

עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל – בעקבות מסמך "אסטרטגיית צה"ל"

קובי מיכאל ושמואל אבן

היחסים בין הדרג הצבאי והדרג המדיני הם מורכבים ורבי פנים, גם תיאורטית וגם מעשית. הבעיות שהתגלו בממשק בין שני הדרגים במדינת ישראל הובילו לכך שהפעלת צה"ל לא תמיד הייתה יעילה, או שנוצר משבר ציפיות בין שני הדרגים. בנוסף לכך, קיימת בעיה של חוסר לכידות בעמדות הדרג המדיני, דבר שהוביל לכך שהנחיותיו לצבא לא תמיד עלו בקנה אחד עם עמדת הממשלה, או שההוראות שנתן הדרג המדיני לצבא היו מעורפלות.

על רקע זה בולט פרסומו, באוגוסט 2015, של מסמך "אסטרטגיית צה"ל". במסמך זה, עליו חתום הרמטכ"ל, ניתן למצוא, בין היתר, הצעה להסדרת השיח בינו ובין הדרג המדיני, תוך הבהרת מעמדו של הרמטכ"ל והאוטונומיה התפקודית שלו. הרמטכ"ל מציע במסמך לדרג המדיני איך לנסח את ההנחיות לצבא, וזאת כדי להביא להתאמה בין המעשה הצבאי ובין התכלית המדינית ולמנוע משבר ציפיות. לפי המסמך, ההישג הנדרש מצה"ל הוא "הניצחון", שאינו בהכרח הכרעה של האויב, ועל כן הוא מחייב הגדרה מראש על ידי הדרג המדיני, בשיח עם הרמטכ"ל, ועוד לפני הפעלת הצבא. פרסום "אסטרטגיית צה"ל" הוא אירוע חסר תקדים ביחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני בישראל, ויש בו גם להעיד על רגישות של הרמטכ"ל לדעת הקהל הישראלית.

מילות מפתח: אסטרטגיית צה"ל, יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, אסטרטגיה, מרחב שיח, למידה, פיקוח אזורי

ד"ר קובי מיכאל, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מבוא

במדינות דמוקרטיות, הדרג המדיני ממונה על הדרג הצבאי. יחד עם זאת, המחשבה שניתן לסמן באופן חד את גבולות האחריות בין שני הדרגים הינה מוטעית מיסודה, ולמעשה קיים קושי מובנה ביחסים ביניהם. קושי זה מוכר גם בישראל מאז ראשית ימיה של המדינה: ליקויים בשיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי התגלו ברוב המלחמות והמערכות הגדולות, ואף עמדו במרכז עיסוקן של ועדות חקירה, כגון ועדת אגרנט בעקבות מלחמת יום הכיפורים וועדת וינוגרד בעקבות מלחמת לבנון השנייה.

באוגוסט 2015 חשף הרמטכ"ל, רב-אלוף גדי איזנקוט, את מסמך "אסטרטגיית צה"ל" בפני הציבור הרחב.¹ מדובר בגרסה בלתי מסווגת של מסמך העוסק באסטרטגיה של הצבא, אשר גובש במסגרת הכנת התוכנית הרב-שנתית "גדעון". אותה ביקש הרמטכ"ל לתקצב ולאשר (התכנית אכן אושרה באפריל 2016). מסמך זה מציג את אפשרויות הפעולה של צה"ל ואת התפוקות הביטחוניות שביכולתו לספק בתקציב נתון. הרמטכ"ל הוא היחיד החתום על המסמך, אבל ניתן להניח שהוא מקובל על שר הביטחון ועל ראש הממשלה.²

מסמך אסטרטגיית צה"ל מציג את אפשרויות הפעולה של צה"ל ואת התפוקות הביטחוניות שביכולתו לספק, בהינתן משאבים הולמים. בנוסף, במסמך מציג הרמטכ"ל לדרג המדיני כיצד להנחות את הצבא להשגת המטרות וההישגים הנדרשים ממנו, וקורא לשיח ביניהם בשלב שלפני מתן ההוראות. מטרתו של שיח זה היא לקיים בירור הדדי של המצב כפי שמבין אותו כל אחד מהצדדים, להבהיר לרמטכ"ל את המטרות והאילוצים של הדרג המדיני ולהביא לידיעת הדרג המדיני את היכולות של צה"ל. עצם הצורך של הרמטכ"ל לקרוא לדרג המדיני לשיח, ועוד במסמך פומבי, מעיד על המשך קיומו של פער בתחום זה, הקיים, כאמור, מאז ראשית ימיה של המדינה.

מאמר זה עוסק בסוגיית השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ומתמקד בשאלה מהם העקרונות והדפוסים שאותם מבקש הרמטכ"ל להנחיל בשיח זה, וכיצד הם מתיישבים עם התיאוריות המקובלות בתחום זה ועם היחסים בין שני הדרגים בישראל בעבר? המאמר מחולק לשני חלקים: בחלקו הראשון מוצג רקע תיאורטי בנוגע ליחסים בין הדרגים המדיני והצבאי בכלל, וסקירה של ליקויים בולטים בשיח ביניהם במדינת ישראל, כפי שנחשפו באירועים שונים בעבר. בחלק השני מוצגת עמדת הרמטכ"ל בנוגע ליחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, כמשתקף ממסמך "אסטרטגיית צה"ל", ניתוח של הכותבים לעמדה זאת, משמעויות והמלצות.

רקע תיאורטי: יחסי דרג מדיני-דרג צבאי

יחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני הם חלק ממערכת היחסים בין המגזר האזרחי למגזר הצבאי. הם מורכבים ורבי פנים, ועל כן מהווים כר נרחב למחקרים אקדמיים ולחקיקה בעולם ובישראל.³

מוסכמת יסוד היא שבמדינה דמוקרטית הדרג המדיני אחראי להפעלת הכוח. הוא עושה זאת על ידי שליטה על הצבא באמצעות מנגנון הפיקוח האזרחי והנחייתו אותו. התיאוריה בתחום זה עוסקת במהות הפיקוח האזרחי על הצבא במדינות דמוקרטיות, ובאופן קונקרטי – בשאלות כמו: עד כמה אמור הדרג המדיני להיות מעורב בעבודת הדרג הצבאי? מהי חלוקת האחריות בין שני הדרגים? האם קיימת אחריות משותפת לשניהם? כיצד צריכים להתנהל השיח ויחסי הגומלין ביניהם?

הפיקוח האזרחי על הצבא הוא למעשה המנגנון המסדיר את יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי במדינה הדמוקרטית. יש מי שהגדירו את הפיקוח האזרחי באופן רחב ומוחלט. לדוגמה, ריצ'ארד קון טוען כי סמכות הדרג האזרחי היא מוחלטת וכוללת וכי הוא אחראי להנחות את הצבא בכל תחום ונושא, ובכלל זה בסוגיות של בניין הכוח והפעלתו. לפי הגדרתו של קון, כל אוטונומיה תפקודית של הצבא היא תוצאה של בחירת הדרג המדיני להאציל לו סמכויות, שאותן הוא יכול לקחת בחזרה בכל רגע נתון.⁴

ישנן הגדרות רכות יותר, ואף כאלו שממירות את המושג "פיקוח אזרחי" במושג "הנחיה אזרחית".⁵ במאמר זה נשתמש בהגדרה של הפיקוח האזרחי כ"אחריות של הדרג המדיני להלימה של המעשה הצבאי למטרות המדיניות".⁶

חיבורו של סמואל הנטינגטון משנת 1959, **החייל והמדינה**,⁷ היה במשך שנים רבות "האורים והתומים" בתחום זה. הנטינגטון פיתח את עקרונות "הפיקוח האזרחי האובייקטיבי" במדינה הדמוקרטית, שיישומם אמור להבטיח את ההרמוניה בין הדרג המדיני והדרג הצבאי ולמנוע את התערבות האחרון במרחב הפוליטי. הפיקוח האזרחי האובייקטיבי מושתת על הבחנה ברורה מאוד בין המרחב הצבאי ובין המרחב האזרחי ועל הקפדה על אוטונומיה תפקודית של הצבא (בניית הכוח והפעלתו), תוך התבססות על עקרונות המקצועיות הצבאית.

מוריס ג'אנוביץ, הנמנה יחד עם הנטינגטון על האבות המייסדים של תחום הידע הזה, הציג בספרו **החייל המקצועי**⁸ עמדה מנוגדת לזו של הנטינגטון והסתמך מהבחנה ברורה בין המרחב הצבאי ובין המרחב האזרחי. עמדתו זאת נבעה מהעובדה שלצבאות המודרניים יש ויהיו יותר ויותר תפקידים בעלי אופי שיטורי (constabulary), שעלולים ליצור ניכור בין הצבא לחברה ככל שתגדל ההפרדה בין המרחבים. להבנתו של ג'אנוביץ, מנגנון הפיקוח האזרחי האפקטיבי צריך להיות מושתת על חשיפה גבוהה של הקצונה לחברה וחינוכה להפנמת הערכים

החברתיים, וזאת כדי להבטיח שקציני הצבא יפעילו את הכוח הצבאי לטובת מטרות ראויות ומתאימות בעיני החברה.

המתח בין שתי הגישות שייצגו האבות המייסדים והביקורת שהושמעה על גישות אלו בהמשך, הביאו להתפתחות התשתית התיאורטית של תחום היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. להבדיל מהגישה הסוציולוגית של ג'אנוביץ, התיאוריה של הנטינגטון שיקפה גישה של מדעי המדינה ונחשבה לדומיננטית עד לשנות השמונים המאוחרות של המאה הקודמת. אז החלו להתפתח תיאוריות מתחרות, שצמחו מתוך ביקורת כלפי התיאוריה ההנטינגטונית.⁹ שלוש תיאוריות בולטות רלוונטיות לדיון בנושא יחסי הגומלין והשיח בין הדרגים המדיני והצבאי בישראל במאמר זה.

תיאוריית "האחריות המשותפת" (shared responsibility) של דאגלאס בלאנד¹⁰ מדגישה את ההבחנה בין הסמכות החוקית והנורמטיבית, הנתונה לדרג המדיני, ובין ההכרח בחלוקה מוסכמת של האחריות בין שני הדרגים. זאת, לצד שותפות ביניהם באחריות לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי בהיבט הצבאי ולאופן מימושה על ידי הדרג הצבאי, בכפוף להנחיות הדרג המדיני. אלוף (מיל") גרשון הכהן, לשעבר מפקד המכללה לביטחון לאומי בצה"ל, אימץ את רעיון האחריות המשותפת של בלאנד. לדעתו, "אחריות משותפת אינה מתבטאת בשאלה למי מקור הסמכות, שכן תמיד מקור הסמכות מצוי באורח לא סימטרי בידי הדרג המדיני, אלא בשאלה כיצד נוצר הרעיון, מי היזם ומי הארכיטקט. לשניהם יש מקום לבטא את עצמם ביצירת הרעיון ושניהם נמצאים בשדה זה באחריות משותפת".¹¹ הכהן מתנגד נחרצות לתפיסה המזהה את מערכת הביטחונית, ובכללה הדרג הצבאי, ככלי בלבד בידי הדרג המדיני. הוא מבחין בין ההיבט החוקתי-מוסדי לבין ההיבט הקוגניטיבי, זה הקשור לתהליכי פיתוח הידע ביחסי שני הדרגים: "בבירור הסוגיות האסטרטגיות, הדרג הצבאי, בתור ארכיטקט, אינו רק מתווך בין היזם לבין פועלי הבניין, אלא הרבה מעבר לזה. וכאן צריך לדבר על מערכת יחסי העבודה המתקיימת בין הארכיטקט לבין היזם, כאשר הדרג המדיני במטפורה זו הוא סוג של יזם, ומהמציא ומראשי מערכת הביטחון אני מצפה לפעול כארכיטקט מהסוג הטוב. מערכת היחסים הזאת היא מורכבת".¹²

תיאוריית "ההתאמה" (concordance theory)¹³ של רבקה שיף כוללת במשוואת יחסי הדרגים גם את החברה האזרחית. לטענתה, מהות הפיקוח האזרחי היא תלוית הקשר תרבותי ותוצאה של הסכמה בין שלושת השחקנים (הדרג המדיני, הצבא והחברה) בנוגע למרחב האוטונומי של הצבא ולאופן התנהלותו מול הדרג המדיני. הביקורת העיקרית של שיף התמקדה באתגורי האמריקאית, שהובילה לתפיסה אוניברסלית לגבי מהות הפיקוח האזרחי במדינה הדמוקרטית.

שיף בחנה את המקרה ההודי ואת המקרה הישראלי והצביעה על דפוסים שונים של פיקוח אזרחי.

תיאוריית ה"שותפות מכוונת מטרה" (targeted partnership)¹⁴ היא פיתוח של רבקה שיף על בסיס תיאוריית "ההתאמה" וניתוח הניסיון האמריקאי בעיראק ובאפגניסטן. תיאוריה זו מדגישה את חשיבות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. לטענת שיף, דפוס השיח בין שני הדרגים בתקופת מזכיר ההגנה אמריקאי דונלד רמספלד התאפיינו בזלזול מצדו בקצונה הצבאית, בנוקשות, בפורמליות ובמאמץ לשרטט גבולות ברורים בין המרחב הצבאי למרחב המדיני. התוצאה הייתה אסטרטגיה אמריקאית כושלת, מאחר והדרג המדיני לא נחשף לידע של הדרג הצבאי, והדרג הצבאי ויתר על חובתו להשמיע את דעתו המקצועית והקפיד על ציות מלא לדרג המדיני, גם כשהיה ברור לו שמטרות הדרג המדיני והנחיותיו בעייתיות ולא רלוונטיות להקשר המתהווה. לעומת המצב בתקופתו של רמספלד, השיח בין הדרגים בתקופת מזכיר ההגנה גייטס והגנרל פֶּטְרָאוס כמפקד הכוחות האמריקאיים בעיראק, התאפיין בפתיחות רבה ובשיתוף של מומחים צבאיים ואזרחיים. שיח זה סייע לדרג המדיני להבין את מורכבות סביבת הפעולה בשתי זירות ואת יכולות הצבא ומגבלותיו, ולכן האסטרטגיה שגובשה הייתה רלוונטית יותר והתוצאות טובות יותר.

התובנות בנוגע לחשיבות השיח הפתוח והמתמשך בין הדרגים מתוקפות גם בדוח של מכון "ראנד" על 13 שנות הלחימה האמריקאית בעיראק ובאפגניסטן.¹⁵ אחד הלקחים החשובים (מבין שבעה לקחים) המוצגים במחקר המקיף של המכון קובע: "הקו המטושטש בין מדיניות לאסטרטגיה מחייב את [דרג] האזרחים ואת הצבא להיות מעורבים בדיאלוג דינמי ואינטראקטיבי כדי ליצור אסטרטגיה מוצלחת, אבל לרוב הם נכשלים בכך [...] אין התאמה בין המטרות, דרכי הפעולה והאמצעים, בעטיין של מטרות מדיניות שאפתניות מדי, דרכים לא רלוונטיות למימוש המטרות או אמצעים לא מתאימים". המחקר של מכון "ראנד", שכאמור מדגיש את חשיבותו של השיח האינטראקטיבי בין הדרגים, מבקר את המצב הנוכחי בארצות הברית:

התהליך הנוכחי אינו מגבש אסטרטגיה רלוונטית באופן שגורתי [...] מדינאים נדרשים לקיים דיאלוג אקטיבי עם הצבא ועם מקורות מידע אחרים כדי לדווח על ניתוח המצב, כמו גם כדי לפתח מטרות מדיניות ריאליות. התהליך האינטראקטיבי חייב להימשך באמצעות פיתוח חלופות [...] עיצוב האסטרטגיה מוגבל גם מכיוון שאין תהליך אזרחי-צבאי ממוסד שיכול לזהות באופן קפדני הנחות, סיכונים, תוצאות אפשריות והשלכות מהמעלה השנייה [...] היעדרו של תהליך כזה מונע התאמה של האסטרטגיה בזמן הנכון כמענה להתפתחות האירועים ולהבנתם.¹⁶

יחסי גומלין שעוצבו על ידי שימור המתכונת ההיררכית והשמרנית, הגורסת הפרדה מוחלטת בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, יצמצמו את מרחב השיח ביניהם. במציאות של מרחב שיח מצומצם בין שני הדרגים, הדרג המדיני יתקשה לממש את מהות הפיקוח האזרחי על הצבא, במובן של התאמת המעשה הצבאי לתכלית המדינית.¹⁷ למשל, כאשר אין בירור בין הצדדים לגבי תכלית הפעלת הכוח, עלול להיווצר מצב של שימוש בעודף כוח צבאי לצורך פתרון בעיות פוליטיות, או לחילופין נטילת סיכונים יתר צבאיים. לעומת זאת, כאשר הדרג המדיני חושף בפני הדרג הצבאי את כוונותיו האסטרטגיות, הדרג הצבאי יכול להציג בפניו את הערכת המצב שלו על בסיס הידע שפיתח, וכן חלופות צבאיות רלוונטיות.¹⁸

מרחב שיח למידה פתוח מאפשר, ככלל, לאתגר את הידע והתפיסות הקיימות באמצעות חשיבה מחודשת על תבניות מושגיות. בשיח למידה כזה יכולים מקבלי ההחלטות לפתח מערכת מושגים מתאימה ותשתית למערכת פרשנית רלוונטית,¹⁹ אשר תתרום ליצירת הבנות חדשות על המצב, על המטרות ועל דרכי השגתן. בה בעת, שיח פתוח מאפשר הבעת דעות אחרות או ביקורת, שקשה להעלותן בשיח הנחייה.²⁰

הצורך בלמידה חיוני במיוחד עבור הדרג המדיני במקרים שבהם הוא חסר את הניסיון ואת הידע הנוגעים למורכבות האסטרטגיה הצבאית והתכנון האופרטיבי, וכתוצאה מכך עלול לטעות לגבי המחירים והסיכונים הכרוכים בהפעלת הצבא. מודל "שותפות מכוונת מטרה" מאפשר למומחים הצבאיים מרחב גדול יותר להצגת מומחיותם, וכך יכול הדרג המדיני לגבש יעדים לצבא, ההולמים את הסיכויים ואת הסיכונים שברצונם ליטול.

שתי הגישות – האוטונומיה התפקודית של הרמטכ"ל ו"האחריות המשותפת" – הן בעלות יתרונות וחסרונות, ועל כן עלול להיווצר ביניהן מתח במצבי קיצון, במיוחד כאשר מנסים ליישם את גישת "האחריות המשותפת" באמצעות שיח פתוח המזמין שבירת היררכיות. במקרה זה, הרמטכ"ל עשוי להיות מוזמן לממשלה יחד עם צמרת צה"ל ומומחים צבאיים למיניהם, ואלה יידרשו על ידי שרים להביע את דעתם. במפגש כזה עשויים הממשלה או הקבינט לקבל החלטות רובניות, שאינן עולות בקנה אחד עם עמדת הרמטכ"ל ועבודת המטה שביצע הרמטכ"ל, ולעתים אינן תואמות את מטרות ראש הממשלה. לחילופין, אימוץ קשיח של האוטונומיה התפקודית, שפירושו קשר בלעדי של הדרג המדיני עם הרמטכ"ל, ימנע מהדרג האזרחי חשיפה במישרין לידע נוסף ולדעות אחרות הקיימות בצבא. לצורך ניתוח מסמך "אסטרטגיית צה"ל", נבחין בין שני סוגי שיח בין הדרגים:

- **שיח למידה** – שיח מתמשך, רחב, עמוק, תשתיתי ולא בהכרח קונקרטי, שמטרתו חילופי ידע והשקפות לצורך עיצוב מדיניות, אסטרטגיה, תכנון, הערכות מצב עתיות ועדכון. בשיח זה לומד הדרג המדיני לעומק מהם האיומים הביטחוניים

ויכולות הצבא, ואילו הדרג הצבאי לומד על מטרות הדרג המדיני כדי לתת להן מענה צבאי הולם. שניהם יחד יוצרים תוצרים אסטרטגיים בעלי ערך מדיני וצבאי קוהרנטי.²¹ שיח למידה יכול להתפתח רק באקלים מסוים של פתיחות ביחסי הדרגים ושל נכונות הדרג המדיני להכיר בפערים בין המטרות המדיניות ובין היכולות הצבאיות. שיח כזה עשוי לשנות את המטרות המדיניות, או להגדיל את המשאבים להקמת יכולות צבאיות.

• **שיח בירור והנחייה** – שיח ממוקד וקונקרטי, שנועד לגיבוש הערכת מצב ולבירור עמדות לקראת קבלת החלטות אסטרטגיות מסוימות בידי הדרג המדיני, כגון לקראת יציאה למבצע צבאי או במהלכו. בירור כזה יכול לעסוק בהישג הצבאי הנדרש לצורך השגת היעדים המדיניים, בדרכים להשגתו, בסיכונים בהקשר קונקרטי וכדומה. שיח בירור והנחייה הוא גם שיח שבעקבותיו יוכל הרמטכ"ל להניע תהליכי למידה בתוך הצבא, שיובילו לגיבוש אסטרטגיה ותוכניות. שיח בירור והנחייה אמור להיות יעיל יותר אם קדם לו שיח למידה בין הדרגים.

ליקויים בולטים ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל

ועדת החקירה הממלכתית לעניין מלחמת יום הכיפורים (ועדת אגרנט) הטילה את מלוא האחריות על הדרג הצבאי ולא עסקה באחריות הדרג המדיני למלחמה. הציבור לא קיבל עמדה זאת. גם יצחק רבין, שכיהן כשר בממשלת גולדה מאיר ומאוחר יותר כראש ממשלה, דחה כמה מהמלצות הוועדה. הוא הדגיש את האחריות של כל אחד מהדרגים ואת הסיכון שבבריחת הדרג המדיני מאחריותו, בשל ההשלכות שהדבר יגרור על מידת נכונותו של הדרג הצבאי להציג את עמדתו בבהירות ובישור, ליזום ולהסתכן.²²

ועדת אגרנט עצמה העירה, עם זאת, במפורש כי "חוסר ההגדרה של הסמכויות (במשולש הממשלה-שר הביטחון-ראש המטה הכללי), השורר במצב הקיים בתחום הביטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות ואף גורם לאי-בהירות ומבוכה בקרב הציבור".²³ לאור זאת, חוקקה הכנסת בשנת 1976 את חוק יסוד: הצבא, המסדיר את מדרג הסמכות והאחריות על צה"ל. לפי החוק, "הצבא נתון למרות הממשלה"; "השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון"; "הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי" והוא "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון". ראש הממשלה לא מוזכר בחוק, וגם אחריות הדרג המדיני כלפי הצבא אינה מוגדרת. למעשה, החוק לא פתר חלק מהבעיות, ובעיקר את הסדרת אחריותו הישירה של ראש הממשלה, שבפועל מעורב לעומק בענייני הצבא כמעט מדי יום.²⁴

משמעותו של חוק יסוד: הצבא היא שהממשלה היא המפקד העליון של צה"ל, והרמטכ"ל כפוף אליה בשני ערוצים: באמצעות כפיפותו הישירה לשר הביטחון

ובהיותו נתון למרות הממשלה. מרות הממשלה גוברת על כפיפות הרמטכ"ל לשר הביטחון. מכיוון שכך, הוראות שר ביטחון חייבות להיות על דעתה של הממשלה, והרמטכ"ל אמור להיות מעודכן בהן (ולא רק דרך שר הביטחון). תקלות בשיח יכולות להיות כאשר הרמטכ"ל ו/או שר הביטחון פועלים שלא על דעת הממשלה (במתכוון או שלא במתכוון), כאשר הממשלה ו/או שר הביטחון מנחים את צה"ל שלא דרך הרמטכ"ל, או במצב של תפקוד לא תקין של שר הביטחון או הרמטכ"ל או שניהם יחד.

במלחמת לבנון הראשונה היה פער גדול מאוד בין היעדים שאישרה הממשלה כקולקטיב ובין היעדים מרחיקי הלכת שאליהם הובילו שר הביטחון אריאל שרון והרמטכ"ל רפאל איתן את צה"ל.²⁵ היחסים בין שני הדרגים היטשטשו, מאחר ששר הביטחון תפקד הן כרמטכ"ל-על והן כבעל סמכויות מדיניות רחבות. כך, למשל, לפי מחקר שנערך בצה"ל, שרון הנחה את אלוף פיקוד הצפון ב-7 ביוני 1982 "לזוז" לעבר הצבא הסורי ועשה זאת בלי להתיעץ עם הממשלה.²⁶ (אשר שאפה להימנע מעימות צבאי עם הסורים). הרמטכ"ל מילא אחר הנחיות שר הביטחון, למרות שהן לא תאמו את עמדת הממשלה, ובכך חטא לתפקידו כנתון למרות הממשלה. המהלך הוביל להרחבה משמעותית של גבולות המלחמה וממדיה. בהמשך נרצח הנשיא הנבחר של לבנון, בשיר ג'ומייל, והתרחש הטבח שעשו מיליציות נוצריות במחנות פליטים בלבנון ("אירועי צברא ושתילא"), במרחב שהיה תחת שליטתו של צה"ל. בשונה מוועדת אגרנט, שהטילה את האחריות על הדרג הצבאי בלבד, ועדת כהן, שחקרה את אירועי מחנות הפליטים, הטילה את האחריות על הדרג המדיני, ובעיקר על שר הביטחון שרון.

במהלך חודשיה הראשונים של האינתיפאדה השנייה, שפרצה בשנת 2000, נמצאו ליקויים ביחסים בין הדרגים המדיני והצבאי. כך, למשל, הדרג המדיני לא הקפיד על מימוש הנחיותיו על ידי הצבא, ובהמשך האינתיפאדה התעלם הרמטכ"ל שאל מופז מהנחיית הדרג המדיני לפנות את גבעות אבו סנינה בחברון (חלק משטח A), בעקבות הבנה אליה הגיעה ממשלת ישראל עם הרשות הפלסטינית. מופז סבר שמדובר בטעות מבחינה צבאית והעדיף להתעלם מהנחיית ראש הממשלה שרון ושר הביטחון בן-אליעזר, ששהו באותה העת בביקור ברוסיה.²⁷

מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 המחישה באופן החמור ביותר את הבעייתיות ביחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל. ועדת וינוגרד, שחקרה את אירועי המלחמה, הגדירה את האחריות הנדרשת מהדרג המדיני כלהלן: "על הדרג המדיני להנחות ולכוון את פעולת הדרג המקצועי בגופי הביטחון ומדיניות החוץ ולפקח עליהם; להעמיק את השיח בין הדרג המדיני וראשי גופי המודיעין להבנת הצרכים והטמעת ההערכות; ולדרוש ולהנחות פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מרכזיים ולאשרם, תוך תכלול לראייה מדינית-ביטחונית כוללת".²⁸ ועדת

וינוגרד קבעה כי האחריות על תוצאות המלחמה מוטלת על שני הדרגים. למעשה, שני הצדדים הבינו זאת עוד לפני סיום הלחימה, כפי שמלמדת שיחה שהתנהלה בין שר הביטחון עמיר פרץ ובין הרמטכ"ל דן חלוץ ב-14 באוגוסט 2008 – יומה האחרון של המלחמה. הרמטכ"ל, שהופתע מהצעת השר פרץ להקים ועדת בדיקה, הדגיש בפניו: "אם יש דבר שצריך לבדוק והוא בתוך המערכת, [זהו] הממשק הצבאי-מדיני". בהמשך השיחה שב הרמטכ"ל וטען כי "צריך לבדוק את המדיניות שהייתה נקוטה במדינת ישראל שש שנים". שר הביטחון הסכים עם הדברים, אך הבהיר שנושא המדיניות אינו בתחום סמכותו של הרמטכ"ל וכי האחריות לבדיקה זו מוטלת על הדרג המדיני. בסיום השיחה ביניהם שב הרמטכ"ל ואמר לשר פרץ כי יש לבדוק דבר נוסף: "הדיאלוג בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בינך לביני"²⁹...

מבצע "עופרת יצוקה", שנערך בין סוף 2008 לתחילת 2009, מדגים בעייתיות ביחסים בין הדרג המדיני והדרג הצבאי, הנובעת מחוסר יכולתו של הדרג המדיני לגבש ולספק הנחיות ברורות לצבא. התנאי ההכרחי הראשון להנחיית הצבא הוא גיבוש עמדה אחת של הדרג המדיני. הדבר לא קרה בשל מחלוקת בין ראש הממשלה אולמרט, שר הביטחון ברק ושרת החוץ לבני ("השלישייה"). רב-אלוף (מיל') גבי אשכנזי, הרמטכ"ל בעת המבצע, התבטא בכנס על מבצע "עופרת יצוקה" שנערך בשנת 2012 כי "לאחר מספר ימים של המבצע, 'השלישייה' התפרקה – כל אחד הלך לכיוון אחר וזה משפיע על קבלת החלטות. חילוקי הדעות הללו גוזלים ממך הרבה זמן, אתה צריך לשבת עם המפקדים ולנווט באופן שיענה על מה שאני מבין שרוצים [בדרג המדיני]"³⁰. ציפי לבני, שהייתה כאמור שרת החוץ במהלך המבצע, אמרה באותו כנס: "במקרה של 'עופרת יצוקה', מדובר היה בראש הממשלה, שר הביטחון ואני. היו חילוקי דעות לפני המבצע, במהלכו ואחריו [...] כך נכנסנו למבצע כשאין הכרעה בין גישת ההסדרה לגישת ההרתעה."³¹

גם ההתמודדות הישראלית עם האיום הגרעיני האיראני הייתה מלווה במחלוקת עזה, הפעם בין הדרג המדיני ובין הדרג הביטחוני. לפי תוכנית הטלוויזיה "עובדה" ששודרה בנובמבר 2012, במהלך שנת 2010 הורתה צמרת הדרג המדיני (ראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון ברק) לדרג הביטחוני (הרמטכ"ל גבי אשכנזי וראש המוסד מאיר דגן)³² לדרוך באופן מידי את מערכת הביטחון לקראת תקיפה באיראן. הוראה זו שיקפה כנראה את ההכרה שמאמץ הסיכול החשאי נגד תוכנית הגרעין של איראן, שאותו הוביל המוסד, מיצה את עצמו. לפי הפרסום, אשכנזי ודגן לא הסכימו עם נתניהו וברק. הרמטכ"ל טען, בין היתר, ש"הדריכה" מקרבת את המלחמה עם איראן, ומשמעות כזאת מחייבת החלטה של הקבינט. לעומת זאת, שר הביטחון אהוד ברק הבהיר בראיון לתוכנית "עובדה" כי משמעות הפקודה שניתנה לא הייתה יציאה למלחמה (ועל כן לא חייבה החלטת ממשלה או קבינט).

לדבריו, "הרמטכ"ל צריך לבנות את היכולת המבצעית, הוא צריך לומר לדרג המדיני מבחינה מקצועית אם אפשר לבצע או אי־אפשר, והוא יכול וגם צריך לצרף את המלצתו, אך אפשר לבצע את זה בניגוד להמלצתו".³³ מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 לקה אף הוא בעמימות תפקודית של הדרג המדיני, וישראל נגררה למערכה שלא נערכה לקראתה. על כך אפשר ללמוד מדבריו של סגן הרמטכ"ל לשעבר, אלוף (מיל') יאיר נווה:

אני חושב שהייתה תפיסה מדינית חדשה שהצבא לא התאים את [ה]תוכניות ו[ה]מלאים אליה, ולא את ה"סטייט אוף מיינד" שלו. מה שקרה בפועל הפוך מאיך שהצבא התכונן בשנים האחרונות. תוך כדי המבצע אמרו, בעצם, שאנחנו הולכים למלחמת התשה [...] אם אתה רוצה לשנות באופן דרמטי כל כך את תפיסת ההפעלה של הצבא, אתה צריך לעשות בשביל זה דיונים מסודרים בממשלה, להחליט מה המשמעויות הנגררות ולהיערך בהתאם, ולא להגיע בהפתעה למערכה של חמישים יום.³⁴

יש לציין כי הימשכות המלחמה בניגוד לתפיסת הצבא אינה בהכרח תקלה, משום שרציונל המלחמות הקצרות מקורו בצורך להכריע צבאות סדירים באמצעות גיוס כללי של צבא המילואים. אולם, הפער בין הקצב שהכתיב הדרג המדיני במבצע "צוק איתן" ובין התפיסה הצבאית מעיד שלא נעשתה למידה משותפת מספקת טרם המבצע וגם לא במהלכו. למרות השיח השוטף בין הדרגים (במבצע התקיימו 27 דיונים של הקבינט המדיני־ביטחוני),³⁵ הרושם הוא ששיח זה לא היה מספיק אפקטיבי.

בנוסף, לליקויים אלה, המהלך הקרקעי נגד מנהרות החמאס במהלך מבצע "צוק איתן" המחיש פערים בין ההיגיון הצבאי ובין ההיגיון הפוליטי, והאחרון הוא שהכריע. למשל, מבחינה צבאית לא היה היגיון לבצע לחימה קרקעית בנתיבי המנהרות, וצה"ל אף לא התכונן בדיוק לכך.³⁶ סביר יותר היה להשתלט תחילה על השטח שבהן נמצאו המנהרות ורק אחר כך להשמידן, או לא לפעול נגדן כלל קרקעית בשטח הפלסטיני, שכן ניתן לשקם מערך זה.

השיח שמציע הרמטכ"ל לדרג המדיני במסמך "אסטרטגיית צה"ל"

הצורך בשיח בין הדרג הצבאי לדרג המדיני מוסבר במסמך "אסטרטגיית צה"ל" כך: "הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל) לדרג המדיני. ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל, אך היא גם מושפעת מהם – ישנה השפעה הדדית".³⁷ במסמך יש התייחסות מפורשת וגלויה לדרך שבה הדרג המדיני אמור להנחות את הרמטכ"ל, וממנה ניתן להבין את גודל הפער הקיים שמזהה הרמטכ"ל בעניין זה.

לפי המסמך, השיח אמור להיות מושתת על הכרה של הדרג המדיני את מעמדו של הרמטכ"ל. המסמך מגדיר את הרמטכ"ל (בלבד) כדרג הצבאי הבכיר, המתדיין עם הדרג המדיני ומציג בפניו את עמדת הצבא.³⁸ בתוך כך הוא מבהיר כי הרמטכ"ל ומפקדתו לא ניתנים לעקיפה: "מפקד המערכה היחיד בצה"ל, ובאמצעות המפקדה הכללית, הוא מפקד על כל המבצעים שצה"ל מקיים"; "אחריות זו של המפקדה הכללית אי אפשר לבזרה או להעבירה"; "כל מפקד נתון למרותו של מפקד אחד בכל נקודת זמן. פקודות יינתנו לפי שרשרת הפיקוד".³⁹

בהתייחסו ל"תכלית הפעולה הצבאית במצבי התפקוד של צה"ל", מציג הרמטכ"ל לדרג המדיני "כמה יעדים מדיניים ואסטרטגיות מרכזיות להפעלת הכוח: א. דחיית העימות הבא על ידי הפעלת כוח בשגרה; ב. שימור המצב האסטרטגי או שיפורו לאחר שהאויב החל בפעולה אלימה המאופיינת בשינוי דפוסי פעולה וכוונות; ג. שינוי המצב מיסודו עד כדי שינוי מאזן אסטרטגי המתבטא בנטרול שחקנים או בשינוי מהותי ביכולותיהם או מעמדם".⁴⁰

המסמך מסביר שכדי ליצור שפה משותפת הוגדרו שלושה מצבים של התפקוד הצבאי – שגרה, חירום ומלחמה (שח"ם): "הגדרת מצב התפקוד היא הגדרת הרמטכ"ל לגבי צורת התפקוד הצבאית הנדרשת. הגדרה זו מסייעת לביטוי הבנת העימות במרחב, מסייעת לקיום דיאלוג עם הדרג המדיני, להגדרת מצב היסוד המדיני ולהחלטה על גיוס משאבי המדינה". לפי המסמך, "מצב השגרה כולל את הבט"ש, את העימות המוגבל והמתמשך ואת המערכה שבין המלחמות (מב"ם)"; "מצב החירום מתייחס למערכות ולמבצעים מוגבלים שאינם במסגרת מלחמה"; המצב השלישי הוא, כאמור, "מצב מלחמה".⁴¹ על הדרג המדיני להכיר שלושה מצבים אלה, אך בלב עניין השיח עומדת הקביעה הבאה של המסמך: "כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כדלהלן: א. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים; ב. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה; ג. מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי; ד. הגדרת מאמצים נוספים (מדיני, כלכלי, תקשורתי וחברתי) ותפקיד צה"ל בהקשרם".⁴²

בקביעות אלו של הרמטכ"ל, ובנוספות המוצגות במסמך "אסטרטגיית צה"ל", ניתן לראות הצעה למתודולוגיה ברורה בדבר הדרך שהדרג המדיני אמור לנקוט כדי להנחות את הרמטכ"ל ובדבר השיח האמור להתקיים בין שני הדרגים.

ניתוח עמדת הרמטכ"ל

לשיטת הרמטכ"ל, כפי שניתן להבין מהמסמך, על הדרגים המדיני והצבאי לקיים שיח שוטף וקבוע ביניהם. תפקיד הדרג המדיני במסגרת שיח זה הוא להגדיר את המטרות, האמצעים והאילוצים על צה"ל, ואילו תפקיד הרמטכ"ל באותו שיח הוא

לבצע – לבנות את צה"ל ולהפעילו בהתאם להנחיות הדרג המדיני; כלומר, על הדרג המדיני לאפשר לרמטכ"ל לבנות את היכולות המתאימות ולפקד על צה"ל בשגרה, בחירום ובמלחמה, ובמשתמע גם לספק לצבא את המשאבים הדרושים לכך. הרמטכ"ל אינו מתייחס במסמך להרכב הדרג המדיני עמו הוא מבקש לקיים דיאלוג. בישראל הממשלה עומדת בראש הדרג המדיני ולמרותה נתון הרמטכ"ל, מתחתיה ועדת השרים לביטחון לאומי, ראש הממשלה ושר הביטחון, שאליו כפוף הרמטכ"ל ישירות, מטעם הממשלה. נראה שבהתייחסותו לדיאלוג עם דרג המדיני, מתכוון הרמטכ"ל לא רק לדיאלוג עם שר הביטחון, שעמו הוא עובד בשיתוף פעולה הדוק, אלא לכל הפחות גם לדיאלוג שוטף עם ראש הממשלה, כמיצגה של הממשלה.

מעמד הרמטכ"ל והאוטונומיה התפקודית שלו מול הדרג המדיני היא נקודת מוצא לעניין השיח. תפיסת הרמטכ"ל את האוטונומיה התפקודית שלו מתבטאת בקביעתו כי הצבא ינוהל תמיד, ובאופן הדוק, בידי הרמטכ"ל, באמצעות המפקדה הכללית (הרמטכ"ל כגוף הפיקודי העליון בצבא), ולא באמצעות קבוצת פיקוד אחרת. זאת, בניגוד למלחמת לבנון הראשונה, למשל, שנוהלה ממפקדת פיקוד הצפון, במעורבותו של שר הביטחון אריאל שרון, או למלחמת יום הכיפורים, כאשר שר הביטחון משה דיין ניסה לעקוף את הממשלה והמטה הכללי ונתן הנחיות ישירות למפקד חזית הדרום ישראל טל.⁴³

תפיסת הרמטכ"ל את האוטונומיה התפקודית עולה בקנה אחד עם עקרונותיו של סמואל הנטינגטון בנוגע לפיקוח האזרחי האובייקטיבי על הצבא במדינה דמוקרטית. עקרונות אלה מדגישים את ההבחנה בין המרחב הצבאי ובין המרחב האזרחי ואת האוטונומיה התפקודית שצריכה להינתן לצבא. ברם, בתפיסת הרמטכ"ל בנוגע לדיאלוג בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ניתן למצוא גם עקרונות מגישות "האחריות המשותפת" ו"שותפות מכוונת מטרה". שתיהן מדגישות את חשיבות המפגש והשיח בין הדרגים להשגת יחסי גומלין הרמוניים ואחראיים, המסייעים להם להבין טוב יותר האחד את השני ולשפר את תהליך קבלת ההחלטות. במילים אחרות, הרמטכ"ל מציג מצד אחד גישה הדוקה מאוד ביחס לסמכויותיו בצבא ולמרחב האוטונומי של צה"ל ללא התערבות של הדרג המדיני, ומצד שני הוא מחייב שיח שוטף עם הדרג המדיני, בעיקר לשם בירור הוראותיו. נראה שבכך חותר הרמטכ"ל למצוא את האיזון הנכון בין שני הצדדים בראייתו. מסמך "אסטרטגיית צה"ל" יוצק תוכן נוסף למעמדו הפורמלי של הרמטכ"ל, המוגדר בחוק יסוד: הצבא תחת הכותרת "הדרג הפיקודי העליון בצבא". לפי "אסטרטגיית צה"ל", כל פעילות של הדרג המדיני מול הצבא אמורה להיעשות רק באמצעות הרמטכ"ל, והחלטות על הפעלת הכוח יבוצעו רק לאחר דיון עמו. משתמע מכך גם שלדעת הרמטכ"ל, אל לממשלה להורות על בניין צה"ל על סמך

המלצות של ועדות חיצוניות, דוגמת ועדת לוקר, בלא שיהלמו את האסטרטגיה שגיבש הרמטכ"ל.

מסמך "אסטרטגיית צה"ל" גם אינו מתייחס כלל למושג "אחריות משותפת", כנראה לא במקרה, משום שהכללתו של מושג זה עלולה להתפרש כשותפות למעשה הפוליטי. יחד עם זאת, הרמטכ"ל מבקש מהדרג המדיני לשאת באחריות למלאכת ההתאמה בין המעשה הצבאי ובין המטרות המדיניות, לה הוא שותף מרכזי. זאת, כדי לשפר את סיכויי ההצלחה ולמנוע מהדרג המדיני להתנער לאחר מעשה מאחריות, בטענות שלא הכיר את יכולות צה"ל ואת גודל האיום⁴⁴.

מהמסמך ניתן להסיק שכללי שיח עדכניים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי נדרשים במיוחד משום שהאסטרטגיה החדשה של צה"ל שונה מהותית מתפיסת הביטחון המסורתית⁴⁵; וזאת נוכח העובדה שהסביבה הביטחונית השתנתה באופן מהותי. כתוצאה מכך, ההרתעה אינה מונעת סבבי לחימה אלימים, ההרתעה אינה דרושה לגיוס מסיבי ובהול של מילואים, וההכרעה אינה מוגדרת עוד כתכלית הבלעדית של המערכה הצבאית, ובמקומה בא הניצחון. כדי להשיג את הניצחון, על הדרג המדיני להגדיר אותו באופן חד-משמעי מראש ובמונחים המובנים לשני הצדדים. המסמך מבהיר כי הכרעה צבאית של האויב לא תהיה בהכרח המטרה, אלא אם יורה על כך הדרג המדיני במפורש.

בהינתן המציאות החדשה, המסמך גם ממחיש את הבנת הרמטכ"ל מהן מגבלות הפעלת הכוח הצבאי, וכן את חשיבות הממדים הלא-צבאיים (מדיניים, כלכליים, תקשורתיים וחברתיים) בסביבת העימותים הנוכחית, כנושאים בעלי חשיבות רבה בשיח עם הדרג המדיני.

מסמך הרמטכ"ל מתייחס במפורש לשיח של בירור והנחייה בהקשר להפעלת הכוח, אך אין בו התייחסות מפורשת למושג "שיח למידה". עם זאת, מתוכן המסמך עולה הצורך הברור גם בשיח למידה, שבמקרים מסוימים יכול להתברר כתנאי מוקדם לקיומו של שיח בירור והנחייה אפקטיבי.

עיתוי הפצתו של מסמך "אסטרטגיית צה"ל" בידי הרמטכ"ל באוגוסט 2015 אינו מקרי, ואפשר לראות בו חלק מהשיח שמקיים הרמטכ"ל עם הציבור. לרבות נבחרים, פקידי ממשל ואחרים, שאינם חשופים למסמכים רגישים, אך נחשפו לביקורות על צה"ל. נראה שעיתוי הפצתו הושפעה מהתנצחות קשה בין משרד הביטחון ומשרד האוצר על התקציב הביטחון, מדרישות לרפורמות מפליגות בצה"ל (בעקבות דוח ועדת לוקר), שלא תאמו את תוכנית גדעון שהכין (התוכנית אושרה בקבינט באפריל 2016). וזאת כאשר ברקע עומדת תחושה קשה של מפקדים בצה"ל בנוגע לשחיקת מעמדו של הצבא בעיני החברה הישראלית, הניזונה מביקורת חמורה שהוטחה בצה"ל בגין הוצאותיו ומביטויי אכזבה של חלק מהציבור מיכולותיו של צה"ל לממש את ההישגים המצופים ממנו. במובן

זה, המסמך נועד כנראה ליצור תיאום ציפיות גם בקרב הציבור הרחב, תוך שהוא מספק מידע באשר לאיומים ולסוג המענה הצבאי האפשרי להם, על המשמעויות הכרוכות בו. הפצת המסמך, לראשונה לציבור הרחב, עשויה להיות בעלת תרומה לשיח הציבורי ולחיזוק הפיקוח האזרחי על הצבא.

משמעויות והמלצות

לדרג המדיני אחריות עליונה להבטיח הלימה בין המעשה הצבאי ובין התכלית המדינית. עליו להנחות את הדרג הצבאי ולפקח עליו לפני המעשה הצבאי ובמהלכו, ולהקצות משאבים להשגת המטרות. הרקע ההיסטורי ועצם פניית הדרג הצבאי לדרג המדיני לקבלת הנחיות, כמפורט במסמך "אסטרטגיית צה"ל", מצביעים על פער גדול בנושא זה, שלא נסגר עד כה. לשם כך, על הדרג המדיני – בהרכבים שונים – להיות בעל ידע מספק בעניינים צבאיים, דבר שכרוך בהכנות ובזמן למידה. בנוסף על קבינת המדיני-ביטחוני לדון ולאמץ פתרונות לסגירת הפער בשיח בין הדרגים, לפחות בתחום שיח ההנחיה שאותו מבקש הרמטכ"ל.

בהירות המטרות המדיניות היא תנאי הכרחי וראשון לשיח אפקטיבי בין הדרג הצבאי והדרג המדיני בישראל, שבה הממשלה כקולקטיב היא המפקד העליון על הצבא. מהסקירה ההיסטורית עולה שחלק גדול מחוסר הבהירות בשיח בין שני הדרגים מקורו בכלל במחלוקות בתוך הדרג המדיני עצמו – בממשלה או בקרב חבורת ההנהגה המייצגת אותה מול הצבא. כאלו היו, למשל, מחלוקות על תקציב הביטחון בין שר הביטחון וראש הממשלה מצד אחד ובין שרי ממשלה אחרים מצד שני, או המחלוקות שליוו את מבצע "עופרת יצוקה", שם התקשתה הצמרת המדינית להגיע להסכמות לגבי מטרות הסיום ודרכי הפעולה הצבאיות להשגתן. בהסכמים קואליציוניים, חוסר הבהירות משמש לעיתים ככלי לגישור על פערים. לעומת זאת, כאשר מדובר על הנחיות לדרג הצבאי הדבר שונה: אין לצה"ל מנדט ויכולת להתמודד עם מגוון דעות של חברי הממשלה או הקבינט, או עם עמדה מעורפלת. במציאות כזו, הדרג הצבאי עלול לפרש בעצמו את כוונות הדרג המדיני, והתוצאות עלולות להיות רחוקות ממטרותיו של דרג זה. דיון משותף בין הדרג האזרחי ובין הדרג הצבאי צריך להביא את הממשלה לגבש את עמדותיה, לנהל שיח עם הצבא שיוביל להכנת חלופות, ולבסוף להכריע ביניהן. האחריות להציג לדרג הצבאי את עמדת הממשלה מוטלת על ראש הממשלה ועל שר הביטחון. הכנת חלופות צבאיות היא באחריות הרמטכ"ל, לאחר שיח עם הדרג המדיני.

מימוש האחריות של הדרגים, מחייב לא רק שיח בירור והנחייה ברוח מסמך "אסטרטגיית צה"ל", אלא גם שיח למידה. במהלכו ילמדו שני הצדדים אילו מהלכים צבאיים אפשריים ואילו מחירים נדרשים להשגת רמות שונות של יעדים צבאיים ומדיניים. השיח גם יאפשר לדרג המדיני להכיר לעומק את יכולות הצבא

ואת משמעויות בניין הכוח והפעלתו בתרחישי העימות השונים, ויחייב את הדרג המדיני לקבל החלטות הנוגעות להקצאת המשאבים (תקציב הביטחון) ולהיות אחראי לנובע מהחלטותיו אלו. כחלק משיח הלמידה, ראוי שהממשלה תדון כבר עתה ב"אסטרטגיית צה"ל" ובהתאמתה למטרות המדיניות, וכן בעניינים הלא מעטים החסרים באסטרטגיה זאת.⁴⁶ בכל אלה יש כדי לשפר את ההלימה בין המטרות המדיניות ובין המאמץ הצבאי, ולצמצם את ההיתכנות למשבר ציפיות של הדרג המדיני והציבור מביצועי צה"ל בעימות הבא.

אשר לתיאום הציפיות מצה"ל, מתיאור תרחישי העימות האפשריים והמענים הצבאיים להם במסמך "אסטרטגיית צה"ל", מתבקשת המסקנה שלכל דרך פעולה יש סיכויים וסיכונים משלה. לפיכך, אין זה סביר להורות לצה"ל לצאת למערכה מוגבלת ולצפות להכרעה כוללת, כפי שאולי ציפו חלקים מהציבור ונבחריו בסבבים האחרונים מול חמאס. אמנם, הרמטכ"ל מבקש במסמך "אסטרטגיית צה"ל" הנחיות מהדרג המדיני להפעיל את הצבא "כאשר הדבר נדרש". לדעתנו, אין להמתין לרגע האמת, כפי שהיה בפיגועי החטיפה שהובילו למלחמת לבנון השנייה ולמבצע "צוק איתן", אלא להתכונן יחד מראש למצבי התגובה שאליהם יידרש צה"ל, שחלקם הגדול ניתנים לצפייה: פיגועי טרור למיניהם, התחמשות חריגה של האויב, מצבי אסון וכדומה. יש לדון בקבינט כבר עכשיו במשימות וביעדים שיוטלו על צה"ל בהקשרים עתידיים צפויים, כך שברגע האמת יהיו לו תוכניות רלוונטיות. הדרג המדיני מצדו יהיה טעון בידע, מוכן לדיון עם הדרג הצבאי ויוכל להכריע בין שלושת מצבי הפעולה הבסיסיים המתוארים במסמך "אסטרטגיית צה"ל".

כאשר הרמטכ"ל סבור שיש מצב שבו נדרש להפעיל את צה"ל, והדרג המדיני אינו פונה אליו, אחריותו של הרמטכ"ל היא לפנות ביוזמתו לדרג המדיני. דברים ברוח זו נאמרו גם על ידי הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי, במהלך כנס שהוקדש למבצע "עופרת יצוקה": "החלטות אסטרטגיות צריכות להילקח בדיאלוג בין דרג מדיני לדרג צבאי לפני המלחמה. שם מעצבים את המטרות. הדרג הצבאי והרמטכ"ל חייבים להיות שם, להיות שותפים לשיח, ובמידה והוא לא קיים, לייצר אותו, וזו מחויבות שלו. כשמייצרים שיח כזה, קטן הסיכוי לטעויות".⁴⁷

מסמך "אסטרטגיית צה"ל" אינו מציין את המשתתפים בשיח של הדרג הצבאי עם הדרג המדיני, מלבד הרמטכ"ל. מוצע להבהיר, שעל אף שהקשר בין הדרגים עובר דרך הרמטכ"ל בלבד, בדיונים עם הדרג המדיני ישתתפו קציני צבא רבים, וגם אלה שעמדתם שונה מזו של הרמטכ"ל יוכלו להביע בהם את דעתם. בתוך כך מוצע לשתף את סגן הרמטכ"ל בכל המגעים עם הדרג המדיני, כ"מספר שניים" בדרג הצבאי הבכיר. עוד מומלץ להרחיב את נוכחות הדרג הצבאי בדיונים עם הדרג המדיני כחלק משיח הלמידה, תוך יצירת חיץ בין עמדות צבאיות מקצועיות ובין עמדות פוליטיות.

הערות

- 1 **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, 13 באוגוסט 2015, http://www.idf.il/SIP_STORAGE/FILES/9/16919.pdf
- 2 לפי התקשורת, המסמך אושר בידי שר הביטחון, וניתן להניח שגם בידי ראש הממשלה. ראו: רון בן ישי, "כך נפעל, כך תפעילו אותנו: אסטרטגיית צה"ל", Ynet, 13 באוגוסט 2015.
- 3 מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, **חוק יסוד – הצבא**, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 2000.
- 4 Richard H. Kohn, "How Democracies Control the Military," *Journal of Democracy*, 8, No. 4 (1997): pp. 140-153.
- 5 Douglas L. Bland, "A Unified Theory Of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, 26, No. 1 (1999): pp. 7-25.
- 6 Kobi Michael, "The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, 33, No. 4 (2007): pp. 518-546.
- 7 Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York: Vintage Books, 1959).
- 8 Morris Janowitz, *The Professional Soldier – A Social and Political portrait* (Glencoe: Free Press, 1960).
- 9 להרחבה בנוגע לתיאוריות המתחרות ולמושגי היסוד שלהן ראו: קובי מיכאל, **בין צבאות למדינאות בישראל – השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום**, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב 2008, עמ' 17-45.
- 10 Douglas L. Bland, "A Unified Theory Of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, 26, No. 1 (1999): pp. 7-25.
- 11 גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון לאומי?**, מודן ומשרד הביטחון-ההוצאה לאור, בן שמן 2014, עמ' 55.
- 12 שם, עמ' 52-53.
- 13 Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance," *Armed Forces & Society*, 22, No. 1 (1995): pp. 7-18.
- 14 Rebecca L. Schiff, "Concordance Theory, Targeted Partnership and Counterinsurgency Strategy," *Armed Forces & Society*, 38, No. 2 (2012): pp. 318-339.
- 15 Linda Robinson, Paul D. Miller, John Gordon IV, Jeffrey Decker, Michael Schwillie and Raphael S. Cohen, *Improving Strategic Competence: Lessons from 13 Years of War* (Santa Monica: RAND Corporation, 2014), pp. xii, xiii, שם, עמ' xiii.
- 16 Kobi Michael, "The Israel Defense Forces as an Epistemic Authority: An Intellectual Challenge in the Reality of the Israeli-Palestinian Conflict," *Journal of Strategic Studies*, 30, No. 3 (2007): pp. 421-446.
- 17 Charles D. Allen, and Breena E. Coates, "The Engagement of Military Voice," *Parameters*, 39, No. 4 (2009): pp. 79.
- 18 צבי לניר, "הכשל החשיבתי של הצבאות בעימותים נמוכי עצימות", **מערכות**, 365, 1999, עמ' 4-12.
- 19 קובי מיכאל, "כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינאות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון", **פוליטיקה**, גיליון 25, 2016, עמ' 1-25.
- 20 להרחבה בנושא הלמידה בשיח בין הדרגים ראו: מיכאל, "כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינאות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון".

- 22 יצחק רבין ודב גולדשטיין, **פנקס שירות**, ספריית מעריב, תל אביב: 1979, כרך ב', עמ' 414-418.
- 23 מרדכי קרמיניצר ואריאל בנדור, **חוק יסוד – הצבא**, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 2000.
- 24 שמואל אבן, צביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל: הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות מלחמת לבנון השנייה**, מזכר 93, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2008.
- 25 אמיר אורן, "הדו"ח שצה"ל העדיף לגנוז: ההונאה של שרון, בגין ורפול במלחמת לבנון", **הארץ**, 4 במאי 2014.
- 26 אמיר אורן, "מחקר בצה"ל: שרון תרם לכישלונות מלחמת לבנון", **הארץ**, 17 בספטמבר 2012.
- 27 להרחבה בסוגיות אלו, ראו: קובי מיכאל, 2008, עמ' 121-189.
- 28 **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006**, ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי, כרך א', ינואר 2008, עמ' 578-581.
- 29 בן כספית, "בארבע עיניים: שיחת פרץ וחלוץ שעוררה סערה", **מעריב**, 8 באוקטובר 2008.
- 30 הרצאתו של גבי אשכנזי בכנס "מבצע 'עופרת יצוקה' – תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות", מכון פישר למחקר אסטרטגי, אוויר וחלל, 7 בספטמבר 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=D5XsEyYV-nE&feature=plcp>.
- 31 הרצאתה של ציפי לבני בכנס "מבצע 'עופרת יצוקה' – תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות", מכון פישר למחקר אסטרטגי, אוויר וחלל, 7 בספטמבר 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=9XE6O8ch2wg>.
- 32 המוסד והשב"כ כפופים לראש הממשלה וגמנים על כוחות הביטחון.
- 33 שמואל אבן, "האסטרטגיה הישראלית נגד פרויקט הגרעין האיראני", **עדכן אסטרטגי**, כרך 16, גיליון 4, ינואר 2014, עמ' 7-18.
- 34 עמיר רפפורט, "יאיר נוה בריאיון ראשון על 'צוק איתן' וההתנהלות המקצועית בצה"ל", *ISRAELDEFENSE*, 10 בינואר 2015.
- 35 יותם הכהן, "מקבלת החלטות ללמידה – הרהורים בעקבות פולמוס דרוקר-עמידור", **בלוג דואלוג**, 14 באוגוסט 2014, <http://tinyurl.com/hacohen2014>.
- 36 גילי כהן, "רק בזמן הלחימה הופץ נוהל להשמדתן של המנהרות, החיילים בשטח אלתרו", **הארץ**, 16 באוגוסט 2014.
- 37 **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, 13 באוגוסט 2015, עמ' 10, סעיפים 6-7.
- 38 שם, שם.
- 39 שם, עמ' 23-24.
- 40 שם, סעיף 3, עמ' 14.
- 41 שם, סעיף 4, עמ' 14.
- 42 שם, סעיף 7, עמ' 10.
- 43 מרדכי בר-און ופנחס גינוסר, "ראיונות עם אלוף (מיל') ישראל טל", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 10, עמ' 48; אמיר אורן, "בגלל אפשרות חידוש המלחמה", **הארץ**, 8 ביוני 2012.
- 44 **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, 13 באוגוסט 2015, עמ' 10, סעיפים 6-7.
- 45 שמואל אבן וקובי מיכאל, "אסטרטגיית צה"ל וממד הזמן" (בהכנה).
- 46 שמואל אבן, "אסטרטגיית צה"ל ואחריות הדרג המדיני", **מבט על**, גיליון 735, 19 באוגוסט 2015.
- 47 הרצאתו של גבי אשכנזי, 7 בספטמבר 2012.