

הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי של ישראל

משה ליסק

למאמר זה מטרה כפולה:

- א. להציע מסגרת מושגית ראשונית לדיון במהותם של הרכיבים האזרחיים של תורת ביטחון והשלכותיהם על דפוסי יסוד של יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה.
- ב. לבחון בחינה ניסיונית את הרלוונטיות של המסגרת המושגית ל'מקרה הישראלי' באמצעות התייחסות למספר רכיבים אזרחיים של תורת הביטחון הישראלית.

תורות ביטחון כתובות ובלתי כתובות

אף על פי שאין חילוקי דעות בדבר החשיבות והחיוניות של קיומה של תורת ביטחון לאומי למדינות רבות, קשה למצוא תורות 'רשמיות' רבות שהן בבחינת תורת ביטחון כוללנית על מרכיביה הצבאיים והאזרחיים. תורות כאלה הן מיעוט זניח ביותר ברבע האחרון של המאה העשרים. עם זאת, ניתן לחשוף תורות חלקיות, או ליתר דיוק תורות ביטחון לאומי שהרכיב הצבאי שלהן מוגדר ומנוסח, אם כי במונחים כלליים מאוד, ואילו הרכיבים האזרחיים מוגדרים בדרך כלל בצורה עמומה אם בכלל.

השאלה הנשאלת היא מה הסיבה לכך, או במלים אחרות: מה הם התנאים המעודדים גיבוש תורה שיטתית ומה הם התנאים או הגורמים אשר מכשילים או מפריעים לכך? נראה שיש כמה סיבות להפרעות ולהכשלות. אשכול אחד של סיבות ניתן להגדירן כאינהרנטיות לדיסציפלינה של ניתוח אסטרטגי. הכוונה לאי-הוודאות המרובה המלווה את הנתונים שעל כל אליטה צבאית ופוליטית להתמודד עמם בעת הגיבוש של תורת ביטחון לאומי. אי-הוודאות משתקפת בשתי צורות עיקריות:

א. מנסחי תורת הביטחון הלאומי פועלים במערכות קונפליקטואליות מובהקות. הם מצויים ללא הפסק בחיפוש אחר כוונות האויב (האמיתי או המדומה). זו מערכת של סיכול הדדי, של חיפוש מתמיד של פתרונות לאתגרים האסטרטגיים של האויב. זו מערכת של חשיבה שחייבת להתבסס על ההנחה שאין למעשה אסטרטגיה שאין לה תשובה.

ב. שער החליפין בין ההשקעות לבין התוצאות הוא בדרך כלל עמום ביותר בגלל הפעולה בתנאים של אי-ודאות. זאת גם בהנחה שהתרגום של תורת הביטחון לטקטיקה הוא נכון וטוב.

סוג אחר של גורמים קשור באופי המשטר או התרבות הפוליטית, במידת תחושת האיום על החברה והמדינה ובדרגת הביטחון שניתן להשיג בנסיבות היסטוריות קיימות. באשר לתרבות הפוליטית הכוונה בעיקר לעובדה שמשטרים דמוקרטיים-

ליברליים נוטים פחות ממשטרים טוטליטריים, למעט בעתות מלחמה, לגבש תורת ביטחון לאומי כוללנית, שיש בה יותר משמץ של הכוונה לווטוסת הכלכלה ולגיוס כוח אדם. הדבר נכון במיוחד בחברות דמוקרטיות מפולגות ומפוצלות לעומק בענייני חוץ וביטחון.² מצב כזה מחייב איוון עדין בין יריבים פוליטיים אם במסגרת קואליציונית ואם מחוצה לה.

משטרים טוטליטריים לעומת זאת נרתעים פחות מניסוחים ברורים למדי של תורת ביטחון לאומי כוללנית על רכיביהם הצבאיים והאזרחיים. אפילו משטרים דמוקרטים המתאפיינים בשלטון מפלגה דומיננטית אחת יהיו נוטים לעשות זאת, אם יחוש בסכנת איום רצינית וירצו להשיג דרגת ביטחון לאומי גבוהה יותר. תמריץ חשוב לגיבושה של תורת ביטחון לאומי הוא אפוא גם מצב הביטחון או תחושת הביטחון שבו מצויות מדינות. אין דומה מדינה החוששת לקיומה הפיסי ומבקשת להגיע לעליונות יחסית על אויביה הפוטנציאליים, או לכל היותר למצב של הרתעה ומאזן אימה, למדינה שאינה חוששת מאיום מוחשי. מדינה הנעדרת אויב פוטנציאלי היא המשתייכת, כלשונו של אלוף (מיל') ישראל טל, לאותן מדינות המותרות 'על חירותן ביחסי חוץ ולעתים גם בענייני פנים וכן על חלק משאיפותיהן ומטרותיהן הלאומיות ומקבלות תכתיבים של אחרים כדי לשמור על קיומן הלאומי'.³

לאיום הנשקף למדינה בתפיסתם של התושבים יש אפוא משקל רב בהתפתחות תנאים מעודדים לגיבוש תורת ביטחון לאומי. יש מקום להבחין גם בין תפיסת האיום בקרב האליטה הפוליטית והצבאית מזה לבין תפיסת האיום בקרב האוכלוסייה מזה. לגורם האחרון יש ודאי משקל נכבד בחברות דמוקרטיות שבהן ניתן לנתב דעות אלה במסגרות פוליטיות ומינהליות ולהשפיע במידה זו או אחרת על תהליך קבלת ההחלטות.

גם מן הדברים הקצרים הללו עולה, שרק בדיקת יחסי הגומלין בין התרבות הפוליטית והמבנה החברתי לבין תפיסת האיום של האליטה והלא-אליטה כאחד יכולה ללמד על דרגת הביטחון הלאומי שמבקשים להשיג בתנאים היסטוריים מסוימים. יתר על כן, כתנאי אי-הוודאות הפנימיים הטמונים בעצם המתודיקה של גיבוש תורת ביטחון לאומי ניתן להבין אף יותר את הסיבות של גיבוש תורת ביטחון בהירה בחברה אחת, עמומה בחברה אחרת וקיומה במצב עוברי בלבד בחברות אחרות.

תורות ביטחון ויחסי צבא-חברה

לכל תורת ביטחון, ובוודאי לתורת ביטחון כוללנית, יש השלכות על יחסי צבא-חברה ככלל ועל היחסים בין האליטה הצבאית לאלו הפוליטיות בפרט. הדבר נכון פי כמה, כאשר ההנהגה הצבאית עצמה היא היוזמת והמנסחת המרכזית של תורת הביטחון. שאלה זו שונה אם כי לא מנותקת משאלת מחקר הפוכה – השפעת יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה על גיבוש תורות ביטחון. אין שאלה זו נידונה כאן אלא במרומז בלבד. יחסי צבא-חברה ויחסי צבא-מדינה זכו למידה רבה של 'תיאוריזציה' ומישוג. מן הראוי לציין שברוב המקרים לא נעשתה מלאכה זו דווקא בהקשר של תורת ביטחון לאומי. על אחת כמה וכמה שה'תיאוריזציה' לא פותחה

בהקשר של דיון ברכיבים האזרחיים של תורת הביטחון והשלכותיה על יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה בחברה הנידונה. מסיבה זו אנו מבקשים להוסיף כמה רעיונות ומחשבות בסוגיה זו.

יעדה העיקרי אם לא הבלבדי של תורת ביטחון כוללנית הוא להבטיח גיוס אופטימלי של משאבים אנושיים וחומריים בתנאים של איום פוטנציאלי על ביטחון המדינה, על אחת כמה וכמה בתנאי מלחמה מסוג זה או אחר (טרור, מלחמת התשה, מתקפה חזיתית וכו'). כדי לממש יעדים אלה חייבת כל תורת ביטחון להתבסס על הנחות מסוימות נתונות מראש. בין ההנחות החשובות ביותר ניתן לציין את קביעת מקור הסמכות העליונה בענייני ביטחון לאומי, כלומר המקור האחראי לקביעת סדרי העדיפות הלאומית והמשתמע מכך לגבי חלוקת המשאבים לצורכי ביטחון בכל הנוגע לכוח אדם, תקציבים ולגבי חלוקת תפקידים וסמכויות בין המגזר הצבאי למגזר האזרחי. חברות רבות נתקלו בבעיות פוליטיות, נורמטיביות, אידיאולוגיות וקונסטיטוציוניות-משפטיות כאשר ביקשו לתת תשובות מדויקות ובהירות לכל אחת מהסוגיות הללו בנפרד או כמכלול.

נדגים את הפרובלמטיות הזאת בדיון בנושא חלוקת סמכויות ותחומי פעולה בין המגזר הצבאי לבין המגזר האזרחי. לכאורה עניין חלוקת התפקידים ותחומי הפעולה בין שני המגזרים הוא סוגיה פשוטה. המודל הקונסטיטוציוני הקלאסי, לפחות בחברות דמוקרטיות, קובע שקיימת חלוקת עבודה ברורה וקשוחה. הצבא (וסוכנויות ביטחון אחרות) עוסק בענייני ביטחון במשמעותם הצרה והספציפית; כלומר: הכשרת כוח אדם וציודו, רכישה ופיתוח של אמצעי לוחמה וגיבוש דוקטרינה צבאית ההולמת את התנאים והנסיבות שבהן עשוי הצבא לפעול. המערכות האזרחיות עוסקות ב'כל השאר', החל בענייני רווחה, חינוך, איכות הסביבה, הכנת תשתית כלכלית וכלה במדיניות חוץ. התמונה במציאות הרבה יותר מורכבת כמובן. ראשית כול, אנו מוצאים תמונה שונה לחלוטין במדינות שבהן שולט הצבא. גם במדינות הגוש הסובייטי לא התקיים המודל הקלאסי (לפחות עד התקופה האחרונה). אולם גם בחברות דמוקרטיות למופת אין חלוקת תפקידים קשיחה מתקיימת במלואה. כפי שנראה להלן קביעה זו נכונה, ואולי ביתר שאת, לגבי ישראל.

במה דברים אמורים? בצורה הסכמטית ביותר ניתן להגדיר את התופעה המאפיינת כיום צבאות רבים, גם בחברות דמוקרטיות, כ'התפשטות תפקידית', כלומר גלישה או חדירה של הצבא לתחומי פעילות החורגים מעבר לתפקידים המקצועיים ההיסטוריים של הקצונה המקצוענית - לימוד אומנות המלחמה ויישומה במישור האסטרטגי והטקטי. מדובר למשל בפעילויות כגון חינוך, הכשרה מקצועית אזרחית, ארגון טקסים ממלכתיים, ניהול מפעלים תעשייתיים, וקבלת אחריות בתחום התכנון של הביטחון הלאומי.⁴ הוריאציות של ההתפשטות התפקידית הן רבות מאוד.

אחת התוצאות של תופעה זו היא תהליך שניתן לכנותו תהליך של התדמות בין המגזר הצבאי למגזר האזרחי. במלים אחרות, שני המגזרים האלה אשר בעבר הלא רחוק היו שונים זה מזה במידה זו או אחרת מבחינה מבנית-ארגונית, בדרך התפעול

ובנורמות החברתיות החלו להתקרב במידת מה זה לזה על ידי אימוץ אטריבוטים דומים או זהים לאלה המצויים במגזר האחר.⁵

תופעה זו מעוררת כמה שאלות עקרוניות: מה הם התנאים שבהם מתפתחת מגמת ההתדמות או לחלופין ההתנתקות? שכן גם זה קורה לפעמים.

האם מגמת ההתדמות או אי-הדמיון וההתנתקות משפיעה ברזמנית ובאותה אינטנסיביות על כל האטריבוטים של שתי המערכות החברתיות ובכלל תת-המערכות שמהן הן מורכבות?

לא נוכל להיכנס כאן לדיון בנושא זה.⁶ עם זאת כדאי להזכיר שתהליכים אלה כבר הביאו במידה רבה לשינויים בזהותה של הפרופסיה הצבאית עד כדי העלאת ספקות ביחס לאחדותה הפנימית. יש אפילו כאלה שמבקשים לערער על עצם ההגדרה של הפרופסיה הצבאית כפרופסיה לכל דבר.⁷ עניין השינוי בזהות הפרופסיונלית אינו דבר של מה בכך. הוא מתקשר עם התפיסות החדשות לגבי מהות הביטחון הלאומי ובמיוחד בניסיון לשלב בצורה אינטגרלית ואופרציונלית גם רכיבים אזרחיים.⁸ תופעות ההתפשטות התפקידית, ההתדמות והשינויים בזהות הפרופסיונלית

מתקשרים ישירות עם שתי סוגיות מרכזיות שהן בעצם שני פנים למטבע אחד:

1. שאלת הגבולות בין שתי המערכות – הצבאית והאזרחית;

2. שאלת מצבי המפגש, ברמות שונות, בין שני המגזרים.

על פי לאקהם ניתן להבחין בין שלושה סוגי גבולות – 'אינטגרליים', 'חדירים' ו'פרגמנטריים'⁹ – וזאת על פי שתי אמות מידה:¹⁰

א. מידת הבקרה שיש לממסד הצבאי על יחסי הגומלין בין חברי הסגל הצבאי לבין דרגים שונים של הסביבה הבלתי צבאית;

ב. מידת החפיפה במטרות ומידת המיזוג הארגוני בין הצבא לבין מגזרים אזרחיים.

על פי אמות מידה אלה ממסד צבאי בעל גבולות אינטגרליים הוא ממסד ש'יש בו בקרה מרבית על יחסי הגומלין בין האנשים הממלאים תפקידים ברמות שונות של ההיררכיה הצבאית לבין הסביבה האזרחית. בקרה זו היא מצד האחראים על קביעת המטרות האופרטיביות של הכוחות המזוינים – כלומר הפיקוד העליון.¹¹

ממסד צבאי בעל גבולות 'חדירים' הוא ממסד ש'יש בו התמזגות מלאה הן מבחינת המטרות והן מבחינה ארגונית בין בעלי החזקה על אמצעי האלימות לבין קבוצות חבריות אחרות.¹²

ממסד צבאי בעל גבולות 'פרגמנטריים', אף שהוא מובחן ממגזרים אחרים במטרותיו ובארגונו, אין הוא מפקח בעיליות על יחסי הגומלין בין אנשי הסגל שלו לממלאי תפקידים אזרחיים. בכך הוא פוגם ב'אפשרותם של ממלאי התפקידים הצבאיים לקיים יחסי גומלין עם הסביבה הפוליטית והחברתית כישות אחת ובאופן עקבי.¹³

כמו כל טיפולוגיה, תהיה בהירה ככל האפשר, גם טיפולוגיה זו מעוררת מספר שאלות המחייבות הבהרה נוספת של הסוגיה הנדונה. החולשה המרכזית של טיפולוגיה זו היא בהתעלמותה מקיומם של מצבי מפגש מוסדיים, תרבותיים, נורמטיביים ואינפורמטיביים המקשרים בין המגזר הצבאי למגזרים אזרחיים שונים. אם נתעלם בשלב זה ממצבי המפגש הנורמטיביים והתרבותיים-סימבוליים ניתן לומר שקיומם של מצבי מפגש כרוך, כעיקרון, במפגשים בין אנשים השייכים למגזרים שונים. רוב

המפגשים שבהם מעורבים גם אנשי צבא נושאים אופי ממוסד כלשהו, כך שבאופן עקרוני הפיקוח של הרשויות הצבאיות הוא לא רק על הגבולות אלא גם, ואולי אף יותר, על מצבי המפגש בין אנשי צבא לאזרחים.

ניתן לבדוק את התועלת של המושגים הללו במספר תחומים: בתחום הפוליטי, הן במישור הקבינטי המצומצם והן במישור המפלגתי הרחב; בתחום הכלכלי, במיוחד בכל הנוגע לקומפלקס הצבאי התעשייתי; בתחום החינוך והתרבות, במיוחד לגבי המרקם הצבאי-החינוכי שהצבא פעיל בו בשיתוף או באי-שיתוף פעולה עם המערכות החינוכיות האזרחיות; בתחום הפעילות הפרופסיונלית, כלומר מידת שיתוף הפעולה של הממסד הביטחוני עם מומחים אזרחיים בתחום הביטחון הלאומי או הטכנולוגיה הצבאית ופיתוח אמצעי לוחמה; בתחום הקומוניקציה והאינפורמציה, במיוחד בנוגע למידת שיתוף הפעולה בין מערכות קומוניקציה ואינדוקטרינציה של הצבא לאלה של המגזרים האזרחיים השונים; בתחום התרבות וטיפוח סימבולים לאומיים: הכוונה בעיקר למידת ההשתלבות של הכוחות המזוינים בחיזוק, בטיפוח ואף בפרשנות של מערכות סמלים, אתוסים ומיתוסים לאומיים בשיתוף או באי-שיתוף האליטות התרבותיות האזרחיות.

המפגשים בכל אחד מהתחומים הללו בין אנשי צבא לאזרחים הם בדרך כלל מפגשים ממוסדים במידה זו או אחרת ולכן בעלי אופי פורמלי או בירוקרטי יותר. אולם בצדם של מפגשים אלה עשויים להתקיים גם מפגשים בעלי אופי כלתי פורמלי כדוגמת רשתות חברתיות בעלות אופי אינטימי יותר המורכבות מאנשי צבא ואזרחים. כיצד מתקשרות סוגיות הגבולות ומצבי המפגש עם שאלת תורת הביטחון הלאומי בשלב זה קשה לתת תשובה מספקת, שכן קשר כזה לא נבדק כלל עד כה. ניתן רק להעלות כמה השערות ולאחר מכן לנסות ולבדוק אותן, לפחות בדיקה ראשונית, על ידי הצגת המקרה הישראלי.

ההשערות הן כדלקמן:

1. מימושה האפקטיבי של תורת ביטחון כוללנית מחייב פיתוח ומיסוד מפגשים רב-תחומיים בין המערכת הצבאית לבין מגזרים אזרחיים, תוך שאיפה לתיאום בסיסי ביניהם.
2. תוכן הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון ומידת הבולטות היחסית שלהם משפיעים על החשיבות היחסית של מצבי המפגש. כך למשל תגדל חשיבותו של המפגש בתחום החינוך האזרחי, אם תורת הביטחון תחתור לאינדוקטרינציה אחידה וריכוזית של ערכים ונורמות.
3. גם לרכיבים הצבאיים-הפרופסיונליים תהיה השפעה על חשיבותם ועל אופיים של מצבי המפגש בחברות שהארגון הצבאי שלהן הוא תלת ממדי – צבא סדיר, צבא קבע וצבא מילואים גדול ופעיל – יותר מאשר בחברות המתבססות על צבא מתנדבים בלבד. גם לנושאים יותר ספציפיים, כגון מדיניות הפרישה של הקצונה הבכירה, יש השפעה על רשתות חברתיות של קצינים ואזרחים.
4. מידת הסינכרוניזציה בין הרכיבים האזרחיים לבין הרכיבים הצבאיים משפיעה על אופי הגבולות בין שני המגזרים ועל חשיבות היחסים של מצבי המפגש. ככל שרבה הסינכרוניזציה גם יהיו הגבולות חדירים יותר.

5. מידת הסינכרוניזציה עשויה להשפיע, באמצעות מצבי המפגש, על ההיקף האפשרי של מוביליזציה של כוח אדם ומשאבים. מן הראוי לציין, שגם אם משתמע מתוך השערות אלה שהקשר בין תורת ביטחון לאומי לאופי הגבולות הוא חד-סטרתי אין זה כנראה נכון. ההנחה היא שיש הזנה הדדית.

האם קיימת תורת ביטחון ישראלית כוללת?

השאלה הראשונה שחייבת להישאל בהקשר זה היא באיזו תורת ביטחון ישראלית מדובר? שכן ניתן לקבוע שמעולם לא היתה תורת ביטחון כוללת רשמית, מכל מקום היא לא זכתה לפרסום פומבי. אישים מרכזיים בפוליטיקה הישראלית (כבן-גוריון, יגאל אלון ומשה דיין) אמנם הציגו בתקופות שונות רכיבים של תורת ביטחון. אולם אף שלדבריהם היתה השפעה רבה הלכה למעשה על החשיבה הצבאית, מעולם לא פורסמו אלה לפחות במלואם כמסמך רשמי. עם זאת, ניתן לצרף רכיבים אלה ולבנות מהם פסיפס, חלקי לפחות, של תורת ביטחון ישראלית.

השאלה השנייה המתבקשת בהקשר זה היא מדוע לא נוסחה מעולם בישראל אסטרטגיה טוטלית או כוללת. לכך כמה תשובות המשלימות זו את זו. יש התולים את האשמה שלא ניתן לגבש ולנסח תורת ביטחון לאומי בכך, שהחברה הישראלית התקשתה מאז ומתמיד להגיע לקונסנזוס לגבי היעדים הבסיסיים של תורת הביטחון, ובמיוחד בכל הנוגע לגבולות ההגשמה הציונית.¹⁴ במלים אחרות, שאלות רבות בתורת הביטחון מחייבות למעשה תשובות שהן אידיאולוגיות ביסודן. מצב זה מונע מלנסח תורת ביטחון כוללת מקובלת על מרביתו של הציבור. יתר על כן, יש לשער שבעצם ההימנעות מניסוח תורה כזו ניתן לעקוף מחלוקות אידיאולוגיות חריפות ולווסת את הקונפליקט האידיאולוגי, לרככו ולמתנו. אם השערה זו נכונה, הרי מתגלה כאן קשר ברור לתכונה בסיסית של התרבות הפוליטית הישראלית, שנוטה לווסת קונפליקטים יותר מאשר לפתור אותם תוך כדי הכרעה חד-משמעית וחד-צדדית. היעדרה של תורת ביטחון לאומי הכוללת גם רכיבים אזוריים נובע בין השאר מכך שבמהלך השנים קיבל צה"ל את המונופול על ניסוח ההיבטים הצבאיים של תורת הביטחון, משמע דוקטרינה צבאית,¹⁵ מבלי שהשותף האזרחי למלאכה זו – האליטה הפוליטית – ימלא את חלקו בהגדרה מחייבת של הרכיבים האזוריים והבטחת הסינכרוניזציה ביניהם.

עוד סיבות המוזכרות בהקשר זה הן אלה: הסודיות הרבה המלווה כביכול את נושאי הביטחון לפחות בישראל; שיבוש חריף בתהליכי קבלת החלטות ברמה הממלכתית; ביטחון עצמי של האליטה הפוליטית והצבאית כבושר האלתור, תכונה שהפכה כמעט לתכונת אופי לאומית.¹⁶

היעדרה של תורת ביטחון כוללת רשמית אין פירושו שסוגיה זו לא העסיקה את קברניטי המדינה, את הקצונה הבכירה, פרשנים צבאיים או אנשי אקדמיה. העיון בדבריהם מאפשר אפוא להצביע על הפרמטרים הצבאיים העיקריים ובמידה פחותה בהרבה על הפרמטרים האזרחיים. מן הראוי לציין שבין המרבים להתייחס לרכיבים האזרחיים של התורה הבלתי כתובה מצויים, בנוסף למדינאים ואנשי הגות למיניהם,

דווקא כמה קצינים בכירים, אם כי גם הרוב כיניהם לא נטו לטפל כלל בסוגיה זו. דווקא אנשי האקדמיה המעיטו לטפל בנושא זה מבחינה מחקרית, אם כי לא המעיטו בחשיבותו מבחינה עקרונית. עם זאת, המכנה המשותף בין כל העוסקים הוא המודעות שתורת הביטחון הלאומי חייבת לתת פתרון, ולו חלקי, לאיום האסטרטגי הבסיסי שמרחף על החברה הישראלית.

האיום על הביטחון הבסיסי של ישראל מתגלם בשלוש נקודות תורפה אסטרטגיות, שתורת הביטחון הישראלית מתקשה למצוא להן תקנה:

- * יחסי כוחות דמוגרפיים בלתי מאוזנים;
- * גבולות פגיעים בשל העדר עומק אסטרטגי;
- * הצורך בעמידה בקונפליקט אלים ממושך הכרוך בהקצאה גבוהה של משאבים לצורכי ביטחון לאומי.

המענה לאתגר שמקורו בנקודת התורפה הראשונה היה שיטת הגיוס שהתבססה על ניצולת גבוהה של כוח האדם הזמין. שיטה זו מתבססת על תפיסה של 'עם חמוש', ולפיה מנוצל בעת המלחמה מלוא הפוטנציאל של כוח האדם במסגרת שירות צבאי לשעת חירום. סדר הכוחות של הצבא מתבסס על שלושה רכיבים: שלד מקצועי של משרתי קבע; כוח סדיר של חיילים בשירות חובה הנמשך שלוש שנים; מערך מילואים זמין לגיוס מידי שבו משרת הגבר הישראלי עד הגיעו לגיל 55.

לשיטת גיוס זו השלכות אסטרטגיות וחברתיות מרחיקות לכת; למשל: ישראל אינה יכולה לצאת למלחמה כוללת בלי להקדים לכך גיוס מילואים. לפיכך היא מתקשה בהשגת הפתעה אסטרטגית. גם מלחמת התשה או כל צורה אחרת של מלחמה ממושכת הכרוכה בגיוס מילואים מקשה על ישראל, הנוקטת במקרה זה להסלמה כדי להביא את ההתמודדות לסיום שיאפשר את שחרור אנשי המילואים שגיוסם פוגע בפעילות הכלכלית. מאותה סיבה עצמה אין אפשרות לעמוד בגיוס מילואים ממושך – ישראל אינה מסוגלת להישאר מגויסת זמן ממושך בלי לצאת למלחמה. בשל ההסתמכות על אנשי מילואים מתקשה ישראל גם להחזיק בשטחים צפופי אוכלוסייה שנכבשו בידיה, למשל בלבנון. ולבסוף, מבחינה חברתית קשה לישראל לצאת למלחמה שאין עליה הסכמה לאומית.

באשר למענה לאתגר שמקורו בחוסר עומק אסטרטגי, הרי שעד למלחמת 1967 התייחסה ישראל לגבולותיה הפגיעים כאל גורם נתון שאין לה שליטה עליו ועליה להביאו בחשבון בשיקוליה. לפיכך אימצה דוקטרינה של 'התקפת נגד מקדימה'.¹⁷ דוקטרינה זו עוררה את השאלה, מתי מגיעה ישראל למסקנה כי כוח ההרתעה שלה התערער ועליה לקדם התקפת אויב צפויה על ידי יוזמה צבאית משלה. תשובה חלקית לשאלה זו ניתנת על ידי קביעת שורה של אינטרסים חיוניים לישראל שהפגיעה בהם מהווה עילה למלחמה. לאחר מלחמת ששת הימים הומרה תפיסה זו בתפיסה של 'גבולות בני הגנה' שנועדו להקנות לישראל גם יכולת ספיגה ללא מכה מקדימה.¹⁸ שינוי תפיסה זה גרם לכך שהוויכוח האסטרטגי הפך לחלק מהוויכוח האידיאולוגי בנושא שלמות הארץ, ובעלי תפיסות אידיאולוגיות שונות הציעו מפות חלופיות של גבולות בני הגנה.¹⁹

האתגר השלישי שמולו עומדת ישראל מבחינת ביטחונה הלאומי הוא ייצוב של דפוס

יחסי צבא-מדינה כך שתתאפשר היערכות לקונפליקט אלים ממושך. לבעיה יש שתי פנים: פן אחד הוא הבטחת גיוס אופטימלי של משאבי כוח אדם ומשאבים חומריים לצורכי ביטחון לאומי בתנאים של משטר דמוקרטי; ופן אחר – יצירת מערכת בקרה התואמת את התנאים של מצב חירום מתמשך המאופיין בפעולות אלימות מוגבלות בתקופות של מלחמה רדומה והידרדרות חוזרת ונשנית מדי מספר שנים למלחמה פעילה, המתנהלת במסגרת אילוצים פוליטיים בינלאומיים. שתי הפנים של היערכות הביטחון הלאומי משתזרות זו בזו. המאפיינים הייחודיים של יחסי צבא-מדינה קבעו במידה רבה הן את מידת הקונסנזוס הלאומי לגבי הקצאת משאבים לצורכי ביטחון והן את דפוסי הבקרה האזרחית על מערכת הביטחון. מאפיינים אלה – השתתפות נרחבת של אזרחים במשימות הביטחון הלאומי, גבולות עמומים בין שתי המערכות, רשתות חברתיות וערוצי תקשורת בין האליטות הצבאיות לאזרחיות – הם שהביאו להתפתחות יחסי גומלין מגוונים בין המגזרים האזרחיים למגזר הצבאי.

הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הישראלית

הבולט והחשוב בין מנסחיה של תורת הביטחון הלאומי של ישראל על רכיביה הצבאיים והאזרחיים הוא דוד בן-גוריון, ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון של ישראל. הוא הרבה להתבטא בסוגיות אלה ואף פעל בצורה נמרצת לישים את רעיונותיו. בן-גוריון קבע עוד בשלהי מלחמת העצמאות שיש 'לעקור מתוכנו טעות נפסדת, אם היא קיימת, שבצבא בלבד נקיים את ביטחון המדינה'. הצבא, לדעתו של דוד בן-גוריון, 'אינו ממצה צרכי הבטחון, ובעיית הבטחון היא מקיפה ומעמיקה יותר מבעיית הצבא'.²⁰ בנאום כנסת שבו הוא מציג את חוק שירות הביטחון תש"ט (1949) הוא מונה את גורמי הביטחון העיקריים:

1. עלייה וקליטה: 'גורם ראשון ועליון לביטחוננו היא עלייה רבתי בממדים גדולים ובקצב מהיר. אין שום מאמץ מלחמתי וביטחוני שידמה מבחינה זו להגברת העלייה'.²¹
 2. התיישבות וחלוקה מאוזנת של האוכלוסין בשטחי המדינה השונים: על המדינה, קובע בן-גוריון, 'להגיש מלוא עזרתה להתיישבות בכוח החוק, בכוח אמצעה הכספיים ובכוח התכנון'.²²
 3. אי תלות ככל האפשר בתחום ייצור המזון הבסיסי, כתעשייה במכשירי התגוננות (אמצעי לוחמה) ובקשרי אוויר וים עם חו"ל.
 4. מדיניות חוץ של שלום.
 5. הצבא חייב ליהפך ל'בית יוצר של נוער חלוצי לוחם, בריא בגופו ובנפשו, יוזם, עזרוח וכשר פעולה, קל תנועה וחרוץ עבודה שלא יירתע מכל קושי ומכל סכנה'. יתר על כן, הצבא 'יכול וצריך לשמש גורם מלכד בעיצוב דמותו החדשה של העם והיקלטותו הנאמנה בתרבות ובחברה החדשה הנוצרת במדינת ישראל'.²³
- על מנת לטפח בחיילים תכונות אלה מבקש בן-גוריון מהכנסת לאמץ את התקנה שאחרי אימון צבאי ראשוני של כמה שבועות יישלחו החיילים 'להכשרה חקלאית מלווה בפעילות תרבותית מאומצת, מכוונת להקנות את הלשון העברית לנוער שלא

ביקר בבית הספר, או שהוצא ממנו מחמת עוניו ודחקו, ולטפח בכל הדור הצעיר חושים לשירות, לעבודה משותפת, לעזרת גומלין, לאחריות, לסדר ולמשמעת, להכרת הארץ, לחיי טבע, לשירות לוחם ויוצר.²⁴

מדינאי בכיר אחר אשר עסק רבות בסוגיית הביטחון הלאומי ובמיוחד ברכיבים האזרחיים היה יגאל אלון.²⁵ על הרכיבים האזרחיים שבן-גוריון הרבה לדבר עליהם (כגון עלייה, קליטה והתיישבות) מוסיף אלון את הרכיבים האלה:

1. שיעורי ילודה גבוהים יותר: לשם כך נדרשים שירותי רווחה אשר יאפשרו לכל משפחה בישראל להביא ילדים לעולם ולגדלם בתנאים תרבותיים מבחינת המגורים, התזונה, ההלבשה וההיגיינה הגופנית והרוחנית.²⁶
2. סדרי חברה שיפחיתו במידה רבה את הפערים החברתיים בין עולים לוותיקים, בין אשכנזים למזרחיים: אלון, כנציג של האגף השמאלי של תנועת הפועלים, מדגיש את הקשר בין אופיו של המשטר המדיני והחברתי לבין ביטחון המדינה. כך למשל הוא טוען ש'הפלת מחיצות חברתיות טעון טיפול מעשי דחוף, שאם לא כן צפויה העמקת האנטגוניזם הבין-עדתי והרחבת הקרע הפסיכולוגי בעם, שהנו חמור בלאו הכי, והוא עלול למצוא את ביטויו גם בצה"ל. שהרי הצבא אינו אלא בן-דמותו של העם ומושגיו'.²⁷ למרות החשיבות שמייחס אלון לסוגיות חברתיות, הרי הוא מטיף למתינות מבחינת אמצעי הפעולה בכל הנוגע לטיפול במתחים חברתיים. כך למשל קובע אלון שמתח בין-מעמדי הוא גורם מחליש ורק על ידי 'העמקת ההכרה בשותפות הגורל הלאומית ניתן להקהות במידה רבה את תכיפות הניגודים הפנימיים לפחות במידה שהדבר נוגע לביטחון המדינה'.²⁸
3. התנדבות למילוי משימות קולקטיביות: אלון מייחס חשיבות רבה ביותר להתנדבות זו. הוא סומך הרבה פחות מבן-גוריון על מסגרות ממלכתיות וסבור ש'גם בעתיד, לא פחות מאשר בעבר, אין לסמוך על התחיקה ועל היוזמה הממלכתית בלבד כאמצעים ראשיים להניע את היחיד ואת הציבור בארץ כי ימלא את חובותיו הלאומיות'.²⁹

אל התפיסה הבסיסית ביחס לחשיבותם של רכיבים אזרחיים בתורת הביטחון הלאומי של שני אישים בולטים אלה מצטרפים גם כמה קצינים בכירים שפרשו בינתיים מצה"ל. אחד הבולטים ביניהם הוא אלוף (מיל') ישראל טל.³⁰ בהקשר זה יש להזכיר גם את תת-אלוף (מיל') אברהם איילון שפיתח בפרסומים רבים את 'משוואת הביטחון הלאומי'. איילון רואה בגורמי הביטחון מקבילית של כוחות המורכבים מארבע תת-מערכות: משטר, כלכלה, חברה וצבא.³¹ איש צבא בכיר אחר שעסק, גם אם באופן בלתי שיטתי, ברכיבים האזרחיים הוא אלוף (מיל') אברהם סמיר.³² מכל מקום, כולם כאחד כוללים ברכיבי הביטחון מושגים כ'איכות חברה' ו'איכות כלכלה'. מצויים בין אנשי הצבא גם כאלה המוסיפים או המדגישים במיוחד את הממד האידיאולוגי כרכיב חשוב ואוטונומי בעוצמה הלאומית. הממד האידיאולוגי בהקשר זה הוא הרעיון הציוני, ויש באפשרותו, על פי גירסה זו, לספק תשובות מעשיות והולמות לבעיות האסטרטגיות והקיומיות של ישראל כיום.³³

הסוגיה של הרכיבים האזרחיים בתורת הביטחון הלאומית הועלתה מדי פעם גם בידי

חוקרים באוניברסיטאות או במכוני מחקר אחרים. עם זאת נטו מרביתם לטפל בתורת הביטחון מזווית הראייה האסטרטגית-הפוליטית, הכלכלית או של היחסים הבינלאומיים.³⁴ אף על פי כן ניתן למצוא גם כאן כמה תובנות חשובות בנושא הנדון. כך למשל קובע יחזקאל דרור שבתכנון תורת הביטחון הלאומי צריך להתייחס גם ליעדים 'פנימיים', כולל העם היהודי, לאמור: הגברת הסולידריות הלאומית, הגברת ההסכמה הלאומית ביחס לאפשרויות הסדר שונות במישור של הקונפליקט הישראלי-ערבי, הגברת העלייה וגיבוש העם היהודי.³⁵

חוקר אחר, אלוף הר-אבן, מדבר על כוח פנימי כאחד ממרכיבי הכוח הלאומי. כוונתו לקיומה של מדינה דמוקרטית, לעלינות המשפט, לשוויון אזרחי ולמערכת יחסים תקינה בין יהודים לערבים ובין יהודים חילוניים לדתיים.³⁶ יתר על כן, הוא מבקש לשנות, ולו בצורה חלקית, את היחס בין ההשקעות בביטחון לבין ההשקעות בחינוך. במלים אחרות, הוא ממליץ על צמצום מסוים של שולי הביטחון, שבעת כתיבת הדברים היו רחבים למדי לדעתו, תמורת השקעה במערכת החינוך על כל דרגותיה ובמיוחד בהשכלה גבוהה. הר-אבן גם טוען שממשלות ישראל לא דנו מעולם באומדן הסיכונים: ביטחון לעומת חינוך.³⁷ הר-אבן גם ממליץ לראות את בעיית ערביי-ישראל והעם היהודי כבעיות אסטרטגיות. באשר למדיניות כלפי המיעוט הערבי, הרי יש לכך השלכות מדיניות אסטרטגיות בשני מובנים: ראשית 'בכל הנוגע לזהותה של ישראל כמדינה דמוקרטית ויהודית ויחסי הפנים בתוכה' ושנית 'בכל הנוגע ליחסיה עם מדינות ערב ובפרט עם הפלסטינים'.³⁸ באשר לעם היהודי, יקבע טיב יחסי הגומלין באיזו מידה תשמש התפוצה היהודית כעומק אסטרטגי לישראל. לשם כך הא קובע שיחסי הגומלין בין ישראל לתפוצה לא צריכים להיות מושתתים על כסף, ואפילו לא על עלייה, 'אלא על הנכונות להשתתף בפתרון הבעיון שאתן ישראל מתמודדת ובכך להקל מהעומס שבו היא נתונה'.³⁹

מכל הנאמר לעיל אנו למדים שהיתה מודעות כלשהי לנושא הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומית אבל, כאמור, לא התקבלה מעולם תורת ביטחון רשמית. עם זאת, אין פירושו של דבר שבשגרה היומימית, ובוודאי במצבי חירום, לא התמסדו במשך השנים נורמות התנהגות ואף תקנות וחוקים שהנחילו לנו דה'פקטו תורת ביטחון. ההפך הוא הנכון. כל זאת אכן קרה אם כי תוך סתירות ופרדוקסים לא מעטים. לכך היו כמובן השלכות על יחסי הגומלין בין מערכת הביטחון על שלוחותיה לבין מגורים אזרחיים שונים. ניתן לחלק את הרכיבים האזרחיים המגוונים שהוזכרו לעיל לכמה קטגוריות מרכזיות, הנבדלות זו מזו, אם כי לא בצורה בלבדית מבחינת טיב העיקרון הנורמטיבי-האידיאולוגי 'התומך' ברכיבים אלה.

1. הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי הניזונים בראש ובראשונה (אם לא בצורה בלבדית) מהאידיאולוגיה הציונית בעלת הגוון הסוציאליסטי: העלייה והקליטה; הגברת הילודה; התיישבות ופיזור האוכלוסייה; אי-תלות בתחומי ייצור בסיסיים ויחסי גומלין ותמיכה הדדיים בין ישראל לתפוצה היהודית.
2. הרכיבים האזרחיים של תורת ביטחון הניזונים בעיקר מתכונות דמוקרטיות של תרבות פוליטית: מדובר בדגש המושם על סדרי ממשל דמוקרטי, כולל כפיפות חד-משמעית של הצבא להנהגה הפוליטית האזרחית. תחושת הכורח בוויסות

קונפליקטים פנימיים על מנת לרככם ולמתנם באמצעות פשרות. לעומת זאת נטייה פחותה יותר לפתור קונפליקטים על ידי אכיפה חד-צדדית של נוסחה פוליטית או אידיאולוגית חד משמעית. לקטגוריה זו שייך גם הדגש על חינוך לפטריוטיזם, התנדבות ומחויבות כלפי הקולקטיב.

3. הרכיבים האזרחיים הניזונים בעיקר מתפיסות של זיקה לעקרונות אזרחיים אוניברסליים: מדובר בהתייחסות לשוויון וצדק חברתי, כולל עמדות של סובלנות ושוויון כלפי מיעוטים אֶתְנֹר־לאומיים.

עקרונות אלה העומדים ברקע הרכיבים האזרחיים הנ"ל גובשו בראשית תקופת המדינה וכרוכם אף קודם להם.⁴⁰ רכיבים אלה ביקשו לחזק את הרכיבים הצבאיים ועל ידי כך להתמודד ביתר הצלחה עם נקודות התורפה האסטרטגיות של ישראל: המאזן הדמוגרפי השלילי, העדר עומק אסטרטגי והצורך לשמור על רמת מגויסות גבוהה של כוח אדם ומשאבים כלכליים. כך למשל עלייה, קליטה, הגברת הילודה, באות לתת תשובות לבעיית המאזן הדמוגרפי השלילי. התיישבות ויחסי גומלין קרובים וחמים עם התפוצה היהודית קשורים בעיקר בעובדת העדר עומק אסטרטגי וכן בעובדת קיומם של סדרי ממשל ותרבות דמוקרטיים. עקרונות אוניברסליים של צדק ושוויון קשורים בשמירת רמת גיוס גבוהה של כוח אדם איכותי ומשאבים כלכליים.

מגמות שינוי בתפיסת הרכיבים האזרחיים

ההדגמות הללו של הקשר בין נקודות תורפה אסטרטגיות ורכיבים אזרחיים של תורת הביטחון אינן מעידות שתמיד היתה בהכרח סינכרוניזציה בין הרכיבים הצבאיים לרכיבים האזרחיים, או בכל קטגוריה בתוך עצמה. כמו כן, לא תמיד היה ברור אופי יחסי החליפין ביניהם. טיב חוסר הסינכרוניזציה, עוצמתה ועקרונות יחסי החליפין שפעלו בנושאים אלה מחייבים עדיין מחקר מקיף ורציני. עם זאת, ניתן לרמוז לפחות על כמה שינויים, או מגמה לשינויים, שהתרחשו במהלך השנים. קביעה זו נכונה, אגב, לא רק לרכיבים האזרחיים אלא גם לרכיבים הצבאיים של תורת הביטחון, שספגו ביקורת חריפה במיוחד מאז מלחמת יום הכיפורים.⁴¹ השינויים חלו בכל אחת משלוש הקטגוריות המרכזיות. מדובר בכרסום בקונסנווס ואפילו בהתהוות שברים עמוקים בתוכו. כך, למשל, העיקרון הבסיסי של הציונות הקלאסית – התיישבות בכל רחבי ארץ ישראל – או במלים אחרות הפיכת הנוכחות של יישובים לאחד האמצעים המובהקים של הגברת הריבונות הפוליטית – שנוי במחלוקת עמוקה. גם יחסי הגומלין בין ישראל לתפוצה נמצאים בתהליך של שינויים מהותיים למדי. עקרון התמיכה הבלתי מסויגת של התפוצה בישראל בכל הנוגע למדיניות החוץ והביטחון הפך לשנוי במחלוקת בתפוצה עצמה. יתר על כן, יש בישראל עצמה פחות הסתייגות מפני מעורבות יהודי התפוצה במאבקים האידיאולוגיים והפוליטיים הפנימיים בישראל.⁴²

גם בעקרונות שאפיינו את התרבות הפוליטית הישראלית ועיצבו את אופיים של הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון ניתן להבחין בשינויים משמעותיים. ניתן להגדירם כהתעצמות אי-הליגליזם כמעשה ובאידיאולוגיה בחברה הישראלית.⁴³

חודה של תופעה זו מופנה בעיקר כלפי התרבות הפוליטית הדמוקרטית. אחד הביטויים לכך הוא התפשטות של עבריינות אידיאולוגית. תופעות אלה אופייניות בעיקר לימין הרדיקלי (תנועת 'כך' למשל) ולאגף הדתי-הלאומני (חוגים מסוימים ב'גוש אמונים'). אבל גם באגף הנגדי יש גילויים רבים של אי-קבלת מרות. יתר על כן, אי קבלת המרות באגף זה מתייחסת לתחום רגיש ביותר – סרבנות לשירות צבאי. אמנם סרבנות זו היא מאוד סלקטיבית ו'על תנאי', שכן מדובר בסירוב שירות שהתייחס בשעתו ללבנון בלבד ובסרבנות לשרת ב'שטחים' כיום. פגיעה חמורה למדי היתה גם במערכת היחסים בין מערכת הביטחון לבין מגזרים מסוימים בחברה הישראלית (חוגי המתנחלים). התפתחות זו הואצה במיוחד מאז פרוץ האינתיפדה. הגוונים השונים של תורת הביטחון הלאומי הבלתי כתובה של ישראל אינם מספקים תשובה ברורה לאתגרים שעומדים כיום לפני צה"ל בשטחים המוחזקים. שכן, יותר מכל מצב בעבר, הפתרונות השונים המוצעים לדיכוי האינתיפדה אינם יכולים להיות מנותקים משיקולים פוליטיים ואידיאולוגיים. יתר על כן, עצם ההנחה הזאת וההזדהות הפומבית עמה מצד קצינים בכירים מעוררת חשדות וחששות באגפים שונים של הציבור הישראלי. על רקע זה היו כבר מספר עימותים חסרי תקדים בין אישים פוליטיים מרכזיים, כולל שרים וראש הממשלה, לבין קצינים בכירים⁴⁴ ובמידה חריפה אף יותר בין מתנחלים לבין קצינים.⁴⁵ אחת התוצאות של תהליך זה היא סכנה מוחשית לפוליטיזציה חמורה של המערכת הצבאית. המערכת הצה"לית לא היתה נקייה גם בעבר משיקולים פוליטיים בעת תהליכי קבלת החלטות.⁴⁶ גם בעבר לא חסרו עימותים בין רמטכ"לים, שרי ביטחון וראש ממשלה.⁴⁷ אולם במקרה זה מדובר באיכות אחרת או באופי אחר של פוליטיזציה – תיוג שלילי פומבי של קצינים בכירים ושיוכם למחנות פוליטיים יריבים ועוינים למתייגים. ניתן אפוא לומר שהאינתיפדה הגבירה או עשויה להגביר את הכרסום בבסיסי התמיכה הציבורית בפיקוד העליון של צה"ל מצד חוגים פוליטיים שונים הן בימין והן בשמאל.

הכרסום הגדול ביותר בתפיסת הסדר החברתי הרצוי, סדר חברתי שהוערך בעבר כתומך וכתורם לביטחון הלאומי, הוא בתחום העקרונות שעיצבו את מדינת ישראל כמדינה המבוססת על עקרונות של שוויון האזרח לפני החוק ללא אפליה על בסיס גזעי ואתנו-לאומי. מן הראוי לציין שהשינויים שהתחוללו במקרה זה הם יותר בתפיסתם של חוגים שונים מאשר בביצוע וביישום למעשה. שכן בתחום זה עדיין רוב האליטות, ובמיוחד המערכת המשפטית, נאבקות בהצלחה גדולה למדי על שימור הדפוס הקודם.⁴⁸

תקפותם של הרכיבים האזרחיים, וכאמור גם הרכיבים הצבאיים, בדעת הקהל אינה סטטית כמוכן ואינה יכולה להיות כזו. אולם בין התקופה שבה החל תהליך עיצובם בידי 'האבות המייסדים' של תורת הביטחון הישראלית הבלתי כתובה לבין התקופה שבה החלו להתגלות סימפטומים של כפירה חלקית או מלאה לפחות ברכיבים האזרחיים פעלו האליטת הצבאיות והאזרחיות למען אופרציונליזציה ויישומם של הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי, לפחות חלק מהם. נושא זה של יישום ואופרציונליזציה הוא נושא רחב ומגוון, שפיתוחו לא יתאפשר במסגרת מאמר זה. נסתפק אפוא בכמה דוגמאות ובמסקנות כלליות.

מצבי מפגש מוסדיים וביטחון לאומי

כאמור, יעדה העיקרי של תורת הביטחון הלאומי הוא להבטיח גיוס אופטימלי של משאבים אנושיים וחומריים. גיוס מעין זה כרוך בחלוקה ובהגדרה של סמכויות ותחומי פעולה בין שני המגזרים. אין חלוקת סמכויות זו בעלת אופי דיכוטומי, שכן בחברות מודרניות יש מידה לא קטנה של התפשטות תפקידית הן מצד הצבא והן מצד המגזרים האזרחיים. יש חדירה הדדית של זה לתחומו של זה. חלים גם תהליכי התדמות מכאן והתנתקות מכאן. על מנת למנוע מתחים מיותרים ומאבק חריף על טיב הגבולות בין שתי המערכות יש צורך בתיאום. תפקיד זה ממלאים מצבי המפגש בין שני המגזרים. תיאום בהקשר זה פירושו בין השאר:

- א. סינכרוניזציה בין הרכיבים הצבאיים לרכיבים האזרחיים;
 - ב. קביעת סדרי עדיפות בין שתי הקטגוריות של הרכיבים;
 - ג. הבטחת היישום הלכה למעשה של הרכיבים האזרחיים שזכו לעדיפות.
- בחברה הישראלית מצויים כמה עשרות מצבי מפגש הממלאים פונקציות כאלה. החשובים ביניהם:

1. מצבי המפגש בין הצמרת הצבאית להנהגה הפוליטית שבמשותף מהווים את 'המרקם הפוליטי-צבאי'⁴⁹
 2. מצבי המפגש בין הצמרת הצבאית-הביטחונית לבין תעשיינים וזימים כלכליים המהווים את ההנהגה של 'המרקם הצבאי-התעשייתי' של ישראל⁵⁰;
 3. מצבי המפגש בין מערכת החינוך הצבאית לבין מערכת החינוך האזרחית⁵¹;
 4. מצבי המפגש בין מערכת התקשורת האזרחית לזו של הצבא.⁵²
- מן הראוי לציין שמצבי המפגש הנ"ל וגם רבים אחרים משתייכים למצבי המפגש הפורמליים והממוסדים במידה זו או אחרת. לצדם יש מצבי מפגש רבים בלתי-פורמליים באמצעות רשתות חברתיות המורכבות מאזרחים וקצינים שהכירו זה את זה בעת השירות הצבאי הסדיר או בעת השירות במילואים. שירות במילואים ממלא מבחינה זו תפקיד חשוב ביותר בגישור בין אנשי הצבא לאזרחים. מסגרת זו קובעת את אופי הגבולות בין שני המגזרים ברמת הפרט.⁵³ באשר למצבי המפגש הפורמליים יותר רובם ככולם עוסקים גם ברכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי, אבל תוך התמחות כאחד או שניים מהם (כגון כלכלה, התיישבות, חינוך, תקשורת המונים).
- בחרנו להציג כאן בקיצור שני מצבי מפגש בתחום החינוך והתקשורת, שכן הם עוסקים, או אמורים לעסוק, במיגוון של רכיבים אזרחיים הנגזרים מהאידיאולוגיה הציונית, מהתרבות הפוליטית ומהתפיסה של סדרי חברה נאותים.

הפעילות החינוכית של צה"ל ומצבי המפגש בתחום החינוכי-התרבותי

הפעילות החינוכית-התרבותית של הממסד הביטחוני בכלל ושל צה"ל בפרט ניתנת למיון לשתי קבוצות עיקריות ומובחנות זו מזו:⁵⁴ הקבוצה הראשונה כוללת את התכניות החינוכיות הרוטיניות והספציפיות, למשל חינוך לאזרחות, השכלה כללית, חינוך מקצועי ושירותי בידור הניתנים לכל החיילים בשירות סדיר וקבע או

לקבוצות ייחודיות בקרב קטיגוריות אלה. היעד במקרה זה הוא לשפר את הרמה התרבותית ולפתח כישורים מקצועיים של החיילים בשירות צבאי פעיל או במסגרת שירות במילואים. העוסקים בפעילות זו הם אנשי סגל של מערכת החינוך של צה"ל וכן מומחים אזרחיים. הקבוצה השנייה של הפעילויות החינוכיות כוללת את הנוער בתקופה של טרום-גיוס לצה"ל. דוגמאות אופייניות הן הגדנ"ע והסדנאות הצבאיות לנוער בגילאים 16-18. שני סוגי פעילות אלה מחייבים מידה גבוהה של מיסוד מצבי המפגש בין חיל החינוך של צה"ל לנציגי מערכת החינוך האזרחית. כך הן, למשל, הוועדות המשותפות למשרד החינוך או למשרד העבודה והרווחה ולנציגי צה"ל. להשלמת התמונה של מצבי המפגש בעלי האופי החינוכי והתרבותי מן הראוי להתייחס לממד נוסף של תופעה זו – התחום שניתן לכנותו כתחום הסימבולי. בהרבה מצבי מפגש ניתן למצוא, במיוחד בתחום החינוכי-התרבותי וכן בתחום הפוליטי, התייחסות ישירה ועקיפה לסמלים לאומיים – יהודיים וישראליים. לדוגמה, יש התייחסות מרובה למושגים כגון תחייה לאומית, זהות לאומית, פטריוטיזם ישראלי ומושגים אחרים מאוצרה של הציונות. כלומר: לכמה מצבי מפגש בין הממסד הביטחוני לבין האזרחים יש משמעות סמלית ברורה וגלויה. הסמליות שבמצב המפגש מחזקת את ההזדהות עם ערכיה הבסיסיים של החברה. מצבי מפגש אלה הם, למשל, חגיגות יום העצמאות, ימי זיכרון ואבל לאומיים. תפקיד דומה ממלאים, אם כי ברמה ובהיקף צנועים יותר, טקסי אימוץ של יחידות או אפילו השתתפות הורים בטקסי סיום קורסים בצה"ל (כקורס מפקדי כיתות וקצינים).

הפעילות ומצבי המפגש בתחום התקשורת

מצבי המפגש בתחום זה מפגישים נציגים של צה"ל ואנשי תקשורת. השותפים האזרחיים הם במקרה זה כתבים צבאיים של העיתונות, הרדיו והטלוויזיה וכן עיתונאים המתמחים ביחסים בינלאומיים ובנושאי ביטחון. יש להזכיר בהקשר זה גוף חשוב בעולם התקשורת בישראל – ועדת העורכים של העיתונות היומית. חברי גוף זה נפגשים לעתים מזומנות עם נציגים בכירים של מערכת הביטחון (בדרך כלל שר הביטחון או הרמטכ"ל). המטרה המוצהרת היא לדווח ולהעביר מסרים של מערכת הביטחון לגבי מדיניות הפרסום בסוגיות ביטחון עדינות.⁵⁵

מדובר כאן באפיק מרכזי של תקשורת אשר דרכו זורם המידע הן בתחום הצבאי-המקצועי המשוחרר בידי הצנזור והן בתחום הפעילות הציבורית – חינוך, תרבות, התיישבות, הממשל האזרחי בשטחים, המערכת המשפטית וכו'. אין זה אפיק חד-סטרי בלבד, שכן העיתונות הכתובה והאלקטרונית הפכו בשנים האחרונות במה מרכזית לסקירות, לעתים ביקורתיות מאוד, הן של הפעילות המבצעית-הצבאית והן של הפעולות 'האזרחיות' של מערכות הביטחון.

סיכום

מטרת מאמר זה היתה כפולה: ראשית, להציע מסגרת מושגית לדיון ברכיבים

האזרחיים של תורת הביטחון הישראלית והשלכותיהם על יחסי צבא-חברה: שנית, לבחון מסגרת זאת על המקרה הישראלי.

מטרות אלה חייבו אותנו להתייחס, ראשית, למושג תורת ביטחון ובמיוחד תורת ביטחון כוללנית, על רכיביה הצבאיים והאזרחיים. בהקשר זה עלתה הסוגיה של תורות ביטחון כתובות ובלתי כתובות והתנאים הפוליטיים והחברתיים המעודדים או המפריעים גיבוש תורות ביטחון וניסוחן. בצורה סכמטית הוצע לנתח זאת גם מבחינת הקשר בין תרבות פוליטית (דמוקרטית ובלתי דמוקרטית) לבין תפיסת איום (גבוהה או נמוכה) מצד קברניטי המדינה מזה והציבור מזה.

הסוגיה המרכזית שעמדה לדיון היא המסגרת המושגית שבאה לסייע בהבנת ההשלכות של תכנים אזרחיים של תורות ביטחון על עיצוב יחסי צבא-חברה. יחסי צבא-חברה או צבא-מדינה נבדקו באמצעות אינדיקטורים מרכזיים שעומדים ביסוד המסגרת המושגית המוצעת כאן: מידת ההתפשטות התפקידית של הצבא; מידת ההתנתקות או ההתדמות בין המערכות האזרחיות והמערכת הצבאית ברמות שונות – ארגונית-מוסדית ותרבותית-ערכית; אופי הגבולות ומצבי המפגש בין שתי המערכות. אין אלה פרמטרים כלבידיים להבנת יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה, אבל הם בוודאי פרמטרים מרכזיים וככאלה יש לבחון באמצעותם את השפעת הרכיבים האזרחיים. מכל מקום, התעלמות מפרמטרים אלה ודאי תפגום בטיפול בסוגיה הנידונה.

בהמשך הדברים ביקשנו להדגים את מידת ישימותה של המסגרת המושגית הזו במקרה הישראלי. אמנם, קברניטי ישראל לא סיפקו מעולם תורת ביטחון לאומי רשמית. אולם גם מתוך התורה הבלתי-כתובה או התורה שבעל-פה ניתן לעמוד לא רק על הרכיבים הצבאיים אלא גם על הרכיבים האזרחיים של תורה זו.

בהקשר זה נבחנו גם כמה מהשינויים שחלו בהנחות היסוד או, במלים אחרות, נבחן באיזו מידה חל כרסום בכמה מהמקורות שהזינו ועיצבו את הרכיבים האזרחיים: האידיאולוגיה הציונית, התרבות הפוליטית-הדמוקרטית והזיקה לערכים אזרחיים אוניברסליים. בסיום המאמר בדקנו גם מספר מצבי מפגש בתחום החינוך, התרבות והתקשורת אשר אמורים היו לישם הלכה למעשה את הממד האזרחי של תורת הביטחון הישראלית.

הערות

1. 'הרכבי, אופקיה של מדיניות בטחון: עיונים באתמול ובמחר' קונטרס בעניני צבא ובטחון, תל אביב תשכ"ז.
2. על חברות מפולגות לעומק ראה: D. Horowitz, 'Diasporas and Communal Conflicts in Divided Societies: The Case of Palestine under the British Mandate', in: G. Sheffer (ed.), *Modern Diasporas in International Politics*, London 1985, pp. 294-314
3. 'טל, 'ביטחון לאומי וביטחון קיבוצי', מערכות, 314 (ינואר-פברואר, 1989), עמ' 2-6.

25. על תפיסת יגאל אלון לגבי הרכיבים הצבאיים ראה: ע' בר-אור, "התקפת נגד מקדימה" ושלבי התפתחותה בחשיבתו הבטחונית של יגאל אלון, מדינה מימשל ויחסים בינלאומיים, 30 (חורף 1989), עמ' 61-80.
26. אלון, מסך של חול, עמ' 44.
27. שם, עמ' 225.
28. שם, עמ' 229.
29. שם, עמ' 232.
30. י' טל, 'תורת הביטחון - רקע ודינמיקה', מערכות, 253 (דצמבר 1976), עמ' 3.
31. א' איילון, 'ביטחון לאומי', סקירה חודשית (מארס-אפריל 1980), עמ' 6-22; 'בטחונה הלאומי של ישראל כ-35 שנותיה', סקירה חודשית (פברואר-מארס 1983), עמ' 18-22.
32. א' טמיר, 'שיקולים עיקריים בתכנון צורכי הבטחון הלאומי', צ' עופר וא' קובר (עורכים), איכות וכמות, תל-אביב 1985, עמ' 342.
33. א' לברן, 'הרעיון הציוני כמרכיב האידיאולוגי בעוצמה הלאומית', מערכות, 285 (דצמבר 1982), עמ' 7-8. קצינים שעסקו בסוגית הבטחון הלאומי התעלמו בדרך כלל מנושא הרכיבים האזרחיים. ראה למשל: י' נאמן, 'תכנון מערכת בטחון לאומי לאומה בהתהוות', בתוך: צ' לניר (עורך), ביטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985, עמ' 153-161; מ' בר-כוכבא, 'תמורות ומגמות במבנה צה"ל', סקירה חודשית (אפריל 1988), עמ' 12-32.
34. D. Horowitz, 'Strategic Limitations of a "Nation in Arms"', *Armed Forces and Society*, 13, no. 2 (Winter 1987), pp. 227-294; M. Handel, *Israel's Political Military Doctrine*, Cambridge 1973; א' לויטה, הדוקטרינה הצבאית של ישראל: הגנה והתקפה, תל אביב 1988.
35. י' דרוך, אסטרטגיה רבתי לישראל, ירושלים 1989, פרק 5.
36. א' הראבן, 'קדימויות של כוח בישראל', בתוך: צ' עופר וא' קובר (עורכים), מחיר העוצמה, תל אביב 1984, עמ' 135-152.
37. שם, עמ' 151.
38. שם, עמ' 89.
39. שם, עמ' 107; לויטה, הדוקטרינה הצבאית של ישראל, לעיל הערה 34, עמ' 63-64.
40. אלון, מסך של חול, עמ' 239-263; י' גלילי, 'על המאבק ומשמעותו', צבא המדינה בדרך: פרקים בתולדות כוח המגן העברי, תל אביב 1989, עמ' 10-20.
41. א' וולד, קללת הכלים השבורים, ירושלים ותל אביב 1987, פרק 3.
42. B. Kimmerling, 'A Paradigm for Analysis of the Relationship Between the State of Israel and American Jewry', *Contemporary Jewry: A Research Annual*, 9 (1987), pp. 3-6.
43. א' שפרינצק, איש הישר בעיניו: אילגליוז כחברה הישראלית, תל אביב 1986.
44. ז' שיף, 'הימין כנגד צה"ל', הארץ, 4 במארס 1988; דבר, 'הליכוד נגד צה"ל' (מאמר מערכת), 28 ביוני 1988; הארץ, 'שרי הליכוד מאשימים את צה"ל' (מאמר מערכת), 28 ביוני 1988.
45. ראה, למשל, דיווחים על תקריות בין מתנחלים לבין כוחות הביטחון: ז' שיף, 'מתנחלים נגד

- צה"ל, הארץ, 17 ביוני 1987; ז' שיף, 'מיליציות עצמאיות', הארץ, 18 ביוני 1987.
46. Y. Peri, *Between Battles and Ballots: Israel Military in Politics*, Cambridge 1983, pp. 38-100
47. שם, שם.
48. Horowitz and Lissak, *Trouble in Utopia, The Overburdened Polity of Israel*, Albany, NY 1989, pp. 159-162
49. Peri, *Between Battles and Ballots*, Cambridge 1983, pp. 70-155
50. A. Mintz, 'The Military Industrial Complex', M. Lissak (ed.), *Israeli Society and its Defense Establishment*, London 1984, pp. 103-127; A. Mintz, 'Military-Industrial Linkage in Israel', *Armed Forces and Society*, 12, no. 1 (Fall 1985), pp. 9-28
51. M. Lissak, 'The Israeli Defense Forces as an Agent of Socialization and Education: A Research in Role Expansion in a Democratic Society', M.R. Van Gils (ed.), *The Perceived Role of the Military*, Rotterdam 1972, pp. 325-340; V. Azarya, 'Israeli Armed Forces', M. Janowitz and S.D. Westbrook (eds.), *Civic Education in the Military*, Beverly Hills and London 1983, pp. 99-128
52. M. Lissak, 'The Israeli Defense Forces and the Mass Media: Structural Linkages and Conflicts' in: R. Zoll (ed.), 'Public Opinion on Security Policy and Armed Forces', *Forum International*, 1 (1982), pp. 81-108
53. Horowitz and Lissak, *Trouble in Utopia*, pp. 195-230
54. יש לציין עוד שתי קבוצות של פעילות: (א) אימון צבאי לחיילים בצבא הסדיר ובמילואים; (ב) פעילות לנערים ונערות טרם הגיוס, פעילות המשלבת אימון צבאי וחינוך.
55. M. Lissak, 'The Israeli Defense Forces and the Mass Media', op. cit., n. 52, pp. 93-94

ביבליוגרפיה

- איילון א', 'בטחון לאומי', סקירה חודשית (מארס-אפריל 1980), עמ' 6-22.
- 'בטחונה הלאומי של ישראל ב-35 שנותיה', סקירה חודשית, (פברואר-מארס 1983), עמ' 18-35.
- אלון י', מסך של חול, תל אביב 1968.
- בן-גוריון ד', צבא וביטחון, תל אביב 1957.
- בן-מאיר י', קבלת החלטות בסוגיות הבטחון הלאומי: היבט ישראלי, תל אביב 1987.
- בר-אור ע', "התקפת נגד מקדימה" ושלבי התפתחותה בחשיבתו הבטחונית של יגאל אלון, מדינה, מימשל ויחסים בינלאומיים, (חורף 1989), עמ' 61-80.
- גלילי י', 'על המאבק ומשמעותו', צבא המדינה בדרך: פרקים בתולדות כח המגן העברי, תל-אביב 1989, עמ' 10-20.

- דבר (מאמר המערכת), 'הליכוד נגד צה"ל', 22 ביוני 1988.
- דרור י', אסטרטגיה-רבתית לישראל, ירושלים 1989, עמ' 71-88.
- הארץ (מאמר המערכת), 'שרי הליכוד מאשימים את צה"ל', 28 ביוני 1988.
- הראבן א', 'קדימות של כוח בישראל', בתוך: צ' עופר וא' קובר (עורכים), מחיר העוצמה, תל אביב 1984, עמ' 135-152.
- הרכבי י', 'אופקיה של מדיניות בטחון: עיונים באתמול ובמחר', קונטרס בעניני צבא ובטחון, תל אביב, תשכ"ז.
- טל י', 'ביטחון לאומי וביטחון קיבוצי', מערכות, 314 (ינואר-פברואר 1989), עמ' 2-6.
- 'תורת הביטחון - רקע ודינמיקה', מערכות, 253 (דצמבר 1976), עמ' 2-9.
- טמיר א', 'שיקולים עיקריים בתכנון צורכי הביטחון הלאומי', בתוך: צ' עופר וא' קובר (עורכים), איכות וכמות, תל אביב 1985, עמ' 341-347.
- לברן א', 'הרעיון הציוני כמרכיב האידיאולוגי בעוצמה הלאומית', מערכות, 285 (דצמבר 1982), עמ' 7-11.
- לויטה א', הדוקטרינה הצבאית של ישראל, תל אביב 1988.
- ליסק מ', 'תחומי מגע וחפיפה בין הסקטור האזרחי למימסד הצבא: צבא מתנדבים וצבא חובה', מדינה, מימשל ויחסים בינלאומיים, 12 (קיץ 1978), עמ' 27-45.
- נאמן י', 'תיכנון מערכת בטחון לאומי לאומה בהתהוות', בתוך: צ' לניר (עורך), ביטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985, עמ' 153-161.
- קובר א', 'תאוריה, תורות ותכנון בבנין הכוח הצבאי', בתוך: צ' עופר וא' קובר (עורכים), איכות וכמות: דילמות בבנין הכוח הצבאי, תל אביב 1985, עמ' 79-95.
- שיף ז', 'הימין נגד צה"ל', הארץ, 4 במארס 1988.
- 'מתנחלים נגד צה"ל', הארץ, 17 ביוני 1987.
- 'מיליציות עצמאיות', הארץ, 18 ביוני 1987.
- שפרינצק א', איש הישר בעיניו: איילגליוזם בחברה הישראלית, תל אביב 1986.
- Allon, Y., 'Israel: The Case for Defensible Borders', *Foreign Affairs*, vol. 55, no. 1 (October 1976), pp. 38-53.
- Azarya, V., 'Israeli Armed Forces', M. Janowitz & S. D. Westbrook (eds.), *Civic Education in the Military*, Beverly Hills and London 1983, pp. 99-128.
- Downes, C., 'To Be or Not To Be a Profession: The Military Case', *Defense Analysis*, vol. 1, no. 3 (1985), pp. 147-171.
- Handel, M., *Israel's Political Military Doctrine*, Cambridge 1973.
- Horowitz, D., 'Diasporas and Communal Conflicts in Divided Societies: The Case of Palestine under the British Mandate', G. Sheffer (ed.), *Modern Diasporas in International Politics*, London 1985, pp. 294-314.
- Horowitz, D., *Israel's Concept of Defensible Borders*. Jerusalem 1975, pp. 13-41.

- Horowitz, D., 'Strategic Limitations of a "Nation in Arms"', *Armed Forces and Society*, vol. 13, no. 2 (Winter 1987), pp. 277-294.
- Horowitz, D. & Lissak, M., *Trouble in Utopia, The Overburdened Polity of Israel*, Albany, NY 1989.
- Kimmerling, B., 'A Paradigm for Analysis of the Relationship Between the State of Israel and American Jewry', *Contemporary Jewry: A Research Annual*, 4 (1987), pp. 3-26.
- Lissak, M., *Military Roles in Modernization: Civil-Military Relations in Thailand and Burma*, Beverly Hills and London 1976.
- Lissak, M., 'The Israeli Defense Forces as an Agent of Socialization and Education: A Research in Role Expansion in a Democratic Society', M. R. Van Gils (ed.), *The Perceived Role of the Military*, Rotterdam 1972, pp. 325-340.
- Lissak, M., 'The Israeli Defense Forces and the Mass Media: Structural Linkages and Conflicts', R. Zoll (ed.), *Public Opinion on Security Policy and Armed Forces*, Forum International, 1, 1982, pp. 81-108.
- Luckham, A. R., 'A Comparative Typology of Civil-Military Relations', *Government and Opposition*, 6 (Winter 1977), pp. 5-35.
- Mintz, A., 'The Military Industrial Complex', M. Lissak (ed.), *Israeli Society and its Defense Establishment*, London 1984, pp. 103-127.
- Mintz, A., 'Military-Industrial Linkage in Israel', *Armed Forces and Society*, vol. 12, no. 1 (Fall 1985), pp. 9-28.
- Moskos, C. C. Jr., 'Armed Forces and American Society: Convergence or Divergence', C. C. Moskos Jr., (ed.), *Public Opinion and Military Establishment*, Beverly Hills 1971.
- Moskos, C. C. Jr., 'From Institution to Occupation: Trends in Military Organization', *Armed Forces and Society*, vol. 4, no. 1 (Fall 1977), pp. 41-50.
- Peri, Y., *Between Battles and Ballots: Israel Military in Politics*, Cambridge 1983.
- Sarkesian, S. C., 'Military Professionalism and Civil-Military Relations in the West', *International Political Science Review*, vol. 2, no. 3 (1981), pp. 283-298.
- Segal, D. R. et al., 'Convergence Isomorphism and Interdependence at the Civil-Military Interface', *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 2, no. 2 (Fall 1974), pp. 157-172.