעצמו. לא רק זה, אלא שבהיעדר היכולת ליצור הסכמה משותפת, העביר אובמה את מקריסטאל מתפקידו: 2011 Bob Woodward, Obama's War, Simon & Schuster.

18 לא רק מה אלא לשם מה - לא רק הצלת חיים אלא אורח חיים, איכות חיים וערכיותם ולא מתפישה עכשווית אלא מתוך תפישה אקולוגית, המתחשבת גם 'בנזק הסביבתי' או במציאות שנותיר לדורות הבאים.

19 אני מודה לחברותיי לצוות שיח בטחוני אלטרנטיבי 2010, ע', וע', על תרומתן האינסטרומנטלית לגיבוש הרעיון. שבבסיס המאמר, כמו גם חלק מהתובנות שהובאו כאן. חשאינות, כיוצאות המערכת, הינה תוצר ישיר של האמור לעיל. וכל המוסף גורע.

נשיא סוריה, אסד, קיומן של התחייבויות בעל פה או בכתב כהמשך לשיחות הללו, הן רק דוגמא אחת).

- המשתתפים בשיח רובם פוליטיקאים - נבחר-ציבור שגדלו מקצועית בתחום ומחויבים למערכות מהן יצאו. מידת הביקורת שישמיעו עליה או מידת הנכונות שלהם לשנות אותה, מוטלות בספק.

- אין כמעט פקידות מקצועית המשפיעה ברמה הגבוהה ביותר על קבלת ההחלטות, בניגוד למשרד האוצר למשל בו יש משקל רב לשלד המקצועי המשרדי.

- אנשים אלה או מנגנונים אלה אינם משקפים (אלא במקריות) את החתכים התרבותיים, פוליטיים, עדתיים, מגזריים ומגדריים בישראל. אם ניקח נשים למשל, הרי שבשנת 2012 אין ולו אישה אחת בעמדות-המפתח המעצבות את שיח הביטחון הלאומי, למרות שנשים מהוות למעלה ממחצית האוכלוסיה (העובדה שישנן פחות מ-20% חברות בכנסת, אינה מסייעת לכך, אך אינה הסיבה העיקרית להיעדרן).

* בהקשר זה, המצב בארה"ב אינו טוב יותר... [ראו תמונה שצולמה בחדר-המצב של המועצה לביטחון לאומי בזמן המבצע לחיסול ממוקד של אוסאמה בן-לאדן. הילארי מניחה את ידה על פיה, מה שעשוי להתפרש כבהלה, אך הוצג מאוחר יותר כשיעול...¹⁵



מהם התנאים שיאפשרו התפתחות של שיח ביטחון לאומי אלטרנטיבי?

מה יאפשר שינוי פרדיגמטי? שינוי בעיצוב מדיניות? שינוי במימוש השיח?

מבחינה **תפישתית**, יש לשנות את הגדרת הביטחון הלאומית בשלושה מימדים:

1. הוספת תחומי תוכן חדשים.
2. התארגנות בינתחומית.
3. גיבוש תהליכים המאפשרים חקירה דינמית של התחום, המתעדכנת מעת לעת.

יש ליצור במה אינטגרטיבית בינתחומית לניהול השיח ולהגדיר בחקיקה את הגורם האחראי על האינטגרציה. אמנם המטה לביטחון לאומי אמור לעשות זאת, אך ההגדרה הקיימת בחוק של 'ביטחון

<http://www.eurweb.com/2011/05/photos-obama-and-staff-in-the-situation-room-during-bin-laden-raid>

subsystem organised at the level of local and wider self-governing communities, regions and the state. The system of protection against natural and other disasters is closely connected with other subsystems of the national security system and linked with the international mechanisms in this field. Some principles of crisis management and solutions in

the area of crisis management implemented in the EU and NATO have been already taken into account.

It can be concluded that the Slovene national security system become part of Euro-Atlantic reality, but is still primarily design to ensure the national sovereignty.

5. References

- Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief. <http://www.sos112.si/eng/> (25.5. 2012).
- Government of the Republic of Slovenia (2001). National Defense Strategy. Ljubljana: Government No. 820-00/2001-1.
- Government of Republic of Slovenia (2002). The Civil Defense Doctrine of the Republic of Slovenia. Ljubljana: Government No. 810-02/2002-1.
- Government of the Republic of Slovenia (2002). The Doctrine on Protection, Rescue and Relief. Ljubljana: Government No. 912/7/2002-1.
- Government of Republic of Slovenia (2006). Military Doctrine. Ljubljana: Government No. 800000-3/2006.
- Grizold, Anton (1994). "The Concept of National Security in the Contemporary World". *International Journal on World Peace*. 11(3): 37-53.
- Grizold, Anton (2008). "Slovenia's Defense Policy in a Euro-Atlantic Reality". *Mediterranean Quarterly*. 19 (3): 115-122.
- Ministry of Interior of the Republic of Slovenia (2010). Strategy in the Field of Private Security. Ljubljana: Ministry of Interior.
- National Assembly of Republic of Slovenia (1994, 2002). Defense Act. Ljubljana: Official Gazette of the Republic of Slovenia. No. 82/1994 and No. 67/2002.
- National Assembly of Republic of Slovenia (1998). Police Act. Ljubljana: Official Gazette of the Republic Of Slovenia No. 49/1998.
- National Assembly of Republic of Slovenia (1999). Slovene Intelligence and Security Agency Act. Ljubljana: Official Gazette of the Republic Of Slovenia No. 23/1999.
- National Assembly of Republic of Slovenia (2001). Resolution on National Security Strategy. Ljubljana: Official Gazette of the Republic Of Slovenia No. 56/2001.
- National Assembly of Republic of Slovenia (2010). Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia. Ljubljana: Official Gazette of the Republic Of Slovenia No. 27/2010.
- National Assembly of Republic of Slovenia (2010). Resolution on General Long-Term Development and Equipping Program of the Slovenian Armed Forces up to 2025. Ljubljana: Official Gazette of the Republic Of Slovenia No. 99/2010.
- Police (2012). <http://www.policija.si/eng/index.php> (22.12.2012).
- Slovene Armed Forces (2012). <http://www.slovenskavojska.si/en/> (20.5. 2012).
- Slovene Intelligence and Security Agency (2012). <http://sova.gov.si/en/index.html> (26.5. 2012).
- Customs Administration of the Republic of Slovenia. <http://www.carina.gov.si/en/> (27.5. 2012).



The development of the disaster management system at the regulatory and organisational level is focused on the promotion of an integrated approach to protection against disasters with the emphasis on preventive activities, on the reduction of compulsory service units and on the increase in the effectiveness of other protection, rescue and relief forces, as well as on capacity building for the mutual assistance in case of disasters within the European Union and with other countries in the region.

3.2.3.1. Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief

Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief (ACPDR) performs administrative and professional protection, rescue and relief tasks as well as other tasks regarding protection against natural and other disasters (The Doctrine on Protection, Rescue and Relief, 2002). Within its scope, the ARSCPDR is responsible for: (1) risk assessments for the territory of Slovenia as well as national civil emergency plans; (2) monitoring, notifying and alerting in the event of a disaster; (3) organisation and equipping of national civil protection units and services, provision of guidelines for the development and readiness of all public rescue services within national jurisdiction and co-funding of fire-fighting units that are of great importance for society and other organizations and societies and (4) coordination and implementation of international protection and relief activities of the Republic of Slovenia with neighbouring and other countries as well as within regional initiatives and international organizations (NATO, UNO) and the European Union (Act on the Protection Against Natural and Other Disasters, 1994, 2006).

ACPDR is a constituent body of the Ministry of Defence. ACPDR is divided into six internal organizational units based in Ljubljana as well as 13 other ACPDR branches operating throughout Slovenia. Within each branch there is a regional notification centre that performs a 24-hour duty service. Altogether, 300 people are employed at ACPDR branches and notification centres (Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief, 2012).

3.3 Private security and security self-organization of civil society

In addition to institutionalized security provisions at the level of the state, Republic of Slovenia also has provisions to ensure security at individual or community level. These embrace: spontaneous self-protection (self-defense) activities of individuals, and various forms and levels of self-organization of social groups (interest groups, local communities). However, the security activities of civil society are still immanently linked with the security system of each particular society.

Private security represents the protection of people and property carried out as an economic activity by companies

and independent entrepreneurs, namely: (1) as a gainful activity for contracting authorities on the basis of a contractual relation (contractual security) or; (2) as a non-profit activity for one's own needs (internal security). The activity of private security is adjusted with sectoral policies in the field of national security of the Republic of Slovenia, especially the policy of ensuring internal security (Strategy in the Field of Private Security, 2010).

4. Conclusion

Slovenia's security situation in the twenty-first century is substantially different that in the early 1990s, and the scope and structure of its security system have also been modified. At the dawn of independence (and before) the country depended on Territorial Defense forces and Police units. Their task was to protect and defend the nation's newly-found sovereignty. Today Slovenia finds itself in a fundamentally changed political security context. As an actively engaged EU, NATO, and UN member the country participates in international forums and is committed to do its part to strengthen peace, security and stability in the region and beyond. These require the implementation of an even more modern security system, capable of effectively adapting to the changes and challenges to national as well as international security.

Therefore it is not surprising that today Slovene defense concept is contingent on the transition from a national to collective defense; from defense aimed exclusively at the aggressor to one aimed against multiple threats; and from exclusive dependence on conscripts toward a professional army supplemented with contracted reserves. The military is organized in full accordance with NATO and EU conceptual and technological standards. Depending on their combat role, the troops are being divided into compartments for war fighting, support, war preparatory units, and leadership. The force's organizational structure has also been transformed, with the goals to correct past inefficiencies of bloated and "hollow" military structure intend solely for its own national defense; and to help the military fulfill its responsibilities and mission as a member of a collective security organizations.

On the other hand other elements of Slovene national security experienced much smaller, although not negligible "internationalization". Internal security is provided through the operation of public security institutions, the police, the public prosecutor, inspection and supervisory bodies, the intelligence and security services, other national authorities, organizations with public authority, various security services and private law organizations, as well as local self-government bodies on the basis of their mutual cooperation manly in the Republic of Slovenia. With regard to public safety matters, cooperation with organizations, associations, civil initiatives, and local communities is being established, as well as cooperation within the framework of public-private partnership. Protection against natural and other disasters is implemented as a unified and integrated national security

Employees in the police service are composed of police officers, criminalists and Special Unit members (Table 4).

Table 4: Employees in the police service

Employees in the police service	Number	%
police officers	7666	89
criminalists	885	10
Special Unit members	91	1
Total	8852	100

Source: Police, 2012.

3.2.2.2. Slovene Intelligence and Security Agency

Three basic functions of the Slovene Intelligence and Security Agency (SOVA) are: (1) to collect information, (2) to evaluate information and (3) to provide information from abroad or relating to foreign countries (Slovene Intelligence and Security Agency Act, 1999).

The Agency's area of work covers intelligence and counter-intelligence as well as the security aspects. (1) The intelligence activity involves collecting information from abroad, relevant for safeguarding the security, political and economic interests of the state. The intelligence and the counter-intelligence work in the Agency intertwine in collecting information on organizations, groups and persons who, through their activities abroad or in connection with foreign entities, constitute or could constitute a threat to the national security and constitutional order. (2) The Agency's activity in the security field is carried out in cooperation with the relevant state bodies and services, in particular those whose main subject of concern is the security of the country. This cooperation is particularly important for clearance and providing information relevant to the security of certain persons, posts, bodies, facilities and areas. When performing tasks SOVA cooperates and exchanges information also with foreign intelligence and security services and this way contributes to ensuring national and international security (Slovene Intelligence and Security Agency, 2012).

SOVA is an independent government service. In the discharge of its work, SOVA are overseen by the Government, the Parliamentary Oversight Commission, the relevant District Court, the Ombudsman, the Court of Audits and Budget Supervision Office, and the public. Apart from the oversight from the outside, the services are overseen also internally.

3.2.2.3. The Customs Administration of the Republic of Slovenia

The Customs Administration of the Republic of Slovenia protects legal economic flows in the customs territory of the European Union and protects life and health of the people by preventing illegal imports of products and substances. The service controls import and export of goods and the international supply chain, and maintains balance between

security, protection and financial interests of Slovenia and the European Union on the one hand and enhanced competitiveness of the economy on the other.

The customs service tasks include: (1) customs and excise control of goods and clearance of goods; (2) levying, charging and collection of import duties, export duties and other taxes and excise duties; (3) customs inspections; (4) prevention and detection of customs and excise offences and other punishable acts; (5) control of entry, exit and transit of goods for which special measures are regulatory due to interest of security, protection of health and life of people, animals and plants, and protection of environment, cultural heritage or intellectual property; (6) control of declaration of domestic and foreign currency on entry and exit; (7) collection of statistical data on the trade in goods between EU Member States; (7) implementation of foreign-trade measures and common agricultural policy measures and; (8) implementation of EU customs law and international customs agreements (The Customs Administration of the Republic of Slovenia, 2012).

The Customs Administration of the Republic of Slovenia is a body within the Ministry of Finance. The custom performs its tasks at three levels: the state, the regional and the local. Organizationally, General Customs Directorate represents state level. Ten Customs Directorates are established at regional level. At local level 27 customs offices are located on borders and inland. The custom employs a staff of 1650 (The Customs Administration of the Republic of Slovenia, 2012).

3.2.3 Disaster management sub-system

The disaster management system² is intended for the protection of people, animals, property, cultural heritage and the environment against natural and other disasters, with a view to reducing the number of disasters and preventing or reducing the number of casualties and other consequences of such disasters. The disaster management system includes programming, planning, organisation, implementation, supervision, and the financing of measures and activities for protection against natural and other disasters. Within their jurisdiction or the scope of their rights and responsibilities, protection against natural and other disasters is provided by the citizens of the Republic of Slovenia either as individuals or organised in voluntary associations, professional organisations and other non-governmental organisations engaged in protection against natural and other disasters, by public rescue services, commercial companies, institutes and other organisations, local communities and the state. Protection against natural and other disasters is implemented as a unified and integrated national security subsystem organised at the level of local and wider self-governing communities, regions and the state (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

² The term disaster also includes the consequences of war, use of weapons of mass destruction, as well as consequences of terrorist attacks and other forms of mass violence.



During May 1997, the Slovenian Armed Forces deployed its service members to a crisis response operation for the first time. The first unit deployed to the humanitarian operation Alba in Albania was a Medical Unit of the Slovenian Armed Forces and four liaison officers. Since then, the number of Slovenian troops in multinational operations and missions has been increasing. In February 2007, for the first time in the history of its participation in multinational operations and missions, the Slovenian Armed Forces deployed an entire battalion-level unit. Today, the main effort concerning the participation of the Slovenian Armed Forces in multinational operations and missions is focused on multinational operations and missions in Afghanistan (ISAF) and Kosovo (KFOR), while Slovenian troops are also present in Bosnia in Herzegovina, Lebanon, Syria, Serbia and Macedonia (Table 3). In addition, the Slovenian Armed Forces contribute a part of its forces to the EU Battle Group and the NATO Response Force intended for operation within and beyond the borders of the Alliance (Slovene Armed Forces, 2012).

Table 3: Slovene Armed Forces participation in international operations and missions

International operations and missions	2009	2010	2011	2012
Afghanistan – ISAF (NATO)	69	90	89	86
Bosnia and Herzegovina - JOINT ENTERPRISE (NATO)	2	5	6	3
Kosovo – KFOR (NATO)	395	332	301	294
Macedonia - JOINT ENTERPRISE (NATO)	1	4	1	1
Serbia - JOINT ENTERPRISE (NATO)	3	3	2	2
Iraq – NTM I (NATO)	2			
Bosnia and Herzegovina – ALTHEA (EU)	25	16	15	15
Somalia - ATALANTA, EU	1	2	1	1
Chad – CAR (EU)	15			
Lebanon-UNIFIL (ZN)	14	14	14	14
Syria - UNTSO, UNSMIS (ZN)	2	2	3	3
Total	529	468	432	419

Source: Slovene Armed Forces, 2012.

3.2.1.2. Civil defense

Civil defense is a set of non-military measures and activities of state authorities, local government, companies, institutions and other organizations and citizens, which support and complement military defense, the functioning of the government in the war and provide supply, protection and survival of the population in the war (Defense Act, 1994, 2004).

With adoption of the Resolution on National Security Strategy of the Republic of Slovenia (2001), Defense Strategy of the

Republic of Slovenia (2001) and Civil Defense Doctrine (2002), the civil defense gradually transformed into a civilian crisis planning which is focused to managing a wider range of threats. Civil defense tasks are expanded with tasks associated with the provision of host nation support, and with the participation of civil structures in international military operations.

3.2.2 Internal security sub-system

Internal security is provided through the operation of public security institutions, the police, the public prosecutor, inspection and supervisory bodies, the intelligence and security services, other national authorities, organizations with public authority, various security services and private law organizations, as well as local self-government bodies on the basis of their mutual cooperation in the Republic of Slovenia and at the international level. With regard to public safety matters, cooperation with organizations, associations, civil initiatives, and local communities is being established, as well as cooperation within the framework of public-private partnership (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

The development of the internal security system at the regulatory and organizational level is focused on activities for the provision of a higher level of internal security, with the emphasis on the development of the area of freedom, rule of law and human rights, on the development and implementation of tasks of the National Bureau of Investigation, the National Authority for Traffic Safety, the National Forensic Laboratory and the development and promotion of preventive activities in all areas of internal security.

3.2.2.1. Police

The police performs the following tasks: (1) protecting life, personal safety and property of people; (2) preventing, discovering and inspecting penal acts and minor offences, discovering and arresting those committing penal acts and minor offences, other wanted persons and their extradition to the authorized bodies; (3) maintaining public order; (4) control and regulation of traffic on public roads and non-categorized roads used for public traffic; (5) protecting the state border and performing border control; (6) performing tasks defined in the regulations about foreigners; (7) protecting certain persons, bodies, buildings and districts; and (8) protecting certain working places and the secrecy of information of state bodies (Police Act, 1998).

The police is a body within the Ministry of Interior. Its tasks perform at three levels: the state, the regional and the local levels. Organizationally, General Police Directorate represents state level. At regional level Slovenia is divided into eight police directorates. A good nine tenths of all police activities are performed at 111 police stations, the basic organizational unit at a local level.

against natural and other disasters (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

3.2 Security structure

The provision of national security in the Republic of Slovenia is based on the operation of the defense system, the internal security system and the disaster management system, which are all subsystems of the national security system.

3.2.1 Defense sub-system

The defense system of the Republic of Slovenia consists of (1) the Slovenian Armed Forces, as the promoter of military defense and the development of military capabilities, and (2) non-military parts of the defense system, which develop and implement the defense policy, provide conditions for the operation of the entire defense system, provide non-military capabilities in support of the Slovenian Armed Forces and allied forces, as well as carry out preparations and implement measures for the defense of the country and for the operation of the defense system in crisis situations. Through the implementation of activities which contribute to the defense of the country, other national authorities, local community bodies and civil society organizations of particular importance for defense are also included in the defense system (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

The development of the defense system of the Republic of Slovenia is focused on its greater interoperability within the framework of NATO's collective defense, as well as common security and the defense policy of the European Union. Development of the Slovenian Armed Forces continues in line with the adopted or renewed longed medium-term national development plans and adopted NATO Force Goals. Priorities are given to the provision of key capabilities, the preparedness and the deployability of the Slovenian Armed Forces. In addition to the provision of capabilities for military defense, which is the primary mission of the Slovenian Armed Forces, the emphasis is given to the provision of capabilities and efficiency of the Slovenian Armed Forces in the implementation of other tasks such as military contribution to international peace, security and stability, cooperation in protection and rescue activities and support to other national authorities and organizations in the provision of security. Development of one part of the defense system is directed towards the provision of non-military capabilities in support of the operation of the Slovenian Armed Forces and allied forces in the territory of the Republic of Slovenia, as well as on international operations and missions (Resolution on General Long-Term Development and Equipping Program of the Slovenian Armed Forces up to 2025, 2010).

3.2.1.1. Slovene Armed Forces

The Slovenian Armed Forces (SAF) independently and in cooperation with the alliance: (1) deter possible military

aggression against Republic of Slovenia; (2) provide military defense of Republic of Slovenia and (3) contribute to international peace and stability. To achieve this mission SAF maintain operational readiness, activate and mobilize forces, deploy forces to the area of operation, conduct defensive operations, conduct offensive operations, contribute to international peace, security and stability and support in ensuring the safety and welfare of Slovene citizens (Military Doctrine, 2006).

The Slovenian Armed Forces are organized as unitary armed forces and are not divided into components. They operate at strategic, operational and tactical levels. The strategic level includes the General Staff. The operational level includes the Force Command and the Doctrine, Development, Education and Training Command. The tactical level includes brigades and battalions. In terms of their combat role, the Slovenian Armed Forces are divided into: combat forces, combat support forces, combat service support forces and command support forces.

The Slovenian Armed Forces are manned with active and reserve component members. The active component is composed of professional Slovenian Armed Forces members, while the reserve component includes citizens who have signed a contract for service in the contracted reserve (Table 1).

Table 1: Composition of the Slovenian Armed Forces

Component of Slovene Armed Forces	Number	%
Active component	7544	82
Contracted reserve	1599	18
Total	9143	100

Source: Slovene Armed Forces, 2012.

The active component of SAF includes professional military service members: soldiers, non-commissioned officers, officers, uniformed specialists. Within SAF are employed also civilians and clerks; however, they do not perform military service (Table 2).

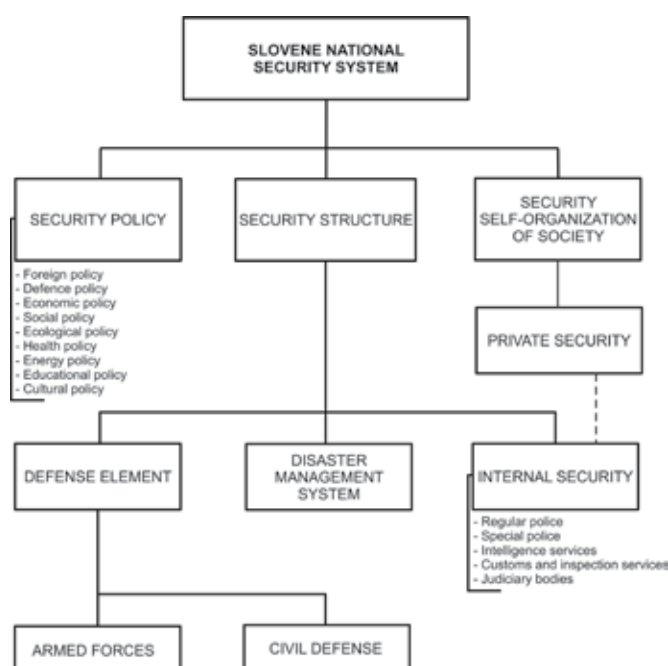
Table 2: Active component of the Slovenian Armed Forces

Military service members and employees	Number	%
Officers	1145	15,2
Non-commissioned officers	2023	26,8
Soldiers	3278	43,4
Uniformed specialists	617	8,2
Civilians	462	6,1
Clerks	19	0,3
Total	7544	100

Source: Slovene Armed Forces, 2012.



Figure 1: Slovene national security system



3.1 National security policy

The national security policy of the Republic of Slovenia consists primarily of foreign policy, defense policy, internal security policy and the policy of protection against natural and other disasters. The security aspect of the state policy in economic, social, environmental, medical, demographic, educational, scientific and technological, information and other areas is also taken into account in accordance with the modern, multi-dimensional understanding of the national security concept.

The fundamental purpose of the national security policy of the Republic of Slovenia is to (1) ensure the highest possible level of human security, appropriate social development and welfare of the Slovenian society, preserve the national identity of the Slovenian nation, as well as (2) fulfill the international obligations of the Republic of Slovenia and thus contribute to peacekeeping and strengthening of security and stability in the international community (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

3.1.1 Foreign policy

One of the fundamental objectives of the Republic of Slovenia's foreign policy is to ensure and strengthen the safe and stable position of the country within the international community. The Republic of Slovenia continues to meet this foreign political and national security objective by participating in the United Nations, the Organization for Security and Cooperation in Europe, the Council of Europe, and other international organizations and associations. As a member of the European Union and NATO, the country is a part of the community of states linked by common

values and interests, such as respect for human rights and fundamental freedoms, parliamentary democracy, the rule of law, market economy and collective defense and security. Nevertheless the Republic of Slovenia will take as its basis those interests and objectives that are essential for the security and development of the country (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

3.1.2 Defense policy

The defense policy of the Republic of Slovenia remains focused on providing the defense capabilities, which are required for ensuring the national defense within the system of collective defense and security. The defense policy ensures further development of the defense system of the Republic of Slovenia in accordance with the principles of defense planning within NATO and the European Union, as well as the harmonization and interoperability of the defense subsystem with other subsystems within the system of the national security of the Republic of Slovenia. International activities of the Republic of Slovenia in the area of defense are primarily focused on those international operations and missions within NATO and the European Union which have a direct effect on the national security of the Republic of Slovenia (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

3.1.3 Internal security policy

The policy of ensuring internal security is directed towards safeguarding and protecting the constitutional order and the institutions of a democratic political system, towards ensuring the continuous operation of the system of law over the entire territory of the Republic of Slovenia and respect for human rights and fundamental freedoms, towards the fight against crime and the protection of public order, as well as towards the implementation of legislation and internal, judicial and parliamentary oversight of the work of security and intelligence services. The Republic of Slovenia devotes special attention to the Schengen border security and develops new forms of cooperation in the provision of internal security of the European Union, as well as with neighboring and other countries in the region (Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia, 2010).

3.1.4 The policy of protection against natural and other disasters

The policy of protection against natural and other disasters remains to be focused on the comprehensive management of natural and other disasters. The main emphasis are on the enhancement of preventive activities, on the systematic increase of capabilities for the timely prediction, detection, monitoring and warning of disasters, on the reorganization of protection, rescue and relief forces at all levels and on the active international cooperation in the area of protection

Slovene National Security: Between National Sovereignty and Euro-Atlantic Reality

Anton Grizold

1. Introduction

Prior to independence from Yugoslavia in 1991, Slovenian national interests over the centuries had been pursued within the framework of multi-national states entities: Austria Hungary until 1918, and the Yugoslav federation from 1918 until independence in 1991.

As a result, Slovenes had only two opportunities in their history to take part in warfare aimed to advance their national interests prior to independence: (1) the first occurred in WWI when Slovene units under General Maister fought against the Germans and managed to liberate a portion of land in the northern part of the present Slovenian state; (2) the second opportunity came during WWII when Slovene partisan units – regarded by many as the first Slovenian national army – fought against the Nazi occupiers.

It is not surprising then that Slovenia entered independence and statehood with little experience or a vision of how to establish its own security. In the initial stages of independence, the country was confronted with a realistic military threat from the Serb-dominated Yugoslav army¹. But the numerically smaller Slovene Territorial Defense and Police units managed to thwart the threat. This experience and the continuing violence connected with Yugoslavia's disintegration (1991-1995) forced Slovenia to seek ways to strengthen and modernize the nation's security capabilities and think seriously of a national security policy.

The purpose of this article is to present the core premises and components of Slovenia's national security. The starting point of this analysis will be the legal framework put in place by Slovenian authorities, which set forth the country's national security goals and the means to achieve them. Slovenian national security structure encompasses defense, internal security and disaster management mechanisms and instruments.

2. Milestones of the national security system construction

In the initial stages of Slovene independence, 1991 to 1993, security related developments rested on the legal foundations adopted between 1990 and 1991. The immediate goal was to increase the professionalism of the military so that it can perform military functions, that is, protect and defend the state against outside threats (Grizold, 2008). In 1992, the National Assembly defines the first strategic direction of

foreign policy orientated towards Euro-Atlantic political, security and economic integrations. In 1993, the National Assembly passed a resolution setting for the first time NATO membership as a strategic goal.

Enacted in 1994, the National Defense Act institutionalized the organization of the country's defense system. The Act outlines the Slovene military's organizational structure, dividing it into maneuverable and territorial parts. Recruitment is based on conscription and the law provides for general mobilization in situation of national emergency. The legislation details the fundamental principles of military work and provides labor-specific questions concerning professional service in the field of defense. The parameters of civil defense are elaborated and encompass economic and psychological elements. Finally, the Act establishes civilian oversight of the armed forces modeled on principles associated with parliamentary democracies. In 1994, Slovenia entered NATO's Partnership for Peace Program (PfP) and began adjusting its military structure to meet those of NATO members.

In 1999, the National Assembly approved the Declaration of foreign policy which clearly exposed decision to apply for full EU and NATO membership. In late 2000 and early 2001 Slovene government inaugurated a substantial readjustment in the thinking regarding the nation's security system and the military's state of preparedness. In 2001 National Security Strategy and National Defense Strategy were adopted, and in 2002 National Defense Act was changed. The country new security concept was contingent on the transition from security aimed exclusively at the aggressor to one aimed against multiple threats; from a national to collective defense; and from exclusive dependence on conscripts toward a professional army supplemented with contracted reserves.

3. Slovene national security system

At national level, modern states ensure the security of their citizens through the activities of their national security systems. The efficiency of these systems reflects not only the capacity of the states to protect their basic social values against threats, to prevent danger and fear – but also their ability to ensure social development as well as the well-being of the population (Grizold, 1994). Slovene national security system, therefore, consist of three national security elements: security policy, security structure and security self-organization of civil society (Figure 1).

¹ The Yugoslav military intervened in Slovenia immediately following the July 1991 declaration to break loose from the Yugoslav federation.

מחברי המאמרים בחוברת

ד"ר קובי מיכאל

ד"ר קובי מיכאל הוא מרצה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב בתוכנית ליישוב סכסוכים ועמית מחקר בכיר במכון ירושלים לחקר ישראל. מחקרו של ד"ר מיכאל מתרכז בסכסוך הישראלי-ערבי, בתהליך קבלת ההחלטות הנגזר מהיחסים והדיאלוג בין הדרג המדיני לדרג המדיני - היבטים אסטרטגיים של יחסי צבא-חברה. היה יועץ בכיר במועצה לביטחון לאומי, ושירת כקצין מודיעין במשך 23 שנים.

ד"ר מיכאל היה בין מייסדי מנגנון הביטחון הישראלי-פלסטיני ברצועת עזה והגדה המערבית לאחר הסכמי אוסלו.

כיום הוא משמש כמשנה למנכ"ל וראש אגף פלסטינים ומדינות שכנות במשרד לנושאים אסטרטגיים במשרד ראש הממשלה.

ד"ר ראובן פדהצור

ד"ר ראובן פדהצור הינו מנהל מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללה האקדמית נתניה. בנוסף להיותו מנהל המרכז, ד"ר פדהצור הינו אנליסט בכיר לנושאים צבאיים בעיתון הארץ וגם משמש כמרצה בכיר לתקשורת במכללה האקדמית נתניה. ד"ר פדהצור היה טייס קרב בחיל האוויר הישראלי וכיום הוא טייס מסחרי בחברת ארקיע. שטחי המחקר שלו כוללים הגנה מפני טילים, כלי נשק גרעיניים ולא קונבנציונאליים, דוקטרינת הביטחון של צה"ל ונושאים שונים הקשורים לסכסוך הישראלי-פלסטיני. ד"ר פדהצור שימש כחוקר אורח במרכז ללימודי אסטרטגיים באוניברסיטת MIT בין השנים 1993-1994. פרסם ארבעה ספרים ומאמרים רבים.

אל"מ (מיל.) שאול אריאלי

אל"מ במיל. שאול אריאלי חוקר את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומלווה את התהליך המדיני על כל סוגיותיו ואחד המומחים המובילים בארץ בכל הקשור בתוואי הגבול וגדר הפרדה.

הוא עמד בראש מנהלת הסכם הביניים בתקופתו של ראש הממשלה רבין וכראש מנהלת המו"מ להסדר קבע בממשלת ברק והיה אחראי על עבודת המטה למשא ומתן הרשמי עם הפלשתינאים.

אריאלי הוא אחד מיוזמי ומובילי "הבנות ז'נבה" וחבר הנהלת המועצה לשלום ולביטחון.

בעל תואר ראשון במדעי המדינה ותואר שני במדעי הניהול מאוניברסיטת תל-אביב.

ד"ר עפרה גרייצר

ד"ר עפרה גרייצר הינה חוקרת בכירה במכון לחקר מערכת של מודיעין וסייבר והמכללה לביטחון לאומי, מומחית לחשיבה אופרטיבית ומערכות צבאיות. עפרה עוסקת בהכשרת מפקדים ומנהלים בתהליכים אסטרטגיים ועיצוב מדיניות בשווקים הציבורי והפרטי, בארץ ובחו"ל. בשנים 2006-2000 היתה חברת צוות בכירה במכון לחקר תורת המערכה של צה"ל והתמחתה במערכות תמרון, ערכות מיוחדות ומודיעין תרבותי.

כיום יועצת לצה"ל ולצבאות זרים בתחומים אלו. עפרה שותפה בקבוצות אקטיביסטיות בנושאי שיח בטחון לאומי ומשמשת כפובליציסטית בערוצי התקשורת השונים. שירתה בצה"ל כקצינת צלפים. נמנית על מייסדי המכינות הקדם-צבאיות החילונית. רכשה השכלה באמנות וקולנוע, מדע המדינה ולימודי בטחון.

ד"ר אנטון גריזולד

ד"ר אנטון גריזולד למד מדעי הביטחון וסוציולוגיה ומשמש מרצה בכיר בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת לובליאנה, בה היה דיקאן בין השנים 2011-2007. בין השנים 1994-1989 אחראי על ניהול מחקרי הביטחון במרכז המחקר למדעי המדינה ולאחר מכן מונה להיות שם דיקאן. ב-1999 מונה תפקיד יו"ר המועצה האסטרטגית במשרד ההגנה של הרפובליקה הסלובנית, ובין השנים 2004-2000 היה שר ההגנה של סלובניה. מחקרו מתמקד במערכות שונות של ביטחון לאומי, במחקרי מדיניות ביטחון השוואתיים, בניהול קונפליקטים ובביטחון ביחסים בינלאומיים.

תמונות מכנס בנושא ביטחון לאומי וחברה - המבט הבינלאומי, שנערך בבית ציוני אמריקה ב-6.6.2012

ד"ר רלף הקסל, מנהל קרן פרידריך אברט
בישראל עם ד"ר ראובן פדהצור, מנהל
המרכז וגורי פלטר.



פרופ' צבי ארד, נשיא, וד"ר דוד אלטמן,
סגן נשיא בכיר, המכללה האקדמית
נתניה.

פרופ' צבי ארד, נשיא, המכללה
האקדמית נתניה.



ד"ר אפרים סנה, יו"ר מרכז ש. דניאל
אברהם לדיאלוג אסטרטגי, המכללה
האקדמית נתניה.

ד"ר ראלף הקסל, מנהל קרן פרידריך אברט בישראל; ד"ר ראובן פדהצור, מנהל מרכז. ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי; פרופ' צבי ארד, נשיא, המכללה האקדמית נתניה; ד"ר אפרים סנה, יו"ר מרכז. ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, המכללה האקדמית נתניה.



אלוף בדימוס פייטרו פיטולזה, לשעבר מפקד הקרביניירי, איטליה; ראלף הקסל, מנהל קרן פרידריך אברט בישראל.

ד"ר עפרה גרייצר, המכון לחקר המודיעין, צה"ל; ד"ר רלף הקסל, מנהל קרן פרידריך אברט בישראל.



פרופ' איתן גלבווע, ראש ביה"ס לתקשורת, אוניברסיטת בר-אילן; ד"ר רלף הקסל, מנהל קרן פרידריך אברט בישראל.



הפסקה בכנס

ד"ר אקהרד גרייפ, סגן יו"ר הארגון הגרמני לאו"ם; ד"ר ראובן פדהצור, מנהל מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי; רא"ל (מיל.) אמנון ליפקין שחק, רמטכ"ל לשעבר; ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר, INSS; ד"ר קובי מיכאל, אוניברסיטת בן גוריון ומכון ירושלים לחקר ישראל.



ד"ר קובי מיכאל, אוניברסיטת בן גוריון ומכון ירושלים לחקר ישראל; ד"ר ראובן פדהצור, מנהל מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי.

פרופ' עוזי ארד, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לרה"מ וראש המל"ל; הלית בראל, מנכ"ל המועצה לשלום וביטחון; תא"ל (מיל.) ישראלה אורון, לשעבר סגן ראש המל"ל; אלוף (מיל.) עוזי דיין, יו"ר מפעל הפיס, לשעבר ראש המל"ל; ד"ר יהודה בן-מאיר, ראש פרוייקט דעת קהל וביטחון לאומי, INSS; מר ערן עציון, ראש החטיבה המדינית, משרד החוץ



תא"ל (מיל.) ישראלה אורון, לשעבר סגן ראש המל"ל



ד"ר יהודה בן-מאיר, ראש פרוייקט דעת קהל וביטחון לאומי, INSS; אלוף (מיל.) עוזי דיין, יו"ר מפעל הפיס, לשעבר ראש המל"ל



אל"מ (מיל.) שאול אריאלי, הקרן לשיתוף פעולה כלכלי ECF; ד"ר אפרים סנה, יו"ר מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי; תא"ל (מיל.) ברוך שפיגל, יועץ אסטרטגי, מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי; אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב; השגריר ד"ר עובדיה סופר, לשעבר שגריר ישראל בצרפת





1 University Street, Kiriath Yitzhak Rabin
Netanya, 42365 ISRAEL

