

הידע הצבאי כבסיס להסדרת מרחב השיח ולחולשת הפיקוח האזרחי במציאות של עימות מוגבל

אם הדרג המדיני מבקש להשית פיקוח אזרחי אפקטיבי על הדרג הצבאי ולאזן את השפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות, הוא חייב לייצר ידע ולהעמיד חלופות איכותיות ומאתגרות מול החלופות שמציג הדרג הצבאי. לשם כך דרושה מהפכה בתרבות השלטונית בישראל

ד"ר קובי מיכאל

ואשר תורגם למערכת המשגות משוכללת, הסדיר הדרג הצבאי את מרחב השיח בין הדרגים והשפיע על אופן התנהלותו במקביל להסדרת התודעה הציבורית בישראל ולעיצובה. מערכת פיתוח הידע בצה"ל התפתחה והשתכללה מאז שלהי 1998 והובילה את הדרג הצבאי להכרה כי העימות המוגבל מתאפיין בריבוי ממדים והקשרים, ושללא הבנה מעמיקה של הממדים וההקשרים של העימות המוגבל לא ניתן יהיה להבטיח הפעלה אפקטיבית של הכוח הצבאי לשם השגת היעדים המדיניים.⁶ התפתחות

המתודולוגיה של החשיבה הצבאית בשנים האלה הובילה את הדרג הצבאי ליתרון משמעותי על פני הדרג המדיני בכל הנוגע לתשתית הידע שהתפתחה על העימות המוגבל. מעמדו החברתי של הצבא והאמון הרב שלו הוא זוכה בקרב הציבור בישראל (להבדיל מחוסר האמון וההערכה כלפי הדרג המדיני/הפוליטי),⁷ אך העצימו את מקור סמכותו. העדרה של דירקטיבה מדינית ברורה מצד הדרג

המדיני והגדרות עמומות בנוגע למטרות המדיניות של העימות⁸ הותירו את הדרג הצבאי במציאות עמומה ובלתי נסבלת. הדרג הצבאי נאלץ לפרש את כוונות הדרג המדיני ואת הנחיותיו ולייצר את ההקשר המדיני לעימות האלים כדי להבטיח הפעלה יעילה של הכוח הצבאי. הצבא הפועל כגוף רציונלי נוכח מטרות מוגדרות אינו יכול לפעול בחלל ריק.⁹ המבצעים הצבאיים שהוצאו אל הפועל בכפוף לפרשנותו של הדרג הצבאי את כוונות הדרג המדיני עיצבו בתורן את סביבת הפעולה של העימות האלים, וזהו בעצם הביטוי המובהק להשפעתו של הדרג הצבאי על אופן ניהולו של העימות האלים.

האפקטיביות של הפיקוח האזרחי בכלל ובהקשר של

השינוי בטבע העימותים הצבאיים ומרכזיותו של העימות נמוך העצימות (המוכר בז'רגון הצבאי גם כעימות מוגבל¹) מאתגרים את מאפייני יחסי הגומלין שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי בכלל ובישראל, הנתונה במציאות של עימות אלים (במאפייני העימות המוגבל), בפרט. עליונותו של הדרג המדיני נשמרת ברמה המוסדית והפורמלית וכך גם דפוסי הפיקוח האזרחי הפורמלי, אלא שברמה הסובסטנטיבית נחלש מעמדו של הדרג המדיני, והפיקוח האזרחי הסובסטנטיבי² מאבד מתוקפו.

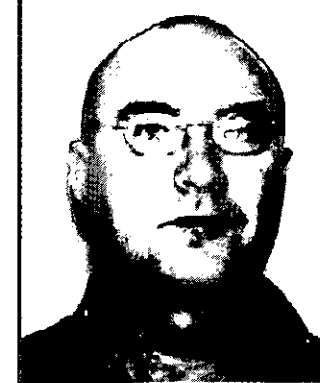
מסקירת עומק של מהלך ארבע שנות ניהולו של העימות האלים עם הפלסטינים נמצא כי יחסי הגומלין בין הדרגים בתקופה זו התאפיינו במרחב שיח³ בעל מאפייני תוכן צבאי (המשגות צבאיות) ומאפיינים של דירקטיבה מדינית עמומה. בין הדרגים התנהלה דיאלוג לא שוויוני, אלא שבמהופך לאי-שוויוניות שגורס אליוט כהן – אי-שוויוניות

הנסמכת על עליונות הדרג המדיני⁴ – במקרה שלפנינו התנהל השיח בין הדרגים במאפיינים של אסימטריה המושתתת על יתרון מובנה ומוכח של הדרג הצבאי על פני הדרג המדיני בכל הנוגע לתשתית הידע על טבע העימות האלים ואופן ניהולו.

הטיעון המרכזי במאמר הזה הוא שהדרג הצבאי הפך לסמכות האפיסטמית (סמכות הידע)⁵ בנוגע לעימות האלים. בידע שפיתח,

לדרג המדיני אין יכולת מוסדית-אזרחית לחולל ידע באופן שיטתי ומעמיק כך שיהיה חלופה למקור הידע הצבאי בנוגע לעימות האלים ולאופן ניהולו

עמית מחקר במכון ירושלים לחקר ישראל, מרצה במכללה לביטחון לאומי



חיילים בעימות עם מפגיני בילעין



הדרג הצבאי היה זה שהגדיר את העימות האלים כהמשכה של מלחמת העצמאות, את הרשות הפלסטינית כיישות טרוריסטית ואת הצורך לצרוב את התודעה הפלסטינית ולהבטיח את חוסנה של החברה הישראלית כמפתח לעמידה איתנה מול איום הטרור הפלסטיני

עימות אלים כחלק מתהליך מדיני מורכב בפרט היא פונקציה של ארבעה מרכיבים עיקריים: 1. ידע ופרספקטיבה היסטורית של ההקשר המתהווה; 2. לגיטימציה ציבורית במובן של אמון במנהיגות, ביכולתה, בכישוריה ובדרך קבלת ההחלטות; 3. תרבות שלטונית; 4. מנהיגות המציגה חזון מדיני ברור, שממנו נגזרות מטרות המוגדרות באמצעות דירקטיבה מדינית ברורה לדרג הצבאי, המופקד על הפעלת הכוח הצבאי לשם מימושן של אותן מטרות מדיניות. הדירקטיבה המדינית היא המכניזם המארגן של הפיקוח האזרחי הסובסטנטיבי, ובהעדרה של זו או בהיותה עמומה, גדל באחת מרחב הפרשנות של הדרג הצבאי את כוונות הדרג המדיני, והשפעתו של הדרג הצבאי עלולה לחרוג מתחומי

סמכותו ואחריותו.¹⁰ לדרג המדיני אין (מרצונו שלו) יכולת מוסדית-אזרחית לחולל ידע באופן שיטתי ומעמיק כך שיהיה חלופה למקור הידע הצבאי בנוגע לעימות האלים ולאופן ניהולו. הידע הצבאי, המתורגם למערכת המשגות משוכללת, הופך לבסיס הידע המשותף לדרג המדיני ולדרג הצבאי ובעצם לבסיס הידע הרלוונטי המשמעותי ביותר. גם במקרים שבהם הדרג המדיני מסתייג מפרשנותו של הדרג הצבאי ומהמלצותיו, אין לו יכולת אמיתית להציג חלופה ראויה יותר. הדרג הפוליטי בישראל סובל מהערכה ציבורית ומאמון ציבורי נמוכים ביותר, ובהשוואה להערכה ולאמון שלהם זוכה הדרג הצבאי בישראל מצבו חמור שבעתיים. המנהיגות הפוליטית

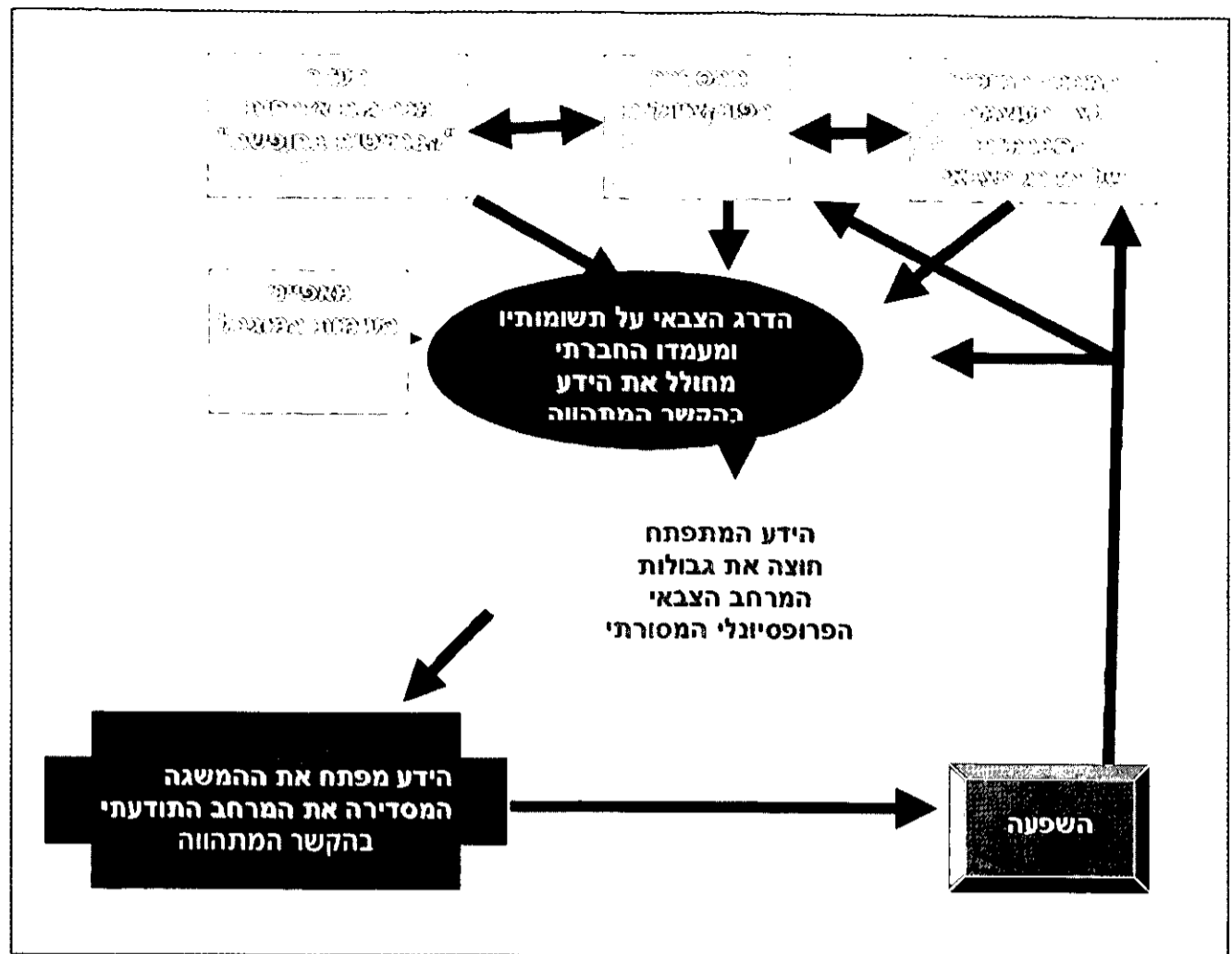
המקומית והבין-לאומית, הביא את הדרג הצבאי להכרה בנוגע לחשיבות ולהכרח שבפיתוח ידע רב-ממדי, החורג מתחומי האחריות המסורתיים של הצבא. הידע המתפתח הוביל לפיתוח ולעיצובה של מערכת המשגות שהסדירה את מרחב השיח בין הדרגים, אך לא פחות חשוב מכך, היא הסדירה את התודעה של הציבור בישראל. הסדרת מרחב השיח בין הדרגים ותודעת הציבור הן ביטוי אולטימטיבי של השפעת הדרג הצבאי. ההשפעה הזאת מחזקת הן את מעמדו של הדרג הצבאי והן את ההסדרה הפונקציונלית הקיימת, שבמסגרתה נותר הדרג הצבאי הסמכות האפיסטמית.

אם הדרג המדיני מבקש להשית פיקוח אזרחי אפקטיבי על הדרג

הצבאי ולאזן את השפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות, הוא חייב לייצר ידע ולהעמיד חלופות איכותיות ומאתגרות מול החלופות שמציג הדרג הצבאי. ידע כזה יכול לסייע לדרג המדיני לעצב מחדש את מרחב השיח המתהווה ולשפר את תרבות השיח באופן שיחייב הגדרות ברורות ומחייבות יותר של המטרות המדיניות והכוונה של הדרג הצבאי לצורך מימושן כהשלמה לתשומות נוספות ומוכחות של המוסדות האזרחיים. לשם כך דרושה מהפכה בתרבות השלטונית בישראל. מהפכה כזאת אמורה להוביל לבניית תרבות של חשיבה אסטרטגית המתפתחת במוסדות מדינתיים אזרחיים, שתכליתם להציג ולבחון חלופות לניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני תוך שחרור הדרג המדיני מהתלות הכמעט מוחלטת ביכולותיו ובאיכויותיו של התכנון האסטרטגי הצבאי.

ללא פיתוח ידע ובהעדר יכולת לפתח חזון מדיני שממנו ייגזרו הגדרות ברורות של המטרות, שיתורגמו לדירקטיבה ברורה, תתקבע חולשת הפיקוח האזרחי הסובסטנטיבי במובן של תרומת הדרג המדיני במחשבה ובהכוונה,¹⁴ ובחולשתו יבכר הדרג המדיני להעצים את הפיקוח האזרחי המוסדי/הפורמלי, המדגיש את עליונותו החוקתית של הדרג האזרחי על פני הדרג הצבאי. אחת הדוגמאות האחרונות לתהליך הזה היא בחירתם

של ראש הממשלה, אריאל שרון, ושל שר הביטחון, שאול מופז, שלא להאריך את כהונתו של הרמטכ"ל המכהן משה יעלון. אי-הארכת כהונתו התפרשה כהדחה, המבקשת להדגיש את המדרג הקיים, אך אין בה כדי לשקם את מה שנדרש באמת לשקם ביכולת הפיקוח האזרחי של הדרג המדיני על הדרג הצבאי.



בישראל בחרה "לצאת לחופשה" בעצם בחירתה שלא להציג חזון ברור ובהסתייגותה מהגדרות ברורות של המטרות המדיניות. בתנאים שנוצרו נאלץ הדרג הצבאי להשלים את החלל האינטלקטואלי וליצור את ההקשר למאמץ הצבאי. מאמציו אלה של הדרג הצבאי מובילים אותו לחולל ידע בתחומים ובממדים הנתפסים בלתי צבאיים בעליל (דוגמת התייחסותו לממד הבין-לאומי, לתקשורת, לדעת קהל ולחוסן הלאומי של החברה בישראל). הדרג הצבאי היה זה שהגדיר את העימות האלים כהמשכה של מלחמת העצמאות,¹¹ את הרשות הפלסטינית כיישות טרוריסטית¹² ואת הצורך לצרוב את התודעה הפלסטינית ולהבטיח את חוסנה של החברה הישראלית כמפתח לעמידה איתנה מול איום הטרור הפלסטיני – איום שבתודעת הציבור בישראל הפך לקיומי.¹³

מהסיבה הזאת ראה חלק גדול מהציבור היהודי בישראל במלחמה הזאת את המשכה של מלחמת העצמאות, שבתודעה הישראלית נתפסת כמלחמת אין ברירה. במידה רבה הצליח הדרג הצבאי לצרוב את התודעה של הציבור בישראל בהצלחה רבה יותר מאשר את תודעת הציבור הפלסטיני.

מעמדו החברתי האיתן והנישא של הדרג הצבאי בישראל (מול שפל מעמדו של הדרג הפוליטי) ומנהיגות פוליטית שבחרה "לצאת לחופשה"

ולהותיר את האחריות לניהול העימות לדרג הצבאי הובילו להסדרה פונקציונלית שבמסגרתה הדרג הצבאי הוא הדרג החושב, הדרג המתכנן והדרג המבצע.

העימות המוגבל, המתאפיין בטשטוש גבולות בין חזית לעורף, בלחימה נגד טרור וגרילה (להבדיל מלחימה נגד צבאות מאורגנים) ובמעורבות בולטת של התקשורת

מעמדו החברתי האיתן של הדרג הצבאי בישראל ומנהיגות פוליטית שבחרה "לצאת לחופשה" ולהותיר את האחריות לניהול העימות לדרג הצבאי הובילו למצב שבו הדרג הצבאי הוא הדרג החושב, המתכנן והמבצע

1. ראו את הספר **העימות המוגבל בעריכת חגי גולן ושואל שי, הוצאת מערכות, תל-אביב, 2004**
 2. לענייננו, ההבחנה בין הפיקוח האזרחי המוסדי/הפורמלי לבין הפיקוח הסובסטיבי נשענת על ההבחנה של יגיל לוי, **צבא אחר לישראל – מיליטריזם חומרי בישראל, סדרת תפ"ח, הוצאת ידיעות אחרונות – ספרי חמד, תל-אביב, 2003**
 3. מרחב השיח הוא המושג המארגן לצורך תיאור מערכת יחסי הגומלין (האינטראקציה) בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. המושג הוצג לראשונה בעבודת הדוקטורט של קובי מיכאל, שכותרתה היא: **השפעת הצבא על תהליך המעבר ממלחמה לשלום – המקרה הישראלי – מחקר השוואתי ממוקד, תהליך השלום עם מצרים ותהליך אוסלו**. פיתוח ושימוש נוסף במושג נעשו במאמרו של קובי מיכאל, "הדיאלקטיקה ביחסי הגומלין שבין הדרג הצבאי לדרג המדיני בניהול העימות האלים הישראלי-פלסטיני". המאמר התפרסם בספר **הסכסוך הישראלי-פלסטיני: מתהליך שלום לעימות אלים 2000-2005**, עורך: יעקב בר-סימן טוב, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005
 4. Cohen, A. Eliot, **The Unequal Dialogue: The Theory and Reality of Civil-Military Relations and the Use of Force**, in Feaver, D. Peter and Richard H. Kohn (ed.), **Soldiers and Civilians – The Civil-Military Gap and American National Security**, MIT Press Cambridge, Massachusetts, London England, 2001
 5. מקורו של המושג "סמכות אפיסטמית" (epistemic authority) הוא בפסיכולוגיה החברתית. פרופ' אריה קרוגלנסקי טבע את המושג לראשונה ב-1989, עת הציג את המושג כפרספקטיבה ייחודית לבחינת ההשפעות הקיימות על השיפוט החברתי (social judgment) תוך שהוא מייחס חשיבות עליונה למקורות המידע שמאמץ האינדיווידואל ושמשיעים על עיצוב עמדותיו ועל שיפוטו בנוגע לסוגיות שונות. קרוגלנסקי קבע שסמכות אפיסטמית היא סמכות המציינת מקור מידע שעליו מוכן האינדיווידואל להסתמך בניסיונו לרכוש ולהפנים ידע בנושאים מסוימים. ראו: Kruglanski, A. W., **Lay Epistemic and Human Knowledge: Cognitive and Motivational Bases**, New York, Plenum, 1989
- חשיבותה של הסמכות האפיסטמית היא בהשלכות החברתיות הרחבות שיש לה בכל הנוגע לדעת קהל, ומכאן החשיבות שבהבנת המושג ובפיתוחו. פיתוח מעניין של המבנה הקונספטואלי של הסמכות האפיסטמית ניתן למצוא אצל הלפרין וברטל (2005), המנתחים במאמרו את השפעתו של אהוד ברק על דעת הקהל ועל מחנה השלום בישראל. השניים מבהירים את השפעתם של אירועים בולטים על דעת הקהל, אך מסיקים כי אין די בכך כדי לחולל שינויים דרמטיים (רעידת אדמה במונחיהם). כדי לחולל את השינוי הדרמטי בדעת הקהל יש צורך במקשר (communicator), שנחשב בציבור למהימן ויכול להיחשב מקור סמכות בנוגע למידע ולמשמעויות שהוא מציג בפני הציבור. ראו: Halperin, E. and Daniel Bar-Tal, **The Fall of the Peace Camp in Israel: The Determinative Influence of Prime Minister Ehud Barak on Israeli Public Opinion – July 2000-February 2001**, manuscript was sent for publication, 2005
6. הדרג הצבאי, אולי אף יותר מברק עצמו, נהנה ממוניטין ציבוריים, נתפס בעיני רוב הציבור כגוף מקצועי, אמין ונטול פניות ואינטרסים פוליטיים. מעורבותו בתהליכים המדיניים נתפסת בעיני הציבור כקבילה ואפילו כרצויה (יער והרמן, **מדד השלום**, פברואר 2005). במילים אחרות ובמונחי המושג סמכות אפיסטמית, ניתן להסיק כי הדרג הצבאי נתפס בעיני הציבור בישראל כסמכות ידע או כסמכות אפיסטמית בנוגע לעימות האלים. הדרג המדיני מכיר גם הוא בסמכות הידע של הדרג הצבאי ואף נשען עליה בתהליכי קבלת ההחלטות. בהבנתו של הדרג המדיני את הלך הרוח הציבורי בנוגע לדרג הצבאי ונוכח החולשה המתמשכת של מקורות הידע האזרחיים בהקשר הזה ובהשוואה לתהליכי ההתפתחות של תשתית הידע הצבאית, נראה כי השפעתו האינפורמטיבית (informative influence) של הדרג הצבאי בעיני הציבור ובעיני הדרג המדיני גדלה, ובמקרים רבים ניתן אף להצביע על תלות אינפורמטיבית (informative dependence) של אלה האחרונים בתשתית הידע של הדרג הצבאי.
- הרחבה בעניין מאפייני המתודולוגיה של החשיבה הצבאית בנוגע לעימות האלים ובנוגע למורכבותה ראו: גל הירש, "מ'עופרת יצוקה' לדרך אחרת" – התפתחות המערכה בפיקוד המרכז 2000-2003, **מערכות** 393, פברואר 2004; גרשון הכהן, "מבחן התוצאה" כמבחן של מגמות, **מערכות** 383, מאי 2002; משה יעלון, "הכנת הכוח לעימות מוגבל", **מערכות** 380-381, דצמבר 2001; יעקב בר-סימן

7. טוב ואחרים, **העימות האלים הישראלי-פלסטיני 2000-2004**, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005
8. ראו: אשר אריאן, דוד נחמיאס, דורון נבות ודניאל שני, **מדד הדמוקרטיה 2003**, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2003; אפרים יער ותמר הרמן, **מדד השלום**, פברואר 2005: "צה"ל הוא הגוף שהאמון בו הוא הגבוה ביותר, וההערכה השכיחה היא כי השפעתו על עיצוב המדיניות הלאומית היא מתאימה, כלומר לא חזקה ולא חלשה מדי... בדקנו מה מידת האמון של הציבור במוסדות שונים במדינה. בקרב היהודים הנתונים מצביעים כבעבר כי באמון הרב ביותר – 73% אמון מלא ו-21% די אמון, סה"כ 94% – זוכה צה"ל. שני לו – אם כי בפער ניכר – בית המשפט העליון עם 43.5% אמון מלא ו-31.5% די אמון, ובסה"כ – 75%. המוסדות הפוליטיים המרכזיים זוכים כולם בהרבה פחות אמון – הממשלה זוכה באמון מלא של 12% ובדי אמון של 33%, ובסה"כ 45%".
9. אלוף יצחק איתן, לשעבר אלוף פיקוד המרכז: "זהו טבע מערכת היחסים בין הדרג המדיני לצבאי בישראל. מעולם לא קיבלנו משימה ברורה, והדברים דרשו פירושים וניסיונות להבין את ההנחיה", **מעריב**, 29 במרס 2002. הרמטכ"ל מזהה את עמימות הדיקטיבה המדינית כעמימות המובנית בעצם ההווה הפוליטית: "לדרוש מהדרג המדיני לתת דיקטיבה ברורה לדרג הצבאי זו נאיביות" (הרמטכ"ל משה יעלון ביום עיון של המכון לחקר תורת המערכה [מלת"מ] שהתקיים ב-24 בפברואר 2004)
10. השר לשעבר דן מרידור הציג את הדברים באופן דומה: "הדרג הצבאי נדרש לפעמים למלא חלל שמותיר הדרג המדיני. הדרג המדיני ברוב המקרים לא קובע עמדה, או שאין לו עמדה והוא מעדיף להעביר את הזמן מאבן דרך לאבן דרך, או שהוא חושב שזה טוב לישראל להשאיר את המצב הקיים" (ריאיון אישי, 27 במאי 2003).
11. על משמעותה של הדיקטיבה המדינית כמנגנון המסדיר של הפיקוח האזרחי ראו: קובי מיכאל, **השפעת הצבא על תהליך המעבר ממלחמה לשלום – המקרה הישראלי – מחקר השוואתי ממוקד, תהליך השלום עם מצרים ותהליך אוסלו** (עבודה לשם קבלת תואר דוקטור)
12. "אין לי ספק שכשיסתכלו היסטורית על הימים הללו יאמרו שמלחמת העצמאות הייתה האירוע החשוב ביותר בתולדותינו והמלחמה הזו הייתה האירוע השני בחשיבותו... זה מחזיר אותנו להתמודדות של טרם קום המדינה, הצעת החלוקה ומלחמת העצמאות. העובדות שנקבעות בעימות הזה גורליות... וכי יש לנו ברירה? עלינו להבין: הפלשתינים החזירו אותנו למלחמת העצמאות", ארי שביט, ריאיון עם הרמטכ"ל רב-אלוף משה יעלון, מוסף **הארץ**, 29 באוגוסט 2002
13. הנחות היסוד המעודכנות גרסו כי ערפאת אינו משלים עם קיומה של ישראל כמדינה יהודית; שערפאת דבק בתורת השלבים; שערפאת רואה במאבק האלים את האמצעי העיקרי לקידום יעדיו המדיניים; שערפאת הוא טרוריסט, והרשות הפלסטינית היא ישות טרוריסטית ושמדובר ב"מלחמה על הבית". על כך ראו בהרחבה את הרצאתו של יוסף קופרווסר, רח"ט מחקר באמ"ן: "זהות האחר: מורכבות מבנה החברה הפלסטינית", שניתנה במסגרת סמינר מחלקתי של התוכנית לחקר סכסוכים, ניהולם ויישובם באוניברסיטה העברית בירושלים ב-28 בנובמבר 2001. ההרצאה מובאת אצל יעקב בר-סימן טוב (עורך), **דברי אלופים: קריסת תהליך אוסלו והעימות הישראלי-פלסטיני האלים**, ירושלים, המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, האוניברסיטה העברית, 2003, עמ' 33-34; יהונתן, דחוח-הלוי, "נקודת המבט הפלסטינית ביחס לפתרון הסכסוך", **מערכות** 383, מאי 2002, עמ' 16-25; הרצאתו של ראש אמ"ן, עמוס מלכא, "המערכת האזורית במבחן היציבות" בתוך: יעקב בר-סימן טוב (עורך), **דברי אלופים: קריסת תהליך אוסלו והעימות הישראלי-פלסטיני האלים**, עמ' 20-21; הרצאתו של עמוס גלעד, לשעבר רח"ט מחקר באמ"ן: "הערכת ההתפתחויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני", שניתנה ב-25 בדצמבר 2001 במרכז למורשת המודיעין. ההרצאה מובאת בתוך: יעקב בר-סימן טוב, **שם**, עמ' 43-48
14. "נקודת המפתח כאן היא יכולת העמידה של החברה הישראלית. זה המרכיב היותר חשוב שעומד למבחן בשעות אלה ויעמוד למבחן בתקופה הקרובה. על זה המערכה... כי כאן זה איום קיומי" – דברי הרמטכ"ל, רב-אלוף משה יעלון, בריאיון לארי שביט, מוסף **הארץ**, 29 אוגוסט 2002
15. במובן שהגדיר הרכבי את הפיקוח (החלישה) האזרחי בצינו כי החלישה האזרחית מתממשת "כאשר הקברניטים אכן משתתפים בקביעת המדיניות הצבאית בשלום ובמלחמה, ככל שהם תורמים לה תרומה ממשית במחשבה ובהכוונה". יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, מערכות, הדפסה רביעית 1994, עמ' 526

