



הרמטכ"ל אביב כוכבי בבני ברק. צילום: דובר צה"ל.

רב־שיח – מעורבות צה"ל במשבר הקורונה – האם מדרון חלקלק?

בהנחיית ד"ר קובי מיכאל

בעיצומו של הגל השני של משבר הקורונה ובעקבות פרסום מיוחד של קובץ מאמרים העוסק במשמעויות של מעורבות צה"ל במשבר הקורונה בגל הראשון, כינסנו קבוצת חוקרים העוסקים בהיבטים השונים של יחסי צבא-חברה לרב־שיח, שעניינו המשמעויות האפשריות של מעורבות גוברת של צה"ל בגל השני של משבר הקורונה.

הרב־שיח נסב סביב מספר שאלות יסוד, שחלקן גם צף ונדון בפרסום המיוחד בנושא, ביניהן: עצם חשיבות הדיון בנושא; ההשפעות שעלולות להתברר – של מעורבות הצבא על מעמדו החברתי ועל יחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני; המשמעויות הנוגעות לחולשת המוסדות האזרחיים, ומכאן גם להשפעות אפשריות של הרחבת מעורבות הצבא על הדמוקרטיה הישראלית.

מנחה הרב־שיח היה ד"ר קובי מיכאל ונטלו בו חלק: ד"ר תת־אלוף (מיל') מאיר אלרן, פרופ' סטיוארט כהן, פרופ' עמיחי כהן, פרופ' יורם פרי, ד"ר כרמית פדן, ד"ר אסף מלחי וד"ר עידית שפרן-גיטלמן.

חשיבות הדיון הציבורי בנושא מעורבות הצבא במשבר הקורונה

בתחילה התבקשו המשתתפים להסביר מדוע לדעתם יש חשיבות ציבורית לדיון בנושא מעורבות הצבא במשבר הקורונה, ומהם כללי המותר והאסור, להבנתם, בהתייחס ללקחים שלהם ממעורבות הצבא בגל הראשון של משבר הקורונה.

המשתתפים הצביעו על חולשת המערכת האזרחית ש"כפי שאנו מזהים אותה בקורונה, נחשפה ערוותה" (אלרן) ועל ההשלכות הבעייתיות והשליליות שעלולות להיווצר, בשל מעורבות רחבה של הצבא במשבר שהוא אזרחי במהותו.

ניתן להצביע על הסכמה בין המשתתפים בנוגע להיעדר חשש מפני הפיכה צבאית או השתלטות של הצבא על מוסדות השלטון. ברור כי לא זו הסוגיה העומדת לדיון. מסתמנת הסכמה רחבה בין המתדיינים בנוגע לחשיבות הנושא, בשל המרקם המיוחד של יחסי צבא-חברה בישראל ובשל מעמדו החברתי של הצבא והשפעתו. המשתתפים הצביעו על חולשת המערכת האזרחית ש"כפי שאנו מזהים אותה בקורונה, נחשפה ערוותה" (אלרן) ועל ההשלכות הבעייתיות והשליליות שעלולות להיווצר, בשל מעורבות רחבה של הצבא במשבר שהוא אזרחי במהותו. היו מבין המשתתפים שאף הצביעו על סיכון ממשי לדמוקרטיה הישראלית. כך למשל מאיר אלרן הביע חשש מפני הליכה "סחור-סחור, מבלי לגעת בנקודה ומבלי להכות בברזל החם". השאלה המשמעותית ביותר בעיניו היא "באיזו מידה ההרחבה של מעורבות הצבא בקורונה מאיימת על הדמוקרטיה הישראלית?"

חולשת המערכת האזרחית לעומת חוזקות הצבא בכל הקשור ליכולות לוגיסטיות, אופרטיביות וארגוניות מאפשרת את ההצדקה מול הציבור בהפעלת הצבא. אלא שבהפעלתו יש משום הנצחת פערי היכולת בינו לבין המערכות האזרחיות, הנאלצות להישען על יכולות הצבא ואינן מפתחות מענה מספק לחולשותיהן המובנות והבסיסיות. הצלחתו של הצבא בגל הראשון וההדים החיוביים, בעיקר מצד האוכלוסייה החרדית והערבית, המנוכרות לצבא ולהוויית השירות הצבאי, עיצבו תודעה ציבורית הרואה את הצד החיובי ואת התועלת החברתית שבהפעלת הצבא. אלא שיש בכך כדי לקבע מציאות שבמסגרתה הפעלת הצבא במשימות אזרחיות מובהקות הופכת לנורמה קבילה.

על הא-סימטריה שבין יכולות הצבא לאלו של המוסדות האזרחיים, שמשמעויותיה אך מתעצמות

בשעת משבר קיצוני כדוגמת משבר הקורונה, נוסף גם הממד המשפטי. לדברי עמיחי כהן, המשפט הישראלי דל יחסית בהסדרת הפעולה הצבאית, בהשוואה למה שקיים בו בנוגע להסדרת הפעולה של גורמים אזרחיים. מהות החקיקה היא הגבלה של הרשות המבצעת – הדרג המדיני – מול הארגון המבצע. החקיקה מאפשרת לגוף המבצע לומר לדרג המדיני, בכל פעם שזה חורג בהנחיותיו ממה שמתירה החקיקה, "סליחה, אתם צריכים לפעול בדרך הזאת, כך הרשות המחוקקת הורתה לכם [...] אומנם יש לנו מעט יחסית כללים כתובים שאומרים איך הצבא צריך לפעול, מה גבולות התפקיד שלו, וגם מה שיש לנו מאוד עמום ומאוד פתוח לפרשנות, אך דלות זו של הסדרה אינה מקרית".

ככל שמדובר בעניינים צבאיים, הרשות המחוקקת ממעטת יחסית להגביל את מערכת היחסים בין הרשות המבצעת לבין הצבא. אין זה מצב ייחודי למדינת ישראל. בהקשרים המבצעיים ניתן למצוא לכך הצדקה, על מנת לאפשר לצבא לשמור על ביטחון המדינה. פעולה זו מחייבת מינימום של התערבות פוליטית, אך בהקשרים אזרחיים היא אינה מוצדקת. ראוי לזכור בהקשר זה את חוק הכלים השלובים, מסביר עמיחי כהן: "כאשר הכוח של הפוליטיקאים ברשות המבצעת מוגבל על ידי כללים, באופן טבעי הכוח הולך למקום שהוא פחות מוגבל בו. ברגע שהפוליטיקה למדה שאפשר להשתמש בצבא – וזה מתחבר פה לדברים שנאמרו בהמשך גם על ידי יורם פרי וגם על ידי קובי מיכאל – בהיעדר כללים ברורים ומערכות מפקחות, אזי באופן טבעי קיים החשש שפוליטיקאים ייטו להשתמש בנתיב זה".

העדפת הדרג המדיני להשתמש בצבא נושאת השלכות ומשמעויות בכל הנוגע ליכולת להשתמש בצבא, המבוסס על מודל שירות חובה, בחברה מפולגת. יש לכך גם משמעויות תקציביות, כלומר לאן התקציבים יופנו, וחשוב מזה – לאן התקציבים לא יופנו. נוח יותר לפוליטיקאים להפנות תקציבים למקום שבו תהיה להם שליטה יחסית. מכאן החשש שאם הדרג המדיני למד שקל ונוח יותר להשתמש בצבא לטיפול במשברים אזרחיים, "אז למה לממן את כל מערכות הבריאות ואת כל הדברים האלה, כשיש המון פיקוח וחוקים וכללים ופיקוח של בית המשפט, ונציבות שירות המדינה?" (עמיחי כהן). המשמעות היא שבטווח הארוך, שימוש יתר בצבא יביא להמשך ההזנחה של המערכות האזרחיות. העובדה שמשרד הבריאות עתיר התקציבים – שאינו עוד משרד ממשלתי שולי – צריך להשתמש בצבא כדי להקים מערכות מידע טכנולוגיות, היא לא פחות מפשיטת רגל של מערכת ציבורית, "שהופרטה ויובשה

החברתי ולפגיעה שעלולה להיות לכך באמון הציבור בצבא. במהלך הרב־שיח פורסם מאמרו של עיתונאי הארץ עמוס הראל, שכותרתו קבעה כי רמתו של אביב כוכבי תיבחן בתפקודו של צה"ל במשבר הקורונה. יומיים לאחר הרב־שיח כבר התפרסם תחקיר מקיף במוסף 'שבעה ימים' של העיתון ידיעות אחרונות, ובו נמתחה ביקורת חריפה על תפקודם של פיקוד העורף וצה"ל בגל השני של משבר הקורונה.

החשש מפני חיכוך בין חיילים לאזרחים גובר, מכיוון שהסגר השני עשוי להיות ממושך ובעייתי יותר מקודמו ואולי להתאפיין ברמת חיכוך גבוהה יותר, מעבר לחרדים ולערבים, כמו למשל עם בעלי עסקים שיימחו על סגירת עסקיהם.

מאחר שאמון הציבור בצבא הוא אחד מהנכסים המשמעותיים של צה"ל כצבא העם, יש להניח שבכל מקום שבו יעריכו מפקדי הצבא שצה"ל מתקשה בביצוע המשימה, הם עשויים לדרוש יותר סמכויות ומשאבים כדי לשפר את סיכויי ההצלחה בביצוע משימתם. יתרה מזאת, ככל שהאחריות המוטלת על הצבא מתרחבת, כך הופכים מפקדי הצבא לבעלי עניין בכל הנוגע לאופן ניהול המשבר, ולגישתו של אסף מלחי, בהכרח לבעלי עוצמה והשפעה פוליטית במובן הרחב של המושג. יש בכך כדי לייצר מתח בין הדרג הצבאי והמדיני, בגין אי־הסכמות לגבי אופן ניהול המשבר. המתח עלול לגלוש גם למערכת הרחבה יותר של יחסי צבא־חברה בישראל ולפגוע במעמד הצבא.

כל אלו – לצד מאמצי שר הביטחון להרחיב את היקף הסיוע והמעורבות של צה"ל, ולצד מאמציהם של מפקדי צה"ל להצליח במשימתם ולהגן על מעמדו של הצבא ועל יוקרתו, עקב הכישלון המסתמן של מפקדת אלון בקטיעת שרשרות ההדבקה – משפיעים במובהק על יחסי צבא־חברה וצבא־פוליטיקה בישראל, והופכים את הדיון הציבורי והמחקרי בנושא לחשוב והכרחי. כצעד ראשון למיתון פוטנציאל החיכוך בין חיילים לאזרחים, נכון לבחון את האפשרות לתגבר את המטרה בחיילי מג"ב, המיומנים יותר מחיילי צה"ל במשימות שיטור ומהווים חלק בלתי נפרד מהמטרה, ואת חיילי צה"ל להפנות למשימות סיוע לאוכלוסייה האזרחית.

מעבר לכך, יש להביא בחשבון שככל שהצבא ימצא עצמו עסוק יותר במשבר הקורונה, כך ייאלץ להסיט לשם כך יותר משאבים משמעותיים, ויכולתו להתמקד באתגרים הצבאיים שלו תצטמצם. נוסף על כך, חשיפת חיילים לנגיף עלולה להוביל לגידול ניכר במספר החיילים שייבדקו וייאלצו לשהות בבידוד.

כחלק מהמדיניות הכלכלית הניאו־ליברלית מאז שנות ה־80" (מלחי).

חשוב לעמוד על ההבדלים שבין מעורבות הצבא בגל הראשון למה שאנו כבר רואים בגל השני. המעורבות בגל הראשון עברה בהצלחה וללא כל אירועי חיכוך בין חיילים לאזרחים, אלא שבגל הראשון תפקידיו של הצבא התמצו בעיקר בהגשת סיוע לאוכלוסייה אזרחית, ולא באכיפת מגבלות עד כדי סגר. כבר בעיצומו של הגל הראשון הוחלט על הקמת מרכז מחקר מודיעיני בהובלת קציני מודיעין מצה"ל. מרכז זה גדל והתפתח והפך מאז הגל הראשון ועד היום למרכז המודיעין הלאומי המטפל באיסוף מידע, בעיבודו ובהפצתו גם לכלל הציבור. לחלק מניתוחיו והמלצותיו נלווה גם רושם של ביקורת כלפי הדרג האזרחי הממונה, ולמעשה אותו מרכז העמיד את הצבא, או לפחות קציני צבא, במחלוקת פומבית עם דרג מדיני ממונה. עם התפתחותו של הגל השני התרחבה מוטת הפעילות של המרכז המודיעיני, שגם קיבל הרשאת גישה לחשבונות בנק של אזרחים. גם אם עומד לזכותם של קציני הצבא המוניטין לגבי האחריות וההקפדה בכל הנוגע לאופן השימוש במידע רגיש זה, הרי הגישה הבלתי מוגבלת כמעט למידע מסוג זה מעוררת אי־נוחות, בלשון המעטה.

אחת התובנות הבולטות שעלו ברב־שיח היא לגבי רמת המעורבות של הצבא במשבר. בקרב המתדיינים יש הסכמה בדבר הנחיצות שבהסתייעות ביכולות הלוגיסטיות והאופרטיביות של הצבא. מנגד, יש ביניהם הסכמה לגבי המגבלות שיש להטיל על רמת המעורבות של הצבא. "סיוע לרבידיון, אבל נטילת אחריות כוללת או מקומית בניהול המערכה – לא" (מאיר אלון). הפעלת חיילים, בוודאי חמושים, לצד שוטרים בהפגנה אזרחית מול הכנסת או לצורך אכיפת סגר היא בעייתית, ויש להימנע ממנה בכל מחיר, בשל הסיכון שבחיכוך בין חיילים לאזרחים.

החשש מפני חיכוך בין חיילים לאזרחים גובר, מכיוון שהסגר השני עשוי להיות ממושך ובעייתי יותר מקודמו ואולי להתאפיין ברמת חיכוך גבוהה יותר, מעבר לחרדים ולערבים, כמו למשל עם בעלי עסקים שיימחו על סגירת עסקיהם (כדוגמת עימות אלים בין בעלי עסק בהרצליה לבין פקחים ושוטרים ב־30 בספטמבר 2020). הפיתוי להרחיב את מעורבות הצבא בגל השני של משבר הקורונה בשל החשש לחיי אדם מחד גיסא, וא־סימטריה בולטת בין היכולות של צה"ל לבין חולשות המערכת האזרחית ורפיונה מאידך גיסא, עלול להתברר כפתח למדרון חלקלק שעלול לסכן את הדמוקרטיה הישראלית. מפקדי הצבא חדורי נחישות להצליח במשימתם ומבינים היטב את מחיר הכישלון בכל הנוגע למעמד

של צה"ל במרחב הציבורי, וביתר שאת של פיקוד העורף, נתפסה כחיובית בקרב קבוצות רבות באוכלוסייה. היה בה כדי להגביר את תחושת הביטחון של האזרחים, בחזקת "יש על מי לסמוך בתוך הבוקה ומבולקה של כישלון הניהול של הדרג המדיני ואוזלת היד של המערכות האזרחיות". להערכתה, בעיצומו של הגל השני המגמה היא להעמיק את מעורבות צה"ל בתחומים חיוניים נוספים (מפקדת אלון, יחידת אלה לאיתור שרשרות הדבקה, בית חולים שדה). לעיתים נדמה שיש ציפייה של האוכלוסייה האזרחית ושל גורמים בדרג המדיני והמקצועי "לקרוא שוב לצה"ל על מנת שיתפקד כחוצץ בין מלחמות האגו שמתרחשות בין משרדי הממשלה השונים, במלחמות בין הפוליטיקאים [...] מצפים ממנו שהוא ייקח את המושכות לידי וינהל את המערכה כמושיע לאומי" (כרמית פדון). המעורבות בגל הראשון הייתה נרחבת אך זהירה, בעיקר כדי להימנע מיצירת מצבי חיכוך בין חיילים לאזרחים. אולם בהתייחסות למה שהדגיש סטיוארט כהן בעניין שני הגורמים של המשוואה, ראוי גם לשים לב לדברי סגן הרמטכ"ל עוד במהלך הגל הראשון, כשאמר "חשוב שכל שנקבל אחריות, אנחנו, צה"ל, לא נשחרר מאחריות את הגופים האזרחיים".

הגבולות בין המרחב האזרחי לצבאי, התפשטות תפקודית ומהות החוזה בין החברה לצבא

לגישתו של עמיחי כהן, הדיון המתנהל מחייב בירור מחודש לגבי שלושה מושגי גבול יסודיים: גבולות החיכוך האזרחי, הגבול בין סיוע לבין ניהול וגבולות החוזה שבין צה"ל לבין החברה האזרחית. נדמה שההנחות הקיימות לגבי הגבולות הללו לא מסייעות מכיוון שקשה לסמן גבולות ברורים ולקבוע מתי והיכן צריך לעבור הגבול. כך למשל, בהתייחס לגבול שבין סיוע לבין ניהול, "האם ניהול מלוניות על ידי הצבא זה סיוע או ניהול?" האם בעצם ניהול המלוניות נחצה הגבול של חיכוך בין הצבא לבין אזרחים? לאירועים יש דינמיקה משלהם. "לאט־לאט אתה מתקדם על ציר הזמן ובכל פעם נותן לצבא עוד סמכויות או משלב את הצבא בעוד אירוע, ואז נשאלת השאלה: היכן אני שם את הגבול?" (עמיחי כהן).

ההתלבטות הזו מתחברת לבעיה עקרונית יותר בהקשר הישראלי, והיא הקושי בהפרדה בין המרחב הצבאי לאזרחי. לדעת עמיחי כהן, "זה קשור להיסטוריה שלנו, של צבא מאוד מעורב בחיים האזרחיים. אנחנו גם מדברים על צה"ל כצבא העם. יש את צבא המילואים. ההפרדות האלה הן הפרדות שקשות לנו, והיעדרן חושף בעיות בדמוקרטיה הישראלית". משבר הקורונה מעצים את אי־הבהירות הקיימת בנוגע ל"מהות החוזה החברתי

יש להביא בחשבון שככל שהצבא ימצא עצמו עסוק יותר במשבר הקורונה, כך ייאלץ להסיט לשם כך יותר משאבים משמעותיים, ויכולתו להתמקד באתגרים הצבאיים שלו תצטמצם.

בניגוד להסכמה רחבה בין המתדיינים בנוגע להשפעה השלילית שיכולה להיות למעורבות הצבא על הדמוקרטיה הישראלית, עד כדי סיכונה, סבור סטיוארט כהן כי מעורבות צה"ל במשבר הקורונה ראויה לדיון ציבורי בדיוק מאותה סיבה ש"כל דבר שצה"ל עושה זה נושא לדיון ציבורי במדינת ישראל. אני לא רואה שיש משהו יוצא דופן ברמה התאורטית". לגישתו, מה שחשוב במקרה זה הוא כל מה שנותר עמום במובן של היקף המעורבות ומאפייניה. "מעורבות צבאית בענייני קורונה אינה ייחודית לישראל. יש הרבה צבאות בעולם שיש להם מעורבות". השאלה שצריכה לעמוד לדיון ציבורי היא מה צריכה להיות דרגת המעורבות.

יש הבדל ברור בין סיוע לוגיסטי של הצבא, שהוא בהחלט לגיטימי ונחוץ, לבין קבלת אחריות. הגבול חייב להיות מניעת החיכוך עם האוכלוסייה האזרחית. כאן בהחלט יכול להיות מעבר שלב, שיכול להוביל לסיטואציות בעייתיות. אלא שכאן ראוי להדגיש, לשיטתו של סטיוארט כהן, כי המעבר תלוי בגורמים רבים ובמרכזם הדרג המדיני, גם אם הצבא אינו פסיבי. אין לצפות שהדרג הצבאי יסרב לבצע את הנחיות הדרג המדיני, גם במקרה שבו הוא יזהה בעייתיות העלולה לפגוע במעמד הצבא ובאמון הציבור בו, אך "הצבא בהחלט יכול לגרור רגליים".

על פי התרשמותו של סטיוארט כהן לאור לקחי הגל הראשון, הצבא אינו שש לחצות את הסף ולהיות מעורב יתר על המידה; לצבא יש סיבות טובות להאט את הקצב ולפעול במשנה זהירות, ומשתי סיבות עיקריות: האחת, הסיכון הבריאותי לחיילים ופגיעה במצבת כוח האדם הלוחם של הצבא. הסיבה השנייה קשורה למוניטין של הצבא בעיני עצמו ובעיני הציבור. מה יהיה חלילה אם הצבא ייכשל במשימתו? במציאות הפוליטית הנוכחית יכולים להימצא לא מעט גורמים שיבקשו "לנפח כישלון עד כדי פגיעה בצה"ל". צה"ל עלול "להפוך לכדור במשחק כדורגל פוליטי". לכן, בניגוד לדעתו של מאיר אלון, "אני לא מזהה כל סכנה של שליטה צבאית, ואפילו לא זמנית, כפועל יוצא של מעורבות הצבא".

עמדה דומה הציגה גם כרמית פדון, שהדגישה כי אינה חוששת מהידרדרות לשליטה צבאית. להערכתה, מצב כזה אינו יכול להתקיים בישראל בהקשר הנוכחי. "נוכחות

להתנהל, המקומות שבהם הוא יודע כי הוא עלול לאבד את האמון שנותנים בו, במיוחד כשמדובר באוכלוסייה שמלכתחילה מרוחקת מהצבא או אמביוולנטית כלפיו. ואכן, הניסיון בגל הראשון מראה שלא רק שהאמון בצבא לא נפגע אלא הוא גבר, לפחות במגזר החרדי.

למרות שהצבא של היום כבר אינו ממלא משימות אזרחיות כפי שמילא בשנים המכוננות של מדינת ישראל, תופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא עדיין קיימת.

בגל השני ממלאת הפוליטיקה תפקיד משמעותי יותר. לכן, ברגע שהציבור החרדי אינו מוכן לקבל תכתיבים מהדרג המדיני, הוא משליך את זה גם על הצבא. במצב כזה גובר הסיכון לחיכוך בין הצבא לבין האזרחים החרדים, וכלל לא בטוח אם הקרדיט שהצבא הצליח לצבור בחודשי האביב יעמוד לזכותו בתחילת הסתיו. אני מאוד חושש מהמצב הזה, שהוא ביטוי למרי אזרחי (אסף מלחי). התפתחות כזו עלולה להעמיד את הצבא במצבים בלתי אפשריים ולהוביל לקריסת הרשויות החרדיות, שלא הצליחו לטפל במשבר בגל הראשון וכנראה לא יעמדו בעומסי הגל השני, כאשר האוכלוסייה החרדית כבר אינה משתפת פעולה עם הצבא בדומה למה שהכרנו בגל הראשון.

הסיכון לפגיעה במעמדו של הצבא

שאלה נוספת היא: האם כתוצאה מחדלונה של המערכת האזרחית לא ייווצר מצב שיוביל את צה"ל, גם אם אינו מעוניין בכך, לקבל על עצמו תפקידים נוספים? אילו השלכות יכולות להיות לכך?

השאלה העלתה את הביקורת המושמעת על תפקודו של צה"ל במשימות של קטיעת שרשרות ההדבקה. לדברי עידית שפרן-גיטלמן, הדבר מעלה שאלה לגבי המחיר שהצבא עלול לשלם בגין כישלון אזרחי. האם אי-הצלחה של צה"ל בהתמודדות עם המגפה תביא למשבר אמון בין החברה לצבא, ובין הדרג המדיני לבין הצבא? מעבר לכך, מה תהיה ההשפעה על המורל הציבורי? פגיעה באמון הציבור בצבא עשויה להוביל לחילופי האשמות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ולמתיחות בין הצבא לחברה, מה שעלול לכרסם גם בממלכתיות הישראלית. "אני חושבת שאנחנו צועדים לעבר כישלון גדול" (עידית שפרן-גיטלמן). גם אם הצבא מספק הסברים לגבי הקשיים בתפקודה של מפקדת אלון, הרי "במקרה זה האמת לא משנה. מה שמשנה הוא כיצד הציבור תופס את המציאות". עלולה להתפתח כאן פוליטיזציה של ניהול המשבר תוך פגיעה קשה

בין צה"ל לבין החברה הישראלית, אנחנו לא באמת יודעים ולא ביררנו לעצמנו מה התפקיד של צה"ל". למרות שהצבא של היום כבר אינו ממלא משימות אזרחיות כפי שמילא בשנים המכוננות של מדינת ישראל, תופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא עדיין קיימת. כך למשל, קשה לדבר במונחים של גבולות החיכוך עם החברה הישראלית במציאות שבה פיקוד העורף, שהוא חלק מהצבא, "בנוי כל-כולו על התפיסה של דאגה לאוכלוסייה האזרחית תוך חיכוך אינטנסיבי איתה, באמצעות הרשויות המקומיות ובאופן ישיר בעיתות חירום". משבר הקורונה מציף את החשיבות שבדין מסודר לגבי תפקיד הצבא בחיים האזרחיים.

לגישת קובי מיכאל, הניתוח של עמיתי כהן מוביל למסקנה שהיסטוריית ההתפשטות התפקודית של צה"ל מיום הקמתו טשטשה את הגבולות שבין צבא לחברה ותרמה לחדירותם, בטיפולוגיה המוכרת של רובין לוקהאם ומשה ליסק. למרות השינויים במאפייני ההתפשטות התפקודית שחלו במהלך השנים, משבר הקורונה הוא טרנספורמציה של אותה תופעה, המנציחה את המציאות של גבולות מטושטשים בין החברה לבין הצבא.

בגל השני ממלאת הפוליטיקה תפקיד משמעותי יותר. לכן, ברגע שהציבור החרדי אינו מוכן לקבל תכתיבים מהדרג המדיני, הוא משליך את זה גם על הצבא. במצב כזה גובר הסיכון לחיכוך בין הצבא לבין האזרחים החרדים.

משבר הקורונה הוא משבר אזרחי כמו שטיפול בעורף בזמן מלחמה ולחימה בטרור הם משברים אזרחיים (עמיתי כהן). לכן הדיון צריך להתמקד במהותם ובסוגם של משברים אזרחיים ובאופן הטיפול בהם. אנחנו צריכים לשאול את עצמנו כחברה "איפה אנחנו רוצים את הצבא, ואילו תפקידים צריכים להיות לו במשברים אזרחיים?" מה שנדרש למעשה הוא דיון מחדש בסוגיית הגבולות בין המרחב הצבאי לבין המרחב האזרחי, בין צבא לחברה. להערכת אסף מלחי, כמעט כל מה שנדון לעיל יכול להיבחן בפריזמה של מעורבות צה"ל במשבר הקורונה בציבור החרדי. זה מיקרוקוסמוס שבו באות לידי ביטוי חלק מהתופעות שאובחנו עד כה. כך למשל תופעת הפרגמנטציה של צה"ל וחלוקת תפקידים בין אוגדה 98 לבין פיקוד העורף, וסוגיית הגבולות בין תפקידי שיטור ואכיפה לבין הסיוע האזרחי לאוכלוסייה החרדית. הצבא עצמו נשמר מכניסה למקומות שבהם לא נוח לו

השני ללב המערכת האזרחית כדי לסייע במאבק בקורונה. מצבי קצה תמיד מאפשרים הזדמנות להסתכל על התפקוד של המערכות האזרחיות ועל מערכת היחסים בין הדרג הצבאי לבין הדרג האזרחי והמדיני, ומציבים בפנינו מראה על היחסים בין הצבא ובין החברה". כך נקלענו למציאות משברית המחייבת חשבון נפש חברתי ולאומי. אף שמעמדו של הצבא עדיין לא מאוים, לכל הפחות לא בנקודת הזמן הנוכחית, ההיפך הוא הנכון, צריך להיזהר ממצב שבו המערכות האזרחיות "יאבדו אחיזה במאבק הזה ובניהולו ויטילו רפש על צה"ל" (כרמית פדן). בכל מקרה, את מצב הקצה, טוענת פדן, "צריך לראות כהזדמנות לעצירה ולהתבוננות מחדשת על תפקודן של המערכות האזרחיות בכלל, ועל היחסים בין המערכות האזרחיות לבין הצבא. אסור שהשימוש בצבא יוביל להזנחה של המערכות האזרחיות, כי אם להיפך".

השפעת מעורבותו של הצבא במשבר על יחסי עם הדרג המדיני

מתבקשת כאן התייחסות לסוגיית השפעתה של מעורבות הצבא במשבר על היחסים בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני. לנושא חשיבות גוברת בהינתן מצב שבו הצבא מבין את חדלונו של הדרג המדיני, וכדי להצליח בתפקידו אולי לא יוכל להימלט מפני התייחסות למצב, שיקוף החידלון הזה באופן כזה או אחר, גם אם זה יקרה בחדר הסגור בקבינט. כיצד הדבר הזה ישפיע בתורו על יחסי הדרגים ועל מידת האמון ביניהם? האם זה יישאר רק בהקשר של משבר הקורונה, או שמא ישליך גם לגבי דברים אחרים?

יורם פרי גורס כי "אנחנו נמצאים במאבק, והשאלה הראשונה היא מה הדרך בה צריך לטפל במאבק הזה. אם יבואו היום ויאמרו שהדרך הטובה היא לתת את כל האמצעים לצבא, אני אסכים. את המשמעויות נצטרך לבחון רק בהמשך". מה שחשוב להדגיש הוא ההקשר הרחב יותר. לא מדובר כאן רק בסוגיה של הצבא מול המערכת האזרחית. "בעצם אנחנו בנקודת משבר שמלווה את החברה הישראלית הרבה שנים, ובשנים האחרונות במיוחד. מדובר בקונפליקט עמוק בין הפוליטיקאים לבין הפרופסיונלים – אנשי המקצוע". המאבק בא לידי ביטוי בכל המערכות: במערכת המשפטית, הדיפלומטית, האקדמית ועוד. מכיוון שהחברה הישראלית היא "היפר-פוליטית", צריכה להיות העדפה לגורמים המקצועיים על פני הגורמים הפוליטיים, החפים מכל גישה מקצועית.

כך גם בהקשר של ההתמודדות עם המגפה, כאשר "כל הוויכוח בנוגע לסגר חלקי או סגר מלא הינו ויכוח

באמון הציבור, אשר אימץ את הנרטיב שהצבא אחראי לקטיעת שרשרות ההדבקה.

הצבא אינו יכול להיוותר אדיש להתפתחות כזו. לכן מתבקשת השאלה: האם החשש של הצבא מפני פגיעה במעמדו הציבורי, עקב ביצועים שייתפסו כבלתי מוצלחים, עלול לדחוף את צה"ל לדרוש לעצמו יותר סמכויות כדי להצליח? אם כן, מהן ההשלכות? לדעתו של עמיחי כהן, "קשה לדבר על צה"ל כמקשה אחת כמו בכל אירוע, ובמיוחד, באירוע שמשלב הרבה מאוד כסף והרבה מאוד סמכויות יש מגמות שונות". צה"ל הוא אכן ארגון היררכי, "אבל גם בתוך ארגון היררכי יש כוחות שונים". מזה זמן אנחנו מזוהים תופעה של פרימת המסגרת ההיררכית האחידה של צה"ל. "הסיכון הוא שמשבר הקורונה עלול לחזק את הפרימה הזו, מכיוון שיהיו בתוך צה"ל יחידות ואנשים ספציפיים שיהיה להם הרבה מאוד מה להרוויח ממעורבות במשבר האזרחי", או להפסיד. מדובר כאן בשתי סכנות אפשריות: האחת היא פנימית בתוך הצבא – תהליך אפשרי של פרגמנטציה פנימית בתוך הצבא. השנייה היא התפתחות של פוליטיזציה. שתי הסכנות כרוכות זו בזו ומשפיעות זו על זו. פרגמנטציה ארגונית עלולה להוביל לפוליטיזציה של הארגון ולהעצימה, ולהיפך. ככל שיש עמדות שונות בצבא לגבי מעורבות גוברת שלו במשבר, כך גובר הסיכון של עירוב פוליטיקאים. תהליכים כאלה עלולים לפגוע בלכידות הארגונית של הצבא וביכולתו המבצעית.

פגיעה באמון הציבור בצבא עשויה להוביל לחילופי האשמות בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ולמתיחות בין הצבא לחברה, מה שעלול לכרסם גם בממלכתיות הישראלית.

כרמית פדן הוסיפה עוד נדבך בהתייחסותה לפרגמנטציה בתוך שורות הצבא ולמשבר אמון אפשרי בין הדרג הטקטי לדרגים הבכירים יותר, כזה העלול לאיים על תחושת הלכידות בתוך הצבא. היא מצביעה על פוטנציאל למשבר אמון בין הדרגים עקב אי-הצלחה במילוי המשימות האזרחיות, כשחיילים יחושו שאינם מקבלים את הגיבוי הראוי. לדידה, "צה"ל הוא יציר החברה הישראלית ומכיוון שבתוך עמו הוא חי, הוא מכיר את הנטייה והקלות שבה מקבלי ההחלטות, הדרגים המקצועיים או אף הפוליטיקאים הופכים את צה"ל לשק חבטות". אלא שלמרות זאת, אנחנו עדים למגמה של העמקת מעורבותו של צה"ל בגל השני של משבר הקורונה.

מדובר במגפה, שהיא אירוע קצה, הפרעה קיצונית המציבה את החוסן החברתי במבחן. "צה"ל נכנס בגל

לעומת היכולות של הצבא, המוטיבציה של הדרג הצבאי להצליח והמעורבות ההולכת ומתרחבת שלו. הפער הזה עלול להוביל לחדירות רבה יותר של הגבולות בין המרחב האזרחי לצבאי. חדירות כזו והביטחוניזציה של השיח עלולים להביא למצב של התקבעות מציאות, שבה משברים אזרחיים בישראל מנוהלים על ידי הצבא. זהו אתגר רציני לחברה הישראלית.

חדירות כזו והביטחוניזציה של השיח עלולים להביא למצב של התקבעות מציאות, שבה משברים אזרחיים בישראל מנוהלים על ידי הצבא. זהו אתגר רציני לחברה הישראלית.

בהתייחס לביטחוניזציה של השיח מדגיש יורם פרי שהתופעה היא כלי פוליטי המיוצר על ידי הפוליטיקאים באמצעות שליטת הדרג המדיני באמצעי הייצור התרבותי כמו התקשורת. לכן, שורש הבעיה אינו נעוץ בצבא אלא בהקשר הרחב יותר, של כללי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. ולכן, "מה שצריך לעשות זה לא לעצב מחדש את כללי היסוד של היחסים בין החברה לצבא, אלא את כללי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית. צריך לחשוב מחדש על הגדרת מהותה של הדמוקרטיה הישראלית, על מה מותר ומה אסור לעשות במסגרתה. מזה ינבע מעמדו ותפקידו של הצבא". בישראל של היום ניכרת חולשת הפיקוח האזרחי בכל הנוגע לניהול משברים באמצעות הצבא, "אני לא חושב שזה מצב חיובי, אבל אינני חושש שהצבא ייקח על עצמו יותר סמכויות ויתערב יותר בקביעת המדיניות" (יורם פרי).

עידית שפרן־גיטלמן מבחינה שפיקוד העורף נמצא היום תחת מתקפה. לדבריה, לצבא יש אגו וברגע שמתחילים לבקר את תפקודו במגפה ייווצר מצב שבו הוא "יאלץ להתגונן ולהביע עמדות שהן או פוליטיות או נתפסות כפוליטיות". לדעתה אין חשש להשתלטות של הצבא על המדינה, אולם יש חשש לנטילת סמכויות מורחבות על ידי הצבא. בשיחותיה עם גורמים בצבא היא שומעת אמירות בסגנון של "נכון, אנחנו נבקש עוד סמכויות, מה רע בזה?" להבנתה יש בכך משום ביטוי לעובדה שגם גורמים בצבא אינם מבינים את מהות המערכה שאליה נקלע הצבא.

אסף מלחי מציע להפנות מבט למרחב הפעולה ברמה המוניציפלית, שם יחסי הגומלין בין הצבא לבין הרשויות המקומיות מצביעים על פוטנציאל של "גלי הדף חיוביים". להבנתו, ההתרחשויות במרחב הזה מספקות זווית מעניינת ושונה מהזווית של יחסי הגומלין, חלוקת התפקידים והממשק בין הדרג המדיני לבין הצבא.

פוליטי". על כן, במאבק בין אנשי המקצוע, במקרה הזה אנשי הצבא לבין הפוליטיקאים, "אני אתמוך באופן מלא בחיזוק מעמדם של אנשי הצבא. אתן להם משקל רב יותר בקביעת מדיניות ואלך אחריהם. כשייגמר המשבר הזה נעשה חשבון מי הצליח ומי לא הצליח, ולמה". מובן שיש חסרונות לכך שהצבא יקבל עוצמה רבה יותר ממה שהוא צריך שתהיה לו. במעורבותו בהתמודדות עם המגפה הוא מחליש את החברה האזרחית. אם צה"ל יצליח במעשיו, הדבר יחליש את הטיפוח של מסלולי מוביליות אזרחיים לצמרת הפוליטית. "נמשיך לחפש גנרלים שילכו לממשלה" (יורם פרי).

במפגש בין הדרג הצבאי למדיני, מבהיר מאיר אלרן, חשוב להתייחס לשתי עובדות יסוד: האחת, הצבא אינו ישות מונוליטית, יש קבוצות שונות ואינטרסים שונים. השנייה, שלושה רבדים שאליהם יש להתייחס בדיון הזה: האחד הוא שר הביטחון הנוכחי, השם את יהבו על הטיפול במשבר הקורונה ומבקש להשתמש לצורך כך בצה"ל, ובמובן זה הוא משתתף במשחק פוליטי לחלוטין. הרובד השני הוא הרמטכ"ל והרובד השלישי הוא פיקוד העורף. "פיקוד העורף הוא לא קצה החוד בצה"ל. הוא לא גורם חשוב בצה"ל, לא מתייחסים אליו בצורה חשובה וגם מפקדיו של פיקוד העורף הולכים ובאים, כשפניהם לתפקיד הבא". לכן, האתגר העכשווי של צה"ל ושל פיקוד העורף שונה לחלוטין מזה שהכרנו בעבר.

הצבא יתקשה לעמוד מול דרישת שר הביטחון להרחיב את מעורבותו במשבר, בעיקר "מכיוון שהמערכות האזרחיות באמת פשטו את הרגל" (מאיר אלרן). אלא שבכניסת הצבא למעורבות יתר בגל השני יש סיכון גבוה יותר ממה שידענו בגל הראשון. הסגר עלול להיות ארוך הרבה יותר ואמצעי האכיפה נוקשים הרבה יותר, מה שיוביל את הצבא למרחב של דילמות מורכבות ויחשוף אותו לביקורת חריפה הרבה יותר. בכך יושפעו יחסיו עם הדרג המדיני ועם החברה בישראל. "בין העמדה שאין סכנה של מדרון חלקלק לבין החשש מפגיעה בדמוקרטיה יש רצף של אפשרויות, והרצף הזה משמש אתגר אינטלקטואלי ומוסדי" (קובי מיכאל). לטענתו, מה שמאפיין את המציאות העכשווית הוא הביטחוניזציה (securitization) של השיח – הנטייה להמשיג את המשבר האזרחי הזה במושגים ביטחוניים. הביטחוניזציה של השיח אינה סתמית או מקרית. היא נועדה לעצב תודעה, תשתית של לגיטימציה להפעלה משמעותית יותר של אמצעים קיצוניים ולהפעלה רחבה יותר של הצבא, וכן להרחבת סמכויותיו.

לגישת קובי מיכאל, גם אם למפקדי הצבא אין מוטיבציה לקבל על עצמם שליטה צבאית על האירוע, הדאגה שלנו צריכה לנבוע מחולשות המערכת האזרחית

תובנות מרכזיות

- המשבר מציף את הבעייתיות הקשורה לעצם מהותה של הדמוקרטיה הישראלית, וראוי שהדיון בה יהיה במוקד העניין, מכיוון שממנה נגזרים כל השאר.
- משבר הקורונה משקף מציאות משברית מתמשכת בכל הקשור לתופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא מחד גיסא, וחולשה תפקודית, מוסדית ומקצועית של הממסד האזרחי, מאידך גיסא.
- המשבר הזה מציב בצורה מובהקת את סוגיית הגבולות החדירים בין המרחב האזרחי לצבאי, בגין האי־סמטריה שבין היכולות של הממסד הצבאי לבין אלו של הממסד האזרחי.
- משבר הקורונה והמעורבות המתרחבת של הצבא בגל השני עלולים לעודד תהליכי פוליטיזציה של הצבא. יש בכך פוטנציאל לעומס יתר על מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ולהגברת אי־אמון ביניהם, שיכול להקרין גם על מערכת היחסים בין הצבא לחברה.
- חוסר הצלחה אפשרי של הצבא להתמודד עם האתגר משקף פוטנציאל של כרסום במעמדו הציבורי של הצבא, והדבר פוגע במה שנתפס בעיני הצבא כנכס קריטי עבורו. זה עלול להוביל את הצבא, אם יהפוך לשעיר לעזאזל, לנקוט מהלכים – בין בדרישת יותר סמכויות ואחריות ובין בהתגוננות ביקורתית מול הדרג המדיני – אשר יעצימו את המתח ביחסי צבא־חברה פוליטיקה בישראל.
- בצל הקורונה נחשפות חולשות החברה הישראלית, העלולות לאתגר את האמנה בין הצבא לבין החברה הישראלית.
- לדיון זה השלכות על תחומים נוספים כמו הסוגיה התקציבית והקצאת המשאבים, כאשר ההעדפה הנגלית להעמקת מעורבותו של צה"ל במשבר עלולה להתירגם להמשך ההעדפה התקציבית של מערכת הביטחון על פני המערכות האזרחיות המוחלשות.
- למרחב הפוליטי הנפיץ השפעה משמעותית על מקומו ועל תפקודו של צה"ל במרחב המדיני, ברוח "הקביעה הידועה של המשורר הצרפתי בן המאה ה־20 שארל פגי, שהכול מתחיל בדת (אידיאולוגיה), הכול נגמר בפוליטיקה" (סטיוארט כהן).
- חשיבות הדיון הזה אינה מוגבלת להפעלת צה"ל בתווך האזרחי במשבר הנוכחי. היא רלוונטית גם לשאלת היכולת של המערכות האזרחיות והצבאיות להפיק לקחים וליישם, לפני המשבר הבא.
- חולשת המערכות האזרחיות היא תוצאה של המדיניות רבת השנים, שהחלישה את המערכות הציבוריות

קובי מיכאל תוהה אם ייתכן שהחיבור הזה בין הצבא לבין הרמה המוניציפלית יתפרש כאתגר בעיני הדרג המדיני, כסוג של התרסה וביטוי לחוסר אמון של הצבא ביחס אליו, ויעצים את חדלוננו של הדרג המדיני בעיני הציבור.

"אנחנו עומדים בפני צורך לעצב מחדש את החוזה הבלתי כתוב בין צה"ל לבין החברה הישראלית".

אסף מלחי סבור שזו התפתחות אפשרית, מול "החידלון של הדרג המדיני ושל המערכת הבירוקרטית" מקצועית במשרד הבריאות ובמשרדים נוספים. עם זאת, לדידו, מי שעומד בחזית הן הרשויות המקומיות, הנדרשות לתת מענה מידי לתושבים ולאזרחים. מה שקרה באפריל 2020 בבני ברק המחיש את איכות שילוב הכוחות ואת התיאום בין הצבא, באמצעות פיקוד העורף, לבין הרשויות המקומיות. "זה נכון שהדרג הפוליטי נחלש או בעצם מואר באור שלילי, אבל המהלך, לפחות בגל הראשון, דווקא הוביל לחיזוק האמון כלפי הצבא בקרב אוכלוסיות מסוימות" (אסף מלחי).

סיכום ותובנות עיקריות

"בעקבות הדיון אני בהחלט מתחיל לחשוב מחדש על העמדה שהצגתי בהתחלה", אמר סטיוארט כהן והציע חשיבה חדשה. "החשיבה מחדש מתבטאת בכך שבגלל המשבר והחריפות של הגל השני, אנחנו עומדים בפני צורך לעצב מחדש את החוזה הבלתי כתוב בין צה"ל לבין החברה הישראלית". הקושי בניסוח חוזה מעודכן הוא שגם בצבא וגם בחברה יש פרגמנטציה גבוהה. יש צורך בחיבורים חדשים ומהודקים יותר בין קבוצות בחברה הישראלית לבין קבוצות בצבא.

במובן זה מעיר קובי מיכאל שסטיוארט כהן מכוון למודל של שותפות, הדומה במאפייניו למודל השותפות שהציג יורם פרי כבר ב־1983, אלא שמודל השותפות של פרי עסק בשותפות בין פוליטיקאים לקציני צבא, ואילו המודל המוצע על ידי סטיוארט כהן הוא מודל שותפות בין קבוצות אזרחיות לקבוצות בצבא.

סטיוארט כהן סיכם באומרו ש"כולנו, כולל המיעוט הערבי שבתוכנו, נצטרך לעצב מחדש את היחסים בין הצבא לבין החברה. לכן הדיון שהתחיל בטיפול בקורונה ובשאלה לגבי מידת מעורבותו של צה"ל פתח בפנינו צוהר לסיפור הרבה יותר גדול והרבה יותר קריטי, ואני מודה לפורום שדחף אותי באמת לחשוב במושגים כאלה".

נורמה וייפגע מאוד האיזון הנדרש בחברה הישראלית וביכולתה להתמודד עם משברים. כשהחברה והדרג המדיני מעדיפים לשים את יהבם על הצבא, נפגע האינטרס הציבורי הרחב לטווח הארוך.

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך עדכן אסטרטגי.

בתחומים חיוניים של בריאות, חינוך ורווחה. זהו חלק מרכזי מכישלון המערכת הציבורית בהתמודדות עם המשבר המשולב. לעומת זאת, הצבא עדיין נתפס כמוסד המסוגל לספק שירותים ציבוריים. אם יצליח, יתחזק מעמדו כמוסד ממלכתי. הבעיה היא שבהסתמכות היתר על הצבא כגורם אזרחי, ללא חיזוק ניכר של המערכות הציבוריות, תתקבע