



The Jerusalem Institute  
for Israel Studies

## "הרשת הביטחונית" הישראלית והשפעתה.

פרופ' גבי שפר

נייר שהוצג במסגרת ערב העיון "בין צבאיות למדינאיות בישראל" לרגל השקת ספרו של ד"ר קובי מיכאל

### א. הערות מקדימות

בגלל חשיבותם המעשית והתיאורטית ובגלל ההתרחשויות במלחמות האחרונות, ובכלל זה גם במלחמת לבנון השנייה, מצויה סוגיית יחסי-הגומלין בין התחום הביטחוני והאזרחי בישראל במוקד דיונים וחילוקי דעות בין הפוליטיקאים, אנשי הצבא, אנשי התקשורת ואקדמאים לא מעטים מדיסציפלינות מדעיות שונות. אין ספק כי ספרו של ד"ר קובי מיכאל, המכוון באופן כללי להציע "מודל לדין ביחסים האלה", מוסיף עוד היבט חשוב לדין הבסיסי בסוגיה הזו.

לאור השאלות הרבות שהנושא מעורר ולאור התוספות התיאורטית והאנאליטית המוצגות בספר הזה, הכוונות של הדיון כאן הן: ראשית, לייחס את דברי ד"ר קובי מיכאל לאחת משלושת הגישות העיקריות הקיימות בפרסומים בתחום הזה לגבי ניתוח יחסי-הגומלין בין שני התחומים - הביטחוני והאזרחי; המטרה השנייה היא להציג גישה מושגית חדשה שמנסה למלא כמה מהחסרים הבולטים בשלוש הגישות הקיימות, כולל בגישתו של ד"ר קובי מיכאל; שלישית, לסיים בכמה הערות, בעיקר במישור התיאורטי והניתוחי, לדברים שנכתבו בספר על ידי ד"ר קובי מיכאל.

ב. גישת ד"ר קובי מיכאל בהקשר של הגישות האחרות בספרות על יחסי צבא-חברה

### בישראל:

התפישה הראשונה שפותחה בתחום הזה היא זו שאפשר לכנותה כ"גישה המסורתית". חסידי הגישה הזו פרסמו ספרים ומאמרים בתחום הזה החל משנות השבעים. חוקרים אלה התמקדו בבחינת ההיבטים המבניים והפונקציונאליים של מה שהם הגדירו כיחסים בין שתי תת-מערכות נפרדות של מערכת הממשל הישראלית—תת-המערכת הביטחונית (ובעיקר צה"ל) ותת-המערכת האזרחית. הטענה המרכזית של חסידי גישה זו הייתה שתת-המערכת האזרחית בישראל, ובייחוד הפוליטיקאים הבכירים, הייתה הדומיננטית בין שתי תת-המערכות והיא שקבעה את המדיניות בכל התחומים ובעיקר

בתחום הביטחון. חסידי הגישה הכירו בעובדה כי לא תמיד הייתה הסכמה בין חברי שתי תת-המערכות, אך הם טענו כי מבחינת המעמד הפורמאלי של שני הצדדים, הרי שבסופו של יום, המערכת הפוליטית נותרה בעלת העצמה העדיפה.

הגישה השנייה, "הגישה הביקורתית", הופיעה כחלק מהנטייה שרווחה בשנות ה-80 המאוחרות ושנות ה-90 לבחון ביתר ביקורתיות את ההיסטוריה של היישוב היהודי בארץ-ישראל, ולאחר מכן של מדינת ישראל, ואת ההסדרים החברתיים והפוליטיים ביישוב ובעיקר במדינת ישראל. למרות אי הסכמות מסוימות של חסידי הגישה הזו עם חסידי "הגישה המסורתית", שלדעת "הביקורתיים" לא הייתה די חוקרנית וביקורתית לגבי יחסי צבא חברה, גם הם טענו, בעיקרו של דבר, כי לפנינו שתי מערכות נפרדות, אף כי לא בהכרח הומוגניות. גם חסידי הגישה הזו התמקדו בחקירתם ובכתביהם ביחסים הפורמאליים הקיימים בין שתי תת המערכות. אבל, יחד עם זאת, הם הבחינו גם בקיומם של היבטים "רכים" לא-פורמאליים ביחסים האלה. הם הכירו בחדירה הדדית מוגברת של אישים משתי תת-המערכות, ובייחוד בחדירת אישי המערכת הביטחונית לתחום הפוליטי. אבל, חסידי הגישה הזו המשיכו לטעון כי למעשה תת-המערכת האזרחית היא המערכת בעלת העוצמה הרבה יותר בין שתי תת-המערכות, ולפיכך היא מכתיבה את הכיוונים ואת המהלכים בתחום הביטחון.

הגישה השלישית לחקר יחסי המערכות האזרחית והביטחונית היא "הגישה הביקורתית החדשה". זו גישה פוסט-מודרניסטית, המייחסת את הבעיות הקשות בתחום הזה, מנקודות הראות הן המעשית והן התיאורטית, להיבטים תרבותיים ולמיליטררציה של החברה הישראלית כולה. הגישה איננה מתייחסת הרבה להיבטים המבניים הארגוניים, אלא מנסה לומר דברים בקשר להשפעת התרבות החברתית והפוליטית בעיקר על התנהגות צה"ל ובמידה מסוימת על המערכת הביטחונית כולה. חסידי הגישה הזו מבקרים קשות את המדיניות ואת המעשה בתחום הזה בעיקר בגין התרבות המיליטריסטית השוררת בישראל.

בעיקרו של דבר, גישת ד"ר קובי מיכאל תואמת, לדעתי, את הגישה השנייה – "הגישה הביקורתית". ד"ר מיכאל מדבר על "השותפות בין הדרג המדיני והדרג הצבאי הבאה לידי ביטוי במאפייני מרחב השיח", שהוא המושג המרכזי המארגן במודל התיאורטי שלו. לדברי ד"ר מיכאל, "מהותו הבסיסית של מרחב השיח היא חילופי מידע ידע ותובנות בין שני הדרגים." למרות שגם הוא מתמקד בגורם "רך", לכאורה, כמו "מרחב השיח", הרי שד"ר מיכאל מתייחס לשתי המערכות כמערכות נפרדות שביניהן יש "שותפות", קרי: חדירה הדדית. וגם לדעתו, המערכת האזרחית היא המערכת הקובעת מדיניות ומכתיבה את הביצוע.

### ג. גישה חדשה ליחסי מערכת הביטחון והמערכת האזרחית

ד"ר אורן ברק ואני מציעים גישה חדשה לחקר המעמד, העוצמה והתפקיד של מערכת הביטחון בקביעת מדיניות בישראל. לדעתנו, בחינת הסוגיה הזו יכולה וצריכה להיעשות על-ידי התייחסות למושג ולתפישה הניתוחית, הזוכה עתה לעניין רב במחקרים בתחומים חברתיים-פוליטיים שונים, בדבר "רשתות מדיניות", שאישים וגורמים שונים הקשורים למערכת הביטחון ולמגזר האזרחי בישראל יוצרים ומשתתפים בהן.

בעיקרו של דבר, "רשתות מדיניות" (policy networks) הן התאגדויות של שחקנים שלכל אחד מהם יש אינטרסים עצמיים, או עניין במדיניות מסוימת, ושהם בעלי יכולת רבה להשפיע על קביעת מדיניות ועל ביצוע המדיניות עצמה, ועל הצלחתה או כישלונה בעת ביצועה. ובמקרה הזה, מדובר על רשתות מדיניות שבמוקד עניינן מצוי ביטחון ישראל והשלכותיו בתחומים שונים בתוך ישראל ומחוצה לה.

רשת המדיניות הספציפית שאליה אנחנו מתייחסים כאן היא "הרשת הביטחונית" הקיימת בישראל. חשוב לציין כי זו היא "ישות" בלתי-פורמאלית ובלתי ממוסדת; היא בעלת אופי היברידי המשתנה לעיתים מזומנות; חברים ומעורבים בה מגוון גדול של שחקנים, ובכלל זה, כאלה המייצגים ארגונים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים, חברות כלכליות, מפעלים ועסקים, אמצעי תקשורת ואקדמיה. כל האישים האלה, החברים באורח בלתי-פורמאלי ברשת הזו, מעורבים באופן עמוק בקביעת מדיניות הציבור וביישומה, שהיא ההיבט המרכזי ביותר של הפוליטיקה. יתר-על-כן, לכל אלה ישנה השפעה רבה על קביעת המדיניות בתחום הביטחון ובתחומים שונים הקשורים אליו. כלומר, למעשה, המעורבות העמוקה שלהם בכל מה שמתרחש היא בכל התחומים: הביטחון ומדיניות החוץ, התרבות, החינוך, החברה, הפוליטיקה והכלכלה.

כיוון שהגבולות בין תחומי ההשתייכות של כל השחקנים האלה הם מטושטשים מאוד, ולמעשה ספק אפילו אם הם מתקיימים, אין משמעות להפרדה הפורמאלית בעיקרה בין התחום הביטחוני והאזרחי. כאמור, ההפרדה הזו מקובלת על בעלי שתי התפישות הבסיסיות האחרות שהוזכרו לעיל – הגישה המסורתית והגישה הביקורתית.

זאת ועוד, ניכר בבירור שהשחקנים הפוליטיים האזרחיים המשתתפים ברשת המדיניות אינם עולים בעוצמתם על השחקנים הביטחוניים, ואינם יכולים לפקח באופן יעיל על השחקנים שמקורם במערכת הביטחונית, הכוללת את צה"ל, המוסד, השב"כ, המשטרה וכיוב'. השחקנים הפוליטיים האזרחיים אינם יכולים אפילו להפחית את השפעתם של חברי הרשת הביטחונית על קביעת המדיניות.

מקור הרשת הביטחונית בישראל אינו באופי המיליטריסטי של הצינות, של היישוב ושל המדינה, כפי שנטען על ידי החוקרים השותפים לגישה "הביקורתית החדשה", אלא

במבנה העוצמה המיוחד שנוצר במכוון עוד על ידי "האבות המייסדים" של מדינת ישראל, והמשיך להתבסס בימי יורשיהם לדורותיהם. בני הדור הראשון הזה של הפוליטיקאים הישראליים התכוונו להשתמש במערכת הביטחון, ובייחוד בצה"ל, בכדי לקדם את תהליכי "בניין מדינה" ולהבטיח את הביטחון של המדינה הצעירה שניצבה בפני איומים קיומיים.

אולם, רצונם הבלתי נלאה של מנהיגים אלה להבטיח את האינטרסים של הארגונים השונים שבראשם הם עמדו ושלהם עצמם, גרמו לכך שהשחקנים שמקורם בסקטור הביטחוני הטילו ועדיין מטילים צל כבד על המנהיגים של הסקטור האזרחי. ובכך הם מטילים גם צל כבד על הדמוקרטיה הישראלית כולה.

הגבולות בין המערכות הביטחונית והאזרחית, שנשמרו פרוצים במכוון על ידי שני הצדדים, אפשרו לאנשי מערכת הביטחון את הדברים הבאים: לחדור לתחומים אזרחיים מובהקים; לקשור קשרים הדוקים מאד עם שחקנים בעלי עוצמה במסגרות אלה; להמשיך להשתייך לרשת גם אחרי שפרשו משירות ביטחוני פעיל; ובכך לקדם את הקשרים הבלתי פורמאליים בין חברי הרשת משני הסקטורים האלה. לחברי הרשת הזו יש גם תפיסות, דפוסי-התנהגות, אינטרסים ומטרות משותפות המאפשרים את פעולתה המתמשכת.

"הרשת הביטחונית" פועלת כנגד הפרדה והיפרדות ממשית בין התחום הצבאי והאזרחי בישראל, אשר, בתורה, עשויה להביא להתמקצעות של הסוכנויות האזרחיות בענייני הביטחון, וכפועל יוצא מכך, להגברת יעילותן ויכולת הפיקוח שלהן על המערכת הביטחונית. ומצד שני, מתוך האינטרסים שלהם חברי הרשת הזו, ובייחוד אלה המשרתים במערכת הביטחונית, מתנגדים להפיכת הצבא לצבא מקצועי. שינוי בסיסי זה היה יכול לגרום לצמצום מהותי של המשאבים העומדים לרשות הרשת, ולהביא לפגיעה בהכנסותיהם של אלה.

מקורות העוצמה של חברי הרשת והמשאבים העומדים לרשותם כוללים את הגורמים הבאים: הגורמים הפנימיים השונים המספקים משאבים כלכליים לרשת ולחבריה, כמו הסיוע הצבאי הנדיב של הממשל האמריקני, המחזק את מעמד הרשת בישראל עצמה, וכמובן, תקציב הביטחון רב הממדים הקשור להמשכיות הסכסוך הישראלי-ערבי-פלשתיני. מקבץ שני של גורמים, שאפשר לכנותו כמקבץ פנימי/חיצוני, הם הגבולות הבלתי מסוכמים בין ישראל לשכנותיה, ובכללם השטחים הכבושים (והנשלטים על ידי מערכת הביטחון), וכן שליטה לערך ב- 50% מהטריטוריה הישראלית. מצב זה מוליך להמשך השליטה של הרשת הזו על משאבים רבי ממדים. הקבוצה השלישית של גורמים שצריך לבחון אותם מחדש ושהם בעלי אופי מקומי כוללים את המשך מצב החירום

השורר בישראל פנימה, וההיתרים וחופש הפעולה הניתנים למערכת הביטחון בתחומי התכנון הפיזי והגיאוגרפי, מיסוי, הסדרי בטיחות וכו'.

ימי הרשת הביטחונית כימי המדינה. כאמור, היא התאפשרה ואפילו עודדה על ידי גישתו של בן גוריון שביקש לחזק את מעמדו של הצבא כגורם מלכד המסייע לבניין המדינה וכגורם המבטיח את הביטחון. הרשת רק הלכה והתחזקה במשך השנים. הדחפים הגדולים להתפתחות הרשת היו תוצאות מלחמות 1956 ו-1967 והמספר שגדל והלך של הגמלאים מהמערכת הביטחונית שחיפשו מקורות הכנסה ועיסוק נוספים. התפתחויות אלה חיזקו את מעמד הרשת וקישרו אותה למערכות הפוליטית, הכלכלית, החינוכית והאקדמית.

היו אמנם עליות וירידות בעצמת הרשת ושינויים בגישות של חבריה בקשר לבעיות הביטחון והסכסוך הישראלי-ערבי-פלסטיני. לפעמים הגישה השמאלית ולפעמים הגישה הימנית אפיינו את חברי הרשת, את עמדותיהם, את השפעותיהם על מדיניות הביטחון ואת מעשיהם הלכה למעשה בתחומים השונים. אך למרות העליות והירידות הרשת לא הפסידה מכוחה אלא היא רק התגברה. אירועי "מלחמת לבנון השנייה" ואחריה מספקים ראיות רבות מאד התומכות בדברים שנאמרו כאן על תפקידי ומעמד רשת הביטחון.

יש רק פוליטיקאים מעטים המודים בקיומה של הרשת הזו. ראו לדוגמה את דברי השר מאיר שיטרית בכנס של עורכי הדין שהתקיים באילת בחודש יוני 2008. כאשר מאיר שיטרית הגן על עמיר פרץ, שהיה שר הביטחון בזמן מלחמת לבנון השנייה, הוא דיבר בבירור על קיומה של רשת ביטחונית, שעמיר פרץ יצא כנגדה ונגד השפעתה לאחר המלחמה, כאשר התחוויר לו כי יודח מתפקידו כשר הביטחון.

לסיכום, נראה שמימיה הראשונים של ישראל קיימת בה "רשת ביטחונית", שהיא בעלת היבטים בלתי-פורמאליים. הרשת הזו היא "רשת מדיניות" (policy network) כפי שאופיינה לעיל. זוהי, למעשה, מערכת והסדר פלואידי, היברידי ובלתי-פורמאלי, שמשותפים בו אנשי מערכת הביטחון גופא ואזרחים. רבים מחברי הרשת הזו, אבל לא כולם, שרתו בתפקידים בכירים שונים בצבא ובשירותי הביטחון ויש להם אינטרסים או עניין במגזר מסוים של מדיניות הביטחון ומדיניות במגזרים הקשורים לתחום הזה, ויכולת להשפיע על קביעת המדיניות.

קיומה של הרשת הזו, הנסמכת והקשורה בטבורה לבעלי ההון, היא אחד הגורמים העיקריים למצבה העכשווי של הדמוקרטיה הישראלית המקרטעת.

#### ד. הערות בדבר כמה קביעות של ד"ר קובי מיכאל בספרו

לאור הדברים על הגישות השונות ועל הגישה הנוספת שהוצעה כאן, הרי שלמרות שיש הסכמה עם חלק מדברי ד"ר קובי מיכאל על "מרחב השיח" והשפעתו על יחסי מערכת

הביטחון והמערכת האזרחית, הרי שהדגש שהוא שם על השיח הביטחוני בלבד לא מקובל עלינו במלואו. זאת כיוון שמעורבות הרשת הביטחונית היא גדולה ומשפיעה גם בתחומים רבים אחרים של החיים בישראל שנזכרו לעיל.

לא מקובלים עלינו דברי ד"ר קובי מיכאל הטוען, בהתאם לגישה הביקורתית, כי "הדרג הצבאי מכיר בסמכותו הבלתי מעוררת של הדרג המדיני." כפי שהוצג לעיל למעשה בישראל לא קיימים שני "דרגים" נפרדים שאחד מהם – הדרג הצבאי-ביטחוני – מכיר בסמכות הבלתי מעוררת של הדרג המדיני.

ועוד, לא מקובלים דברי ד"ר קובי מיכאל כי השפעת הדרג הצבאי גדולה בגלל חולשת הדרג המדיני אזרחי. נראה כי הדרג המדיני נחלש בגלל התחזקות הרשת הביטחונית.

ולאחרונה, קביעתו של ד"ר קובי מיכאל כי "המקרה הישראלי הוא בהחלט מקרה ייחודי" איננה מקובלת גם היא. אם מקבלים את הגישה הרביעית שהוצגה כאן ואם עורכים השוואה נראה כי המקרה הישראלי דומה למצב במדינות דמוקרטיות פורמאליות ובלתי אפקטיביות, ולמצב במדינות העוברות עתה שינויים מהותיים ממשטרים אוטוריטאריים, שבהם לרשתות הביטחון הייתה השפעה רבה, למדינות שבהן מתרחשים תהליכי דמוקרטיזציה.

יולי 2008