

פוליטיקה של ביטחון

אייציות קואליציונית ותפיסת הלחימה בטרור

טל אלוביץ'

עיצוב עטיפה: לי מימון

עימוד: סטודיו רובין

ניהול הפקה: אבי ליפשיץ, סגול הוצאה לאור

לפניות: [info@segolbooks.com](mailto:info@segolbooks.com)

© כל הזכויות שמורות למחבר

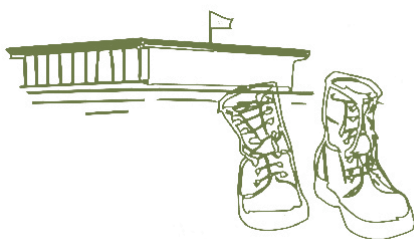
אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני אחר, כל חלק שהוא מהחומר הכלול בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט, אלא ברשות מפורשת בכתב מהמחבר.

נדפס בישראל 2021

# פוליטיקה של ביטחון

אייציבות קואליציונית  
ותפיסת הלחימה בטרור

טל אלוביץ'



טל אלוביץ' הוא יועץ וחוקר מדיניות ציבורית. הכתוב בחוברת מתבסס על עבודת גמר שהוגשה במסגרת קבלת התואר מוסמך בלימודי ביטחון מאוניברסיטת תל אביב. העבודה "אי־יציבות קואליציונית כגורם המעצב את תפיסת הביטחון של ישראל ביחס לטרור הפלסטיני: מהסכמי אוסלו לימינו" (2015) נכתבה בהדרכת ד"ר אור הוניג. העבודה הוצגה בכנס השנתי לתלמידי מחקר במדע המדינה, יחסים בינלאומיים ומדיניות ציבורית ע"ש יצחק רבין ז"ל בשנת 2016 וחלקים מעבודה זו ראו אור במאמרים שפורסמו במגזין "מערכות" בהוצאת משרד הביטחון ובפרויקט "שורטי" של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

את שירותו הצבאי עשה אלוביץ' באוגדת יהודה ושומרון, שם שירת במגוון תפקידים בשנים 2008-2013, ביניהם ראש לשכת סגן מפקד האוגדה ועוזר ראש פרויקט גדר הביטחון. עם שחרורו עבד כיועץ פרלמנטרי ליו"ר ועדת הכלכלה בכנסת ה-19, ובשנים לאחר מכן עסק בשדלנות בכנסת, בקידום מדיניות ציבורית, במחקר ובייעוץ לגורמים עסקיים, חברתיים וציבוריים.

### מרצה בכיר, המכון ללימודים אסטרטגיים, אוניברסיטת טוקיו הבינלאומית

"עד היום, החוקרים בתחום תפיסת הביטחון נחלקו לשניים: חוקרי מדעי המדינה שאהבו להתעסק בעיקר בשינויים פוליטיים, כדי להבין מה מניע ומה משפיע ועל ידי כך להשיג את ההשפעה המקסימלית וחוקרים מתחום היחסים הבינלאומיים אשר באופן טבעי התעניינו יותר בלחצים האסטרטגיים שעומים ישראל התמודדה כגורמים המעצבים את מדיניות הביטחון והחוץ.

מחקר זה משלב בין השניים. המחקר מעצב בהליך נרטיבי, מתוך גישת מאקרו, את המעבר מגישה אופנסיבית דוגמת זו שהובלה על-ידי בן-גוריון ואשכול, שהתאפשרה בחסות הדומיננטיות של מפא"י, וכך גם בתקופת בגין, אולם מקץ עידן שתי המפלגות הגדולות, ראשי הממשלה שנבחרו נהנו פחות ופחות מסכיבה יציבה ונאמנות פוליטית בלתי מסויגת ומכאן המעבר לגישת דפנסיבית. המחקר קושר בין הסכיבה הפוליטית ויציבותה לבין השפעה אפשרית על תהליך תפיסת הביטחון ביחס לטרור ומכאן חדשותו".

## תוכן העניינים

9. . . . . הקדמה מאת המחבר . . . . .  
הקדמה מאת מר אהוד אולמרט
11. . . . . ראש ממשלת ישראל ה-12 . . . . .  
מבוא
17. . . . . אייציבות שלטונית והיעדרה של תפיסת ביטחון כתובה . . . . .
20. . . . . בספרות ובמחקרים: דעת הקהל ותפיסת הביטחון . . . . .  
פרק א'  
התפתחות תפיסת הביטחון ביחס לטרור הפלסטיני:
27. . . . . המעבר מהתקפה להגנה . . . . .
32. . . . . העימות המוגבל וכלים להתמודדות מדינות עם טרור . . . . .
34. . . . . כלים להתמודדות מדינות עם טרור . . . . .
39. . . . . הדרג המדיני . . . . .
48. . . . . הלחימה ביהודה ושומרון . . . . .
54. . . . . לסיכום: כך התפתח המעבר לדוקטרינה הגנתית . . . . .  
פרק ב'
59. . . . . אייציבות קואליציונית בישראל . . . . .
66. . . . . בין שתי ממשלות - יציבות ויציבות מדומה . . . . .
69. . . . . לסיכום: יציבות הממשלות העולה מהסקירה . . . . .

פרק ג'

71. . . . אייזיבות קואליציונית כגורם המעצב את תפיסת הביטחון . . . . .
27. . . . . עיצוב תפיסת הביטחון - מי מחליט? . . . . .
75. . . . . פיתוחים טכנולוגיים . . . . .
77. . . . . המשפט בישראל והמשפט הבין־לאומי . . . . .
80. . . . . תקשורת ההמונים והחברה האזרחית . . . . .
83. . . . . הסביבה הפוליטית . . . . .

פרק ד'

87. . . . . דיון ומסקנות . . . . .
93. . . . . לסיכום: מטרות המחקר וחשיבותו . . . . .

מקורות

103. . . . . נספח א' . . . . .
103. . . . . רשימת המרואיינים (לפי סדר אֶלְפִּבִּיתִי) . . . . .

נספח ב'

105. . . . . ממשלות ישראל בתקופה הנחקרת . . . . .





## הקדמה מאת המחבר

הדברים המובאים בחוברת זו נועדו בראש ובראשונה לקדם את השיח בדבר מערכת היחסים בין המערכת הפוליטית לבין האופן שבו מנהלת מדינת ישראל את הלחימה שלה בטרור הפלסטיני.

מעט מדי, אם בכלל, דיון מתקיים בדבר מערכת היחסים בין הסביבה הפוליטית של הממשלה לבין ההשפעה של אותה הסביבה על המהלכים שנוקטת המדינה בהתמודדותה עם הטרור. מרואייני המחקר מילאו שורה ארוכה של תפקידים בראש ההנהגה הפוליטית והצבאית של מדינת ישראל - ראש ממשלה, שר ביטחון, רמטכ"ל, ראשי המועצה הלאומית לביטחון, אלופי פיקוד מרכז וחברי פורום מטכ"ל. בעזרתם, ותוך ציון אירועים היסטוריים, נטווה הסיפור המובא בפניכם.

ההקדמה לחוברת זו נכתב על ידי ראש ממשלת ישראל בשנים 2006-2009, מר אהוד אולמרט. בדבריו, מטיל ספק אולמרט בדבר הקשר בין היציבות הקואליציונית לתפיסת הביטחון והוא תולה משקל רב, וכמעט בלעדי, בדמות ראש הממשלה עצמה. לגישתו ציר התפתחות הדוקטרינה, המוצג בעבודה זו, הושג בשל חולשה מנהיגותית ולא הקואליציונית.

דבריו מובאים בפניכם בשלמותם, על אף חוסר התאמתם למסקנות המחקר אותם אני מציג, כדי לעודד ולתמוך בקיום השיח הבוחן את היחסים בין הסביבה הפוליטית לתפיסת הביטחון. אני מקווה כי תמצאו בדברים הבאים עניין ומאחל קריאה מהנה.

טל אלוביץ'

ינואר 2021



## הקדמה

### מאת מר אהוד אולמרט - ראש ממשלת ישראל ה-12

מדינת ישראל מנהלת כמעט מאז הקמתה מלחמה נגד הטרור. הטרור שינה את פניו ושיטותיו, כמו גם את האמצעים שהוא נוקט בהם במשך השנים. בעבר הרחוק מאוד, גבולות ישראל היו פרוצים לחדירות של מחבלים שאז קראנו להם מסתננים, או פְּדֵאִינִים. כנער צעיר, שגדל במושבה בנימינה, זכורים לי לא מעט אירועים של חדירת מסתננים למשקים בשכונתנו, שהתמקדו בעקר בגניבת פרות וסוסים.

אך, היו גם אירועים אחרים - אלימים. ירי על אזרחים ישראלים, מעשי רצח בתוך בתים שהיו סמוכים לגבול. בתודעה של רבים מאתנו זכור המארב על אוטובוס אגד במעלה העקרבים, ב7 במרץ 1954, שבו נרצחו שניים עשר נוסעים שהיו בדרכם מאילת חזרה לתל אביב בתום חגיגות למלאת חמש שנים להנפת דגל הדיו המפורסם עם כיבושה של אילת במלחמת השחרור.

בשחזור ההיסטורי של האירוע הזה, שנצרב בתודעה של המדינה במשך שנים רבות, הרוצחים זוהו כטרוריסטים. הכינוי - לא נשתנה - אז הם היו טרוריסטים, ומאז.

אך, הנסיבות השתנו לחלוטין. בשנות ה-50 של המאה העשרים, הטרור היה בראש ובראשונה לאורך קווי הגבול הארוכים של ישראל בעיקר בגבול המזרחי. מדי פעם היו אירועי טרור בעזה. החיכוכים הצבאיים בגבול הצפון מול סוריה היו בעלי אופי אחר והתמקדו בעקר במאבק השליטה על מקורות נהר הירדן.

התגובה הישראלית באותן שנים הייתה במתכונת של פעולות תגמול. ההרכב הקואליציוני של הממשלה היה גורם שולי במערכת השיקולים שהכתיבה את התגובה הישראלית. השלטון היה אז של מפא"י ושותפיה ההיסטוריים, ובדרך כלל, ישראל הגיבה במה שכוונה אז, פעולות תגמול. חדירה של יחידות צבאיות שלנו, לבסיסים של

הצבא המצרי בעזה, או לתחנות משטרה בגדה המערבית במוקדים שזוהו כנקודת יציאה לפעילות חבלנית נגד ישראל.

המציאות הזו נשתנתה ולמעשה, התקופה שלאחר מבצע סיני ועד תום מלחמת ששת הימים, הייתה רגועה יחסית בכל מה שקשור למלחמה של הטרור וביזמה להכות בו מצידנו.

אופייה של מלחמת הטרור השתנתה לחלוטין מאז מלחמת ששת הימים. הטרור פרש כנפיים, הן בפעולות נגד ישראלים בשטחים שהפכו להיות חלק מהשלטון הישראלי אחרי 1967 ובאזורים אחרים וברחבי העולם כולו.

במידה רבה, אפשר לומר כי ארגוני הטרור הפכו להיות גורם ששינה את אורח החיים. דפוסי ההתנהגות ואמצעי ההתגוננות והלחימה בעולם כולו. מי שהכתיב את השינוי הזה, היו בראש וראשונה ארגוני הטרור הפלשתינאים ובהמשך הדרך, ארגונים שונים, באזורים שונים בעולם שאימצו את השיטות, היעדים, המטרות והאמצעים שהראשונים להשתמש בהם היו מחבליו של יאסר ערפאת - באותן שנים, הטרור היה של ארגונים.

בהמשך הדרך, אימצו מדינות דפוסי התנהגות שעלו בקנה אחד עם ההתנהלות של ארגוני הטרור. היו מדינות, כמו איראן, שהפעילו יחידות טרוריסטיות שנהנו מחסות, גיבוי וסיוע של מערכות מדינתיות, ומדינות אחרות, גם אם לא הפעילו טרור במישרין, סייעו לארגוני הטרור במתן חסות, במתן והעברת אמצעי לחימה, בעיקר תוך שימוש בדואר הדיפלומטי, ובהענקת דרכונים ותעודות מסע.

מה שהיה תחום בשנים הראשונות רק לקווי הגבול והיישובים הסמוכים להם, הפך להיות לזירה עולמית שחייבה היערכות בסדרי גודל אחרים לגמרי. מלחמת הטרור הפכה להיות בחמישים השנה האחרונות, למלחמה רב מערכתית, שכל גופי הלחימה של המדינה מעורבים בהם. הצבא, המוסד, שגרירויות ישראל ברחבי העולם, משטרת ישראל ויחידות מיוחדות ללחימה בטרור שהוקמו במסגרתה.

בהיבט של מדיניות, עמדת כל ממשלות ישראל, מאז ומעולם הייתה כי ישראל לא תנהל משא ומתן עם ארגוני הטרור ולעולם לא תיכנע להם.

בלי קשר להרכב קואליציוני כזה או אחר, שום ממשלה ישראלית מעולם לא קיימה בפועל את התחייבות זו. כל ממשלות ישראל ניהלו משא ומתן עם ארגוני הטרור ובדרך כלל גם נאלצו, או הרגישו נאלצות להגיע להסכמים שהיו כרוכים בויתורים מפליגים לדרישות שלהם כתוצאה ממעשי טרור, בניגוד מפורש לדימוי שיש לאישראל ניסתה ליצור כמדינה שאיננה נכנעת.

היו מקרים, שבהם הממשלה לא נכנעה. במצב שבו הייתה אופציה לפעולת תגובה צבאית מיידית ולשחרור חטופים, גילתה ישראל תושייה ואומץ. כך למשל, בשחרור נוסעי מטוס "סבנה" שנמל בתעופה בן-גוריון, או בפעולת אנטבה המפורסמת ובמספר לא קטן של מקרים אחרים: מעלות, משגב עם, ההתקפה על חוטפי האוטובוס בדרום, שהולידה לבסוף את פרשת קו 300, ובמקרים אחרים.

אך, במספר רב של אירועים אחרים ישראל ניהלה משא ומתן עם ארגוני הטרור, נאלצה להיכנע לתכתיבים שהיו כרוכים בויתורים משמעותיים, והסכימה לפדות שבויים וחטופים ישראליים, במחיר שחרורם של מאות ולעיתים יותר של מחבלים, גם כאלה שהוגדרו כ"מחבלים עם דם על ידיהם".

במהלך כהונתי כראש ממשלה, נשאלתי לא אחת ע"י ראשי מדינות ידידותיות, איך אני מסביר את הפער העצום בין הדרישה התקיפה של ישראל ממדינות אלה לא להכיר, לא להיפגש ולא לנהל משאים ומתנים, עם ארגוני טרור ובין התנהלותה שלה, שהייתה הפוכה לחלוטין מהעמדה המוצהרת שלנו.

ההסבר להתנהלות הזו, הוא מורכב וראוי לבדוק אותו כי במציאות המוכרת לנו היום ובעתיד, נצטרך לא פעם לשאול את עצמנו, מה קרה לנו ואיך וכיצד אנחנו השתנינו. מה הביא את מדינת ישראל לדפוס התנהלות שמצטיין בחולשה, כמעט רפיסות, כשמדובר בעמידה מול ארגוני טרור.

התופעה רחבה ומקיפה יותר מאשר המשא ומתן מול ארגוני טרור. הטראומה של מלחמת יום כיפור והמחיר הכבד ששילמנו בה בהרוגים ופצועים ובשבויים ונעדרים - הוליד הלך רוח חדש לגמרי. כושר העמידה של החברה הישראלית והנכונות שלה לשלם מחירים הכרוכים בצורך להגן על בטחונה ועצם חייה השתנה.

גם הסולידריות שהייתה בבסיס כשר העמידה שלנו בעבר - השתנתה. אין יותר אחדות מטרה, אין הסכמה לגבי יעדים לאומיים ואין הסכמה לגבי המחירים שאיננו מוכנים לשלם כדי להשיג את היעדים שאנחנו רוצים בהם.

הנושאים הללו - מגדירים יותר מכל את הנכונות, היכולת, הרצון והעוצמה הדרושים למלחמה בטרור.

נושא הדיון שלנו מצומצם יותר. באיזו מידה הרכב הכוחות בממשלה, או יציבות הקואליציה, או העדרה של יציבות כזו, משפיעים על תפיסת הלחימה בטרור.

לדעתי, וגם לצערי, ההרכבים הקואליציוניים לדורותיהם, לא היו גורם מכריע בתפיסת המלחמה בטרור ולכן מידת היציבות של הקואליציות, לא הייתה משמעותית, באמת, לשום כיוון.

מה שהכתיב את תפיסת המלחמה בטרור, היה האומץ של הממשלה, ובעיקר ראש הממשלה, להרחיב את גזרת הפעילות הרבה מעבר לגבולות המדינה. הנכונות לקחת סיכונים של מחירים משמעותיים בחיי אדם, של ישראלים, ושל יעדים למלחמה בטרור, ומערכת היחסים הבינלאומית של הממשלה, בכל תקופת זמן, אשר הגדירה את החששות מפני תגובות מזיקות של מדינות זרות אל מול פעילות במקומות שונים שיוחסה למדינת ישראל.

בארבעים השנים האחרונות אני לא זוכר שהרכב קואליציוני מסוים, השפיע על החלטת הממשלה, בעיצוב מתכונת הפעולה כנגד הטרור. אין ספק שהרכב הממשלה אך בעיקר הכיוון הפוליטי שלה הוא קריטי בקביעת הנכונות שלה לנהל מו"מ מדיני עם ארגונים שהיו מזוהים כארגוני טרור - והסכמי אוסלו הם דוגמה מובהקת למהלך אסטרטגי כזה.

אלא, שהסכם אוסלו, גם הוא, עוצב והוכרע ע"י ראש הממשלה וחבריו למפלגה, והרכב הקואליציה לא היה הגורם המכריע. בכל מקרה - כאן מדובר על הסכם מדיני, לא על עיצוב תפיסה למלחמה בטרור.

לסיכום: התהליך ההיסטורי שהסתמן בעשרות השנים האחרונות, מצביע על חולשה ישראלית במאבק החזיתי נגד ארגוני הטרור בעקר בהקשר המדיני - וחוסר הנכונות להתעקש על עמידה נחרצת כנגד דרישות לשחרור רוצחים נוכח הדרישה הציבורית לשלם כמעט כל מחיר כדי לפדות חטופים ישראלים.

בתחום העימות החזיתי הצבאי, אמצעי הלחימה, יכולת המודיעין וגם טכנולוגיות ההגנה שפיתחנו, שינו את אופי הלחימה.

מדינת ישראל הוכיחה יכולת מרשימה בפגיעה בטרוריסטים ובמפקדותיהם - בצד נכונות לקחת סיכונים מוגבלים במצבים שבהם כרוך תשלום מחיר משמעותי בחיי אדם.

אך הדפוס הזה בעיקרו אינו תוצאה של הרכב קואליציוני מסוים, של עוצמתו או חולשתו, אלא של העדר מנהיגות מדינית נחרצת וחולשה כללית של דעת הציבור מטעמים שמצדיקים מחקר יסודי נפרד.

אהוד אולמרט

ראש ממשלת ישראל ה-12, 2009-2006

דצמבר 2020





### אייציבות שלטונית והיעדרה של תפיסת ביטחון כתובה

במציאות הפוליטית המקומית דומה כי אייציבות שלטונית היא אורחת קבועה במסדרונות הכנסת והממשלה. מעטים האנשים שיטענו כי קיימת יציבות בישראל, ודאי אינה קיימת בעשורים האחרונים. היעדרה של יציבות כזו אף היה חומר במערכות הבחירות האחרונות. אחד הביטויים לאי־היציבות השלטונית הוא היעדרה של יציבות קואליציונית, דבר המתבטא, בין היתר, בתחלופה גבוהה בקרב השותפות הקואליציונית, ואגב כך בהשפעה על עיצוב המדיניות הציבורית בישראל.

אחד הנושאים שעבורם נדרשת ממשלה מכהנת, בדגש על העומד בראשה, לגבש מדיניות ציבורית או תפיסה הוא ביטחון המדינה. פעמים רבות התפיסה הזו מתבססת על תפיסת ביטחון קיימת, ממש בדומה לעיצוב כלי מדיניות בשלל נושאים ציבוריים אחרים.

תפיסה (או דוקטרינה) של ביטחון היא מכלול של עקרונות שאותם מכתיב על פי רוב הדרג המדיני השולט, המהווים ביטוי לחזונו. הקווים המנחים מאפשרים לדרג הצבאי להביא למקבלי ההחלטות מגוון אפשרויות פעולה התואמות את הדוקטרינה, מתוכן יבחר הדרג המדיני את דרכי הפעולה. כמובן, אין מקורה של תפיסת ביטחון בתכתיבי הדרג המדיני בלבד. יש מצבים שבהם התמודדות עם איום מסוג חדש יוצרת דוקטרינה מתפתחת. אם כן, אף־על־פי שדוקטרינה מקורה בעיקר בהנחיות הדרג המדיני, היא משתנה בשל התפתחויות צבאיות חדשות.

מדינת ישראל נמצאת במצב חירום מתמשך משנת 1948. דווקא היא כשלה בהצגת תפיסת ביטחון רשמית המתעדכנת מעת לעת. החיבור המתייחס לתפיסת הביטחון, שנכתב על-ידי בר סמכא ברמה המדינית ונשאר תקף לכאורה גם כיום, הוא זה שכתב ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, בשנת 1953. עם זאת, ראוי לציין כי באוגוסט 2015 פרסם הרמטכ"ל רא"ל גדי אייזנקוט מסמך המפרט את אסטרטגיית צה"ל, אך נבהיר בהמשך מדוע הוא מוגבל. למרות היעדרה של תפיסה כתובה התפתחה בישראל 'תורה שבעל פה', תפיסה שלפיה מתנהלים והיא מתעדכנת מעת לעת ובהתאם לשלטון הנוכח.

בתחילת שנות ה-90 חייבו שינויים שנערכו בעקבות הסכמי אוסלו להתאים את אופי הלחימה ואת השימוש בכוח הצבאי בשטחים שעליהם חל השינוי. ההתאמה שנערכה הצריכה את מקבלי ההחלטות המדיניים והצבאיים לערוך שינוי בתפיסת הביטחון הכוללת. אם כן, שנות ה-90 הן תקופה חדשה, ושלישית במספר, בהתפתחות תפיסת הביטחון הישראלית. פרופ' יצחק בן ישראל, ראש התוכנית ללימודי ביטחון וסגן ראש בית הספר לממשל באוניברסיטת תל אביב, טוען כך בספרו "תפיסת הביטחון של ישראל".

בהתאם לאמור לעיל, המחקר יוצא מנקודת הנחה כי המהלכים המדיניים בתחילת שנות ה-90 יצרו שינוי דוקטרינרי משמעותי ביחס ללחימה בטרור הפלסטיני שמקורו בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה, לראשונה מאז מלחמת ששת הימים (1967).

לצד המהלכים המדיניים, כפי שנסקור כאן, התרחשו בין הישראלים לפלסטינים כמה סבבי לחימה, גם לאחר החתימה על ההסכמים ההיסטוריים. סבבי הלחימה, שהמשמעותי שבהם ידוע כאינתיפאדת אל-אקצה, השפיעו אף הם על צורת הלחימה וההתמודדות של מדינת ישראל עם הטרור הפלסטיני באמצעים צבאיים ומדיניים.

היעדרה של תפיסת ביטחון כתובה לצד היעדרה של יציבות שלטונית העלו אצלי את הסברה כי בין השניים מתקיים קשר, וכי

במדינת ישראל אי־היציבות הקואליציונית משפיעה על עיצוב תפיסת הביטחון ביחס לטרור הפלסטיני.

הטענה כי תהליך עיצוב תפיסת הביטחון בישראל מושפע מהסביבה הפוליטית אינה חדשה ואף הוזכרה במחקר האקדמי הקיים עד היום, אולם כבדרך אגב ולא באופן מעמיק.

באיזו מידה אי־יציבות קואליציונית היא גורם המעצב את תפיסת הביטחון של ישראל ביחס לטרור הפלסטיני? כדי לענות על שאלה זו נבחן מה התרחש בין הממשלה ה־25 (1992) ועד סוף הממשלה ה־33 (2015).

אציג תחילה שלוש השערות (היפותזות) שעליהן אתבסס:

1. ראש הממשלה והצמרת הפוליטית מקבלים החלטות תוך מתן משקל משמעותי לשיקולי הישרדות פוליטית.

2. קברניטי המדינה בוחרים בדוקטרינה הגנתית ופועלים להקטין חיכוך צבאי מול הפלסטינים, וזאת כדי להבטיח את יציבות שלטונם ואת יכולתם להיבחר מחדש.

3. אי־היציבות הקואליציונית מובילה להתפתחותה של דוקטרינה הגנתית בהתמודדות מול הטרור הפלסטיני.

כדי לאמת או לשלול את ההשערות הללו סקרתי את הספרות הקיימת בנושא, ניתחתי החלטות והתבטאויות ממשלה בתחומים מדיניים וביטחוניים, וביצעתי ראיונות עומק פתוחים עם ממלאי תפקידים בכירים בשירותי הביטחון ובשירות המדינה לאורך תקופת המחקר.<sup>1</sup>

כאמור לעיל, העיסוק בתפיסת הביטחון של ישראל משול לגישוש באפלה, וזאת בשל היעדר חומר רשמי כתוב בנושא. לכן שימוש בראיונות עומק, בדגש על קורות חיי המרואיינים (נספח א'), הוא כלי מחקר מרכזי בעבודה זו.

---

1 רשימת המרואיינים המלאה מצורפת כנספח בחוברת זו.

## בספרות ובמחקרים: דעת הקהל ותפיסת הביטחון

הנושא המרכזי של המחקר יכול להתאים לכמה הנחות תיאורטיות (נקודות מבט) אשר יספקו את נקודת המוצא להבנת התהליכים המתוארים. המסגרת התיאורטית המקובלת עליי, אם כי איני שואף להגדרה מדויקת, היא גישת הבחירה הרציונאלית.

גישת הבחירה הרציונאלית מעלה על נס את מימוש הרצונות האישיים ואת האינדיבידואליזם, ויוצאת מתוך הנחה כי הפרט פועל במסגרת רציונאלית מוגבלת התלויה במקום ובזמן. הגישה הזו סוברת כי תהליכים חברתיים, לרבות תהליכי מדיניות ציבורית, הם נגזרות של פעילותם של בני אדם. כלומר, בניגוד לתפיסות מרקסיסטיות, לדוגמה, אין כאן מקום לטעון כי תהליכים הם תוצאה של דטרמיניזם אלא יש מאחוריהם יד מכוונת.<sup>2</sup>

לפי גישת הבחירה הרציונאלית, כל בני האדם פועלים כדי למקסם את תועלתם והם עורכים שיקולי עלות-תועלת מתוך רצון לבחור בדרך אשר תיטיב עימם באופן המקסימלי האפשרי.<sup>3</sup> עוד בטרם הוכנסה גישת הבחירה הרציונאלית לתוך תבנית תיאורטית, היה זה המדינאי ניקולאי מקיאווולי אשר העלה על הכתב, עוד במאה ה-16, את התובנה באשר לבחירת האדם, כאשר ציין כי אנשים, ובפרט שליטים, מבצעים את פעולותיהם מתוך מחשבה על התוצאה הסופית וחתירה אליה.<sup>4</sup> אחד מכלי הניתוח שמציעה גישת הבחירה הרציונאלית הוא שימוש בתורת המשחקים כדי לנתח את פעילותם של שחקנים בזירות שונות.<sup>5</sup> בחוברת זו אין לי כוונה לעשות זאת, אלא להשתמש בהנחות היסוד

2 מזרחי, ש' ומידיני, א'. (2006). מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות. ירושלים: כרמל. עמ' 65-67

3 שם

4 מקיאווולי, נ'. (2010). דיונים: על עשרת הספרים הראשונים של טיטוס ליוויוס. ירושלים: שלם. עמ' 243.

5 Riker, W. H. (1995). The Political Psychology of Rational Choice Theory. *Political Psychology* (16), 23-44.

של הגישה בנוגע לטבע האדם בכואי לנתח את פעילותם של השחקנים השונים הפועלים בזירה, ולהדגיש בחוברת זו את פועלם של ראשי הממשלה ושל מובילי הקבינט הישראלי.

כאמור לעיל, ההגות שהועלתה בכתביו של מקיאווולי, ואף קיבלה ביטוי נרחב במחקר במדעי המדינה במאות ה־19 וה־20 (דורון ורוזנטל 2006), גורסת כי הפרט אינו מכוון את פעילותו לכדי מקסום התועלת. עם זאת, הפעילות אינה נעשית בריק מוחלט אלא יש עולם שלם שאליו מתייחס השחקן, המאפשר לו לבחור את מקסימום התועלת האישית האפשרית בנקודת קבלת ההחלטה.<sup>6</sup> אם נתבונן באמצעות גישה זו בסביבה הפוליטית, הרי ששחקנים רציונאליים יפעלו מתוך רצון למיצוי האינטרסים העצמיים, ולמעשה אי־יציבות קואליציונית תיווצר כאשר השחקנים מנסים, כל אחד בעצמו, למקסם את התועלות האפשריות עבורו.

בהמשך ישיר, כיוון שאי־יציבות קואליציונית מובילה פעמים רבות לבחירות מוקדמות מהצפוי, בארצנו זה קורה בשל המבנה החוקי של הפעלת הפרלמנט והממשלה<sup>7</sup> (רוזנטל 2006) (Wohlfroth 2010), הליך זה מוביל להיפותזה הראשונה של המחקר: ראש הממשלה והצמרת הפוליטית מקבלים החלטות תוך מתן משקל משמעותי לשיקולי הישרדות פוליטית.

גישת הבחירה הרציונאלית מניחה כי מטרתם של הפרטים אינה זהה ולכן התנהגותם אינה חותרת לאותה המטרה. לשחקנים יש עולם מטרת עצמאי שאינו בר השוואה בהכרח בין שחקן לשחקן. בהתאם

6 Bueno de Mesquita, B. (2009). War and Rationality. In I. M. Midlarsky (Ed.), *Handbook of War Studies III* (pp. 3-29). Michigan: The University of Michigan Press.

7 Wohlfroth, W. C. (2010). Realism and Security Studies. In M. Cavelty, & V. Mauer (Eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 9-20). London: Routledge.

רוזנטל, מ'. (תמוז 2006). יציבות וחוסר יציבות בראי תורת הבחירה הרציונאלית: בין שרידות פוליטית להגינות. פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בין-לאומיים, 49-70.

לכך אבקש להניח כי מטרת פעולתו של ראש ממשלה נבחר היא להיבחר בשנית ובשלישית. היות שכך, יבצע ראש הממשלה פעולות אשר יבטיחו את יכולתו להיבחר בבחירות.

ההתמקדות בתפקודו של ראש הממשלה בישראל, כעומד בראש הפירמידה, לא נעשית באופן המנותק מהמציאות. הליך קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון במדינתנו מצוי במידה רבה בידי ראש הממשלה ונעשה לפי תכתיביו. מדובר למעשה בעוצמה משמעותית המרוכזת בידי ראש הממשלה ומחוזקת, בין היתר, בהיעדר תפיסת ביטחון סדורה המכתיבה הליכי קבלת החלטות מסודרים בנושאי ביטחון לאומי (פדהצור 2012). באופן דומה הצביע ד"ר צ'ק פרייליך, לשעבר סגן ראש המל"ל (המועצה הלאומית לביטחון), על ריכוז התהליכים בגיבוש תפיסת הביטחון בלשכת ראש הממשלה והעומד בראשה, תוך שהוא מצביע על הפוליטיזציה שעובר תהליך גיבוש תפיסת הביטחון בישראל כגורם משפיע מרכזי<sup>8</sup>.

השפעתם של עימותים על שרידותם של משטרים, ובפרט משטרים דמוקרטיים, היא מושא למחקר רב. נושא זה קיבל ביטוי במחקרים אמפיריים ואיכותניים, כאלה שבדקו את מרכיב שרידות השלטון בלבד וכאלה שגם בדקו את השפעת דעת הקהל.

ב-1995 נערך מחקר אמפירי שבו בחנו את השפעתן של מלחמות על שרידותם של מנהיגים פוליטיים.<sup>9</sup> החוקרים מציגים פער בין השרידות של מנהיגים במשטרים אוטוריטאריים למשטרים דמוקרטיים - במשטרים הדמוקרטיים המנהיגים שורדים פחות. החוקרים אף מצביעים

---

8 להרחבה על ריכוז התהליכים בגיבוש תפיסת הביטחון בידי לשכת ראש הממשלה והעומד בתוכה אפשר לקרוא ב־ Freilich, C. D. (2006). National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths. *Middle East Journal* (60), 635-663

9 Bueno de Mesquita, B., & Siverson, R. M. (1995, December). War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability. *The American Political Science Review* (89), 841-855.

על כך שככל שמחיר המלחמה עולה, במונחי הפרט, כך גובר הסיכוי כי המנהיג יוחלף בתהליך פוליטי.

כמרכיב משלים לכך ניצבת מעורבות האזרחים. במחקרים אחדים מתחילת המאה ה-21 הצביעו חוקרים על הלגיטימציה שמעניקה דעת הקהל למנהיגות הפוליטית בעת היציאה למלחמה, ועל החשיבות לשמר תמיכה ציבורית זו.<sup>10</sup> כאשר מחיר המלחמה במונחי חיי אדם גובר והופך למוחשי, פעמים רבות התמיכה מתערערת, וגוררת איתה התערערות תמיכת הציבור בשלטון והתערערות יציבות השלטון. חוקרים מסוימים בהתייחסותם למקרה האמריקאי, מצביעים על עלייה ניכרת במעורבות הציבור במדיניות החוץ, והפעלת כוח כהתנהלות במלחמות משפיעה על דעת האזרחים ולבסוף על תוצאות הבחירות.<sup>11</sup> בהמשך לכך, הרגישות לחללים הולכת ותופסת נפח במציאות המערבית עוד מימי המלחמה הקרה ועד לימינו.<sup>12</sup> בשיח הציבורי העולמי נתפסים עימותים ארוכים ככאלה אשר מעוררים את טראומת העבר באשר למלחמת קוריאה או מלחמת וייטנאם. נעשה שימוש בדוגמאות הללו כאמצעי להימנע ולהתריע מפני סכסוכים ומלחמות ארוכים, והדבר נובע מעלייתה של הרגישות לחללים, ובדגש על תיווך מחירה של המלחמה אל הציבור על-ידי המדיה החדשה.<sup>13</sup>

הרגישות לחללים במרחב הציבורי הישראלי מתחזקת ומהווה קרקע לתנועות מחאה פוליטיות אשר מאיימות על השלטון מבחינה אלקטוראלית, כך מציג פרופ' יגיל לוי, ראש תחום מדיניות ציבורית

10 Everts, P. (2000). When the Going Gets Rough: Does the Public Support the Use of Military Force? *World Affairs* (162), 91-108.

11 Aldrich, J. H., Gelpi, C., Feaver, P., Reifler, J., & Thompson Sharp, K. (2006). Forging Policy and the Electoral Connection. *Annual Review of Political Science*, 477-502.

12 Luttwak, E. (1995). Toward post-heroic warfare. *Foreign Affairs* (74), 109-123.

13 Smith, H. (2005). What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion. *Armed Forces & Society* (31), 487-512.

באוניברסיטה הפתוחה, במאמר משנת 2015.<sup>14</sup> פרופ' יעל זרובבל עמדה על כך כמה שנים לפני כן, כי השינויים באידיאולוגיית ההקרבה הפטריוטית, כפי שהגדירה זאת, הולכים יד ביד עם ירידת קרנו של צה"ל כצבא העם, המוטיבציה האזרחית לשירות צבאי וגישת "טוב למות בעד ארצנו", וכן עם עליית הערך העצמי, האינדיבידואליזם, בחברה העולמית בכלל ובחברה הישראלית בפרט (2004).

מכאן נגזרת ההיפותזה השנייה, שהיא שילוב של הרשום מעלה עם ההיפותזה הראשונה: קברניטי המדינה בוחרים בדוקטרינה הגנתית ופועלים כדי להקטין חיכוך צבאי מול הפלסטינים, וזאת כדי להבטיח את יציבות שלטונם ואת יכולתם להיבחר מחדש.

בבואנו לבחון את הבחירה בדוקטרינה הגנתית ומהם הגורמים המשפיעים על בחירה זו, עלינו להתבונן בראשונה בגורמים המשפיעים על עיצוב דוקטרינות ביטחוניות בעולם. על שאלה זו נתנו את הדעת מספר רב של מחקרים, שכל אחד מהם מצביע על גורם אחר כמשמעותי ביותר. בין הגורמים: יחסי צבא-חברה (CMR - Civil Military Relations), השפעות הטכנולוגיה והחשיבה החדשנית, התעוררות האינדיבידואליזם בעידן הפוסט-הרואי, התפתחות המשפט הבין-לאומי והשפעתו על שימוש בכוח.<sup>15</sup>

על אף הגורמים המשמעותיים שנסקרו במחקרים השונים בתחום עיצוב תפיסת ביטחון, לא עסקו המחקרים בהשפעת אי-יציבות קואליציונית על תהליך עיצוב תפיסת הביטחון. במחקר זה בכוונתי לעמוד על קשר זה ולהציע את ההיפותזה הבאה, השלישית במחקר זה: אי-יציבות הקואליציונית מובילה להתפתחותה של דוקטרינה הגנתית בהתמודדות מול הטרור הפלסטיני.

---

14 לוי, י'. (ינואר 2015). האומנם קרסה תאוריית קורי העכביש? על הרגישות לחללים ב"צוק איתן". ידיאופ, 21-17.

15 רוזן (Rosen 1994, 20-22) וספולסקי ושפירו (Sapolsky and Shapiro 1996) וגריי (Gray 2008).



את ההיפותזות האלה אבקש להוכיח תוך שימוש בהנחות היסוד של הגישה הרציונאלית והתבססות על התמודדותן של דמוקרטיות עם מלחמות בעידן המודרני והשפעתן על שרידותם של משטרים.



## התפתחות תפיסת הביטחון ביחס לטרור הפלסטיני: המעבר מהתקפה להגנה

נחזור על האמור לעיל ונרחיב: מדינת ישראל, הנמצאת במצב חירום משנת 1948, כשלה בהצגת תפיסת ביטחון רשמית המתעדכנת מעת לעת. החיבור המקיף המתייחס לתפיסת הביטחון, שנכתב על-ידי בר סמכא ברמה המדינית ונשאר תקף לכאורה גם כיום, הוא זה שנכתב על-ידי ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן-גוריון, בשנת 1953. עם זאת, באוגוסט 2015 פרסם הרמטכ"ל רא"ל גדי אייזנקוט מסמך המפרט את אסטרטגיית צה"ל. מסמך זה, שסווג בלמ"ס כמסמך הרשמי הראשון המתייחס לסוגיות אסטרטגיות המנחות את דרכו של צה"ל, מאז מסמכו של בן-גוריון. בנוגע למסמך אציין שני דברים: א. צה"ל הוא נדבך מסוים בתפיסת הביטחון ואינו מיישם את כלל התפיסה;

ב. המאמר לא פורסם על-ידי דרג מנחה אלא על-ידי הגוף עצמו האמור להיות מונחה מתוך תפיסת הביטחון.

בחיבור הנפרס על פני כמה עמודים, בן-גוריון מפרט שאלות ותשובות לעניין מפת האיומים על מדינת ישראל, אפשרויות להתמודד עימם וכן שאלות לגבי דמותו הרצויה של הצבא והממשקים שלו עם החברה האזרחית.

בבסיסה של תפיסת הביטחון שאותה מציג בן-גוריון ניצבים שלושה

עקרונות:<sup>16</sup>

16 בן-גוריון, ד'. (מאי 1981). צבא ומדינה. מערכות, 279-280, 2-11.

1. עיקרון ההכרעה: בכל עימות באשר הוא, עלינו להיות בעלי יכולת צבאית לתקוף את האויב במהרה ולהעביר את העימות להתקיים בשטחו. פעולות מסוג זה תאפשרנה להוביל להכרעה בעימות, גם ללא הכרעה צבאית של האויב.
  2. עיקרון ההרתעה המצטברת: מתוך הבנה כי עימותים אינם חד-משמעיים וכי לאחר עימות ודאי מסתתר לו העימות הבא מעבר לפינה, עלינו לייצר הרתעה מצטברת באופן כזה שימנע תקיפות עתידיות מלכתחילה.
  3. עיקרון ההרתעה: מתוך הנחיתות המספרית אל מול אויבנו, עלינו לפתח מערכות מודיעין שיאפשרו מתן הרתעה מוקדמת ככל האפשר באופן שיגן על אזרחי המדינה ויאפשר לצבא המילואים להתגייס ולהתכונן למערכה.
- חיבורו של בן-גוריון תורגם לכדי תפיסת ביטחון ביצועית הפורטת צרכים ועקרונות לחימה. מושגים דוגמת אי-הכרעה מוחלטת, עליונות טכנולוגית, צבא חובה והתבססות על מילואים, שירות מודיעין ענף וכיוצא באלה ביטאו הלכה למעשה את תפיסת הביטחון של בן-גוריון.<sup>17</sup> אל שלושת העקרונות הללו נוסף בשנת 2015 על-ידי צה"ל עיקרון רביעי - התגוננות והגנה. עיקרון זה עוסק בצורך להגן על אזרחי המדינה בארבע חזיתות (ים, אוויר, יבשה וסייבר), ולהגן על שלמותה הפיזית של המדינה תוך מניעת כל הישג טריטוריאלי של האויב בתום עימות.<sup>18</sup> תפיסת הביטחון שאותה גיבש בן-גוריון, והיא זו שקיבלה ביטוי בדרג הביטחוני, עסקה בעיקר בלחימה בין מדינות, לחימה מוסדרת וקונבנציונלית.<sup>19</sup> התפיסה אפשרה לצה"ל לגבש טקטיקות שונות

17 Catignani, S. (2005). The Strategic Impasse in Low-Intensity Conflicts: The Gap Between Israel Counter-Insurgency Strategy and Tactics During the Al-Aqsa Intifada. *The Journal of Strategic Studies* 28, 57-75.

18 אייזנקוט, ג'. (אוגוסט 2015). אסטרטגיית צה"ל.

19 בן-ישראל, א'. (2013). תפיסת הביטחון של ישראל. תל אביב: האוניברסיטה המשודרת, משרד הביטחון. עמ' 89

להתמודדות מול צבאות האויב, ובכלל זה העברת הלחימה לתוך שטחו של האויב, הגדרת קווי הגנה דוגמת "קו בר לב" ורצועת הביטחון בדרום לבנון, והכשרת הלוחמים ויחידות הצבא ללחימה במתארים של שדות קרב.<sup>20</sup> החיבור הצבאי "תורת הקרב" שנכתב בשנת 1963 תרגם את הדוקטרינה שאותה הציג בן-גוריון לכדי אסטרטגיה מטכ"לית וספר הוראות סדור לשדה הקרב. ככל החיבור הוקדש פרק קצר בן עשרה עמודים בלבד לעניין "מלחמה בכוחות אויב הפועלים באורח בלתי סדור".<sup>21</sup>

התגברות פעולות הטרור הפלסטיני המאורגן, בעיקר משנות ה־80 של המאה ה־20, חייבה את צה"ל לערוך שינוי באיום הייחוס שאליו הוא מתכוון בפעולותיו השוטפות. לא עוד מדובר אך ורק בלחימה במתאר של מדינה מול מדינה אלא בהתמודדות מול ארגונים תת־מדינתיים, וביתר דגש מול החיזבאללה בדרום לבנון ומול שלוחותיו של אש"ף הפועלות נגד ישראל. אומנם, לא היה מדובר על שינוי מוחלט, אך עיקרו של השינוי התבטא בכך שהטרור נתפס עתה כנקודת תורפה שלה יש לתת מענה ולא רק באמצעות ביטחון שוטף ופעולות תגמול נקודתיות כפי שהיה נהוג עד אז.<sup>22</sup>

על אף ציון שנות ה־80 כהתגברות הטרור וכטריגר לעריכת שינוי, חשוב לזכור כי פעולות טרור כחלק מהמאבק הפלסטיני לא היו נחלת שנות ה־80 ואילך אלא ליוו את כל שנות קיומה של מדינת ישראל. יחידה 101 שפעלה כיחידת תגמול במשך חמשת חודשי קיומה נוסדה בעקבות תופעות טרור מהגבול הירדני בשנות ה־50.<sup>23</sup> בשנות ה־70 היו אלה יחידות "רימון" ו"זיקית" שהוקמו במטרה להתמודד עם פעולות טרור בשטחים, ובתחילת האינתיפאדה הראשונה הוקמו

20 מצנע, ע' (24 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

21 וינר, א' (2006). ממבוכה להתפכחות. מערכות, 410-409, 19-4.

22 ה"ש 19, עמ' 91-90.

23 זלמנוביץ, ב' (פברואר 2000). הקמת כוחות מיוחדים בלוחמה נמוכת עצימות. מערכות (369), 32-35.

היחידות המיוחדות לצרכים התקפיים, "שמשון" ו"דובדבן", אשר פעלו גם בשיטות של "הסתערבות" בשטח.<sup>24</sup>

כמו כן, אפשר לציין את התנהלות הדרג המדיני באשר לפעולות התגמול נגד הטרור הפלסטיני בשנים שקדמו לשנות ה-80, וכך לדוגמה אישר ראש הממשלה לוי אשכול בשנת 1965 כמה מבצעים כתגמול נגד אזורים שמהם יצאו מפגעים פלסטינים, לרבות בשטח מדינת ירדן (הגדה המערבית). במבצעים אלה ("צוק סלע", "יהלום" ו"מאזניים") הייתה מדיניות "הפנקס פתוח והיד רושמת", כדבריו של אשכול, כלומר: פעולות התגמול ייעשו בעתיד במועד המתאים.<sup>25</sup>

עוד בחיבורו של בן-גוריון הופיע הרעיון להקמת יחידות קטנות ויעילות לצורך פעולות מעבר לקווי האויב. נוסח הכתוב, "עלינו ליצור יחידות קטנות, קומנדו של פרטיזנים שיהיו מוכשרים לפעול מאחורי קו האויב ובתוך מחנות האויבים בכל האמצעים".

מהדברים יוצא כי הטרור הפלסטיני לא הפתיע את דרג מקבלי ההחלטות והפיקוד הצבאי. למרות זאת, לא מצא הדבר את דרכו לכדי תורת לחימה צה"לית עד לפרסום אסטרטגיית צה"ל בשנת 2015. בדרגי הפיקוד הבכירים נתנו את הדעת ללחימה הקונבנציונלית, והלחימה בפועל בארגוני הטרור נתפסה בצה"ל כלחימה זמנית. בתחקיר שנערך על-ידי צה"ל על אירועי "גאות ושפל"<sup>26</sup> נכתב: "ההתייחסות בפועל ללחימה בזירה הפלסטינית הצביעה על כך שהיא נתפסה כארעית ולא כמצב קבוע ומרכזי לצד מוכנות ללחימה כוללת".<sup>27</sup> משפט זה כמו בא ללמד על כך שהדרג הצבאי, בין השאר מתוך היעדר יד מכוונת

24 גנור, ב', (2003). התמודדות ישראל עם אתגרי האינתיפאדה הראשונה (1991-1987). בתוך: מ' לסקר ור' יצחק (עורכים), אתגרים ביטחוניים ומדיניים במבחן המציאות (עמ' 261-289). רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.

25 ארכיון מדינת ישראל. (2002). לוי אשכול - ראש הממשלה השלישי. מבחר תעודות מפרקי חייו. (א' למפרום וח' צורף, עורכים) ירושלים: ארכיון המדינה

26 אירועי "גאות ושפל" מתייחסים לאירועי חודש ספטמבר 2000, תחילת האינתיפאדה השנייה, ועד לתקופת מבצע "חומת מגן".

27 מצוטט אצל וינר, ממבוכה להתפכחות, 2006, עמ' 11

מדינית, אינו נותן את הדעת ללחימה בטרור כמצב שיש לפתח כלפיו תפיסת לחימה סדורה.

בתוך כך אפשר לציין שאירועי הטרור שהורגשו ביתר שאת החל מתקופת חתימת הסכמי אוסלו החישו את הקולות אשר קראו לעדכון תפיסת הביטחון הישראלי וכתיבת דוקטרינה חדשה לישראל. שני צוותים הוקמו על-ידי שרי ביטחון לצורך עדכון תפיסת הביטחון, ב-1998 וב-2006, ערכו רישומים וכתבו המלצות לעדכון תפיסת הביטחון. ההמלצות נשארו בגדר המלצות, מעולם לא אומצו על-ידי הדרג המדיני ולא נערך עליהן כל דיון רשמי סביב שולחן הממשלה או בקבינט המדיני-ביטחוני.<sup>28</sup> יתרה מזאת, ועדת וינוגרד אשר מונתה לבחינת מלחמת לבנון השנייה המליצה על כתיבת סדרי פעולות ברורים באשר לגיבוש ולניהול תפיסת הביטחון.<sup>29</sup>

בהיעדר הנחיות רשמיות של דרג מקבלי ההחלטות, תפיסת הביטחון של ישראל עלולה להתעצב ולהשתנות מעת לעת בהתאם למצב רוחה של ההנהגה הפוליטית השולטת.<sup>30</sup> אומנם החיבור שאותו כתב בן-גוריון ממשיך להיות האורים ותומים באשר לתפיסת הביטחון, אבל היעדר המענה ברמה המדינית להתמודדות מול האיזמים החדשים והשונים מתוך חשש לקחת אחריות משאיר את צה"ל כמי שמפתח עבור עצמו את ההנחיות ללחימה ומשרטט את קווי המתאר ללחימה.<sup>31</sup> מכורח המציאות כבעל הסמכות, לקח צה"ל את המושכות ובחיבור שפרסם בשנת 2015 התייחס גם למטרות לאומיות, וזאת על אף

---

28 מינץ, א' ושי, ש' (2014). הצורך בגיבוש מחדש של תפיסת ביטחון לישראל. בתוך: א' מינץ, ו' שי (עורכים), עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל.

29 וינוגרד, א' (2008). הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006. ירושלים.

30 אציין כי גם אם הייתה תפיסה כתובה, הרי שהייתה יכולה להשתנות מעת לעת בהתאם להלך הרוח הפוליטי, אך כאשר אין תפיסה כתובה וסדורה, קל לערוך שינויים שבעל-פה, וזאת לעומת שינויים כתובים הנדרשים לעבור סבבי אישורים ובחינה כפי שהיה עם שני הצוותים שהוקמו לעניין.

31 איתן, י' (13 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

העובדה כי צה"ל הוא כלי אחד מתוך סל הכלים העוסקים במימוש תפיסת הביטחון.<sup>32</sup>

## **העימות המוגבל וכלים להתמודדות מדינות עם טרור**

העימות המתקיים בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים ראוי להיכנס תחת קטגוריית "עימות מוגבל". העימות המוגבל (המלחמה המוגבלת), הוא מושג המבטא עימות שבו נעדרת ממפת האפשרויות היכולת להכרעה ברורה וחד-משמעית. הוא מכוון להשגת יתרון חלקי על האויב, בין שלטובת מיקוח במשא ומתן ובין שלטובת השגת אותו יתרון מבוקש. אין העימות המוגבל תופעה של המאה ה-20 כי אם תופעה ההולכת הרחק יותר ומופיעה עוד במלחמות הקדומות ביותר. קלאוזביץ' עצמו, אשר מרבית הגות המלחמה שלו עסקה במלחמה המוחלטת ובחתיירה המוחלטת להכרעת הקרב, זיהה בכל אופן את העימות המוגבל כמלחמה נפרדת החיה וקיימת לצידה של המלחמה המוחלטת.<sup>33</sup>

אם נרצה לפרוט את הגדרת העימות המוגבל להגדרה מעט מוחשית יותר, הרי שהוא יהיה לעימות אלים אך לא תופעל במסגרתו כל עוצמת האש. מכאן שהעימות הוא מוגבל. הגבולות נקבעים על-ידי כל אחד מהצדדים הלוחמים, ולא במסגרת מעין הסכם הבנות הקודם ללחימה. עבור כל צד קיימת מניפת אפשרויות לבחירה כיצד ינהל את הלחימה ואילו יעדים ישים לפניו. דינמיות הלחימה מתבררת תוך כדי הלחימה עצמה, ובאפשרותה להשתנות לאורך העימות.<sup>34</sup>

עימות מוגבל המתרחש בין שתי מדינות אינו דומה לכזה המתרחש בין מדינה לבין ארגון תת-מדינתי (טרור או גרילה). בעימותים מהסוג האחרון ידו של צד אחד תהיה על העליונה מבחינת יכולות צבאיות, אך

32 ה"ש 18, עמ' 9

33 הרכבי, י'. (1990). מלחמה ואסטרטגיה. תל אביב: משרד הביטחון. עמ' 393-394

34 יעלון, מ'. (2001). הכנת הכוח לעימות המוגבל. מערכות, 381-380, 29-24.



באותה נשימה אותו צד יהיה בדרך כלל רגיש לאבדות מקרב חייליו. נוסף על כך, דעת הקהל הבינלאומית, כמו גם דעת הקהל המקומית, עלולה לא לראות בעין יפה הפעלת כוח רב מדי, "לא מידתי", נגד הארגון התת־מדינתי. נוסף על כך, הצדדים נבדלים זה מזה ביכולת לשלהב את לוחמיהם ולהציג חזון של אוטופיה. עבור מדינות מדובר בנקודה קשה לפיצוח, ועבור הארגון התת־מדינתי מדובר במשימה פשוטה יותר - הבטחת עולם ומלואו אשר משלהבת את הלוחמים. פערים אלה ונוספים מובילים ללחימה המאופיינת במוטיבציה רבה יותר ובאפשרות להסב נזק רב למדינה, מצד הארגון התת־מדינתי.<sup>35</sup> לעימות המוגבל אין מועד סיום ידוע מראש. הכניסה לעימות כזה אינה מלווה בתרחיש סיום ובדרך יציאה ברורה. במקרים שבהם אחד הצדדים הלוחמים חסר כלים להשגת המטרה הסופית שלו, כפי שהדבר נפוץ לא אחת בלחימה מול ארגון תת־מדינתי, הרי שהלחימה עלולה להימשך זמן רב וללא הגבלה.

נעמוד על הבדל נוסף הנושא אופי משמעותי: בעימות רגיל הדרג הצבאי מנהל את המערכה ואחראי לתמרון הצבאי ולהיקפו. שונה מכך הוא העימות המוגבל אשר בו גורמים נוספים המשפיעים על אופי הלחימה. לדרג המדיני אפשרות להסתכל על התמונה הרחבה יותר ולבחור את דרך הפעולה שתבטיח כי העימות המוגבל יסתיים לטובתו בצורה האופטימאלית.<sup>36</sup>

כאמור, העימות המתקיים בין מדינת ישראל לבין הפלסטינים ראוי להיכנס תחת קטגוריית "עימות מוגבל", וכך יש להתייחס אליו בבואנו לנתח נושאים הקשורים לסכסוך.

35 עידו. (2001). מאפייני העימות המוגבל. מערכות, 381-380, 8-23.

36 ה"ש 33, עמ' 397-400.

## כלים להתמודדות מדינות עם טרור

בספרו "מבוך הלוחמה בטרור: כלים לקבלת החלטות", עורך פרופ' גנור<sup>37</sup> הבחנה באשר למטרות הלחימה בטרור תוך שהוא מציב שלוש מטרות משנה: חיסול הטרור; צמצום נזקי הטרור; מניעת הסלמת הטרור. לעניין זה מציין גנור כי מדינת ישראל אינה מדברת עוד על חיסולו של הטרור כי אם עוסקת במטרת צמצום נזקי הטרור ופועלת למניעת הסלמתו.<sup>38</sup>

להלן יוצגו שיטות המשמשות מדינות בבואן להתמודד עם טרור. פירוט השיטות נתון לפרשנות שונה, וייתכן שיש שיטות שלא מצאו את מקומן ברשימה זו וכאלה שמצאו את מקומן ויש מי שיחלוק על כך. שמונה השיטות מציגות פרשנות שלי לסט הכלים הניצב בפני מקבלי ההחלטות בבואם לבחור את טקטיקת הפעולה, וכל אחת מהן יכולה להיות מרכיב בתוך תפיסה הגנתית או התקפית כאחד.

### לחימה ישירה

ללחימה הישירה אפשרות להוביל למיגור טרור בתהליך לידתו, התגבשותו וצאתו אל היעד. ללחימה הישירה קיים גם ממד פסיכולוגי המשדר הרתעה מפני העיסוק בטרור. כך לדוגמה, ביציאה למבצע "חומת מגן" בשנת 2002, אמר ראש הממשלה דאז, אריאל שרון ז"ל, כי "לחיילי צה"ל ולמפקדיו ניתנו הוראות ברורות: להיכנס לערים ולכפרים שהפכו מקלט לטרוריסטים; לתפוס ולעצור מחבלים, ובעיקר את שולחיהם ואת אלה המממנים אותם ונותנים להם חסות..." (ההדגשות שלי, ט"א).<sup>39</sup> הלחימה הישירה מבטאת את החתירה למיגור הטרור

37 פרופ' בועז גנור - סגן דיקן בי"ס לאודר לממשל אסטרטגיה ודיפלומטיה, ראש קתדרת לאודר ללוחמה בטרור והמנכ"ל המייסד של המכון למדיניות נגד טרור (ICT) במרכז הבינתחומי, הרצליה.

38 גנור, ב'. (2003). *מבוך הלוחמה בטרור: כלים לקבלת החלטות*. הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה, עמ' 38-31.

39 שרון, א'. (2002). *ישיבה מספר 296; הכנסת ה-15*.

בתאי המוצא שלו, ולא בהתמודדות עם ביטויי הטרור בשטח. לחלופין, פעילות בחתימה נמוכה<sup>40</sup>, משמע ללא גילוי הלוחמים, עלולה לא להוביל לאותה תוצאה הרתעתית רצויה.

## מודיעין

השימוש במודיעין נחלק לארבעה:

- מודיעין גלוי (אוסינט)
- מודיעין אנושי (יומינט)
- מודיעין טכנולוגי (סיגינט)
- מודיעין חזותי (ויזינט)

המודיעין מאפשר לכוחות הביטחון לזהות התארגנות תאי טרור, חתירתם לביצוע פעולה ויציאתם לדרך של פעולת טרור. השימוש במודיעין האנושי מצריך מגע ישיר עם גורמי אויב ההופכים לסוכנים עבור המדינה הלוחמת בטרור. השימוש במודיעין הטכנולוגי מצריך עליונות טכנולוגית ומגוון אמצעים המאפשרים קבלת מידע ב"שלט רחוק". הוא מצמצם את המגע של המדינה הלוחמת עם סוכני האויב ומאפשר לקבל תמונת מצב העומדת בפני עצמה או משלימה לזו שהתקבלה מהמודיעין האנושי.<sup>41</sup> השימוש במודיעין מאפשר גם להביא לכדי משפט מפגעים וסייענים ובכך למגר את הטרור ולהוסיף ממד הרתעתי.

## חיסולים ממוקדים

סיכול "פצצות מתקתקות" באמצעות חיסולים ממוקדים הוא כלי שנוי במחלוקת. כאשר הצלבות של מקורות מידע מודיעיניים מעלות

---

40 הביטוי "חתימה נמוכה" מקורו בעולם המודיעין, והוא מלמד על פעילות שאינה משאירה את חותמה בשטח או לחלופין - משאירה חותם מובהק ואז הפעילות תהיה ב"חתימה גבוהה".

41 ה"ש 38

את החשש כי המפגע יצא לדרכו ויש לעצור אותו בכל מחיר, נעשה שימוש בכלי זה. חיסולים הם גם תגובה מיידית נגד פעולת מפגעים כשיגור רקטות. הביקורת על מהלכים אלה גורסת כי מדובר למעשה במשפט שדה ובהוצאה להורג ללא משפט. עם זאת, למרות הטענה שנעשה שימוש בחיסולים במקרי פצצות מתקתקות בלבד, נעשה לא אחת שימוש הרתעתי בכלי זה נגד "אדריכלי" טרור ידועים. ואכן כלי זה הוא בעל ממד הרתעתי משמעותי.<sup>42</sup>

## סנקציות

הטלת סנקציה משמעה נקיטת פעולה אקטיבית כדי לפגוע בתשתית הטרור. כאשר היא ננקטת על-ידי מדינה היא יכולה להיעשות בזירה המקומית או בזירה הבין-לאומית, ולבוא לידי ביטוי בהצרת זכויות ללא משפט ובפעולות לפגיעה בתשתית, דוגמת הקפאת כספים וחסומים גישה אליהם. שתי דוגמאות ישראליות לסנקציות שהופנו כנגד הטרור: הטלת מצור על יאסר ערפאת, מנהיגה המוסכם של הרשות הפלסטינית,<sup>43</sup> והטלת מצור על רצועת עזה החל משנת 2007.

## דיפלומטיה

בדומה לסנקציות, לדעתי, אפשר לראות גם פעולות במרחב הבין-לאומי כפעולות אקטיביות שמשמשות נגד פעילות טרור. מדינות מרכזות מאמצים ללחימה משולבת נגד ארגוני הטרור או מתן לגיטימציה לכך. הבולטת בזירה זו היא ארה"ב לאחר אירועי 11 בספטמבר, ופעולותיה באפגניסטן נגד ארגון "אל-קאעידה" (מאמץ הניכר גם בימים אלה נגד ארגון דאע"ש בסוריה ובעיראק), עת גייסה מאמצים

---

42 בג"ץ 769/02. הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'., קרמניצר, מ' (2005). האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור? על מדיניות ההריגה המונעת (הסיכול הממוקד) של ישראל ביו"ש ובעזה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

43 מועצת הביטחון של האו"ם. (2002). החלטה 1432.

בקרב האומות המאוחדות, מועצת הביטחון וברית נאט"ו כדי לגייס שותפות ללחימה ולקבל לגיטימציה לפעולותיה.<sup>44</sup> במסגרת מאמצי הסנקציות ופעולות במישור הדיפלומטי בכל הקשור לצעדים נגד מדינות תומכות טרור, עורך גנור בספרו חלוקה לשש רמות, שהראשונה והקלה שבהן היא נקיטת סנקציה, והאחרונה והחמורה היא נקיטת פעולה צבאית.<sup>45</sup>

## מערכות הגנה והתראה

מערכות הגנה אוויריות וקרקעיות מגיבות לאיום חיצוני ומונעות ממנו להתממש. מערכות חכמות אלה, דוגמת "כיפת ברזל", מזהות את הטיל המשוגר, מודיעות על כך לאזרחים ונוקטות פעולה כאשר יש איום על חיי האזרחים. המערכת פועלת בשני מישורים: האחד מיידיע את האזרחים ומאפשר להם למגן את עצמם; השני נוקט פעולה למניעת הפגיעה עצמה<sup>46</sup> (ארזי ופרל 2013).

מדינות רבות עוסקות בפיתוח מערכות נגד טילים, אך יש ייחודיות להיקף ולמידת האיום הרקטי מצד ארגוני טרור כלפי מדינת ישראל, ולכן נדגיש פה את האיום הרקטי מצד ארגוני הטרור ולא את מערכות ההגנה מפני טילים בליסטיים וכיוצא בזה. לצד זה, ארגוני הטרור מאיימים באמצעות טילי כתף גם על כלים צבאיים, ולשם כך פותחה מערכת נוספת בשם "מעיל רוח" שהיא דוגמה להתמודדות פסיבית עם טרור (דותן 2013). מערכות קרקעיות נוספות כוללות מערכות התרעה והגנה פסיביות, כך לדוגמה פועל מערך ההגנה של הגדר ברצועת עזה, המשלב חיישנים ומערכת תקיפה ב"שלט רחוק" המאפשרת תקיפה עם זיהוי איום בלבד.<sup>47</sup>

44 Pace, P. (2006). *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Washington: Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

45 ה"ש 38, עמ' 256-249

46 ארזי, י' ופרל, ג'. (2013). שילוב טכנולוגיות להגנת העורף מפני איומים בליסטיים וטילי שיוט. צבא ואסטרטגיה, 5(3), 93-75.

47 דוגמת מערכת "רואה יורה" - מערכת לזיהוי ופגיעה במפגעים פוטנציאליים בשליטה מרחוק.

## בידוק בנקודת הקצה

שיטה פסיבית להתמודדות עם טרור היא בידוק בנקודות קצה שונות שאיתן ייתכן כי המפגע יבוא במגע. אומנם הבידוק נעשה באופן יזום וזאת כדי למנוע מעבר של מפגע בנקודת הביקורת, אך עם זאת, אין הבידוק פעולה אקטיבית נגד המפגע וייעדו אלא הוא נמצא במקומו ומחכה לבואו של המפגע. פעמים רבות הבידוק מבוצע באמצעים תגובתיים שתפקידם לאתר חומרי חבלה או אמצעי תקיפה על גופו של החשוד.

## מכשול פיזי

הצבת מכשול פיזי נגד המפגעים אף היא שיטה פסיבית הפוגשת את המפגע בבואו לחדור לשטח מסוים. לעניין מדינת ישראל, המכשולים הפיזיים חוצצים בין שטחי התארגנות הטרור לבין יעדי הטרור. הדבר נכון גם לגדרות היישובים וגם לגדרות התוחמים שטחים שלמים ומפרידים בינם לבין שטח מדינת ישראל הרשמית. השיטה הזו, אף אם היא באה נוסף על מוצרים טכנולוגיים מרשימים, אינה שיטה אקטיבית ולמעשה אינה נוקטת כל פעולה למיגור הטרור עצמו אלא רק מעכבת את הטרוריסט מייעדו. עם זאת, בשילוב אמצעים אלקטרוניים, מכשול פיזי יכול להקל על כוחות הביטחון לאתר מפגעים שחצו את המכשול או שמנסים לחצותו, ובכך להשבית את פעילותם בעתיד.<sup>48</sup>

בחלק הזה נסקרו שיטות להתמודדות מדינות עם טרור. הסקירה אינה עורכת דירוג לגבי יעילותה של שיטה זו או אחרת, וכן לא מנתחת את יעילות השילוב בין השיטות. לא קיימת שיטה אחת שבאמצעותה ימוגר הטרור. הלחימה בו צריכה להיעשות תוך שימוש בכמה שיטות ככלים השלובים זה בזה, ובכל מקרה אין היא יכולה להבטיח את היעלמותם של הממד האידיאולוגי ושל המוטיבציה אלא רק להילחם בביטויו בפועל של הטרור.

48 שירות הביטחון הכללי. (2004). סיכום ארבע שנות עימות - נתונים ומגמות טרור.

## סיווג התקפי והגנתי

להלן סיווג סכמתי של הכלים לפי שיוך דוקטרינרי. כאמור לעיל, כל אחת מהשיטות יכולה להיות חלק ממכלול דוקטרינרי שהוא התקפי יותר או הגנתי יותר.

הסיווג	כלי
התקפי	פעילות בחתימה גבוהה, לחימה ישירה, סנקציות ודיפלומטיה, חיסולים ממוקדים
הגנתי	מנשול פיזי, בידוק בנקודת קצה, פעילות מודיעינית, מערכות הגנה והתראה (אקטיביות ופסיביות), דיפלומטיה ומו"מ

## הדרג המדיני

כפי שנסקר לעיל, היעדרה של תפיסת ביטחון סדורה לישראל מחייב מלאכת פירוק והרכבה תוך התייחסות למכלול מהלכים, צבאיים ומדיניים, המאפשרים לאפיין את התפיסה. לצד החלטות ממשיות, גם התבטאויות בעל-פה של מנהיגים פוליטיים, בתפקודם כמייצגים רשמיים, הן חלק מאותה תפיסת הביטחון. משכך, יש לתת את הדעת גם להתבטאויות וגם להחלטות המדיניות בתקופה שלפני הסכמי אוסלו ובוודאי בתקופה הנחקרת.

כאמור, בתקופת האינתיפאדה הראשונה, שהיא פרולוג לתקופה הנבחנת בחוברת זו, היעדרה של דוקטרינה סדורה השאיר את הדרג הצבאי לחפש בעצמו פתרונות ולהעלות בעצמו דרישות לדרג המדיני, כדי שיכריע כיצד להתמודד עם האיום תוך צמצום הנפגעים.<sup>49</sup> בהקשר

49 מרדכי, א'. (25 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה ('ט' אלוביץ', מראיון).

זה נשאל שר הביטחון דאז, יצחק רבין ז"ל, בתדריך בחטיבת שומרון באותה תקופה, כיצד להתמודד עם מתפרעים ומיילי אבנים, והוא השיב "לשבור להם את העצמות".<sup>50</sup> ציטוט זה, שתורגם לכדי מעשה על-ידי מפקד חטיבת שומרון לשעבר, יהודה מאיר-רוט (שהנחה את חייליו לשבור את עצמות המתפרעים), מציג את הדוקטרינה התקיפה התואמת לשיטת הלחימה הישירה.

בקפיצה של שנים אחדות לאחר האינתיפאדה הראשונה אנו מגיעים אל התקופה הנבחנת בחוברת זו. הסכמי אוסלו, ההסכמים ההדדיים בין ישראל לרשות הפלסטינית שנחתמו בתחילת שנות ה-90, שינו באופן מוחלט את יחסי הכוחות בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה.<sup>51</sup> יישום ההסכמים הוביל לחלוקת השטחים: שטחי A היו לשטחים שבהם האחריות המלאה היא בידי הרשות הפלסטינית, כולל האחריות לביטחון. לצידם שטחי B, שבהם האחריות האזרחית נמצאת בידי הרשות הפלסטינית והאחריות הביטחונית נמצאת בידי ישראל, ושטחי C שבהם האחריות המלאה בידי ישראל.

לראשונה מאז מלחמת ששת הימים שטחים מסוימים אינם בעלי נוכחות צבאית ישראלית, אך חולשים עליהם כוחות מודיעין וכוחות שיטור חמושים של הרשות הפלסטינית. חלוקת השטח אף שינתה את משימתו של צה"ל, אשר כוחותיו יצאו מתוך מרכזי הערים והמפקדות שינו את מיקומן. יתרה מזאת, כוחות צה"ל עברו שינוי תודעתי שכן תרחיש סכנת חיכוך בין צה"ל לרשות הפלסטינית לא היה דבר שנערכו אליו כיוון "נראה לא טבעי", כפי שציין זאת בפניי אלוף במיל' גבי אופיר, שהופקד על יישום הסכמי אוסלו ביהודה ושומרון.<sup>52</sup>

50 מצוטט אצל מאיר-רוט, י'. (2007). עקדה: "משפט האינתיפאדה". אפי מלצר.  
51 הסכם אוסלו הראשון, שנחתם בחשאי ב-20/8/1993 והחתימה הפומבית התקיימה ב-13/9/1993, הסכם קהיר שנחתם ב-4/5/1994 והסכם "אוסלו ב", הסכם הביניים על אודות הגדה המערבית ורצועת עזה שנחתם ב-28/9/1995 - בעבודה זו יכונה ההסכמים הללו "הסכמי אוסלו".  
52 אופיר, ג'. (14 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיון).



השינויים ביחסי הכוחות, בתחומי האחריות ובחופש הפעולה הישראלי חייבו את הדרג המדיני ואת המפקד הצבאי להתאים את אופי הלחימה ואת השימוש בכוח הצבאי באותם שטחים. התאמה זו הייתה שינוי מהותי, אשר בהנחת עבודה זו הוגדר כשינוי מן היסוד בדוקטרינה הביטחונית נגד הטרור הפלסטיני הפועל מתוך ישראל, והניחה את הבסיס לשורה של תהליכים שהשפיעו על הדוקטרינה, שאותם אפרט להלן.

### משא ומתן

במהלך השנים שבהן עוסקת החוברת התקיימו כמה סבבים של משא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית, כולל תחת אש. בסופם של סכסוכים מזוינים קונבנציונליים ניצב לרוב הסדר שמקורו במשא ומתן.<sup>53</sup> עבור הדרג הצבאי, קיומם של סבבי משא ומתן במקביל ללחימה בטרור מציב לא אחת דילמה שמקורה במתח בין השקט שאמור הצבא לאפשר לדרג המדיני לבין הצורך להילחם בטרור ובאיומים הביטחוניים.<sup>54</sup> בספטמבר 1996, הורתה ממשלת נתניהו לפרוץ פתח חדש ליציאה ממנהרות הכותל. בעקבות כך, לראשונה נעשה שימוש בנשק חם בידי המשטרה החמושה הפלסטינית כלפי כוחות צה"ל.<sup>55</sup> האירועים, שנקראו "מהומות מנהרת הכותל", גבו את חייהם של 17 חיילי צה"ל ושל כמאה פלסטינים. הם היו נקודת מפנה ראשונה לאחר הסכמי אוסלו. רבים מהמפקדים בשטח מעידים כי אירועים אלה היו עבורם נורה אדומה לעתיד לבוא,<sup>56</sup> והובילו באופן ישיר ל"הסכם חברון" שעליו חתמו נתניהו וערפאת, באמצעות דן שומרון וסאיב עריקאת בהתאמה, בשנת 1997. ההסכם היה אבן דרך נוספת בחלוקת האחריות

53 ה"ש 33, עמ' 609

54 מזרחי, א' (11 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיון).

55 ה"ש 21

56 ה"ש 11

הביטחוניית בין ישראל לרשות הפלסטינית, והוציא את צה"ל מתוך מרבית חברון.<sup>57</sup>

בשנות האינתיפאדה השנייה היו אלה יוזמות דיפלומטיות כמו מפת הדרכים של הנשיא בוש משנת 2002, שהתקבלה בהסתייגות עליידי מדינת ישראל, ופסגת שארם א-שייח', שהתקיימה בשנת 2005 במטרה להביא לסיום האינתיפאדה.<sup>58</sup> שני התהליכים, לצד תהליכים חד-צדדים שנתייחס אליהם בהמשך, נעשו "תחת אש" - בישראל בשנים 2002 ו-2005 נהרגו 452 ו-56 ישראלים כתוצאה מטרור פלסטיני.<sup>59</sup> קיומם של תהליכי משא ומתן והידברות עם הפלסטינים דוגמת זה שהיה בשנת 2009 הובילו להנחיות חד-משמעיות של הדרג המדיני כלפי הדרג הצבאי כי בתקופה זו יש לשמור על מינימום חיכוך צבאי ולפעול רק במקרים של "סכנה ברורה". יש לציין כי בסבב זה של משא ומתן אף הוקפאה הבנייה הישראלית בשטחי יהודה ושומרון.<sup>60</sup> אפשר גם לציין את המשא ומתן של מדינת ישראל מול תנועת החמאס. מאז השתלטות חמאס על רצועת עזה בשנת 2007, גובשו בין ישראל לארגון שלושה הסכמים שונים: הסכם שחרור גלעד שליט (2011), הסכם הפסקת האש במבצע "עמוד ענן" (2012), וכן כמה הפסקות האש במבצע "צוק איתן" (2014).

---

57 Arieli, S. (2009). Israel and Palestine, a brief history of the negotiations. *Babylon - Nordic Journal for Middle East Studies*, 65-75.

58 שם

59 שירות הביטחון הכללי. (2010). סקירת מאפייני הפיגועים בעשור האחרון.

60 ה"ש 54

## מהלכים חד־צדדיים

לצד תהליכי המשא ומתן השונים הובילה מדינת ישראל שני צעדים חד־צדדיים שלהם השפעה משמעותית על תהליכי ההתמודדות עם הטרור הפלסטיני: הקמת גדר הביטחון ביהודה ושומרון והתנתקות מרצועת עזה.

### הקמת גדר הביטחון ביהודה ושומרון

בתחילת האינתיפאדה השנייה נעשה שימוש בדרכים הפרוצות שבין שטחי הגדה המערבית לבין מדינת ישראל כדי לפגוע בחייהם של אזרחים ישראלים רבים, וזאת נוסף על המהומות של הפלסטינים בתוך שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה.<sup>61</sup>

כדרך לנסות ולהתמודד עם חדירת המחבלים לתוך ישראל, אושרה ביולי 2001 בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי תוכנית "מרחב התפר"<sup>62</sup> אשר תכליתה מציאת פתרון לחדירתם של מפגעים דרך מרחב התפר לשטחי ישראל ופגיעה בחייהם של ישראלים רבים.<sup>63</sup> תוואי הגדר המלא אושר באפריל 2006 על־ידי ממשלת ישראל.<sup>64</sup> התוואי נמתח לאורכם של 717 ק"מ וביצעו נחלק לארבעה שלבים. התוואי המלא כולל בתוכו גם תוואי המוגדר "תוואי מזרחי", וזאת בשל העובדה כי הוא ממוקם מזרחית לקו הגדר הנוכחי (גדר כפולה).

---

61 שירות הביטחון הכללי. (2005). סיכום חמש שנים לעימות - נתונים ומגמות בטרור הפלסטיני.

62 תוכנית "מרחב התפר" היא התוכנית להקמת גדר הביטחון ביהודה ושומרון. התוכנית כללה הקמה של הגדר, הקמת מעברים רגליים ורכובים ואפשרות למעברי סחורות.

63 מבקר המדינה. (2002). דו"ח ביקורת בנושא מרחב התפר.

64 החלטה מספר 4783 של הממשלה מיום 30.04.2006.

לאורך הגדר פרוסים מעברים שתפקידם לאפשר תנועת ישראלים, מעבר רגלי של פועלים וחקלאים ומעבר סחורות.<sup>65</sup> הגדר היא צעד חד-צדדי של חלוקת השטח והפרדה בין ישראל לבין שטחי יהודה ושומרון. קיומם של המעברים והמכשול הפיזי מאפשרים לעשות הבחנה בין היוצאים והנכנסים לשטח.

## ההתנתקות מרצועת עזה

בדצמבר 2003, כשנה לאחר שניצח בבחירות והמשיך לקדנציה נוספת, הצהיר ראש הממשלה דאז, אריאל שרון ז"ל, על כוונתו להוביל מהלך של נסיגה חד-צדדית מרצועת עזה. נסיגה זו משמעה היפרדותה של ישראל מרצועת עזה ופינויים של 22 יישובים ישראליים שהוקמו ברצועה. האקלים הפוליטי אומנם הקשה על שרון להוביל את התוכנית, אך בעודו נחוש להעבירה יחד עם מכתב גיבוי מנשיא ארה"ב<sup>66</sup> התומך בדרישות רבות של ישראל במשא ומתן מול הפלסטינים, פעל שרון לגיבוש תמיכת השרים, כולל פיטורי אחדים מהם, וזאת כדי להבטיח את אישור התוכנית בממשלה.<sup>67</sup>

ביוני 2004, לאחר חצי שנה של מאבקים פוליטיים משמעותיים, הובאה תוכנית ההתנתקות במתכונתה הראשונית להצבעה בממשלה, ובמסגרתה פינויים של 22 יישובים ברצועת עזה וארבעה יישובים בצפון השומרון.<sup>68</sup>

---

65 מרכז המחקר והמידע של הכנסת. (2006). מעברי הגבול לישראל מעזה ומהגדה המערבית.

66 המכתב מובא במלואו בכתובת שלהלן: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2902767,00.html>

67 יעקובסון-לייב, ס'. (2008). כרונולוגיה של התנתקות. בתוך: ח' משגב וא' לבל (עורכים), בצל ההתנתקות: דיאלוג אסטרטגי במשבר (עמ' 313-330). ירושלים: כרמל.

68 החלטה מספר 1996 של הממשלה מיום 06.06.2004

מעורבותו של שרון ניכרה בכל פרט בתוכנית זו, והוא אף עמד בראש ועדת השרים ליישום תוכנית ההתנתקות. שרון התחייב בפומבי בנאומו כי תוכנית ההתנתקות תבוצע למרות כל הקשיים. ב־15/8/2005 מומשה תוכנית ההתנתקות ולא נותר תושב אחד בשטחי רצועת עזה וצפון השומרון. מימושה סיים את נוכחותה הקבועה של ישראל ברצועת עזה כפי שהיה משנת 1967.<sup>69</sup> תוכנית ההתנתקות בוצעה באופן חד־צדדי, ללא מעורבות הפלסטינים בתהליך וללא משא ומתן שעשוי היה למנף את התוכנית באופן מדיני. היא השפיעה רבות על פריסת כוחות צה"ל ועל שינוי משימות ההגנה שלו. הצעדים החד־צדדיים הובילו לשימוש במכשולים פיזיים ולבידוק בנקודות קצה ככלים בהתמודדות המדינה עם הטרור. בשולי הדברים אפשר לציין כי הועלו טענות נגד שרון כי תוכנית ההתנתקות קודמה כדי לשנות את דעת הקהל על ראש הממשלה, כשה נכנס ויצא באופן תדיר מחדרי החקירות השונים כי נחשד בכמה פרשות פליליות.

### פיתוח מערכות הגנה והתרעה

לצד המהלכים החד־צדדיים שציינתי לעיל, מדינת ישראל עוסקת זה שנים בפיתוח מערכות הגנה והתרעה ונשק הגנתי אשר יסייע לה להתמודד עם איומים חיצוניים. פיתוחן של מערכות הגנה אוויריות דוגמת מערכת ה"חץ" אמורים לתת מענה לאירוע של שיגור טילים קרביים על־ידי אויב חיצוני. עם זאת, בכל הקשור לאויב הפנימי, ארגוני הטרור, נדמה כי בעת האחרונה חלה התקדמות בפיתוח מערכות ההגנה. אלוף במיל' דני יתום ציין בפניי כי מדינת ישראל, לדעתו, עברה תהליך של התבגרות בשדה הקרב מול הטרור. התבגרות זו היא שמובילה למסקנה, כי במקום שבו נכשלו הכלים ההתקפיים יש לפעול

לפיתוח כלים הגנתיים שימלאו את המטרה שלשמה פועל צה"ל, הגנה על אזרחי ישראל.<sup>70</sup>

ואכן, מדינת ישראל השקיעה משאבים לא מעטים בהצטיידות ובפיתוח מערכות הגנה כמו מערכת "כיפת ברזל", שממלאת תפקיד חשוב בהתמודדות מול איום הטרור ההולך ומתגבר מרצועת עזה. מדובר בנשק הגנתי אשר משוגר אל עבר רקטה במטרה להשמידה בטרם תפגע בקרקע.<sup>71</sup> הצורך בפיתוח מערכת הגנה אווירית מפני טילי קרקע-קרקע קצרי טווח התגבש בשנת 2004, ולמעשה בשנת 2005 הוחלט על פיתוח מערכת "כיפת ברזל" ללא החלטת הדרג הפוליטי בנושא.<sup>72</sup> ההחלטה הובאה לאישור הממשלה בדיעבד, וכבר בשנת 2007 דווח כי הושקעו מיליארדי ש"ח בפרויקט זה. בהקשר זה ציין בפניי שר הביטחון דאז, עמיר פרץ, כי ראש הממשלה אולמרט סיפק לשר הביטחון יד חופשית בהסטות התקציביות הדרושות לטובת פיתוח הפרויקט.<sup>73</sup>

מערכת "כיפת ברזל", אשר השפעתה על שדה הקרב ניכרת היטב, בייחוד לאחר מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014, התחילה כתוצאה מהחלטה צבאית ולא מהחלטה מדינית הכופה זאת על הדרג הצבאי. עם זאת, האפשרות להשקיע משאבים רבים מחייבת הכרעה סופית הנמצאת בידי הדרג המדיני.

לצד מערכת "כיפת ברזל", פיתח משרד הביטחון מערכות הגנה נוספות, כמערכת "מעיל רוח", שתפקידה להגן על רכבים משוריינים מפני טילים המשוגרים לעברם. למעשה, הגם שמערכת זו היא בעלת אופי הגנתי, היא מאפשרת להמשיך גם את הלחימה האקטיבית בשל מניעת פגיעה ברכבים צה"ליים משוריינים. רציפות הלחימה שמאפשרת

---

70 יתום, ד'. (19 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

71 ה"ש 46

72 מבקר המדינה. (2009). דו"ח שנתי 59' לשנת 2008. עמ' 38-5

73 פרץ, ע'. (24 בנובמבר 2015). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

מערכת זו מסייעת אומנם ללחימה הנקודתית, אבל היא נושאת אופי הגנתי כאשר היא רק תגובתית ולא פועלת נגד משגרי הטילים עצמם.<sup>74</sup>

## סיכולים ממוקדים

המרוויינים למחקר זה התקשו להצביע על מעורבות ישירה של הדרג המדיני בלחימה בטרור כמתווה מדיניות. האלוף במיל' אבי מזרחי תיאר זאת באומרו כי עבור דרג מקבלי החלטות הלחימה בטרור בכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אף פעם "לא נוח" לקבל החלטות ואף פעם אין זמן המתאים לפעילות מכל סוג שהוא.

למרות היעדרן של החלטה ישירה ושל מעורבות מדינית המשליכות על ביצועי הדרג הצבאי, אפשר לציין את הסיכולים הממוקדים כהחלטה מדינית, כיוון שהסמכות להורות על הריגה ללא משפט נמצאת בידי ראש הממשלה. להחלטה זו השפעות הן על אופי הלחימה והן על התנהלות הכוחות בשטח. הרעיון שניצב בבסיס ההחלטה לבצע סיכול ממוקד הוא יירוטו של פרט אשר יש בו פוטנציאל סכנה ממשי לאזרחי ישראל, בבחינת "פצצה מתקתקת". עם זאת, בכלי הסיכול הממוקד נעשה לא אחת שימוש פוליטי-הרתעתי באמצעות חיסול דמויות מפתח אשר באותו רגע לא היו "פצצה מתקתקת".<sup>75</sup>

אלוף במיל' יצחק איתן, שכיהן כאלוף פיקוד המרכז עם תחילת הסיכולים הממוקדים בגזרתו, ציין כי במרבית הפעמים הפיקוד המרחבי כלל לא היה במערך ההתייעצויות בטרם בוצע החיסול. מבחינתו הייתה זו החלטת הממשלה והשב"כ, והוא רק עודכן עליה. מדובר במהלך שבו ראש הממשלה וראש השב"כ פועלים צבאית (הטיל משוגר על-ידי כוחות צבא), תוך שהם מדלגים במערך השיקולים על המפקד הצבאי בשטח ואינם מעדכנים אותו במה שיכול להשפיע על הנעשה בגזרתו.<sup>76</sup>

74 ה"ש 54

75 ה"ש 42

76 ה"ש 11

בחלק זה נסקרו שורה של החלטות הדרג המדיני בכל הקשור להתמודדות עם הטרור הפלסטיני. לצד הכתוב לעיל אפשר כמובן לציין התבטאויות של הדרג המדיני כמשפיעות על הדרג הצבאי. כך לדוגמה אמירתו של ראש הממשלה שרון בבואו לנחם אבלים, "איפוק זה כוח",<sup>77</sup> או ההבהרה ששולח נתניהו באמצעות מקורבים כי "שקט ייענה בשקט",<sup>78</sup> מגדירות לדרג הצבאי את קווי המשחק שבתוכם עליו לפעול.

## הלחימה ביהודה ושומרון

כדי להציג את סיפור הלחימה ביהודה ושומרון ברמה האסטרטגית, ראינתי בעלי תפקידים בצה"ל שהשלימו רצף פיקוד וחברות בפורום מטכ"ל משנת 1986 ועד לשנת 2013, כמו גם נעזרתי בנתוני שירות הביטחון הכללי בדבר היקף האירועים בתקופה הנבחנת.

המתח הקיים בין הדרג הצבאי לדרג המדיני בכל הקשור לשליטה הביטחונית ביהודה ושומרון טמון בין השאר בעובדה שהמפקד הצבאי על יהודה ושומרון משמש גם ריבון בשטח. כמובן זה המפקד הצבאי הוא גם המחוקק, גם האוכף וגם השופט. לצד תפקידים אזרחיים אלה, על המפקד הצבאי חלה חובה לשמור על השקט הביטחוני ועל ביטחונם של אזרחי ישראל, כמו גם על ביטחונם של התושבים בשטחים המוחזקים תחת אחריותו, פלסטינים וישראלים כאחד. המפקד הצבאי, בניגוד לשולחיו, אינו ממלא תפקיד פוליטי אלא ממלא אחר משימות הדרג המדיני.

הסכמי אוסלו הם הסכמים שנקודת מוצאם היא פוליטית-מדינית, אך המופקד על מימושם בשטח הוא הדרג הצבאי. אלוף במיל' גבי אופיר, שמונה ליישם את הסכמי אוסלו באוגדת איו"ש (אזור יהודה

77 מערכת וואלה. (3 ביוני 2001). שרון: איפוק הוא כוח.

78 מערכת ישראל היום. (20 בנובמבר 2012). נתניהו: "שקט ייענה בשקט".



ושומרון), מציין כי התהליך אומנם ייצר כללי משחק חדשים, אבל הטרור עצמו לא השתנה בהתאם. עבור אופיר השינויים בשטח חייבו להנחיל לדרג המפקדים כי כעת עליהם לראות ברשות הפלסטינית שותפים ולשתף עימם פעולה. המאמץ כוון לשינוי דפוס החשיבה שהיה עד לפני הסכמי אוסלו.

מבחינת אופיר, כפי שציינו כבר לעיל, הצבא עבר לעסוק במשימות שיטור, והחיוך בין הצבא לכוחות הרשות הפלסטינית "נראה לא טבעי". אלה היו העקרונות המנחים שהובילו את אופיר בבואו ליישם את הסכמי אוסלו בשטח. הפריסה מחדש של הכוחות אל מחוץ למרכזי הערים, שיתוף הפעולה עם כוחות השיטור החמושים של הרשות הפלסטינית והיעדר היכולות לפעול בשטחי A בעת הצורך הובילו לתפיסה מחדשת באשר ללחימה ביהודה ושומרון.

המתח בין הצורך למלא את צורכי הביטחון של ישראל לבין הצורך לשמור על ההסכמים שעליהם חתמה מדינת ישראל הובילו לכך שכשר הביטחון הנחה אלוף במיל' איציק מרדכי לעשות כל מאמץ לשמירה על מערכת היחסים העדינה שנרקמת בעקבות ההסכמים. ההנחיה ליוותה את האלופים במיל', גבי אופיר ויצחק איתן, בפיקודם על אוגדת איו"ש (1994-1997 ו-1997-2000, בהתאמה), כאשר הללו הנחו את הכוחות בשטח למצב הכלה שהוא "כמעט תמידי" ומוביל ל"לחימה מניעתית", לדברי איתן.

משמעות ה"הכלה": מוכנות הכוחות הצבאיים לאירוע בגזרה מסוימת בלי לנקוט פעולה אקטיבית למיגור הטרור בטרם התרחש. השאיפה באסטרטגיית ההכלה היא שמירה על גובה להבות נמוך ככל האפשר כדי להבטיח שהמצב הביטחוני יאפשר המשך המאמצים הביטחוניים.<sup>79</sup>

כאמור לעיל, "מהומות מנהרת הכותל" בשנת 1996 היו האירוע הראשון מאז הסכמי אוסלו שבו נפתחה אש חיה אל עבר כוחות צה"ל

---

79 הירש, ג'. (2004). מ"עופרת יצוקה" ל"דרך אחרת" - התפתחות המערכה בפיקודה המרכז 2000-2003. מערכות, 393, 26-31.

מידי כוחות חמושים של הרשות הפלסטינית ולא מצד ארגוני הטרור. האלוף במיל' עוזי דיין, שהיה מפקד פיקוד המרכז באותה עת, הופתע מפתחת המנהרות על ידי הדרג המדיני מחד ומהתגובה הפלסטינית מנגד. היה ברור לו כי הרשות הפלסטינית היא האחראית לירי בשטחה ובאפשרותה לסיים את המהומות. ואכן כך היה. במובן זה, ההסכמים המדיניים שעליהם היו חתומים ישראל והרשות הפלסטינית אפשרו את שיתוף הפעולה הצבאי-מדיני לטובת סיום המהומות ללא החרפת סבב הלחימה.

למרות האופן שבו הסתיימו המהומות, סבר הדרג הצבאי והמדיני כי הצבא לא היה ערוך לאפשרות של ירי מצד כוחות חמושים, ולמעשה החשיבה הצבאית הייתה "לא רלוונטית למצב ולממדים הטקטיים", לדברי איתן, ששימש באותה עת מפקד אוגדת עזה. מבחינתו היו אירועים אלה בבחינת "נורה אדומה" לעתיד לבוא, כאשר יפקד איתן על פיקוד המרכז בתחילת שנות האלפיים ויזכר בהם.

ברמה הצבאית התקיים תהליך של הפקת לקחים מאותם אירועים, ולמעשה נערכו שורה של דיונים והחלטות אסטרטגיות כדי להיות מותאמים לאירועים דומים אם יישנו. בתוך כך אפשר לציין כי דיין כמפקד פיקוד המרכז עדכן את תפיסת מצבי היסוד של הפיקוד, והוסיף מצב נוסף ברצף מצבי היסוד. מעתה, עם הבנת המציאות החדשה ביחסים מול הרשות הפלסטינית, לפיקוד המרכז אין שני מצבים בלבד - שגרה ומלחמה - אלא התווסף מצב נוסף - חירום. לדברי דיין, מצב החירום עוסק במצבים שיהודה ושומרון "נדלקת" אך אין איום חיצוני, וזאת בשונה ממלחמה שבה אויב חיצוני תוקף. שינוי התפיסה הביטחונית לא עלה בקנה אחד עם תפיסת הדרג המדיני. האחרון המשיך במאמצי המשא ומתן, הוציא את צה"ל גם מהעיר חברון והעביר שטחים נוספים לשליטה ביטחונית פלסטינית, ואילו הדרג הצבאי מצא את עצמו מחד גיסא עוסק בתהליך חשיבה פנימי באשר לעתיד לבוא ומאידך גיסא מנסה לשמור על יציבות השטח וליישם את אותה מדיניות "הכלה" שתאפשר את המשך המשא ומתן.

האלוף במיל' אבי מזרחי ציין כי בתקופות רגישות של משא ומתן או של חגים מוסלמיים הנחייתו לדרגים הטקטיים הייתה ברורה - "אם אתה לא צריך, אל תהיה שם" - בהתייחסו לפעילות בקרבת שטח A ולריכוזי אוכלוסייה. לדבריו, בתקופות אלה, כל מבצע צבאי היה צריך לקבל את אישורו, דבר אשר בפועל צמצם באופן מהותי את מספר המבצעים הצבאיים.

האינתיפאדה השנייה, שהחלה בספטמבר 2000, מצאה את פיקוד המרכז מבין מחד גיסא שהמציאות הולכת ומשתנה, וממשיך מאידך גיסא במדיניות ההכלה. כך לדוגמה אמירתו של שרון שצוינה לעיל, "איפוק זה כוח", מבטאת את המדיניות ומתבטאת בהכלה הצבאית בשטח.

ההבנה שהמציאות ביהודה ושומרון השתנתה וכי יש להתאים את הכוחות הצבאיים ללחימה בתנאים ייחודיים אלה הובילה להקמת גדודי חי"ר ייעודיים שנקראו "גדודי ה-90". לימים "גדודי ה-90" ירכיבו את חטיבת "כפיר". החטיבה מותאמת ללחימה ולהגנה בשטחי יהודה ושומרון, ומאומנת הן למשימות לחימתיות והן למשימות בעלות אופי אזרחי יותר. החטיבה היא כוח לחימה אורגני העומד לרשות המפקד הצבאי בפיקוד המרכז, וזאת בניגוד לכוחות החי"ר העוברים מגזרה לגזרה (דוגמת חטיבות "גולני" ו"גבעתי").

אלוף במיל' יצחק גרשון מונה לפקד על אוגדת איז"ש כשנה לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה (7/2001). לדבריו, הצבא שנגלה לפניו היה "צבא פסיבי ונבוך אל מול האוימים", שלא מבין שהוא נמצא בעיצומה של מתקפת טרור. הכוחות הלוחמים בשטחי יהודה ושומרון הרגישו שידיהם כבולות, וכי ההסכמים בשטח הגבילו את יכולת הלחימה שלהם. גרשון עצמו טוען כי היה חוסר הבנה מוחלט מהדרג המדיני ועד לדרג הטקטי באשר למצב הלחימה החדש. ההתמודדות עם האירועים הייתה תגובתית והצבא נגרר להחלטות אחר האירועים, ולא ההפך. מפקדו של גרשון בתקופה זו היה האלוף במיל' איתן, שפיקד על פיקוד המרכז. לדבריו, תהליך ההתפכחות היה הדרגתי ונע מהערכת מצב להערכת מצב, מדיון אסטרטגי אחד למשנהו, עד להתייצבות

ההבנה כי המצב שבו נמצא פיקוד המרכז ולמעשה נמצאת מדינת ישראל הוא מצב לחימתי מול הטרור.

מבצע "חומת מגן" אשר יצא לדרכו בסוף מרץ 2002 היה מבצע חריש עמוק של השטח הפלסטיני תוך כניסת כוחות צה"ל לכלל שטחי A וביצוע סבבי מעצרים רבים. התשתית המודיעינית והתוכנית המבצעית למבצע זה הוכנו זמן רב לפני יציאתו לדרך. כפי שצוין לעיל, התוכניות המבצעיות של "חומת מגן" הן תרגום של שעות דינוני הערכות מצב ודיונים אסטרטגיים בפיקוד המרכז. עם זאת, גם במקרה הזה, כפי שציין האלוף במיל' גרשון לעיל, נדמה כי מדינת ישראל הייתה תגובתית ונקטה צעד זה כתשובה לחודש הדמים - מרץ 2002 - שבו נרצחו יותר מ-130 ישראלים, כולל פיגוע בערב פסח שבו נרצחו שלושים אזרחים.

בתוך כך, החל מאמצע שנת 2002 הלכה והוקמה גדר הביטחון ביהודה ושומרון. הגדר, כאמור לעיל, נפרסה לאורך הגבול של יהודה ושומרון עם מדינת ישראל, והיא מאפשרת ליצור חיץ בין שטחי יהודה ושומרון לישראל ובכך לצמצם את תנועת המחבלים לתוך המדינה. במובן זה ציין האלוף במיל' מזרחי כי ההשפעה של הגדר היא בכך שהיא גרמה לטרור להפסיק להיות פקטור המשפיע על החיים. למעשה, הטרור מיהודה ושומרון עבר להשפיע יותר ויותר על קבוצה קטנה המתגוררת בשטחי יהודה ושומרון ופחות על כלל אזרחי ישראל. עובדה זו אפשרה לדרג המדיני חופש פעולה משמעותי בביצוע מהלכים מדיניים, שכן אין לחץ ציבורי לתגובה צבאית.<sup>80</sup> מבחינת מזרחי, הגדר סייעה לו להגיע למצב שבו הוא הצליח למלא את משימתו כפי שראה אותה - "להביא שקט למדינת ישראל במטרה לאפשר למדינה לנהל מו"מ בלי שחרב הטרור תלויה מעליה".

---

80 בנקודה זו חשובה ההבחנה בין יהודה ושומרון לבין רצועת עזה. הטרור הפלסטיני ברצועת עזה השפיע בקיץ 2014 על מיליוני ישראלים, והוביל ללחץ ולפגיעה משמעותית באוכלוסייה האזרחית - כל זאת ללא נוכחות על הקרקע בלב המדינה.

לצד הגדר הלכה והתפתחה לחימה בחתימה נמוכה, קרי פעילות מצומצמת של כוחות, ולה שתי מטרות: צמצום החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית, ומרכיב מבצעי המצמצם את גילוי של הכוח הלוחם ואת בריחת יעדי המבצע. הלחימה בחתימה נמוכה מוכרת זה עשרות שנים, וככל שתהליכי המשא ומתן הלכו והתקדמו כך מעדיף הדרג הצבאי לנקוט אסטרטגיה של חתימה נמוכה ושליחת צוותי לחימה קטנים ואף מסוערבים, כגון יחידת "דובדבן", לביצוע פעולות מעצר ותפיסת ציוד.

כל המרואיינים הלינו על היעדר מעורבות מדינית בקביעת כללי המשחק. לטענתם, הדרג המדיני נעדר חזון ודירקטיבה מוסדרת. האלוף במיל' דיין הגדיר זאת כאשר אמר, "אלוף הפיקוד צריך לפעול במסגרת הדירקטיבה המדינית, ואם היא לא ניתנת לו אז אלוף הפיקוד עושה לעצמו דירקטיבה". דבריו של דיין מתחברים גם לדבריו של האלוף במיל' איתן, שאמר שהדרג המדיני צריך להימנע ככל האפשר מהנחיות המתקבלות בניגוד לדעת הדרג הצבאי, וזאת מתוך פחד לקבל על עצמו את האחריות במקרה של כישלון. בהקשר זה אפשר לציין את אמירתו של אברהם שלום ז"ל, ראש השב"כ בשנים 1986-1980, שאמר שבכל הקשור לחימה בטרור, לישראל ולמנהיגיה "אין אסטרטגיה, רק טקטיקה"<sup>81</sup>. הדברים מתחברים גם לטענתו של האלוף מזרחי שהושמעה בפני: הטרור אינו נתפס בעיני המדינה כאיום קיומי או כאיום חברתי, כפי שיש לראותו.

כפי שביטא זאת לעיל האלוף במיל' מזרחי, נדמה כי הקו המנחה של קיומו של משא ומתן והגעה להסדר שלום מלווה את הפעולות ביהודה ושומרון מהסכמי אוסלו ועד היום. העובדה כי המפקדים ראו לנגד עיניהם הן את כיבוד ההסכמים והן את יצירת התשתית לקיומם של הסכמים עתידיים מלמדת על קו רצוף של חשיבה המובלת על-ידי הדרג המדיני ובאה לידי ביטוי בדרג הצבאי.

---

81 מצוטט בסרט "שומרי הסף" מאת הבמאי דרור מורה, 2013

## לסיכום: כך התפתח המעבר לדוקטרינה הגנתית

היעדרה של דוקטרינה כתובה ומסודרת מחייב את אלה הרוצים לחקור ולהתחקות אחר הדוקטרינה, על בסיס מעשים והתבטאויות, לנסח בעצמם את הדברים.

הסכמי אוסלו הם מְשֻׁנֵי כללי משחק וכך גם התייחסו לנושא מרואייני הפרק. העובדה כי צה"ל יצא ממרכזי הערים והעביר את השליטה הביטחונית לידי גופים חמושים וגופי מודיעין של הרשות הפלסטינית חייבה היערכות מחדש, לא רק פיזית כי אם גם מחשבתית. בכל תקופה זו, וכן בתקופה שקדמה לכך, כשלה מדינת ישראל בכתיבתה ובאישורה של דוקטרינה ביטחונית ביחס לטרור בפרט, וכן בעדכון הדוקטרינה הכללית. נקודת מוצא זו לדיון היא חשובה, שכן היא מגדירה את העובדה שהטרור לא נתפס בעיני המדינה כאיום קיומי או כאיום חברתי כפי שיש שיטענו כי יש לראותו.

בתוך כך, המציאות בשטח המשיכה להתהוות והפיקוד הצבאי החל לייצר לעצמו את הדירקטיבה דרך המסרים "בין השורות" שהבין מהדרג המדיני, והיא עיצבה את השדה הטקטי. חלק מרכזי באסטרטגיית הפעולה שננקטה לאחר הסכמי אוסלו ועד לימינו הוא "הכלה". אסטרטגיית הכלה מבטאת מצד אחד את חוסר הרצון לחיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית והתססת השטח, ומצד אחר את חוסר היכולת להתמודד באופן צבאי עם האיומים תחת המגבלות המדיניות. צמצום החיכוך בא לידי ביטוי בצורה נוספת של לחימה בחתימה נמוכה, אשר מאפשרת לצבא לפעול בצורה "כירורגית" תוך מינימום פוטנציאל להבערת השטח, שהיא כאמור מצב שכולם מנסים להימנע ממנו.

לצד מהלכים צבאיים אלה אפשר לאפיין בתקופת המחקר גם מהלכים מדיניים של ניסיונות למשא ומתן, גם תחת אש וגם כאשר חרב הטרור תלויה מעל הראש. נעשתה בחירה מדינית לביצוע שני צעדים חד-צדדיים, גדר הביטחון וההתנתקות, אשר שניהם מגדירים

את גבולות הביטחון של המדינה מתוך רצון לצמצם את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית.

השפעות המשא ומתן על זירת הלחימה בטרור ביהודה ושומרון הורגשה היטב, ולמפקד הצבאי ברור כי כאשר מוגדרת תקופת משא ומתן עליו לשמור על השטח שקט ככל האפשר, גם במחיר של אי-טיפול בנגעים העלולים להתפתח למפגעים פוטנציאליים.

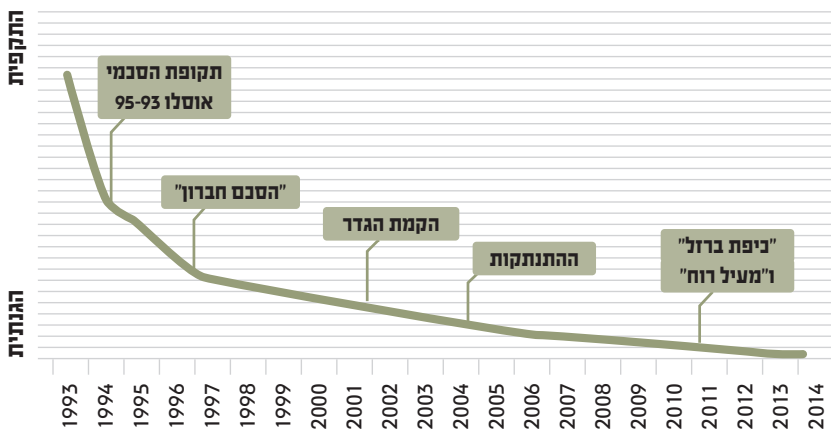
תהליך זה הוביל להתפתחותם של כלים לחימתיים בעלי אופי הגנתי. אומנם האלוף במיל' יתום התייחס להתפתחות הכלים ההגנתיים כאבולוציה של שדה הקרב, אבל אני רואה בהתפתחותם תוצאת החלטה מושכלת המבקשת לראות כיצד מגינים מפני איום אשר ברור שיופעל. למעשה נעשית כאן בחירה להתעסק בתוצאת האיום עצמו ולא במקורו של האיום.

בניסיון לנתח ולקבוע את מסלול התפתחותה של הדוקטרינה הביטחונית של ישראל ביחס לטרור הפלסטיני אתייחס לנקודת המוצא של הסכמי אוסלו כנקודת ה-100%, הנקודה שמולה אבחן את ההתפתחות: בעוד שבתקופה הקודמת להסכמי אוסלו שליטתו הצבאית של צה"ל בשטח הייתה מוחלטת והאחריות הביטחונית המלאה הייתה על ישראל, הרי שהסכמי אוסלו, כאמור, שינו מציאות זו. אבקש לקבוע את התקופה שלפני הסכמי אוסלו כתקופה ההתקפית, לאור המהלכים המדיניים ולאור ההצהרות המדיניות דוגמת "לשבור להם את העצמות".

לנוכח פרק זה ובהתבסס על הראיונות עם המפקדים הצבאיים הבכירים בשטח, אני מוצא לנכון לקבוע כי הדוקטרינה הביטחונית של ישראל ביחס לטרור הפלסטיני מתפתחת בכיוון הגנתי יותר ויותר, ומכילה בתוכה מרכיבים הגנתיים כפועל יוצא. אדייק ואומר כי הגנה אין פירושה אי התקפה מוחלטת.

אציג כאן את התפתחות הדוקטרינה, כפי שאני רואה אותה, לאורך רצף השנים מאז הסכמי אוסלו ועד לימינו. הגרף אינו גרף כמותי אלא נועד להמחיש את התפתחות הדוקטרינה:

### התפתחות דוקטרינה ביטחונית ביחס לטרור הפלסטיני מאוסלו להיום



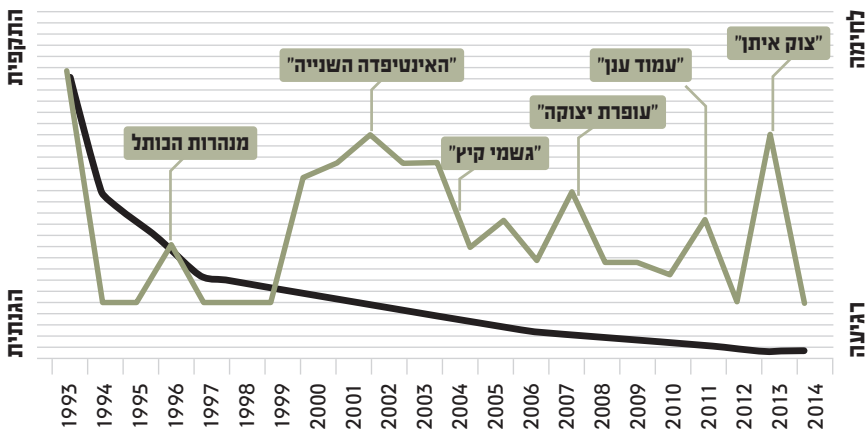
הגרף לעיל הוא גרף מגמה תיאורי המציג את תהליך התפתחות הדוקטרינה ואת המעבר ממחשבה דוקטרינרית התקפית למחשבה דוקטרינרית הגנתית. לטענתי, השינוי הדוקטרינרי המשמעותי התרחש בשנים 1993-1997, שכן בשנים אלה נחתמו מול הפלסטינים ארבעה הסכמים והחל מימושם של הסכמי אוסלו. ברמה הדוקטרינרית היה זה תהליך שהתפרס על כמה שנים ולא התרחש בבת אחת, אך לדעתי לא קיים מקום לספק באשר להשפעה של הסכמי אוסלו על התפתחות הדוקטרינה.

בשנים האחרונות באפשרותנו לראות כיצד הדרג המדיני ניסה לקיים משא ומתן מול הרשות הפלסטינית (ואף הקפיא לצורך כך את



הבנייה ביהודה ושומרון), וגיבש הסכמים מול ארגון טרור אשר החזיק קלף מיקוח מול המדינה ואיים בהמשך ירי טילים ובשיבוש החיים. הצבת גרף הלחימה לצד גרף הדוקטרינה מאפשרת ללמוד על משמעות סבבי הלחימה לתהליך:

### התפתחות הדוקטרינה ביחס לטרור הפלסטיני מול גרף הלחימה בטרור



גרף הלחימה אינו משפיע כלל על גרף הדוקטרינה. לדוגמה, במהלך מבצע "צוק איתן" שאירע בשנת 2014 הסכימה ממשלת ישראל לכמה הפסקות אש, אך הללו נדחו על-ידי חמאס. באופן אירוני, הסכמת ישראל להפסקות אש לא הפחיתה את האש הרבה שנורתה במבצע זה. הדבר בא ללמדנו שהדוקטרינה אינה התקפית, אך היא לא משפיעה על עוצמת האש במתקפה. נוסף על טענתי, גרף הלחימה הוא מחזורי ואינו נמצא על "0" לעולם, אלא מונח במצב של רגיעה שבו הצבא מתכוון ללחימה.



### אייציבות קואליציונית בישראל

"...שיטת הממשל שלנו מעודדת דרישות יתר, דרישות מופרזות גם מצד מפלגות וגם מצד יחידים. כל אחד מבין שבמצב הזה, שהממשלות חוזרות אליו פעם אחר פעם - זאת הממשלה ה־34 של מדינת ישראל, אנחנו חגגנו את יום העצמאות ה־67 שלנו, זה אומר שבכל שנתיים במוצע ישראל מחליפה ממשלה - השיטה הזאת חייבת להיות מוחלפת" (דבריו של ראש הממשלה בנימין נתניהו בישיבת השבעת הממשלה ה־34). נדמה כי העובדה שבישראל יש אייציבות קואליציונית אינה נתונה לוויכוח, אקדמי או ציבורי. כפי שהציג זאת ראש הממשלה נתניהו, בשנת 2015 הושבעה הממשלה ה־34 של ישראל ב־67 שנות קיומה. על אף העובדה כי משך הכהונה החוקי של ממשלה בישראל הוא, בצמוד לכנסת, ארבע שנים לפחות,<sup>82</sup> ממוצע הכהונה של הממשלות הוא כשנתיים לממשלה.

חוברת זו עוסקת בתקופה שבה כיהנו כמה ממשלות. להלן מוצגת רשימת הממשלות, הכנסת שבמסגרתן כיהנו, משך הכהונה והסיבה הרשמית לפיזורן.

---

82 כהונת הכנסת היא ארבע שנים מיום היבחרה ועד למועד הבחירות הרשמיות, שהוא יום ג' השלישי של חודש חשוון, כפי שנקבע בסעיף 9 לחוק יסוד הכנסת, התשי"ח 1958.

ממשלה	כנסת	ראש הממשלה	משך כהונה	נסיבות לתום כהונה
25	13	<b>יצחק רבין</b>	3.36	רצח ראש הממשלה
26	13	<b>שמעון פרס</b>	0.57	פיזור הכנסת טרם המועד החוקי
27	14	<b>בנימין נתניהו</b>	3.04	פיזור הכנסת טרם המועד החוקי
28	15	<b>אהוד ברק</b>	1.67	התפטרות ראש הממשלה
29	15	<b>אריאל שרון</b>	1.98	פיזור הכנסת טרם המועד החוקי
30	16	<b>אריאל שרון</b>	3.18	פיזור הכנסת טרם המועד החוקי
31	17	<b>אהוד אולמרט</b>	2.90	התפטרות ראש הממשלה וכישלון הרכבת ממשלה חלופית
32	18	<b>בנימין נתניהו</b>	4	פיזור הכנסת טרם המועד החוקי
33	19	<b>בנימין נתניהו</b>	2.16	פיזור הכנסת טרם המועד החוקי

כפי המוצג בטבלה,<sup>83</sup> אף ממשלה בתקופת המחקר לא סיימה את כהונתה במועד החוקי, וכן אף כנסת לא סיימה את כהונתה במועד החוקי. רבים הם האנשים הקושרים מצב זה לשיטת הממשל המונהגת בישראל - בחירות יחסיות ארציות, שיטה שהיא יעד קבוע לביקורת.

83 הנתונים נאספו מאתר הכנסת ועובדו על-ידי המחבר.

הביקורת מתייחסת בעיקר לכך ששיטה זו מובילה לריבוי ייצוג מפלגתי בכנסת, אשר מקשה על הקמת קואליציות יציבות וכך מונע קידום מדיניות שתמקד באינטרסים ארוכי הטווח של המדינה, וזאת להבדיל מאינטרסים קצרי טווח הנוגעים לשרידותה של הקואליציה.<sup>84</sup> עם זאת, ד"ר עופר קניג<sup>85</sup> מצביע על כך שעד לניסיון לשנות את שיטת הממשל בישראל עם כינון הליך הבחירה הישירה לראשות הממשלה (תהליך שלאחר מכן חזרו ממנו) הייתה הכנסת אחראית בכל הקשור לסמכותה לפזר את עצמה, ולא נקטה צעד זה פעמים רבות.<sup>86</sup> מחקרים הציגו כי משך כהונת ממשלה הלך והתארך עם השנים, והיחס בין הממשלות שכיהנו בין 1949-1990 לאלה שכיהנו בין השנים 1992-2009 היה 1:1.29 לטובת התקופה המאוחרת.<sup>87</sup> על אף זאת, תחלופת המפלגה השולטת התרחשה מהר יותר בתקופה המאוחרת, ולמעשה ביחס של 1:0.27. אומנם הנתונים מוטים בשל כך שבשנות קיומה הראשונות של המדינה הייתה תחלופת ממשלות רבה שנבעה מעניינים פנים מפלגתיים, אך יש בהם כדי ללמד שתחלופת המפלגות השולטות היא רבה והמפלגה השולטת פחות בטוחה בשלטון משהייתה בעבר.

סיבה נוספת שיכולה לחזק את ההנחה שלפיה מתקיים בישראל חוסר יציבות קואליציונית היא היעדרה או היעלמותה של מפלגת ליבה שהיא המרכיב העיקרי של הקואליציה. בעשור האחרון של המאה ה-20 וכן עם תחילתה של המאה ה-21 ירד קרנה של המפלגה השולטת וגדלה יכולת המיקוח של השותפות הקואליציונית. בהתאמה, גדל מספר השותפות הקואליציונית, והצורך לרצות את כל הצדדים

84 ברק ארז, ד'. (ספטמבר 2012). אייזיבות ממשלית בישראל: האם ככל אשמה שיטת הבחירות? משפט ואדם - משפט ועסקים יד, 493-509.

85 מומחה לפוליטיקה השוואתית מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

86 קניג, ע'. (2013). האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת? פוליטיקה(22), 27-50.

87 ברנע, ש', דריישפיץ, ש' וקניג, ע'. (2010). יציבות ממשלות - נייר עבודה. המכון הישראלי לדמוקרטיה

המעורבים בקואליציה הוביל לקשיים בשמירה על קואליציה יציבה ואיתנה, והוביל למתחים אידיאולוגיים בין שותפויות רבות.<sup>88</sup> יש לציין כי מעולם לא קיבלה בישראל מפלגה יחידה מספר מושבים אשר יספיק לה להקים ממשלה ללא צורך בשיתוף מפלגות נוספות. היעדרה של מפלגת ליבה מעורר תחרות פוליטית על השלטון, מקרב שותפות קואליציוניות, ובקואליציה אחת יכולים להימצא כמה טוענים לכתר ראש הממשלה. הדבר מקשה עוד יותר את ניהולה התקין של הקואליציה ומגדיל את הקונפליקטים הפנימיים שעלולים בתורם להוביל להתפרקות הקואליציה.<sup>89</sup>

מחקרים מנו כי במסגרת 32 הממשלות הראשונות של ישראל התהוו 39 קואליציות מהותיות שונות. נתון זה מלמד על שינויים רבים שאותן עוברות קואליציות וממשלות תוך כדי כהונתן, נוסף על פירוק והרכבה מחדש המחייבים השבעה מחדש של ממשלה.<sup>90</sup> כדי להתייחס לאי-היציבות הקואליציונית לא די במדידת משך כהונת הממשלות או כהונת הכנסת אלא יש לעסוק גם בניחות מסוים של המאפיינים הפנימיים של אותן ממשלות, דוגמת השותפות הקואליציוניות והשינויים בחיי הממשלות.

יש לציין כי קיים קושי בבחינת אי-יציבות של משטרים, שכן רבים הם המדדים היכולים להיכנס אל תוך המשוואה. כך לדוגמה אפשר לבחון זאת רק מהפריזמה של משך כהונת הממשלה, או לחלופין לבחון את משך כהונת ראש הממשלה עצמו, כאשר אנו מנכים את

---

88 אריאן, א', נחמיאס, ד' ואמיר, ר'. (2002). משילות והרשות המבצעת בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

89 דורון, ג' ורוזנטל, מ'. (2011). ההיבטים האסטרטגיים והערכיים של יציבות, ייצוגיות ותחרות פוליטית בשיטות ממשל שונות: ניתוח השוואתי. בתוך: ג' דורון (עורך), ייצוב עצבי הממשל (עמ' 39-70). תל אביב: המרכז להעצמת האזרח.

90 גלינור, י' ובלאנדר, ד'. (2013). המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל. תל אביב: עם עובד. עמ' 599-600

תחלופת הממשלות שתחתיו, ואפשר לבחון את מספר חילופי השרים או את מספר השותפויות הקואליציוניות בדמוקרטיה רב־מפלגתית.<sup>91</sup> הספרות הקיימת לא מצביעה על שיטה שניצבת מעל כולן, ומשכך אפנה את הקורא לנספח שבו מוצגת סקירה היסטורית מהממשלה ה־25 ועד הממשלה ה־33, ובה הנתונים הגולמיים.

## טבלה מסכמת

להלן מוצגת טבלה מסכמת של המידע שנסקר לעיל:

שנת פחות קואליציוניות עם הקמתה	מפלגת ראש הממשלה	המפלגה הגדולה בנסת	ממשלה	נסת
3	העבודה	העבודה	25	13
3	העבודה	העבודה	26	13
6	הליכוד	העבודה	27	14
7/6 <sup>92</sup>	העבודה	העבודה <sup>93</sup>	28	15
8	הליכוד	העבודה	29	15
4	הליכוד / קדימה	הליכוד	30	16
5	קדימה	קדימה	31	17
5	הליכוד	קדימה	32	18
4	הליכוד	הליכוד	33	19

92 יהדות התורה פרשה כשלושה חודשים לאחר השבעת הממשלה.

93 ש"ס זכתה ל-17 מנדטים והגדילה משמעותית את כוחה בנסת, וזאת בשל שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה.

94 מספר רב מהחילופים נעשו כחלק מהכניסה להליך הבחירות ולכהונתה של הממשלה כממשלת מעבר.



תחלופת שרים (נכנסים ויוצאים)	משך כהונה (בשנים)	אירועים מיוחדים / הערות
6	3.36	הסכמי אוסלו, הסכם השלום עם ירדן, רצח ראש הממשלה
0	0.57	ממשלת מעבר לאחר רצח רבין ז"ל
6	3.04	הסכם חברון, הסכם וואי, מנהרות הכותל, פיטורי שר ביטחון
15	1.67	פרישת סיעות רבות לאורך הקדנציה, ועידת קמפ דייוויד, יציאת צה"ל מלבנון, פריצת האינתיפאדה השנייה
18	1.98	האינתיפאדה השנייה, מבצע "חומת מגן", הקמת גדר הביטחון
34	3.18	תוכנית ההתנתקות, ועידת שארם א-שייח', פיצול הליכוד
3	2.90	מלחמת לבנון השנייה, מבצע "עופרת יצוקה", ועידת אנאפוליס, חטיפת גלעד שליט, חקירה פלילית נגד ראש הממשלה
12	4	מו"מ ישיר עם הפלסטינים והקפאת הבנייה בשטחים, מבצע "עמוד ענן", שחרור גלעד שליט
13 <sup>94</sup>	2.16	מו"מ עקיף מול הפלסטינים, מבצע "צוק איתן"

במבחן תחלופת השרים עולה כי ממשלת רבין ז'ל וממשלת אולמרט היו בעלות התחלופה הנמוכה ביותר של שרים תוך כדי כהונת הממשלה, דבר אשר עשוי ללמד על היציבות שחוו ממשלות אלה, למרות קשיים מסביבן. נוסף על כך, בשתי הממשלות הייתה הלימה בין המפלגה הגדולה ביותר למפלגת ראש הממשלה.

אף־על־פי שהממשלה ה־32 הייתה לבעלת הכהונה הארוכה ביותר מהממשלות הנבחנות במחקר זה, התבוננות על האירועים תוך כדי כהונה מלמדת על תחושה כללית של חוסר יציבות לצד שינויים בהרכב הקואליציה, כולל פיצול מפלגת העבודה, שותפה ותיקה ומרכזית, לשתי רשימות נפרדות, ופרישה מהממשלה של חברים מתוכה. אורך החיים של ממשלה זו הוארך באופן מלאכותי עם הצטרפות רשימת קדימה לממשלה, ממש בעיצומו של הליך פיזור הכנסת במאי 2012, ובאמצעות כך התאפשר לממשלה להאריך את חייה עד לינואר 2013. לצד הנתונים הללו אפשר לציין כי כמעט חצי מהממשלות (ארבע מתוך תשע) בתקופת מחקר זה הורכבו בידי ראש מפלגה שאינה הגדולה ביותר בכנסת. דבר זה מסייע לתחושת חוסר היציבות ומגדיל את תהליך המקח והממכר בין סיעות הקואליציה השונות באשר לתפקידים המבוקשים בממשלה וקידום נושאים נוספים הנמצאים באג'נדה המפלגתית.

בהיעדר שינויים חוקיים אשר יבטיחו את יציבות הכנסות והממשלות הנבחרות, ובהינתן העובדה כי עד היום אף קואליציה לא הייתה לקואליציית יחיד, משמע מפלגה יחידה, אפשר להניח כי תחושת אי־היציבות הקואליציונית תמשיך ללוות את מנהיגי המפלגות ואת השחקנים הפוליטיים המובילים גם בעתיד.

## **בין שתי ממשלות - יציבות ויציבות מדומה**

שתי ממשלות בתקופת מחקר זה מציגות, לגישתי, תמונת ראי זו של זו ומאפשרות לראות בהן מקרה מבחן (Case Study) לעניין התנהלות השלטון וגיבוש תפיסת הביטחון ביחס לטרור הפלסטיני.

הממשלה ה־31 שבראשה עמד אהוד אולמרט הוקמה על בסיס שותפות יחסית הומוגנית בעלת בסיס פוליטי רחב. הקואליציה שרדה מבחן משמעותי מאוד - מלחמת לבנון השנייה - זמן קצר לאחר הקמתה, וגם חילופי הנהגה בתוך שותפה קואליציונית בכירה - מפלגת העבודה. לאורך כהונת הממשלה התחלפו רק שלושה שרים, וכהונתה של הממשלה פסקה בשל כתב האישום שהוגש נגד ראש הממשלה אולמרט ולא על רקע קרעים קואליציוניים משמעותיים.

הממשלה ה־32 שבראשה עמד בנימין נתניהו שיקפה יציבות מדומה לעומת הממשלה ה־31 בראשותו של אולמרט. אף שכהונת ממשלה זו הייתה לארוכה שבממשלות ישראל מאז שנות ה־80, התאפיינה הממשלה בחילופי שותפות קואליציוניות, לרבות פיצול של השותפה הבכירה, והחייאה מלאכותית בדמות צירוף הסיעה הגדולה באופוזיציה, ללא חלוקת תיקים פרופורציונלית.

בהתאמה לראי המשקף את שתי ממשלות אלה אפשר גם לראות שינויים בדפוס הפעולה הביטחוני אשר ליווה את העשייה באותן ממשלות.

מחד גיסא, בממשלתו של אולמרט דעכה האינתיפאדה השנייה עד כלות והתקדמו הליכי המשא ומתן מול הפלסטינים, לרבות חתימה על "הסכם המבוקשים", ומאידך גיסא, נערכו שלושה מבצעים צבאיים ברצועת עזה - "גשמי קיץ", "חורף חם" ו"עופרת יצוקה", וכן מלחמת לבנון השנייה אשר הייתה לה השפעה פריפריאלית על חיי הפלסטינים. כמו כן, הוטל הסגר על רצועת עזה בתקופת ממשלה זו לאחר חטיפתו של החייל גלעד שליט, שאותו סירב אולמרט לשחרר בתקופת כהונתו בשל המחיר הרב שנדרש. בתקופת הממשלה התקבלה ההחלטה לחמש את צה"ל במערכת הגנה אקטיבית נגד רקטות, "כיפת ברזל". לעומת זאת, בממשלתו של נתניהו נערכו צעדים בעיקר במישור המשא ומתן מול הפלסטינים, בין היתר בשל הלחץ של השותפה הקואליציונית המרכזית, מפלגת העבודה, והשינוי בקווי יסוד הממשלה בין הממשלה ה־32 לממשלה ה־34 שבראשות שתיהן עמד נתניהו יכול ללמד על כך. בתקופת ממשלה זו הוקפאה לראשונה הבנייה ביהודה

ושומרון מאז החלה בשנות ה־70, הקפאה אשר נאכפה על־ידי הכוחות הצבאיים. כמו כן, במהלך תקופת הממשלה שוחרר החייל החטוף גלעד שליט במשא ומתן עם ארגון הטרור חמאס, וכן הוגבר הליך ההתחמשות בהגנה האקטיבית "כיפת ברזל", אשר נכנסה לשימוש מבצעי. במהלך כהונת הממשלה נערך מבצע "עמוד ענן" אשר החל בחיסול "רמטכ"ל" חמאס וארך שמונה ימים. המבצע הסתיים בהסכם הפסקת אש עם החמאס.

התנהלות שתי הממשלות, הגם שהן היו מושפעות מקיומם של אירועים אובייקטיביים בזירה הפלסטינית<sup>95</sup> והעולמית, שונה בהשקפת עולמן ובהוצאה לפועל של תוכניות ושל פעולות צבאיות להתמודדות עם הטרור הפלסטיני.

כך לדוגמה, בסוגיית המיגון, אולמרט התייחס בדיון שנערך בכנסת לאפשרות למגן את האוכלוסייה הנמצאת בסיכון: "אם מישהו רוצה להציע שאנחנו עכשיו נשקיע עשרות מיליארדי שקלים בבניית מקלטים כדי שאפשר יהיה לשבת בנחת ובהנאה במצב של מלחמה, כשאנחנו מותקפים, משום שזה לא יהיה נוח לשבת במצב אחר, התשובה שלי, בסדרי עדיפויות שאני כראש ממשלה אחראי עליהם, זה לא יהיה. מובן שאפשר יהיה למתוח ביקורת, זה לגיטימי. זו גם שאלה של השקפה. אבל זאת תפיסת עולם. אנחנו צריכים להשקיע בדברים האלה את המינימום שמבטיח חיים. לא את המקסימום שמבטיח את הנוחות המקסימלית ואת התנאים הנעימים ביותר".<sup>96</sup>

כתמונת ראי', בשנת 2012 התייחס ראש הממשלה נתניהו לסוגיית מיגון תושבי רצועת עזה בישיבת הממשלה שאישרה את החלטה, "היום אנחנו עומדים לקבל החלטה להשלים את המיגון של תושבי

95 יצוין כי מספר ההרוגים הישראלים מטרור פלסטיני ידע שונות דומה בין ימי ממשלת אולמרט לבין ימי ממשלת נתניהו, לרבות בתקופת המשא ומתן. להרחבה שירות הביטחון הכללי. (2015). סיכום שנתי 2014 - נתונים ומגמות בטרור ומענה הסיכול.

96 הוועדה לענייני ביקורת המדינה. (3 בדצמבר 2007). פרוטוקול מספר 152 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

הדרום. עד היום, תושבי הדרום נהנו ממיגון ברצועת עוטף עזה, מיגון מלא עד 4.5 ק"מ. התוספת של מערכות "כיפת ברזל" נותנת הגנה מעבר ל-7 ק"מ. היום אנחנו מקבלים החלטה להשלים זאת למיגון מלא של כל המבנים - של הבתים, של המגורים - והדבר הזה כמובן יעניק ביטחון לתושבי הדרום. הדבר הזה, אני חושב, מתבקש. אני חושב שזו אחת הבשורות החשובות שהממשלה מביאה היום לתושבי הדרום"<sup>97</sup>. אם כן, לגישתי, אפשר ללמוד משני מקרים אלה את השפעתה של אי-היציבות כגורם המעודד בחירה בכלים הגנתיים יותר ויותר. בעוד שבתקופת ממשלת אולמרט לא הועמקה הגישה ההגנתית, הרי שבממשלת נתניהו השנייה הועמקה הבחירה בכלים ההגנתיים כראשית התפיסה.

### **לסיכום: יציבות הממשלות העולה מהסקירה**

רצף הנתונים שהוצג זה עתה עלול להכניס את הקורא לתחושת אי-נחת באשר לתפקוד הממשלות ויציבותן. נדמה כי סקירה זו עומדת בפני עצמה ומלמדת על חוסר יציבות קואליציונית בישראל, גם אם אינה נכנסת תחת הגדרות מדידה תיאורטיות המשמשות חוקרים שונים להערכת יציבותה של קואליציה זו או אחרת.

במבחן המציאות, תשע הממשלות שכיהנו בתקופת מחקר זה - מהממשלה ה-25 ועד לממשלה ה-33 - כשלו בהשלמת כהונה מלאה וסבלו משלל עימותים קואליציוניים אשר העיבו על היכולת לממש תוכניות ארוכות טווח שאינן מונעות מהצורך לתחזק קואליציה שבירה. אומנם יש גורמים חיצוניים אשר השפיעו על יציבותן של הקואליציות, כך אי-אפשר להתעלם מהירצחו של ראש הממשלה רבין ז"ל ולהבדיל, מהחשדות הפליליים נגד ראש הממשלה אולמרט,

---

97 מזכיר הממשלה. (28 באוקטובר 2012). הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 28 באוקטובר 2012.

מאורעות אשר הובילו להתפזרות הממשלות בראשותם, אך הרוב המכריע של הממשלות התפזרו בשל קשיים בתחזוקת הקואליציה. במבחן תחלופת השרים עולה כי ממשלת רבין ז"ל וממשלת אולמרט היו בעלות התחלופה הנמוכה ביותר של שרים תוך כדי כהונת הממשלה, דבר אשר עשוי ללמד על היציבות שחוו ממשלות אלה, למרות קשיים מסביבן. נוסף על כך, בשתי הממשלות הייתה הלימה בין המפלגה הגדולה ביותר למפלגת ראש הממשלה.

אף־על־פי שהממשלה ה־32 הייתה לבעלת הכהונה הארוכה ביותר מהממשלות הנבחנות במחקר זה, התבוננות על האירועים תוך כדי הכהונה מלמדת על תחושה כללית של חוסר יציבות לצד שינויים בהרכב הקואליציה, כולל פיצול מפלגת העבודה, שותפה ותיקה ומרכזית, לשתי רשימות נפרדות, ופרישה מהממשלה של חברים מתוכה. אורך החיים של ממשלה זו הוארך באופן מלאכותי עם הצטרפות רשימת קדימה לממשלה, ממש בעיצומו של הליך פיזור הכנסת במאי 2012, ובאמצעות כך התאפשר לממשלה להאריך את חייה עד לינואר 2013. לצד הנתונים הללו אפשר לציין כי כמעט חצי מהממשלות (ארבע מתוך תשע) בתקופת מחקר זה הורכבו בידי ראש מפלגה שאינה הגדולה ביותר בכנסת. דבר זה מסייע לתחושת חוסר היציבות ומגדיל את תהליך המקח והממכר בין סיעות הקואליציה השונות באשר לתפקידים המבוקשים בממשלה וקידום נושאים נוספים הנמצאים באג'נדה המפלגתית.

בהיעדר שינויים חוקיים אשר יבטיחו את יציבות הכנסות והממשלות הנבחרות, ובהינתן העובדה כי עד היום אף קואליציה לא הייתה לקואליציית יחיד, משמע מפלגה יחידה, אפשר להניח כי תחושת אי־היציבות הקואליציונית תמשיך ללוות את מנהיגי המפלגות ואת השחקנים הפוליטיים המובילים גם בעתיד.

## אייציבות קואליציונית כגורם המעצב את תפיסת הביטחון

תהליך עיצובה של תפיסת ביטחון, ממש כמו כל תחום מחקר זה, אינו נעשה לפי מרשם מדויק ובהתאם לנהלים סדורים. תפיסת הביטחון המוגדרת עבור מדינה תותאם תחילה לתפיסת המדינה את מושג הביטחון הלאומי. לביטחון הלאומי הגדרות רבות הנעות על הציר שבין מושג צר המתייחס לביטחון פיזי למושג מורחב העוסק בביטחון פיזי, קיומי ורוחני (עמידרור 2002).

על אף הכתוב לעיל, אנסה לערוך עתה סדר בגורמי ההשפעה על עיצוב תפיסת הביטחון. ראוי להבחין בין גורמים ביטחוניים משמעותיים וכאלה שיש להם השפעה ישירה על מפת האיומים (דוגמת הסכם שלום או היעלמותה של ישות עוינת) לבין גורמים חיצוניים.

בחלק זה, אבקש להתמקד בגורמים החיצוניים המשפיעים על עיצוב תפיסת הביטחון ולסקור את מידת השפעתם, במטרה להצביע על חלקה של היציבות הקואליציונית במרשם להרכבת תפיסת הביטחון הישראלית. הגורמים החיצוניים שייסקרו כאן הם: פיתוחים טכנולוגיים, המשפט הישראלי והבין-לאומי, תקשורת ההמונים והחברה האזרחית, והסביבה הפוליטית.

המרכיבים שזורים זה בזה ואינם נפרדים במציאות כפי שהם מוצגים באופן מלאכותי במסגרת הסקירה. מטרתה של הסקירה להצביע על גורמי ההשפעה ועל העומדים בראש פירמידת קבלת ההחלטות, במצב החוקי ובפועל.

אציין כי לא אתיחס לגורם הביטחוני, וזאת מאחר שאיום הטרור הפלסטיני לבש צורה דומה לאורך שנות המחקר, ולמעשה לא חלו תמורות משמעותיות באיום הייחוס שלאורו מתעצבת תפיסת הביטחון הישראלית ביחס לטרור הפלסטיני.

## עיצוב תפיסת הביטחון - מי מחליט?

לפני סקירת הגורמים החיצוניים והשפעתם, קיים הכרח לדון בהליך ההחלטה באשר לתפיסת הביטחון ולמעשה לשאול את השאלה - מי מחליט?

כפי שהוצג בפרק הראשון ונסקר לאורך כל המחקר, קיים חוסר בהירות באשר לאופייה של תפיסת הביטחון הישראלית בכלל, ובאשר לגורמים המעצבים אותה בפרט. עם זאת אפשר להערכתי להצביע על הליך קבלת ההחלטות בסוגיות הביטחון הלאומי, ומתוך כך להשליך גם על מעצבי תפיסת הביטחון הישראלית.

הגופים המעורבים בתהליך עיצוב תפיסת הביטחון ומימושה מוסדרים באופן חלקי בכמה חוקים ונהלים, ואלה הם:

1. ועדת השרים לביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) - ועדת שרים המוסדרת בחוק הממשלה החל משנת 2001. בוועדה חברים כברירת מחדל: ראש הממשלה, סגנו (אם מונה), שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון פנים ושר האוצר.<sup>98</sup>
2. המטה לביטחון לאומי - גוף המוסדר בחקיקה משנת 2008 (היה קיים כהחלטת ממשלה משנת 1999, והוסדר חלקית בחוק הממשלה משנת 2001). הגוף פועל בכפיפות ישירה לראש הממשלה, והוא הממנה את ראש המטה ואת המשנה. סעיף 1(ג) לחוק קובע כי ראש הממשלה הוא המפעיל והמנחה של הגוף. הגוף אמון על הכנת הערכת המצב הלאומית ועל סקירת

98 חוק הממשלה, תשס"א 2001. ספר החוקים תשס"א 2001 מספר 1780.



המצב הביטחוני בפני ועדת השרים לביטחון לאומי. ראש המטה שותף בכל ישיבות הממשלה וועדת השרים לביטחון לאומי.<sup>99</sup>

3. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת - ועדה פרלמנטרית קבועה אשר פעילותה מוסדרת מכוח תקנון הכנסת. היא המפקחת הפרלמנטרית על נושאי הביטחון והחוץ, ולה הסמכות לזמן את הגופים שעליהם היא מפקחת לשימוע בפני מליאת הוועדה. לוועדה הסמכות לאשר או לדחות גיוס מילואים מיוחד (צו 8), והממשלה מחויבת לתת לוועדה דין וחשבון באשר לפעילויות שיש בהן כדי להכריז מלחמה או מצב חירום בעורף.<sup>100</sup> עם זאת, לוועדה חולשה משמעותית מאחר שאין לה באמת סמכויות מהותיות המאפשרות להשפיע על עיצוב תפיסת הביטחון למעשה בזמן אמת.<sup>101</sup>

לצד הגופים הללו אפשר לציין את צה"ל כגורם התורם לתהליך עיצוב תפיסת הביטחון. אל תוך הריק של היעדר החלטות בדרג המדיני ניסו גורמים בצה"ל להיכנס לא אחת, אך ללא פרסום פומבי של תפיסה זו או אחרת. כפי שנסקר בחוברת מוקדם יותר, באוגוסט 2015 פורסמה אסטרטגיית ביטחון של צה"ל בידי הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט.

שניים משלושת הגופים שנמנו לעיל נמצאים תחת מטריתו של ראש הממשלה, ולמעשה הם כפופים למרותו. ראש הממשלה הוא ראש ועדת השרים לביטחון לאומי, והוא הממונה הראשי על המטה לביטחון לאומי. לצד זאת, ראוי להזכיר גם את העובדה כי ראש הממשלה הוא

---

99 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח 2008. ספר החוקים התשס"ח 2008 מספר 2178.

100 שטייניץ, י. (2005). ועדת החוץ והביטחון: מסמך ייסוד.

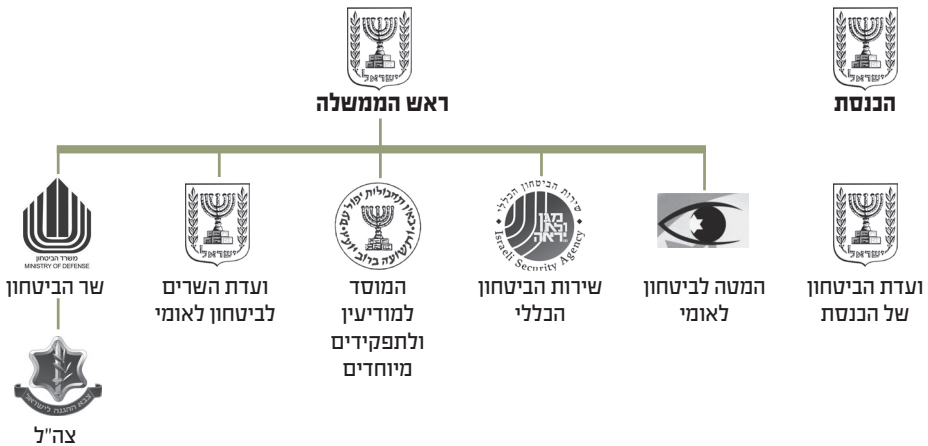
101 שלח, ע' (2015). האומץ לנצח. מדיניות ביטחון לישראל. תל אביב: ידיעות אחרונות. עמ' 9

הממונה על שירות הביטחון הכללי,<sup>102</sup> וכן הממונה על המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שתפקידיו אינם מוגדרים בחקיקה כלשהי אך הוא פועל כיחידת סמך בתוך משרד ראש הממשלה, וראש הממשלה הוא זה הממנה את ראש המוסד והאחראי לתפקודו.<sup>103</sup>

התרשים שלהלן מציג את הכפופות של גופי הביטחון ושל גופי ההערכה הלאומית. התרשים מציג באופן גרפי וברור את הסמכות הרבה הנמצאת תחת ראש הממשלה בענייני ביטחון לאומי ואת הגדרת תפיסת הביטחון.

### תרשים כפיפות

#### כפיפות גופי הביטחון וגופי ההערכה הלאומית



102 כמוגדר בסעיף 4(ב) בחוק שירות הביטחון הכללי - התשס"ב-2002  
 103 אפשר ללמוד עוד על הקשר בין המוסד למשרד ראש הממשלה בהחלטת הממשלה מספר 4470 מיום 08.02.2009 והחלטת הממשלה מספר 2535 מיום 05.12.2010. להרחבה - (נחמיאס, ארבל-גנץ ומידיני 2010, 121)

לצד התרשים לעיל, פעמים רבות הקשר בין ראש הממשלה למערכת הביטחון מאפיל אף על שרי הביטחון בעלי ההקשר הביטחוני. כך לדוגמה, ראש הממשלה אולמרט התנגד לעמדת שר הביטחון ברק, שביקש לסיים את מבצע "עופרת יצוקה" כמה ימים לאחר שהחל, ואכן התקבלה עמדתו של אולמרט. ההקשר הביטחוני של ברק, מי שהיה ראש הממשלה ורמטכ"ל, לא סייע במקרה זה.<sup>104</sup> דוגמה נוספת היא ראשי ממשלה המכהנים במקביל כשרי ביטחון, כך היה במקרה של ראשי הממשלה יצחק רבין ז"ל ואהוד ברק. גורם נוסף המחזק את רצונו של ראש הממשלה לרכז בידיו סמכויות רבות ככל האפשר ולצמצם את התלות בקבינט המדיני-ביטחוני ובגורמים נוספים הוא סביבה ארגונית של הדלפות משיבות ממשלה, גם הסודיות ביותר. סביבה זו הושמה לא אחת ללעג ופעמים אף הגיעה לכדי חקירות וחוסר אמון מוחלט בין השרים המעורבים.<sup>105</sup> אם כן, כפי שאפשר להתרשם מסקירה זו, בידי ראש הממשלה מרוכזת הסמכות המרבית בתהליך קבלת ההחלטות הביטחוניות, ובכלל זה גם בתהליך גיבוש תפיסת הביטחון הנעשה באין פרוטוקול קבוע המסייע לגיבוש תפיסה כזו. כעת אסקור את הגורמים החיצוניים המשפיעים על עיצוב תפיסת הביטחון ואפרט על אודות מידת השפעתם:

## פיתוחים טכנולוגיים

האבולוציה של שדה הקרב לצד התפתחות טכנולוגית משפיעות על האופן שבו מדינות נלחמות זה מאות שנים. הופעתם של כלי נשק חדשים ויכולות טכנולוגיות מתקדמות הובילו לשינויים משמעותיים באופן שמדינות נלחמות ומנצחות בעימותים.

104ה"ש 101 עמ' 267

105 Freilich, C. D. (2015). Israel: National Security Decision-Making in a Leaky Political Fishbowl. *Comparative Strategy* 34, 117-132.

טכנולוגיות דוגמת אבק שריפה, תותחים, ספינות מלחמה, מאוחר יותר צוללות וכמובן תעופה על גווניה פיתחו דוקטרינות לוחמה שלמות המבוססות על היתרונות הטכנולוגיים הללו ועל רעיון ההפעלה של האמצעים האלה בעת לחימה.<sup>106</sup>

בהופעתה של טכנולוגיית לחימה חדשה נוצר מעין מעגל המוביל ליצירת טכנולוגיית נגד אשר תתמודד איתה. הנשק השולט החדש יוכל להישאר כנשק השולט כל עוד לא פותח אמצעי להתמודד נגדו. פיתוחם של כלי נשק והתמודדות איתם הם מנת חלקן של תפיסות ביטחון כמעט משחרר ההיסטוריה.<sup>107</sup>

בעת האחרונה האמצעים הממוחשבים הם אלה המשפיעים על תפיסת הביטחון של מדינות, החל ביכולות מודיעין והתרעה המאפשרות התגוננות יעילה יותר והגברת המוכנות של המדינה, וכלה בהתפתחויות במרחב הקיברנטי אשר הובילו להופעת כלי נשק חדשים אשר אפשר לתפעל אותם בלחיצת כפתור.

הופעתם של איומים חדשים מצריכה עדכון דוקטרינרי ופיתוח של אמצעי התמודדות חדשים. הם מכניסים למעין מרוץ חימוש טכנולוגי. כאמור, אותם שינויים הובילו להתפתחויות דוקטרינריות חדשות, וכך לדוגמה בצבא ארה"ב הוקם בשנת 2009 פיקוד חדש - פיקוד הסייבר. פיקוד זה אמון על הכנה, תיאום והוצאה לפועל של פעולות במרחב הקיברנטי, וכן מטרתו לאפשר את פעולתם של כלל הכוחות האמריקאים ולהגן עליהם מפני איומים במרחב זה.<sup>108</sup>

שינוי דומה מובל בימים אלה בצה"ל - ביוני 2015 הודיע הרמטכ"ל כי בכוונתו להקים זרוע סייבר חדשה אשר תאגד את המאמצים הנעשים בתוך צה"ל במרחב זה. בד בבד, מחלקת ההגנה בסייבר באגף התקשוב הוגדלה

---

106 צור, י'. (1987). חידושים טכנולוגיים בשדה הקרב: לקחים היסטוריים. מערכות, 310, 26-33.

107 הנדל, מ'. (1988). קלאוזביץ במבחן התמורות הטכנולוגיות. תל אביב: מערכות.  
108 Samaan, J. L. (2010). Cyber Command. *The RUSI Journal* 155:6, 16-21.

לכדי חטיבה ובראשה עומד, החל מדצמבר 2015, קצין בדרגת תא"ל.<sup>109</sup> שינויים אלה מלמדים על החשיבות הרבה שבה מתייחסים מקבלי ההחלטות בגורמי הביטחון לאיומים הטכנולוגיים החדשים, חשיבות שמתבטאת אף באסטרטגיית צה"ל החדשה, הן בצד האיומים והן בצד ההתמודדות עימם.

עם זאת, נכון לציין כי בני האדם וצורות ההתארגנות שלהם (מוסדות וארגונים) אומנם הוכחו כבעלי יכולת הסתגלות, אך פעמים רבות זו אינה עומדת בקצב הפיתוחים הטכנולוגיים. לעיתים רבות נוצר פער בין לידתה של טכנולוגיה חדשה לבין הטמעתה בתוך הדוקטרינה הצבאית. פעמים רבות הפער הדוקטרינרי ייסגר אך ורק תוך כדי לחימה, כאשר הטכנולוגיה תיכנס לשימוש והתוכנות על אודות שימושה יוטמעו בכתובים.<sup>110</sup>

טכנולוגיה אינה יכולה לשמש תחליף למדיניות ולאסטרטגיה נבונה, היא אינה תרופת פלא לכל בעיה. אין תחליף לניווט נכון בסביבה המדינית, לעיצוב נכון של אסטרטגיות ולהתוויית תוכניות מבצעיות טובות. טכנולוגיה בדרך כלל לא תחפה על כשלים בתחומים אלה. השיטות והאמצעים הטכנולוגיים הם חלק ממרשם תפיסת הביטחון ולא תפיסת הביטחון עצמה. זו צריכה להיות מותווית על-ידי מדינאים ועליהם לקחת בחשבון את מקומה של הטכנולוגיה, אך לא להיסמך עליה כפתרון מוחלט לאיומים ולצרכים הביטחוניים.<sup>111</sup>

## המשפט בישראל והמשפט הבין-לאומי

התחום המשפטי מלווה כל העת את הנעשה בסביבת הביטחון הישראלית. גופי הביטחון עוסקים בשאלות מותר ואסור זה עשורים

109 הטוני, י'. (1 בדצמבר 2015). צה"ל: מחלקת ההגנה בסייבר הפכה לחטיבה ובראשה יעמוד תת אלוף. אנשים ומוחשבים.

110 ה"ש 107 עמ' 77-70

111 שפיגל, ר'. (2009). הלוחם האוטונומי. תל אביב: מערכות. עמ' 408-406

אחדים, שאלות שאף נידונו לא אחת בפני ערכאות משפטיות גבוהות. כך לדוגמה נושא שעלה לכותרות - הוועד הציבורי נגד עינויים פנה לבית המשפט העליון בנושא חקירותיו של שירות הביטחון הכללי. כתוצאה מפסיקת בית המשפט נחקק חוק השב"כ אשר הסדיר את סמכויותיו של הארגון.<sup>112</sup>

דוגמה נוספת אשר מלמדת על מעורבות עולם המשפט בנושאי ביטחון היא פסיקת בג"ץ בנושא "נוהל שכן", שבמסגרתו כוחות צה"ל היו עושים שימוש בתושבים הסמוכים לבית שאותו ביקשו לבדוק כדי שאלה יזהירו את בני הבית כי במקרה שלא ישתפו פעולה תיעשה פריצה בכוח אל הבית. על יסוד עקרונות המשפט הבין-לאומי, תוך היסמכות על פסקי דין בין-לאומיים ועל אמנת ז'נבה (שאותה אימצה מדינת ישראל), קבעו שופטי בג"ץ כי השימוש בנוהל זה אינו חוקי ויש להפסיקו.<sup>113</sup>

לצד דוגמאות אלה יש מקרים נוספים שבהם שופטי בתי המשפט נתנו את הדעת לשאלות ביטחוניות, בתוכן שאלות אסטרטגיות, ובחנו את המקרים בראי המשפט הישראלי, הדין הבין-לאומי והנוהג הבין-לאומי הקיים. כך למשל פסיקות בית המשפט העליון בעניין גדר הביטחון.

עם זאת, לא די בפסיקות בית המשפט העליון וערכאות משפטיות נוספות כדי לבחון את ההשפעה על עיצוב תפיסת הביטחון הישראלית. הן משמשות אומנם מצפן המכוון את מעצבי המדיניות, אך תפיסת הביטחון היא נגזרת של מכלול גורמים וחוקים. למשל, ביצוע תוכנית ההתנתקות מרצועת עזה, שהוא ביטוי לתפיסת ביטחון, נעשה בחקיקה ראשית בישראל, ועל כן בית המשפט העליון לא התערב בהליך זה אף שנעשו עתירות לבג"ץ.<sup>114</sup>

---

112 בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817

113 בג"ץ 3799/02 עדאלה ואחרים נ' אלוף פיקוד המרכז ואח'

114 בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח'

על אף האמור לעיל, עם השנים תפסו משפטנים רבים מקום סביב מקבלי ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי, וסוגיות משפטיות עולות לדין אגב דיונים ביטחוניים. כך לדוגמה קיימת בתוך אוגדת איו"ש מחלקה משפטית ובראשה עומד היועץ המשפטי ליהודה ושומרון (בדרגת אל"מ). יועמ"ש זה שותף לדיונים אסטרטגיים וטקטיים, ומחווה את דעתו באופן שוטף. כמו כן, בדיוני המטכ"ל האסטרטגיים בעת לחימה משתתפים באופן קבוע נציגים משפטיים שתפקידם לחוות דעה משפטית ודעה כללית במונחי לגיטימציה בין־לאומית לפעולות ולאסטרטגיות פעולה נבחרות.<sup>115</sup>

לצד המשפט הישראלי עולה השאלה באשר למקומו של המשפט הבין־לאומי בתהליך עיצוב תפיסת הביטחון. מדינת ישראל צד לכמה אמנות בין־לאומיות המסדירות זכויות וחובות אזרחיות וביטורליות. אמנות אלה מעצבות את המסגרת הנורמטיבית שעל־פיה יש לעצב את הפעילות הביטחונית הישראלית, ותוחמות את המותר והאסור באשר לשאלות ביטחון והתנהלות מול ישויות לוחמות והאוכלוסייה הפלסטינית.<sup>116</sup>

המשפט הבין־לאומי תופס נדבך משמעותי בתהליך גיבוש האסטרטגיה בדגש על חוקיות. החלטה על מהלכים דוגמת הריסת בתי מחבלים או גירוש מהשטח תיעשה לאחר היוועצות משפטית והבנה שהדבר אינו בהכרח עומד בסתירה עם הדין הבין־לאומי המחייב את ישראל. פעמים רבות התשובות אינן מוחלטות ואינן מייצגות אמת של 'שחור או לבן', אלא משאירות מרחב תמרון להנהגה המדינית לקבל את ההחלטה הסופית. עם זאת, ככל שההיבט הנידון הוא טקטי יותר,

---

115 שרביט־ברוך, פ'. (22 בנובמבר 2015). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

116 שני, י'. (2004). חוות הדעת בנושא "הקמת חומה בשטחים הפלשתינים הכבושים". ראשון לציון: מכון קונקורד לחקר קליטת המשפט הבין־לאומי בישראל.

כמו שאלת הפצצת בית החולים שיפא שבעזה, השאלות המשפטיות הופכות להיות מכריעות ונחרצות יותר.<sup>117</sup>

הדינים והנהוג הבין-לאומי משחקים משחק גם בזירת הלגיטימציה הבין-לאומית. כאן אין מדובר על עניין משפטי ברור שבו עולה השאלה 'חוקי או לא חוקי?' אבל בהחלט מדובר על שיקול הנכנס למערכת השיקולים של מקבלי ההחלטות. למשפטן יש תפקיד של מתריע, של מומחה התוכן שיכול להסביר את המשמעויות, כדבריה של אל"מ במיל' פנינה שריבט-ברוך, מי שכיהנה כראש מחלקת דין בין-לאומי בצה"ל במשך חמש שנים, "בסופו של דבר זה חלק מהדיון האסטרטגי, אם אתה רוצה לעשות פעולה אתה צריך לבדוק את התועלות ואת הנזקים". מקרה ידוע שבמסגרתו התקבלה החלטה אסטרטגית שאינה מסונכרנת עם ההחלטות במשפט הבין-לאומי היא זו של מכשול הביטחון ביהודה ושומרון. שאלת חוקיותו של המכשול הופנתה לבית הדין הבין-לאומי בהאג על-ידי העצרת הכללית של האו"ם. בית המשפט, לאחר ששקל מכלול שיקולים לרבות כתב ההגנה הישראלי, פסק כי קיומו של המכשול אינו עולה בקנה אחד עם הדינים הבין-לאומיים ולמעשה עובר על האמנות שישראל צד להן.

בשל כך קבע בית המשפט כי יש לפרק את המכשול. פסיקתו זו ניתנה במסגרת חוות דעתו, אך אף-על-פי-כן המשיכה ישראל לקדם את תוכנית המכשול ולבנותו, בכפוף לשינויים שאותם יזם בג"ץ.<sup>118</sup>

## תקשורת ההמונים והחברה האזרחית

לאמצעי תקשורת ההמונים מסורת ארוכת שנים של השפעה על המדיניות הציבורית ועל דעת הקהל. לכלי התקשורת המודרניים השפעה על עיצוב סדר היום של מעצבי המדיניות, וכן על סדר יומם

117 ה"ש 115

118 ה"ש 116



של האזרחים. הם אלה שמגדירים פעמים רבות את "שיחות הסלון" והם אלה שלבסוף מסייעים להניע פוליטיקאים לפעולות אזרחיות.<sup>119</sup> בממשק שבין הממסד הפוליטי של קובעי המדיניות לבין הממסד התקשורתי מתקיימים קשרי גומלין המזינים זה את זה. הממסד הפוליטי מפקח על אמצעי התקשורת, אך בד בבד אחראי להזין את הממסד התקשורתי בידיעות על אודות פעילותו. הממסד התקשורתי בתורו נהנה ממערכת יחסים זו ומספק חשיפה לממסד הפוליטי. חשיפה זו משפיעה בתורה על המידע ועל השיח בזירה הציבורית.<sup>120</sup>

אל מערכת היחסים של התקשורת ושל קובעי המדיניות הציבורית מצטרפת החברה האזרחית וארגוני המגזר השלישי. בתחום מדיניות הביטחון או תפיסת הביטחון, יש תופעה הולכת וגוברת של ארגונים חוץ־פרלמנטריים מן המגזר השלישי המנתחים את המדיניות הציבורית ומביעים ביקורת כלפי קובעיה. הארגונים הללו מופיעים משני צידי המפה הפוליטית ופועלים להשפיע על מקבלי ההחלטות וכן, באמצעות גורמי המשפט, להוביל לשינוי המצב בשטח.<sup>121</sup>

כפי שכבר נסקר בחוברת זו, פניותיהם של ארגונים אזרחיים, כגון: "הוועד הציבורי נגד עינויים", "עדאללה" ו"בצלם", אל בית המשפט העליון הולידו פסיקות שחייבו את מעצבי המדיניות לעצב מחדש את תפיסת הביטחון והאסטרטגיה שבה משתמשים. לצידם, ארגונים דוגמת "גוש אמונים" ולהבדיל "שלום עכשיו" ביססו את פעולתם על השפעה פוליטית על מקבלי ההחלטות.

---

119 ברזילי, ג'. (1998). מדינה, חברה וביטחון לאומי: תקשורת המונים ומלחמות. בתוך: ד' כספי ו' לימור (עורכים), אמצעי תקשורת המונים בישראל (עמ' 662-645). תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

120 כספי, ד'. (2007). מבוא: פוליטיקה ותקשורת - משא ומתן מתמשך. בתוך: ד' כספי (עורך), תקשורת ופוליטיקה בישראל (עמ' 7-16). ירושלים: הקיבוץ המאוחד.

121 לוי, י', מיכאל, ק' וּשפירא, א'. (2010). הפיקוח החוץ־מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית. המרחב הציבורי, 4, 45-74.

מקרה אשר אני מוצא לנכון לצייןנו הוא הקמת ועדת החקירה באשר לטבח במחנות הפליטים הפלסטיניים בבירות בשנת 1982 (הטבח בסברה ושתילה). בעקבות לחצים אזרחיים רבים, שהגיעו לשיאם בהפגנה שארגנה תנועת "שלום עכשיו" שבה השתתפו כ-400 אלף אזרחים, הוחלט על הקמתה של ועדת כהן, ועדת חקירה ממלכתית לאירועים. בין החלטות הוועדה היה כי תיק הביטחון יופקע מידי של אריאל שרון והוא לא ישמש עוד כשר ביטחון (לימים היה לראש הממשלה, כידוע).<sup>122</sup>

מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 הייתה מקרה מבחן מעניין באשר להשפעתה של התקשורת על מקבלי החלטות. ככל שהתארכה המלחמה כך הלכו וגברו הקולות הביקורתיים שהושמעו בתקשורת על מהלכי הדרג המדיני והפעולות הצבאיות. פעילותה של התקשורת בימים אלה הייתה מושא לביקורת ציבורית בשל הפגיעות שחשפה התקשורת מקרב העורף הישראלי. עם זאת, לא בהכרח ככוונת מכוון, הייתה התקשורת גורם מרכזי המעורב בקריאה הציבורית להקמת ועדת חקירה לאירועי מלחמת לבנון השנייה, ואכן הוקמה ועדה כזו - ועדת וינוגרד.<sup>123</sup>

על שולחן הערכת המצב הישראלית עולות התקשורת ודעת החברה הישראלית כשוכנות קבע, מאמצע שנות האלפיים. בהערכת המצב הלאומית הראשונה (שנערכה בשנת 2009 עם כניסתו של חוק המטה לביטחון לאומי לתוקף), הוכנסה התייחסות משמעותית לדעת הקהל הישראלי והפלסטיני כחלק ממרכיבי הערכת המצב שאליהם יש להתייחס.<sup>124</sup>

---

122 ארכיון המדינה. (21 בפברואר 2013). דיוני הממשלה בהקמת ועדת כהן ובקבלת מסקנותיה, רצח אמיל גרינצווייג, 10 בפברואר 1983  
123 נחמיאס, ד', ארבל-גנץ, א' ומידיני, א'. (2010). מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.  
124 ארדיטי, ד'. (18 בנובמבר 2015). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיון).

באופן דומה, גם בתוך הצבא עצמו קיבלה דעת הקהל ברחוב הפלסטיני והישראלי משמעות מרכזית בתהליך גיבוש הערכת המצב.<sup>125</sup> ראש השב"כ לשעבר, יובל דיסקין, סיפק הצצה נוספת כאשר ציין כי כראש השב"כ היה קורא את דו"חות ארגוני חברות אזרחיות כ"בצלם", "שוברים שתיקה" ו"הוועד למניעת עינויים", ו"בסופו של יום הם מסייעים לנו להיות טובים יותר ומדייקים את עבודתנו".<sup>126</sup> מערכת היחסים בין התקשורת לבין קובעי המדיניות, בשילוב חברה אזרחית פעילה, מאפשרות שיח מוגבל באשר לתפיסות ביטחון. אסטרטגיות ביטחוניות מתעצבות בין היתר באמצעות שיח בלתי פורמלי ובלתי ישיר, זה שבין החברה האזרחית לבין קובעי המדיניות, באמצעות תיווך אמצעי התקשורת.

## הסביבה הפוליטית

בפרקים הקודמים הוזכרה רבות הסביבה הפוליטית. נסכם את הדברים ונרחיב אותם כאן.

נדמה, לדעת כל המרואיינים בחוברת זו ולדעתי, כי אין נושא ביטחוני אשר הנפיצות הפוליטית שלו היא כה גבוהה כמו הנושא הפלסטיני. בניגוד לנושאים המתקיימים מחוץ לגבולות ישראל או איומים קיומיים מצד מדינות ריבוניות אחרות, הרי שהסכסוך הישראלי-פלסטיני מתקיים באופן שוטף בתוכנו, ברחובותינו ובמקלטי הטלוויזיה שלנו. קל וחומר ביהודה ושומרון, וכן ברצועת עזה עד לשנת 2005, שם מקיימים שני הצדדים חיים זה לצד זה וזה בתוך זה ההתמודדות עם הטרור הפלסטיני, בשילוב הלחצים הפוליטיים מקרב קבוצות האינטרס, בעיקר מהצד הימני במפה הפוליטית, מחזקים את מידת ההשפעה הפוליטית של השותפות המפלגתיות

125 ה"ש 73

126 דיסקין, י. (16 בדצמבר 2015). על המתקפה על "שוברים שתיקה". פורסם בדף הפייסבוק האישי שלו

בתוך הקואליציה. כך לדוגמה, תוך כדי מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 נוצלו דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני והפכו לבמה להתנגחות פוליטית בין חברים בקבינט. בין היתר, הוביל הדבר לכך שראש הממשלה ביקש כי יוסמכו הוא ושר הביטחון לקבל החלטות לעניין התקדמות הלחימה והפסקות האש.<sup>127</sup>

לדעת אהוד ברק, "האילווצים הקואליציוניים שם כל הזמן", ובאומרו את המילה "שם" כוונתו - ברקע, במחשבתו של ראש הממשלה. ברק למשל תיאר כי כאשר הקים את הממשלה בשנת 1999 היה עליו לבחור בין קידום מו"מ מול הפלסטינים וקואליציה עם החרדים לבין קואליציה חילונית וקידום סוגיות של דת-מדינה. זאת ברק תולה בחוק הבחירה הישירה שהונהג בזמנו ומתאר זאת כך, "נוצר מצב שהוא פרדוקס שלטוני. ראש הממשלה יכול להיבחר על-ידי העם והוא מתעורר לכנסת שהיא שבורה מראש".<sup>128</sup>

גם הגוף הממשלתי האמון על קבלת החלטות ביטחוניות הפך לבן ערובה פוליטי ולמעין משחק של כבוד פוליטי. מאחר שהחוק קובע כי גודלו של הקבינט יהיה עד מחצית ממספר השרים המכהנים בממשלה, מונה הקבינט פעמים רבות את המספר המקסימלי המותר. החברות בקבינט, שאינה מתוקף התפקיד שאותו ממלא השר, הפכה לכלי מסחר בידי ראש הממשלה כחלק מהמשא ומתן הקואליציוני.<sup>129</sup> אי-היציבות הקואליציונית המלווה את כהונתן של הממשלות, בצירוף אווירת מצור ואיום תמידי הקיימת בישראל, הובילו לכך כי בקבינט מועדפת חשיבה קצרת טווח לשרידות חיי היומיום מאשר חשיבה אסטרטגית כוללת וארוכת טווח.<sup>130</sup> חולשתו של הקבינט

127 ה"ש 73

128 ברק, א' (14 בדצמבר 2015). ריאיון בעבור מחקר זה (ט' אלוביץ, מראיון).

129 ה"ש 101, עמ' 250-262

130 אדמסקי, ד' (2012). תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית: השפעת התרבות האסטרטגית על המהפכה בעניינים צבאיים ברוסיה, בארצות הברית ובישראל. תל אביב: מערכות.

מתבטאת בכך שלצבא יש כוח עודף, והוא זה שלמעשה קובע את מהלכן של המערכות ואת עיצובו שלו ביניהן. הצבא הוא זה שמכין את עבודת המטה לקבינט, מציג את החלופות ומעצב את תפיסת העולם של חברי הקבינט.<sup>131</sup>

בהקשר זה נכון להזכיר כי חלק מהמלצותיה של ועדת וינוגרד לחקירת אירועי מלחמת לבנון השנייה הצביעו על הצורך לייצר תהליכי עבודה סדורה בקרב ההנהגה המדינית בכלל הקשור להחלטות ביטחוניות, זאת לצד העמקת בסיס הידע של מקבלי ההחלטות.<sup>132</sup> כאמור, ראש הממשלה כאחראי המרכזי לעיצוב תפיסת הביטחון ולהוצאתה לפועל עקב היעדרה של משנה סדורה נתון להשפעתם של גורמים פוליטיים בסביבתו ופועל כדי לשרת את האינטרסים שלו - הישרדותו הפוליטית. כך לדוגמה ראש הממשלה אולמרט התנגד להחזרתו של החייל החטוף גלעד שליט, וראש הממשלה נתניהו פעל להחזרתו, בין היתר בשל הלחץ הציבורי בעקבות המחאה החברתית בקיץ 2011, וכן המסע הציבורי לשחרורו של שליט.<sup>133</sup>

בהקשר זה ברק תיאר כי אולמרט, כבוגר מלחמת לבנון השנייה והביקורת הציבורית, חשש לתדמיתו הציבורית אם יחזיר מחבלים עם "דם על הידיים", ולכן נמנע מהחזרת החייל גלעד שליט, ואף התייחס לכך שאם ייהרג שליט בקרב לשחרורו או בשבי, יהיה זה כאילו עוד חייל נהרג בקרב. באופן דומה מתאר ברק כי בניגוד לעמדתו כשר הביטחון החליט אולמרט להמשיך את מבצע "עופרת יצוקה", כדי לשקם את תדמיתו הציבורית ואולי אף לסייע למפלגתו, "קדימה", בבחירות שהיו מעבר לפינה.<sup>134</sup>

131 ה"ש 129, עמ' 215

132 ה"ש 29, עמ' 103-101

133 רביד, ב'. (24 ביולי 2012). דוד מידן: "למחאה החברתית היה חלק בהחלטת נתניהו על שחרור גלעד שליט". הארץ.

134 ה"ש 128



## פרק ד'

### דיון ומסקנות

בפרק זה אבקש לאחד את מרכיבי הפאזל לכדי תמונה ברורה, לבחון את ההיפותזות שהונחו בשלב המוקדם ולספק מענה לשאלה המרכזית שנשאלה בראש החוברת.

ההיפותזה הראשונה:

ראש הממשלה והצמרת הפוליטית מקבלים החלטות  
תוך מתן משקל משמעותי לשיקולי הישרדות פוליטית

טבעו של האדם הוא רציונאלי וככזה הוא שואף למקסם את תועלתו האישית. באופן דומה פועל הפוליטיקאי. לאורך המחקר הוצגו נתונים באשר לקבלת החלטות בישראל מתוך שיקולים פוליטיים. דוגמאות שהוצגו: שחרורו של גלעד שליט כצעד פוליטי שנבע מלחצי הציבור, ולחלופין גישתו של אולמרט שכדי לשמר את תדמיתו ולשרוד פוליטית אסור לו לשחרר את שליט. דוגמה נוספת - ראש הממשלה לשעבר ברק סיפר כי בפניו עמדה החלטה אם ברצונו להתמקד בזירה הפלסטינית או בזירה הפנים ישראלית, ובהתאם לכך להקים את הקואליציה שאולי תאפשר לו זאת. תיווסף לכך גם עדותו של שר הביטחון לשעבר, עמיר פרץ, על הלחצים הפוליטיים בתוך הקבינט המדיני-ביטחוני בימי מבצע "צוק איתן", והאווירה שבה מתקבלות החלטות בסוגיות ביטחוניות כאשר השרידות הפוליטית ניצבת מול עיני מעצבי המדיניות.

זאת ועוד, מכלול המרואיינים שהתראינו למחקר ראו בהליך קבלת ההחלטות בנושא יהודה ושומרון ככזה המונע מפוליטיקה באופן משמעותי, ופעמים רבות שיקוליו "זרים למערכת".

בפרק ב', הצגת ההבדלים בין ממשלת אולמרט לבין ממשלת נתניהו השנייה מסייעת אף היא לקורא לעמוד על מידת השפעת שיקולי הישרדות פוליטית והצורך בהתאמת עמדות כדי לקיים מסגרת פוליטית שתאפשר את המשך השלטון המבוקש.

הצגת הנתונים בפרק ג' באשר לגורמים המשפיעים על עיצוב תפיסת הביטחון אפשרה להציב את ההשפעה הפוליטית מעל לשאר המרכיבים ולהציג כיצד, בהינתן מבנה קבלת ההחלטות הישראלי, לסביבה הפוליטית השפעה רבה על תהליך עיצוב המדיניות בתחום הביטחון.

ההיפותזה השנייה:

קברניטי המדינה בוחרים בדוקטרינה הגנתית ופועלים כדי להקטין חינוך צבאי מול הפלסטינים, וזאת כדי להבטיח את יציבות שלטונם ואת יכולתם להיבחר מחדש

בפרק א' במחקר זה הוצגו כלים העומדים לרשות מדינות ריבוניות בבואן להתמודד עם טרור, ובתוך התאמה למקרה הישראלי - עם טרור פלסטיני. בפרק נסקר כיצד לאורך שנות המחקר התעצבה דוקטרינה הגנתית בהתמודדות המדינה עם הטרור הפלסטיני.

הכלים שבהם בוחרת ההנהגה המדינית לעשות שימוש מלמדים על הבחירה בדוקטרינה ההופכת להגנתית יותר ויותר לאורך השנים, ממש כאילו היה זה תהליך דטרמיניסטי. אפילו ממשלתו של אולמרט, שנהנתה מיציבות ממשלתית מסוימת, תרמה להתפתחות הדוקטרינה הגנתית.

לצד התפתחות הדוקטרינה הגנתית הוצג כיצד שלטון במשטרים דמוקרטיים חווה אייציבות כאשר הסכסוכים מתארכים, והוצגה גישותו הרבה של הציבור בעת העכשווית לסוגיית החללים והנפגעים.



שני הגורמים עלולים לערער את יציבותו של שלטון במשטרים דמוקרטיים, ומגורמים אלה מנסים קברניטי המדינה להימנע. קברניטי המדינה בוחרים לעשות שימוש בכלים הגנתיים ולהימנע, בידועין, מחיכוך צבאי עם הפלסטינים כדי להבטיח את השקט הביטחוני בשלטונם, ובאמצעות כך לצמצם גורם העלול להשפיע לרעה על הסיכוי שלהם להיבחר מחדש. למשל, עדותו של האלוף במיל' אבי מזרחי שהובאה בהקשר זה מלמדת על כך שהוא, כאלוף פיקוד המרכז, ראה את השמירה על השקט המבצעי, במובן של אי-חיכוך, כיעד מרכזי כדי להבטיח שקט לשלטון.

ייתכן שיש מי שימצאו את הניתוח הזה שלי כניתוח המונע מתוך השקפת עולם פנימית, ואכן איני מכחיש כי כחוקר קיים עולם ערכים המוביל אותי בהסתכלותי על המציאות, אולם אני מוצא בחומרים הגולמיים, בראיונות ובניתוח שהוצגו במחקר זה הוכחה מספקת כדי לקבוע כי אימוצה של דוקטרינה הגנתית, פעמים רבות נגד האינטרס של האלקטורט המיידי של ראש הממשלה הנבחר, נועדה לשרת את המטרה להיבחר מחדש ביתר קלות.

ההיפותזה השלישית:

אי-יציבות קואליציונית מובילה להתפתחותה של דוקטרינה הגנתית בהתמודדות מול הטרור הפלסטיני

היפותזה זו למעשה מאחדת את המידע שנאסף והוצג עד כה במחקר, והיא המענה לשאלת המחקר עצמה - באיזו מידה מהווה אי-יציבות קואליציונית היא גורם המעצב את תפיסת הביטחון הישראלית ביחס לטרור הפלסטיני?

פרק א' הציג את תהליך התפתחותה של הדוקטרינה בתקופת המחקר - תמונה שלפיה מהסכמי אוסלו ולאורך תקופת המחקר מתפתחת דוקטרינה הגנתית ביחס לטרור הפלסטיני.

הדיון בהיפותזה הקודמת הציג את חלקם של קברניטי המדינה בעיצובה של הדוקטרינה ההגנתית, ולמעשה בדיון נקשר הקשר בין

הצורך של קברניטי המדינה להבטיח את יציבות שלטונם ואת יכולתם להיבחר מחדש לבין הבחירה באימוץ דוקטרינה הגנתית.

בפרק ב' נסקרה התשתית העובדתית והספרותית באשר לאווירת אי-היציבות הקואליציונית בישראל, הוצגו נתונים המאפשרים לנתח את הממשלות שכיהנו לאורך תקופת המחקר, את האירועים הבולטים לאורך כהונתן ואת המדדים המאפשרים לעמוד על יציבותן של הקואליציות (משך הכהונה, תחלופת השרים, שותפות קואליציונית וכיו"ב).

כפי שהוצג בפרק ג', מידת האחריות המוטלת על כתפי ראש הממשלה בנושאי הביטחון, לצד הזילות במנגנוני עיצוב תפיסת הביטחון המוסדרים, מאפשרות לראש הממשלה לקבל החלטות אשר ייטיבו עם מטרותיו באופן המרבי - גם אם אינן עולות בקנה אחד עם התועלת המרבית שאותה אפשר להפיק עבור המדינה.

ראשי הממשלות השונים מימין ומשמאל לאורך תקופת המחקר אימצו דוקטרינה המורכבת משאיפה ישירה למשא ומתן על פני לחימה, הכלת האירועים על פני יוזמה ומניעה מוקדמת, ולחימה בחתימה נמוכה ככל האפשר כדי לא לעורר את השטח. מרכיבים אלה הם חלק מהדוקטרינה ההגנתית ההולכת ומתגבשת מתקופת הסכמי אוסלו ועד לימינו.

אינני טוען כי אם הייתה בישראל יציבות קואליציונית מובנית הרי שתהליך קבלת ההחלטות באשר לתפיסת הביטחון, בכל הקשור לטרור הפלסטיני, היה מנוטרל משיקולים פוליטיים. טענתי היא שאי-היציבות מעלה את שיקולי הבחירות לרמה כזו שהם הגורמים המשפיעים ביותר על עיצוב תפיסת ביטחון הגנתית ביחס לטרור הפלסטיני, בידעין או בעקיפין.

אי-היציבות מעקרת את האפשרות לערוך שינויים משמעותיים בהליך עיצוב תפיסת הביטחון, להפוך אותו למובנה יותר ואגב כך לאפשר הליך קבלת החלטות המונע פחות משיקולים פוליטיים ומשיקולי בחירות. אומנם ייתכן כי גם אילו הכול היה מוסדר וחף משיקולים פוליטיים הייתה מתעצבת בישראל דוקטרינה הגנתית

בשנות המחקר, אך זוהי מציאות שאין לי אלא לקבל את עובדת אפשרות היתכנותה, ביקום מקביל.

במציאות הישראלית הקיימת, בהתאם לחומר הרב שהוצג במחקר זה ותוך התבססות על הראיונות שנערכו עם 12 מרואיינים שחיו את המתרחש לאורך כל שנות המחקר ואף היו שותפים לעיצוב התפיסה ההגנתית בדרגים הגבוהים ביותר שקיימים, אני מבקש לקבוע כי אי-היציבות הקואליציונית השוררת בישראל מובילה לאימוץ דוקטרינה הגנתית ביחס לטרור הפלסטיני.

בהתאם לכך, אבקש לקבוע כי אי-יציבות קואליציונית היא גורם המעצב את תפיסת הביטחון הישראלית ביחס לטרור הפלסטיני במידה גבוהה מאוד.

האם קיימים פתרונות אפשריים? מהם הצעדים שאפשר לעשות כדי לצמצם את מידת השפעתה של אי-היציבות הקואליציונית בישראל על תהליך עיצוב תפיסת הביטחון? לדעתי נדרשים כמה תהליכים מוסדיים שאותם אציג להלן כרשימה ראשונית. כמובן, יש לפתח את התהליכים הללו לכדי כלי מדיניות ממשיים:

1. הגברת יציבות השלטון. המלצה זו, שהיא כמו לכתוב את המובן מאליו, מצביעה על הצורך לייצר מנגנוני שלטון יציבים אשר יאפשרו לרשות המבצעת לפעול באופן יציב בלי לחשוש מבחירות בכל עת. באופן דומה פועל בישראל השלטון המקומי, שם נהנית הרשות המקומית מיציבות שלטונית של חמש שנים, וזאת בשל השילוב בין בחירה ישירה, יכולת מצומצמת להדיח ראש עירייה ותלות קואליציונית מצומצמת במועצת העיר.

2. העצמת גופים מייעצים חוץ-ממסדיים. גופים אלה שאינם כפופים לממשלה יוגדרו כגופים מייעצים לוועדת החוץ והביטחון ולקבינט המדיני-ביטחוני. הגופים הללו יוכלו להעמיק את בסיס הידע של העוסקים בדבר ולסייע למקבלי ההחלטות בניתוח המידע הרב המובא לידיעתם.

3. ניתוק הזיקה בין ראש הממשלה לבין ראש המועצה לביטחון לאומי. בנוסחו הנוכחי של חוק המל"ל נקבע כי ראש הממשלה הוא המנחה של המל"ל והוא העומד בראשו. יש לנתק את הקשר ולחייב את המל"ל לפעול באופן עצמאי, ולאתגר אגב כך את ראש הממשלה ואת שרי הקבינט, לרבות הצגת הערכות מצב עצמאיות והצעות חלופיות לתוכניות מבצעיות.

4. מיסוד הליך עיצוב תפיסת הביטחון בחקיקה ראשית. הליך קביעת תפיסת הביטחון צריך להיקבע בחקיקה ראשית ותפיסת זו חייבת להיבחן בשוטף ולהתעדכן מעת לעת. אם הייתה למדינת ישראל תפיסת ביטחון מאושרת היו יכולים ראשי הממשלה להיתלות בה בבואם לקבל החלטות קשות (לאו דווקא במובן התקפי) באופן כללי, ובכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני. מיסוד התהליך בחקיקה ראשית יצמצם את יכולת ראשי הממשלה בעתיד להתנער מהתהליך, ויקשה את קבלת החלטות המנוגדות לתפיסה.

כל אחת מארבע ההמלצות לעיל יכולה למלא ניירות עמדה שלמים ולספק עבודה לאנשים רבים מתחום הביטחון והמדיניות הציבורית. ההמלצה הראשונה לבדה שימשה כר פורה לעשרות ימי עיון אקדמיים ופוליטיים, ואף הייתה מרכיב מפתח בקמפיינים בתקופת מערכת הבחירות של 2015. עם זאת, איני נרתע מלהציג המלצות אלה, על אף היומרה המסוימת שבהצגתן, וזאת משום המחשבה שבהצגתן סמוך להקשר הכולל של המחקר אפשר לקרוא אותן באור אחר ולהבין אספקט נוסף שעליו משפיעה מציאות של אי-יציבות קואליציונית בישראל.

## לסיכום: מטרת המחקר וחיובותו

חוברת זו ביקשה לקשור בין איי־ציבות קואליציונית בישראל לבין התפתחות תפיסת הביטחון, ולהצביע על כך שאי־היציבות הקואליציונית מובילה לאימוצה של תפיסת ביטחון הגנתית ביחס לטרור הפלסטיני. תחום הדוקטרינה הביטחונית בישראל הוא תחום שרב הנסתר בו על הגלוי ורב המדובר על הכתוב. עובדה זו מחייבת מלאכת פירוק והרכבה מחדש, כדי למצוא את התיאור הנכון שיאפשר להבין את הדוקטרינה שבעל־פה, להרכיב את הפאזל למעשה.

בעבודה זו ניסיתי להתחקות אחר התפתחות הדוקטרינה הביטחונית ביחס לטרור הפלסטיני, מהסכמי אוסלו ועד תחילת 2015. מלכתחילה לא כוון המחקר לעסוק בדוקטרינה כלפי איומים חיצוניים ולא בתקופות הקודמות להסכמי אוסלו.

לצורך ניתוח התפתחות הדוקטרינה בחרתי ביהודה ושומרון כמקרה מבחן, וערכתי ראיונות עם המפקדים הצבאיים בדרג מפקד אוגדה או אלוף פיקוד, ששירתו בשטח בתקופת המחקר וגם מעט לפנייה. כמו כן, חמישה מבין המרואיינים מילאו תפקידים בזירה המדינית (ראש ממשלה, שר ביטחון, ראש המועצה לביטחון לאומי ויועץ ביטחוני לראש הממשלה). המרואיינים שפכו אור על שהתרחש בתקופתם וחלקו מהידע הרב שאותו צברו במשך תקופת שירותם בצה"ל ובשירות המדינה.

לצד הראיונות עם הבכירים הצבאיים הוצגו במחקר החלטות שאותן קיבל הדרג המדיני בתקופת המחקר ביחס לסביבה הפלסטינית ובדגש על תהליכים חד־צדדיים ופיתוח אמצעי הגנה מפני הטרור.

מטרת איסוף הנתונים הייתה להרכיב את הפאזל שיגלה את תהליך התפתחות הדוקטרינה כפי שאירע מתקופת הסכמי אוסלו. המסקנה שאותה הראיתי בעבודה זו מבוססת על חיפוש ממוקד אחר מגמת הדוקטרינה. את הנושא אפשר לחקור ולפרק לחלקים נוספים ורבים אשר באפשרות כל אחד מהם לשפוך אור ולהוסיף תימוכין לעבודה זו, על התפתחות הדוקטרינה בישראל.

לצד בחינת התפתחות הדוקטרינה בחנתי את הגישות הטוענות כי בישראל יש אי־יציבות קואליציונית, והצגתי מכלול נתונים היכולים לסייע להגיע למסקנה זו.

סקרתי את הממשלות בתקופת המחקר וכן ערכת השוואה קצרה בין הנעשה בממשלת אולמרט (הממשלה ה־31) לבין הנעשה בממשלת נתניהו השנייה (הממשלה ה־32) כמקרה מבחן המאפשר ללמוד על השפעת אי־היציבות על תהליך קבלת ההחלטות במגרש הביטחוני. לבסוף סקרתי את מבנה קבלת ההחלטות במדינת ישראל בתחום הביטחון, והצגתי את המשקל הרב המונח על כתפיו של ראש הממשלה, הנושא בנטל זה כמעט בבלעדיות. כמו כן, עסקתי בהשפעת גורמים המעצבים את תפיסת הביטחון בישראל, כמו: תקשורת ההמונים והחברה האזרחית, מערכת המשפט המקומית והבין־לאומית, פיתוחים טכנולוגיים וכמובן הסיבה הפוליטית.

ניתוח הנתונים אל מול ההיפותזות שאותן הנחתי בתחילת המחקר אפשר לי להתכנס לקראת מענה על שאלת המחקר, שביקשה כאמור להתחקות אחר הקשר בין אי־היציבות הקואליציונית לתהליך עיצוב תפיסת הביטחון.

מתוך מכלול הנתונים שהוצגו ולאור הניתוח שהצגתי בפרק ד', הגעתי למסקנה שלפיה אי־היציבות הקואליציונית משפיעה במידה רבה מאוד על תהליך עיצוב תפיסת הביטחון בישראל ביחס לטרור הפלסטיני.

לאורך כל המחקר אפשר לראות את הסייג הקטן המוצמד לתפיסת הביטחון, והוא הצמדתה לטרור הפלסטיני. הסיבה המרכזית היא כי בחינתי לאורך כל המחקר התמקדה בזירה הפלסטינית מתוך הכרה בייחודה וגם מתוך זיהויה כזירה פוליטית הנתונה לחסדי השלטון. במחקר זה לא עסקתי בגיבוש תפיסת הביטחון מול גורמים חיצוניים ואיומים על ישראל.

מטרתי במחקר הייתה להציג השקפה חדשה באשר למרכיבים שאותם מנתחים חוקרים באקדמיה בבואם לאבחן גורמים המשפיעים על עיצוב תפיסת ביטחון. המחקר הקיים מתעלם מאי־יציבות קואליציונית

וממתחים פוליטיים בין שותפות קואליציוניות כגורמים מובהקים, ורואה בהם תוצר לוואי של סביבה פוליטית. אני טוען שאי-היציבות היא גורם העומד בפני עצמו וכך גם יש להתייחס אליה במחקר - ללמוד על המחיר שאותו גובה מאיתנו אי-היציבות הקואליציונית, גם בנושאי הביטחון.

עם זאת, חשוב להדגיש כי מחקר זה התמקד בנעשה במדינת ישראל בכלל הקשור להליך גיבוש תפיסת הביטחון, וכי יכולת ההשלכה באשר למשטרים דמוקרטיים אחרים שבהם יש אי-יציבות קואליציונית היא מוגבלת. כדי שתתאפשר יכולת הכללה נדרש להעמיק את המחקר בשילוב השוואה בין-לאומית ובתוך בחינת מספר רב של מדינות דמוקרטיות ושל הליכי גיבוש תפיסת הביטחון במסגרתן, תוך בידוד המרכיב הפוליטי על השפעת תפיסת הביטחון.

אני מקווה כי חוברת זו תתרום להתפתחות המחקר בתחום ותדייק את האופן שבו אנו שואלים שאלות על הליך עיצוב תפיסת הביטחון בישראל.

לסיכום, אני חש חובה להודות למרואיינים אשר פינו מזמנם היקר וענו לשאלותיי בכנות תוך שהם מקדישים לכך את מלוא תשומת הלב והרצינות. ללא נכונותם להשתתף במחקר לא היה באפשרותי להציג את מסקנותיי ולעמוד מאחוריהן. על כך תודתי נתונה להם.

תודה נוספת שמורה לד"ר אור הוניג על שהקדיש שעות רבות וסייע לי לפתח את הרעיון המוצג בחוברת באמצעות ליווי והכוונה אקדמיים שאפשרו את כתיבת הדברים. כן תודה לחברי נמרוד ברנע ולקהילת הטוויטר ופרופ' יניב רוזנאי על כותרת המשנה לחוברת.

- אביאלי-טביביאן, ק'. (2009). מסעות בזמן: בונים מדינה במזרח התיכון. (ח' הרצוג, ט' כוכבי, וש' צלניקר, עורכים). תל אביב: מטח: המרכז לטכנולוגיה חינוכית. אדמסקי, ד'. (2012). תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית: השפעת התרבות האסטרטגית על המהפכה בעניינים צבאיים ברוסיה, בארצות הברית ובישראל. תל אביב: מערכות.
- אופיר, ג'. (14 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). איזנקוט, ג'. (אוגוסט 2015). אסטרטגיית צה"ל.
- איתן, י'. (13 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). איתן, י'. (13 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). ארדיטי, ד'. (18 בנובמבר 2015). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). ארזי, י' ופרל, ג'. (2013). שילוב טכנולוגיות להגנת העורף מפני איזמים בליסטיים וטילי שיוט. צבא ואסטרטגיה, 5(3), 93-75.
- אריאן, א', נחמיאס, ד' ואמיר, ר'. (2002). משילות והרשות המבצעת בישראל. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ארכיון המדינה. (21 בפברואר 2013). דיוני הממשלה בהקמת ועדת פֶּהַן ובקבלת מסקנותיה, רצח אמיל גרינצווייג, 10 בפברואר 1983. אוחזר ב-12 בדצמבר 2015, מתוך משרד ראש הממשלה: <http://www.archives.gov.il/ArchiveGov/pirsumyginzach/HistoricalPublications/KahanCommission>
- ארכיון מדינת ישראל. (2002). לוי אשכול - ראש הממשלה השלישי. מבחר תעודות מפרקי חייו. (א' למפרום וח' צורף, עורכים) ירושלים: ארכיון המדינה. אתר פרויקט מרחב התפר. אוחזר מתוך <http://www.securityfence.mod.gov.il/Pages/Heb/default.htm>
- בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (אין תאריך). בג"ץ 3799/02 עדאלה ואחרים נ' אלוף פיקוד המרכז ואח' (אין תאריך).
- בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4) 817 (אין תאריך).
- בג"ץ 769/02. (אין תאריך). הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'.
- בג"צ 9961/03. (אין תאריך). המוקד להגנת הפרט ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'.



בן-ישראל, א'. (2013). תפיסת הביטחון של ישראל. תל אביב: האוניברסיטה המשודרת, משרד הביטחון.

ברזילי, ג'. (1998). מדינה, חברה וביטחון לאומי: תקשורת המונים ומלחמות. בתוך: ד' כספי וי' לימור (עורכים), אמצעי תקשורת המונים בישראל (עמ' 645-662). תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

ברנע, ש', דרייטפיץ, ש' וקניג, ע'. (2010). יציבות ממשלות - נייר עבודה. אוחר מתוך המכון הישראלי לדמוקרטיה: <http://tinyurl.com/nq9of5j>

ברק, א'. (14 בדצמבר 2015). ריאיון בעבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). ברק-ארז, ד'. (ספטמבר 2012). אי-יציבות ממשלית בישראל: האם ככל אשמה שיטת הבחירות? משפט ואדם - משפט ועסקים יד, 493-509.

גוריון, ד' ב'. (מאי 1981). צבא ומדינה. מערכות, 279-280, 2-11.

גלינור, י' ובלאנדר, ד'. (2013). המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל. תל אביב: עם עובד.

גנור, ב'. (2003). התמודדות ישראל עם אתגרי האינתיפאדה הראשונה (1991-1987). בתוך: מ' לסקר ור' יצחק (עורכים), אתגרים ביטחוניים ומדיניים במבחן המציאות (עמ' 261-289). רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.

גנור, ב'. (2003). מבוך הלוחמה בטרור: כלים לקבלת החלטות. הרצליה: מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה.

גרשון, י' (10 בספטמבר 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). דובר ראש הממשלה. (31 באוגוסט 2004). דברי ראש הממשלה בכנסת על תוכנית ההתנתקות. אוחר ב-27 בספטמבר 2014, מתוך משרד ראש הממשלה: דברי ראש הממשלה בכנסת על תוכנית ההתנתקות.

דורון, ג' ורוזנטל, מ'. (2006). מה בין בחירה רציונאלית לבחירה פוליטית ראויה? התפתחות המתודולוגיה הרציונאלית במדע המדינה. פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בין-לאומיים, 9-23.

דורון, ג' ורוזנטל, מ'. (2011). ההיבטים האסטרטגיים והערכיים של יציבות, ייצוגיות ותחרות פוליטית בשיטות ממשל שונות: ניתוח השוואתי. בתוך: ג' דורון (עורך), ייצוב עצבי הממשל (עמ' 39-70). תל אביב: המרכז להעצמת האזרח.

דותן, ע'. (2013). טכנולוגיית מעיל רוח. מערכות, מאי, 68-74.

דיסקין, י'. (16 בדצמבר 2015). על המתקפה על "שוכרים שתיקה". אוחר ב-16 בדצמבר 2015, מתוך <https://www.facebook.com/yuval> Facebook: <https://www.facebook.com/yuval> disk.in.9/posts/1954418704782809?pnref=story

- הוועדה לענייני ביקורת המדינה. (3 בדצמבר 2007). פרוטוקול מספר 152 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה.
- החלטה מספר 1996 של הממשלה מיום 06.06.2004.
- החלטה מספר 2077 של הממשלה מיום 23.06.2002.
- החלטה מספר 4783 של הממשלה מיום 30.04.2006.
- הטוני, י'. (1 בדצמבר 2015). צה"ל: מחלקת ההגנה בסייבר הפכה לחטיבה ובראשה יעמוד תת אלוף. אוחזר ב' 14 דצמבר 2015, מתוך <http://www.pc.co.il/news/200721>
- הירש, ג'. (2004). מ"עופרת יצוקה" ל"דרך אחרת" - התפתחות המערכה בפיקודה המרכזי 2000-2003. מערכות, 393, 26-31.
- הנדל, מ'. (1988). קלאוזיץ במבחן התמורות הטכנולוגיות. תל אביב: מערכות.
- הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה. (28 בספטמבר 1995) אוחזר מתוך <https://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb.htm>
- הרכבי, י'. (1990). מלחמה ואסטרטגיה. תל אביב: משרד הביטחון.
- וינוגרד, א'. (2008). הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006. ירושלים.
- וינר, א'. (2006). ממבוכה להתפכחות. מערכות, 410-409, 4-19.
- ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. (14 באפריל 2002). ב/64 "מרחב התפר" - היערכות ותקצוב.
- זלמנוביץ, ב'. (פברואר 2000). הקמת כוחות מיוחדים בלוחמה נמוכת עצימות. מערכות (369), 32-35.
- זרובבל, י'. (2004). קרב, הקרבה, קורבן: תמורות באדיאולוגיית ההקרבה הפטריוטית בישראל. בתוך: א' בן-עמוס וד' ברטל (עורכים), פטריויטיזם. אוהבים אותך מולדת (עמ' 61-100). תל אביב: דינון.
- חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח 2008. ספר החוקים התשס"ח 2008 מספר 2178.
- חוק הממשלה, תשס"א 2001. ספר החוקים תשס"א 2001 מספר 1780.
- יעלון, מ'. (2001). הכנת הכוח לעימות המוגבל. מערכות, 381-380, 24-29.
- יעקובסון-לייב, ס'. (2008). כרונולוגיה של התנתקות. בתוך: ח' משגב וא' לבל (עורכים), בצל ההתנתקות: דיאלוג אסטרטגי במשבר (עמ' 313-330). ירושלים: כרמל.
- יתום, ד'. (19 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

כנסת ישראל. ממשלות ישראל. אוחר ב־15 בנובמבר 2015, מתוך כנסת ישראל:  
<https://www.knesset.gov.il/govt/heb/GovtByNumber.asp>

כספי, ד'. (2007). מבוא: פוליטיקה ותקשורת - משא ומתן מתמשך. בתוך: ד' כספי (עורך), תקשורת ופוליטיקה בישראל (עמ' 7-16). ירושלים: הקיבוץ המאוחד.

לוי, י'. (ינואר 2015). האומנם קרסה תאוריית קורי העכביש? על הרגישות לחללים ב"צוק איתן". ידיאופ, 17-21. אוחר מתוך <http://www.openu.ac.il/Adcan/yediop3/download/3.pdf>

לוי, י', מיכאל, ק' ושפירא, א'. (2010). הפיקוח החוץ־מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית. המרחב הציבורי, 4, 45-74.

מאיר-רוט, י'. (2007). עקדה: "משפט האינתיפאדה". אפי מלצר.

מבקר המדינה. (2002). דו"ח ביקורת בנושא מרחב התפר.

מבקר המדינה. (2009). דו"ח שנתי 59' לשנת 2008.

מועצת הביטחון של האו"ם. (2002). החלטה 1432.

מורה, ד' (במאי). (2013). שומרי הסף [סרט].

מזכיר הממשלה. (28 באוקטובר 2012). הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 28 באוקטובר 2012. אוחר ב־14 בדצמבר 2015, מתוך משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes281012.aspx>

מזרחי, א'. (11 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

מזרחי, ש' ומידני, א'. (2006). מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות. ירושלים: כרמל.

מינץ, א' ושי, ש'. (2014). הצורך בגיבוש מחדש של תפיסת ביטחון לישראל. בתוך: א' מינץ, ו' שי (עורכים), עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל. אוחר מתוך [http://www.herzliyaconference.org/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/UpdatingIsraelsNationalSecurityDoctrine.pdf](http://www.herzliyaconference.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/UpdatingIsraelsNationalSecurityDoctrine.pdf)

מערכת וואלה. (3 ביוני 2001). שרון: איפוק הוא כוח. אוחר ב־14 בדצמבר 2015, מתוך וואלה: <http://news.walla.co.il/item/68731>

מערכת ישראל היום. (20 בנובמבר 2012). נתניהו: "שקט ייענה בשקט". אוחר ב־14 בדצמבר 2015, מתוך ישראל היום: [http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter\\_article.php?id=23709](http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=23709)

מצנע, ע'. (24 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).

מקיאווילי, נ'. (2010). דיונים: על עשרת הספרים הראשונים של טיטוס ליוויס. ירושלים: שלם.

- מרדכי, א'. (25 באוגוסט 2014). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין). מרכז המחקר והמידע של הכנסת. (2006). מעברי הגבול לישראל מעזה ומהגדה המערבית.
- נחמיאס, ד', ארבל'גנץ, א' ומידני, א'. (2010). מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- נתניהו, ב'. (2015). הישיבה התשיעית של הכנסת ה-20. דברי הכנסת, חוברת ד', ישיבה ט'.
- עידו. (2001). מאפייני העימות המוגבל. מערכות, 381-380, 8-23.
- עמידרור, י'. (2002). מהו ביטחון לאומי? בתוך: ה' אפרתי (עורך), מבוא לביטחון לאומי (עמ' 7-20). ירושלים: משרד הביטחון.
- פדהצור, ר'. (2012). הביטחון הלאומי בישראל - מי מחליט וכיצד. ביטחון לאומי - מבט ביקורתי, 28-20.
- פונדק, ר'. (2014). אוסלו: עשרים שנה אחרי - מבט אישי והיסטורי. בתוך: ר' פדהצור וא' לביא (עורכים), 20 שנה להסכמי אוסלו (עמ' 6-12). נתניה: מכללת נתניה. אוחר מתוך <http://www.netanya.ac.il/ResearchCen/StrategicDialogue/AcademicPub/Documents/oslo20.pdf>
- פרץ, ע'. (24 בנובמבר 2015). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיין).
- צור, י'. (1987). חידושים טכנולוגיים בשדה הקרב: לקחים היסטוריים. מערכות, 33-26, 310.
- קניג, ע'. (2013). האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת? פוליטיקה(22), 50-27.
- קרמניצר, מ'. (2005). האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור? על מדיניות ההריגה המונעת (הסיכול הממוקד) של ישראל ביו"ש ובעזה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- רביד, ב'. (24 ביולי 2012). דוד מידן: "למחאה החברתית היה חלק בהחלטת נתניהו על שחרור גלעד שליט". אוחר ב-12 בדצמבר 2015, מתוך הארץ: <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1784051>
- רוזנטל, מ'. (תמוז 2006). יציבות וחוסר יציבות בראי תורת הבחירה הרציונאלית: בין שרירות פוליטית להגינות. פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בין-לאומיים, 70-49.
- שביט, א'. (5 ביולי 2006). האם ההתנתקות הצליחה? אוחר ב-27 בספטמבר 2014, מתוך הארץ: <http://www.haaretz.co.il/1.1118413>
- שוחט, ל'. (2007). ה'משילות' והשלכותיה על הביטחון הלאומי. תל אביב: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי.

- שטייניץ, י'. (2005). ועדת החוץ והביטחון: מסמך ייסוד. אוהזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/confidence.pdf>
- שירות הביטחון הכללי. (2004). סיכום ארבע שנות עימות - נתונים ומגמות טרור.
- שירות הביטחון הכללי. (2005). סיכום חמש שנים לעימות - נתונים ומגמות בטרור הפלסטיני.
- שירות הביטחון הכללי. (2008). התפלגות הרוגים מטרור פלסטיני בעימות הנוכחי.
- שירות הביטחון הכללי. (2010). סקירת מאפייני הפיגועים בעשור האחרון.
- שירות הביטחון הכללי. (2015). סיכום שנתי 2014 - נתונים ומגמות בטרור ומענה הסיכול.
- שלה, ע'. (2015). האומץ לנצח. מדיניות ביטחון לישראל. תל אביב: ידיעות אחרונות.
- שלסקי, ש' ואלפרט, ב'. (2007). דרכים בכתיבת מחקר איכותני: מפירוק המציאות להבנייתה כטקסט. תל אביב: מכון מופ"ת.
- שני, י'. (2004). חוות הדעת בנושא "הקמת חומה בשטחים הפלשתינים הכבושים". ראשון לציון: מכון קונקורד לחקר קליטת המשפט הבין-לאומי בישראל.
- אוהזר מתוך [http://www.colman.ac.il/research/research\\_institute/concord/article/Documents/The\\_Construction\\_of\\_the\\_wall\\_at\\_the\\_occupied\\_territories.pdf](http://www.colman.ac.il/research/research_institute/concord/article/Documents/The_Construction_of_the_wall_at_the_occupied_territories.pdf)
- שפיגל, ר'. (2009). הלוחם האוטונומי. תל אביב: מערכות.
- שקדי, א'. (2003). מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני - תיאורית ויישום. רעננה: רמות.
- שרביט-ברוך, פ'. (22 בנובמבר 2015). ריאיון עבור מחקר זה (ט' אלוביץ', מראיון). שרון, א'. (2002). ישיבה מספר 296; הכנסת ה-15.
- Aldrich, J. H., Gelpi, C., Feaver, P., Reifler, J., & Thompson Sharp, K. (2006). Forging Policy and the Electoral Connection. *Annual Review of Political Science*, 477-502.
- Arieli, S. (2009). Israel and Palestine, a brief history of the negotiations. *Babylon - Nordic Journal for Middle East Studies*, 65-75.
- Bueno de Mesquita, B., & Siverson, R. M. (1995, December). War and the Survival of Political Leaders: A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability. *The American Political Science Review* (89), 841-855.
- Bueno de Mesquita, B. (2009). War and Rationality. In I. M. Midlarsky (Ed.), *Handbook of War Studies III* (pp. 3-29). Michigan: The University of Michigan Press.

Catignani, S. (2005). The Strategic Impasse in Low-Intensity Conflicts: The Gap Between Israel Counter-Insurgency Strategy and Tactics During the Al-Aqsa Intifada. *The Journal of Strategic Studies* 28, 57-75.

Everts, P. (2000). When the Going Gets Rough: Does the Public Support the Use of Military Force? *World Affairs* (162), 91-108.

Freilich, C. D. (2006). National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths. *Middle East Journal* (60), 635-663.

Freilich, C. D. (2015). Israel: National Security Decision-Making in a Leaky Political Fishbowl. *Comparative Strategy* 34, 117-132.

Gray, C. (2008). *International Law and the Use of Force*. Oxford: Oxford University Press.

Luttwak, E. (1995). Toward post-heroic warfare. *Foreign Affairs* (74), 109-123.

Pace, P. (2006). *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Washington: Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

Posen, B. R. (1984). *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. Ithaca: Cornell University Press.

Riker, W. H. (1995). The Political Psychology of Rational Choice Theory. *Political Psychology* (16), 23-44.

Rosen, S. P. (1994). *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Ithaca: Cornell University Press.

Samaan, J. L. (2010). Cyber Command. *The RUSI Journal* 155:6, 16-21.

Sapolsky, H. M., & Shapiro, J. (1996). Casualties, Technology, and America's Future Wars. *Parameters*, 119-127.

Smith, H. (2005). What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion. *Armed Forces & Society* (31), 487-512.

Wohlfroth, W. C. (2010). Realism and Security Studies. In M. Cavely, & V. Mauer (Eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 9-20). London: Routledge.

## רשימת המרואיינים (לפי סדר אלפביתי)

- אלוף במיל' אבי מזרחי - כיהן כמפקד זרוע היבשה בשנים 2009-2007. כיהן כמפקד פיקוד המרכז בשנים 2009-2012.
- רא"ל במיל' אהוד ברק - כיהן כמפקד פיקוד מרכז בשנים 1987-1986. כיהן כסגן הרמטכ"ל בשנים 1987-1991 וכרמטכ"ל בשנים 1991-1995. כיהן כראש הממשלה ושר הביטחון בשנים 1999-2001. כיהן כשר הביטחון בשנים 2007-2013.
- אלוף במיל' איציק מרדכי - כיהן כמפקד פיקוד הדרום בשנים 1989-1987. כיהן כמפקד פיקוד המרכז בשנים 1989-1991. כיהן כשר הביטחון בשנים 1996-1999 וכשר התחבורה בשנים 1999-2001.
- אלוף במיל' גבי אופיר - כיהן כמפקד אוגדת איו"ש הראשון בשנים 1988-1990 וכן כיהן כמפקד האוגדה בשנים 1994-1997 בדרגת אלוף לצורך מימוש הסכמי אוסלו.
- תא"ל במיל' דני ארדיטי - כיהן כראש המטה ללוחמה בטרור בשנים 2007-2009. כיהן כראש המטה לביטחון לאומי בשנים 2007-2009. כיהן כנציג צה"ל במטה ללוחמה בטרור בשנת 1997.
- אלוף במיל' דני יתום - כיהן כמפקד פיקוד המרכז בשנים 1991-1993 וכן כממלא מקום במהלך שנת 1994. כיהן כמזכיר הצבאי לראש הממשלה ולשר הביטחון (רבין ז"ל ופרס) בשנים 1993-1996. כיהן כראש המוסד בשנים 1996-1998. כיהן כראש המטה הביטחוני של ראש הממשלה ושל שר הביטחון ברק בשנים 1999-2001. כיהן כחבר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת בשנים 2003-2006.

- אלוף במיל' יצחק איתן - כיהן כמפקד אוגדת עזה בשנים 1997-1995. כיהן כמפקד אוגדת איו"ש בשנים 1997-2000. כיהן כמפקד פיקוד המרכז בשנים 2000-2003.
- אלוף במיל' יצחק (ג'רי) גרשון - כיהן כמפקד אוגדת איו"ש בשנים 2001-2003. כיהן כמפקד פיקוד העורף בשנים 2003-2007.
- אל"מ במיל' עו"ד פנינה שרביט-ברוך - ראש מחלקת דין בין-לאומי בצה"ל בשנים 2002-2009. חברה בצוות הייעוץ המשפטי לצוותי מו"מ מול הפלסטינים ומול סוריה. חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי שליד אוניברסיטת תל אביב.
- אלוף במיל' עוזי דיין - כיהן כראש אג"ת בשנים 1993-1996. כיהן כמפקד פיקוד המרכז בשנים 1996-1998. כיהן כסגן הרמטכ"ל בשנים 1998-2000. כיהן כראש המועצה לביטחון לאומי בשנים 2000-2002.
- ח"כ עמיר פרץ - כיהן כסגן ראש הממשלה ושר הביטחון בשנים 2006-2007. כיהן כשר להגנת הסביבה בשנים 2013-2014. מכהן כח"כ משנת 1988 וכחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בשנים 2007-2009 והחל משנת 2015.
- אלוף במיל' עמרם מצנע - כיהן כמפקד פיקוד המרכז בשנים 1989-1987. כיהן כראש אג"ת בשנים 1989-1993. כיהן כחבר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת בשנים 2003-2006.



## ממשלות ישראל בתקופה הנחקרת

סקירה היסטורית - מהממשלה ה-25 ועד הממשלה ה-33  
סקירה קצרה עבור כל אחת מהממשלות שכיחנו בתקופת המחקר:<sup>135</sup>

### הממשלה ה-25

בראש הממשלה ה-25 עמד יצחק רבין ז"ל, שהיה ראש המפלגה הגדולה בקואליציה, העבודה. הממשלה הוקמה ב-13.7.1992 וכיהנה עד 22.11.1995 לאחר הירצחו של רבין. החברות בקואליציה: העבודה, מרצ, ש"ס (פרשה באוגוסט 1993) ויעוד (הצטרפה בינואר 1995). בעת הקמת הממשלה נתמנו 17 שרים, 62 חברי כנסת כיהנו בקואליציה, ו-5 חברי כנסת נוספים תמכו בממשלה מבחוץ. לאחר פרישתה של ש"ס והצטרפותה של יעוד נמנו בממשלה 21 שרים. 58 חברי כנסת כיהנו בקואליציה, ו-5 חברי הכנסת תמכו בה מבחוץ, משמע הייתה זו קואליציית מיעוט.

בתקופת כהונת הממשלה ה-25 נחתמו שלושה הסכמים מול הפלסטינים, ביניהם הסכמי אוסלו, וכן נחתם הסכם השלום עם ירדן. לצד ההתקדמות במשא ומתן עם הפלסטינים הלך והתגבר גל טרור רב עוצמה שפגע בערי ישראל בפיגועי התאבדות רבים. למרות זאת המשיכו מאמצי השלום ונחתמו הסכמי אוסלו בין ישראל לפלסטינים.

---

135 הנתונים עבור הסקירה שלהלן מתוך לשונית היסטוריה שבאתר הכנסת  
בכתובת שלהלן - <http://main.knesset.gov.il/About/History/Pages/default.aspx>

עם הירצחו של רבין עברה הממשלה לשמש כממשלת מעבר והוקמה הממשלה ה־26 בראשות שמעון פרס.

## הממשלה ה־26

בראש הממשלה ה־26 עמד שמעון פרס לאחר שהושבע כראש ממשלה במקום יצחק רבין שנרצח ב־4.11.1995. הממשלה החלה את כהונתה ב־22.11.1995 וכיהנה עד 18.6.1996. הרכב הממשלה נשאר זהה לזה שהיה ערב הירצחו של רבין. החברות בקואליציה: העבודה, מרצ ויעוד. כראש הממשלה החליט פרס לקיים בחירות מוקדמות, וקבע את מועד הבחירות לסוף מאי 1996. בחירות אלה היו הראשונות בשיטת הבחירה הישירה לראש הממשלה.

## הממשלה ה־27

בראש הממשלה ה־27 עמד בנימין נתניהו שהיה ראש רשימת הליכוד־גשר־צומת, וניצח את שמעון פרס בבחירות הישירות לראשות הממשלה ב־1996. הממשלה החלה את כהונתה ב־18.06.1996 וכיהנה עד 06.07.1999. החברות בקואליציה: הליכוד־גשר־צומת, ש"ס, מפד"ל, יהדות התורה, ישראל בעלייה והדרך השלישית.

למרות נצחונו של נתניהו, מפלגתו לא הייתה הגדולה בכנסת אלא בפער של שני מושבים מרשימת העבודה לכנסת - 32 מול 34 מנדטים. בעת הקמת הממשלה נתמנו 18 שרים. 66 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם תחילתה. סיעת גשר פרשה מהקואליציה בינואר 1998 והותירה קואליציה בת 63 חברים למשך יותר משנה. לקראת סוף הכהונה פוטר שר הביטחון מתפקידו בשל סכסוכים פוליטיים עם ראש הממשלה. בין היתר נסובו הסכסוכים סביב מימוש הסכם חברון שנחתם בין ישראל לפלסטינים בשנת 1997.

לאורך כהונת הממשלה נמשך התהליך המדיני עם החתימה על הסכם חברון, שהיה חלק מהסכמי אוסלו, וכן הסכם וואי שיועד לייצר מפת יעדים ולוחות זמנים חדשה להתקדמות במשא ומתן עם הפלסטינים.

הכנסת התפזרה במאי 1999, כשנה וחצי לפני המועד המיועד החוקי, והממשלה הוחלפה ביולי 1999.

## הממשלה ה־28

בראש הממשלה ה־28 עמד אהוד ברק שהיה ראש רשימת ישראל אחת - איחוד מפלגות בראשות מפלגת העבודה. ברק ניצח בבחירה הישירה את בנימין נתניהו מהליכוד בבחירות שנערכו בשנת 1999. הממשלה החלה את כהונתה ב־06.07.1999 וכיהנה עד 07.03.2001. החברות בקואליציה: ישראל אחת, ש"ס, מרצ, מפלגת המרכז, מפד"ל, יהדות התורה, ישראל בעלייה.

בעת הקמת הממשלה נתמנו 18 שרים, ומספרם עלה ל־24. 75 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם תחילתה, וכחודשיים אחרי תחילת כהונתה פרשה סיעה יהדות התורה והותירה את הקואליציה עם 70 חברי כנסת.

לאורך כהונת הממשלה ה־28 פרשו שותפות קואליציוניות נוספות, לרבות מרצ אשר נחשבה לכת ברית חשובה, וראש הממשלה ברק אף הפסיד בהצבעת אי־אמון ביולי 2000, ערב נסיעתו לוועידת קמפ דייוויד בארה"ב. פרישת רבות מחברות הקואליציה הייתה עקב אי־הסכמה למהלכיו המדיניים של ראש הממשלה ברק.

במהלך כהונת הממשלה יצא צה"ל מלבנון לאחר מאבק ציבורי ארוך ועיקש, והחלה האינתיפאדה השנייה.

לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 ובשל התערערות הקואליציה הוקדמו הבחירות לראשות הממשלה, ביוזמת ראש הממשלה ברק, שהפסיד בבחירות הללו בפברואר 2001 לאריאל שרון ז"ל. היו אלה הבחירות האחרונות בשיטת הבחירה הישירה.

## הממשלה ה־29

בראש הממשלה ה־29 עמד אריאל שרון ז"ל. הממשלה החלה את כהונתה ב־07.03.2001 וכיהנה עד 27.02.2003. החברות בקואליציה:

הליכוד, העבודה-מימד, ש"ס, מפלגת המרכז, מפד"ל, יהדות התורה, ישראל בעלייה, ואיחוד לאומי-ישראל ביתנו.

מאחר שהבחירות היו תחת חוק הבחירה הישירה, לא הוחלפה הכנסת ולמעשה נוצר מצב שבו התחלפה הנהגת הממשלה בלי שהשתנו יחסי הכוחות בתוך הכנסת. מצב זה הוביל לכך ששרון נאלץ להקים ממשלה רחבה ככל האפשר תוך חלוקת מספר רב של תפקידים.

שרון, שסיעתו הייתה השנייה בגודלה, נאלץ לשלב זרועות ביחד עם מפלגת העבודה ולהקים ממשלת אחדות. בעת הקמתה נתמנו 26 שרים ומספרם עלה ל-29 לצד 16 סגני שרים. 80 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם הקמתה.

השותפות הקואליציוניות השתנו לאורך תקופת כהונת הממשלה עם פרישות וצירופים רבים שהובילו לחילופי תפקידים נרחבים. במהלך כהונתה של הממשלה ה-29 הגיעה האינתיפאדה השנייה לשיאה, ואירועים אלימים התרחשו על בסיס יומיומי בכל רחבי הארץ, הוקמה גדר הביטחון ביהודה ושומרון ונערך מבצע צבאי רחב היקף למיגור הטרור ביהודה ושומרון, "חומת מגן".

בנובמבר 2002 פרשה סיעת העבודה-מימד על רקע ענייני תקציב המדינה ולאחר פרישת העבודה, ולמרות מינוי שרים מחליפים, החליט שרון ללכת לבחירות מוקדמות. לאורך כהונת הממשלה ה-29 נערכו 18 חילופי תפקידים בתוך הממשלה.

## הממשלה ה-30

בראש הממשלה ה-30 עמד אריאל שרון ז"ל. הממשלה החלה את כהונתה ב-27.02.2003 וכיהנה עד 04.05.2006. החברות בקואליציה: הליכוד, שינוי, האיחוד הלאומי ומפד"ל.

בינואר 2003 נערכו בחירות כלליות, ללא בחירה ישירה של ראש הממשלה. בבחירות אלה ניצח הליכוד בראשות אריאל שרון בהפרש ניכר מהמקום השני: 39 מנדטים לעומת 19 מנדטים של מפלגת העבודה. בפברואר 2003 הושבעה הממשלה ה-30. 66 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם הקמתה.

במהלך כהונה זו קודמה תוכניתו המדינית של אריאל שרון להתנתקות מרצועת עזה. תוכנית זו הובילה לשינויים קואליציוניים רבים ולשינוי בשותפות ובמחזיקי התיקים.

ביוני 2004 פרשה סיעת האיחוד הלאומי מהממשלה, בנובמבר 2004 פרשה המפד"ל מהממשלה, בדצמבר 2004 פרשה שינוי מהממשלה. בינואר 2005 הצטרפה העבודה-מימד לממשלה ובנובמבר 2005 פרשה ממנה. במרץ 2005 הצטרפה אגודת ישראל לממשלה.

בנובמבר 2005 התפלגו מהליכוד ראש הממשלה אריאל שרון וכמה שרים. הם המשיכו לשרת בממשלה כחברי סיעת אחריות לאומית, שבינואר 2006 שינתה את שמה לקדימה.

באוגוסט 2005 בוצעה תוכנית ההתנתקות של שרון וישראל נפרדה מהיאחזותה ברצועת עזה ולמעשה מ־22 יישובים ברצועת עזה ובצפון השומרון.

בדצמבר 2005 הודיע שרון על פיזור הכנסת ועל קיומן של בחירות חדשות. בעקבות כך בינואר 2006 פרש הליכוד מהממשלה. במהלך חודש זה לקה אריאל שרון באירוע מוחי שממנו לא התאושש. מחליפו היה אהוד אולמרט אשר מונה לראשות הממשלה.

## הממשלה ה־31

בראש הממשלה ה־31 עמד אהוד אולמרט. הממשלה החלה את כהונתה ב־04.05.2006 וכיהנה עד 31.03.2009. החברות בקואליציה: קדימה, העבודה-מימד, ישראל ביתנו, ש"ס וגיל.

במאי 2006 הושבעה ממשלת אולמרט לאחר שזה ניצח בבחירות הכלליות בהפרש של 10 מנדטים את מפלגת העבודה. 66 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם הקמתה. בינואר 2008 פרשה סיעת ישראל ביתנו מהממשלה בשל אי-הסכמתה לתוכן המשא ומתן עם הפלסטינים. במשך כשנה כיהנה הממשלה ה־31 בקואליציית מיעוט עם 55 חברי כנסת בלבד החברים בקואליציה.

לאור החשדות הפליליים נגד ראש הממשלה נערכו פריימריז בקדימה וציפי לבני ניצחה בבחירות. ראש הממשלה אולמרט הודיע

על התפטרותו בספטמבר 2008, ועל ציפי לבני הוטלה המשימה להרכיב ממשלה. בסוף אוקטובר הודיעה לבני לנשיא המדינה כי לא עלה בידה להרכיב ממשלה חלופית, והנשיא הכריז על בחירות חדשות בתוך 90 יום.

ביוני 2006 נחטף החייל גלעד שליט ברצועת עזה, וביוני 2006 נחטפו החיילים רגב וגולדווסר ז"ל בגבול הלבנון והחלה מלחמת לבנון השנייה. בשנים 2006-2007 נערכו ברצועת עזה שני מבצעים: "גשמי קיץ" ו"חורף חם". בדצמבר 2008 נערך מבצע "עופרת יצוקה" נגד תשתיות הטרור ברצועת עזה. מבצע זה נערך כשלושה שבועות והיה למבצע המקיף ביותר מאז יצא צה"ל מרצועת עזה. הבחירות החדשות נערכו בפברואר 2009, כחודש לאחר תום מבצע "עופרת יצוקה".

## הממשלה ה־32

בראש הממשלה ה־32 עמד בנימין נתניהו. הממשלה החלה את כהונתה ב־31.03.2009 וכיהנה עד 18.03.2013. החברות בקואליציה עם הקמתה: הליכוד, העבודה בראשות אהוד ברק, ישראל ביתנו, ש"ס והבית היהודי.

בבחירות שנערכו בפברואר 2009 זכתה אומנם מפלגת קדימה במרבית המנדטים, 28, אך מפלגת הליכוד קיבלה 27 מנדטים וניתן לבנימין נתניהו המנדט להרכיב את הממשלה.

74 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם הקמתה. לאורך הקדנציה בשנת 2011 נערך פיצול במפלגת העבודה - סיעת העבודה וסיעת חדשה בשם העצמאות. חברי סיעת העבודה פרשו מהקואליציה ואילו סיעת העצמאות בראשות ברק נשארה בקואליציה.

הממשלה ה־32 כללה בראשית דרכה 30 שרים ו־9 סגני שרים, 8 בעלי תפקידים יותר מאשר הממשלה ה־31.

בשל התערערות יציבותה של הקואליציה על רקע חוק גיוס חרדים כתחליף לחוק טל, הובאה במאי 2012 הצעת חוק לפיזור הכנסת שאף עברה בקריאה הראשונה, ופיזור הכנסת נעשה באוקטובר. בין הקריאה

הראשונה לקריאה השנייה והשלישית נחתם הסכם להצטרפות מפלגת קדימה בראשות שאול מופז לקואליציה. אף שמפלגת קדימה הצטרפה לקואליציה רק לחודשיים וחצי, נדחו הבחירות כך שהתקיימו לבסוף בינואר 2013 לאחר שהקואליציה כשלה בנושא הצגת תקציב המדינה, והקרעים הקואליציוניים הכריעו את יציבותה.

בתחילת כהונת ממשלה זו נערך ניסיון לחידוש המשא ומתן עם הפלסטינים, וזאת במקביל לתקופת הקפאת הבנייה בשטחים, לראשונה מאז 1967. במהלך כהונתה, בעסקת חילופי שבויים, הוחזר החייל החטוף גלעד שליט שהיה בשבי החמאס ברצועת עזה, וכן נערך מבצע "עמוד ענן" ברצועת עזה.

### הממשלה ה־33

בראש הממשלה ה־33 עמד בנימין נתניהו. הממשלה החלה את כהונתה ב־18.03.2013 וכיהנה עד 14.05.2015. החברות בקואליציה עם הקמתה: הליכוד־ביתנו, יש עתיד, הבית היהודי והתנועה.

בבחירות שנערכו בינואר 2013 זכתה רשימת הליכוד־ביתנו, רשימה מאוחדת של מפלגת הליכוד ומפלגת ישראל ביתנו, לרוב יחסי של הקולות וקיבלה 31 מנדטים לעומת 19 מנדטים לרשימת מפלגת יש עתיד, שהוקמה כמפלגת מרכז חדשה ערב הבחירות. בנימין נתניהו נבחר להרכיב ממשלה בפעם השלישית.

68 חברי כנסת כיהנו בקואליציה עם הקמתה. ביולי 2014 התפצלה רשימת הליכוד־ביתנו לשתי רשימות נפרדות בהתאם למפלגות האם: רשימת הליכוד ורשימת ישראל ביתנו. דבר זה צמצם משמעותית את כוחה של מפלגת השלטון בפרלמנט.

בקיץ 2014 יצאה מדינת ישראל למבצע צבאי רחב היקף ברצועת עזה, "צוק איתן", אשר ערער עוד יותר את יסודות הקואליציה, שנשענו על מכנה משותף מצומצם של הסכמות הדדיות.

לאחר סכסוכים פומביים בין השותפות הקואליציוניות וכשברקע מצב בטחוני מעורער, פיטר ראש הממשלה נתניהו את יאיר לפיד, יו"ר יש עתיד ומי שהיה שר האוצר, ואת ציפי לבני, יו"ר התנועה

ומי שהייתה שרת המשפטים. פיטורים אלה בתחילת דצמבר 2014 למעשה סתמו את הגולל על הממשלה ה-33 ועל הכנסת ה-19, שכן שתי המפלגות פרשו מהקואליציה והובילו לבחירות מוקדמות שנערכו במרץ 2015.