

תוכן העניינים

| | |
|-----|--|
| ט | רשימת לוחות ותרשימים |
| יא | תודות |
| 1 | מבוא: המשוואה הרפובליקנית והפיקוח על הצבא |
| 1 | 1. מקום הספר בשיח האקדמי |
| 5 | 2. המסגרת התאורטית |
| 24 | 3. מתווה הספר |
| 29 | פרק ראשון: המיליטריזציה מחזקת את הפיקוח על הצבא |
| 29 | 1. ההסדרים הטרומ-מדינתיים |
| 33 | 2. החליפין של לוחמנות ופיקוח בשנות החמישים |
| 42 | 3. פיקוח אופרטיבי ושיח צבאי לאחר 1967 |
| 46 | 4. סיכום |
| 49 | פרק שני: הדמוקרטיזציה של המלחמה ובלimitה |
| 51 | 1. הפרת המשוואה הרפובליקנית |
| 55 | 2. הפיקוח החוץ-מוסדי – התקופה הרפובליקנית |
| 64 | 3. רה-מיליטריזציה של השיח הפוליטי |
| | 4. הארכיטקטורה החברתית החדשה של הצבא והשלכתה על ניהול |
| 66 | המלחמה |
| 76 | 5. סיכום |
| | פרק שלישי: הפיקוח החוץ-מוסדי – חיזוק הפיקוח על הצבא והחלשת הפיקוח על הצבאות |
| 78 | 1. הפיקוח החוץ-מוסדי: המעבר ממקרו למיקרו |
| 78 | 2. זירות הפעולה של הפיקוח החוץ-מוסדי |
| 86 | 3. השפעת הפיקוח החוץ-מוסדי על מרחב האוטונומיה של הצבא |
| 103 | 4. השפעת הפיקוח החוץ-מוסדי על הפיקוח המוסדי |
| 107 | 5. הדיאלוג הישיר של הצבא עם הציבור והעצמת הצבא |
| 110 | |

| | |
|-----|----------------------------|
| 120 | 6. נסיגת הפיקוח על הצבאיות |
| 131 | 7. סיכום |

פרק רביעי: היררכיית המוות – הגרסה הישראלית של מדיניות

| | |
|-----|-----------------------------------|
| 133 | מניעת נפגעים |
| 134 | 1. שיח השכול החדש |
| 144 | 2. היררכיית המוות |
| 159 | 3. החליפין 'קרבנות' – שימוש בכוח' |
| 175 | 4. סיכום |

פרק חמישי: פיקוח השוק על צבא השוק

| | |
|-----|------------------------------------|
| 179 | 1. מקריבי הגוף מול מקריבי הממון |
| 181 | 2. צמצום משאבי הצבא כפרויקט תרבותי |
| 183 | 3. צבא השוק |
| 196 | 4. סיכום |
| 236 | |

| | |
|-----|--------------|
| 241 | סיכום |
|-----|--------------|

| | |
|-----|--------------------|
| 251 | ביבליוגרפיה |
|-----|--------------------|

| | |
|-----|--------------------|
| 277 | מפתח נושאים |
|-----|--------------------|

מבוא

המשוואה הרפובליקנית והפיקוח על הצבא

ישראל יצאה למלחמה יזומה ללא בדיקה מעמיקה וללא שהייתה מוכנה אליה. היא לא מיצתה את יכולותיה, והמלחמה שעלתה לישראל [ולאויביה] [...] במחיר דמים ובהרס רב מאוד, חשפה כמה אמיתות מטרידות על ליקויים וכשלים שהיו נעלמות עד אז מן העין הציבורית, וגם מעיניהם של רבים מהדרג המדיני והמקצועי. דברים אלה של ועדת וינוגרד (2008: 574) מסכמים את חקירת האירועים של מלחמת לבנון השנייה. ניתן, ללא תיקונים מהותיים, להתאים את הדברים גם לסיכום המלחמה בעזה בחורף 2009 (עופרת יצוקה). ליקויי המלחמה בלבנון תוקנו לכאורה במלחמה בעזה, אך ספק אם זו הניבה את התועלת המדינית שעמדה ביסוד מטרותיה (Cohen, 2009). זאת בעוד הצבא מבוקר על מדיניות האש שלו, שגרמה בעזה להרס והרג בהיקפים חסרי תקדים, עד כדי כך שסכנת מעצר במדינות זרות מאיימת על קציני צה"ל בגין פשעי מלחמה. ייתכן אפוא שהצבא וההנהגה הפוליטית הפיקו לקחים, אך לא דווקא את הלקחים הנכונים.

משום כך, דבריה של ועדת וינוגרד אינם יכולים לבוא במקום בחינה מעמיקה, המבררת את הרקע לקבלת ההחלטה הכוחנית לצאת למלחמה, את רמת ההכנה של הצבא, את תוכניותיו המבצעיות ואופן יישומן כשפרצה המלחמה, ואת היעלמותן (בלשון הוועדה) של האמיתות על רמת ההכנה ועל תוכניות המלחמה מעין הפיקוח על הצבא, במובנו הרחב של הביטוי.

ספר זה – שאינו דו"ח וינוגרד אלטרנטיבי ואף אינו ממוקד באירועי מלחמות לבנון ועזה – מבקש להציג כמה היבטים של התהליכים המבניים המעצבים את השליטה של הקהילה הפוליטית הישראלית בכוחותיה המזוינים. אגב כך שופך הספר אור גם על אירועי לבנון ועזה, ומסבירם בפרספקטיבה רחבה ושונה; מסקנותיה הנחרצות של ועדת וינוגרד מקבלות הקשר רחב יותר, שלא תמיד מחזקן.

1. מקום הספר בשיח האקדמי

השליטה הפוליטית על הצבא היא מעוגניו של המשטר הדמוקרטי. עיקרון זה אומץ

מבוא

אל תוך הדמוקרטיה הישראלית עם התגבשותו הפוליטית של 'היישוב' בשנות העשרים של המאה הקודמת. מאז ועד עתה השתרש בתרבות הפוליטית הישראלית העיקרון, שהכוחות המזוינים כפופים למרות פוליטית. עיקרון זה התממש בעיצוב הסדרים מוסדיים, שהקטינו את הפוטנציאל לפעולת צבא בניגוד להנחיית הדרג המדיני. ואכן, ההיסטוריה של יחסי צבא-פוליטיקה בישראל אינה עשירה במקרים שבהם סירב הצבא להנחיה מפורשת של הדרג הפוליטי. סטיות אירעו כשהצבא קיבל הנחיות בלתי ברורות או כשהדרג הפוליטי נמנע במפגיע מלאכוף את הנחיותיו על הצבא (ראו מיכאל, 2008).

למרות השתרשות עקרון הכפיפות הפוליטית של הצבא, חוזרת ונשמעת בשיח הפוליטי והאקדמי – הביקורתי והשמרני כאחד – הטענה שצה"ל זוכה לעוצמת יתר. סדנת מחקר שהתקיימה במכון ון ליר בשנים 2004-2007 העניקה לדינויה את הכותרת 'צבא שיש לו מדינה', כביטוי לעוצמה זו. כמה גורמים מוצעים בספרות לעוצמת היתר של צה"ל:

1. חולשתם של מנגנוני הפיקוח הפורמליים, שמוצע להדקם באמצעים מוסדיים שונים, כדוגמת חקיקה, חיזוק ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, חיזוק המועצה לביטחון לאומי ועוד (הופנונג, 1997; יערי, 2004; Ben-Meir, 1995). מלחמת לבנון השנייה הוכיחה לכאורה את חולשת הבקרה והעצימה, גם בהשראתה של ועדת וינוגרד, קולות ביקורתיים, לרבות אלה האמונים על חשיבה 'ביטחוניסטית'.
2. בכורתה של החשיבה הצבאית בחשיבה הפוליטית הישראלית, המביאה להעדפת דרך הפעולה הצבאית גם במצבים שבהם ישנן חלופות אחרות. בכורה זו מיוחסת לחולשת התרבות הפוליטית האזרחית ביחס לזו הצבאית (בן-אליעזר, 2001; לוי, 2003; מיכאל, 2008; קימרלינג, 1993).
3. הצבא מנצל את חולשתה של המערכת הפוליטית המפוצלת (גרינברג לב, 2007; Peri, 2006).
4. יכולתו של הצבא להישען על 'רשתות מדיניות' שהתהוו בין הממסד הצבאי ובין יוצאי הצבא ויוצאי סוכנויות ביטחון אחרות, הפועלות להעצים את הדרך הצבאית ואת משאבי הצבא (Barak & Sheffer, 2006).

גישה מנוגדת מציג סטיוארט כהן (2005), הטוען שמאז שנות השמונים התהוותה תסמונת של 'כפיפות יתר' של הצבא לדרג האזרחי. עיקר התהליך הוא כרסום האוטונומיה המקצועית של הצבא עקב עימותים המתפתחים בינו ובין קבוצות אזרחיות, המבקשות להשפיע על התנהלות הצבא ולהכפיף אותו לאמות מידה אזרחיות, כדוגמת ההורים התובעים חקירה של תאונות, או אנשי מילואים התובעים להטיל מגבלות על יכולת הצבא לגייסם. גישתו של כהן משללת את גישתם של הורביץ וליסק (1990), שהצביעו על הפוטנציאל לריסון עוצמתו של הצבא בזכות מנגנוני האזרח הפועלים עליו. מנגנונים אלה מיוחסים במידה רבה לאופיו של מודל

מבוא

גיוס החובה, המגביר את חדירות הצבא להשפעות חברתיות. לטענת כהן, הריסון שבעבר הבטיח את הכפפת הצבא למרות פוליטית נעשה ל'ריסון יתר'.

הייתכן ששני הצדדים צודקים בעת ובעונה אחת? הרי הם מנתחים עובדות מוצקות, שעליהן אין מחלוקת אלא רק על פרשנותן. התשובה היא כן ולא. כן, משום שהדיונים מתנהלים בממדים שונים של תפקוד הצבא. במתחמים מקצועיים הולכים ומתרחבים אכן נשחקת האוטונומיה המקצועית של הצבא, כפי שטוען כהן, אולם בתרבות הפוליטית יש הטיה חזקה להעדפת השימוש בכוח צבאי, ומטבעה מעניקה הטיה זו משקל ניכר להשקפתו של הצבא. אך זה גם המקום שבו לא מדייקים אלה שמצביעים על עוצמת היתר של הצבא. משמיעי טענה זו אינם מעניקים משקל ראוי לקונטקסט ההיסטורי של עוצמת הצבא מול הפוליטיקאים. בשונה משנות החמישים והשישים, החשש מהפיכה צבאית אינו קיים עוד. החיזיון של ראש הממשלה משה שרת, המתעדכן על פעולות הצבא בלילה באמצעות שידורי רדיו זרים, לא קיים אף הוא. גם אם לא חסרים מתחים בין הדרגים, האווירה המתלהמת של המטה הכללי כלפי ראש הממשלה ושר הביטחון לוי אשכול, שהופגנה ב'תקופת ההמתנה' למלחמת ששת הימים, לא חזרה עוד. הצנזורה הצבאית נחלשה מאוד ובחורף 2007, לראשונה בישראל, פיטר הציבור רמטכ"ל – את דן חלוץ. צה"ל של סוף העשור הראשון של שנות האלפיים אף נאלץ לצאת ב'קמפיין משתמטים' פומבי, משום שהוא מתקשה לאכוף את חובת הגיוס על חלקים בחברה, ולא דווקא על החרדים. למרות זאת עדיין מהדהדת הטענה, שהצבא אינו נשלט דיו.

המחשה לשניות זו באה לידי ביטוי בהתנהלותה של העיתונות בעת מלחמת לבנון השנייה. אם נקבל את טענותיו של דו"ח קשב (2007), התקשורת הישראלית התייצבה בעת המלחמה לימין הממשלה, והתמיכה המוצקה שהיא העניקה לה, הסירה מסדר היום דיון נוקב בתבונה שבייזום המלחמה, ועל אחת כמה וכמה בתבונת מטרותיה. ביקורתה של התקשורת התמקדה בכשלי ביצוע טכניים, כדוגמת הפגיעה בסטי"ל 'חנית' או ההשתלטות הבעייתית על בינת ג'בל, כשחדירת התקשורת לתוך הנעשה בצבא היא במידה העולה על המקובל במלחמות העבר. וכגודל התמיכה גם גודל האכזבה מאי-תרגומה של התמיכה להישג צבאי. התקשורת קיבלה כפשוטן את מטרות המלחמה, כפי שהציגן ראש הממשלה אהוד אולמרט – פירוק חיזבאללה, בדרום לבנון לפחות, ושחרור השבויים – ולכן הביעה אכזבה מאי-מימושן ובייחוד מכישלונן של צה"ל להפסיק את ירי הקטיושות על האוכלוסייה האזרחית.

גם התחקירים העיתונאיים שבוצעו לאחר המלחמה (ופורסמו בשלושה ספרים)¹ ביטאו אכזבה. ניתוחים עיתונאיים אלה תחומים בגבולות הנרטיב שקנה לו שביתה בשיח הציבורי במהלך המלחמה ובפרט לאחר שהסתיימה, והדהד גם בממצאיה של

1 הראל ויששכרוף, 2008; רפפורט, 2007; שלח ולימור, 2007.

מבוא

ועדת וינוגרד. לפי נרטיב זה, הצבא כשל בהיערכותו לפני המלחמה להתמודדות עם חיזבאללה, ומשפרצה המלחמה הוא ניהל מהלכים שגויים שהובילו לכישלון, ובעיקר להחמצת הפעולה הקרקעית. נרטיב זה סילק הצידה נרטיב חלופי, שלפיו המלחמה הייתה מיותרת ועקרה, שניתן היה למנוע אותה בדרכים מדיניות הרבה לפני שפרצה או למצער להפסיקה כעבור יום-יומיים, ושהאחריות לכישלון אינה צבאית אלא פוליטית.

אם כך, מצד אחד, השקיפות הרבה של המהלכים המבצעיים העמידה את הצבא תחת ביקורת בעודו נלחם; אין ביטוי מובהק מזה לפיקוח אזרחי יעיל על הצבא. מצד אחר, הפרדיגמה הצבאית שלטה גם בעבודתה של העיתונות, והייתה לכך הקרנה ברורה גם על השיח הציבורי שלאחר המלחמה, שלא ערער על צדקת המלחמה אף שהייתה זו 'מלחמת בררה'.

על רקע זה ניתן לטעון (לוי, 2007), ש'החשיבה הצבאית' הדומיננטית אינה רק 'החשיבה של הצבא' אלא תפיסה סדורה, הנטועה היטב בחשיבה הפוליטית-האזרחית וזוכה למידה לא מעטה של אוטונומיה ביחס לארגון הצבאי; כלומר, היא אינה נובעת בלעדית מהמסד הצבאי אלא צומחת גם ממקורות שמחווצה לו. לעתים גם 'החשיבה של הצבא' מאותגרת על ידי החשיבה הצבאית, בעיקר זו של הזרם המכונה לא פעם 'מיליטריזם דתי'. הצבא, שאיבד רכיבים מהאוטונומיה הארגונית שלו, ממשיך בכל זאת לייצג חשיבה דומיננטית המעניקה לו עוצמה. 'הצבא שיש לו מדינה' והצבא בכפיפות יתר' מתנהלים במשותף. הספר שלפנינו מבקש לברר סתירה זו.

ראשית, מוצע להבחין בין הפיקוח על הצבא כארגון ובין הפיקוח על הצבאיות כתרבות פוליטית המעניקה לגיטימציה לשימוש בכוח. הטענה המרכזית היא שהפיקוח על הצבא מתחזק בעוד הפיקוח על הצבאיות נחלש, כשבין שני תהליכים אלה מתקיימת זיקה של יחס הפוך. הפיקוח על הצבא התחזק עם קבלת העיקרון של הכפפת הכוחות הצבאיים למרות פוליטית בשנות היישוב; הוא התחזק עוד עם מיסוד הסדרים המגבילים את חופש הפעולה הלוחמנית של הצבא בשנות החמישים והשישים; ועוד יותר עם הפיקוח המתהדק על תחומי פעולתו המבצעית, הארגונית והמשקית של הצבא משנות השמונים ואילך, בסיוע התקשורת וקבוצות חוץ-מוסדיות. בה בעת נחלש הפיקוח על הצבאיות: בשנות היישוב היו ויכוחים אידאולוגיים על עצם השימוש בכוח, אך בשנות השישים של המאה הקודמת חווה השיח הפוליטי מיליטריזציה שעשתה את השימוש בכוח לכלי הבלעדי כמעט להתמודדות עם בעיות מדיניות, ובעשור הראשון של שנות האלפיים יצאה ישראל למלחמות בלבנון ובעזה אף ללא תכלית מדינית ברורה.

המפתח לסתירה זו הוא השינוי בהרכבו החברתי של הצבא כתוצאה משחיקת המוטיבציה של המעמד הבינוני-חילוני להקרבה הצבאית. עקב כך נסוג מעמד זה בהדרגתיות מהדומיננטיות שלו בשורות הצבא, ונסיגה זו גרמה לשינוי במוקדי

מבוא

העניין שלו בצבא. מתהליך זה התפתחו, מאז שנות השמונים, שלושה מחוללי פיקוח מרכזיים על הצבא: 1. דמוקרטיזציה של המלחמה בדמות התגבשות דרכי פיקוח חוץ-מוסדיות על הצבא; 2. מדיניות מניעת נפגעים המטילה פיקוח תרבותי על הצבא; 3. פיקוח מונח-השוק על משאבי הצבא. שלושת אלה הביאו להסתת הפיקוח על הצבא אל הממדים הארגוניים והמשקיים שלו, תוך זניחת השיח העוסק בהיגיון הפעלת הכוח, וכן למדיניות אש תוקפנית שהקטינה את עלויות הלחימה (בעיקר אבדות) בצד הישראלי. עקב כך, ההתעצמות החלקית של זרמים שוללי מיליטריזם בחברה בישראל, במהלך שנות התשעים, לא איזנה את התהליך הנגדי – מיליטריזציה מחודשת של חלקים בחברה, המזוהים ברובם עם האתוס האתנו-לאומי. בכך רכשו הפוליטיקאים חופש פעולה ניכר להפעיל את הצבא בצמתי מפתח. המסגרת התאורטית תציע תשתית לטענה זו.

2. המסגרת התאורטית

א. מושגי היסוד

עניינו של ספר זה הוא הפיקוח האזרחי על הצבא ועל הצבאיות. אתחיל בצבא. פיקוח אזרחי על הצבא נועד להבטיח את עליונות המוסדות הפוליטיים על הצבא. הפיקוח יעיל כאשר המוסדות הפוליטיים מגבילים את פעילות הצבא בתחומים שבהם יש לפעולותיו השלכות פוליטיות, כלומר כשהן מגלמות הכרעה פוליטית או משפיעות על הכרעה פוליטית פוטנציאלית. הדברים אמורים בעיקר בתורת הלחימה והתוכניות המבצעיות, תקצוב הצבא, חימושו, מינוי הפיקוד הבכיר, הכנה וכשירות למלחמה, מדיניות הגיוס, הסדרים תרבותיים וכולי. מגבלות בתחומים אלה יבטיחו שהצבא יפעל בהתאם למטרות הפוליטיות המעוצבות על ידי המוסדות האזרחיים, ושמטרות אלה יגובשו על ידי המוסדות באופן אוטונומי המגביל את השפעת הצבא על המוסדות ועל תהליכי קבלת החלטות (ראו בעיקר Desch, 1999; Feaver, 1999; Kohn, 1997; Michael, 2007). רמת הפיקוח יכולה אפוא להיאמד במרחב שבין שני קטבים: צבא הפועל לקדם סדר יום עצמאי ומתערב בפוליטיקה במנותק ממרות פוליטית, כלומר צבא פרטוריאני (Finer, 2002) – וצבא משולל סדר יום משל עצמו, המתפקד כזרוע מקצועית של המוסדות הפוליטיים האזרחיים על פי מודל הפיקוח האובייקטיבי שהציע הנטינגטון (Huntington, 1964).

החוקרים חלוקים ביניהם בשאלה, מהם המנגנונים המבטיחים את עליונות האזרחים על הגנרלים. הוויכוח המרכזי בעניין זה בספרות המקצועית נערך בין האמריקנים סמואל הנטינגטון ומוריס ג'נוביץ, והתפרס גם אל ממשכייהם. הנטינגטון (שם) העמיד במרכז את האתיקה המקצועית של הצבא. המקצוע הצבאי מגדיר את כפיפות הצבא למוסדות הפוליטיים כערך מרכזי, המבטא את אחריותו

מבוא

החברתית של הצבא. האתוס המקצועי מיועד להרחיק את הצבא מהטיה פוליטית, שהרי המקצוע הצבאי נטול (לכאורה) הטיות פוליטיות. בה בעת, בשם אתוס זה, נדרשים הפוליטיקאים לכבד את מקצועיות הצבא באופן שמוביל לשימור האוטונומיה המקצועית שלו ולהגבלת ההתערבות הפוליטית בענייניו. ג'נוביץ, לעומת זאת, ראה את הצבא כמי שתפקידו להגן על הערכים הדמוקרטיים של החברה. כדי שיוכל לעשות זאת בלי לסכן את ערכי החברה יש לצמצם את הפער התרבותי בין הגייסות ובין החברה, ולכן ראה ג'נוביץ באתיקה המקצועית תוצר של חברות הקצונה. על רקע זה הוא גם תמך בעקביות בגיוס החובה (Janowitz, 1971).

השיח האקדמי התארגן במידה רבה סביב ויכוח זה. מצד אחד ישנם החולקים על הניטרליות הפוליטית של המקצוע הצבאי ומציעים לראות את מאזן העוצמה בין המוסדות כמסביר רמות שונות של פיקוח. גישה זו מתמקדת במפגש שבין אנשי הצבא לפוליטיקאים, ובוחנת כיצד מניב המפגש את ריסונו של הצבא במונחי הפיקוח האזרחי היעיל. גישה זו תיקרא להלן **גישת הפיקוח המוסדי**². מצד אחר ישנם המעניקים ערך לפיקוח חברתי-תרבותי – כלומר ליצירת מנגנונים המבטיחים קרבה או 'התאמה' (concordance) בין החברה לבין הצבא ברמה הערכית, הפוליטית, התרבותית והסמלית – כדי להבטיח את ריסון הצבא, כדוגמת מודל הגיוס המקרין גם על המידה שבה הרכב הקצונה משקף את מבנה החברה (Schiff, 1995), לצד הסדרים אחרים המבטיחים שותפות ערכית בין הצדדים (Burk, 2002). גישה זו תיקרא להלן **גישת הפיקוח החברתי-תרבותי**.

הוויכוח מתנהל ברמות שונות של ניתוח: חסידי הפיקוח המוסדי דנים בהתנהלות הצבא במצבי משבר מדיניים, בלחימה ובנקודות קריטיות של עיצוב מדיניות. אלה הם המצבים האולטימטיביים שבהם נדרש הריסון האזרחי של הצבא. לעומתם, חסידי הפיקוח החברתי-תרבותי דנים במערכת הערכים של הצבא ופחות במצבי התנהלות ספציפיים, ומתמקדים בשאלה כיצד יש לשמר ואף להגביר את ריחוקו של הצבא מהתערבות בפוליטיקה הפנימית. בעוד הראשונים מניחים הפרדה בין הצבא ובין מערכות חברתיות ופוליטיות, האחרונים מניחים שטטוש תחומים. מנקודת המבט של חסידי הפיקוח החברתי-תרבותי, קרבה ערכית בין הצבא למערכת הפוליטית ממילא גם תעצב את צורת התנהלותו המרוסנת של הצבא במצבי משבר.

ברוח גישת הפיקוח החברתי-תרבותי אבקש לצעוד צעד אחד קדימה. הדיון התאורטי על הפיקוח המוסדי על הצבא מתמקד במפגש המתנהל בין הפוליטיקאים לבין הגנרלים. כפי שטען מילס לפני שנים רבות, בדיונו על אליטת הכוח האמריקנית, את המפגש המוסדי מכוננים יחסי העוצמה המתנהלים מחוץ לצבא ולממשל (Mills, 1956). הפיקוח המוסדי על הצבא נגזר מיחסי העוצמה שבין שחקני הממשל האזרחיים ובין מפקדי הצבא, ויחסי עוצמה אלה משקפים את מבנה

2 ראו בעיקר, Kohn, 2002; Finer, 1999; Feaver, 1998; Feaver, 1999; Desch, 1999; Cohen, 2002; Luckham, 1971; Michael, 2007

מבוא

העוצמה של החברה. מבנה העוצמה אף מצמיח תרבות פוליטית, הממלאת תפקיד בהגדרת כללי המשחק בין הפוליטיקאים לאנשי הצבא.

לכן אופי ההסדרים הפורמליים ייגזר בראש ובראשונה ממבנה העוצמה. לצורך המחשה, אחד הקונפליקטים בין צבא גרמניה ובין המוסדות הפוליטיים של רפובליקת ויימאר היה סביב סמכותם של בתי הדין האזרחיים לשפוט אנשי צבא, סוגיה שהקרינה לא רק על האוטונומיה של הצבא אלא גם על הגדרת הסטטוס של אנשיו, כנמצאים מעל או במקביל או מתחת לאזרחים. הרפובליקה העניקה לבתי המשפט האזרחיים סמכות כזו, שלא הייתה להם במשטר הקיסרי, והצבא הצליח להביא לביטול סמכות זו לאחר עליית הנאצים לשלטון (Finer, 2002: 48-50). לאחר מלחמת העולם השנייה בוטלו כליל בתי הדין הצבאיים, ואנשי הצבא נשפטים בכל עניין בערכאות אזרחיות (Hagena, 1967).

גם כאשר ההסדרים הפורמליים כבר מעוצבים, מחלוקת בין הדרגים תוכרע מכוח מאזן העוצמה ולא דווקא מכוח הסדרי הפיקוח המוסדיים-הפורמליים. מייקל דש טען, למשל, שיעילות הפיקוח היא פועל יוצא של המפגש בין עוצמתם של האיום החיצוני והאיום הפנימי. כאשר האיום החיצוני גבוה והפנימי נמוך ייווצר פיקוח אפקטיבי, ואילו צירופים אחרים יביאו לתוצאות אחרות. מכאן שרמת האיומים השונים מקרינה על מעמד הצבא ביחס לכוחות הפוליטיים הפנימיים (Desch, 1999). גם אם הפוליטיקאים מצוידים בסמכויות פורמליות מתאימות, לא תמיד הם יעשו בהן שימוש כדי לאכוף על הצבא מדיניות שהוא מתנגד לה. לטענתו של רמון ארון בביקורת על הרולד לאסוול, גם במשטרים שיוצרים לפי לאסוול 'מדינת קסרקטין' (Lasswell, 1941) – שבהם הצבא הוא בעל עוצמה מרכזית, וגם אם אינו שולט באופן פורמלי במדינה, עוצמתו משמשת את המשטר לצורכי שליטה פנימית – יש עדיין פיקוח פוליטי מוסדי פורמלי על הצבא, שלא בהכרח מתממש (Aron, 1979). כפי שממחיש המקרה של מדינת הקסרקטין, גבולות המפגש בין פוליטיקאים לגנרלים תחומים על ידי הגבולות של התרבות הפוליטית המיליטריסטית. במדינה כזו, טווח ההחלטות שהממשלה תנסה לאכוף על הצבא יהיה מוגבל ומוטה לכיוון החשיבה הצבאית.

המחשה אחרת של תיחום תרבותי היא מדיניות מניעת הנפגעים (casualty-aversion policy) שפיתחו דמוקרטיות מערביות מאז שנות השבעים, על רקע מלחמת וייטנאם, כמדיניות בעלת שורשים חברתיים ותרבותיים (Smith, 2005). חוקרי הפיקוח המוסדי על הצבא אינם מנתחים מדיניות זו במונחים של פיקוח אזרחי על הצבא, אולי משום שהיא נובעת ממשולש יחסים, שהצלע השלישית בו היא החברה, כלומר דעת הקהל ותנועות חברתיות, שבמחאתן ובהתנגדותן למלחמה עשו את הרגישות לחללים לשיקול פוליטי ומבצעי בעל חשיבות. מדיניות זו נובעת מהגבלה תרבותית שתוצאתה היא הגבלת מרחב הפעולה של הצבא, אם כמגבלה שהפוליטיקאים כופים עליו ואם כמגבלה תרבותית שהוא מפנים בעצמו ללא אכיפה

מבוא

פורמלית. כאן לא מדובר בניתוח מצבי עימות בין הדרגים, שאותם מרבים לחקור חוקרי הפיקוח המוסדי, אלא בתהליך תרבותי-פוליטי מתמשך שאחריתו הגבלת מרחב הפעולה של הצבא, שלא אחת מייתרת עימותים או לפחות מעצבת את גבולותיהם.

המחשה אחרת להגבלה הנובעת ממבנה העוצמה היא הגבלת משאבי הצבא. זו הגבלה כפולה: בראש ובראשונה המשאבים המוקצים לצבא, בעיקר כוח האדם והתקציבים, הם תוצאה של נכונות חברתית להקרבה עבור המאמץ הצבאי, וככאלה הם משקפים את מבנה העוצמה החברתית. לא בכדי תקציביהם של צבאות המערב פחתו בד בבד עם הקטנת היקף הגיוס (והעמדתו בדרך כלל על מודל התנדבותי ולא על חובה), בתקופה שבה ערכים חומרניים, גלובליים ופוסט-מודרניים, נעשו דומיננטיים, ומרכזי עוצמה חדשים השפיעו על הפוליטיקה המערבית – בעיקר משנות השמונים של המאה הקודמת. מהגבלה זו נגזרת גם ההגבלה השנייה – תורת הלחימה והתוכניות המבצעיות מותאמים למעטפת המשאבים, לא תמיד כתוצאה מהחלטה פוליטית מפורשת, אלא ממה שניתן להגדירו כ'פיקוח שוק' (Levy, 2009a).

מבנה העוצמה החברתי מעצב אפוא את גבולות הפיקוח המוסדי. חסידי הפיקוח המוסדי אינם משקללים פקטור זה אלא מתייחסים למפגש של פוליטיקאים וגנרלים כ'קופסה שחורה' (Michael, 2007), ונמנעים מלראותו כקצה קרחון המונח על תשתית רחבה יותר. לעומתם, חסידי הפיקוח החברתי-תרבותי מתייחסים למבנה העוצמה החברתי כנתון (או שקוף), ובוחנים בעיקר את מידת הריחוק והקרבה בין הצבא ובין שדרות החברה, בלי לברר את מקורותיו של מבנה זה ואת השפעתו על הצבא.

במידה מסוימת מתנהל הדיון בשלושה ממדים, אם להידרש להבחנה הידועה שהציע הסוציולוג סטיבן לוקס בין הממדים השונים של ניתוח העוצמה (Lukes, 2005). הדיון של חוקרי הפיקוח המוסדי מתמקד בממדים הראשון והשני של הפעלת העוצמה – הממדים הגלויים והנצפים (observable), שבהם שחקנים צבאיים ואזרחיים מתמודדים אלה באלה במגמה להשפיע על התנהלות הצבא. הם יכולים לעשות זאת בדרך של קבלת החלטות ואכיפתן (הממד הראשון), או בדרך של עיצוב סדר היום, כך שסוגיות מסוימות לא יעלו לסדר היום, לרבות באמצעות מניפולציה של מידע (הממד השני). חוקרי הפיקוח החברתי-תרבותי עוסקים בעיקר בממד השני (עם יסודות מהשלישי: עיצוב האינטרסים וההעדפות). אין הם דנים באכיפה על הצבא אלא שואלים אילו סוגיות לא יעלו על סדר היום במפגש של הצבא עם הדרג הפוליטי, כתוצאה מהאילוץ של קיום פוליטיקה מוסכמת, הנסמכת על הרצון של שני הצדדים לקבל החלטות משותפות.

הממד השלישי עוסק באופן שבו יחסי העוצמה מעצבים את האינטרסים של השחקנים ואת העדפותיהם. השחקנים אינם חשים שכופים עליהם לפעול אלא הם

מבוא

מפנימים בתודעתם מוסכמות נורמטיביות המעוצבות בחברה, שאותן הם תופסים כרצויות. ככל שמוסכמות אלה מוצגות כמשרתות את האינטרס הציבורי וכחסרות הטיה לטובת בעלי עניין, כן גדלה עוצמתן. חסמים אידאולוגיים ממלאים כאן תפקיד מרכזי. לכן גם ניהודי אינטרסים אינם צפים בקלות, שכן המוסכמות הנורמטיביות מעצבות הסכמה. קריאות תיגר אינן מדוכאות בדרך של מנגנוני השתקה גלויים, אלא נעצרות על ספם של חסמים תרבותיים. גם ההחלטות (הממד הראשון) וגם היעדרן של החלטות (הממד השני) מעוצבים באמצעות הממד השלישי. לדוגמה, מדיניות החוץ האמריקנית מעצבת את סיוע החוץ ואת מדיניות ההתערבות הצבאית בהתאם לאינטרס האמריקני, לבסס משטרים במדינות שעברו תהליכי דמוקרטיזציה. אולם ארצות הברית מגדירה את המונח 'דמוקרטיה' במושגי התרבות הפוליטית שלה. כך מעוצבות קטגוריות המבחינות בין סוגי מדינות באופן שמחליש את הוויכוח הפוליטי על המדיניות שארצות הברית צריכה לנקוט, ותוחם אותו לאמצעים ולא למטרות וערכים. בממד שלישי זה יתמקד הניתוח המוצע להלן. הדיון בפרקים הבאים ימחיש כיצד מבנה העוצמה החברתי, בתיווך הפיקוח החברתי-התרבותי, מעצב את גבולות הפיקוח המוסדי.

התובנה שהפיקוח על הצבא תחום במבנה עוצמה החיצוני לו ולפוליטיקאים, האמונים על ההשגחה עליו, מביאה לתובנה נוספת: במרכז הניתוח יש להעמיד לא רק את האופן שבו הצבא נשלט ומפוקח על ידי המוסדות הפוליטיים האזרחיים, אלא בעיקר את מרחב האוטונומיה המקצועית שלו. כלומר, יש לבחון מהו המרחב שבו יכול הצבא לפעול בהתאם להשקפת עולמו המקצועית – בלי שיהיה נתון ללחצים ישירים ועקיפים או בלי שיצפה ללחצים כאלה מצד המוסדות הפוליטיים הממונים עליו, מצד רשויות המדינה האחרות או מצד מרכזי עוצמה חברתיים אחרים, כמו תנועות חברתיות. ככל שמרחב אוטונומי זה מצומצם יותר, כך גבוהה המידה שבה הצבא נשלט אזרחית. הסדרי הפיקוח על הצבא יכולים להיות **מוסדיים ופורמליים** ולהסדיר מדרג של אישורים, כללי דיווח וכפיפות ועוד, והם יכולים גם להיות **מוסדיים אך אפורמליים** כדוגמת ההסדרים התרבותיים שהוזכרו למעלה, שבהם מעורבים שחקנים חוץ-מוסדיים הצומחים מתוך החברה ולא מהמערכת המדינתית הפורמלית. בה בעת, כאמור לעיל, ההסדרים המוסדיים הפורמליים הם השתקפות ותוצאה של מבנה חיצוני, הן באופן עיצובם והן (בעיקר) באופן מימושם.

תובנה זו מאפשרת לנו להבחין בין הפיקוח על הצבא ובין הפיקוח על הצבאות. הנאמר למעלה מתייחס בעיקר לפיקוח על הצבא, כלומר פיקוח על הארגון בממדים העיקריים של תפקודו: מפעילות מבצעית, עבור בתקציב וכלה בתנאי השירות של החיילים, באופן שמעצב את מרחב הפעולה האוטונומי של הארגון ומתאימו למה שנתפס כרצון הקולקטיבי של הקהילה הפוליטית. סוכני הפיקוח הם הסוכנים המוסדיים אך גם סוכנים חוץ-מוסדיים, כלומר קבוצות אינטרס ותנועות חברתיות המבקשות להשפיע על כיווני מדיניות המועדפים עליהן. אלה ואלה מתמקחים עם

מבוא

הצבא על החלטות מוסדיות באופן שמגביל או מרחיב את מרחב הפעולה שלו. מדרג הפיקוח הוא השליטה של המוסדות האזרחיים בצבא, אם במישורין ואם כתוצאה של פעולה חוץ-מוסדית המעודדת את הידוק שליטה זו או מחלישה אותה. מטבעו, הפיקוח על הצבא ממוקד בעיקר בממד הראשון ובממד השני של הפעלת העוצמה, במונחי לוקס, כלומר בפעולה גלויה בממדים הנצפים של פעולת הארגון. עם זאת חלק מהפעולה ממוקד בממד השלישי, ככל שהפעולה הגלויה מעצבת מגבלות תרבותיות על פעולת הצבא או מעוצבת באמצעות מגבלות אלה.

גם פיקוח הדוק, המצמצם את מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא, אינו בהכרח כזה שמחליש את יכולתו לממש סדר יום צבאי. כאשר התרבות המיליטריסטית מושרשת בחברה האזרחית, היא מגבילה את היכולת לרסן את הצבא. הצבא יכול אז לממש מדיניות צבאית המגלמת פרופיל מיליטריסטי גבוה, אמנם תחת פיקוח פוליטי הדוק והסכמה פוליטית רחבה. **ריסון הצבא לא בהכרח מבטיח את ריסון הצבאיות.** ההיסטוריון אנדרו בסביץ' (Bacevich, 2005) הצביע על פרדוקס זה כשכתב על המיליטריזם האמריקני שהוביל למלחמות בעיראק ובאפגניסטן: דווקא בעידן שבו הפיקוח הפוליטי על הצבא התהדק, התחזקה גם התרבות הפוליטית המיליטריסטית – לא מעט בזכות פריחתה של 'השמרנות החדשה', שהיא אידאולוגיה אזרחית לכל דבר. זו צבאיות הצומחת מחוץ לארגון הצבאי ובנפרד ממנו, ומימושה בזירות כמו עיראק ואפגניסטן מתנהל תוך הגבלת האוטונומיה של הצבא ולא דווקא העצמת יכולתו להשפיע על המדיניות (לא אחת מפקדי הצבא אף מסתייגים משימוש בכוח). הפיקוח על הצבאיות מתמקד אפוא בפיקוח על מנגנוני הלגיטימציה להפעלת אלימות, המקרינים על האופן שבו מפעילה המדינה את מנגנוניה האלימים, ולא במרחב הפעולה הארגוני של הצבא. המטרה אינה שהצבא יעשה פחות (ואז סוכנות אחרת או גורם פרטי יעשו יותר) אלא שפרופיל הפעלת האלימות יחלש, כלומר לא **ריסון הצבא אלא ריסון הצבאיות.** לכן מושא הפיקוח הוא התרבות הפוליטית ולא הארגון הצבאי. בעוד השליטה על הצבא היא גלויה ונעשית בחלקה הגדול בערוצים פורמליים או בהתייחסות אליהם, ובאמצעות סוכנים מוסדיים וחוקי-מוסדיים, השליטה על הצבאיות מתקיימת בצורה תרבותית, על ידי עיצוב שיח פוליטי המעניק או שולל לגיטימציה לשימוש בכוח, הנאמדת באמצעות מפלס המיליטריזציה של התרבות הפוליטית, כפי שנראה מיד. הפיקוח על הצבאיות יתורר לריסון הצבאיות, או למצער לכך שעיצוב פרופיל הצבאיות בחברה ינבע משיח פוליטי המודע להשלכות של הפעלת הכוח ולחלופות העומדות מול הפעלת הכוח. לעתים שיח זה מתפתח מתוך הפיקוח על הצבא, ולעתים הוא עומד בפני עצמו בלי שהצבא יהיה נשואו. מכאן שסוכני הפיקוח פועלים בעיקר בזירת השיח ולא מנהלים דיון ישיר עם הצבא. אלה הם בעיקר סוכנים חברתיים או נציגיהם במוסדות הייצוגיים של המדינה, אבל למוסדות עצמם אין בהכרח עניין בהגבלת הלגיטימציה לשימוש בכוח. המדרג שבו פועלים הסוכנים הוא שליטת הקהילה הפוליטית על מוסדות המדינה המפעילים

מבוא

אלימות; שהרי אין די בכך שהצבא יתפקד כישות אינסטרומנטלית הכפופה למרותם של פוליטיקאים אזרחים, כשהאחרונים חדורים הלכי רוח מיליטריסטיים ובעלי יכולת לממשם. זה הממד השלישי של הפעלת העוצמה: המאבק על עיצוב יחסי העוצמה בדרך שתגביל את השימוש בכוח. על רקע זה, הצלחה או כישלון אינם מזוהים מידית אלא הם תוצרים ארוכי טווח של פעילות פוליטית (מסיבה זו, הפיקוח על הצבאות אינו מעניינם של החוקרים האמונים על גישות מחקריות פוזיטיביסטיות). לוח 1 מסכם הבחנה זו.

לוח 1: הפיקוח על הצבא והפיקוח על הצבאות

| הפיקוח על הצבאות | הפיקוח על הצבא | מוקד הפיקוח |
|--|--|----------------------|
| השליטה על מנגנוני הלגיטימציה של השימוש בכוח – התרבות הפוליטית | השליטה על הצבא כארגון – האדמיניסטרציה | מוקד הפיקוח |
| הגבלת היכולת של מוסדות המדינה להשתמש בכוח – ריסון הצבאות | הגבלת מרחב הפעולה הארגוני של הצבא – ריסון הצבא | יעד הפיקוח |
| סוכנים חברתיים | מוסדות המדינה וסוכנים חברתיים | סוכני הפיקוח |
| שיח פוליטי על מלחמה ושלום העשוי להשפיע גם על החלטות מוסדיות | מיקוח על החלטות מוסדיות | אמצעי הפיקוח |
| שליטת הקהילה הפוליטית על מוסדות המדינה המפעילים אלימות | שליטת המוסדות האזרחיים בצבא | מדרג הפיקוח |
| הממד השלישי – שיח פוליטי המעצב יחסי עוצמה שתוחמים את גבולות הלגיטימציה לשימוש בכוח | ממדים ראשון ושני – פעולה קולקטיבית ומוסדית גלויה, הממוקדת בפעולות הגלויות והנצפות של הארגון – והממד השלישי – היוצר מגבלות תרבותיות על פעולת הצבא או פועל במסגרתן | הממד של הפעלת העוצמה |

ב. הפיקוח על הצבא כמטריצה של משוואות כדי להבין כיצד הפיקוח על הצבא עובד נתאר את מרחב הפעולה של הצבא כתוצאת מטריצה של שתי משוואות: המשוואה הרפובליקנית ומשוואת הפיקוח. המפגש בין המשוואות ניתן להיסק מהתאוריה של בינוי מדינה (state building).