

פרק המבוא

רקע

היחסים בין הדרג הצבאי לבין הדרג האזרחי נשענים במדינות המערב על עקרונות המשטר הדמוקרטי והפיקוח המוסדי על הדרג הצבאי מעוגן בחוקה וחוקים. הנחת היסוד היא שהצבא מכפיף את עצמו לדרג האזרחי מתוך הערכה שהדרג האזרחי יכבד את מעמדו ומשקלו בחלוקת האחריות (Huntington, 1957). הפיקוח מתחלק לפיקוח פורמלי-פרוצדורלי, שמתייחס למנגנונים להבטחת ציות הדרג הצבאי לדרג המדיני, ופיקוח אזרחי מהותי, שעוסק במנגנון שאמור להבטיח את ההתאמה, בין המהלך הצבאי והיעד המדיני ובין מימוש הכוח הצבאי, לבין החזון המדיני (Feaver, 2003).

הפיקוח האזרחי על הצבא במדינות המערב אינו חזק וסובל מכמה בעיות, שהמרכזיות בהן הן: א. הדרג האזרחי לא מנצל את כוח הפיקוח שלו, משום שהתרבות הצבאית חזקה מהתרבות האזרחית והוא מקבל מלכתחילה את תפיסת העליונות של החשיבה הצבאית (מיכאל, 2008). ב. בהסדרים המוסדיים קיימים חללים ביחס לתחומי פיקוח וקיימים מרחבים בהם הדרג האזרחי נמנע מלאכוף את הנחיותיו על הצבא (לוי, מיכאל ושמירא, 2010). ג. קיים קושי בפיקוח אזרחי בזירת עימות מטושטשת (שמותרבות בעידן הגלובלי), בה אין לפיקוח המוסדי מענה למשימות החדשות שקיבל הצבא (מיכאל ופדן, 2019). ד. הצבא מנצל את חולשת המערכת הפוליטית המפוצלת כדי לקדם את מטרותיו ולבצר את מעמדו (מיכאל, 2008).

התפתחות היחסים ביניהם נקבעת על פי עיתוי ונסיבות ומעמד הצבא בעיני מקבלי ההחלטות, בהתייחס לרמת המקצועיות, לגליטימציה הציבורית, לכריזמה המיוחסת לגנרלים ולאיכות הדיאלוג ביניהם (Feaver & Kohn, 2021). גם הדרג הצבאי והמיליטריזם דינמיים; הם תלויים בשינויים בתנאים החברתיים, הפוליטיים והכלכליים (לאקהם, 1984) ומחייבים את הצבא להתאים את האינטרסים הארגוניים שלו לתנאים החברתיים והפוליטיים ולמשאבים שעומדים לרשותו (צפדיה, 2010).

היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי בישראל אינם שונים. הם דינמיים ונעים בין עליונות הדרג הצבאי לבין עליונות הדרג האזרחי (כהן, 2005. מיכאל, 2008). צה"ל נתפס כ'צבא העם', כגורם מרכזי בעל תפקידים חברתיים ולא רק ביטחוניים, והוא מאמץ ייעוד מקום המדינה ועד ימינו (פרי, 2007). החלטת הממשלה מ-2002, להעביר את בסיסי צה"ל מהמרכז לפריפריה, העמידה למבחן את יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בהקשר ליחסי העוצמה ביניהם ויעילות הפיקוח המוסדי, הסמכות לשימוש ביטחוני בטרטוריה ומידת ההתאמה בין האינטרסים השונים שלהם.

מטרת העבודה היא לנתח את רמת הפיקוח המוסדי על תהליך העברת בסיסי צה"ל מהמרכז לפריפריה בהתייחס לתיאוריה המתייחסת לצה"ל כ'צבא העם', במובן ייעוד צה"ל להתגייס למשימות לאומיות-חברתיות ולא רק לשמירה על הביטחון. מעקב אחר פרשנות צה"ל לעיקרון 'צבא העם' בהקשר להעברת בסיסיו מהמרכז לפריפריה, ילמד מה מניע כיום את צה"ל לאמץ שיקולים חברתיים-לאומיים; אילו שיקולים ואינטרסים נוספים יש לו במעבר לנגב, באיזו מידה שיקולים אלה מהווים חסמים לפיקוח המוסדי, כיצד מטפל הדרג המוסדי בחסמים אלה וכיצד הדיאלוג בנושא משפיע על היחסים בין הדרגים ועל יעילות הפיקוח המוסדי.

א. סקירת הספרות

1. פיקוח אזרחי על הצבא

העיקרון לפיו הדרג הצבאי כפוף לדרג האזרחי התפתח במדינות המערב כחלק מהאידיאולוגיה הדמוקרטית לפיה - כפי שהגדיר קלאוזוביץ' - האובייקט הפוליטי (המדיניות) הוא המטרה והמלחמה היא אמצעי להשיג זאת (אצל Donniethorne, 2013) ונוצרה הבחנה בין פיקוח פורמלי לפיקוח מהותי; פיקוח אזרחי ככלל הוא מושג שמסדיר את היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי (אורן ומיכאל, 2013). פיקוח פורמלי-פרוצדורלי מתייחס למנגנונים להבטחת ציות הדרג הצבאי לדרג המדיני, ופיקוח אזרחי מהותי עוסק במנגנון שאמור להבטיח את ההתאמה, בין המהלך הצבאי והיעד המדיני ובין מימוש הכוח הצבאי, לבין החזון המדיני (Feaver, 2003).

בניתוח הפיקוח המוסדי על הצבא במדינות המערב ניתן לזהות מספר גורמים, המסבירים מדוע הפיקוח המוסדי נתפס כחלש:

חולשת התרבות האזרחית – התרבות הצבאית חזקה מהתרבות האזרחית וקבלת העליונות של החשיבה הצבאית על החשיבה האזרחית-פוליטית הביאה להעדפת דרך פעולה צבאית, גם במצבים בהם היו חלופות אחרות (מיכאל, 2008). הסיבות: על פי התפיסה המסורתית - מצב הגאווה אסטרטגי של ישראל חייב דומיננטיות של הצבא. על פי התפיסה הביקורתית – לצבא השפעה כמעט מוחלטת על סוגיות ביטחוניות שגולשת לסוגיות מדיניות כלליות. על פי התפיסה הביקורתית החדשה - הפיקוח על הצבא נחלש בגלל לגיטימציה למיליטריזציה של החברה כולה (לוי, 2010) ובגלל היעדר הפרדה בין התחום הצבאי לתחום האזרחי בישראל (שפר ואח', 2007).

העדפת החשיבה הצבאית - הדרג האזרחי מקבל את תפיסת עליונות החשיבה הצבאית על פני האזרחית, על בסיס עליונות המעמד, היוקרה, ההשפעה והמקצועיות של הצבא בניהול המלחמה, ולכן לא מנצל את כוח הפיקוח שלו. הפיקוח הצבאי הפך לסמכות שפירשה את המציאות, קבעה את הצרכים הביטחוניים ובחרה את דרכי המענה לאיום ולדרג הצבאי הוקנה מעמד שוויוני לזה האזרחי (שם)

קושי בפיקוח אזרחי במצבי עימות היברידיים וא-סימטריים, שהולכים ומתרחבים בעולם גלובלי - בזירת עימות מטושטשת מוטלות על הצבא משימות חדשות, שלא זכו להתייחסות ראויה בפיקוח המוסדי, כמו מלחמה בישות לא מדינתית ובטרור עולמי; כמו שיתופי פעולה צבאיים ומבצעיים עם צבאות אחרים (מיכאל ופדן, 2019)

תקשורת לא יעילה בין הדרגים - לדרג האזרחי חסר מידע על שיקולי הצבא ולא מתקיים דיאלוג שעוסק בתיאום ציפיות; הנחת היסוד היא שהצבא כפוף לדרג האזרחי מכוח חוקה וחוקים והוא מכפיף את עצמו לדרג האזרחי מתוך הערכה שהדרג האזרחי יכבד את מעמדו ומשקלו בחלוקת האחריות. הדרג האזרחי יחליט במי להילחם, מתי, מה תקציב הצבא, אילו כלי נשק לרכוש ואיזו מדיניות תכוון את הצבא, ואילו לצבא ינתן החופש להחליט על הדרכים לביצוע המשימות (Huntington, 1957). הערכה זאת נמצאת במחקר כלא מדויקת כי בשני הדרגים: האזרחי והצבאי, אין מחשבה על היחסים בין הדרגים והתפתחות היחסים ביניהם נקבעת על פי עיתוי ונסיבות, מעמד הצבא בעיני מקבלי החלטות בהתייחס לרמת המקצועיות, הלגיטימציה הציבורית, כריזמה של מנהיגים וכן הדיאלוג ביניהם (Feaver & Kohn, 2021).