



חריגות ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי בעידן של חוסר יציבות פוליטית: משמעויות ודרכי פעולה לתיקון

מאיר אלרן וקובי מיכאל

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי במדינות דמוקרטיות מהווים תדיר נושא לביקורת חשדנית ולבחינה אקדמית. כך גם בישראל, שבה נמצאות הסוגיות הביטחוניות בליבת העשייה המדינתית. באופן מסורתי התאפיינו היחסים בין הדרגים מאז קום המדינה באיזון סביר בין מחלוקות להסכמות. בשנים האחרונות נראה כי האיזון הנדרש מתערער – לרוב בשל פוליטיזציה מוטת שיקולים אישיים ומפלגתיים במקום שיקולים ממלכתיים וענייניים – במידה הראויה לדיון קפדני גם בשל אי-היציבות הפוליטית. במאמר מוצגים המרכיבים שגרמו להטיה מטרידה זו ומוצעים מהלכים להשבת האיזון המסורתי לקדמותו, לצורך חיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל.

מילות מפתח: יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, פיקוח אזרחי, צה"ל, אחריות משותפת, למידה, ביטחון לאומי

על גבעות אבו סנינה בחברון במהלך כהונתו של שאול מופז כרמטכ"ל, כשראש הממשלה שרון שהה בחו"ל. בשני המקרים עמדו הרמטכ"לים בפני איום של הדחה מתפקידם.

לצד תפקידו המשמעותי של הצבא במשבר הקורונה נרשמו גם כמה אירועים צורמים במערכת היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג המקצועי הצבאי בישראל.

חלק מתופעות אלה יכולות להתפרש כסטיות מקומיות, הזכות לתהודה ציבורית עקב הנסיבות הפוליטיות החריגות שבהן שרויה ישראל. אולם חלק אחר מעורר סימני שאלה לגבי הניהול התקין ואופן קבלת החלטות שמהותן החיבור שבין המעשה הצבאי לבין התועלת המדינית הרצויה, כאשר שיקולים פוליטיים קואליציוניים (להבדיל משיקולי מדיניות ואסטרטגיה) משפיעים על יחסי הגומלין בין הדרגים. הצטברות של תופעות אלה לאחרונה באה בתקופה מאתגרת המאופיינת באי־יציבות פוליטית ובסכסוכים בצמרת המדינית.¹ היא מתרחשת בעת שבה מערכות מקצועיות אחרות בממשל הישראלי, ובפרט מערכת המשפט, הפרקליטות ומוסדות אכיפת החוק כמו פקידות משרד האוצר נמצאות תחת ביקורת פוליטית על תפקודם המוטה כביכול ואיומים על הצרת צעדיהם.

במאמר זה נסקור את המגמות העיקריות ביחסים שבין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי, ננתח את הסיכונים הטמונים במגמות אלה במציאות הפוליטית בישראל ונציע כיוונים כדי להתמודד עם סיכונים אלה.

היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי: רקע ומאפיינים עיקריים

מראשית מימוש הציונות בארץ ישראל הוצב הביטחון במרכז ההווה הישראלית, בשל מיקומה הגיאופוליטי של ישראל והאיומים עליה מצד שכנותיה. זאת ועוד, מיום הקמתו היה צה"ל גם מכשיר לבניית אומה. על הצבא הוטלו משימות אזרחיות ובהן חינוך, התיישבות, קליטת עלייה ועוד. ההתפשטות התפקודית של הצבא לצד שליטתו כריבון בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, הפכו אותו לגורם המעורב באחת מהסוגיות הפוליטיות הרגישות ביותר בחברה הישראלית. בתנאים אלה ברור מדוע צמחה בישראל מערכת ביטחון גדולה ובעלת השפעה ניכרת על המערכת המדינית כולה. דוגמה בולטת לכך היא הטלת האחריות על הצבא (באמצעות אמ"ן) להציג בפני הממשלה את הערכת האיומים החיצוניים. לכן יש המגדירים את הדרג המקצועי

מבוא – הצגת הבעיה

יחסי דרג מדיני־דרג צבאי במדינות דמוקרטיות בכלל ובמדינת ישראל בפרט, הנתונה במציאות ביטחונית מורכבת באופן תמידי, משפיעים על ממדים רבים בחיי המדינה והחברה ויש להם השפעה מכרעת על עיצוב תפיסת הביטחון הלאומי. על כן חשוב שמערכת יחסי הגומלין בין הדרגים תושבת על אמון ושיתוף פעולה, על תהליכי למידה משותפים ועל אחריות משותפת. יחסי המרות בכל הנוגע לכפיפות מוחלטת של הדרג הצבאי לדרג המדיני צריכים להישמר גם במצבים של חוסר הסכמה בין הדרגים, וזאת מכיוון שהסמכות העליונה לעולם נתונה בידי הדרג המדיני הנבחר. אין מערכות יחסים ללא משברים, אלא שמשברים יש לנהל ולהכיל, ומהם יש לצמוח לפיתוח הקשר בין הדרגים כתשתית לשיפור הלמידה המשותפת.

בשנה האחרונה בלטה מעורבות ניכרת, ויש שיאמרו גם ניכרת מדי, של הצבא בניהול משבר הקורונה, תוך התעלמות בלתי מוסברת מרשות החירום הלאומית (רח"ל, הפועלת במסגרת משרד הביטחון), האמורה לרכז את הפעילות הממשלתית במקרים של אסונות המוניים. זאת תוך הצבת המטה לביטחון לאומי (המל"ל, הכפוף ישירות לראש הממשלה) כגוף המטה המוביל את ההתמודדות עם מגפת הקורונה, למרות שזה אינו חלק מתפקידיו. לצד תפקידו המשמעותי של הצבא במשבר הקורונה נרשמו גם כמה אירועים צורמים במערכת היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג המקצועי הצבאי בישראל, ביניהם: מידור הפיקוד הצבאי הבכיר מהדיונים שהתקיימו עם ארצות הברית על קידום תוכנית המאה' של הנשיא (לשעבר) טראמפ והכוונה של ראש הממשלה דאז נתניהו לספח חלקים מיהודה ושומרון; מידור צה"ל מהמשא ומתן לקראת החתימה על הסכמי אברהם, כולל החלק הצבאי של רכישת מטוסי ה-F-35 על ידי האמירויות; הסתרת ביקור ראש הממשלה בערב הסעודית; ולהבדיל, אי־אישור התוכנית הרב־שנתית של צה"ל 'תנופה' וסימני השאלה לגבי עסקת הצוללות עם גרמניה.

נבהיר כי היו דברים מעולם. הבולטים ביניהם היו מידור הצבא מהשיחות המקדימות עם מצרים לקראת פתיחת תהליך השלום (1977) ומהדיונים שהובילו להסכמי אוסלו, והחלטת הדרג המדיני על נסיגה מדרום לבנון שנכפתה על הדרג הצבאי, שהסתייג ממנה. מוכרים גם מקרים שבהם הדרג הצבאי פעל בניגוד לדעת הדרג המדיני. כך למשל התבטאות הרמטכ"ל מרדכי (מוטה) גור בנוגע לאפשרות של הונאה בעת ביקורו ההיסטורי בישראל של נשיא מצרים סאדאת ובהמשך התנגדות לפינוי כל חצי האי סיני, או השתלטות הצבא

בנוגע ליחסי הגומלין בין הדרג הצבאי לדרג המדיני. כך ציינה הוועדה כי "מבחינה חוקתית: לא נקבע מעולם ששר הביטחון הוא מעין 'רמטכ"ל-לעל' החייב להנחות את צה"ל בתחום אחריותו של זה, או שהוא בבחינת מפקד עליון של צה"ל".

חוק יסוד: הצבא (31 במארכס 1976) קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה, והשר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון. החוק אינו מגדיר נושא משרה מסוימת כמפקדו העליון של צה"ל אלא את הממשלה כקולקטיב, בצורה עמומה בניסוח סעיף א' – "הצבא נתון למרות הממשלה". הדגש לבעייתיות המסגרת החוקתית נשמע שוב אחרי מלחמת לבנון השנייה (2006), כאשר ועדת יונגרד קבעה בסיכומיה כי "על הדרג המדיני להנחות ולכוון את פעולת הדרג המקצועי בגופי הביטחון ומדיניות החוץ ולפקח עליהם. לצורך כך: הדרג המדיני ידרוש – והדרג המקצועי יעמיד לרשותו – את המידע שיאפשר הנחיה ופיקוח כאלה". ממשלת ישראל החליטה (החלטה מס' 3115 מ-10 בפברואר 2008) "לאמץ את עיקרי הדוח ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בו". גם החלטה זו לא מומשה. החוק זכה מאז לפרשנויות רבות ולהצעות לתיקון. אומנם יתרונו העיקרי של חוק יסוד: הצבא הוא בהסדרת סוגיית כפיפות הצבא והעומד בראשו לדרג המדיני, אולם מספר נושאים לא זכו להתייחסות, ביניהם: החוק אינו מגדיר מהו ייעודו של צה"ל ומהו מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא; החוק אינו מבהיר מה תפקידו של שר הביטחון כממונה על הצבא; קיים פער בין המציאות ובין החוק. למשל, דוחות ועדת יונגרד נותנים משקל רב להשפעתו של ראש הממשלה על צה"ל, בעוד שעל פי החוק נתון הצבא למרות הממשלה. גם ההוראות הכלליות של חוק יסוד: הממשלה אינן מספקות מענה להגדרת מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא.

חוק השב"כ (2002) שונה באופן מהותי מחוק יסוד צה"ל. הוא מפורט מאוד ועוסק בשורה של סוגיות כמו כפיפויות השירות, ייעוד השירות ותפקידיו, סמכויות השירות, דיווח ראש השירות לממשלה ולכנסת ועוד. לכל אלה מתייחסת הצעת החוק של חבר הכנסת עפר שלח משנת 2020 המתכתבת עם סוגיית הפיקוח האזרחי (המוסדי והחוץ-מוסדי) על הצבא.

ההיבט הפוליטי

מהבחינה הפוליטית-ארגונית התאפיינה המערכת השלטונית בישראל מאז כינונה במתכונת של ממשלות קואליציוניות – דבר שיצר קושי, בעיקר בעשורים האחרונים, לקיים משילות סדירה. בממשלות כאלה, שבהן כיהנו גם מפלגות וסיעות לעומתיות זו לצד זו,

הצבאי כשותף נוכח, גם אם לא תמיד, בתהליכי קבלת ההחלטות ובביצוען בנושאי הביטחון הלאומי.

מאפייני האיומים הביטחוניים וההבנה הישראלית באשר לכך השתנו במהלך השנים. אלה כבר מזמן אינם "קיומיים" כפי שאכן נתפסו בתקופות הראשונות. איתנותה של ישראל כמדינה ויכולותיה הביטחוניות הן מוצקות הרבה יותר עתה מול הסיכונים הנוכחיים והצפויים. מטבע הדברים מתקיימים תמיד ויכוחים על הדרך הראויה לשמר את הביטחון הלאומי, ולא רק בין הממשלות לדורותיהן ובין האופוזיציה הפוליטית אלא גם בתוך הקואליציות המתחלפות וגם בקרב מפלגות השלטון עצמן. ככלל ניכרת מחלוקת בין אלה הקוראים לגישה אקטיביסטית יותר במעורבות הצבא לאלה הגורסים כי יש לנקוט גישה מרוסנת יותר, תוך הדגשת היתרונות הגלומים בצעדים מדיניים. לוויכוחים עקרוניים אלה יש כמובן השלכות ישירות על מהלכים שונים שתוכננו או בוצעו במהלך הדורות, שבהם הציג הצבא לעיתים קרובות דעה משלו (לא תמיד אחודה) והשפעה (לעיתים מכרעת) על המדיניות שננקטה, למרות כמה מקרים בולטים שבהם הדרג המדיני כפה על הצבא מהלכים. כך למשל במקרה של הסכם השלום עם מצרים, תהליך אוסלו, הנסיגה מדרום לבנון וההתנתקות.

בספרות המקצועית בנושא יחסי צבא וחברה (civil-military relations) התפתחו תאוריות שונות החורגות מההיבטים הנורמטיביים שאפיינו את תאוריות המוצא בתחום. יחסי הדרגים בישראל ובמדינות מערביות אחרות מוצגים במושגים של שותפות, אחריות משותפת, שיתוף, למידה ועוד. המשותף לרבות מהמסגרות המושגיות המאוחרות והמעודכנות הוא הטענה הבסיסית כי אין להתייחס ליחסי בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל או בדמוקרטיות מערביות אחרות, בעיקר בעידן של עימותים היברידיים א-סימטריים, בצורה היררכית רובדית המציבה את הפוליטיקאים ברובד העליון המחליט, ואת מפקדי הצבא המקצועיים הכפופים להם ומבצעים את הנחיותיהם ברובד הכפוף. הטענה הנשמעת היא שהגבולות בין הרבדים מטושטשים ומקוטעים ויוצרים למעשה סימביוזה דינמית המתאפיינת ברמות ובצורות משתנות של שותפות הצבא גם בעיצוב המדיניות וגם בביצועה, ולא רק בתחום הצבאי.

על רקע זה עולה סוגיה מרכזית הקשורה לעניין הסמכות והאחריות על הפעלת הצבא גם בהקשר לבניין הכוח וגם בהקשר להפעלתו. כפיפותו של הרמטכ"ל לדרג המדיני עוגנה בחוק יסוד רק בשנת 1976, בעקבות מסקנות ועדת אגרנט שחקרה את נסיבות פריצתה של מלחמת יום הכיפורים. במסקנותיה התריעה הוועדה על חוסר הבהירות ששרר בנוגע לסמכויות הצבא, כמו גם

לבין התכלית המדינית. כן העלה את הצורך בהבהרה של מעמד הרמטכ"ל בראש הפירמידה הצבאית ושל סמכותו ואחריותו לאופן הפעלת הצבא לאחר קבלת הנחיותיו של הדרג המדיני. במילים אחרות: הדרג המדיני קובע מתי יופעל הצבא ולא יזוז תכלית, והדרג הצבאי אחראי לאופן הפעלת הכוח הצבאי. קריאותיו אלה של הרמטכ"ל לא עוררו דיון ציבורי נרחב ואף לא יצרו דיון מיוחד בין הדרגים, או שינוי בדפוסים שנסקרו כאן (גם אם השפעתם ניכרה במכלולים של בניין הכוח הצבאי והפעלתו).

בנסיבות אלה יש השלכות על מעמדו של הרמטכ"ל מול הדרג המדיני בכל הנוגע ליכולת השפעתו. כאשר הדרג המדיני מפוצל או שרוי בעימות בתוכו, השפעתו של הרמטכ"ל מתחזקת יחסית ויכולתו לתמרן בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון והשרים האחרים לכאורה משתפרת. היא אף עשויה להציב אותו לעיתים בעמדת כוח עדיפה בסוגיות מסוימות, לרבות מבצעות בתחום הפעלת הכוח, וגם תקציביות בתחום בניין הכוח. תופעה אפשרית זו עלולה להחליש את מעמדו של הדרג המדיני בכל הנוגע לאפקטיביות הפיקוח האזרחי הן על הצבא והן על הצבאיות, במובן של ההחלטה להשתמש בכוח צבאי לצורך מימוש מטרה מדינית ולהפוך את הצבא מגוף אינסטרומנטלי, כלי בידי הדרג המדיני הנבחר, לשותף פעיל המשפיע מעבר לגבולות השפעתו המקצועית המתחייבת, בתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות בעלות משמעות מדינית ופוליטית מבית.

בסיכום פרק זה נציע כי למרות הליקויים המערכתיים הנמשכים שהוצגו לעיל, שיצרו לא פעם תקלות ואף משברים בין הדרגים, התמונה הכוללת התאפיינה לאורך הדורות במידה של שיתוף פעולה ואפשרה ככלל בסיס של הסכמות, לרוב ברוח המלצות הצבא, על אודות הצרכים והעקרונות האסטרטגיים המנחים את בניין הכוח והפעלתו, ובמקרים רבים גם בנוגע לעצם הצורך בהפעלתו או אי-הפעלתו לצורך מימוש מטרות מדיניות. אפיון זה התבסס גם על המוסכמה העקרונית של שני הדרגים – ודאי של מרבית המפקדים הבכירים – בדבר העליונות המחייבת של הדרג המדיני הנבחר על זה המקצועי הצבאי. מוסכמה זו גם נתמכה בקונצנזוס רחב בקרב הציבור בישראל.

האם מסגרת היחסים המסורתית מתרופפת?

נראה כי בשנים האחרונות מתפתחים תהליכים העלולים לשנות את כללי המשחק – ולא לטובה – בכל הקשור לנושא המאמר. החשובים ביניהם לענייננו הם שלושה: הראשון, היציבות הביטחונית (השבירה), שאותגרה בחודש מאי 2021 באירועים שהביאו למבצע 'שומר

ניכרו לא פעם מחלוקות עמוקות. בתקופות שבהן ראשי ממשלה (בן-גוריון, אשכול, בגין, רבין וברק) כיהנו גם כשרי ביטחון בלטה מידה רבה יותר של קוהרנטיות ביחסי הגומלין בין הדרגים, גם אם היו מקרים של חילוקי דעות ואפילו חריפים, כמו בתקופת ההמתנה בימי ראש הממשלה אשכול טרם מלחמת ששת הימים ומינויו של דיין כשר ביטחון והתנהלות הצבא בראשיתה של האינתיפאדה השנייה, כשנדמה היה שהצבא אינו ממלא אחר הנחיות ראש הממשלה ושר הביטחון ברק בכל הנוגע לריסון בהפעלת הכוח הצבאי.

בעשרים השנים האחרונות החמיר המצב. הקואליציות נעשו מורכבות יותר וגישתם של חלק משרי הביטחון (כמו ליברמן, בנט וגנץ) התאפיינה בלעומתיות פוליטית, למשל ביניהם ובין ראש הממשלה נתניהו. גם הקבינט הביטחוני, במקרים רבים, אינו פועל כמנגנון מוסדר. דוח מבקר המדינה בעקבות מבצע 'צוק איתן' קבע כי "סמכויות הקבינט, לרבות השאלה אילו נושאים נתונים להחלטת הקבינט, אינן מוסדרות ומעוגנות בכתובים. עובדה זו גורמת לכך שאפילו שרי הקבינט אינם יודעים [...] אילו נושאים מחייבים קבלת החלטה בקבינט". למצב זה עלולות להיות השלכות מאתגרות גם על היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי הבכיר, ודאי בהקשר לקבלת החלטות על צעדים בשטח. זאת כאשר חוקי היסוד קובעים מסגרת כללית בלבד ליחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל בכלל, ובשאלות של קבלת החלטות בנוגע ליציאה לפעולות צבאיות בפרט.

בעיה נוספת היא נטייתו של הדרג המדיני לעמימות לגבי החלטות המחייבות את צה"ל לפעולה בשטח. עמימות כזו משרתת את מקבלי ההחלטות בכך שהיא מאפשרת להם מרחב תמרון בנסיבות המשתנות במהירות, אולי גם למניעת מצב שיחייב אותם לאחריות במקרה של כישלון, אולם לעמימות זו יש מחירים גבוהים ביחסים עם הדרג הצבאי, הנאלץ לפרש את הדירקטיבה המדינית או לתקפה בפני הדרג המדיני, ולא תמיד בהצלחה. כך נמנעות ממשלות ישראל מדיונים על תפיסת הביטחון. זאת גם אם קיימת בישראל בפועל תפיסת ביטחון לאומי כ"תורה שבעל-פה". בהיותה כזו היא משותפת למרבית מקבלי ההחלטות לדורותיהם, עם הדגשים הייחודיים לכל ממשלה בעיתה.

הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט קרא תיגר פומבי על מגמות אלה בשני פרסומים גלויים וחריגים שהוציא במהלך כהונתו כרמטכ"ל: אסטרטגיית צה"ל (2015) ו-2018). במסמכים אלה קרא הרמטכ"ל לתקן עיוותים ביחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי על ידי יצירת שיח לפיתוח שפה משותפת, לתיאום ציפיות ולקבלת הנחיות מהדרג המדיני באופן שיבטיח הלימה בין המעשה הצבאי

חלקים ממנו. ככלל נציין כי משבר הקורונה הותיר אחריו צלקות עמוקות במערכת החברתית בישראל, שהתבטאו בין היתר בצניחה חריפה של אמון הציבור, ברמות שונות, בהנהגה, במוסדות השלטון, בממשלה ואף בצה"ל. צה"ל, המוסד והשב"כ זוכים עדיין לרמת אמון גבוהה, בסביבות ה־80 אחוזים, גם אם פחות מבסקרים קודמים. לעומתם ניכרת ירידה חריפה באמון בבית המשפט העליון — 43 אחוזים, במשטרת ישראל — 34 אחוזים ובממשלת ישראל — 25 אחוזים בלבד.

עם זאת ניכר כי ההשפעה העמוקה ביותר על התהליכים הנדונים במאמר זה קשורה למשבר החוקתי-פוליטי החריף שבו שרויה מדינת ישראל בשנתיים האחרונות. ארבע מערכות בחירות תוך שנתיים, ללא הכרעה, עם ממשלות מעבר, כאוס משילותי, תפקוד נחות של משרדי ממשלה מרכזיים, היעדר תקציב מדינה, אובדן כמעט מוחלט של אמון הציבור בממשלה. גם הקמתה של ממשלה חדשה טרם הובילה לייצוב המערכת הפוליטית ולהגברת אמון הציבור בה, ולכן עדיין לא ברור אם יעלה בידי הממשלה החדשה לשנות מאפיינים אלה.

השפעת המגמות והאתגרים מבית ומחוץ על יחסי הדרגים

השאלה היא מה ההשפעה של אלה על היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. התשובה לכך ממוסגרת בתמונה רבת רבדים: החל מאפשרות להתרופפות הבסיס הערכי והמוסדי של הדמוקרטיה הישראלית, דרך החלשה של יכולות התפקוד של הממשל המרכזי בישראל וכלה באדישות גוברת של הציבור, המתבטאת באי־אמון בממשלה, במחאות נגדה ובצמצום שיעור ההצבעה בבחירות התכופות לכנסת ישראל. ביטוי נוסף לערעור יסודות הדמוקרטיה הוא בנורמות ההתנהלות המעצבות את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי בישראל, שאליהן התייחסנו בחלקו הראשון של המאמר. אומנם וכפי שכבר צוין, היו לכך ביטויים גם בעבר, אולם נראה כי בשנים האחרונות וביתר שאת במשבר הקורונה חלה הידרדרות בתופעות הללו, הניכרות מאוד בהחרפת הפוליטיזציה בקרב המערכות השלטוניות בישראל — פוליטיזציה במובן של קבלת החלטות ברמה המדינתית המושפעת משיקולי הישרדות פוליטית ומשיקולים שאינם נתפסים כשיקולים ממלכתיים ענייניים אלא אישיים ומפלגתיים. בהיעדר הסדרה מספקת, המעוגנת בחקיקה מפורטת ומגדירה בצורה ברורה את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לצבאי, יש חשיבות מיוחדת לנורמות התנהלות המתגבשות לאורך השנים והמעצבות את היחסים המורכבים בין הדרגים ואת מהות האחריות המשותפת במובנה הרחב.

החומות' (במהלכו ולאור מהומות אלימות בערים המעורבות, גם נשקלה האפשרות לערב את הצבא בהשבת הסדר הציבורי); השני, המשבר החוקתי-פוליטי הנמשך זה יותר משנתיים, המטלטל את ישראל ואת מערכות השלטון שלה, כאשר גם לאחר הקמת הממשלה החדשה, המציאות הפוליטית נותרה פריכה ולא יציבה; והשלישי — משבר הקורונה שהציב סימני שאלה לגבי תחומי חיים שונים בישראל, כמו בעולם כולו. לאלה אפשר להוסיף גם נושאים שבמחלוקת, ובראשם הסוגיה הקשורה לדרך ההתמודדות הראויה עם הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

תוך כדי משבר הקורונה מצא עצמו צה"ל, שלא בטובתו, נושא למחלוקת פוליטית בין גורמים מדיניים יריבים.

בכל הנוגע לזירה הביטחונית, לישראל אתגרים בשלוש חזיתות חיצוניות ובחזית הפנימית: מול איראן, מול חזבאללה בצפון ובזירה הפלסטינית, בדגש על חמאס ברצועת עזה. בחזית הפנימית התמודדה ישראל (ועודנה מתמודדת) עם משבר הקורונה המשולב — הבריאותי, הכלכלי, החברתי והמשילולי — שתרם זמנית, ובעיקר בגל הראשון והשני, להסתת הסוגיות הביטחוניות מסדר היום הציבורי. הפרופורציות של האיומים קיבלו גוון אחר, כשהסיכונים מהטבע קיבלו קדימות. ההתנגשויות האלימות בין ערבים ליהודים במהלך מבצע שומר החומות הסיגו לאחר את יחסי יהודים-ערבים בשל היסוד הלאומי שיוחס לאלומות הערבית.

מקומו של הצבא בניהול ההתמודדות עם מגפת הקורונה עורר סימני שאלה, גם אם תפקודו של פיקוד העורף בתווך האזרחי זכה לשבחים מקיר לקיר. אולם תוך כדי משבר הקורונה מצא עצמו צה"ל, שלא בטובתו, נושא למחלוקת פוליטית בין גורמים מדיניים יריבים, ולא פחות מכך בין ראש הממשלה לבין שניים משרי הביטחון שכיחנו בתקופת המשבר: נפתלי בנט ובני גנץ. שניהם חתרו למעורבות רחבה של צה"ל בניהול המשבר האזרחי וזכו בתמיכה ציבורית ותקשורתית של רבים מבין מעצבי דעת הקהל. **65 אחוזים מהציבור היו רוצים שניהול הטיפול במשבר הקורונה יועבר לידי הצבא.** עם זאת הם נבלמו על ידי ראש הממשלה דאז נתניהו, מסיבותיו הוא, שכנראה היו כרוכות גם בשיקולים פוליטיים. צה"ל **העדיף** את נוסחת הביניים שלפיה הוא יתרום ככל יכולתו וככל שיידרש לסייע למאמץ הלאומי, אך יימנע בפועל מנטילת אחריות לניהול המשבר או

כולל תפקידיה של הממשלה, ובמסגרתה ועדת השרים לענייני ביטחון; להצגת האיומים החיצוניים והפנימיים במסגרת הערכות גופי המודיעין; לסוגיות יסוד בבניין הכוח, ובעיקר לתוכניות הרב-שנתיות; לתפקידו של המזכיר הצבאי של ראש הממשלה; וכן לתחומים אזרחיים שצה"ל רשאי או לא רשאי לפעול בהם. חוק השב"כ ובעיקר ההתייחסות בו לוועדת שרים (סע' 5) יכול לשמש דוגמה ראויה לחוק צה"ל. בהקשר זה נציע לחוקק גם את 'חוק המוסד' בהתאם למאפייניו הייחודיים של הארגון, כך שיגדיר את המרכיבים העיקריים שהוצגו לעיל.

למרות שנראה עתה כי המשולש של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל פעל בהרמוניה סבירה במהלך מבצע 'שומר החומות', נראה כי יש להזהיר מפני הנזק של שיבוש היחסים במכלול זה.

- שכלול ההמשגה של מהות הפיקוח האזרחי על הצבא ועל הצבאיות לצד קביעת נהלים ברורים לניהול השיח השוטף בין הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לגופי הביטחון ובייחוד צה"ל, שמותו ברור המציאות, למידה ותשתית לאחריות המשותפת. על הנהלים להגדיר, לדוגמה, אילו תחומים ביטחוניים יש להעלות לדיון בפורומים אלה, מה צריכה להיות מתכונת השיח והלמידה הנדרשת בהם, מה נדרש מגופי הביטחון להציג בדיונים אלה ומה צריכה להיות מתכונת הדירקטיבות של הממשלה/הקבינט לגופי הביטחון, כולל תכלית הפעולה הנדרשת ועקרונות מנחים לקביעת גבולות ההפעלה של הכוח הצבאי.
- יש לקבוע בחוק יסוד: הממשלה, כי עליה לייצר (באמצעות המל"ל ובשיתוף כל גופי הביטחון) מדי תקופה מוגדרת – ודאי עם כניסתה של ממשלה חדשה לתפקיד – מסמך עקרונות של תפיסת הביטחון, שממנו תיגזר דירקטיבה ביטחונית מעודכנת המסכמת את תמונת האיומים הביטחוניים על מדינת ישראל ואת כיווני המענה הראויים. חשוב שחלק ממסמך תפיסת הביטחון ומהדירקטיבה הביטחונית הנגזרת ממנו יהיו פומביים. המסמך מחויב המציאות הזה, גם אם לא יהיה חלק מתיקון של החוק אלא חלק מתפקידיו המוגדרים של המל"ל, יוכל לשמש מסגרת התייחסות לשיח ענייני בין הדרגים (ועם הציבור), בוודאי בסוגיות עקרוניות.
- יש לקבוע כללים ברורים ומעודכנים לניהול הפיקוח של הכנסת – ובפרט באמצעות ועדת החוץ והביטחון וועדות המשנה שלה – על גופי הביטחון.

דוגמה מאלפת לעניין זה היא (היעדר) התייחסות ממשלתית מסודרת לתוכנית הרב-שנתית לצה"ל (תר"ש 'תנופה'). בכל תוכנית חומש של צה"ל מושקע מאמץ תכנוני עצום והיא מהווה בסיס להתעצמות הצבא לשנים קדימה ולהתאמת היערכותו לאתגרים הביטחוניים. החל מסוף 2019 פועל צה"ל לקידום התוכנית, שעד כה טרם הגיעה לאישור מסודר ורשמי של הקבינט הביטחוני-מדיני, ולכן אינה מגובה בהסכם תקציבי רב-שנתי. בלית ברירה, צה"ל מקדם את התוכנית בהתאם למשאבים השוטפים המוקצים לו. מדובר בכשל מהדהד שמקורו בחוסר היציבות הפוליטית. מעבר לבעיה החריפה של אי-אישור תקציב שנתי, מדובר כאן בתופעה חריגה (שבצידה נושא נוסף לא פתור בעניין חוק הגיוס וקיצור תקופת השירות, שאינו מקובל על צה"ל) המעידה על אי-סדירות קיצונית בניהול משאבי המדינה בנושא חיוני הקשור לליבת הביטחון הלאומי. הסיבות לשיבוש זה פוליטיות במהותן וקשורות להחלטה שלא לאשר תקציב מדינה כדי להימנע מהסכם הרוטציה, אולם מותר לשער שאילו היחסים האישיים במשולש ראש הממשלה-שר הביטחון-הרמטכ"ל היו תקינים במובנם הנורמטיבי ולא היו מושפעים משיקולים אישיים ומפלגתיים צרים, עד להקמת הממשלה החדשה, היה נמצא פתרון לבעיה קשה זו, כמו בסוגיה הקשורה במודל הגיוס הצבאי.

סיכום והמלצות

מאחר שחוסר היציבות הפוליטית צפוי כנראה להימשך, ייתכן שאף זמן רב, אפשר לשער שהמאפיינים ששורטטו לעיל יימשכו ויביאו לקשיים נוספים בשיח שבין המערכת המדינית-הפוליטית לבין מערכת הביטחון המקצועית על כל מרכיביה. למרות שנראה עתה כי המשולש של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל פעל בהרמוניה סבירה במהלך מבצע 'שומר החומות', נראה כי יש להזהיר מפני הנזק של שיבוש היחסים במכלול זה, העלול לפגוע מאוד ביכולותיה של המערכת למלא את ייעודה לאורך זמן. כדי לצמצם את הנזק יש לפעול מבחינה חוקתית ונורמטיבית במטרה לאזן מחדש את יחסי הדרגים, וניתן להצביע על מספר המלצות עיקריות:

- קידום ניסוח מתוקן של חוק יסוד: צה"ל בצורה שתבהיר את מהות היחסים, המחויבויות והסמכויות בין הדרג המדיני לצבאי; עקרונית נציע כי על החוק המעודכן להתייחס באופן מפורש ומלא למספר נושאים חיוניים כמו ייעוד הצבא ותפקידיו; אופי כפיפותו לממשלה ולשר הביטחון; מינוי הרמטכ"ל; קביעת תחומי אחריותו והגבלת תקופת כהונתו לארבע שנים; מינוי סגן הרמטכ"ל וקציני המטה הכללי. החוק צריך להתייחס גם לסוגיית ניהול המלחמות והמערכות,

תת־אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, משמש ראש קבוצת התוכניות לחקר הזירה הישראלית בהקשר לביטחון הלאומי.
meiryelran@gmail.com

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב העת "עדכן אסטרטגי".
kobimichael24@gmail.com

הערות

1 יודגש כי המאמר נכתב לפני כינונה של הממשלה החדשה, ולכן עיקריו מתייחסים לתקופה שקדמה להקמתה.

- יש לחזק ולהרחיב את תפקידו של מבקר המדינה כגורם ציבורי חשוב לבדיקת התנהלות גופי הביטחון.
 - בטווח הקרוב, על הממשלה למצוא דרך לאשר את התוכנית הרב־שנתית 'תנופה' של צה"ל ואת דרכי תקצובה.
- מעבר לכול וגם אם מדובר בהמלצה הנקראת כמובנת מאליה, חשוב להדגיש כי המענים הנדרשים להסדרת היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי חייבים להתבסס על נורמות מקובלות של שיח ציבורי והתנהלות ממשלית תקינה בדמוקרטיה ליברלית, כמו גם על מימוש עקרונות של שקיפות, ענייניות, שיתופיות וממלכתיות. אלה מחייבים הסרה מוחלטת של כל רבב של פוליטיזציה סביב גופי הביטחון ודרך הפעלתם על ידי הממשלה.