

גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה

עימותים בין הדרג המדיני
לדרג הצבאי הם תופעה
נפוצה בעולם בכלל ובישראל
בפרט - תופעה אשר מחבלת
שוב ושוב בתפקוד של
שניהם. המאמר מציע הסבר
אפשרי לתופעה וממליץ
לצבא ליטול יוזמה כדי לשפר
את השיח בין הדרגים



סמואל הנטינגטון | הסוציולוג סמואל הנטינגטון
קובע שיחסים תקינים בין הדרג המדיני לבין הדרג
הצבאי צריכים להיות מושתתים על תיחום ברור
בין אחריותו של כל דרג, על הכרת הממסד הצבאי
בכפיפותו המוחלטת לדרג המדיני ועל חוסר
התערבותו של הדרג המדיני בעבודת הדרג הצבאי



סא"ל אלון פז
רע"ן במחלקה האסטרטגית באג"ת.
בוגר פו"ם אפק



היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני הם מורכבים ומסובכים מאז שקמו המדינות המודרניות. ההפרדה שלפיה המדינאים קובעים את ה"מה" ואנשי הצבא קובעים את ה"איך" ויחסי הכפיפות בין הדרגים אומנם מושרשים, אך לא תמיד מובנים מאליהם. היחסים בין הדרגים אומנם מעוגנים בחוק, אך קשה להסבירם, והחוק הוא לעולם חלקי וחסר. יתר על כן, מקרי מבחן רבים מערערים על תקפותה של אקסיומת הכפיפות. עד כדי כך מורכבת התופעה, שכל ניסיון להבינה באמצעות נוסחה גנרית ("המדינאים ינחו, והחיילים יבצעו") אינו עומד במבחן המציאות. אנו נותרים עם השאלה: אם הכלל כל כך פשוט, מדוע בכל זאת מדובר בנושא כה מורכב וסבוך? פרשיות מפורסמות מהתקופה האחרונה, כגון משט ה"מרמרה" במאי 2010 ויחסי שר הביטחון והרמטכ"ל הקודם, הן אירועים בולטים "משלנו" הממחישים את מורכבות היחסים בין הדרג המדיני לצבא. המורכבות הזאת נוגעת לסוגיות רבות כגון: מהם תחומי האחריות של כל דרג? כיצד מתנהלים היחסים ביניהם? מהו דיאלוג פורה? מהי מעורבות נכונה? מהי התערבות מזיקה? ועוד. סוגיית היחסים בין שני הדרגים זכתה לכתיבה ענפה באקדמיה ובקרב הפקידות המקצועית, והיא עולה מדי פעם גם בשיח הציבורי בישראל. למרות זאת יש חשיבות רבה להמשך העיסוק התיאורטי והמעשי בנושא.

מטרת המאמר היא להציג את הגישות המקובלות במחקר בתחום היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי, להציע השקפה תיאורטית אחרת שתשמש מפתח להבנה רחבה ומועילה יותר של מורכבות התופעה, לבחון את תקפות ההשקפה המוצעת בנוגע לישראל ולהמליץ כמה המלצות שיהיו בסיס להמשך העיסוק בנושא.

הגישה הביורוקרטית: "הדרג קובע"

על פי הגישה הביורוקרטית מנגנון המדינה הוא מכלול של פונקציות המסודרות במדרג היררכי (Echelons) ומקיימות יחסי גומלין. יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי - לפי הגישה הזאת - הם מאבקי כוחות בין שתי פונקציות בתוך מנגנון המדינה (פוליטיקאים ופקידות מקצועית) הנתונות ביחסי כפיפות ובבידול מקצועי ברור. מאבקי הכוחות האלה פוגעים בתפקודו התקין של מנגנון המדינה, ולכן יש לעצב את היחסים בין הפונקציות באופן שימנע תפקוד לקוי שלהן.¹ איך עושים זאת? באמצעות אחת משתי גישות אפשריות:

גישת התייחום

החוקר המזוהה ביותר עם הגישה הזאת הוא הסוציולוג סמואל הנטינגטון. בספרו *The Soldier and the State* (1957) הוא קובע שיחסים תקינים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי צריכים להיות מושתתים על תיחום ברור בין אחריותו של כל דרג, על הכרת הממסד הצבאי בכפיפותו המוחלטת לדרג המדיני ועל חוסר התערבותו של הדרג המדיני בעבודת הדרג הצבאי.

כך, למשל, היחסים בין הממשל והצבא בארה"ב היו - לפחות עד העת האחרונה - מושתתים על גישת התייחום. המושגים Policy ו־Strategy ביטאו את תחום אחריותו של כל דרג ואת ההפרדה

הברורה ביניהם² - לפחות ברובד האסטרטגי.

בהקשר הישראלי ניתן להביא דוגמה מראשית צה"ל. יגאל ידין, ראש אג"ם ב־1948, התרעם על שר הביטחון בן־גוריון והתנגד "לקבל הוראה מה ומי לשלוח למקום מסוים מאדם אשר לא ראה מרגמה בפעולה, אינו יודע כמה [מרגמות] יש בפעולה, איפה נוח להשתמש במרגמה. שהוא ייתן לי הוראה לאן לשלוח מרגמות?"³ ידין לא עירער על כפיפות צה"ל לדרג המדיני, אך התנגד עקרונית להתערבות הדרג האזרחי הבלתי מקצועי בשיקולים האופרטיביים.

גישת התייחום מנסחת כלל ברור, לכאורה, של הפרדה בין מדינאות לאסטרטגיה או בין שיקולים מדיניים, שהם עניינם של מדינאים, לשיקולים אופרטיביים, שהם עניינם של גנרלים.

גישת ההתערבות

החוקר שמציג את הגישה הזאת באופן השיטתי ביותר הוא אליוט כהן בספרו "הפיקוד העליון". כהן קורא לכוון מערכת יחסים שאותה הוא מכנה "דר־שיח בין לא שווים", שבה הפוליטיקאי לוחץ ושואל, והגנרל משיב ומתווכח. הוא מתנגד לצייתנות כנועה ולתייחום נוקשה של עבודת כל דרג, אלא דוגל במערכת יחסים מורכבת הרבה יותר.⁴ כהן מצמצם את גישתו למצבים של מלחמה בעצימות גבוהה וממחיש את נכונותה באמצעות ארבעה מקרים: הנשיא אברהם לינקולן במלחמת האזרחים, ראש ממשלת צרפת ז'ורז' קלמנסו במלחמת העולם הראשונה, ראש ממשלת בריטניה וינסטון צ'רצ'יל במלחמת העולם השנייה וראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן־גוריון במלחמת העצמאות. להלן תקציר של הדוגמאות האלה:

- לינקולן נהג להתערב בהיבטים הטכנולוגיים של ניהול המלחמה. הוא נהג להתייעץ עם קצינים בכירים וזוטרים ולשלוח להם מכתבי "שאלות", "עצות" ודעות אישיות בנוגע לנושאים כמו שימוש ברכבות ובטלגרף.
- קלמנסו⁵ נהג לשמור על קשר בלתי אמצעי עם מפקדים באמצעות ביקור שבועי בקווי החזית. הוא היה מעורב במינוי מפקדים מרמה של מפקדי דיוויזיות ומעלה והחליף ללא רחמים מפקדים עייפים, לא מוצלחים או חסרי מזל. ביקוריו השבועיים נועדו גם לפרור בהדרגה את התנגדות הצבא לפיקוח הפרלמנטרי עליו. נוסף על כך נדרש קלמנסו לתמוך ולאוץ בין שני הקצינים הבכירים שלו - הרמטכ"ל פרדיננד פוש, שדגל בהכרעת המלחמה באמצעות מתקפה גדולה, ואנרי פיליפ פטן, הרמטכ"ל שקדם לפוש, שדגל בדוקטרינה של שחיקת האויב באמצעות הגנה לעומק.
- צ'רצ'יל נטה להמליץ על דרכי פעולה בניגוד לדעת אנשי הצבא וכן נהג לבקר ולתחקר את קציני המטה על הנחות היסוד שלהם, על הסיבות שהביאו אותם להמליץ את המלצותיהם ועל ההשלכות האפשריות של ביצוע אותן ההמלצות. הוא לא ראה באסטרטגיה רק תוכנית אב כללית לניהול המלחמה, אלא גם ירידה לפרטי פרטים במגוון תחומים (פיתוח אמל"ח, הספקה, טקטיקה, פיקוד, מבצעים וכו'). הוא סבר שתוצאות מלחמת העולם הראשונה נבעו מנסיגת הדרג המדיני מפני הדרג הצבאי ושאסור לסמוך על מומחיותם של אנשי הצבא.⁶
- בן־גוריון החליט להעמיק בנושא הביטחון אף שלא היה לו ניסיון

לשיפור הפונקציונליות של כל דרג מבוססות על השאיפה להסדרה "הרמונית" של היחסים ולהגברת התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם על בסיס עקרונות הכפיפות והבידול.

המגבלה העיקרית של ההשקפה הביורוקרטית נעוצה, לדעתי, באי־זיהוי נכון של התופעה ובשיוכה לעולם הבעיות הביורוקרטיות והפונקציונליות בלבד.⁹ לכן נדרש רענון של התיאוריה והרחבת הראייה מהתחום הביורוקרטי לתחום הדיסציפלינרי.

ההשקפה הדיסציפלינרית: "הידע קובע"

ההשקפה המוצעת להלן מבחינה בין שני משתנים נפרדים: האחד הוא, כאמור, יחסי הכפיפות הטכנית בתוך מנגנון המדינה, והאחר הוא הזיקות בין עולם הידע¹⁰ הצבאי והמומחיות הצבאית לבין עולם הידע המדיני והמומחיות המדינית (הכוללת גם היבטים פוליטיים ודיפלומטיים). כפיפות הצבא לממשלה הנבחרת היא נחלת השיטה הדמוקרטית, וכמעט שאין עוררין על תקפותה גם בישראל.¹¹ הסוגיה הזאת אינה מעניינה של המאמר.

המאמר מתמקד במשתנה השני, שאינו זוכה בתשומת לב מספקת במחקר: שני עולמות חופפים של תוכן החולקים גבול משותף (כמו פיזיקאי וכימאי העוסקים בבעיות מחקריות דומות). אומנם כמה מהמושגים המקובלים של ההשקפה הביורוקרטית רלוונטיים גם כאן, אולם תפקידם יהיה שונה. מושגי המפתח להבנת תופעת ההתערבות - או ההתאבכות - של עולמות הידע הם הגבול בין עולמות ידע או הרעיון של האינטר־דיסציפלינריות.

מהו גבול¹²

גבול, מעצם טיבו, מבדיל בין "פנים" ל"חוץ". הגבול מושפע מטיב היחסים בין העולמות. הגבול מגדיר ומתחם בעלות, "שלנו מול שלהם", וכן תוחם ומעצב זהות "אנחנו מול הם". בסופו של דבר, לכל עולם (טריטוריה, קבוצה, ידע) יש גבולות. הגבול אינו קו תיחום סטטי, אלא תופעה גמישה ודינמית. קיום הגבול מחייב תחזוקה מתמדת ומשאבים לכינונו, לביצורו או להסתתרו, לגיטימציה לעצם קיומו או לשינויים החלים בו ולשינויים החלים מסביבו.

התוויית גבול היא אמצעי לכונן סדר ויציבות בין שני צדדים שונים, לעיתים יריבים. כינון של סדר כרוך בהפעלת עוצמה. למעשה הוא כרוך במאזן של עוצמה. לכן הגבול הוא מעין פשרה. צד אחד עשוי שלא לקבלו כפי שהוא, מכיוון שעצם קיומו הוא בבחינת הנצחתה של הפשרה. כתוצאה מכך נתון הגבול והסדר שהוא מייצג לפרשנות ולמשא ומתן מתמידים.

הידע הצבאי והידע המדיני עוסקים במערכות ובתופעות חברתיות, וקיים קושי בסיסי בתיחומן בגבולות קשיחים. לאור זאת ניתן להבחין בחוסר יציבות ובערעור מתמיד של כל תיחום שמנסים הדרגים לכפות על עולמות התוכן. שינויים במיקום קו הגבול (תיחום עולם הידע) או במאפייני "משטר הגבול" (זרימת הידע מצד לצד) יכולים לנבוע מאופיים ומיחסיהם של אנשי מפתח משני הצדדים, מטיבן של הבעיות האסטרטגיות שלהן נדרש מענה או מהסביבה המדינית, הביטחונית והפוליטית שבתוכה נדרש לפתח ידע מכל סוג ולקיים עליו דיאלוג לשם קבלת החלטות.

בתחום הזה. במרס 1947 פרש מתפקידו בהנהגת היישוב כדי לקיים את ה"סמינר" - תחקור שיטתי של קציני ההגנה ללימוד אתגרי הביטחון לקראת כינון מדינה עצמאית. הוא גיבש תפיסה רחבה בנוגע לאיום הייחוס (הצבאות הסדירים של מדינות ערב) ושל האופן שבו יש לבנות ולארגן את הצבא של המדינה שבדרך (השיטה הבריטית). בכך הוא היה חלוק על מרבית הקצונה הבכירה. בעיניו הקיבעון המחשבתי של קציניו היה "האויב המסוכן ביותר לביטחון",⁷ ולכן ראה לנגד עיניו חובה של הדרג האזרחי להכיר על בוריים את העניינים הצבאיים כדי להחיל על הדרג הצבאי את מרותו.

המושג "התערבות" חשוב לענייננו, מכיוון שהוא בוחר ביועץ להדגיש את הממדים הלא נוחים והשנויים במחלוקת - ממדים המוכרים אינטואיטיבית בכל סוג אחר של מעורבות שמתקבלת בברכה או לכל הפחות בהשלמה.

הגדרת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי באמצעות המושג "גבול"

חקר היחסים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני גייס את המושג "גבול" כדי לסייע בהבנת הדינמיקה בין הדרגים. המחקר הראשון שעסק בכך הגדיר שלושה סוגי גבולות הנבדלים זה מזה במידת הפרדה התפקודית בין הדרגים ובמידת יכולתו של הצבא לפקח על שימורה של ההפרדה. אלה הם שלושת סוגי הגבולות לפי המחקר הזה:

הידע הצבאי והידע המדיני עוסקים במערכות ובתופעות חברתיות, וקיים קושי בסיסי בתיחומן בגבולות קשיחים



- גבולות אטומים שמשמעותם היא הפרדה תפקודית גבוהה ושליטה מרבית של הצבא בקווי התיחום.
- גבולות חדירים שמשמעותם היא שבעלי תפקידים נעים בין הדרגים, ושתחומי העיסוק אינם שייכים באופן מובהק לאחד הדרגים, אלא עשויים לעבור מדרג לדרג או להיות משותפים לשני הדרגים. במצב כזה יש לצבא שליטה מזערית בלבד על יכולת ההתערבות של הדרג המדיני.
- גבולות מקוטעים הם מצב ביניים בין גבולות אטומים לגבולות חדירים. משמעות הדבר היא שישנם מקטעים שבהם הגבולות בין הדרגים אטומים, ובמקביל ישנם מקטעים שבהם הגבולות חדירים.

גם החוקרים הראשונים שעשו שימוש במושג ה"גבול" התמקדו בהשפעות ההדדיות בין שני הדרגים ובהסדרה הטכנית של יחסיהם.⁸ מחקרי המשך, שהרחיבו ופיתחו את מושג הגבול, הותירו בהקשר ביורוקרטי צר בלבד. גם ההצעות המובאות במחקרים האלה



המרמרה בנמל אשדוד | ההכנה של אופן ההתמודדות עם אתגר המשטים לעזה שיך בראש ובראשונה לעולם הידע המדיני

"אובייקטיבי" או "כשלעצמו" בין העולמות. כל ניסיון כזה צפוי להיכשל עקב חוסר היכולת לחזות מראש את כל המצבים שבהם יועמד הגבול במבחן. יתר על כן, גם יהיה זה משגה לדכא את המתח הקיים בין עולמות הידע ולחתור להרמוניה ארגונית, שמהותה אינה אלא קיפאון ודעיכה של ההבנה ושל הידע.

המתח בין העולמות נובע מההבדלים בין ההערכות, המסקנות וההמלצות שנוצרים כאשר הצבא מבקש להבין מהם הרצונות וההערכים שמציב הדרג המדיני והולמים את יכולותיו, ואילו המדינאי מבקש להתאים את היכולות לרצונותיו שלו. לפיכך נכון לשמר את משטר הגבול בשיווי משקל דינמי שנע במשרעת שבין חיכוך יתר לבין ריסון יתר. המתח הוא שמאפשר לקו הגבול בין הידע הצבאי לידע המדיני להתגלות ולהיות מוגדר מחדש בהתאם להקשר הייחודי.¹⁴

נוסף על כך, אין ואקום של ידע. בקווי התפר שבין הידע הצבאי לידע המדיני לא מתקיים מצב של ריק. כל אימת שצד אחד "מפקיר" אזור הסמוך לקו הגבול, צפוי שהצד האחר "יכבוש" את האזור הזה ויטען ש"כולה שלי" - בין אם נשאב לכך שלא מרצונו ובין אם רצה בכך מלכתחילה.

אנסה להמחיש זאת בכמה דוגמאות:

● **מבצעים צבאיים בעלי רגישות מדינית גבוהה.** ההבנה של אופן ההתמודדות עם אתגר המשטים לעזה שיך בראש ובראשונה לעולם הידע המדיני. המשטים מכוונים לגרום לשינוי במדיניות ישראל כלפי הרצועה, להביכה בזירה הבין-לאומית ולצמצם את חופש פעולתה במישור הביטחוני. לאור זאת, שיטות הביצוע שיפתח הגנרל מיועדות לשמר את חופש הפעולה

עולמות הידע המדיני והצבאי

תקצר היריעה מלהעמיק באפיון שני עולמות הידע האלה. לצורך המאמר נסתפק באבחנה הרווחת בין עולמות הידע באמצעות הצגת שתי שאלות היסוד שבהן עוסק כל אחד מהם:

- רצונות - "מה": ערכים, אינטרסים, יעדים, תכליות מדיניות ארוכות טווח (אסטרטגיה רבתי) ומטרות מלחמה, שהם, לכאורה, עניינו של הידע המדיני. ועדת וינוגרד קבעה ששיקול הדעת והראייה האסטרטגית הרחבה הם אמות המידה להערכת תפקודו של מי שמופקד על פיתוח ידע מדיני.¹⁵ רבים רואים בשכל הישר את מקור הסמכות של המדינאי להתערב בעניינים צבאיים, שלכאורה הוא מעולם לא התמקצע בהם.
- יכולות - "איך": אמצעים, יכולות, שיטות ותוכניות מלחמה (אסטרטגיה צבאית), שבהם, לכאורה, מתמקד הידע הצבאי. ועדת וינוגרד קבעה שאמת המידה העיקרית להערכת התפקוד בתחום הידע הצבאי היא המקצועיות הכוללת ידע רחב, ניסיון, מעשיות ויכולת לאתגר הנחות יסוד.

המתח והגבול בין עולמות הידע

אם נזקק את האבחנה המקובלת, הרי שהידע הצבאי נוגע לסוגיית "הניצחון במלחמה" (בעבר הייתה זו שאלה פשוטה, לכאורה, של השמדת יכולת ושל פגיעה ברצון), ואילו הידע המדיני עוסק בסוגיית המציאות שתשרור לאחר המלחמה ובתרגום ההישגים הצבאיים להישגים מדיניים.

אם כך הדבר, הרי שלא יהיה זה נכון לנסות לכפות "מבחן" קו גבול

של המדינאי ולמזער את הפגיעה בו בזירה הבין-לאומית.

- **תוכניות מלחמה.** גיבוש תוכניות מלחמה ללבנון מחייב את הגנרל להבין את מגבלות היכולת לתרגם את הניצחון במלחמה לשלום הטוב. ההבנה הזאת תאפשר לו, עוד לפני שקיבל את חוות דעתו של המדינאי, להתחבט בשאלות של אופטימום מדיני מול מקסימום צבאי.

- **תהליכים מדיניים.** במציאות שבה כניסה לתהליכים מדיניים יכולה להיות מהירה ומפתיעה, נכון שהגנרל יגבש את עמדותיו בנוגע לצרכים הביטחוניים שיידרשו במציאות עתידית של הסדר. עליו לעשות כן גם במצב שבו לא מתקיים דיון בנושא עם המדינאי, שכן עצם קיומו של דיון מעין זה, שלא לדבר על תוכנו, הוא עניין שהשתיקה יפה לו.

- **תמורות אסטרטגיות במרחב.** הכוונה היא, למשל, לשינויים בסדרי הממשל או במנהיגות במדינות ערב (המאמר נכתב לפני פרוץ הטלטלה האזורית, והעניין מקבל משנה תוקף בנסיבות הנוכחיות). הגנרל מחויב לנתח בעוד מועד את ההשלכות האפשריות של השינויים במדינות כגון לבנון, ירדן, מצרים וסעודיה כדי להבין כיצד יהיה עליו להיערך לתרחישים בעייתיים. עליו לעשות את המחקר בסוגיות האלה גם ללא הכוונה והנחיה של המדינאי, מכיוון שכאשר זה האחרון יתפנה לשאול ולהנחות, זה כבר עלול להיות מאוחר מכדי להיערך כראוי.

- **בניין הצבא.** נוכח מורכבותם וגיוונם של האיומים שלהם נדרש הגנרל לתת מענה צבאי ובשל קשייו של המדינאי להקצות לו די משאבים על זה האחרון להבין לפרטי הפרטים את משמעותיותה של החלטות שיתקבלו בעניינים של "מה כן", ובעיקר של "מה לא" ואף יחתור להשפיע על ההחלטות בנושא. על המדינאי להתערב בשיקולי הגנרל כדי להצביע על הפגמים ועל המגבלות

יחסים בין המדינה לצבא, וניכרות בו, בין היתר, תרבות ארגונית של גבולות גמישים הנתונים במשא ומתן מתמיד, התמודדות מתמשכת עם איומים משמעותיים ולחימה כמעט בלתי פוסקת בעצמות משתנה, חולשה מבנית של הדרג המדיני ושל הפקידות הציבורית שעוסקת בידע מדיני-ביטחוני מחוץ לצה"ל¹⁵ וכן מחלת הדלפות כרונית שבעטיה גובר הקושי לקיים משטר של גבול פתוח המאפשר זרימה חופשית של מידע ושל ידע מצד לצד.

מודל אפשרי ליחסים בין הדרגים שיאפשר התמודדות טובה יותר עם האתגרים הביטחוניים של תקופתנו צריך להתייחס לשני הרבדים שתוארו במאמר:

- **ברובד הביורוקרטי** - הסדרה מוסדית וחוקית של שותפות מדינית-צבאית, שלה מטיף יורם פרי,¹⁶ שתאפשר את הדיאלוג בין לא שווים ואת ההתערבות המדינית שאותה תיאר אליוט כהן.

- **ברובד של הידע האינטר-דיסציפלינרי** - חיכוך מתמיד בין מדיניות לאסטרטגיה אשר לה מטיף יו"ר המטות המשולבים של ארה"ב, מייקל מאלן,¹⁷ שיושג באמצעות עיסוק צבאי שיטתי בידע המדיני הרלוונטי לפיתוח הידע הצבאי וכן נקיטת יוזמה בפיתוח הידע ובהצגתו מעלה לשם ליבון, פיתוח ידע ויצירת שפה משותפת בין הדרגים.

סיכום והמלצות

בכל מדינה קיים מתח מובנה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. המתח הזה הוא לרוב סמוי ונחשף לציבור - אם בכלל - בעיתות משבר. התופעה הזאת מוכרת למדי וזכתה למחקרים לא מעטים. יש הרואים בתופעה בעיה ביורוקרטית הנובעת מחפיפה באחריות הדרגים, מפערים בחוק ומיחסים אישיים מורכבים. לפי הגישה הזאת, הרמוניה תושג באמצעות תיחום ברור של גבולות גזרה ובאמצעות הכרת הצבא בכפיפותו המוחלטת לדרג המדיני.

ההשקפה הזאת מתעלמת מרובד אחר של התופעה, שעניינו הידע צבאי, הידע המדיני, הגבול ביניהם וכיצד, אם בכלל, ניתן לשמרו. במאמר נטען שקיים אומנם ניגוד בין עולמות התוכן של המדינאי ושל הגנרל, אולם היות שנושא מדיניות הביטחון הלאומי אינו יכול להגיע למדרגת מדע תקני, לא ניתן לקבוע קו גבול שרירותי וקבוע בין שני סוגי הידע.

הבנת התופעה ברובד של פיתוח הידע מאפשרת להבין טוב יותר את הגורמים למתח הקבוע בין מדינאים לגנרלים שמתקיים במנותק מסיבות אישיות, פוליטיות ואחרות.

בישראל המתח השורר בין "מדיני" ל"צבאי" מועצם כתוצאה מחולשתו המבנית של הדרג המדיני ומעוצמתו הרבה של צה"ל. הפתרון שעליו ממליצים פרשנים וחוקרים רבים נוטה, בפשטנות מה, לכיוונים של החלשת הצבא ושל חיזוק הדרג המדיני.

פתרון מעין זה הוא שגוי ואף מסוכן. הוא שגוי מכיוון שהוא רואה בביורוקרטיה את חזות הכול, והוא מסוכן מכיוון שהוא עלול לפגוע בפיתוח הידע המדיני-ביטחוני ברמה הלאומית (הסיכון שתתנוון היכולת לעבודת מטה שקיימת בצה"ל בלי שיכולת כזאת תוקם בגופים אחרים).

בכל מדינה קיים מתח מובנה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. המתח הזה הוא לרוב סמוי ונחשף לציבור - אם בכלל - בעיתות משבר



בראייתו הרחבה. הגנרל עשוי להעדיף להימנע מרכש מערכת נשק יקרה המיוצרת בשוק המקומי שהצורך המבצעי בה אינו מובהק, ואילו המדינאי יכפה עליו לקנותה בשל שיקולים של שימור יכולת יצור עצמי ושיקולים של הבטחת תעסוקה.

המתח בין הידע הצבאי לידע המדיני הוא מאפיין אוניברסלי של היחסים בין צבא לממשל. ביטוייו במדינות שונות מושפעים ממצב גיאוראסטרטגי, מתרבות אסטרטגית, ממסורת שלטונית, מיחסי צבא-חברה, ממבנים ארגוניים ומפרוצדורות ביורוקרטיות. בישראל מתווספת למתח האוניברסלי גם מסורת קצרה למדי של

הערות

1. ראו: מקס רבו, **הפוליטיקה בתורת מקצוע**, שוקן, תל-אביב, 1961.
2. תיאור מרתק של ההפרדה בין מדיניות לאסטרטגיה מציג פרופ' מוריס מטלון שהיה ההיסטוריון הראשי במשרד לענייני צבא היבשה של ארה"ב. להרחבה ראו: "יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי", **דפי אלעזר** 1, עמ' 53, ביקורת קשה על הביורוקרטיזציה שעברו שני המושגים האלה מופיעה במחקר Teaching Strategy: Challenge and Response של המכון למחקרים אסטרטגיים (SSI) במשרד ההגנה של ארה"ב, www.strategicstudiesinstitute.army.mil
3. זהבה אוסטפלד, **צבא נולד**, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, תל-אביב, 1994, עמ' 235-236.
4. אליזא' כהן, **הפיקוד העליון**, מטר, תל-אביב, 2003, עמ' 5.
5. קלמנס הוא אבי הביטוי: "המלחמה היא עניין רציני מכדי להותירו ביד הגנרלים".
6. **שם**, עמ' 95-126.
7. **שם**, עמ' 150.
8. א"ר לאקס, "מיון משווה של יחסים בין רשויות אזרחיות לרשויות צבאיות", בתוך שמואל נח אייזנשטדט, עמנואל גוטמן ויעל עצמון, **מדינה וחברה: סוגיות בסוציולוגיה פוליטית** חלק ב', עם עובד, תל-אביב, 1984, עמ' 102-120. ראו גם משה ליסק, "הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון", בתוך פנחס גינסור (עורך), **עיונים בתקומת ישראל** 1, באר-שבע, 1991, מע' 191-210.
9. פנחס יחזקאלי, "עובדי ציבור מול נבחרי ציבור - מודלים של יחסי גומלין", בתוך פנחס יחזקאלי (עורך), **יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי-מדיני ובין הדרג הצבאי**, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 2005, עמ' 15-24.
10. במושג "עולם הידע" כוונתי לתרגום חופשי של המושג "פרדיגמה" של תומאס קון; אוסף קבוע של בעיות המנותחות באמצעות סל כלים ואוצר מילים קבועים, פחות או יותר, של קהילה.
11. במחקר מקובלת הקביעה שבישראל מתקיים מצב של כפיפות, אך ישנה מחלוקת על בהירות החוקים המעגנים זאת, כולל חוק יסוד הצבא מ-1975, וכן על מימושו של החוק בפועל.
12. רעיון הגבול רלוונטי גם בהקשרים של דיסציפלינות ושל פרדיגמות בהגדרו את הקו התוחם מקצוע ושיטות עבודה תקינות שלו. כמו בגיאוגרפיה, כך גם בעולם הידע, אזורי הגבול והקצה מזמנים אתגרים ובעיות לחוקר ולאיש המקצוע.
13. הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון (ועדת וינוגרד), 2006, **דין וחשבון חלקי**, עמ' 108.
14. זהו רכיב מרכזי בטיעון שהמאמר מנסה לבסס: בני אדם מפתחים ידע מדיני-ביטחוני בהקשר נתון, ולכן זהו ידע סובייקטיבי. על ידע מעין זה לא ניתן לכפות חוקים שרירותיים מבחוץ, ודאי לא מפרדיגמה אחרת (ובמקרה הזה - הפרדיגמה הביורוקרטית). החוקים האלה מתפתחים מבפנים תוך כדי ניסוי, טעייה וחיכוך מתמידים.
15. לפי עפר שלח, למשל, "צה"ל סובל מעוצמת יתר, והדרג המדיני - מחולשת יתר". שלח מצטט את אלוף אלוף ישראל טל: "צה"ל הפך... למוסד אוטונומי ודומיננטי המתנהל מכוח עצמו. המטכ"ל מתגלה יותר ויותר כפוסק עצמאי, עד שפעמים דומים ממשלות ושרי ביטחון בישראל למשקיפים מהצד". עופר שלח, **המושג והכסף**, כינרת, זמורה ביתן, אור-יהודה, 2003, עמ' 63-77.
16. יורם פרי, "דפוסי הזיקה של צה"ל למערכת הפוליטית בישראל", בתוך יוסי אלפר (עורך), **מלחמת בריה**, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 1985.
17. ראש המטות המשולבים, מייקל מאלן, הציג במאמר 2010 את תפיסת עולמו, שלפיה המדיניות והאסטרטגיה חייבות להיאבק זו בזו בצורה מתמדת. לדעתו, עולם שבו גנרלים מעצבים אסטרטגיות ופתרונות קסם בלי לקבל הנחיה מדינית הוא עולם גרוע, ונדרש דרג מדיני מעורב ופעיל המותיר מרחב תמרון לדרג הצבאי. ראו: <http://www.cfr.org/defense-strategy/admiral-mullens-speech-military-strategy-kansas-state-university-march-2010/p21590>
18. רעיון שמתבסס על יהודה בן-מאיר, "חובת הדרג הצבאי כלפי הדרג המדיני", בתוך פנחס יחזקאלי (עורך), **יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי-מדיני ובין הדרג הצבאי**, עמ' 91-98. בן-מאיר מתמקד בחובות ביורוקרטיות, ואילו כאן אנסה להזכיר חובות הנוגעות לידע בתחום מדיניות הביטחון הלאומי.

לאור זאת, ובשל הרצון לתמוך בחיזוק עבודת המטה הביטחונית מחוץ לצה"ל ולשפר את יכולת קבלת ההחלטות בדרג המדיני, על צה"ל להכיר בחובותיו הלאומיות ברובד של פיתוח הידע ולא רק ברובד הביורוקרטי ולהפגין יוזמה, ראייה רחבה, שותפות ושקיפות בעבודתו עם המדינאים. להלן המלצות קונקרטיות הנגזרות מהגישה המוצעת במאמר ושמדגישות את חובת הדרג הצבאי כלפי הדרג המדיני.¹⁸

- ניסוח האינטרסים הביטחוניים של ישראל מנקודת המבט הצבאית כדי שיהיו בסיס להבנת טיבו של "השלוש הטוב" הרצוי בסיום מלחמה; ניסוח חלופות למטרות מלחמה אפשריות וחלופות לתוכניות מלחמה. עבודות מעין אלה אפשר שימתינו "במגירה", אך רצוי שהצבא יחתור לקיום שיח מדיני-צבאי בנושאים האלה גם ללא הקשר קונקרטי. כשיחליט הדרג המדיני לעסוק בנושא ואף לבחור בחלופה - תהיה זו הנחיה לביצוע לדרג הצבאי.
- ביצוע עבודות מטה בראייה רחבה וחתירה למיזוג מרב הידע הרלוונטי המצוי מחוץ לצבא. במקביל, הגדלת הנכונות לשתף פעולה עם עבודות מטה חיצוניות (במועצה לביטחון לאומי, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובגופים אחרים בקהילת החוץ והביטחון) - אפילו עם כאלה ש"דורכות על אצבעות הצבא".
- ביצוע הערכות מצב עיתיות בשיתוף הדרג המדיני בסוגיות כגון כשירות, רמות אימונים, סד"כ ומלאים.
- שיתוף מרב הגורמים הרלוונטיים מחוץ לצבא בתהליכי בניין הכוח וגיבוש תוכניות רב-שנתיות. הצגת תוצרי ביניים לדרג המדיני כדי לקיים דיון, לעורר שיח פתוח ולאפשר השפעה על התפיסות ועל התוכניות כבר בעיצומו של התהליך.
- הזמנה יזומה של ביקורת ושל בקרה מהגופים הרלוונטיים על מבנים, על תהליכים ועל תפיסות שהשתרשו בצה"ל ומן הראוי שייבחנו וירוענו על ידי גורם אזרחי חיצוני.
- התחייבות להביא בכל דיון עם הדרג המדיני בנושא מודיעיני, מבצעי או ביטחוני גם את "הדעה האחרת" או את דעת המיעוט.
- התחייבות לבצע תהליך של הכשרה ושל חניכה לכל בעל תפקיד רלוונטי בדרג המדיני שחסר לו ניסיון בתחום המדיני-ביטחוני.

הערה לסיום

אז אם זה כל כך פשוט להסבר, מדוע זה כה מסובך לביצוע? נקודת המוצא של המאמר היא שבמצב הנוכחי גלומה סכנה לביטחון הלאומי עקב איכות הידע המדיני-ביטחוני וטיב היחסים בין הדרגים. מהמצב הזה נדרשים שני צעדים: הראשון - לאפיין את המצב הרצוי, והשני - לגבש את הדרך להגיע אליו. המאמר מעלה תיאור אחד של מצב רצוי כדי להרחיב את הדיון הציבורי בנושא ומתוך הכרה במורכבותה של הדרך הארוכה אליו, שתהיה כרוכה בשינויים עמוקים בתוך הממסדים, ביניהם, בחוק המסדיר אותם ובתרבות הרווחת בגופים הרלוונטיים.

אופטימיות, כפי הנראה, היא תכונה חיונית בתחום התכנון האסטרטגי.