

לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי

יגיל לוי

מאמר זה בוחן את מגוון האפשרויות שמתוכו יכול הרמטכ"ל לבחור במצבי עימות עם הפוליטיקאים. הטענה היא שכאשר התנהלות הדרג המדיני נתפסת בעיני הצבא כפוגעת בו, יש לו נטייה להתנגד באמצעות הפגנת עצמאות ואף ניסיון לסכל את רצון הפוליטיקאים. צורת ההתנגדות ועוצמתה נובעות מהמפגש של עוצמת הפגיעה בצבא עם מאזן העצמה בין הדרגים. הצבא מפגין עצמאות ייתר והתנגדות ומרחיב את סמכויותיו ככל שהוא תופס את הפגיעה בו כמשמעותית, וככל שהפוליטיקאים נזקקים ל"שירותי הלגיטימציה" שלו מול האופוזיציה, או כאשר הצבא מבין כי הפוליטיקאים יימנעו מריסון, מחשש לדה־לגיטימציה של האופוזיציה.

מילות מפתח: אוטונומיה מקצועית, יחסי גומלין, לגיטימציה, לעומתיות צבאית, פיקוח אזרחי, ריסון צבאי

בינואר 2013 רעשה הארץ עם פרסומו של דו"ח מבקר המדינה בפרשת הרפז. פרשה זו החלה באוגוסט 2010 עם חשיפתו של "מסמך הרפז". מסמך זה נכתב כביכול על ידי משרד לייעוץ אסטרטגי לקידום מועמדותו של האלוף יואב גלנט לכהונת הרמטכ"ל ולפגיעה בתדמיתו של הרמטכ"ל המכהן גבי אשכנזי. המסמך, שהתגלה כמזויף, פתח תיבת פנדורה של יחסים עכורים בין שר הביטחון אהוד ברק והרמטכ"ל והניב בדיקה של מבקר המדינה. המבקר מצא כי בלשכת הרמטכ"ל התקיים הליך איסוף של מידע מכפיש על שר הביטחון וסביבתו בידיעה ולו חלקית של הרמטכ"ל אשכנזי, ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם חובת הכפיפות של הצבא לדרג המדיני.¹ במאמר מערכת, "הארץ" אף קבע כי "בעיית השליטה האזרחית

פרופ' יגיל לוי הוא חבר סגל האוניברסיטה הפתוחה.

בצבא עמדה בלב המשברים שפילגו את החברה הישראלית, המערכת הפוליטית וכלי התקשורת, מפירוק הפלמ"ח ופרשת לבון בימי דוד בן-גוריון ועד לפרשה זו.² התנהלותה של לשכת הרמטכ"ל הוסברה על ידי עוזר הרמטכ"ל כנסיון להגן על הרמטכ"ל ועל יכולתו לתפקד לנוכח פעולת לשכתו של שר הביטחון, שנתפסה כפוגעת בתפקוד הרמטכ"ל.³ אכן, אין זו הפעם הראשונה שבה הרמטכ"ל פועל באופנים שונים בצורה לעומתית אל מול שר הביטחון או ראש הממשלה. לכן אירוע הרפז יכול לשמש הזמנה לניתוח רחב יותר של אופני התנגדות של רמטכ"לים כלפי הממונים הפוליטיים עליהם. זוהי הזמנה לבחון את רפרטואר האפשרויות שממנו יכולים רמטכ"לים לבחור במצבי עימות עם הפוליטיקאים.

מאמר זה מציע ניתוח מבני של יחסי הצבא עם הדרג המדיני בהתבסס על תיאוריות העוסקות במרחב המיקוח של הצבא עם הממשלות. הטענה היא שכאשר הצבא תופס את התנהלות הדרג המדיני ככזו הפוגעת בו, יש לו נטייה להתנגד באמצעות הפגנה של עצמאות ואף נסיון לסכל את רצון הפוליטיקאים. צורת ההתנגדות ועוצמתה נובעים מהמפגש של עוצמת הפגיעה בצבא עם יחסי העוצמה בין הדרגים. הצבא מפגין עצמאות יתר והתנגדות ומרחיב את סמכויותיו ככל שהוא תופס את הפגיעה בו כמשמעותית וככל שהפוליטיקאים (אלה האוחזים בעמדות ממשל ביצועיות) נזקקים ל-"שירותי הלגיטימציה" שלו. שירותים אלה נדרשים, למשל, לתמיכה במהלכים מדיניים מתונים מול התנגדות הימין או מהלכים צבאיים מול התנגדות השמאל, או כאשר הצבא מבין כי הפוליטיקאים יימנעו מלרסן אותו מחשש לדה-לגיטימציה של האופוזיציה. כך מעוצב מרחב ההתנגדות של הרמטכ"לים. הוא מובחן בין לעומתיות ישירה, כלומר אופני התנגדות יחסית גלויים לציבור או נמרצים, ובין לעומתיות עקיפה, כלומר דפוס התנגדות מתון שלא אחת מחפש כלים מחוץ למתחם הישיר של המחלוקת בין הצדדים. החלק הראשון של המאמר יציג מסגרת תיאורטית לדיון והחלק השני ימחיש את הטענה בהקשר הישראלי.

מרחב הפעולה של הצבא

אחת השאלות התיאורטיות המרכזיות היא מה מביא את הצבא לקבל מרות פוליטית אזרחית, תופעה שהתפתחה, החל מאירופה של המאה ה-17. את ההסבר המבני המקיף ביותר העלתה תאוריית **בינוי המדינה** (state formation), ולפיה הצבא נעשה תלוי במוסדות האזרחיים לצורך מימון פעילותו וגיוסו, עם הופעת אבק השריפה והגיוס לצבא המוני. לכן התלות תורגמה בהדרגה למרות. צבא המוני ועתיר משאבים אינו יכול לגייס את משאביו לבדו. זה ההבדל הבולט בין הצבא המודרני ובין הצבא הפאודלי. ללא תלות של הצבא במוסדות האזרחיים, המגייסים לתחזוקו את משאבי החברה, אין שליטה אזרחית על הצבא. זה גם

מסביר את עצמאותם היחסית של צבאות במדינות אסיה, אפריקה ואמריקה הלטינית, שבהם הצבא, לא אחת, מומן ישירות על ידי מעצמות חיצוניות ולא נזקק למוסדות המדינה שיגייסו עבורו את משאבי החברה.⁴ את הפיקוח על הצבא ניתן, אפוא, להמשיג במונחים של יחסי חליפין בינו לבין המוסדות האזרחיים. במסגרת החליפין, הצבא ממיר את כפיפותו ואת נכונותו להגבלת האוטונומיה שלו תמורת משאבים, שמוסדות המדינה האזרחיים מגייסים עבורו, החל ממשאבים חומריים כמו תקציבים וכוח אדם, וכלה במשאבי לגיטימציה, כלומר גיוס לגיטימציה להכנות למלחמה ולשימוש בכוח.⁵ יודגש שלא מדובר ביחסי חליפין פורמליים או מפורשים, כשכל צד מודע לנכסים שבהם הוא סוחר, אלא לדפוס מבני שבו שביעות הרצון של כל צד מהמציאות המתהווה מביאה אותו למסד את יחסי החליפין ואף להרחיב אותם עד כי מתקבעים בתרבות הפוליטית האזרחית.

אי־שביעות רצון, כלומר תפיסת הצבא את החליפין כבלתי מאוזנים, מתפתחת באחד או יותר מהמצבים הבאים: (1) הצבא חש שאינו מקבל משאבים (חומריים או לגיטימציה) באופן ההולם את משימותיו; (2) מרחב הפעולה האוטונומי שלו מוצר על ידי הפוליטיקאים; (3) תהליכים שונים מאיימים על האינטרסים הארגוניים שלו, כמו למשל תהליכי דמוקרטיזציה או ליברליזציה, המאתגרים את האופי המיליטריסטי של החברה ובכך גם את מעמד הצבא; (4) מוטלות על הצבא משימות, שסיכוייו להצליח בהן אינו גבוה, ועקב כך מתפתחת מחלוקת דוקטרינרית, המתעצמת ככל שלצבא חשש כי האינטרסים הארגוניים שלו עשויים להינזק בעתיד עקב כישלון; (5) הפוליטיקאים אינם מכבדים את אנשי הצבא ברמה האישית או המוסדית.⁶ יודגש כי החליפין אינו רק של עוצמה ומשאבים אלא גם של תפיסות וערכים. לכן, משאבי לגיטימציה ממלאים תפקיד. הפוליטיקאים יכולים, לא אחת, לאמץ את תפיסת העולם הצבאית בתמורה לקבלת הצבא את מרותם.⁷ תפיסה של חליפין בלתי מאוזנים עשויה להביא את הצבא לצורות שונות של התנגדות למרות הפוליטית. זאת, החל מעימות בירוקרטי בין הפיקוד הצבאי והפוליטיקאים, כפי שמתרחש לא אחת בדמוקרטיות מערביות (בארה"ב זה מכונה "crisis in civil-military relations"), וכלה בהפיכה צבאית, כפי שהתרחש, בעיקר בשנות ה־50–70 של המאה ה־20, בחברות שאינן דמוקרטיות. עניינו של מאמר זה בסוג המתון של העימותים, היכולים לאפיין את הדמוקרטיה הישראלית. עימותים אלה יכולים להתאפיין בהתפרקות איש צבא, שאינו מסכים להוראות הדרג המדיני, או הימנעות הצבא מביצוע הוראות – "גרירת רגליים" ולא דווקא סירוב מפורש שאינו לגיטימי במערכת דמוקרטית. אפשרות אחרת היא הבעה של עמדה פומבית המאתגרת את עמדות, ולעיתים גם את החלטות, הדרג הפוליטי, וצורות אחרות של גיוס תמיכה, באמצעותן יכול הצבא לנסות ולסכל את רצון הדרג הפוליטי

הנבחר. אחת מצורות גיוס אלה היא הפעלה של קצינים בכירים בדימוס (שהצבא יוזם או לפחות מפיק תועלת מיוזמות של אחרים), המשמיעים קול גם עבור לובשי המדים. זכות הצבא להשמיע קול נגד מדיניות, שהוא מתנגד לה, היא נושא הנתון בוויכוח בקרב חוקרים ואנשי צבא אמריקאים לאחר מלחמת וייטנאם.⁸ עוצמת אי שביעות הרצון של הצבא תגבר ככל שהמחלוקת שלו עם הפוליטיקאים תישא אופי של מחלוקת דוקטרינרית או ארגונית ולא אישית, וככל שמחלוקת זו נוגעת לגופים נרחבים של הצבא ולא רק לרמת היחסים האישיים בין מספר אנשי צבא לפוליטיקאים. כעוצמת המחלוקת גם עוצמת היכולת של מפקדי הצבא להצדיק (בצורה ישירה או עקיפה) כלפי כפייהם ומקביליהם את ההתנגדות לדרג הפוליטי.

בעוד המניע של הצבא להתנגד לממוניו הפוליטיים נגזר מעוצמת ההפרה הנתפסת של יחסי החליפין, עוצמת ההתנגדות של הצבא נגזרת מיחסי העוצמה בין הדרגים, כפי שיכולה להיאמד במידת התלות של הצבא במוסדות הפוליטיים האזרחיים. תלות גוזרת ריסון. תלות זו נמוכה במיוחד כאשר הצבא אמנם תלוי בפוליטיקאים להבטחת משאביו והלגיטימציה שלו, אבל מוגבלת היא היכולת של הפוליטיקאים לפגוע בהזרמת המשאבים לצבא או בתמיכה בפעולותיו. מצב זה קורה כאשר הפוליטיקאים תלויים בצבא ולא רק ההיפך. במילים אחרות – תלות גבוהה של הפוליטיקאים בצבא מחלישה את תלות הצבא בפוליטיקאים ומגבירה את עצמאות הצבא.

תלות הפוליטיקאים בצבא מתחזקת בעיקר כאשר הפוליטיקאים נזקקים לשירותי הלגיטימציה של הצבא. כפי שס.ר. מילס הסביר לפני שנים, הפוליטיקאים משתמשים בחוות הדעת של הצבא כדי לחזק את תמיכתם או התנגדותם למדיניות מול יריביהם הפוליטיים ומול דעת הקהל ובכך מנסים להציב את המדיניות הצבאית כ"מעל לפוליטיקה".⁹ זאת, עד כי הצבא מסייע ל"שיווק" המדיניות שהפוליטיקאים מבקשים לקדם, כמקובל בפוליטיקה האמריקאית של העשורים האחרונים.¹⁰ הלגיטימציה עשויה להידרש למהלכים צבאיים אל מול התנגדות "יונים" (כשלא אחת הצבא דווקא מצדד בריסון), או, לחילופין, לריסון צבאי, אל מול לחצי "ניצים" למהלך צבאי.

שירותי לגיטימציה אלה משמעותיים ככל שאופן פריסתו של הצבא נתון תחת מחלוקת פוליטית והצדדים למחלוקת חותרים לגייס תמיכה, לרבות תמיכה של דעת הקהל או הכרעה משפטית, לעמדתם. במצב כזה, לא רק שלחוות הדעת של הצבא תהיה השפעה רבה על עיצוב המדיניות בכך שחוות הדעת תנוצל על ידי מי שהיא משרתת את עניינו מול יריביו, אלא שלצבא תהיה אוטונומיה רחבה יחסית בביצוע המדיניות, ויכולת הפוליטיקאים להגבילו בצורות שונות תהיה מצומצמת. בנסיבות כאלה, ככל שהצבא ינסה להתיר את רסן הפיקוח הפוליטי או

לחלוק בפומבי על עמדת הממשלה, יכולת הפוליטיקאים לענוש אותו על סטייה מהנחיות או מכללי ההתנהגות תהיה מוגבלת.¹¹ ככלל, הנובע מהיגד זה, יכולת הפוליטיקאים לרסן את הצבא חזקה יותר ככל שהמערכת הפוליטית חצויה פחות בשאלות הנוגעות למדיניות הפריסה של הצבא. אז קטנה יכולתו של הצבא לתמרן בין קבוצות פוליטיות מתחרות, לרבות קבוצות שונות בתוך הממשל המתאמצות לגייס תמיכה מחוץ לממשל, כדי לגייס תמיכה לעמדתו נגד המדיניות או ההוראות שקבל מהממשל.¹²

חופש הפעולה הניתן לצבא הוא, אם כן, ערך ביחסי חליפין: חופש פעולה (אוטונומיה מקצועית) תמורת ציות (חליפין שזוהה בעבודתו הקלאסית של סמואל הנטינגטון¹³), או תמורת הימנעות הצבא מגיוס פוליטי שיסכל את רצונו של הדרג הנבחר או, למצער, צמצום ממדיו של גיוס שכזה, ככל שכבר החל.

כשם שהמערכת הפוליטית מפוצלת, גם הצבא עשוי להיות מפוצל. בנסיבות אלה יכולים הפוליטיקאים לנצל את הפיצול הפנימי בצבא ולסייע לקבוצה אחת לשכנע את יריבתה כדי להביא את הצבא לקבל את עמדת הפוליטיקאים. זו, לדוגמא, הסיטואציה שהקלה על הנשיא בוש הבן לרתום את הצבא לקבל את אסטרטגיית הפריסה מחדש בעיראק בשנת 2007.¹⁴

הריסון הצבאי מתגבר גם כאשר הממונים הפוליטיים על הצבא הם בעלי נסיון צבאי. במבט השוואתי על ארצות הברית, מנהיגות פוליטית חסרת ניסיון צבאי נוטה להשתמש במינון מוגבר של כוח צבאי כתחליף למכשירים מדיניים, לעומת מנהיגות בעלת ניסיון צבאי, בעיקר כשהדברים אמורים בהפעלה של כוח למטרות שאינן מסכנות את הביטחון הלאומי במישורין (כגון משימות התערבות מעבר לים). עם זאת מנהיגות חסרת ניסיון צבאי נוטה יותר ממנהיגות בעלת ניסיון שכזה להטיל מגבלות על השימוש בכוח לאחר שהופעל.¹⁵ במילים אחרות, הנהגה 'אזרחית' מתקשה יותר לרסן את השימוש בכוח, בין אם שימוש שהצבא דורש או זה שנובע מלחצים של קבוצות ניציות במערכת הפוליטית. במונחי החליפין, תלות הפוליטיקאים בשירותי הלגיטימציה של הצבא מתעצמת כאשר פוליטיקאים 'אזרחים' מכהנים.

לסיכום – המפגש של עוצמת תפיסת הפגיעה של הפוליטיקאים בצבא עם מאזן הכוח בינו ובין הפוליטיקאים מעצב את מרחב האפשרויות של הצבא להתנהגות לעומתית מול הפוליטיקאים. היגד תיאורטי זה מעניק כלים להסבר רפרטואר ההתנגדות של רמטכ"לים לדרג המדיני בישראל.

לעומתיות צבאית בישראל

רקע

כפיפותו של הדרג הצבאי למרות פוליטית מושרשת בתרבות הפוליטית הישראלית עוד מתקופת היישוב והתמסדה במעבר מיישוב למדינה. תלות גבוהה של הצבא (והארגונים הצבאיים הטרומ־מדינתיים) במוסדות המדינה והמדינה־שבדרך הניחה תשתית להשתרשותה של נורמת הכפיפות. עם זאת, ההיסטוריה של יחסי הצבא עם ההנהגה הפוליטית ראתה סדרה של משברים ועימותים סביב תיחום הסמכויות בין הדרגים במלחמת 1948 ובשנות המדינה הראשונות, וסביב מדיניות השימוש בכוח ופריסת הצבא ערב מלחמת ששת הימים. אך ברבות השנים התהדקה מאוד השליטה הפוליטית על הצבא: חוק יסוד הצבא (1976) מיסד את כפיפות הצבא למרות פוליטית ובמקביל עוצבו כללים המגבילים את יכולת הצבא לבצע, ובוודאי ליזום, פעולות ללא הרשאה מפורשת של הדרג הפוליטי. יכולת הצבא לאתגר את הדרג הפוליטי, אם ליזום פעולות תגמול ללא אישור פוליטי מפורש כפי שהתרחש בשנות ה־50, או להפעיל לחץ כבד ליציאה למלחמה כפי שאירע בתקופת ההמתנה של 1967, הצטמצמה בהדרגה. משנות ה־70 של המאה ה־20 אף החל להתפתח "פיקוח חוץ־מוסדי" בדמות תנועות חברתיות וקבוצות אינטרס שנכנסו לזירה הציבורית והחלו לפקח בדרכן על מגזרי עשייה שונים של הצבא כמו מדיניות גיוס (בעיקר בהתייחס למילואים, חרדים ונשים) או פעולתו בשטחים (באמצעות ארגוני המתנחלים או זכויות אזרח).¹⁶ גם הפיקוח על משאבי הצבא הכספיים התחזק בהדרגה עם מעורבות גוברת הן של המחוקקים והן של אגף התקציבים באוצר. תהליכים אלה הביאו את חוקר הצבא סטיוארט כהן לטעון כי התהוותה תסמונת של "כפיפות־יתר" של הצבא לפיקוח אזרחי.¹⁷

עם זאת, מרחב הפעולה של צה"ל, ככל צבא אחר הפועל בסביבה דמוקרטית, אינו נגזר רק מהסדרים פורמאליים אלא מושפע רבות ממאזן הכוח בינו ובין מוסדות המדינה האזרחיים המנוהלים על ידי הדרג הפוליטי הנבחר. מאזן זה יכתוב כללי התנהגות במצבים בהם הכללים הפורמאליים מותירים תחום אפור, ישפיע על עיצובם של כללים פורמאליים חדשים, כשם שגם יעצב את מרחב הפעולה של הפוליטיקאים במימוש כלי האכיפה הפורמאליים העומדים לרשותם. גם אם הפוליטיקאים מצוידים בסמכויות פורמאליות מתאימות, לא תמיד הם יעשו בהן שימוש כדי לאכוף על הצבא מדיניות שהצבא מתנגד לה, או עשוי להתנגד לה. במונחי מאמר זה, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל נשען על יחסי חליפין בין הצבא והמוסדות האזרחיים במסגרתם הצבא המיר ציות לדרג הפוליטי במשאבים הנדיבים שהפוליטיקאים העמידו לרשותו, מעמדו הסמלי הבכיר כ"צבא העם", ושותפות בכירה בעיצוב מדיניות החוץ, שבהדרגה נשלטה על ידי תבניות חשיבה

צבאיות¹⁸ (לרבות בעיצוב מהלכים מדיניים כדוגמת אוסלו כמוצג להלן).¹⁹ יחסי החליפין עצבו רבות את אופי האינטראקציה בין הדרגים. כאמור בחלק התיאורטי, מרחב הפעולה של הצבא גבוה ככל שתלותו בפוליטיקאים נמוכה ואילו תלותם בו גבוהה. בתוך מרחב זה מעוצבת שורה של אמצעים בהם יכול הצבא לנקוט ברצותו להשפיע על המדיניות ולנקוט גישה לעומתית כלפי הדרג המדיני, משהוא חש שיחסי החליפין שלו איתם מופרים, כלומר החלטותיהם פוגעות או עשויות לפגוע בצבא. הואיל ותלות הפוליטיקאים בצבא היא בעיקר לשירותי לגיטימציה ושירותים אלה נזקקים כאשר המערכת הפוליטית חצוייה באשר למדיניות השימוש בכוח ופריסת הצבא, הרי שנכון למקד את הניתוח האמפירי בשנים שלאחר מלחמת 1973. התקופה שקדמה לשנים אלה, ממחצית שנות החמישים ואילך, התאפיינה בהסכמיות רבה יחסית (בעיקר בשנים 1956–1973) סביב המדיניות הצבאית ובחסות הסכמיות זו התהדקו הסדרי השליטה הפוליטית על הצבא משנות המדינה הראשונות ואילך. לצד זאת, כפי שיראו המקרים שינותחו להלן, בעוד פיצולה של המערכת הפוליטית מילא תפקיד בעיצוב יחסי הצבא עם הפוליטיקאים, קשה להצביע על תפקיד משמעותי לפיצולה של המערכת הצבאית בכל הנוגע ליכולתם של הפוליטיקאים לנצלה כדי לתמרן את הצבא לעמדות הרצויות להם. זאת, בפרספקטיבה בה עוסק המאמר – המפגש של הרמטכ"לים עם הממונים הפוליטיים שלהם, לא מצבים ספציפיים של קבלת החלטות.

לעומתיות ישירה

כאמור, לצבא יכולת להפגין עצמאות ולהרחיב את סמכויותיו כאשר הפוליטיקאים נזקקים לשירותי הלגיטימציה שלו. שירותים אלה נדרשים, למשל, לתמיכה במהלכים מדיניים מתונים, שאינם נשענים על לגיטימציה רחבה. כך היה עת הציגה ממשלת רבין את הסכמי אוסלו בשנת 1993. הצבא מתח ביקורת על מתווה אוסלו (שגובש בלעדיו) בו ראה "גבינה שווייצרית עם הרבה חורים", כאמירתו של הרמטכ"ל ברק, שאף שלל מעיקרה את הגישה של הסכמי ביניים. אך הצבא לא יצא בפומבי נגד הממשלה, ובפרט שהמהלך הובל על ידי סמכות בטחונית כראש הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין. בהדרגה, תפקיד הצבא בעיצוב ההסדרים התרחב ככל שהתנגדות הפוליטית לאוסלו גברה, כלומר ככל שהזדקקות הממשלה לשירותי הלגיטימציה של הצבא גברה. לצבא אז היה תפקיד חשוב בלגיטימיזציה של התהליך מול חזית הכוחות הימנית-דתית שהתנגדה לו, או לפחות בשיכוך התנגדותה של קואליציית כוחות זו. כך, רבין הפקיד את יישום הסדרי אוסלו בידי הצבא, לאחר תקופה קצרה שבה נוהל התהליך באמצעות אנשי משרד החוץ ותפקיד זה התרחב עד כי הסדרי אוסלו עוצבו על ידי הצבא ונשאו

אופי צבאי.²⁰ היה כאן עיצוב חדש של ערכי החליפין: תמיכת הצבא בהסדרים תמורת עיצובם כהסדרים צבאיים לכל דבר. התנגדות הרמטכ"ל ברק למהלכי הממשלה נותרה מאופקת והפוטנציאל ללעומתיות הישירה נשחק.

רועמת יותר הייתה התנגדות הרמטכ"ל שאול מופז להחלטתו של ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק לסגת מלבנון חד-צדדית, מהלך אותו הציג ברק כהתחייבות לבוחר בבחירות 1999. הצבא הביע התנגדות לנסיגה חד-צדדית, אותה ראה כמסוכנת (ועל כן גם עשויה לפגוע בעתיד במעמד הצבא כספק הביטחון), התנגדות שדלפה מבין שורותיו.²¹ וכשהורתה הממשלה לצבא להיערך לנסיגה, הודיע הרמטכ"ל מופז בפומבי ש"הצבא לא בוחר את משימותיו". התבטאות זו, טוען עוזי דיין, ששימש אז סגן הרמטכ"ל, הייתה סוג של התרסה, ביטוי לאפשרות שהצבא יגלגל את האחריות ליציאה הכושלת או להשלכותיה השליליות לפתחו של הדרג המדיני.²² עם זאת, יכולת הרמטכ"ל להתנגד הייתה מוגבלת בנסיבות בהן הנסיגה הייתה הבטחת בחירות לציבור, שהתנגד ברובו המכריע להמשך השהייה בלבנון, ובפרט, כשהמהלך הובל על ידי סמכות צבאית כרמטכ"ל לשעבר ברק. תלות הפוליטיקאים בשירותי הלגיטימציה של הצבא הייתה נמוכה יחסית. אך תלות הפוליטיקאים בצבא גברה באותה ממשלה, אשר במקביל לנסיגה מלבנון גם ניסתה לקדם את תהליך השלום עם הרשות הפלסטינית. מהלך זה, בשונה מהנסיגה מלבנון, לווה בהתנגדות משמעותית של החזית הימנית-דתית. בנסיבות אלה, שירותי הלגיטימציה של הצבא היו חשובים מתמיד. אף שהצבא לא הביע עמדה פומבית נגד המשא ומתן עם הפלסטינים וגם לא מילא בו תפקיד משמעותי, תלות הפוליטיקאים בצבא אפשרה לרמטכ"ל מופז להרחיב את מרחב ההתנגדות שלו מול הממשלה בסדרת התבטאויות פומביות עצמאיות, משחש שהממשלה פוגעת בצבא. בנסיבות אלה, חששו של מופז כי הוא כרמטכ"ל עשוי להיפגע אם יצא נגד הממשלה יכול היה להיות מתון יחסית. המופע הבוטה ביותר היה עת מתח מופז ביקורת פומבית על החלטת הממשלה למנות את האלוף עוזי דיין, סגן הרמטכ"ל היוצא, לראש המועצה לביטחון לאומי, וזאת במעמד טקס המינוי של דיין.²³

משנכשלו שיחות קמפ דייוויד והאינתיפאדה השנייה פרצה, כבר פעל מופז ביתר עצמאות. מנקודת המבט של הצבא, החליפין עם מוסדות המדינה נקלעו לחוסר איזון. מגמות הליברליזציה והדה-מיליטריזציה, שאפיינו את המחצית השנייה של שנות ה-90, קלעו את הצבא להתמודדות על זהותו במציאות חדשה, שבה הוא מאבד בהדרגה את מרכזיותו בחברה הישראלית. משאביו קוצצו, כשמהלך הקיצוץ האחרון הוכתב על ידי ברק ערב צאתו לפסגת קמפ-דייוויד ביולי 2000, הפסגה בה כשל להביא הסדר עם הפלסטינים. הנסיגה מלבנון, שלבסוף הצטיירה כנסיגה תחת אש בלחץ מחאה אזרחית (ועוד של תנועת הנשים **ארבע אימהות**), פגעה

בדימויו העצמי של הצבא וכמובן בתדמיתו הציבורית. הפרת האיזון של החליפין הוחמרה פוטנציאלית עם פרוץ האינתיפאדה וההשלכות שהיו לכך על ערעור נוסף של תדמיתו של הצבא כמי שכושל שוב לספק ביטחון לקהילת האזרחים, ועוד בעקבות קריסתם של הסדרי אוסלו, שהוא היה מאדריכליהם.

בנסיבות אלה של חליפין מופר, הצבא נדחף להגן על מעמדו. כאשר הדרג הפוליטי נתפס כפוגע בצבא, לרמטכ"ל יש מניע לאמץ התנהגות לעומתית. המניע נפגש עם היכולת למתוח את גבולות המותר במסגרת החוקית הממסדת את כפיפות הצבא למרות פוליטית, כאשר הרמטכ"ל מזהה שהדרג הפוליטי תלוי בצבא – במקרה זה, בנסיבות בהן המהלכים הצבאיים והמדיניים נוהלו על ידי ממשלה שאיבדה את הרוב הפרלמנטרי שלה ובהמשך נהיתה לממשלת מעבר. בנסיבות אלה, מופז ומפקדי צבא אחרים בקרו את מדיניות ההבלגה וההכלה של הממשלה ככזו שלא תוביל לרגיעה.²⁴ הממשלה גם ניסתה להתקדם במקביל בערוץ המדיני וניהלה הידברות על מתווה הנשיא האמריקאי קלינטון להסכם עם הפלסטינים. אך בעוד הממשלה קבלה את המתווה, מופז הכריז כי מתווה קלינטון הוא סכנה קיומית. שר החוץ דאז, שלמה בן-עמי, ראה התבטאות זו כשקולה כמעט להפיכה צבאית.²⁵

עצמאות הצבא הופגנה לא רק בדיבורים. למפקדי השטח ניתנה עצמאות רבה בניהול מדיניות האש לדיכוי ההתקוממות הפלסטינית, לא אחת בסטייה מהחלטות הממשלה, עד כדי יצירת תחושה כי הממשלה, ובעיקר ראש הממשלה ושר הביטחון ברק, אבדו שליטה על הצבא.²⁶ אמנון ליפקין-שחק, ששימש שר בממשלת אהוד ברק ורמטכ"ל בעבר, ביטא את חולשת ברק לרסן את הצבא: "אהוד לא רצה שזה ייצא לתקשורת, הוא ידע שזה ייצא לתקשורת, שהוא נותן לצבא הנחיות שהן לא לרוחו של הצבא. הוא מאוד חשש מזה. אין לי ספק שהוא חשש שהדלפות שכאלו עלולות לערער את הלגיטימציה".²⁷ אם כך, במונחי החליפין המופרים, הפוליטיקאים המירו הענקת עצמאות לצבא, ובעיקר הימנעות מריסון ואף ענישה של הצבא, כחליפין לריסון חלקי של הצבא והימנעותו מגיוס תמיכה מאסיבית עוד יותר נגד הדרג המדיני, הביקורת ממנה חשש ברק.

יחסי החליפין נהיו למאוזנים הרבה יותר כאשר ממשלת שרון החליפה את ממשלת ברק בשנת 2001. המעבר למדיניות אגרסיבית יותר כלפי הרשות הפלסטינית, ששיאו בחומת מגן של 2002, אפשר לצבא לשקם את מעמדו, שהנסיגה מלבנון ערערה. גישת שרון הייתה שיש לאפשר "לצבא לנצח".²⁸ בד בבד, יכולת הצבא להתנהג באופן לעומתי מול הממשלה פחתה. ממשלת ימין, ובפרט כזו המונהגת על ידי איש צבא בעל שם כאריאל שרון, חשופה פחות ממשלת מרכז-שמאל ללחצים להפעיל עוצמה צבאית, ויכולתה של ממשלת ימין לבלום לחצים שכאלה גבוהה מזו של ממשלת מרכז-שמאל. לכן הזדקקות הפוליטיקאים

לתמיכת הצבא פוחתת. גורמים אלה הביאו, איפוא, להקטנת החיכוך בין הצבא וראשו ובין ראש המשלה ושר הביטחון.

יתר על כן, משנוצרו מתחים, לממשלה היו כלים יעילים מאשר לקודמתה למשמוע הרמטכ"ל. כך היה באוקטובר 2001. בסמוך לדיון בממשלה על הקלות לפלסטינים, הודיע דובר צה"ל כי הרמטכ"ל מתנגד לנסיגת הצבא משכונות באזור חברון ולמתן הקלות לפלסטינים, שבהן יש משום יצירת סיכון ביטחוני. בדיון שנערך בממשלה הסתמכו השרים, שהתנגדו למהלכים אלה, על התנגדות הרמטכ"ל. אך ראש המשלה שרון לא התקשה לבלום התנגדויות אלה ומתח ביקורת על התבטאות הרמטכ"ל, שגלשה לטעמו לתחום המדיני. מאוחר יותר ננזף הרמטכ"ל על ידי שר הביטחון בנימין בן-אליעזר ומסר הודעת הבהרה המתואמת עם השר כי "לא התנגד להחלטת המשלה...אלא רק המליץ נגדה".²⁹

אבל החליפין המאוזנים יחסית שוב עורערו במחצית העשור הראשון של שנות ה-2000. אם בשנות האינתיפאדה הראשונות זכתה פעולת הצבא לתמיכה רחבה ששקמה את מעמדו, בהמשך החלו להתהוות סדקים. סרבנות, הופעת "שוברים שתיקה", ביקורת על פגיעה באזרחים כתוצאה מסיכולים ממוקדים, ביקורת על נוכחות צה"ל בציר פילדפי בעיקר בשל הקורבנות שהיא גבתה, ועוד היו בין גילויי הכרסום בתמיכה בצבא. שחיקת הלגיטימציה מבית לצד החשש שתישחק הלגיטימציה הבינלאומית של פעולת הצבא הולידה את תכנית ההינתקות, שלדברי אחד ממעצביה, דב וייסגלס, ראש לשכתו של ראש המשלה, הושפעה רבות מהתהליך הפנימי.³⁰

תכנית ההינתקות נקראה על ידי הרמטכ"ל משה יעלון כסיכון בטחוני. לצד השקפתו הבסיסית, הוא גם התקומם על כך שהחלטה הפוליטית עצמה נפלה מבלי שהצבא היה, לדבריו, שותף לה.³¹ שיתוף הצבא בקבלת החלטות היה מבין הנכסים שהממשלות העניקו לצבא כחליפין על הכפפתו למרות פוליטית, מה שחוקר הצבא יורם פרי כינה "דגם השותפות" בין הדרגים.³² יתר על כן, מנקודת מבטו של הצבא, מהלך פוליטי, הכרוך בסיכון כמו ההינתקות, מגלם פוטנציאל לחשיפת הצבא לביקורת בעתיד על חולשתו לספק ביטחון במידה והסיכון יתממש. מהיבט אחר, מינוי שר ביטחון כמופז חודשים ספורים לאחר פרישתו מתפקיד הרמטכ"ל טמן בחובו מתח ביחסים בין הדרגים. התערבות השר בהקצאת הכוחות להינתקות³³ לצד טענות על מגעים ישירים של לשכת ראש המשלה עם קצינים³⁴ תרמו להחרפת המתח עד כי יעלון שקל התפטרות. שוב, אם כן, חליפין מופרים בדמות ערעור מעמדו של הצבא, הצרת סמכויותיו ואי התחשבות בתפיסתו העקרונית סללו את הדרך להתנהלות לעומתית של הרמטכ"ל. הפעם היה זה בדמות התבטאות פומבית של יעלון נגד התכנית בדברו במרס 2004 על "רוח הגב שהמהלך הזה ייתן לטרור".³⁵

אלא שמרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל היה מוגבל בנסיבות בהן המהלך הובל על ידי ממשלת ימין, בראשות סמכויות בטחוניות כראש הממשלה שרון ושר הביטחון והרמטכ"ל לשעבר מופז ועם תמיכה ציבורית רחבה יחסית. תלות הפוליטיקאים בצבא חלשה יותר בנסיבות שבהן תהליכים מדיניים זוכים ללגיטימציה רחבה (הגם שתלות זו מעט גברה ככל שהממשלה עברה מניהול לחימה הסכמית נגד הפלסטינים למהלך של נסיגה). ריסון הרמטכ"ל היה, אפוא, אפקטיבי: בשלב ראשון, יעלון נרתם להכין את הצבא למהלך. בשלב שני, שנה מאוחר יותר, החליט שר הביטחון שלא להאריך את כהונת יעלון לשנה רביעית. במובן מסוים, הייתה זו הדחה של הרמטכ"ל והובלת ההינתקות הוטלה על מחליפו דן חלוץ.

בנסיבות אלה הצבא ניתן לריסון גם ללא חליפין בדמות שיתופו בקבלת החלטות. לכך היה ביטוי גם בממשלת בגין, שהובילה תחת הסכמיות רחבה את תהליך השלום עתיר הוויתורים עם מצרים ולא שיתפה את הצבא בניהול המדיני של התהליך. בנסיבות אלה, גם אם היו הסתייגויות בצבא מהמהלך, הרי שהן נותרו שתוקות.³⁶ סביר להניח שלו הובילה ממשלת 'העבודה' את התהליך הזה, הישענות הפוליטיקאים על הצבא הייתה חזקה יותר לאור התנגדות רבת עוצמה של הימין, אותה יכול למנף הצבא לחיזוק מעמדו.

לעומתיות עקיפה

כשהתלות של הפוליטיקאים בצבא נחלשת, נחלשת גם יכולת אנשי הצבא לנקוט התנהגות לעומתית מול הדרג הפוליטי. במצבים אלה מרוסנים אנשי הצבא, ובראשם הרמטכ"ל, ומתעצמת יכולתם של ראש הממשלה ושר הביטחון למשמע את הצבא, גם במחיר פגיעה במה שראשיו תופסים כאינטרסים הארגוניים שלו. במצב זה, לעומתיות מתועלת לאפיקים עקיפים יותר של התנגדות, המנסים לעקוף את מתחם המחלוקת הישירה בין הדרגים.

כך, שנות כהונתו של משה לוי כרמטכ"ל תחת שר הביטחון יצחק רבין אופיינו בריסון גבוה של הצבא. רבין וראש הממשלה שמעון פרס נזקקו לתמיכת הצבא להובלת הנסיגה החד-צדדית מלבנון בשנת 1985 שלוותה בהתנגדות הימין, הגם שהתנגדות מרוסנת יחסית, לאור שיתופו בממשלת הליכוד הלאומי שקמה לאחר בחירות 1984. אך לאחר הנסיגה פחתה התלות, בפרט שרגיעה בטחונית השתררה למספר שנים. שנים אלה נוצלו לאחד ממהלכי הקיצוץ היותר משמעותיים בתקציב הביטחון, שבהדרגה עצבו מחדש את התנהגותו הכלכלית של הצבא אשר השלים עם קיצוץ זה. בנסיבות אלה, אתגור הדרג הפוליטי יכול להיעשות רק בדרכים עקיפות, לא ישירות וגלויות.

לכן לוי נקט לעומתיות עקיפה לנוכח החלטתו של שר הביטחון רבין בסוף 1986 למנות ליורשו את דן שומרון, שנחשב ליריבו של לוי במטה הכללי. לוי ניסה

לסכל את המינוי אך לא איתגר ישירות את שר הביטחון, שהרי מינוי שומרון היה לגיטימי וההתנגדות לו הקיפה רק מקצת מבכירי הצבא. תחת זאת טען לוי בפני ראש הממשלה יצחק שמיר כי שומרון הוא הומוסקסואל, זהות שאפשר שיכולה לסכל מינוי בצה"ל של אותם שנים, שעדיין הגביל את קידומם של הומוסקסואלים לתפקידים רגישים. בדיקה אף העלתה כי הרמטכ"ל שידל, לכאורה, קצינים בכירים להעיד על נטייתו של שומרון.³⁷ היה זה מהלך לסיכול בחירתו של הדרג הפוליטי ברמטכ"ל. בוטה יותר מהרמטכ"ל היה סגנו אמיר דרורי, שהגיב בתקשורת על ההחלטה למנות את שומרון, כי היא גורמת נזק למדינת ישראל יותר מאשר ארגוני החבלה. שר הביטחון רבין הורה לרמטכ"ל לפטר את סגנו, הרמטכ"ל התנגד בנימוקים חוקיים ולבסוף התנצל דרורי והמשיב חלף.³⁸

לעומתיות עקיפה אפיינה גם את התנהלותו של הרמטכ"ל אמנון ליפקין-שחק מול ממשלת נתניהו הראשונה בשנים 1996–1998. תקופה זו אופיינה ביחסים מתוחים במיוחד בין הממשלה והצבא. נתניהו תפס את הצבא כחלק מ"האליטות הישנות", שאותן בקשה מנהיגותו לקעקע, ובפרט לאור תמיכתו של הצבא בהסכמי אוסלו, תמיכה עימה היה ליפקין-שחק מזוהה יותר מקודמו ברק. מעבר לוויכוחי מדיניות, שבמידה רבה רוככו בתיווכו של שר הביטחון, האלוף במילואים יצחק מרדכי, הרבו אנשי הליכוד וחוגו של ראש הממשלה למתוח ביקורת על הצבא בעוד שמהצבא דלפה ביקורת על ראש הממשלה. עוינות הממשלה העצימה את האתגר, שתקופת אוסלו הציבה בפני זהותו של הצבא, כאמור למעלה.

אך מעבר לעימותים אלה, התפתחו יחסי תלות הדדיים: הצבא מינף את תלות הפוליטיקאים בו לתחזוק הסדרי אוסלו. הלגיטימציה לכך נדרשה פחות מול חזית כוחות הימין שתמכה בממשלה, אלא בעיקר מול האופוזיציה משמאל והרוח הגבית שקבלה מהממשל האמריקאי, שהתייחס בעוינות לגישתו של נתניהו כלפי הפלסטינים. בנסיבות אלה הצבא ריסן בהצלחה את נתניהו לבל יתרגם את הנוקשות המדינית לתוקפנות צבאית (בפרט לאחר ההתנסות הקשה של התנגשויות "מנהרת הכותל" בסתיו 1996).³⁹ חשוב מכך – שיתוף הפעולה הבטחוני עם הרשות הפלסטינית פרח באותן שנים. עדיין, הצבא היה תלוי בממשלה העוינת אותו, יותר משזו, כממשלת ימין, שתחזקה אך לא קדמה הסדר מדיני, הייתה תלויה בצבא. במסגרת מאזן כוח זה יכול הרמטכ"ל בעיקר להבליג, לאחר שקבל חופש פעולה בזירת היחסים הבטחוניים עם הפלסטינים. עם זאת, הלעומתיות קבלה ביטוי במסגרת מה שיורם פרי כינה "הפוטש הדמוקרטי" – חבירת אנשי צבא במילואים, ובהם ליפקין-שחק ומרדכי, להקמת מפלגת המרכז כדי להדיח את נתניהו. מהלך זה הביא לבחירת ברק לראש הממשלה בבחירות 1999.⁴⁰

לעומתיות עקיפה אפיינה בנסיבות דומות גם את הרמטכ"ל גבי אשכנזי במה שקרוי פרשת הרפז. בעת כהונת ממשלת אולמרט, שאשכנזי שימש תחתה

כרמטכ"ל בשנים 2007–2009 לצד שר הביטחון, הרמטכ"ל לשעבר, אהוד ברק, תלות הפוליטיקאים בצבא הייתה גבוהה יחסית. ממשלת מרכז נזקקת, כאמור, לשירותי הלגיטימציה של הצבא. זאת בפרט, ממשלת אולמרט, אשר ניסתה לקדם תהליך מדיני עם הפלסטינים, הנדרש לתמיכת הצבא, והתמודדה עם לחצים מימין להגיב בחוזקה כנגד ירי של רקטות וטילים משטח עזה, שבשליטת החמאס, ליישובים של עוטף עזה. בלימת הלחצים לפעולה יבשתית עמוקה בעזה, מהלך שהממשלה לא מיהרה לממשו, נדרשה לשיתוף פעולה הדוק עם הצבא. הרמטכ"ל אשכנזי אכן ריסן לחצים לפעולה כזו. אשכנזי תמך בפעולה, היא **עופרת יצוקה** (דצמבר 2008), רק בנסיבות שבהן ניתן היה לגייס לגיטימציה פנימית וחיזונית למהלך, שחייב פגיעה משמעותית באזרחים העזתיים כדרך להקטנת הסיכון של חיילי צה"ל.⁴¹

אך מאזן הכוח השתנה עם כינונה של ממשלת נתניהו בשנת 2009. אז התגברה תלות הצבא בפוליטיקאים ונחלשה תלותם בצבא. ממשלת ימין-מרכז, שיכולתה לבלום לחצים לפעולה צבאית עלתה על זו של ממשלת אולמרט, ושלא נזקקה לצבא להובלת התהליך המדיני שהוקפא בתקופתה, שפרה את מאזן הכוח שלה מול הצבא. כפי שנאמר כאן שוב ושוב, ממשלה ימנית יעילה בריסון הצבא. זאת בפרט, שתיק הביטחון הופקד שוב בידי ברק, שתלות ראש הממשלה בו – לצורך קיום הממשלה והלגיטימציה הבינלאומית שלה – העניקו לו סמכות רחבה בניהול ענייני הצבא, בדומה למעמדו של רבין בממשלת שמיר בשנים 1986–1988. למעמד זה לא זכה ברק בממשלת אולמרט, והוא אף נחלש לקראת סוף כהונתה. לימים נזקקה הממשלה לצבא המסויג לתמיכה בהתקפה ישראלית נגד מתקני הגרעין באיראן, כלומר הצבא שוב בלם מהלכים צבאיים, כפי שנהג בממשלת נתניהו הראשונה. אך שירות לגיטימציה זה נהייה לרלבנטי בעיקר לאחר שיוצאי מערכת הביטחון, ובראשם ראש המוסד לשעבר מאיר דגן, הציתו ויכוח ציבורי. אלא שזה קרה רק בשנת 2011, לאחר פרישת אשכנזי ומינוי מחליפו בני גנץ, ששניהם נמנו על המצדדים במתינות צבאית. אכן, אפשר שבעתיד (ובדומה למציאות האמריקאית מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת), הדרג המדיני יזדקק לצבא כדי להעניק לגיטימציה למהלכים צבאיים מול התנגדות המרכז-שמאל, ולא רק לריסון צבאי או לווייתורים טריטוריאליים, מול התנגדות הימין.

לנוכח מאזן הכוח החדש, היו לברק היכולת להצר את צעדי הרמטכ"ל גבי אשכנזי, לצד מניע למנוע ממנו למנוף לעוצמה פוליטית את הפופולריות הציבורית, שאשכנזי זכה בה כמשקם הצבא, בפרט לאחר **עופרת יצוקה**, שנתפסה כמבצע צבאי ששיפר את יוקרת הצבא הפגועה לאחר מלחמת לבנון השנייה. ריסון הרמטכ"ל החל, אפוא, בעקבות כינונה של ממשלת נתניהו ב-2009, לאחר שנתיים של יחסים תקינים בין ברק ואשכנזי.

בין אם היו אלה מהלכים לגיטימיים של שר ביטחון, שפעל לאכוף את סמכותו על הרמטכ"ל, ובין אם הפגנת כוח (כדוגמת התקפה פומבית של השר על דובר צה"ל, אבי בניהו, בפברואר 2012 על חלקו, לכאורה, בפרסום ידיעה על אפשרות הארכת כהונתו של אשכנזי לשנה חמישית), הם נתפרשו בלשכת הרמטכ"ל כניסיון לפגוע ברמטכ"ל וביכולתו לתפקד. כך העיד עוזר הרמטכ"ל ארז וינר בפני מבקר המדינה. לנוכח זאת, היה וינר נחוש "להגן על הרמטכ"ל ועל יכולתו לפקד כראוי על צה"ל".⁴² לכן נענו בלשכת הרמטכ"ל להצעות בועז הרפז, קצין מילואים ממערך המודיעין, שהיה ידוע כבעל קשרים נרחבים במערכת הביטחון, לאסוף מידע על הנעשה בלשכת שר הביטחון. לצד איסוף מידע רכלני, הרפז העביר לרשות אשכנזי במאי 2010 את מה שמכונה "מסמך הרפז". מסמך זה נכתב לכאורה על ידי יועצים אסטרטגיים לאלוף יואב גלנט, שהתמודד על תפקיד הרמטכ"ל. המסמך הציג תכנית לקידום מועמדותו של גלנט, שאשכנזי בלם את מינויו לסגנו, ולפגיעה ברמטכ"ל אשכנזי. אשכנזי החליט שלא לעשות דבר עם המסמך ונמנע מלקיים בירור יסודי בעניינו או להעבירו לטיפול הגורמים המוסמכים לברור שכזה. הוא העריך כי המסמך הוכן בסביבת השר ולכן החליט להימנע מהצגתו לשר, שמא יחריף את העימות עמו. לאחר מספר שבועות דלף המסמך לערוץ השני על ידי גורם מחוץ ללשכת הרמטכ"ל, שנחשף למסמך.⁴³ "חוק הצינון" שנחקק בשנת 2007 והעמיד את תקופת הצינון בין שחרור איש הצבא הבכיר להתמודדותו בבחירות על שלוש שנים במקום חצי שנה, היה יכול להחליש את חששות הפוליטיקאים מפני קצינים פופולריים ולחזק את כיבוד מקצועיותם, אך במקרה זה אפקט אפשרי זה של החוק לא התממש.

לו מאזן הכוחות היה נוטה לטובת הצבא כבעבר, אשכנזי היה יכול לערב את ראש הממשלה בסכסוך שלו עם השר, אך הוא האמין שנתניהו מגבה לחלוטין את ברק. כאמור, ככל שרחב הפיצול במערכת הפוליטית, כך גוברת יכולת הצבא לתמרן בין הצדדים השונים. במונחי המערכת הפוליטית בישראל, הפיצול אינו רק בין קואליציה ואופוזיציה, אלא גם בין ראש ממשלה ושר ביטחון, בפרט שאלה ממפלגות שונות או מאגפים יריבים של מפלגת השלטון. אך יכולת התמרון של הצבא נחלשה במקרה זה, משהפיצול הפוליטי מותן.

במאזן כוחות אחר אשכנזי היה יכול גם לעשות את אשר עשו לעתים קודמיו – לצאת בגלוי נגד השר הממונה עליו. אלא שחולשת הרמטכ"ל דחפה אותו להבליג. יתר על כן, בניגוד לתקופת כהונתו הראשונה של נתניהו, למרות היחסים הרעועים בין השר והרמטכ"ל, מעמד הצבא לא נפגע. נהפוך הוא, תקציביו שופרו (כחלק ממתווה תקציבי שנקבע לאחר מלחמת לבנון השנייה), הממשלה נהגה בו בכבוד ואף מעמדו הציבורי שופר כעולה מעליית האמון בצבא. כך שלא הייתה תשתית להרחבת הסכסוך הבין-אישי לסכסוך בין-מוסדי. בואקום שנוצר נכנס עוזר

הרמטכ"ל שעם גיבוי של הרמטכ"ל או לפחות בידיעתו פעל בדרכים עקיפות. בעת כתיבת הדברים נמצאת פרשה זו בחקירת משטרה, הבודקת האם הרמטכ"ל וכפיפיו פעלו בצורות נוספות נגד השר הממונה. אך העובדה כי מדובר באופני גיוס תמיכה הנסתרים מעין הציבור (החקירה מתבססת על ממצאים שנאספו ממערכת הקלטת השיחות בלשכת הרמטכ"ל), מעידה על כך שהתנהלות הרמטכ"ל אשכנזי הפנימה את מגבלות הכוח. על כן הייתה היא רחוקה מאוד ממפגני העוצמה הגלויים של הרמטכ"לים הקודמים.

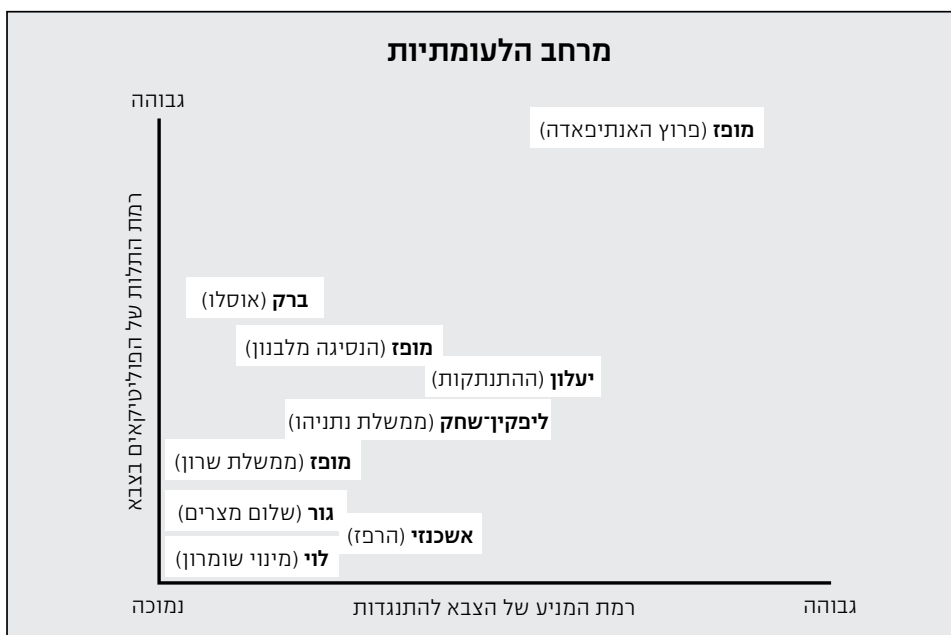
סיכום

גם אם עיקרון כפיפותו של הצבא והעומד בראשו למרות פוליטית אינה עומדת בסימן שאלה בחברות דמוקרטיות, בכלל, ובישראל, בפרט, עדיין יש למתחים בין אנשי הצבא לפוליטיקאים הפוטנציאל להחליש מרות זו. מפקדי הצבא מפגינים בצורות שונות התנגדות לדרג הפוליטי כאשר הם חשים כי הפוליטיקאים פוגעים או עשויים לפגוע בצבא. זוהי, מבחינתם, הפרה של יחסי החליפין המכוננים את השליטה הפוליטית על הצבא.

למפקדי הצבא רפרטואר של אמצעים לקריאת תיגר על החלטות הדרג הפוליטי מבלי להסתכן בהפרה בוטה של עקרון המרות הפוליטית על הצבא. הבחירה ברפרטואר נגזרת ממפגש של שני גורמים: הראשון הוא עוצמת ההפרה הנתפסת של יחסי החליפין – כגודל ההפרה כך גם עוצמת הרצון להפגין לעומתיות. הגורם השני הוא מאזן הכוח בין הצבא והפוליטיקאים. יכולתו של הצבא להפגין עצמאות כלפי הדרג הפוליטי ואף לנסות לסכל את רצונו גוברת ככל שהפוליטיקאים נזקקים לשירותי הלגיטימציה של הצבא. כלל זה עובד גם בכיוון ההפוך ואי־תלות, או לחילופין תלות של אנשי הצבא בפוליטיקאים, מגבירים את הריסון של הצבא.

מאמר זה הציג את רפרטואר אמצעי הלעומתיות ואת התממשותו בעשורים האחרונים – מיציאת רמטכ"לים בגלוי נגד מהלכי הדרג הפוליטי (כמופז ויעלון), מה שהוצג כלעומתיות ישירה, ועד להתנהגות לעומתית עקיפה יותר (לוי, ליפקין־שחק ואשכנזי) וזאת אל מול מצבים של ריסון גבוה יחסית, שבחלק מהזמן אפיין את אותם הרמטכ"לים, בנסיבות של מאזן כוח אחר מול הפוליטיקאים. התרשים שלהלן מסכם את הטיעון בהציבו את המקרים השונים בתצוגה מרחבית (המיקום במרחב הוא של כל מקרה ביחס לאחר ולא דווקא כמיקום המשקלל ערכים מוחלטים).

כפי שעלה מניתוח המקרים, המפתח אינו "הקופסה השחורה" של היחסים בין הדרגים בכלל, ובין השחקנים ברמה האישית בפרט. גם הכללים הפורמאליים אינם מעצבים באופן בלעדי את מערכת היחסים אלא רק תוחמים אותם בקואורדינטות, שאמנם הלכו והוצרו במרוצת השנים, אך עדיין מותירות מרחב לעימות בין הדרגים.



המפתח להבנת היחסים הוא מידת יכולתם של הפוליטיקאים לגייס לגיטימציה למהלכים מדיניים וצבאיים. ככל שיכולתם עולה, כך גם קטנה תלותם בשירותי הלגיטימציה של הצבא וגדלה יכולתם למשמע אותו, גם אם האחרון חש שענייניו נפגעים. זוהי מסקנה חשובה למי שמודאג מעוצמת-היתר של הצבא בישראל, אך נתלה ביכולתם של הסדרים פורמאליים לווסת עוצמה זו.

הערות

- 1 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", משרד מבקר המדינה, ירושלים, 2013.
- 2 מאמר מערכת הארץ, "מתחייבת חקירה פלילית", הארץ, 8 בינואר 2013. <http://www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/1.1902505>.
- 3 מבקר המדינה, שם, עמ' 32.
- 4 Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990—1992*. ראו בעיקר: Basil Blackwell, Cambridge MA, 1992.
- 5 יגיל לוי, מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות, מאגנס, ירושלים, 2010.
- 6 לסיכום הגישה ראו:
- 7 Yagil Levy, "A Revised Model of Civilian Control of the Military: The Interaction between the Republican Exchange and the Control Exchange," *Armed Forces & Society* 38, 4 (2012), pp. 529-556.
- 8 Ben-Eliezer, Uri, "Rethinking the Civil-Military Relations: על סוג זה של חליפין ראו: Paradigm: The Inverse Relation Between Militarism and Praetorianism Through the Example of Israel," *Comparative Political Studies* 30, 3 (1997), pp. 356-374.
- 8 Martin L. Cook, "Revolt of the Generals: A Case Study in Professional: ראו לדוגמא: Ethics," *Parameters* 38 (2008): pp. 4-5.
- 9 Wright C. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956, p. 200.

- Richard D. Hooker, "Soldiers of the State: Reconsidering American Civil-Military Relations," *Parameters* 33, 4 (2003-4), pp. 4-18. 10
- Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2003. 11
- Deborah D. Avant, "Are the Reluctant Warriors out of Control? Why the U.S. Military is Averse to Responding to Post-Cold War Low-Level Threats," *Security Studies* 6, 2 (1996), pp. 51-90. 12
- Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Vintage Books, New York, 1957. 13
- Peter D. Feaver, "The Right to Be Right: Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision," *International Security* 35, 4 (2011), pp. 87-125. 14
- Peter D. Feaver & Christopher Gelpi, *Choosing Your Battles*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2003. 15
- יגיל לוי, קובי מיכאל ואסף שפירא, "הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית", **המרחב הציבורי** 4 (2010), עמ' 45-74. 16
- סטיוארט א' כהן, "לקראת כפיפות יתר של צה"ל?: שינוי במערכות היחסים בין הדרג האזרחי לבין הצבא בישראל", **מערכות** 404-403 (2005), עמ' 8-21. 17
- יגיל לוי, **מי שולט על הצבא?** 18
- Yagil Levy, "Militarizing Peace: Why did the Israeli Military Spearhead the Oslo Accords?," *Contemporary Politics* 14, 2 (2008), pp. 145-159. 19
- Yagil Levy, "Militarizing Peace." 20
- Yoram Peri, *Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy*. United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2006, pp. 94-95. 21
- עוזי דיין, "המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים", בתוך רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, תל אביב, 2003, עמ' 26. 22
- Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 103-104. 23
- Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 104-105. 24
- Shlomo Ben-Ami, *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*. Oxford University Press, New York, 2006, p. 272. 25
- בן כספית, "ראש השנה תשס"ג - שנתיים לאינתיפאדה", **מעריב** NRG, 5 בספטמבר, 2002. <http://www.nrg.co.il/online/archive/ART/344/233.html>. 26
- Peri, *Generals in the Cabinet Room*, 104-107. 27
- ראיון שערך קובי מיכאל (תקשורת פרטית עם קובי מיכאל), 2007. 27
- דב ויסגלס, **אריק שרון ראש ממשלה - מבט אישי**, ידיעות ספרים, תל-אביב, 2012, עמ' 126-128. 28
- לינוי בר גפן ואטילה שומפלבי, "מופז: לא מתפטר, מצטער על המשבר" **Ynet** 15 באוקטובר 2001. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1197630,00.html>. 29
- ארי שביט, "בשם מרשו", **הארץ**, 7 באוקטובר 2004. <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1004558>. 30
- פרוטוקול מס' 195 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 28 ביוני, 2005. 31
- Yoram Peri, *Between Battles and Ballots: Israel Military in Politics*, Cambridge University Press, new York, 1983. 32
- דב ויסגלס, **אריק שרון ראש ממשלה - מבט אישי**, ידיעות ספרים, תל-אביב, 2012, עמ' 223-225. 33

- 34 משה (בוגי) יעלון, **דרך ארוכה קצרה**, ידיעות ספרים, תל-אביב, עמ' 186-187.
- 35 ארז חלפון, "הרמטכ"ל: פינוי תחת אש לא יפתור את הבעיה", *Ynet*, 8 במרס 2004.
<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2885606,00.html>.
- 36 קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל: השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום**, אוניברסיטת תל אביב, המכון האוניברסיטאי לדיפלומטיה ושיתוף פעולה אזורי, תל אביב, 2008.
- 37 אמיר אורן, "רפול ו'משה וחצי' ניסו להעליל: דן שומרון הומו", *הארץ*, 28 בפברואר, 2008.
<http://www.haaretz.co.il/misc/1.1559161>.
- 38 אמנון סטרשנוב, "בקרת המערכת המשפטית על צה"ל", בתוך רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, תל אביב, 2003, עמ' 42.
- 39 יוסי ורט, "ההיסטוריה חוזרת: בנימין נתניהו נגד הביטחוניסטים", *הארץ*, 10 ביוני 2011.
- 40 על יחסי ליפקין-שחק וממשלת נתניהו ראו: Peri, Generals in the Cabinet Room, 77-90.
- 41 לוי, מי שולט, עמ' 144-174.
- 42 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז"**, עמ' 32.
- 43 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז"**.