

יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה

רם ארז, עורך



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

מטרותיו של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים, הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז כולל את הקהילייה האקדמית, העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובחו"ל, דרג מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל בישראל והציבור המתעניין באשר הוא.

הדעות המובעות בפרסום זה הן דעותיהם של הכותבים בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, חוקריו, או האישים והגופים התומכים בו. פרסום המזכר הזה מעיד על כך, שהוא נמצא ראוי לעיון על-ידי הציבור.

יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה

רם ארז, עורך

מזכר 68

נובמבר 2003

**סיכום יום עיון
לזכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר**



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל-אביב

Civil-Military Relations in Israel: Influences and Restraints

Ram Erez, Editor

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל אביב
רמת אביב, תל אביב 69978

טל': 03-6409926

פקס: 03-6422404

E-mail: jcss2@post.tau.ac.il

<http://www.tau.ac.il/jcss/>

ISBN: 965-459-055-7

© כל הזכויות שמורות

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל-אביב

נובמבר 2003

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו

דפוס: קדם, תל אביב

תמונות השער: מתוך אוסף התצלומים הלאומי

תוכן עניינים

7	דברים לזכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר זאב שיף
9	הקדמה רם ארז
13	דברי מבוא שי פלדמן
17	שינויים ביחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בשנים האחרונות יהודה בן מאיר
23	המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים עוזי דיין
29	היציאה מלבנון: מקרה בוחן ביחסי הדרגים אהוד ברק
39	בקרת המערכת המשפטית על צה"ל אמנון סטרשנוב
45	הביקורת על מערכת הביטחון אביעזר יערי
53	הפיקוח על הצבא: ההיבט הכלכלי אמרי טוב
61	מתקשורת מתגייסת לתקשורת מבקרת יורם פרי
66	נספח 1 חוק יסוד: הצבא

דברים לזכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר

זאב שיף

עמוס פרלמוטר, ידידי ורעי, שנולד בביאליסטוק שבפולין, גדל והתחנך בישראל. הוא שירת בצה"ל והשתתף במלחמת העצמאות, במבצע סיני ובמלחמת ששת הימים, עבד בוועדה לאנרגיה אטומית בישראל ושימש כחבר במשלחת הישראלית לאו"ם. עמוס שהה שנים רבות בארצות הברית, שם השיג את עיקר הישגיו האקדמיים. עם זה הייתי אומר שהוא היה קשור מאוד לישראל ובעיקר התמקד בפוליטיקה, באסטרטגיה, בתפיסת הביטחון, בצה"ל וביחסים שבין הדרג האזרחי והצבאי. הייתי עד מקרוב, בישראל ובוושינגטון, לזיקתו לישראל. כאשר היה מגיע ארצה, הוא היה נשאב לאירועים שמתחוללים כאן. הוא נהג להיפגש עם האנשים המעורבים בעשייה הפוליטית והצבאית, להתעדכן בכל מידע אפשרי ממקור ראשון, ולרכוש את הספרים הרלוונטיים לנושאים האלה ואף נהג לבקר בארכיוני העיתונים השונים.

בשל הקשר החם שלו לישראל, ניתן היה למצוא את עמוס כמעט בכל מקום בארצות הברית שבו נדונו נושאים הקשורים לביטחונה של ישראל ולמדיניות האמריקנית במזרח התיכון. הוא השתתף בסימפוזיונים, בדיונים במוסדות שונים ובפנלים – הוא היה חבר פעיל במועצה למדיניות חוץ בניו יורק ונטל חלק בוועדות שעסקו בנושאים הקשורים במזרח התיכון.

נושא היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי היה ציר מרכזי בעיסוקיו האקדמיים והפובליציסטים, אבל לא בלבדי. עמוס הרצה באוניברסיטאות הרווארד, ג'ונס הופקינס ובאוניברסיטה הפתוחה בברלין, ומשנת 1972 שימש פרופסור למדע המדינה ולסוציולוגיה באוניברסיטה האמריקנית בווינגטון. במרוצת השנים חיבר חמישה עשר ספרים ופרסם מאמרים מדעיים רבים בנושאי המזרח התיכון, מדיניות החוץ והביטחון של ארצות הברית, צבא ואסטרטגיה, סוציולוגיה צבאית ופוליטיקה השוואתית. הוא היה עורך-שותף של כתב העת *Journal of Strategic Studies*, וכן פרסם מאמרים בעיתונות בארץ ובעולם, בעיתון "הארץ", ב"מעריב" וב-*Washington Times*.

פרישה לגימלאות לא הייתה ממשית בעיניו, וכשלחצו עליו הוא אמר "כן, אני רוצה לשבת בישראל כמה חודשים, אולי יתנו לי חדר במרכז יפה". לצערנו הוא לא זכה לממש זאת. ברצוני להודות לשי פלדמן, ראש מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים ולאוניברסיטת תל אביב, שנענו לפנייה לקיים את יום העיון הזה לזכרו של עמוס פרלמוטר, בנושא כל-כך חשוב.

הקדמה

מזכר זה מציג שמונה מאמרים המתבססים על הרצאות שנישאו ביום עיון שקיים מרכז יפה, באוניברסיטת תל-אביב, במארכ 2003 בנושא היחסים בין הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל. יום העיון נערך במסגרת המפעל להנצחת זכרו של פרופ' עמוס פרלמוטר ז"ל בעזרת תרומה נדיבה שהתקבלה לשם כך ממר זאב שיף. על כך נתונה למר שיף תודתנו העמוקה.

המזכר מספק נקודת ראות מרעננת על נושא היחסים בין הדרגים – האזרחי והצבאי, עם התייחסות לאירועים הביטחוניים-מדיניים שבהם הייתה ישראל מעורבת בשנים האחרונות. בין היתר, הידיעות הרבות וההכחשות שבאו לאחריהן על המתח בין הדרג המדיני והדרג הצבאי בנוגע להחלטת הממשלה לצאת באופן חד-צדדי מלבנון, במאי 2000; העימותים בשאלת הכניסה והשהייה בשטחי A, בין הרמטכ"ל דאז שאול מופז ובין שר הביטחון דאז בנימין בן-אליעזר; הוויכוחים על מדיניות ישראל כלפי ערפאת – אם לגרשו או לא; תהליך גיבוש עמדת ישראל כלפי "מפת הדרכים". סוגיות אלו, אבל לא רק הן, מעמידות את היחסים בין הדרג האזרחי והדרג הצבאי באור הזרקורים.

בה בעת העיסוק בנושא יחסי הדרג האזרחי והצבאי, עבר בשני העשורים האחרונים תהליך של שינוי. עד תחילת שנות השמונים של המאה העשרים, התמקד הדיון בעיקר בדינמיקה שבין מקבלי החלטות (הדרג המדיני) ובין הצבא, וכן בדרך שבה השפיע הצבא על תהליכי קבלת החלטות, לרוב במדינות דמוקרטיות. דיון זה הושפע מהטראומה האמריקנית של מלחמת וייטנאם, ומפרשיות המעורבות החשאית והצבאית במדינות אמריקה הלטינית. העיסוק בנושא עודד בחינה מחדש גם של הסיבות לפריצת מלחמות אחרות, בין היתר במלחמת העולם הראשונה – שבה יוחסה לצבא השפעה רבה כגורם שדחף את מעצמות אירופה לצאת למלחמה. בישראל הניב המחקר בתחום זה ספרות ענפה, ולפרופסור עמוס פרלמוטר הייתה תרומה מרכזית לכך.

מאז שנות השמונים חל שינוי במוקד בחינת היחסים האזרחיים-צבאיים: לא עוד התמקדות ביחסים בין הדרגים אלא ביחסי החברה האזרחית והצבא. כלומר הדגש עבר מעיסוק בתהליכי קבלת החלטות והשפעת האינטראקציה בין הדרגים, לדיון ביחסי החברה מול הצבא ולהשפעות הגומלין ביניהם, עם התמקדות בתהליכי מיליטריזציה בחברה ותהליכי "אזרוח" בצבא.

אולם על אף הנטייה – המחקרית בעיקר – לחדש, עדיין נותר הדיון בשאלת היחסים בין הדרגים רלוונטי ודרוש. שכן תהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון ממשיכים לעמוד בראש סדר היום הציבורי, הדרג הצבאי מוסיף לשמש גורם מרכזי בתהליכים אלו, ולכן היחסים בין הדרגים חייבים להמשיך ולהיות מוקד לדיון ציבורי.

לפיכך המאמרים שמתפרסמים במזכר זה עוסקים בשתי סוגיות מרכזיות: האחת, תהליכי שינוי ביחסי הדרג הצבאי והדרג האזרחי בישראל והשפעתם על תהליך עיצוב המדיניות; והאחרת, דרכי הפיקוח והביקורת האזרחיים על הדרג הצבאי (מנהלית, תקציבית, משפטית ותקשורתית). ד"ר שי פלדמן, ראש מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מעלה במבוא למזכר זה שאלות נוקבות באשר לדפוסי היחסים בין הדרגים ודרכי הביקורת על הדרג הצבאי.

בדיון בשינויים ביחסים שבין הדרגים והשפעתם על עיצוב מדיניות, בוחן ד"ר יהודה בן מאיר, שהיה שותף לתהליכי קבלת החלטות כאשר שימש סגן שר במשרד החוץ, את יחס הדרגים לסוגיית כפיפות הדרג הצבאי לדרג האזרחי במרוצת השנים. בן מאיר מדגיש כי בנוסף לממד הפורמלי, יש כפיפות שהיא "מהותית ומטריאלית", כדבריו. כפיפות זו מתבטאת בכך שהצבא מאפשר לדרג האזרחי ליישם מדיניות. באשר להשפעת יחסים אלו על עיצוב מדיניות, טוען בן מאיר שלצבא יש השפעה מצומצמת בלבד וכי בכל הצמתים המרכזיים של קבלת החלטות קיבל הדרג האזרחי את ההחלטות לבד ללא שיתוף הצבא.

אלוף (במילואים) עוזי דיין, לשעבר יו"ר המועצה לביטחון לאומי, ממקד את הדיון בשלוש סוגיות: שאלת הכפיפות והמרות; חלוקת התפקידים בין הדרגים; וסוגיית האחריות. באשר לכפיפות טוען דיין כי כאשר הדרג האזרחי אינו מגדיר יעדים ברורים וברי-ביצוע וכאשר הוא אינו דואג לאכיפת החוק, אז מתעוררת בעיה שכן מצבים אלו עלולים לעודד התנהגות בלתי רצויה. דיין קורא להפרדה ברורה וחדה בין הדרג האזרחי והדרג הצבאי, הפרדה שתמנע פוליטיזציה של הצבא ומיליטריזציה של הדרג האזרחי. טענתו השלישית של דיין היא שיש לשאוף למצב של אחריות משותפת בין הדרגים, כל זאת מבלי לפגוע בהיררכיה ביניהם.

ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק, טוען לעומת זאת כי לא ניתן להפריד באופן חד וברור בין הדרגים – האזרחי והצבאי – שכן קיים תחום רחב ומשותף ביניהם, אשר ימשיך ויתקיים גם בעתיד. כמו כן סוקר ברק את יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי מאז קום מדינת ישראל, כדי להראות כי יחסים אלו התמסדו וכי תוצאותיו של תהליך זה הן דווקא חיוביות. בבוחנו את יחסי הדרג המדיני והצבאי בנושא היציאה מלבנון, מערער ברק על התפיסה הרווחת בציבור בדבר מרכזיותו של המתח בין הדרגים. לעומת זאת מדגיש ברק את קיום הדיאלוג בין הדרגים, אבל גם טוען כי על הדרג המדיני לקבל החלטות מסוג זה לבדו ללא הדרג הצבאי.

סוגיית הפיקוח על הדרג הצבאי נבחנת במזכר מכמה נקודות ראות – משפטית, מנהלית, כלכלית ותקשורתית. בהקשר המשפטי, סוקר השופט בדימוס אמנון סטרשנוב את דרך בקרתו של

בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, על צה"ל, וטוען כי גישת בג"ץ עברה שינוי מגישה לא מתערבת לגישה הנוטה להתערב יותר. סטרשנוב, מי שהיה הפרקליט הצבאי הראשי וגם שופט מחוזי, מציג עמדה מצמצמת ביחס לתפקיד שמן הראוי שימלא בג"ץ בביקורת על צה"ל, לפיה יש מקום להתערבות אולם הדבר צריך להיעשות במידה.

אלוף (במילואים) אביעזר יערי, לשעבר מבקר מערכת הביטחון, מציג ארבע גופי פיקוח של הדרג האזרחי על הדרג הצבאי – הממשלה, הכנסת, מבקר המדינה ומבקר מערכת הביטחון. בדבריו מתרכז יערי בשני הגופים האחרונים, באמצעותם הוא מציג את התחומים שבהם מתבצע הפיקוח על מערכת הביטחון וכן מציג את הקשיים והדילמות העומדים בדרכו של מבקר. בסקירה זו מראה יערי כי תחום הביקורת על מערכת הביטחון עבר שינויים מהותיים שעיקרם הוא הרחבתה והעמקתה של הביקורת בגופים השונים במערכת הביטחון. תהליך זה נבע במידה לא מבוטלת מהלקחים שהפיק בשעתו ראש הממשלה דאז יצחק שמיר, מפרשת קו 300, ולפיהם גם גופים חשאיים צריכים לעמוד לביקורת.

אמרי טוב, לשעבר היועץ הכלכלי של מערכת הביטחון, מתמקד בדרכים השונות להפעלת בקרה כלכלית על הדרג הצבאי. לשם כך הוא מדגיש את יחסי הגומלין בין משרד הביטחון, הצבא, משרד האוצר, והדרג המדיני. בשל מאפייני היחסים ביניהם הופכת את מלאכת הפיקוח למורכבת יותר. טוב מזהה מגמה לפיה משרד הביטחון מוצא עצמו יותר ויותר באותו צד יחד עם צה"ל, דבר שמעודד העברת סמכויות פיקוח ממשרד הביטחון לידי משרד האוצר.

ד"ר יורם פרי, מהחוג לתקשורת באוניברסיטת תל אביב, מתמקד בביקורת התקשורת על מערכת ביטחון, ובכך הוא מייצג במזכר זה את הגישה המדגישה את יחסי החברה האזרחית והמדינה. ד"ר פרי סוקר את תולדות יחסה של התקשורת לסוגיות בנושא הביטחון ומראה כיצד עברה התקשורת מתפקיד של תקשורת מתגייסת לתפקיד של תקשורת מבקרת. השינוי בדפוסי ההתנהגות של התקשורת מאז פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה בספטמבר 2000, עומד בסתירה לתהליך המתואר לעיל ומעורר ספק לגבי המשכיות המגמה הנוכחית. ציפייתו היא שהגישה הביקורתית תשוב להיות הדומיננטית לאחר שעוצמת הסכסוך תפחת.

לסיום, כדאי להסב את תשומת לב הקוראים לעובדה שרוב הדוברים חשו צורך לומר כי מאליו מובן שצה"ל כפוף לדרג המדיני ואין הוא מערער על מרות זו. אלא שדווקא הדגשה זו מעידה עד כמה אין הדבר מובן מאליו וכי יש תחושה של חוסר ביטחון בנוגע לכך. זאת בשל המתח הקיים בין הנורמה ובין חיי היום-יום. מצד אחד, על אף היותה חברה צעירה עם מסורת קצרת יומין של חברה אזרחית, החברה הישראלית יישמה את הנורמה של מרות הצבא לממשלה והיא התקיימה עוד קודם למיסודה ב"חוק יסוד: הצבא", בשנת 1975. מצד שני, גם לאחר החקיקה, ממשיך ומתקיים המתח בין הדרגים, בייחוד בנוגע לחשש ממעורבות הצבא בפוליטיקה. אמירה זו מצטרפת לידיעות שמתפרסמות חדשים לבקרים על יחס הצבא כלפי הפוליטיקאים ("הצבא

מהלך עלינו אימים"), על הפופולריות של קצינים בכירים וסימונם כראשי ממשלה פוטנציאליים, על הכמיהה למנהיג חזק ועל ההתבטאויות הפוליטיות של קציני צבא בכירים (על אופי היחסים עם הפלסטינים, על הנהגתם, על הסיכוי לשינוי המצב, ועל הפעולות הדרושות). התוצאה היא יחסים דינמיים ורוחשים בין הדרגים, שאין בכוחה של הנורמה של עליונות הדרג המדיני, לבדה, לפתור. לפיכך, חשוב להמשיך להטמיע את הנורמה באמצעות מנגנוני פיקוח אזרחיים. חשיבותו של המזכר הזה היא אפוא בתרומתו הצנועה לביסוס והטמעת הנורמה.

אוקטובר-נובמבר 2003

רם ארז

דברי מבוא

שי פלדמן

מדינת ישראל, שהיא מדינה דמוקרטית הנמצאת בסכסוך מתמשך, נמצאת במצב ייחודי. מצד אחד האזרחים בוחרים את נבחריהם לכנסת המשמשת כריבון, אליה כפופה הממשלה, והצבא כפוף לממשלה. מצד אחר המציאות של סכסוך מתמשך ולעיתים אף אלים, מחייבת מתן חופש פעולה לצבא כדי שיוכל לספק את המוצר אליו כמהים כולם: ביטחון לאומי ואישי. לפיכך נושא הביטחון זוכה לרוב לעדיפות מנושאים אחרים. נשאלת השאלה כיצד ניתן לקיים לאורך זמן חברה דמוקרטית, במצב שבו הצבא, שהוא גוף לא דמוקרטי על-פי הגדרתו, זוכה למעמד כה רם. התשובה לשאלה זו איננה מובנת מאליה, והדברים שלהלן מעלים מגוון שאלות המתוות את הכיוונים שבהם יש לדון כדי למצוא את התשובה.

השאלה הראשונה נוגעת ליכולת ההפרדה בין שני הדרגים – היכן עובר אותו קו חמקמק המפריד בין הדרג האזרחי והדרג הצבאי? בייחוד בישראל, שבה המעבר בין הדרג הצבאי לדרג האזרחי מהיר ותכוף, מקבלת שאלה זו משנה תוקף. כיצד יש להתייחס לאדם אשר עבר מהדרג הצבאי לדרג האזרחי? גישה אחת תטען כי הניסיון הוא שמעצב את האדם, ולכן גם לאחר מעבר מהדרג הצבאי לדרג האזרחי עדין נותר האדם איש צבא בגישתו, בבחינת "פעם איש צבא תמיד איש צבא". אם מאמצים גישה זו, הרי שיש לה משמעות מרחיקת לכת בנוגע לישראל, שכן המעבר המתמיד ורחב ההיקף של קציני צבא בכירים לעמדות הנהגה, מצביע על תהליך מיליטריזציה של הפוליטיקה בישראל. לעומת זאת, לפי הגישה השנייה, התפקיד הוא שמגדיר את האדם ולכן אלוף חושב כאיש צבא כל עוד הוא בתפקידו. אולם מרגע שפשט את מדיו ועבר לדרג האזרחי, הוא מתחיל לחשוב כאזרח – כלומר כאדם בעל מערכת שיקולים רחבה יותר ממערכת השיקולים הצבאיים. משמעות טענה זו היא שעל אף שדפוס המעבר מדרג צבאי לדרג אזרחי נפוץ הוא, עדין קו ההפרדה בין הדרגים נותר ברור. אחת הדוגמאות הבולטות לגישה השנייה היא תפקודו של ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק. לאחר היבחרו לראשות הממשלה, הפגין ברק באופן ברור דרך חשיבה אזרחית רחבה, עמד על זכותו של הדרג האזרחי להגדיר את היעדים המדיניים ואכף את רצונו על הדרג הצבאי. לדיון בשאלה זו נודעת חשיבות שכן לתשובות השונות יש השפעה על הדרך

שבה בוחנים את היחסים בין הדרגים.

שאלה שנייה לדיון היא כיצד ניתן לאמוד את יחסי הכוחות בין הדרג האזרחי והצבאי ומהם הקריטריונים לכך. דוגמה לקריטריון חשוב אשר לא זוכה לתשומת לב מספקת, היא השאלה בידי מי מפקידה החברה הישראלית את מלאכת פירוש המציאות? יש קשר הדוק בין פירוש המציאות (הערכה היכן נמצאים ובאלו תנאים) ובין מדיניות חוץ וביטחון. פירוש שונה של המציאות יניב מדיניות שונה, ולכן לשאלה בידי מי מפקידה החברה בישראל את הסמכות להגדיר את הסביבה האסטרטגית שלה, נודעת חשיבות רבה כל-כך.

בתחום זה המצב בישראל חמור ולא תקין, שכן הצבא מחזיק כיום במונופול על פירוש המציאות (גם אם לא כך מוגדרים הדברים על-פי חוק). כיום מתבקש אגף המודיעין לחרוג מתחום עיסוקו – הערכת מצב מודיעינית – ונדרש לתת גם הערכת מצב לאומית. עדות לתהליך הזה היא מינויו של האלוף עמוס גלעד לתפקיד "המסביר הלאומי" בתקופה שקדמה למתקפה האמריקנית בעיראק. תפקיד המסביר הלאומי הוא להסביר את המציאות. מדוע, אם כן, נבחר לובש מדים לתפקיד? איזה יתרון יש לדרג הצבאי בפירוש המציאות האסטרטגית של ישראל?

מאחר שלמציאות יש רבדים רבים שהרובד הצבאי הוא רק אחד מהם (עם האחרים נמנים הרובד המדיני-פוליטי, הרובד הכלכלי, הרובד החברתי, והרובד ההיסטורי-תרבותי והדתני), לכאורה אין לדרג הצבאי יתרון, ולא זו בלבד אלא שהתמקדותו בהיבט הצבאי עשויה להפוך לחיסרון. מטרתו העיקרית והראשונה של הצבא היא להיערך לאיומים. לכן, כאשר גוף זה, מתוקף תפקידו, בוחן את המציאות, עליו לשים דגש באיומים הצבאיים (המידיים והפוטנציאליים) וזאת על חשבון זיהוי ההזדמנויות המדיניות. הסכנה היא שהענקת סמכות לצבא לפרש את המציאות תגרור עדיפות בהתייחסות לאיומים לעומת הזדמנויות לממש יעדים מדיניים. אלא שהבעיה היא לא רק בפירוש המציאות, שכן הדרג הצבאי מעורב מאוד גם ביישום מדיניות לאחר גיבושה. כאשר הדרג הצבאי עוסק ביישום מדיניות גם בנושאים שבהם ההיבט הצבאי הוא משני, זו אי-תקינות חמורה נוספת. במשא ומתן עם הפלסטינים, למשל, הוביל הדרג הצבאי את המשא ומתן גם בנושאים שאינם ביטחוניים-צבאיים. דוגמה נוספת היא ניסוח התשובה לתוכנית "מפת הדרכים" שגיבשה ארצות הברית (במטרה לחדש את תהליך השלום בין ישראל והפלסטינים) – התשובה נוסחה על-ידי הצבא. זאת על אף שעיקר הדיון לא נסב על שאלות צבאיות, אלא על סוגיות מדיניות.

מדוע איפה מתרחשת תופעה זו? מה הביא לידי כך שיחסי הכוחות בין הדרג המדיני ובין הדרג הצבאי עוצבו בצורה שכזו? שאלות אלה מצדן מעלות שאלה נוספת והיא אם הצבא הוא זה שחודר לתחומים לא לו מתוך שאיפה להגדלת עצמתו, ושמה הבעיה איננה נובעת מעוצמתו היחסית של הצבא, אלא דווקא מחולשתם היחסית של הגופים האזרחיים – חולשה אשר מפקירה

את הזירה ודוחפת את הדרג הצבאי למלא את החלל. לכאורה נראה כי האפשרות השנייה – והשאלה נותרת פתוחה – מסבירה טוב יותר את המציאות בישראל.

אם אכן אלה הם פני הדברים, פירוש הדבר הוא שהמפתח לתיקון מבנה היחסים בין הדרג האזרחי והצבאי בישראל אינו הטלת מגבלות על הדרג הצבאי, אלא בחיזוק הגופים האזרחיים. אפשר לומר כי דרושה מעין "אפליה מתקנת" כדי לחזק את גופי ההערכה האזרחיים – משרד החוץ והמועצה לביטחון לאומי, שכן בשל חולשתם ובשל היעדר גוף אזרחי המסוגל לבצע את המשימות (פירוש המציאות וכן גיבוש ויישום המדיניות), מוטלת המלאכה על צבא. דוגמה בולטת לכך אפשר למצוא בדיוני הקבינט שקדמו לנסיגת צה"ל מלבנון. לאחר אחד הדיונים האלה, נשמעה טענה בקרב חלק מחברי הקבינט, שכמובן הודלפה מיד לתקשורת, לפיה "הצבא מהלך עלינו אימים". הכוונה הייתה שהצבא הילך אימים על הקבינט בפירוש המציאות – בהערכת התוצאות שיהיו לנסיגה ישראלית מלבנון. אפשר כמובן לשאול מדוע הצבא פעל כך, אולם השאלה החשובה יותר לענייננו היא מדוע לא קיבל הקבינט הערכת מצב נוספת מגוף אחר – אזרחי? היכן היה משרד החוץ? היכן הייתה המועצה לביטחון לאומי? האם למשרד הביטחון שהוא בעצם, בניגוד לצבא, חלק מהדרג האזרחי, יש גוף חשיבה שמסוגל לספק הערכות אחרות מאלו של הצבא? במצב שבו משרד החוץ אינו מסוגל להציע חלופה, המועצה לביטחון לאומי נותרת מתבוססת בחולשתה, ובמשרד הביטחון, מאז פירוק היל"ל (היחידה לביטחון לאומי) לאחר מלחמת לבנון, אין גוף חשיבה והערכה – לא ייפלא אפוא שיש לובשי מדים בצוותי עיצוב המדיניות והביצוע. העלאת שאלות אלו יכולה לשמש בסיס לדיון חשוב ונחוץ ביחסי הכוחות המצויים והרצויים בין הדרג האזרחי ובין הדרג הצבאי בישראל.

אחת השאלות הקשות והרגישות ביותר, היא האם הדרג האזרחי בישראל יכול להפעיל בקרה יעילה על המערכת הצבאית, ובאילו תחומים? האם גופי הבקרה (מבקר הפנים ומשרד מבקר המדינה) אכן יכולים להפעיל בקרה יעילה על מערכת הביטחון? האם תקציב הביטחון יכול לשמש כלי בקרה בידי האוצר, כמייצג האינטרס האזרחי על המערכת הצבאית? האם המערכת השיפוטית יכולה לבקר את הצבא? אחד הקשיים הייחודיים לישראל, נוסף על הקשיים שבהם עוסקים המאמרים האחרים שבמזכר זה, נוגע לגודלה. משמעות הגודל היא ביצירת תחושה של קהילתיות, בבחינת "כולם מכירים את כולם" – האלוף של אתמול הוא המבקר של מחר, איש הפרקליטות הצבאית של אתמול הוא השופט של מחר, והעיתונאי של היום הוא הדובר של מחר. בהיעדר ניכור מסוים – כזה המאפשר עצמאות – ובהיעדר ריחוק של הגופים המבקרים מן הגופים המבוקרים, האם יש בכלל סיכוי ליצור תהליך של בקרה אפקטיבית?

לסיום אתייחס לשאלה שלא נדונה בכנס, אולם היא בעלת חשיבות ויש בה גם מידה לא מועטה של ביקורת עצמית. השאלה היא האם האקדמיה, כחלק חשוב בחברה האזרחית, ממלאת תפקיד יעיל בבקרה על הדרג הצבאי? ובכן, ספק רב אם האקדמיה בישראל מסוגלת לשמש גוף

פיקוח על הדרג הצבאי. הקושי כאן איננו שונה במהותו מן הקשיים שיש למשרד מבקר המדינה או לרשות השופטת ולעיתונות, לשמש סוכני בקרה לדרג הצבאי. ניתן לציין שני קשיים בולטים העומדים בפני האקדמיה בדרך לשמש סוכני בקרה. האחד, חלק ניכר מהאקדמיה מבקש להישאר, מדעת או שלא מדעת, שחקן לא רלוונטי. רבים באקדמיה סבורים שאין זה תפקידם והם אינם מוכנים להיאבק על מקומם בתהליך עיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל. הקושי השני המגביל יכולת בקרה, נובע מכך שהקבוצה המצומצמת שכן מעוניינת ליטול חלק בעיצוב מדיניות, נוטה להיות מעורבת יתר על המידה כך שאינה מסוגלת להפעיל בקרה חיצונית יעילה. לנוכח דילמה זו ניצב גם מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, שכן דווקא השתתפות בתהליך עיצוב המדיניות, אפילו אם היא צנועה, יוצרת גם תלות שלרוב נוטים להכחיש את דבר קיומה. אבל זהו חלק מהמציאות במדינה קטנה, שבה כולם מכירים את כולם, לעומת מדינת ענק כמו ארצות הברית, שבה הריחוק והניכור של חלק מאנשי האקדמיה, דווקא מאפשר בקרה אפקטיבית יותר על הממשל.

שינויים ביחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בשנים האחרונות

יהודה בן מאיר

היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי עוברים בשנים האחרונות תהליך של שינוי. בייחוד בולט הדבר מתוך העימות המתמשך עם הפלסטינים שפרץ בספטמבר 2000. עם זה ניכר כי דפוסי קבלת ההחלטות של הדרג האזרחי לא השתנו בעיקרם. הדברים המובאים להלן מתמקדים בחובת הדרג הצבאי כלפי הדרג האזרחי, ברבדים שהם עמוקים יותר מהרובד הפורמלי וכן בהשלכות שיש לכך על עיצוב מדיניות הביטחון.

חובת הדרג הצבאי כלפי הדרג האזרחי

כפיפות הדרג הצבאי לדרג האזרחי אינה כפיפות פורמלית בלבד, אלא היא גם כפיפות מהותית ומטריאלית. בצה"ל יש הכרה עמוקה ובלתי מעורערת – חוץ מתקופה קצרה עם הקמתו – בדבר עיקרון היסוד הדמוקרטי של כפיפות הדרג הצבאי לדרג האזרחי הנבחר, קרי הדרג המדיני. לא היה מקרה או אירוע שערער על עיקרון זה וכמעט קשה להעלות על הדעת אפשרות כזו. הדרג הצבאי ממלא את הפקודות וההוראות שהוא מקבל מהממשלה הנבחרת; הוא יוצא למבצעים שמטילה עליו הממשלה, והוא אינו יוצא למבצעים שהממשלה אינה מטילה עליו. אולם נוסף על הכפיפות הפורמלית של הדרג הצבאי לדרג האזרחי, יש גם כפיפות מהותית ומטריאלית, ולה שני היבטים: האחד, הדרג הצבאי מאפשר לדרג האזרחי להוציא לפועל את מדיניותו; השני, הנוגע לתהליך קבלת ההחלטות, הוא מידת השפעת הצבא על עיצוב מדיניות הביטחון הלאומי.

הדרג הצבאי מאפשר לדרג האזרחי להוציא לפועל מדיניות

החובה של הדרג הצבאי, פרט לחובת הציות הפורמלי, היא לאפשר לדרג האזרחי להוציא לפועל את מדיניותו. אין הכוונה לכך שהדרג הצבאי יפר פקודות, אלא שהוא עשוי לסכל את המדיניות המוצהרת של הדרג המדיני גם ללא הפרת ההוראות. נקודה זו חושפת עימות הטבוע במערכת

היחסים בין שני הדרגים במדינות דמוקרטיות, בעתות שלום ובעיקר בעתות מלחמה, כאשר הדרג הצבאי משוכנע כי מדיניות הדרג האזרחי שגויה ואפילו הרת אסון. במצב כזה תלוי הדבר במידה רבה בגישתו של הדרג הצבאי, כלומר באיזו מידה הוא מאפשר להוציא לפועל את מדיניות הממשלה, או לחילופין מנסה לעכבה. מספר דוגמאות היסטוריות ממחישות נקודה זו.¹

הראשונה לקוחה מהמקורות: העימות המתמשך בין דוד המלך (הדרג האזרחי) ובין שר צבאו יואב בן צוריה (הדרג הצבאי). לאחר הסכסוך הממושך שבין בית שאול ובית דוד, מציע אבנר בן-נר לסיים את הסכסוך בין הצדדים ולהכיר במלכות דוד לא רק על יהודה אלא גם על ישראל. דוד מאמץ הצעה זו בשמחה: "וישלח אבנר מלאכים אל דוד תחתו לאמר למי-ארץ לאמר כרתה בריתך אתי והנה ידי עמך להסב אליך את כל ישראל. ויאמר טוב אני אכרת אתך ברית..." (שמואל ב, ג:12-13). אולם יואב בן-צרויה, שר צבאו של דוד מתנגד בתוקף, בטענה שזו מלכודת: "ויבא יואב אל המלך ויאמר מה עשיתה הנה בא אבנר אליך למה זה שלחתו ילך הלוך. ידעת את אבנר בן נר כי לפתתך בא ולדעת את מוצאך ואת מבואך ולדעת את כל אשר אתה עושה" (שם, 24-25). יואב, שהיה נאמן אישית לדוד כל ימי חייו, פועל – על אף נאמנותו האישית למלך – לסיכול מדיניותו של דוד. הוא אורב לאבנר והורג אותו ובכך מנסה לסכל את מדיניות הריבון.

הדוגמה השנייה היא העימות בין הנשיא טרומן לבין הגנרל מקארטור עטור התהילה, שמונה למפקד העליון של כוחות האו"ם בקוריאה. העימות נסב על מדיניות ארצות הברית במלחמת קוריאה. באופן רשמי פיטר הנשיא טרומן את גנרל מקארטור במרס 1951, מפני שזה האחרון קיים מסיבת עיתונאים ללא אישור, אולם הייתה זו רק אמתלה. הסיבה האמתית הייתה התנגדותו הנחרצת והפומבית של מקארטור להחלטת הנשיא טרומן לשים קץ למלחמת קוריאה בלי שהושג ניצחון ברור לארצות הברית, ולהסכים לקיפאון לאורך קו רוחב 38. הנשיא טרומן חשש מהידרדרות המלחמה ומיציאתה מכלל שליטה לאחר שהסינים נכנסו למערכה, בעוד שגנרל מקארטור חלק בפומבי על עמדה זו, ראה בה טעות חמורה וקרא להעביר את הלחימה לשטחה של סין. אמנם גנרל מקארטור לא הפר את חובת הציות, אבל הוא חרג מחובת הכפיפות לדרג האזרחי.

דוגמאות נוספות למתח הקיים בין הדרגים אנו מוצאים בעימות בין הנשיא דה גול לצבא הצרפתי בעניין אלג'יריה, וכן בעימות שבין ראש הממשלה ברק לצה"ל בנושא הנסיגה מלבנון. מהן גבולות חופש הפעולה של הדרג הצבאי? האם הוא חייב באישור הדרג האזרחי גם בנושאים שאינם מדיניים, כגון מינויים או, לחילופין, פעולות צבאיות?

על-פי "חוק יסוד: הצבא" (ראו נספח 1), "הרמטכ"ל נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון". על ניסוח זה ומשמעותו התגלע ויכוח והשאלה העיקרית האם קיים הבדל בין "נתון למרות" ובין

1. לדיון מורחב בנושא ראו:

Yehuda Bem Meir, *Civil-Military Relations in Israel*, New York: Columbia University Press, 1995.

"כפוף" עוררה תלי תלים של פרשנות. הרמטכ"ל לשעבר מוטה גור ז"ל, אמר בריאיון עמו כי יש הבדל מהותי בין שני מונחים אלו. מרות משמעותה הכפפה מוחלטת, ומבחינה זו הרמטכ"ל אכן נתון למרות הממשלה בכל דבר ועניין. אבל באשר לשר הביטחון טען גור כי הכפיפות היא מדינית בלבד ולא צבאית. כלומר אין שר הביטחון יכול לתת הוראות לרמטכ"ל כפי שהרמטכ"ל נותן הוראה לאלוף הפיקוד. מכאן שבמונח "כפוף" הכוונה היא שהשר קובע יעדים מדיניים, אבל לא יעדים צבאיים של ניהול מלחמה.

לעומת גישה זו אפשר להביא את גישתו של יצחק רבין ז"ל, שכיהן לאורך זמן בשלושת התפקידים: רמטכ"ל, שר ביטחון וראש ממשלה. לשיטתו של רבין אין ולא היה שום הבדל בין שני המונחים "נתון למרות" ו"כפוף", שכן הרמטכ"ל כפוף באופן מוחלט לשר הביטחון ולדרג האזרחי. בריאיון עמו הביא רבין שתי דוגמאות מתקופת שירותו.

כאשר היה רמטכ"ל, זימן אותו אליו ראש הממשלה ושר הביטחון דאז לוי אשכול ואמר לו, כי יש למנות את מפקד חיל האוויר דאז, עזר ויצמן, לראש אגף מבצעים. רבין התנגד למינוי מאחר שסבר כי לתפקיד זה יש למנות קצין מכוחות היבשה ולא מחיל האוויר, שכן זהו שלב חשוב בדרך לתפקיד הרמטכ"ל. לאחר שתי פגישות קרא אשכול בשלישית לרבין ואמר לו: "יונגרמן, אני רוצה שתמנה את עזר ויצמן לראש אג"ם". רבין סיפר כי קם והצדיע לאשכול – תרתי משמע, גם הצדעה צבאית וגם מינה את ויצמן לראש אגף מבצעים – כלומר קיבל את הדין, על אף שהדבר היה בניגוד לדעתו. הוא ציית מכיוון שראה בכך חלק מחובתו בהיותו נתון למרותו של לוי אשכול בתפקידו כשר ביטחון.

הדוגמה השנייה גם היא מהתקופה שבה כיהן רבין כרמטכ"ל והיא נוגעת ללב סוגיית הכפיפות. בשנת 1967, זמן קצר לאחר מלחמת ששת הימים, הפגיזו המצרים הפגזה ארטילרית כבדה את כוחות צה"ל באזור התעלה. אחד המפקדים הבכירים באזור התקשר לרבין וביקש אישור להפעיל את חיל האוויר. לפני שאישר למפקד לפעול, ביקש רבין לקבל על כך אישור משר הביטחון דאז משה דיין. אלא שלעתים דיין לא היה זמין, מסיבות שונות, וכך היה גם באותה שעה. לאחר שלא הצליח לשוחח עם דיין ולאחר שההפגזה נמשכה, הורה רבין על דעת עצמו להפעיל את חיל האוויר. לאחר מעשה זעם דיין על רבין על שהעז להפעיל את חיל האוויר ללא אישורו של הדרג המדיני. טענתו הייתה שאם הרמטכ"ל לא יכול להשיג את שר הביטחון במצב שבו נדרשת החלטה דחופה, עליו לפנות לראש הממשלה. כלומר בניגוד לטענה של מוטה גור, הרמטכ"ל כפוף לדרג המדיני גם בנושאים צבאיים.

משקל הצבא בעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי

נשאלת השאלה מה משקלו של הדרג הצבאי בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי. אכן, הערכת המציאות היא חלק מקביעת המדיניות, אולם זהו חלק אחד בלבד. נוסף על כך יש לקבוע מהו

החלופות ומה ערכם היחסי של כל אחד מהגורמים המעורבים בסוגיה: מה ערכה של כל חלופה, מה שואפים להשיג בכל חלופה, מהו מחירה של כל אחת מהחלופות, ומהו הערך שהמדינה מייחסת למחיר מול התמורה. הצבא נוטל חלק בתהליך זה, ומשקלו משתנה מעת לעת.

בתקופת מלחמה ערכו של הצבא עולה, באופן יחסי, בהשפעתו על עיצוב מדיניות הביטחון. לשם כך ניתן לבחון את המתרחש בתקופה האחרונה, מאז תחילת האינתיפאדה השנייה. היכן עוברים הגבולות ועד כמה מותר לצבא להביע את דעתו ולנסות להשפיע על מדיניות? אלו הן שאלות עדינות ונראה כי הגבול איננו קבוע אלא משתנה, והוא תלוי גם בנפשות הפועלות. דוגמה בוטה לכך היא מערכת היחסים בין הרמטכ"ל לשעבר שאול ומופז ובין שר הביטחון לשעבר בנימין בן-אליעזר. כאשר הממשלה החליטה על יישום מדיניות מסוימת בחברון, פרסם הרמטכ"ל, באמצעות דובר צה"ל, מסר לפיו הוא מתנגד לכוונת הממשלה. בתגובה לביקורת החריפה שמתחו עליו ראש הממשלה ושר הביטחון (בין היתר איים בן-אליעזר לפטר), טען מופז כי: "דעותי אינן נתונות למרותו של איש; מעשי – כן."

האמנם מטיל מישהו ספק כי לרמטכ"ל זכות להיות אדון לדעותיו? בוודאי שהוא, ככל אדם אחר, זכאים לחופש דעה, אולם בניגוד לאופן שבו הציג זאת הרמטכ"ל דאז מופז, לא על כך נסב הוויכוח. השאלה היא האם אין **בהבעת דעה** על-ידי פרסומה באמצעות דובר משום **מעשה** ולא רק דעה? ומתי מותר לרמטכ"ל להביע את דעותיו? במסגרת מצומצמת זו ומבלי למצות את הסוגיה, ניתן להעלות שלושה היבטים לפיהם ראוי לבחון את חופש הביטוי של הרמטכ"ל: **העיתוי**, **המקום והנושא**.

יש חשיבות רבה **לעיתוי** שבו הייתה ההתבטאות: האם הרמטכ"ל הביע את דעתו לפני או אחרי שהדרג המדיני קבע את המדיניות, שכן אין דומה הבעת דעה לפני החלטה לזו שאחרי. במקרה הנדון הביע מופז את דעתו לאחר שהממשלה החליטה ולכן יש בכך חריגה מהמקובל.

מקום ההתבטאות גם הוא חשוב, שכן בישיבות הממשלה למשל חלה חובה על הרמטכ"ל להביע את דעתו, כפי שהדבר בא לידי ביטוי באופן ברור במסקנות ועדת פֶּהָן (ועדת חקירה ממלכתית שחקרה את אירועי סברה ושתילה) ביחס לראש אגף המודיעין. הוועדה ביקרה את ראש אמ"ן על כך שעל אף שחלק על עמדות מפקדיו ועל עמדת שר הביטחון, לא הביע דעה זו כאשר הופיע בפני הממשלה. ברור גם כי יש הבדל מהותי בין הופעה בפני הממשלה, שם לדרג הצבאי חופש להתבטא בהרחבה גם בנושאים שבהם עמדתו שונה מזו של שר הביטחון או של ראש הממשלה, לבין התבטאות תקשורתית לפני הקהל הרחב.

ההיבט השלישי הוא **נושא** ההתבטאות. באילו נושאים יש לדרג הצבאי חופש ביטוי שכן הם נוגעים לשאלות צבאיות, ובאילו נושאים זו כבר גלישה לתחום המדיני? מדובר בשאלה עדינה שעומדת למבחן בתקופת הסכסוך האלים עם הפלסטינים. האם נושא גירוש ערפאת מהשטחים הוא נושא מדיני בעיקרו או צבאי? ומכאן, האם לרמטכ"ל מותר להתבטא או האם רצוי שיתבטא

בנושא מעין זה? שני הרמטכ"לים, הרמטכ"ל לשעבר מופז והרמטכ"ל הנוכחי משה יעלון, התבטאו מספר פעמים בנושא זה, על אף שברור כי מדובר בנושא מדיני במהותו גם אם בעל זיקה למדיניות צבאית.

לסיכום נושא זה כדאי לחזור לעמדתו של בן-גוריון לפיה הצבא אינו קובע מה רצוי או לא רצוי לעשות, אלא הוא **כלי** בידי הדרג המדיני, כלומר כלי בידי הציבור. זו גם הייתה עמדתו של עמוס פרלמוטר. לכן על צבא להיות רגיש ביחס לעיתוי, למיקום ולנושא שבו הוא מתבטא.

האם התנהגות הדרג הצבאי בתקופת האינתיפאדה השנייה, שפרצה בספטמבר 2000, היא הפרה של האיזון העדין ביחס למשקלו של הצבא בקביעת מדיניות הביטחון הלאומי? התשובה לכך היא שצה"ל, כמו כל דרג צבאי אחר בעולם, פועל בתקופת לחימה להגברת השפעתו על הדרג המדיני. באינתיפאדה השנייה צה"ל אכן ניסה לשנות את האיזון ולהגדיל את ערכו בקביעת מדיניות ולא רק בהצגת תמונת מצב והערכה של אגף מודיעין. אולם יש לציין כי הניסיון בעיקרו לא עלה יפה ונדמה כי הדרג האזרחי הוא זה שקובע את המהלכים המכריעים.

דפוס פעולה זה איננו חדש בישראל והוא מאפיין את ההיסטוריה של קבלת החלטות בנושאי ביטחון לאומי. על אף כל המגבלות במבנה של מערכת קבלת ההחלטות – ערכו הרב של הצבא, היעדר משקל אפקטיבי של המועצה לביטחון לאומי שקמה אך לפני שלוש שנים, וחולשתו של משרד החוץ – כל אלו לא שינו את הדפוס הבסיסי והחוזר לפיו הדרג האזרחי מקבל את ההכרעות הגדולות ללא שיתוף הצבא. דוגמאות בולטות מההיסטוריה הישראלית: החלטת בן-גוריון לסגת מסיני לאחר מבצע קדש ב-1956; החלטת אשכול להמתין לפני כניסה למלחמה – תקופת ההמתנה המפורסמת – שבה על אף הלחץ הכבד שהפעיל הצבא ("מרד הקצינים"), קיבל אשכול החלטה על-פי שיקולי דרג אזרחי; החלטת ראש הממשלה גולדה מאיר ושר הביטחון משה דיין ערב מלחמת יום הכיפורים שלא להנחית מכה מקדימה על האויב גם לאחר שהיה ברור כי מצרים עומדת לתקוף והרמטכ"ל המליץ לפעול. שתי החלטות מדיניות מרכזיות התקבלו ללא הדרג הצבאי: תחילת המגעים עם מצרים וביקור סאדאת בישראל (נובמבר 1977) שהתקיימו ללא ידיעת הצבא וללא ידיעת שר הביטחון דאז, עזר ויצמן; וכן תחילת תהליך אוסלו (1993), כאשר יצחק רבין, ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, קידם את המגעים תוך נטרול מוחלט של הצבא. ניכר כי גם ראש הממשלה הנוכחי, אריאל שרון, פועל בתחום המדיני ללא שיתוף משמעותי של הצבא, כאשר הודיע כי הוא מקבל את מתווה בוש ("נאום הרצליה", דצמבר 2002).

לסיכום, אנו עדים לתהליך שינוי ביחסים שבין הדרג האזרחי והדרג הצבאי, שינוי המתבטא בנושאים שבהם הדרג הצבאי מביע דעה בפומבי ובעיתוי שהוא בוחר, אך עם זה נמשך דפוס ההתנהגות המוכר כשהדרג האזרחי מקבל החלטות מכריעות לבדו.

המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים

עוזי דיין

מבוא

ישראל, שהיא מדינה דמוקרטית חזקה, נמצאת במלחמה עם הפלסטינים, ועד כה נראה כי לחברה הישראלית יש את הלכידות הנדרשת להתמודדות זו. נוסף על חילוקי הדעות בחברה הישראלית בנוגע ליעדי מלחמה זו והאסטרטגיה הנדרשת להשיגם, יש גם חילוקי דעות בשאלת היחסים בין הדרג המדיני ובין הדרג הצבאי. על אף שאין חולק על כך שלצבא במדינת ישראל יש ייעוד חשוב ומרכזי והוא לספק ביטחון, עדיין יש חילוקי דעות הנסובים על שלוש סוגיות ביחסי הדרג המדיני והצבאי: סוגיית הכפיפות והמרות; סוגיית חלוקת התפקידים בין שני הדרגים; וסוגיית האחריות.

סוגיית הכפיפות והמרות

לצבא במדינת ישראל יש כוח רב והוא נמצא במרכז העשייה וההוויה של החברה הישראלית. מה מקור הסמכות של הצבא? צה"ל, כצבא במדינה דמוקרטית, פועל על-פי הנחיה (דירקטיבה) של ממשלה נבחרת ורק במסגרת החוק והדין, וזה מקור סמכותו. הניסיון מוכיח כי במקרים שבהם הנחיות הממשלה ברורות הצבא מציית להן, ואילו כאשר ההנחיות אינן ברורות מתעוררות בעיות. עיקרון זה נכון גם ביחס לפעולת הצבא במסגרת החוק: כאשר אין אכיפה נוצר מצב של חוסר בהירות, המאפשר התנהגות בלתי רצויה. להלן שלוש דוגמאות הממחישות את המתואר לעיל. הדוגמה הראשונה מתייחסת לתקציב הביטחון לפני בחירות ינואר 2003. הממשלה העבירה בכנסת את תקציב הביטחון לשנת 2003 במסגרת חוק התקציב. אולם מערכת הביטחון המשיכה, ברבע הראשון של שנת 2003, לפעול לפי חישוב תקציבי אשר חרג במיליארדים מהתקציב שאושר. על אף שנראה כי מדובר בהפרה של חוק התקציב לא כך היו פני הדברים, שכן הממשלה נתנה למערכת הביטחון להבין, שבאופן זמני היא יכולה להמשיך ולפעול בדרך זו, לפחות עד שתתקבל החלטה אחרת לאחר הבחירות. ההחלטה שהושגה אחרי הבחירות שימרה ברובו את אשר סוכם בחוק התקציב, ולפיכך ההוצאות שנרשמו ברבע הראשון של השנה תקוזזנה מהתקציב להמשך.

השנה. כך נוצר מצב הן של שקיפות ותקדים בעייתיים והן של בזבוז ופעילות ביטחונית לא אופטימלית, בשל חוסר החלטה והנחייה ממשלתית.

דוגמה שנייה, היא סוגיית המאחזים הבלתי חוקיים. נכון לחודש מרס 2003 פרוסים בשטח בין שמונים לתשעים מאחזים בלתי חוקיים, זאת כאשר שורה חוסר בהירות באשר למותר ולאסור. הדרג המדיני גלגל את הנושא לפתחו של הדרג הצבאי, במקרה זה אלוף פיקוד המרכז, שהוא הריבון בשטח (והוא זה שצריך להשיב בשם המדינה במידה והדבר מגיע לדיון בבג"ץ). מצב זה של חוסר בהירות, חוסר מעקב והיעדר דרישה של הדרג המדיני לאכוף את החוק, מאפשר היווצרותה של מציאות שבה מוקמים עשרות מאחזים לא חוקיים בשטח. הצבא אמור לפעול במסגרת החוק, לבדוק את הנעשה בשטח, לדווח על כך ולפעול בהתאם. כשהדרג המדיני לא מכתוב מדיניות, לא מפקח ולא עוקב אחר הנעשה באופן שוטף, נפגע שלטון החוק ונקבעות עובדות בשטח שמחריפות את המצב.

דוגמה שלישית היא דרך ההתמודדות עם מקרים חריגים בצבא. על הדרג המדיני, ובייחוד על היועץ המשפטי לממשלה, מוטלת האחריות לעקוב ולפקח בעקביות אחרי מקרים חריגים בפעילות הצבא בשטחים. כדי שלא תרחף עננה של חוסר בהירות מעל המדיניות בנושא וכדי שלא ייפגע חוסנו המוסרי, על הדרג האזרחי להפעיל בקרה הדוקה ולבדוק אילו מקרים חריגים היו במשך השנה, כמה מהם נחקרו, מה היו תוצאות התחקיר, כמה מהם עברו לטיפול משפטי וכיצד הם טופלו. אולם אם הדרג האזרחי לא פועל כך וההתנהגות החריגה מוסיפה לעורר תמיהות, הרי שנוצרת בעיה חמורה. מכיוון שכל זה מתרחש במהלך עימות מוגבל וממושך, אסור לחכות לסופו כדי לחקור את האירועים ורק אז להפיק לקחים. מצב הלחימה הנוכחי מחייב לימוד והפקת לקחים מדי שבוע ומדי חודש, שכן ללא נקיטת הצעדים ההולמים ייפגע חוסנו המוסרי, יפחת אמון הציבור בצה"ל, תיפגע הלכידות הנדרשת בעת מלחמה ותיפגענה הנורמות הנהוגות בצבא באשר לדיווחי אמת והפקת לקחים מבצעיים.

חלוקת תפקידים בין הדרג המדיני והצבאי

בזמן עימות אלים ומתמשך, שני הדרגים – המדיני והצבאי – פועלים בשיתוף פעולה מוגבר, דבר שעשוי לגרום לטשטוש הגבולות ביניהם. ככלל, בעיות הביטחון של ישראל נסבות מטבען על נושאים מדיניים-פוליטיים, וגופים צבאיים כגון אגף המודיעין (אמ"ן), אגף התכנון (אג"ת) והפרקליטות הצבאית בתחום המשפט הבין-לאומי, עוסקים רבות בנושאים אלה. נשאלת השאלה כיצד לחצוץ בין הדרגים וכיצד לשמור על נורמות התנהגות שימנעו את התרחשותם של שני תהליכים לא רצויים: האחד – מיליטריזציה של הדרג המדיני; השני – פוליטיזציה של הצבא. שני התהליכים – ובעיקר הראשון – פוגעים הן באיכות השלטון והן בדמוקרטיה. כיום ההפרדה בין הדרגים איננה מספיקה. לדוגמה, העובדה שאיש צבא יכול להתמנות לתפקיד פוליטי בדרג

המדיני זמן קצר לאחר שפשט את מדיו, היא עדות לכך שיש פרצה בחוק. מינוי רמטכ"ל שזה לא כבר פרש מתפקידו לכהונת שר (ואפילו שר ביטחון) ללא שהיות, היא בעייתית לא פחות מכך שרמטכ"ל משתתף בפריימריז ללא תקופת צינון.

באשר למינוי שלי לתפקיד יו"ר המועצה לביטחון לאומי אומר, שאכן עדיף שתפקיד זה יהיה בידי אזרח. עם זה כאשר התפקיד הוצע לי, פניתי וביקשתי את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה. זה קבע כי אין שום בעיה שלובש מדים ימלא תפקיד זה, כפי שקורה לעיתים בארצות הברית שם כיהנו בתפקיד ראש המועצה לביטחון לאומי לובשי מדים כמו קולין פאוואל ואלכסנדר הייג. למען הסר ספק המליץ היועץ המשפטי שאצא לחופשה ללא תשלום מצה"ל בתקופת שירותי במועצה, וכך עשיתי. כיוון שתפקיד זה כפוף במלואו לזרוע המבצעת (לראש הממשלה ולממשלה), הדבר פשוט אף יותר מאשר תפקידים כמו מזכיר צבאי של ראש הממשלה או של שר הביטחון, שלישי הנשיא, מתאם הפעולות בשטחים ובעלי תפקידים אחרים שמשרתים במדים. יתר על כן, יש הבדל מהותי בין תפקיד יו"ר המועצה לביטחון לאומי ובין תפקיד שר – יו"ר המועצה הוא עובד ציבור העושה בתפקיד לא פוליטי, ואילו השר ממלא תפקיד פוליטי. לכן המסקנה היא שדרושה תקופת צינון ארוכה בין מועד הפרישה מהצבא ובין המועד שבו קצין משוחרר יכול להתמודד על תפקידים בדרג המדיני. במצב שבו אין תקופת צינון, קשה מאוד להפריך חשדות ששיקולי קצינים בכירים, באשר לפעילותם בצבא, מושפעים משאיפותיהם לתפקיד פוליטי לאחר שחרורם.

נקודה נוספת בדבר מיליטריזציה של הפוליטיקה נוגעת למעורבות הצבא בתהליך קבלת החלטות מדיניות. נוצר דפוס לא רצוי ולפיו רעיונות ותוכניות שעלו בזמן האחרון, נוצרו או נבחנו במסגרת צבאית – למשל, "מפת הדרכים". לא ברור מדוע בחינת "מפת הדרכים", צריכה הייתה להיעשות בדרג צבאי. דוגמה שנייה היא הדיון הסוער שנסב על מעמדו של ערפאת ומדיניותו של ישראל כלפיו, דיון שבו לאנשי מערכת הביטחון – ראש המודיעין, ראש השב"כ וראש המוסד – היה תפקיד מרכזי. נשאלת השאלה מדוע דעתם של גורמים צבאיים חשובה יותר מזו של אזרחים בדרג הממשלתי. דוגמה שלישית היא ההחלטה התמוהה שהתקבלה על-ידי ראש הממשלה שרון, לפני המלחמה בעיראק, למנות "מסביר לאומי" במדים. לא מובן מדוע מערכת הכוללת את מפקד פיקוד העורף, דוברת צה"ל ומזכיר הממשלה, עדין זקוקה ל"מסביר לאומי" במדים שעוסק יותר באינדוקטרינציה מאשר בהסברה.

בעיית המיליטריזציה של הפוליטיקה מתבטאת גם בדרך קבלת ההחלטות בממשלה, ובפרט בוועדת השרים לענייני בטחון (הקבינט). הכנת הדיונים, רשימת המוזמנים, הדוברים וסדר הדיון ערוכים כך שאנשי הצבא מובילים למעשה את הדיון גם בהיבטים שאינם צבאיים (יחסי חוץ, ביטחון פנים, נושאים אסטרטגיים ועוד). יש לכך השפעה רבה על ההחלטות המתקבלות. ניסיונות חוזרים לשנות את מבנה הדיון ומשתתפיו כך שבנושאים מדיניים למשל משרד החוץ יהיה זה שיציג הדברים, לא צלחו.

התהליך הבלתי רצוי השני הוא תהליך הפוליטיזציה של הצבא. לדרג המדיני הייתה תרומה רבה לתהליך זה, בייחוד בכל הקשור בניהול המשא ומתן עם מדינות ערב והפלסטינים. כשם שאין למנות קצין לתפקיד "מסביר הלאומי", כך אין למנות קצין לעמוד בראש צוות משא ומתן עם הפלסטינים. בתקופת ניהול המשא ומתן עם הפלסטינים, הירדנים והסורים (שבו הייתי ראש הוועדה הביטחונית) ביקשתי מיצחק רבין ז"ל שלא ימנה לתפקיד זה איש צבא. לשמחתי עמד בראש המשלחת למשא ומתן עם ירדן פקיד בכיר, אליקים רובינשטיין. החשש הוא ששיקולי הקצינים הבכירים יושפעו מהציפיות הפוליטיות, העולות במשא ומתן. הפוליטיזציה של הצבא מחלחלת מהר מאוד וקצינים לא יכולים להימנע ממחשבה שקידומם יקבע על-פי "התיישרותם" עם הקו הפוליטי ולא על-פי כישוריהם המקצועיים והישגיהם.

סוגיית האחריות

בלי לפגוע בחשיבות ההייררכיה וחשיבות ההפרדה בין תפקידי הדרג המדיני והצבאי, חשוב לשים לב לאחריות המשותפת שצריכה להתגבש בין שני הדרגים. במצבים של עימות מוגבל מופעלים מאמצים מתואמים בחמישה תחומים – מדיני, ביטחוני-צבאי, כלכלי, משפטי והסברתי – והניצחון מושג באמצעות ביצוע מוצלח של משימות ברות-השגה, ולא באמצעות הכרעה בשדה קרב. במצב זה יש חשיבות רבה לבניית אחריות משותפת בין הדרג המדיני והצבאי ואין די בהדגשת הציות במבנה ההייררכי. שכן אז, במקום אחריות משותפת, נוצר מצב של גלגול אחריות. הדרג המדיני מטיל את האחריות על הדרג הצבאי בטענה שהצבא לא ביצע את משימותיו כראוי, והדרג הצבאי מגלגל את האחריות בחזרה לדרג המדיני, בטענה שהאילוצים שהדרג המדיני הציב מנעו את ביצוע המשימה.

הדוגמה הבולטת לתופעה זו היא הנסיגה מלבנון בשנת 2000. כאשר ראש הממשלה דאז אהוד ברק נתן הוראה ברורה לצבא להיערך ליציאה מלבנון, תגובת הצבא הייתה ש"הצבא לא בוחר את משימותיו". לכאורה, עוד הוכחה ניצחת לצייתנות הדרג הצבאי לדרג המדיני, אולם אפשר לראות זאת גם באור אחר – התנערות מאחריות. התבטאות זו הייתה מאפשרת לצבא לגלגל את האחריות ליציאה כושלת או להשלכות שליליות עתידיות אפשריות של הנסיגה, לפתחו של הדרג המדיני. המצב הרצוי הוא שהצבא ישתתף – בתחום סמכותו – בהחלטות, ומשאלו התקבלו יבצע את משימותיו כאילו הוא עצמו בחרן.

סוגיית האחריות מתבטאת גם בניהול הנוכחי של המלחמה עם הפלסטינים. יש הסכמה רחבה שאנו נמצאים במלחמה, שיש להילחם בנחישות בטרור, ואף קיימת לכידות גבוהה סביב הסכמות אלו. אבל כאשר נשאל הציבור אם ישראל מנצחת במלחמה הזו, השיב הרוב – 70-60 אחוז – בשלילה. הסיבה שכך רואה הציבור את פני הדברים נובעת מהעובדה שהדרג המדיני לא הגדיר יעדים ברורים למלחמה ולא הכריע באשר לאסטרטגיה הנקטת להשגת ניצחון. כיצד אפשר לנצח

אם אין אנו יודעים מה המטרה ומה הדרך?

ובאשר ליעדי המלחמה ודרך השגתם, יש שלוש גישות אשר הדרג המדיני נמנע מלהחליט באיזו מהן הוא בוחר:

האחת גורסת שיש להילחם בטרור הפלסטיני עד להכרעתו המוחלטת (עד שההכרעה "תיצרבתודעה הפלסטינית") ורק לאחר מכן ניתן יהיה לנהל משא ומתן על "שתי מדינות לשני עמים בין הירדן לים התיכון".

לפי הגישה השנייה אין לחכות עד שההכרעה תיצרב בתודעה הפלסטינית, אלא יש להתחיל ולפעול להשגת היעד של "שתי מדינות לשני עמים" כבר עתה – גם אם לשם כך יש לפעול באופן חד-צדדי – על-ידי הפרדות יזומה.

הגישה השלישית טוענת כי היעד שונה לחלוטין וכי הפלסטינים צריכים להכיר בכך שלא תהינה שתי מדינות לשני עמים בין הירדן לים, אלא מדינה אחת (ישראל) והשאיפות הלאומיות של הפלסטינים יתגשמו באוטונומיה ברמה מסוימת או במדינה פלסטינית שבירתה עמאן.

הדרג המדיני בישראל נמנע מלהכריע בין הגישות הללו כיוון שיש לכך השלכות מרחיקות לכת והוא מתעלם מכך שאי-הכרעה היא ההחלטה הגרועה מכל. מאותה סיבה גם לא מתנהל דיון על הערכת מצב הביטחון הלאומי, שכן דיונים מסוג זה מחייבים בחירה בין שלוש הגישות. הכרעה כזו מחייבת חזון ודרך להשיגו. מי שאין לו חזון ואין לו דרך, ממילא אינו מגדיר כיצד צריכים להתנהל היחסים בין הדרג המדיני והדרג הצבאי. התוצאה היא ששני הדרגים עוסקים בניהול המשבר, ואת תוצאות המחדל המנהיגותי הזה ישלמו הדרג המדיני, הדרג הצבאי ואנחנו כולנו בהמשך הדרך.

לסיכום, כפי שדרושה גדר עם אחריות צבאית משני צדיה כדי להעניק ביטחון לאזרחים במדינת ישראל, כך זקוקה ישראל למרחב חיץ עם קו ברור וחד בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני, עם אחריות ומנהיגות לאומית-אזרחית משני צדיו, למען ביטחון הדמוקרטיה במדינת הלאום היהודית-דמוקרטית.

היציאה מלבנון: מקרה בוחן ביחסי הדרגים

אהוד ברק

מבוא

היחסים בין הדרג הצבאי והדרג המדיני בישראל הם ביסודם יחסים בריאים גם אם לא מושלמים. הכפיפות, כמרכיב היסודי והמרכזי ביחסים בין הדרגים, נתפסת כיום כמובנת מאליה וכך גם נתפסה כאשר חוקק "חוק יסוד: הצבא". צה"ל נתון למרותה של ממשלת ישראל והרמטכ"ל כפוף לממשלת ישראל ולשר הביטחון כמי שמייצגה. מה, אם כן, מהות הבעיה? הבעיה היא שאין הפרדה מוחלטת וברורה בין הנושאים הביטחוניים-צבאיים ובין הנושאים המדיניים. במדינת ישראל, הקשר בין בעיית הביטחון וביצוע המשימות הנגזרות ממנה ובין הנושא המדיני, הוא קשר עמוק, אורגני ובלתי ניתן להפרדה על-ידי הנחת קו גבול חד וברור.

בישראל קשה לגבש מטרות או יעדים מדיניים, למשא ומתן מדיני, בלי הבנה עמוקה של המצב הביטחוני ושל היכולת המעשית של גופי הביטחון. בדומה, הדרג הצבאי יתקשה לתכנן דרכי פעולה אפשריות ללא הבנת השיקולים, המגבלות והאילוצים שעומדים בפני הדרג המדיני. כאשר בוחנים את ההפרדה בין הדרגים – הצבאי והמדיני – יש תחום צבאי-טכני-מבצעי ויש תחום שהוא דיפלומטי-מדיני. אבל במציאות יש תחום רחב המשותף לשני הצדדים, שבו הם נזקקים זה לזה. כל זאת בלי לפגוע בכפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני, שכן דווקא במצב זה חשוב שהמרות והכפיפות תהיינה ברורות, אלא שבה בעת צריך להתנהל דו-שיח בין הדרגים.

שלושה עקרונות מנחים ביחסי הדרג הצבאי כלפי הדרג המדיני

ניתן לסכם את יחס הדרג הצבאי כלפי הדרג המדיני בשלושה עקרונות: הראשון – על הדרג הצבאי מוטלת החובה להביע את חוות דעתו המקצועית-מבצעית, לפרוס בפני הדרג המדיני את מכלול האפשרויות שהצבא יכול לספק מבחינה מבצעית, וכל זאת ללא קשר לעמדות פוליטיות. העיקרון השני – דרג הפיקוד העליון צריך להיות נכון לחוות דעה, בפורום מצומצם, גם בנוגע להיבטים מקצועיים שלא ניתן להפרידם משאלות מדיניות ובכך לאפשר לדרג המדיני לשמוע דעה

נוספת ממקור נוסף. העיקרון השלישי – נוגע להבנה העמוקה של מהות הכפיפות. הדרג המדיני, משיקולים מדיניים כוללים, יכול לקבל החלטה שאינה אופטימלית מבחינת הצבא, ולא זו בלבד אלא שהיא אף מנוגדת לדרך הפעולה המומלצת על-ידי הצבא ומאלצת אותו לפעול בדרך מסובכת יותר ממה שצפה והעריך.

לא פעם התמודדתי, כאיש צבא, עם השלכות הדברים האלה, אלא שבמקום שיש אמון וכבוד הדדי, אין הכרח שייווצר משבר. דוגמה לכך הן שיחותי בתפקידי כרמטכ"ל עם יצחק רבין, שהיה שר הביטחון וראש הממשלה, בנושא תהליך אוסלו. השיחות עסקו בנושאים טכניים-צבאיים הנוגעים לסידורי הביטחון, אבל גם בשאלת דרך ההתקדמות שבה בחר רבין. שיחות אלו היו חשובות לי כרמטכ"ל וכמי שמוטלת עליו האחריות ליישם את סידורי הביטחון, אבל ניתן לשער כי הן היו חשובות גם לרבין.

דוגמה נוספת היא הדיונים על עתיד הגולן במשא ומתן עם סוריה. בדיונים אלו הבעתי את דעתי כרמטכ"ל, כי מן ההיבט הצבאי, להחזקת הגולן בידי ישראל יש יתרונות מבצעיים גם בעתות שלום. אבל גם אז היה ברור לי כי יש שיקולים מדיניים שהם כוללים ורחבים יותר, וכי דווקא העמדה הגורסת כי מטעמי ביטחון על ישראל להמשיך ולהחזיק את הגולן, עלולה להפוך לנבואה שמגשימה את עצמה, מכיוון שהצד השני לא היה מוכן להשלים עם מצב זה. לעמדתי ביחס לגולן צירפתי הסתייגות לפיה אפשר לנקוט עמדה מדינית אחרת, קרי נסיגה מהגולן, הנובעת משיקולים מדיניים כוללים, וצה"ל ייערך לכך בהתאם.

לשלושת העקרונות דלעיל, יש להוסיף שתי אזהרות. האחת היא שעל הדרג הצבאי להיזהר ממניפולציות של האפשרויות המוצגות בפני הדרג המדיני, גם אם הדבר נעשה שלא מדעת, כך שלמעשה לא מותירים לדרג המדיני חופש בחירה. האזהרה השנייה מתייחסת לדרג המדיני. על דרג זה להימנע מלהטיל על הצבא משימות שאינן ניתנות לביצוע, שכן סביר שהדבר יגרום לאובדן אמון הצמרת הצבאית בדרג המדיני. הפיתוי שעומד בפני הדרג המדיני הוא להסתתר מאחורי מילים, להסיר מעצמו את האחריות ולהטילה על הצבא.

יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי כתהליך מתמשך

כאשר בוחנים את יחסי הדרגים מאז קום המדינה, מזהים תהליך מתמשך שניתן להגדירו כתהליך של שיפור היחסים ומיסודם. שנת 1948 מסמנת את שיא הפוליטיזציה של היחסים בין הדרגים. מאז אותה תקופה לא הייתה התנגשות חזקה כל-כך, כפי שבאה לידי ביטוי בפרוטוקולים מאותה העת. הפרוטוקולים הם עדות לסוג של דיאלוג והתבטאויות, שלא היו יכולים להתקיים בשום מקום כיום. אמנם אז לא היה ברור מי צודק, אולם כיום ברור שהתעקשותו של בן-גוריון על-פירוק הפלמ"ח הייתה צעד חשוב בדרך ליצירת דפוסים ממלכתיים, גם אם הדבר נעשה בדרך כוחנית וכמעט אלימה פוליטית, שבמהלכה נותרו פגועים אנשים וגופים רבים.

תקופת פעולות התגמול, בייחוד בשנים 1954–1955, מאופיינת כתקופה שבה לצבא ולדרגים הזוטרים יחסית, הייתה השפעה רבה על הדרג המדיני. הדרג הצבאי הוביל – ולפעמים אף דחף – את הדרג המדיני לפעולה. גם במקרה זה התנהגות הצבא חורגת מהמקובל כיום, על אף שהתקופה היא הייתה תקופה מעצבת מבחינת הצבא, בנוגע לרוח לחימה, לדפוסי לחימה ולכוח ההרתעה שלו. גם מבצע סיני ב-1956, הוא דוגמה לדפוסי התנהגות לא-רצויים בין הדרגים, שספק אם היו מתקבלים כיום.

הימים שקדמו למלחמת ששת הימים הם דוגמה נוספת לתקופה שבה נורמות המגדירות את דפוס היחסים הרצויים בין הדרגים, טרם הבשילו. בעת ההיא נתפס ראש הממשלה דאז לוי אשכול כאיש הססן, אלא שדווקא הוא התגלה כמרחיק ראות וחכם. אבל, בשל היעדר נורמות התנהגות מבוססות, התייצב אלוף במטה הכללי – לימים נשיא המדינה – לפני ראש הממשלה והניח את דרגותיו על השולחן, זאת מכיוון שלא היה שבע רצון מהתנהגות הדרג המדיני. מצד אחד טוב שהצבא מביע את ביטחונו ביכולתו לנצח, מצד אחר עליו לקבל את מרות הדרג המדיני. מכאן שהדגש צריך להיות על קיום דו-שיח מתוך הכרה בכפיפותו של הדרג הצבאי לדרג המדיני. יש סכנה לא מבוטלת שהדרג המדיני ימצא עצמו משותק כתוצאה מהערכת-חסר של יכולות הצבא. אבל כפי שאראה בהמשך, יש גם סכנה שהדרג המדיני ילקה בעיוורון כתוצאה מהערכת-יתר של יכולות הצבא.

בתחילת שנות השבעים, בזמן מלחמת ההתשה, עת הייתי קצין צעיר, נחשפתי ליחסים בין הדרגים, כלומר בין הרמטכ"ל חיים בר-לב ואחר-כך בין יורשו דוד אלעזר (דדו) ובין שר הביטחון משה דיין. במפגשים ביניהם ביניהם היה לא מעט מתח והתעוררו מחלוקות גם בנושאים מבצעיים, אבל היחסים ביניהם התאפיינו במידה רבה של כבוד הדדי ואחריות, זאת מתוך הכרה במרות הדרג המדיני על הצבא. אלא שאז פרצה מלחמת יום הכיפורים, שבמבט לאחור מתאפיינת ברצון עז מדי של הדרג הצבאי לרצות את הדרג המדיני. חשוב לזכור שבמלחמה זו לא היה כישלון מודיעיני בלבד – ביכולת לצפות את האירועים הקונקרטיים של ראשית אוקטובר 1973 – אלא גם כישלון בהערכת-יתר של יכולתה של ישראל לקעקע התקפה ערבית במהירות ובדומה למבצע סיני ולמלחמת ששת הימים. מדובר בביטחון מופרז שחלחל אל תודעתו של הדרג המדיני ועיצב את תפיסתו.

מי שקורא (בכרך המדיני של דו"ח ועדת אגרנט) את הפרוטוקולים של דיוני הקבינט, שמונה ותשעה חודשים לפני פרוץ המלחמה, במרס ובאפריל 1973, יכול לזהות עצימת עיניים של הדרג המדיני באשר למשמעויות ארוכות הטווח של המדיניות שהוא עצמו הוביל. מהפרוטוקולים עולה כי לפני הקבינט הוצגה הערכה שאין סיכוי שמדינות ערב תקבלנה את תוצאות מלחמת ששת הימים, וכי מלחמה על השטחים שנכבשו ב-1967, היא בלתי נמנעת.

בהקשר זה יש לבחון את אמירתו המפורסמת של דיין באותה תקופה, כי "טוב שארם א־שייח' בלי שלום משלום בלי שארם א־שייח'". למשוואה זו יש להוסיף משתנה נוסף, המתייחס לשאלה הכואבת אם ישראל מוכנה לקבור 3500 בחורים כדי להמשיך להחזיק בשארם א־שייח'. התשובה לשאלה הזאת הייתה כנראה שלילית. אמנם המחיר הגבוה התברר רק בדיעבד, אבל שאלת המחיר עלתה כבר בדיונים שהתקיימו באותה תקופה, כאשר אחד השרים טען כי לישראל הסמכות להחזיק את השטחים כפיקדון, אולם אין לה את הסמכות להחזיק בהם אם יודעים בביטחון שהדבר יוביל למלחמה. בדיוק באותו שלב הופסק הדיון והוכרזה הפסקה. מי שמכיר את התנהלות הדיונים בקבינט יודע ללא ספק שהדיון נפסק לא משום שהשרים לא הבינו במה מדובר, אלא דווקא משום שהבינו בדיוק במה דברים אמורים. הטענה שהועלתה באותה ישיבה הייתה צריכה להביא אחריה דיון בשאלה מה צריכה להיות מדיניות הממשלה לנוכח הידיעה שהמשך החזקת השטחים יגרום למלחמה עם מדינות ערב. אלא שדיון כזה לא התקיים והתוצאות ידועות.

מלחמת לבנון היא דוגמה למקרה שבו היו תיאום והבנה מלאים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בעיקר בין הרמטכ"ל רפאל איתן לשר הביטחון אריאל שרון. אלא שתיאום זה מעלה את השאלה אם תיאום והבנה שכאלה בין הדרגים הם ערובה למדיניות טובה, או שמא הייתה עדיפה מחלוקת בין הדרג המדיני והדרג הצבאי. כמי שהיה באותו זמן חבר במטה הכללי, עלי לומר ביושר, כי בשל התיאום וההבנה בין הדרגים, הדיון על הקשר בין המטרות שהגדירה הממשלה ובין האמצעים הצבאיים להשגתן, לא היה ביקורתי דיו ולא נדונה בו מידת יכולתו של הצבא להתחייב באופן אחראי שהמטרות המדיניות ניתנות להשגה באמצעות הפעלת הכוח הצבאי בלבנון.

לאחר כשנתיים, בדיון אצל שר הביטחון יצחק רבין בנושא הנסיגה לרצועת הביטחון, הצגתי את עמדתי ולפיה תהיה זו טעות להקים אזור ביטחון עם כוח אחד הכולל את בני כל העדות, וכי נכון יותר להקים שלושה כוחות נפרדים שכל אחד מהם יהיה קשור באופן טבעי אל האוכלוסייה שלו – כוח דרוזי במזרח שיהיה קשור לדרוזים; כוח נוצרי במרג' עיון והסביבה שיהיה קשור לנוצרים באמצעות מסדרון שהדרוזים יפתחו; וכוח שיעי במערב שיהיה קשור אל צור וצידון. כמו כן המלצתי לקבוע מראש שישראל לא תפעל עם כוחות קבועים אלא רק עם כוחות ניידים, וכי היא תסייע בחשאי לכוחות המקומיים. גישה זו עמדה בסתירה להחלטה שהתקבלה בסופו של דבר, לפיה יש להקים שרשרת מוצבים אשר תגן על השטח. התסריט שהצגתי בתגובה התבסס על התהליך שהתרחש בסיני לאחר מלחמת ששת הימים – מכוח מצומצם ולא ממוגן ועד פריסת כוחות רבים לאורך קו בר־לב. תחילה הוצבה חוליה כדי למנוע שיט סירות, אחר־כך היה צריך למגן את החיילים מפני ירי, אחר־כך היה צורך במיגון מפני מרגמות, ואחר־כך הוקמו מוצבים והמעוזים וקווי האספקה, עד שמעברי המתלה והגידי היו כל־כך מבוצרים כך שנראו כמו הכניסות לירושלים. עמדה זו השפיעה על תפיסת הפעולה הצבאית והיה קשה מאוד להתנתק ממנה מאוחר

יותר. התיאור הזה בא להדגים כי בלבנון בשנת 1985, התפתתה ישראל והחלה בתהליך דומה: הוקמו מוצבים וצירים ואז החלה המלחמה על הצירים ולבסוף נרקמה מיתולוגיה שלמה סביב עוצמתה של מדינת ישראל, כאשר המבחן לעוצמה זו היה עד כמה ממשיכים להחזיק בתפיסה שעליה הוחלט בעבר.

באינתיפאדה הראשונה שפרצה ב-1987, התנהל דו-שיח טוב יותר בין הדרגים. אכן ניתן היה להבין מדבריו של יצחק רבין כי יש "לשבור עצמות", אבל שלושה שבועות אחרי פרוץ האינתיפאדה, היה זה רבין עצמו שהזמין את פרופסור שמעון שמיר לכנס של הפיקוד העליון כדי לדבר על מגבלות הכוח הצבאי בלחימה מסוג זה, וכל הדרג הצבאי הבכיר הבין זאת. לרבין הייתה הכרה מפוכחת, למן מהיום הראשון של האינתיפאדה, מה ניתן ומה לא ניתן להשיג – והדו-שיח בין הדרגים הושפע מכך.

התנהלות היחסים בין דן שומרון כרמטכ"ל ויצחק רבין כשר ביטחון, יכולה לשמש דוגמה מצוינת לדפוס יחסים רצוי בין הדרגים, גם בתנאים קשים. כך גם היה בזמן כהונתי כראש אגף מודיעין ואחר-כך כרמטכ"ל, עם ראש הממשלה יצחק שמיר ושר הביטחון משה ארנס. שכן על אף תפיסות העולם המנוגדות, הם מעולם לא מנעו ממני, כדרג צבאי, להציג עמדות שונות בממשלה. בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב הציבור, ראש הממשלה רבין לא הסתיר מראשי המערכת הצבאית את תהליך אוסלו – לא מהרמטכ"ל ולא מראש אמ"ן. התקיימו שיחות ארוכות בנושא עם הדרג הצבאי, במהלך כל תקופת הדיונים באוסלו. רבין לא אהב את "המכניקה" של אוסלו, אבל את הרעיון עצמו הוא קיבל באופן מפוכח – אמנם לא בהתלהבות – אבל היישיר מבט אל המציאות. מדיניות זו התבססה על אבחנה מדינית כי יש הכרח להיפרד מהפלסטינים, וכי אסור להנציח את השליטה על עם אחר למשך דור נוסף בלי לנסות קודם כל להגיע להסדר, גם אם הוא מסובך, ארוך ולא נעדר סיכונים.

בישיבת ממשלה בנושא הסכם אוסלו הצגתי, כרמטכ"ל, את "החורים הביטחוניים" בהסכם שגובש. נוסף על כך ביקשתי – וניתנה לי הרשות – להעיר מספר הערות על השלכות ההסכם, לא כרמטכ"ל, אלא כמי שעקב מקרוב אחרי האירועים. אחדים משרי הממשלה התרעמו והתקוממו, בטענה שזו חריגה מסמכותו של הרמטכ"ל. רבין, על אף שהדברים שהשמעתי לא נעמו לאוזניו, יצא להגנת זכותי כרמטכ"ל לומר את אשר על לבי, ואמר כי החלק הראשון נאמר מתוקף תפקידי כרמטכ"ל, והחלק השני נאמר על סמך ניסיוני כראש אמ"ן, וכי זוהי חובתי להציג את דעותי.

דווקא מי שהיה בעבר רמטכ"ל יודע עד כמה הדברים ארוגים זה בזה ועד כמה קשה למתוח קו ברור בין התחומים, ועד כמה קשה להישאר אדם ישר, אם לא משתפים את הממונה עליך במחשבות על הנושא הנדון, בין שהוא חושב באופן דומה ובין שלא. לכן חשוב מאוד שהדרג הצבאי יהיה מסוגל לחשוף את דעותיו, בפורום סגור, בפני הדרג המדיני.

יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בנושא היציאה מלבנון

ערב הבחירות לראשות הממשלה בשנת 1999, חיזקה המציאות את הצורך להתמודד בד בבד עם שני הערוצים המדיניים – הפלסטיני והסורי. לאחר כניסתי לתפקיד ראש הממשלה, ניצבנו לפני מציאות בעייתית מול הפלסטינים, שכן בשל מבנה השלבים של הסכם אוסלו – ובעיקר סוגיית הפעימות – החשש המרכזי היה שישראל תגיע לשיאו של התהליך, ותנהל משא ומתן על כל הסוגיות הקשות ביותר שנדחו לסוף, לאחר שכבר התפרקה מכל נכסיה במהלך הדרך. בערוץ הסורי התגלה כי ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו, ניהל עם הנשיא אסד משא ומתן חשאי באמצעות שליחים והגיע לשלבים מתקדמים בניסוח טיוטת הסכם, אלא שלבסוף נתניהו חזר בו. בהקשר זה היה היגיון רב ליציאה מלבנון ובה בעת לכניסה למשא ומתן עם הסורים. לאחר שמונה-עשרה שנים בלבנון וכמעט אלף הרוגים, חוסר התוחלת בהמשך השהייה שם היה ברור. כמו כן התברר כי אם המשא ומתן עם הסורים לא יעלה יפה ולא יושג הסכם, יהיה על ישראל להתנתק מלבנון, שכן לבנון שימשה את סוריה להקזת דמה של ישראל. מכאן שבהודעה מראש על מועד יציאה מלבנון כעבור שנה מכינון הממשלה, טמון היה יתרון לישראל. ראשית, לא נקבע מועד מדויק שעלול לכבול את ישראל, אלא מסגרת זמן כללית בת שנה. שנית, ההצהרה על היציאה נועדה לאפשר לישראל לקבוע את המציאות מראש, ולא לספק לצד השני יסוד של ממש לטענה כי הסיבה ליציאה הם האירועים המידיים סמוך ליציאה.

היחסים בין הדרג הצבאי והדרג המדיני בנושא היציאה מלבנון זכו לתהודה רבה מאוד בתקשורת. עם זה הייתה החלטה מדינית ברורה ולדרג המדיני לא היה ספק, אפילו לא לרגע, שהצבא יבצע את הנדרש ממנו. בניגוד לרושם שנוצר בקרב הציבור הרחב, הקצונה הבכירה – הרמטכ"ל, סגנו, ראש אמ"ן, ראש אג"ת ואחרים – שמעו מפי כמה חודשים קודם למועד היציאה על הכוונה לצאת. היה ברור שעדיף וקל יותר לצאת מלבנון במסגרת הסדר עם סוריה, אבל ההנחיה הייתה שאם לא יושג הסדר עם הסורים, ישראל תצא באופן חד-צדדי מלבנון.

לאחר המשא ומתן עם הסורים בג'נבה בחודש מרס 2000, שהסתיים ללא הסדר מדיני, התבהר הצורך לצאת מלבנון תוך שלושה חודשים ולא במועד המאוחר ביותר, זאת כדי להימנע מפעילות חיזבאללה שתגרור הסלמה וצורך של צה"ל להגיב במבצע צבאי, תוך כדי יציאה, אלא יציאה תוך שמירה על ממד ההפתעה. ייתכן כי התכנון ליציאה חד-צדדית החל בשלב מאוחר מדי מהמועד הראוי, אבל הוא נבע מרצונו של הדרג הצבאי לחכות ולראות אולי בכל זאת תושג פריצת דרך מדינית, וכך תימנע יציאה חד-צדדית.

היו בקרב הדרג הצבאי מי שחשבו שצה"ל יוכל להיערך גם מעבר לגבול הבין-לאומי במקומות שונים בשטח לבנון, וזאת על-פי שיקולים טקטיים-מבצעיים. אלא שהדרג המדיני לא יכול היה להבהיר באותו שלב לדרג הצבאי שבסופו של דבר ישראל תיסוג לקו שעליו יוסכם עם האו"ם, זאת מכיוון שהדבר היה פוגע בדרג המדיני בעת הדיון עם האו"ם על תוואי הקו שטרם נקבע.

באופן טבעי לא ניתן היה לשתף את הדרג הצבאי בכל המידע, ולכן רק בשלב מאוחר יותר הבין הדרג הצבאי שישראל תיסוג יותר ממה שהניח. זהו גם מקורו של חוסר שביעות הרצון, כפי שבא לידי ביטוי בהתבטאויות של קצינים בתקשורת. כראש ממשלה לא הקדשתי לכך תשומת לב, שכן המחלוקת היא טבעית. המצב המסוכן יותר הוא כאשר אין מחלוקת, שכן אז יש חשש משיתוק הנובע מחוסר נכונות לקבל החלטות ולקחת אחריות. על אף כל המתח ואי-הוודאות שקדמו ליציאה מלבנון, ועל אף הרושם שנוצר בציבור כאילו יש מחלוקת, בכל זאת התקיים דיון בין הדרגים. כאיש צבא לשעבר הבנתי את המצב שבו אלוף פיקוד הצפון, האחראי להגנת יישובי הצפון, נדרש להיערך על הגבול במרחק מטרים ספורים מהבית האחרון. לכן אך טבעי שהוא יבטא את החששות שלו. אלא שהדרג הצבאי אחראי רק לנושא זה ולא לתמונה הכוללת, כלומר לתמונה המדינית. זהו תפקידו של הדרג המדיני והוא זה שצריך לקבל את ההחלטה. ראוי אפוא שהממשלה תקיים דיונים בנושא ותשמע את עמדת מערכת הביטחון ואכן היו שלושה או ארבעה דיונים כאלה. אולם בסופו של דבר, על הממשלה לשבת לבד, ללא אנשי צבא, ולהחליט מהו הקו המדיני שבו היא נוקטת.

יש לזכור כי אי-הוודאות באשר למה שיתרחש לאחר היציאה מלבנון, לא הייתה נחלתם של אנשי מערכת המודיעין בלבד, שחלקם אכן סבר שהצעד נידון לכישלון, וכי הלחימה פשוט תימשך: ישראל תיסוג כמו שוטה הכפר עד הגדר, אנשי החיזבאללה ייערכו גם הם לאורך הגדר ומשם יירו על הישובים בצפון, מרחק כמה עשרות מטרים, ועל ישובים בלב הגליל. לדעה זו – שאי אפשר יהיה לחיות בשקט בצפון – היו שותפים גם בדרג הפוליטי. אולם יש לזכור כי ישראל גם לא יצאה מלבנון בגלל תנועת "ארבע אימהות", על אף שאין ספק שלתנועה זו וכן גם לתחושה ששרתה בקרב הציבור הישראלי – שאולי אין הצדקה לקרבנות הרבים – הייתה השפעה מצטברת. כראש ממשלה פעלתי מתוך שכנוע עמוק מאוד שמאזן הסיכונים והסיכויים נוטה לטובת יציאה מלבנון. במשך שש-עשרה שנים החזיקה ישראל באזור הביטחון, אך ללא תוצאות. עם זה היה סיכוי לא מבוטל שהיעדר הלגיטימיות לפעולה נגד ישראל מרגע שזו תיסוג אל הגבול הבין-לאומי, עשוי להתגלות כגורם בעל עוצמה רבה יותר מכל אזור ביטחון שהוא.

מאז הנסיגה קנו להן שביתה בתודעה הציבורית כמה טענות שהן שגויות מיסודן וחשוב לעמוד עליהן ולתקן. ראשית, יש טענה לפיה רק לאחר היציאה מלבנון נחשפו הרקטות הכבדות המסוגלות להגיע עד זיכרון יעקב. טענה זו איננה נכונה, שכן עוד לפני היציאה מלבנון היו כ-1500 עד 2000 רקטות בלבנון, מהן כ-120 כבדות. כבר בתקופת מבצע "דין וחשבון" היו לחיזבאללה קטיושות שמסוגלות להגיע עמוק לתוך שטח ישראל.

הטענה השנייה היא זו שישראל נסוגה בלחץ. כפי שהוסבר קודם לכן, בדיוק לשם כך נועדה ההכרזה מראש על הכוונה לצאת תוך שנה, אם לא יושג הסכם עם הסורים. כל זאת כדי

למנוע מהחיזבאללה את האפשרות להפעיל לחץ נקודתי שכתוצאה ממנו, במשתמע, תצא ישראל מלבנון.

הטענה השלישית שהיציאה מלבנון עודדה את האינתיפאדה, היא טענה חסרת שחר. יש להזכיר כי ארגון החיזבאללה קם כתוצאה משהייתה הממושכת של ישראל בלבנון. לעומת זאת, ישראל לא יצרה את התנועה הפלסטינית אשר הייתה קיימת קודם לכן. נוסף על כך מי שטוען כי היציאה מלבנון הביאה על ישראל את פיגועי ההתאבדות, שוכח את האוטובוסים המפוחמים בתל-אביב ובערים אחרות, בתקופת כהונתם של ראשי הממשלה יצחק רבין, שמעון פרס ובנימין נתניהו, כשבכל הזמן הזה צה"ל היה בלבנון. כאשר בוחנים את הטענה הזו על הקשר בין הנסיגה והפיגועים, מגלים עד כמה היא מופרכת: האם שייח' יאסין היה מצטרף לתנועת "גוש שלום" אם ישראל לא הייתה נסוגה מלבנון? האם התנועה הפלסטינית הייתה מפסיקה את המאבק שלה כיוון שצה"ל נותר בלבנון? הרי אלו הן טענות מגוחכות. לא קשה להבין שהפלסטינים השתמשו בטענה זו לצורכי תעמולה, בכדי להמריץ את האנשים שלהם. אבל קשה להבין מדוע אנשים בישראל נפלו בפח זה. את ההסבר לכך אפשר למצוא רק בימין הפוליטי בישראל. שכן, אם אי אפשר לתלות את התפרצות האינתיפאדה ואת המחיר בחיי אדם שישראל משלמת בשטחים ביציאה מלבנון, הרי אז נאלצים להצביע על הסיבה האמתית. והסיבה האמתית היא ההתיישבות היהודית בתוך ריכוזי אוכלוסייה פלסטינית ביהודה ושומרון, מעבר לגושי הביטחון. כך גם באשר לרצועת עזה. לאנשי הימין היה נוח לתלות את האשם ביציאה מלבנון ולא לשאת בעצמם באחריות.

אולם יש לשאול שאלה מרכזית אחרת: האם ללא היציאה מלבנון אפשר היה לנהל את המאבק עם הפלסטינים בשנתיים האחרונות כפי שנוהל? האם מישהו מעלה על הדעת שישראל הייתה מצליחה למנוע הסלמה בצפון? האם מישהו מעלה על הדעת שאפשר היה לצאת למבצע "חומת מגן" כשישראל נלחמת יום-יום גם בלבנון ובכל זאת להצליח למנוע הידרדרות אזורית? במובן מסוים היציאה מלבנון היא שאפשרה את קיצור הקווים ואת ניהול המאבק היעיל בטרור בשנתיים האחרונות.

הטענה הרביעית והאחרונה שאותה יש להפריך מתייחסת לאופן היציאה. הטענות היו שישראל לא הנחיתה "מכה גדולה" לפני שיצאה, ושלא יצאה באופן יותר "מסודר". נשאלת השאלה מה היה קורה לו ישראל הייתה מנחיתה "מכה גדולה"? התשובה היא שהחיזבאללה היה ודאי מגיב ויורה קטיושות, אלא שהן עלולות היו להגיע מעבר לרצועה הצפונית בגליל – עד מגדל העמק, מפרץ חיפה וזיכרון יעקב. דינמיקה שכזו הייתה דוחפת את ישראל תוך זמן קצר למבצע מסוגו של "דין וחשבון". אך יש הבדל מהותי בין מבצע "דין וחשבון" (1993) ומבצע נוסף דומה לו לפני היציאה מלבנון. במבצעים "דין וחשבון" ו"ענבי זעם" (1996) הייתה התנגשות, נורו קטיושות, רבע מיליון אזרחים ישראלים שהו עשרה ימים במקלטים, ישראל הרסה תשתיות בלבנון, הרגה שישים-שבעים מחבלים, וספגה מספר הרוגים. לאחר שהאבק שקע, הסתבר שדבר לא השתנה:

צה"ל נותר עומד באותו מקום והמחבלים לא השיגו דבר. לעומת זאת, אילו נכנסנו למבצע שכזה ערב היציאה מלבנון, כפי שדרשו המבקרים, התוצאות היו שונות בתכלית: המחבלים היו יורים, אך הפעם לא רבע מיליון אלא מיליון אנשים היו שוהים במקלטים, בכל אזור הצפון. ישראל הייתה הורסת תשתיות, הורגת כשבעים מחבלים, סופגת כמה הרוגים, אבל בסופו של דבר היה מתברר שישראל יצאה מלבנון. בתסריט כזה לחיזבאללה היה היסוד לטעון כי הוא אכן גירש את צה"ל מלבנון. תסריט דומה יכול לשמש תשובה לשאלה מדוע צה"ל לא יצא באופן מסודר? מדוע צה"ל לא ערך מסדר? התשובה היא שמרגע שהיו מודיעים על מועד היציאה גם לצד"ל, הידיעה הייתה מגיעה לחיזבאללה וזה מצדו היה מלווה את יציאת צה"ל בלחימה, ושוב – התסריט היה חוזר על עצמו – ישראל הייתה נאלצת להגיב ולבסוף גם לסגת.

לסיכום, על כל הביקורת שהוטחה בממשלה ובי כראש ממשלה "איך לא חשבתם שכך יהיה?", התשובה היא שאכן כן נלקחו בחשבון התסריטים של יציאה לא מסודרת מלבנון, אבל המסקנה שהגענו אליה הייתה שגם אם דרך זו אינה יפה ואף לא נעימה, בכל זאת היא הדרך הטובה ביותר למדינת ישראל. בפועל עברה היציאה ללא הרוג ישראלי אחד, ללא הסלמה וללא המשך לחימה לאחר היציאה ולכן כך צריך היה לעשות זאת.

בקרת המערכת המשפטית על צה"ל

אמנון סטרשנוב

מבוא

המערכת המשפטית האזרחית בישראל היא מערכת חזקה ויש הטוענים כי היא חזקה מדי בתחומים מסוימים. היא מורה לצבא ולמערכת הביטחון כיצד לנהוג, וכאן ראוי לציין כי מעולם לא היה "סירוב פקודה" או אי-ציות להוראות בית המשפט העליון, גם כשאותן הוראות לא התקבלו באהדה. כך נהוג בכל מדינה דמוקרטית – הדרג הצבאי כפוף לדרג האזרחי, וגם כאשר התותחים רועמים, ספרי החוק והמשפטים אינם שותקים.

הדברים שלהלן בוחנים את בקרתו של בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ), על צה"ל, כלומר כמה מתערב בית המשפט ועד כמה רצוי שיתערב. לשם כך תובא כאן סקירה היסטורית קצרה ובה נקודות ציון חשובות ביחסים בין בית המשפט העליון ובין צה"ל, הבוחנת את המצב כיום ואף מנסה לתת הערכה בנוגע לבקרה של בית המשפט העליון על צה"ל בעתיד.

סקירה היסטורית של ביקורת בית המשפט על צה"ל

כאשר בוחנים את ההיסטוריה של התערבות מערכת המשפט האזרחית בפעולות הצבא, מגלים כי מדובר בהיסטוריה קצרה יחסית, אולם כזו שחלה בה התפתחות רבה. חשוב לציין בהקשר זה כי בג"ץ אינו יוזם דיונים בנושאים רגישים, אלא דן בעתירות המובאות לפניו. העתירה הראשונה שהוגשה לבג"ץ וקראה להתערבות מערכת המשפט בהתנהלות הצבא, הייתה בשנת 1975.

התערבות בנושאי פעילות מבצעית

בשנת 1975, עתר מר מוטי אשכנזי לבג"ץ בדרישה להורות לצה"ל לערוך תחקירים מבצעיים ולהפיק לקחים, על יסוד דו"ח ועדת אגרנט (בג"ץ אשכנזי). נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מאיר שמגר, דחה את העתירה ונימק זאת בקביעה כי יש נושאים שאינם שפיטים, דעה שהוא

מחזיק בה גם כיום. בהחלטה כתב שמגר:

"דעתי היא כי נושאים הקשורים לארגונו של הצבא, מבנהו והיערכותו, הצטיידותו ומבצעיו – אינם שפיטים, באשר אינם הולמים כלל דיון והכרעה של ערכאות השיפוט. הוא הדין בעניין דרכי הדיון וההכרעה בצבא, אימוני כוחותיו והדרכתם. אין זה סביר כלל ועיקר, כי רשות שיפוטית תשקול ותכריע מהי השיטה היעילה ביותר מבחינה צבאית מקצועית, להפקת לקחים מפעולות מבצעיות ותמיר שיקול דעתן של רשויות צבאיות בשיקול דעתה. [...] **על כן, סבור אני כי עניין התחקירים המבצעיים, הוא בלתי שפיט לחלוטין**" (ההדגשה שלי – א"ס).

הלכה זו נותרה בעינה, וניתן לומר כי בפעילות מבצעית בית המשפט לא ייטה להתערב וישאיר את ההחלטה לשיקול הדעת המקצועי של הצבא. אבל מה קורה בנושא שהוא פרזואי יותר, למשל נושא המינויים בצבא?

התערבות בנושאי מינויים בצבא

נושא המינויים בצבא הוא חשוב ורגיש. מצד אחד אין ספק כי אחת הסמכויות הברורות של רמטכ"ל היא סמכות המינויים. היות והאחריות על תפקוד הצבא מוטלת בראש ובראשונה עליו – כפי שהוכח בעבר – יש לאפשר לו להחליט מי יכהן ובאיזה תפקיד. מצד שני הנושא הובא לדיון בית המשפט הגבוה לצדק מספר פעמים ומעניין לבחון כיצד התפתח יחס בית המשפט לנושא זה.

במקרה הראשון, בשנת 1983, הוגשה עתירה נגד מינויה של עדנה פאר לתפקיד של ראש מחלקת תוכניות בגלי צה"ל. העתירה הוגשה על-ידי ועד העובדים בתחנת הרדיו הצבאית, נגד החלטתו של הרמטכ"ל, רפאל איתן, למנותה לתפקיד, בטענה כי אין היא כשירה ואינה מתאימה לתפקיד. זהו מבחן מעניין, שכן מתוך ניגוד לשדה הקרב, כאן מדובר במינוי מנהלי. קביעתו של השופט שמגר הייתה:

"הפלוגתא שלפנינו מצטמצמת למעשה לאחת ויחידה, והיא, מהו מרווח הסמכויות של הצבא, בבואו לאייש תפקיד צבאי, ביחידה צבאית, על-ידי מי שמשרת בשירות סדיר. **לעניין זה לא יכול להיות ספק ספיקא בכך, שעניין כגון זה מסור לחלוטין לשיקול דעתן של הרשויות הצבאיות הנוגעות בדבר.** המערכת הצבאית בנויה על אדני היררכיה פיקודית [...] **בכגון דא, איננו נקראים להעביר תחת שבט הביקורת החלטות צבאיות ערכיות**" (ההדגשה שלי – א"ס).

במקרה השני, בשנת 1996, הוגשה עתירה של הורים שכולים נגד החלטת הרמטכ"ל למנות את אלוף משנה מוני חורב למפקד בית הספר לקצינים (בה"ד 1). החייל ינאי שושן ז"ל נהרג בפעילות מבצעית כאשר חורב היה מפקד החטיבה אליה השתייך שושן, והפרקליטות הצבאית הגיעה

למסקנה שיש מקום להעמידו לדין. מספר ימים לאחר החלטת הפרקליטות, הודיע הרמטכ"ל על החלטתו למנות את חורב למפקד בה"ד 1, תפקיד נכבד בעל ממד חינוכי וערכי. טענת הוריו השכולים של ינאי שושן ז"ל הייתה שהמינוי אינו ראוי, וכי לא יתכן למנות ולקדם לתפקיד כה בכיר אדם שעומד לדין על גרימת מוות.

בית המשפט הגבוה לצדק, בהרכב הנשיא אהרן ברק והשופטים אליהו מצא ויצחק זמיר, הגיע למסקנה שיש לבדוק את שיקול דעתו של הרמטכ"ל. "שיקול הדעת של הרמטכ"ל אינו מוחלט", כתב הנשיא ברק, "ככל רשות ציבורית, גם הרמטכ"ל הוא נאמן הציבור. משלו אין לו ולא כלום". השאלה שניצבה בפני בג"ץ הייתה, האם השיקול שעשה הרמטכ"ל הוא מחוץ למתחם הסבירות? האם ניתן לומר כי השיקול הוא כה מופרך וכי הוא סוטה מהאיזון הראוי, עד ששום רמטכ"ל סביר לא היה מגיע לאותה מסקנה? בית המשפט הגיע למסקנה שהחלטת הרמטכ"ל אינה כה בלתי סבירה ואין בה כדי להצדיק את התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק. בסיום פסק הדין נכתב: "כשופטים איננו מחליפים את שיקול דעתו בשיקול דעתנו [...] הרמטכ"ל פעל במתחם הסבירות."

כלומר שלא כקביעתו ההחלטית של השופט שמגר במקרה עדנה פאר בדבר אי-התערבות בג"ץ בשיקול דעתן של הרשויות הצבאיות, כאן קובעים השופטים שיש מקום לבחינת שיקול הדעת של מפקדי הצבא. המבחן שיש להפעיל הוא "מבחן הסבירות" – אם השופטים היו מגיעים למסקנה כי אכן מדובר בהחלטה החורגת מן הסבירות, הרי שבסמכותם לבטל את ההחלטה. מקרה שלישי של עתירה לבג"ץ בנושא מינויים הוא בג"ץ ניר גלילי. מדובר בתת-אלוף שניהל מערכת יחסים אינטימית עם פקידה שהייתה כפופה לו, ולאחר חשיפת הנושא המליץ הפרקליט הצבאי הראשי (פצ"ר) שלא לקדמו בדרגה ובתפקיד במשך שלוש שנים. תת-אלוף גלילי הועמד לדין משמעתי ואכן לא קודם באותו פרק זמן. לאחר שלוש שנים החליט הרמטכ"ל למנותו למפקד גיס ולהעלותו לדרגת אלוף מתוקף התפקיד, ושר הביטחון אישר את המינוי. נגד המינוי הוגשה עתירה לבג"ץ, והפעם בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים החליט לפסול את המינוי. בית המשפט דחה את מכלול שיקולי הרמטכ"ל, שעשה הבחנה בין התנהגותו הלא מוסרית לבין היותו מפקד ראוי, וקבע למעשה ששום רמטכ"ל סביר לא היה מקבל החלטה כזאת. הייתה זו הפעם הראשונה, ועד היום האחרונה, של התערבות בוטה למדי בשיקול דעתו של הרמטכ"ל. בהחלטה נכתב בין ביתר:

"בהחלטתנו קבענו כי המשיב לא יקודם בדרגה. לא ראינו לקבוע כי לא יקודם בתפקיד. הטעם לכך הוא שהדרגה מסמלת סטטוס והעלאה בדרגה היא בבחינת אות הוקרה. לכך לא ראוי המשיב. לא כך כאשר המדובר בקידום בתפקיד המגלם הרחבת אחריותו של המפקד וניצול רחב יותר של כישוריו ומקצועיותו. אף שיתכן כי השניים – קידום בתפקיד והעלאה בדרגה – שלובים זה בזה, לא ראינו מקום להתערב בנושא שיבוצו של המשיב בתפקיד".

ההחלטה שהתקבלה הביאה לתוצאה מוזרה – מצד אחד קובע בג"ץ כי ניתן למנותו לתפקיד, ומצד שני לא ניתן להעלותו לדרגת אלוף. מי שחי ומכיר את הוויית הצבא יודע כי פעמים רבות הקצינים הבכירים שואפים לקידום בתפקיד, בעוד שהדרגה היא משנית. הצבא נהג פה בתבונה ובהדרת כבוד והחליט שאם תת-אלוף גלילי אינו מתאים לקבל דרגת אלוף, הוא גם אינו מתאים לשאת בתפקיד מפקד גיס.

במקרה הרביעי מדובר בעתירה נגד מינויו של סגן אלוף ארז למפקד שייטת 13. בג"ץ לא חזר על ההחלטה שקיבל זמן קצר קודם לכן בבג"ץ גלילי ובמקרה זה נמנע מלהתערב. סגן אלוף ארז נחשד בעבר כמי שנושא באחריות לפגיעה במחבל כפות, ואף על פי כן הוחלט לקדמו. הנשיא אהרן ברק דחה את העתירה נגד מינויו וכתב: "מן המפורסמות הוא כי הרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא. בידיו הפקידה המדינה את ביטחונה. כשופטים איננו מחליפים את שיקול דעתו בשיקול דעתנו. איננו שואלים אם אנו היינו נוהגים כמותו. אנו שואלים אם רמטכ"ל סביר היה נוהג כמותו. על-פי אמות מידה אלו, סברנו כי הרמטכ"ל פעל במתחם הסבירות". כלום יש בהחלטה זו משום "חזרה בתשובה" לימים שלפני פסק דין גלילי? ימים יגידו.

יהודה בן מאיר מספר על ריאיון שלו עם יצחק רבין, שבו סיפר רבין כי בזמן כהונתו כרמטכ"ל, לחץ עליו ראש הממשלה דאז לוי אשכול למנות את עזר ויצמן לראש אגף מבצעים, והוא, רבין נענה בחיוב.¹ יש לציין כי הרמטכ"ל אכן רשאי לאמץ את עמדת שר הביטחון, אבל אין הוא חייב לעשות כן ואין ביכולתו של השר לכפות עליו את המינוי. בהקשר זה ניתן להביא דוגמה מעניינית בנוגע לסמכותו של שר לכפות מינוי או ליתר דיוק – סיום מינוי.

בתקופת כהונת הרמטכ"ל משה לוי, היו לו שני סגנים – דן שומרון, שעזב את התפקיד ונשאר במטכ"ל, ואמיר דרורי שהיה סגן הרמטכ"ל. משנתקבלה ההחלטה על מינויו של דן שומרון לרמטכ"ל המיועד, התראיין אמיר דרורי בתקשורת ואמר שמינויו של דן שומרון לרמטכ"ל גורם נזק למדינת ישראל יותר מאשר ארגוני החבלה. בעקבות התבטאות חמורה וקשה זו, הגיע מכתב חתום בחתימת שר הביטחון דאז, יצחק רבין, שבו הוא מורה לרמטכ"ל לפטר את סגן הרמטכ"ל אמיר דרורי תוך עשרים וארבע שעות, ולא יאוחר משעה נקובה ביום המחרת.

בהתייעצות אצל הרמטכ"ל באשר לדרך שבה יש לנהוג, טען הרמטכ"ל שאין הוא מעוניין לפטר את דרורי. הרמטכ"ל סבר כי אין בסמכותו של שר הביטחון לקבוע מינויים בצבא, וכי סמכות זו נתונה בידי הרמטכ"ל. חוות דעתי לרמטכ"ל, כפצ"ר, הייתה שאין הוא חייב לציית להוראה שכזו, שכן אין היא מחייבת אותו כאשר הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא, והוא זה שצריך ורשאי למנות או להעביר מתפקיד (בכפוף לאישור שר הביטחון). אולם לא כך הדבר במקרה ששר הביטחון מחליט להביא את העניין לדיון בממשלה אשר מחליטה לפטר את הרמטכ"ל או את סגנו. היות והצבא נתון למרות הממשלה – הסמכות נתונה בידיה.

1. ראו מאמרו של יהודה בן מאיר במזכר זה.

דב שפי, אז היועץ המשפטי של שר הביטחון, נתן חוות דעת שונה, לפיה שר הביטחון אכן מוסמך להורות על פטורי סגן הרמטכ"ל. נוצר אפוא משבר קונסטיטוציוני חריף בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון, שלמרבה המזל, לא הגיע לבירור משפטי, שכן הושגה פשרה. לאחר דיונים וניסוחים רבים התנצל אמיר דרורי על ההתבטאות האומללה ושר הביטחון חזר בו מדרישת הפיטורין.

פיקוח מערכת המשפט על פעולות צה"ל בשטחים

בית המשפט העליון משמש "מגדלור" לשמירת זכויות האדם בשטחים. הוא מגן על זכויות האוכלוסייה הפלסטינית ומבקר ומפקח על פעולות הצבא בשטחים. ראוי להביא מספר דוגמאות להחלטות בית המשפט העליון בהקשר זה.

עוד במהלך האינתיפאדה הראשונה קבע בג"ץ שלא ניתן להרוס בתים ללא מתן זכות טיעון. בעקבות החלטה זו נקבע כי לתושב פלסטיני, שביתו מיועד להריסה, יש עשרים וארבע שעות להשמיע את טענתו לפני המפקד ועוד עשרים וארבע שעות לשם עתירה לבג"ץ.

דוגמה נוספת, היא פסיקתו של בית המשפט העליון משנת 2000, בנושא מעצרים מנהליים. על-פי פסיקה זו מעצרים מנהליים מותרים רק מטעמי ביטחון ולא מסיבות של החזקת אנשים כ"קלף מיקוח". החלטה זו הקשתה על מערכת הביטחון אבל היא צייתה לה.

נושא רגיש נוסף שלו נדרש בג"ץ הוא חקירות השב"כ. העתירה הראשונה הוגשה בשנת 1994 ורק בשנת 1999 נתן בג"ץ את החלטתו בעניין. זאת לא בשל היותו אטי במיוחד, אלא מכיוון שהמתין שהממשלה תחליט בנושא. אולם, לאחר חקיקת חוק השב"כ, שבו לא הוזכר כלל נושא החקירות, פסק בג"ץ על איסור שימוש בעינויים כאמצעי חקירה. מבלי לעסוק בהחלטה עצמה, יש לציין כי מרגע שהנושא מובא לבג"ץ, אין לצפות שבית המשפט יוכל להתעלם מפעולה בלתי חוקית או להכשיר אותה.

מגמות לעתיד בבקרת מערכת המשפט על צה"ל

בנוגע למגמות בעתיד בסוגיית בקרת מערכת המשפט על צה"ל, נראה כי מה שהיה הוא שיהיה. המערכת הצבאית מקבלת, לרוב בברכה, את הבקרה של המערכת המשפטית האזרחית. השאלה הנתונה לוויכוח היא מידת האינטנסיביות של המעורבות ומידת הפיקוח.

בעת מלחמה או בזמן עימות אלים – בדומה למצב כיום – צריך בית המשפט לנהוג בריסון, ובמידה רבה כך הוא אכן פועל. באינתיפאדה השנייה, שפרצה בספטמבר 2000, נדרש בית המשפט העליון להתמודד עם עתירות תוך כדי לחימה, ועל אף שהוא דחה את מרביתן, הוא בכל זאת החליט לדון בהן.

בנאום שנשא נשיא בית המשפט העליון, אהרן ברק, בכנס הרצליה בשנת 1999, הוא צפה שיתפתח מתח בין מערכת בתי המשפט למגזר החשוב בחברה הישראלית – הצבא. המתח בין המערכת הצבאית לבתי המשפט ילך ויגדל, טען ברק, ככל שבתי המשפט יתנו דעתם יותר לנושאים שבתחום הצבא. אולם יש טענה – וזו בדיוק נקודת המחלוקת – שבית המשפט העליון צריך להגביל עצמו בנושאים שבהם הוא מתערב. מקרים, כגון דעת מיעוט להורות לתובע הצבאי הראשי לערער משום שהעונש בפרשת צאלים ב' לא היה מספיק חמור; או כגון התערבות של בית המשפט העליון בפרשת החנינה של רמי דותן, שבה ישבה ועדה צבאית ופסקה מתוך אוטונומיה מלאה (אמנם בניגוד לדעתו של שר הביטחון), לשחררו; וכן במקרים נוספים שצוינו קודם לכן – בכל המקרים הללו לא היה מקום להתערבות מצד בג"ץ.

לסיום, מעניין לבחון בימים אלו את המצב בארצות הברית לאחר פיגועי ה-11 בספטמבר 2001. ארצות הברית, אשר רגישה מאוד לנושא זכויות הפרט וחופש הביטוי במדינות אחרות, מגלה גישה נוקשה וקשוחה הרבה יותר בנוגע לזכויות אלה בתחומה שלה. מרתק לקרוא בהקשר זה פסקי דין של בתי המשפט בארצות הברית, שניתנו לאחרונה. לדוגמה, בדיון בעניינו של אדם (יאסר חמדי) המוחזק במחנה המעצר ללוחמים שנתפסו במלחמה באפגניסטן, בגאונטאנומו, קובה. העתירה דרשה להביא את העצור לפני שופט, כלומר *habeas corpus*. לכאורה בקשה מקובלת, אבל בית המשפט לערעורים דחה את העתירה בקובעו, כי זהו מצב מלחמה והעציר הוא *enemy combatant*, כלומר לוחם מכוחות האויב. לכן, אין לעציר זכות לראות עורך דין ואין לו זכות להיות מובא בפני בית משפט בארצות הברית. לבית המשפט אין סמכות לדון במה שקורה מחוץ לגבולות ארצות הברית ואין סמכות לדון בתנאי ובמשך מעצרו. מעניין שלשם ביסוס עמדה זו, מצטטים השופטים פסק דין משנת 1950, מזמן מלחמת קוריאה, שבו שאלו השופטים האם סביר להטריד את המפקד הצבאי שעסוק בלוחמה בשדה הקרב מחוץ למדינה, ולהביאו חזרה אל המדינה כדי שיתגונן בבית המשפט? התשובה הייתה שלילית. האירוניה לא יכולה לחמוק מעין ישראלית, בייחוד לאור מחאות העבר הנמרצות של השגרירים האמריקנים, שהיו מתייצבים תדיר ומוחים כנגד מדיניות הגירוש של ישראל.

אסיים בדבריו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר, שטען לאחרונה בריאיון עיתונאי כי "לא הכול שפיט". אם כן, הביקורת של בית המשפט העליון היא חשובה ביותר, אבל הכול במידה. לא הכול שפיט, אבל הכול במידה.

הביקורת על מערכת הביטחון

אביעזר יערי

מבוא

תחום הביקורת על מערכת הביטחון עבר, ועדיין עובר, שינויים שמהותם היא הרחבת הביקורת והעמקת חדירתה למערכת. מערכת הביטחון היא גוף מורכב הכולל ארגונים ותת-מערכות רבים, ועד שנת 1987 היו תחומים – נושאים וגופים במערכת הביטחון – שלא היו נתונים לביקורת. ראש הממשלה דאז, יצחק שמיר, שינה מדיניות זו בעקבות פרשת קו 300 וקבע כי כל המערכות תהיינה נתונות לביקורת. יישום ההחלטה נמשך עד היום, שכן זהו תהליך ארוך הכרוך לעיתים בחילוקי דעות ואי-הבנות, אך עם הזמן פוחתת ההתנגדות והביקורת – בדרכה האטית והיסודית – מגיעה לכל מקום. ראוי לציין כי יש הבדל בין מושג הבקרה ומושג הביקורת. בקרה פירושה פיקוח על תהליך או על נתונים כדי להבטיח פעולה סדירה. לעומת זאת, ביקורת היא הליך רחב יותר העוסק גם בתוכנו ובמדיניות הפעלתו של התהליך.

הביקורת והבקרה במערכת הביטחון כוללות ארבע גופי פיקוח: הממשלה, הכנסת, מבקר המדינה, והמבקר הפנימי. לאחר אזכור קצר של שני הגופים הראשונים, מתרכז הדיון בשני האחרונים – ביקורת המדינה וביקורת פנים.

גופי הפיקוח על מערכת הביטחון

בשיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי יש לפיקוח, הנעשה בעזרת הביקורת והבקרה, תפקיד מרכזי. כל אחד מגופי הפיקוח תורם לפי אופיו המיוחד. **הממשלה** מתווה את מדיניות הביטחון, מנחה וקובעת את דרכי ביצועה ומפקחת על מערכות הביטחון בתפקידה כגוף העליון ברשות המבצעת. בסמכות הממשלה להכריז על מלחמה ולנהל אותה ולקבוע הסדרי שלום. לממשלה יש חמישה גופי ביקורת על מערכת הביטחון: האחד, מליאת הממשלה הממונה על מינוי (או פיטורי) הרמטכ"ל וראשי השירותים. בסמכות המליאה לדון בכל נושא הנוגע לפיקוח על מערכת הביטחון. השני, ועדת השרים לענייני ביטחון שתפקידה לקבוע את מדיניות הביטחון ואת קווי הפעולה ולשקוד

על הוצאתם לפועל. השלישי והרביעי הם שני משרדי הממשלה – משרד ביטחון ומשרד ראש הממשלה – אשר בסמכותם להורות ולפקח על מערכת הביטחון. הגוף החמישי הוא המועצה לביטחון לאומי, שעל אף חשיבותה הרבה ועל אף המלצות חוזרות ונשנות לאורך השנים, טרם התבסס מעמדה.

הכנסת קובעת את החוקים המסדירים את מעמדם ופעולותיהם של גופי מערכת הביטחון ומפקחת על בנייתם, תקציבם והתנהלותם. בכך היא מייצגת את מרות הרשות המחוקקת והבוחר. הכנסת מפקחת על מערכת הביטחון באמצעות שלושה גופים: האחד, מליאת הכנסת המחוקקת חוקים המסדירים את פעולות הצבא, כגון "חוק יסוד: הצבא" (נספח 1), חוק השירות הצבאי וחוק השיפוט הצבאי. השני והשלישי הם ועדת החוץ והביטחון והוועדה לביקורת המדינה. הדברים הללו אינם יכולים להתבצע כהלכה בלי ידע מעמיק על הנעשה במערכות הביטחון בעניינים העקרוניים והשוטפים, ובלי גופים המפקחים על תיקון ליקויים שנתגלו במערכותיהן. את התפקיד הזה ממלאים גופי הביקורת – ביקורת המדינה המוסרת דין וחשבון לכנסת, והמבקרים הפנימיים המוסרים דין וחשבון למנהליהם. נוסף על הפיקוח של הממשלה ושל הכנסת יש שני גופי ביקורת: **החטיבה בביקורת המדינה** הממונה על ביקורת מערכת הביטחון; **והמבקר הפנימי של מערכת הביטחון**, ובהם נתרכז.

דמיון ושוני בין מבקר המדינה והמבקר הפנימי של מערכת הביטחון

תחומי פעילותם של מבקר המדינה ומבקר מערכת הביטחון דומים, ולעתים קרובות אף חופפים, ולשם כך נדרש תיאום ביניהם. התיאום מתבסס על שתי מוסכמות: האחת, אין מבקרים גוף אשר באותה שנה נערכה בו ביקורת על-ידי הגוף האחר. השנייה, כאשר אחד הגופים רואה חשיבות או דחיפות בסוגיה מסוימת, הגוף האחר יאפשר לו לפעול. דוגמה ליישום מוסכמה זו היא הביקורת על חידוש סדר הכוחות בחיל הים, שעשה מבקר המדינה בשנת 1988. המבקר בדק מדוע ההחלטה על חידוש סדר הכוחות נמשכה כמעט עשור. לאחר ההחלטה על חידוש סדר הכוחות, ראה מבקר הפנים חשיבות להמשיך ולבקר את עריכת החוזים לרכישת כלי שיט ואת תהליכי ביצוע ההזמנות עד הגעת כלי השיט לארץ. בשלב הבא הוחלט שמבקר המדינה ימשיך ויבדוק את תהליך הרכבת הציוד המבצעי על כלי השיט שהעבודות בו בוצעו בעיקר על-ידי התעשיות הביטחוניות הישראליות, גופים שמבקר המדינה התמחה בעריכת ביקורת בהם.

בחינת החוקים המנחים את עבודת שני גופי הביקורת – "חוק יסוד: מבקר המדינה" ו"חוק הביקורת הפנימית" – מגלה כי גם ביניהם יש דמיון. שני הגופים מוסמכים לעסוק בבדיקת החוקיות, היעילות, החיסכון וטוהר המידות בגופים המבוקרים. מבקר המדינה נהנה מסמכויות נרחבות יותר, ולכן נכתב גם בחוק יסוד: מבקר המדינה כי נושאי הביקורת יכללו גם "כל עניין אחר שהמבקר יראה בו צורך".

יש הטוענים כי החפיפה בין שני גופי הביקורת רבה מדי ומערערים על מידת תרומתו הייחודית של מבקר המדינה לביקורת מערכת הביטחון. אחרים טוענים כי יש לעשות הבחנה ברורה יותר בין תחומי הפיקוח השונים של שני גופי הביקורת ולדוגמה, להבחין בין נושאים מהותיים ועקרוניים לבין אלה הנוגעים לביצועים השוטפים. אלא שיקשה מאוד להגדיר מה תכלול ההגדרה "נושא מהותי". יתר על כן, מבקר המדינה, בהיותו נציג הציבור, הוא ה"עין ציבורית" ולכן חשוב שימשיך לבקר **כל** נושא במערכת הביטחון. זאת ועוד, היות וכמעט תמיד מוצאים ליקויים בבדיקות שעורכת הביקורת, הרי שאין מקום לצמצומה.

על אף הדמיון הרב לכאורה בין שני הגופים, יש מספר הבדלים עקרוניים בין השניים. האחד, מבקר המדינה הוא עצמאי על-פי חוק ואינו תלוי בממשלה. מבקר מערכת הביטחון, לעומת זאת, כמו שאר המבקרים הפנימיים, כפוף לממונה בארגונו, כלומר לשר הביטחון. למבקר הפנימי יש נאמנות לממונה עליו, הוא חבר בהנהלת הארגון, כלומר בפורום מטכ"ל ובמטה שר הביטחון. קרבה זו אכן מאפשרת למבקר בקיאות בתכנים ובנהלים, אולם גם חושפת אותו ללחץ אפשרי. גם בהיקף תחומי הביקורת יש הבדל. היקף הטיפול של מבקר המדינה, בשונה ממבקר מערכת הביטחון, כולל את כל הגופים במערכת הביטחון, כלומר ארגונים ביטחוניים הכפופים למשרד הביטחון וכן וגופים הכפופים למשרד ראש הממשלה.

הבדל שני הוא תוכנית הביקורת של מבקר מדינה, הנקבעת על-ידי ללא התערבות מצד גורם אחר, חוץ ממקרים שבהם ועדת ביקורת המדינה פונה אליו בבקשה לבקר נושא מסוים, כפי שהיה, למשל, בבדיקת אסון צאלים ב'. לעומת זאת תוכנית העבודה של המבקרים הפנימיים נקבעת על-ידי הממונים עליהם.

סוגיית הגורם שלו מדווח המבקר היא ההבדל השלישי המהותי בין מבקר המדינה ומבקר הפנים. מבקר המדינה מדווח על ממצאיו לכנסת ולציבור. ראשית הוא מדווח לנציגי הציבור, כלומר לוועדת ביקורת המדינה, אשר קובעת אלו חלקים מן הדו"ח יישארו חסויים, ולאחר מכן הוא מתפרסם. לעומת זאת, המבקר הפנימי מדווח רק לממונה ולגופים המבוקרים בארגונו ודו"חות הביקורת נותרים חסויים בעיקרם מעיני הציבור.

יכולת האכיפה של גופי הביקורת

שאלת יכולת האכיפה של המבקר היא בעלת חשיבות מרכזית, שכן מה יועילו הביקורות אם לא מיישמים אותן. במציאות אין ספק כי לביקורת בישראל יש השפעה חשובה על תהליך שיפורם והתייעלותם של הגופים המבוקרים, זאת על אף שלמבקר אין כלי אכיפה וענישה על-פי חוק (אלא במקרה של מימון מפלגות שהוא לא נוגע לענייננו). כיצד אם כן נאכפת הביקורת? לשם כך יש מספר דרכים. ראשית, המבקר מקיים ביקורת חוזרת ועוקב אחרי הגופים שביקר בעבר. שנית, בסמכות הוועדה לביקורת המדינה וכן ועדת השרים למנהל במשרד ראש הממשלה לבדוק את

הגופים שעברו ביקורת ולבחון אם יושמו הליקויים. שלישית, החוק מחייב את מבקרי הפנים לוודא שהליקויים שמבקר המדינה מצא יתוקנו. נוסף על דרכים אלו גם לתקשורת יש תפקיד חשוב, שכן ביכולתה להפעיל לחץ לחשיפת ליקויים ולתיקונם. זהו גורם בעל עוצמה, אשר משפיע על נטיית הגופים המבוקרים לתקן ליקויים. כל זה נכון, אך עם זה, ללא שיתוף הפעולה של השרים, המנהלים והמפקדים תרומת הביקורת עלולה להיות משנית.

הנושאים המרכזיים לביקורת

להגדרת הנושאים המרכזיים הראויים לביקורת יש חשיבות רבה, שכן היא מונעת פיזור-יתר ומאפשרת ריכוז מאמצים. בין הנושאים הבולטים: מוכנות למלחמה ולשעת חירום, כשירות יחידות, תהליכי פיתוח נשק ותחמושת, תהליכי תכנון שנתי ורב-שנתי, תהליכי רכש, השלמת והפעלת תורות לחימה, תהליכי קליטת כוח אדם והכשרתו, סדר ומשמעת, תקציב הביטחון ותקציבי הגופים. רשימה זו כוללת נושאים שבהם מתמחה ביקורת המדינה כמו התקציבים ושירותי הביטחון, וכן גם כאלה שבהם מתמחה ביקורת הפנים כמו כוננות ובדיקות פתע ביחידות.

מוכנות למלחמה ולשעת חירום – בתחום זה נבחנת מידת **המוכנות ומהירות התגובה** של היחידות והגופים השונים וכן מבוקרים תהליכי ההכנה הממושכים; האם היחידות השונות עומדות בדרישות המוכנות שנקבעו להן ובתהליכי השלמתן, בין אם מדובר במחסני חירום ובין שמדובר באגף מודיעין או כל גוף אחר? דוגמה לקושי היא ביקורת על מוכנותו של משק לשעת חירום (מל"ח). מערך זה פרוש בכל היישובים, כמעט בכל משרדי הממשלה, וכולל רבים מהמפעלים והשירותים ותהליך ההתכוננות שלו הוא ארוך מאוד.

כשירות יחידות – שלא כמו הסעיף הקודם, נושא כשירות יחידות נוגע לתהליכים העמוקים הכוללים את כל השלבים, משלב תכנון היחידה ועד הפיכתה למבצעית. ביקורת בתחום זה בוחנת בין השאר את ההחלטות על הקמת יחידות – בנוגע לבנייתן, תהליך הצטיידותן, תשתיות הדרושות להפעלתן, והטיפול בכוח האדם שלהן – עד כמה התכנון התבצע כראוי ועד כמה נוהל באופן חסכוני. ביקורת מסוג זה נערכה, לדוגמה, בחיל האוויר בתהליך קליטת הטייסות חדשות ובתהליך הטמעת טנק המרכבה סימן 3 בחיל השריון.

תהליכי פיתוח של נשק ותחמושת – על המבקר להתמקד בשאלת יעילות התהליך המורכב של פיתוח וייצור מערכות נשק ותחמושת. יש להתמקד בניהולם של שלבי הפיתוח, בסדירות הניסויים ובשלבי קליטתן של המערכות כנשק מבצעי. שאלה קשה, רגישה וחשובה עוסקת בהחלטות על הפסקת פרויקטים – האם ההחלטות נתקבלו בשלב הנכון ובזמן? קספר ויינברגר תיאר את הקושי ואת הצורך לעצור פרויקטים שאינם עומדים בציפיות והגדירים כצורך "להפסיק לזרוק כסף טוב אחרי כסף רע". לשם המחשה, בעשור השנים 1985-1995 בוטלו פרויקטים בהיקף של למעלה מחצי מיליארד דולר, ללא פרויקט ה"לביא" שנאמד בלמעלה ממיליארד דולר.

תהליכי התכנון השנתי והרב־שנתי – ביקורת תהליכי התכנון מתמקדת בבחינת מתודת התכנון, בדרכי קבלת החלטות ובשאלת מידת הסיוע בפועל של תהליך התכנון לנשואי התכנון. ביקורת כזו של תהליכי תכנון רב־שנתי אשר בוצעה, לדוגמה, בתקופת כהונתו של אהוד ברק כרמטכ"ל תרמה לתהליך נכון שעמד במבחן הביצוע. דוגמה נוספת היא הביקורת על תהליך קבלת החלטות בנוגע לחידוש הכוחות בחיל הים, נושא שהוזכר קודם לכן וראוי לחזור להתמקד בו. חיל הים שימש יועץ בלעדי של מקבלי ההחלטות, דבר שהקשה על קבלת ההחלטה לאמץ את הצעות התכנון. הביקורת קבעה כי על מקבלי ההחלטות לקבל גם חוות דעת מקצועיות נוספות מגופים בלתי תלויים. בעקבות דו"ח ביקורת זה החליט יצחק רבין ז"ל, שר הביטחון דאז, להקים ועדה בעניין. החלטות הועדה אכן אומצו ואת פירותיה ניתן לראות כיום בתהליך חידוש סדר הכוחות של חיל הים.

תהליכי רכש – נושא זה הוא חשוב ומרכזי בשל היקף הפעילות, השפעתה על סדר הכוחות והיקף התקציבים המושקעים בתהליך. האינטרס הציבורי מחייב פיקוח על הנעשה בתחום זה וכאן נרשמו הישגים רבים. הביקורת מתמקדת בעסקאות עצמן ובתהליכי הכנתן. או, כמו בעקבות פרשת דותן, בביקורת על תהליך הפקת הלקחים של צה"ל ומשרד הביטחון ממקרי הונאה – לקחים שנועדו למנוע הישנות מקרים מעין אלה.

השלמת והפעלת תורת לחימה – על אף ויכוחים רבים, חשיבות הביקורת בנושא זה היא רבה ותוצאותיה חשובות. לדוגמה, בסוף שנות התשעים התברר כי בכל שנות קיומו של צה"ל, לא נכתבה דוקטרינה צה"לית שלמה, אלא רק חלקים ללא אינטגרציה ביניהם. דו"ח הביקורת דחף את הצבא לפעול ולהשלים את התהליך.

ביחס להפעלת תורת הביטחון בדקה הביקורת, בין השאר, גם את מידת יישום עיקרון לוחמת הלילה. עיקרון זה שם דגש על לוחמה רצופה, יום ולילה, עד להכנעתו של היריב. בבדיקה התברר כי ברוב המקרים בעבר, לא נעשה שימוש בעיקרון זה וכי הכוחות נכנסו לחניית לילה. הרמטכ"ל התקומם על התערבות המבקר בנושא מעין זה, בטענה כי ההחלטה על יישום עיקרון לחימה היא בסמכותו. בלי לפגוע בסמכותו של הרמטכ"ל, בכוחה של הביקורת לחשוף פגמים בהכנות ליישום עיקרון הלחימה ולהביא לתיקונם; וכך, אם ירצה המפקד, יוכל אמנם ליישם את העיקרון.

תהליכי קליטת כוח אדם, הכשרתו והטמעתו במערכת – ביקורת בנושאים אלו מתמקדת בתהליך הכשרת כוח אדם לצבא – החל בתהליכי גיוס, טירונות, קורסי צוערים וכלה בתהליכי קידום. נוסף על כך מתמקדת הביקורת בהכשרת כוח אדם מקצועי וטכני, בתנאי שירות, ובמצבן של יחידות המילואים. דוגמה בולטת היא הביקורת שנערכה בנושא יחידות המילואים ובה התגלו בעיות בשני תחומים מרכזיים: האחד, שימוש ביחידות מילואים בפעילות ביטחון שוטף (בט"ש); השני, בהכנת כוח המילואים למלחמה. ביחס להכנת כוח המילואים גילה הדו"ח, למשל, כי מפקדי חטיבות ועוצבות מילואים שירתו בתפקידים זמן קצר מכדי להטמיע לקחי אימון בכוחותיהם,

משום שהם עברו במהירות מתפקיד לתפקיד ומשמעות הדבר הייתה שלקחים שהופקו מאימון אחד לא יושמו באימון הבא. מאז אותה ביקורת ניכרת התקדמות.

סדר ומשמעת – בנושא חשוב זה הושגו הישגים רבים שגם הביקורת תרמה להם. בייחוד בולטת הירידה בתאונות אימונים ותאונות דרכים. בביקורות שהתקיימו בסוף שנות השמונים התגלה כי חלק לא מבוטל של החלטות הרמטכ"ל לא בוצעו ולעתים אף לא הועברו מטה ב"צנרת הביורוקרטית", בשל חוסר משמעת שהיא בעיה שאינה יורדת מסדר היום ודורשת טיפול מתמשך.

תקציב הביטחון – בתחום זה נערכת ביקורת רציפה על תהליכי התכנון התקציביים במערכת הביטחון ועל דרכי הוצאתם לפועל. זהו נושא סבוך שקשה להקיפו והוא דורש כוח אדם מיומן ובקי. נושא חשוב שעלה בביקורת הוא הצורך בהתאמה בין תוכנית רב-שנתית ותקציב רב-שנתי, כזה אשר יכול לקיים ולממן את התוכניות. לרעיון זה יש תומכים במשרד הביטחון, אולם בשל התנגדות במשרד האוצר לתקציב רב-שנתי, לא חל שינוי בנושא.

קשיים ודילמות בפעולת המבקר

עבודת הביקורת מלווה בקשיים, המגבילים את פעולתה. הבעיה הראשונה בנוגע לביקורת היא מיעוט המשאבים המוקצים לה. לשם המחשה, החטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה מונה חמישים איש בלבד. זו קבוצה מצומצמת שאין ביכולתה לקיים ביקורת רציפה בצורה המניחה את הדעת בכל המערכות המורכבות האלה, וכך נוצרים פערים ונתק בין ביקורת לביקורת.

הדילמה השנייה היא המקצועיות. בישראל השתרש הנוהג לפיו המבקר אינו מבקר את מקצועיותם של הגופים המבוקרים, אלא רק את הדרכים שבהן הם פועלים ומיישמים את מסקנות הביקורת. הוא בודק אם התקבלו החלטות תכליתיות, אם נושאים מקצועיים הובאו לכלל תוכנית פעולה והאם כוח האדם הוכשר ופעל כראוי. נשאלת השאלה מהו גבול המקצועיות והאם רצוי שהמבקר יעסוק גם בהיבטים מקצועיים? בארצות הברית למשל הגיעו למסקנה שהתשובה לכך היא חיובית והביקורת במערכת הביטחון האמריקנית ערוכה לדון גם בשאלת המקצועיות. נקודה נוספת בנושא נוגעת לרקע של המבקרים. בחטיבת הביטחון של מבקר המדינה הגיעו למסקנה כי על אף שאנשים מוכשרים יכולים להתמודד עם כל סוגיה אין די בכך, ויש צורך גם באנשים בעלי רקע ביטחוני-צבאי. ואכן בעשור האחרון, מאז שנות התשעים, העסיקה החטיבה לביקורת המדינה, קבוצה של כעשרה קצינים בכירים. אפשר שהם בקיאים פחות במקצוע הביקורת, אבל הם מכירים את הנושא שאותו מבקרים.

שאלת גבולות הביקורת היא דילמה נוספת. "חוק יסוד: מבקר המדינה" קובע כי המבקר רשאי לבקר כל נושא שהוא יראה לנכון. נושאים כגון תהליכי קבלת החלטות, תורות לחימה, הגיון המדיניות הארגונית, ביקורת הממשלה, היו ונשארו שנויים במחלוקת אם ראוי שמבקר

המדינה ידון בהם וכיצד עליו לנהוג בהם. נגד הרחבת הביקורת הושמעה הטענה כי הביקורת יוצרת לעתים מגבלה על חופש קבלת ההחלטות של הממונים. אולם, טענה זו לא עומדת, בדרך כלל, במבחן המציאות. דוגמה בולטת לכך היא הביקורת, שהפכה לשערורייה ציבורית, בנוגע לאיכות מיגון האוכלוסייה באמצעות מסכות אב"כ במלחמת המפרץ בשנת 1991. היו מי שטענו כי תוצאת הביקורת תהיה השקעת משאבים רבים מדי במיגון האוכלוסייה, על חשבון משאבים המושקעים ביכולת הלחימה והניצחון. עוד טענו המתנגדים כי התערבות הביקורת תשפיע ותכביד על כושר ההחלטה של מקבל ההחלטות. אלא שהמאורעות שבאו בהמשך הוכיחו כי פיגור בהכנת העורף גורם אחר-כך להוצאות חפוזות וגדולות יותר.

דילמה אחרת עוסקת בעיתוי עריכת הביקורת. גישה "מתערבת" גורסת כי על המבקר להתערב ולבצע הביקורת בזמן התהוות התהליך, משמע תוך כדי עשייה. גישה "פסיבית" טוענת כי אין להתערב בתהליך אלא להמתין לסיומו, לבקר את תוצאותיו ולהפיק ממנו לקחים. גישה זו איננה סבירה במקרים שבהם יש ביכולתה של הביקורת למנוע התפתחות שלילית. היא נכונה כאשר מבט מקיף על התהליך כולו נותן אפשרות למצות טוב יותר את לקחיו. דוגמה בולטת לזיכוכ בשאלת עיתוי הביקורת עולה מדו"ח הביקורת על ניהול פרויקט "הלביא", שהתפרסם חודש לפני ההחלטה בדבר ביטולו, בקיץ 1987. משה ארנס, שר הביטחון דאז, שהיה מהתומכים הנלהבים של הפרויקט ואף התפטר מתפקידו כשר בעקבות ביטולו, התנגד נחרצות לפרסום הדו"ח ההוא לפני ההחלטה, שכן הוא ראה בכך ניסיון להשפיע על תהליך קבלת ההחלטה, ובייחוד כשמדובר – לדעתו – בהחלטה שגויה מיסודה. ארנס ממשיך ומתנגד נחרצות עד היום להתערבות המבקר בזמן התהוות התהליך.

לסיכום אפשר לומר שהביקורת הציבורית והפנימית כאחת, צעדו בשני העשורים האחרונים, צעדים גדולים קדימה – החקיקה התקדמה, לא נותרו תחומים שהביקורת עליהם היא בבחינת טאבו, דבר שבעבר היה מקובל בחלקים מסוימים של מערכות הביטחון. כמו כן גדלו היקף עומק הביקורת. חשובה מכל היא אולי ההכרה הגוברת בקרב הגופים המבוקרים ומנהליהם, שתועלת הביקורת חשובה לאין ערוך מאי-הנוחיות הכרוכה בה וכי היא הופכת בידי המנהל כלי ניהול יעיל וחשוב.

ההיבט הכלכלי ביחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי

אמרי טוב

מבוא

נקודת המוצא בדיון זה היא ההנחה כי צה"ל מכיר בעליונות הדרג המדיני על הדרג הצבאי, וכי לדמוקרטיה הישראלית לא נשקפת סכנה מצדו של הצבא. עם זה, אנשי הצבא, כמו אנשי מקצוע אחרים, חרדים לעצמאותם ומבקשים שיאפשרו להם לבצע את המשימות שהוטלו עליהם על-פי דרכם, ללא התערבות ופגיעה בסמכות ההחלטה. דרישה שהיא מקור בלתי נדלה לעימותים. נשאלת השאלה האם הדמוקרטיה הישראלית פועלת באופן יעיל? האם הסמכות והאחריות שיש לבירוקרטיה האזרחית ולבירוקרטיה הצבאית חופפות, או מתחרות? האם האיזונים והבלמים הקיימים במערכת מספיקים למנוע הטיה לטובת כוח אחד על חשבון האחר? כלומר האם הצבא יכול להכתיב את סדר היום הלאומי על-פי מטרות וצרכים סקטוריאליים? או האם הצבא יכול לעוות מדעת את תמונת המצב כך שתצטייר כחמורה יותר מזו שהוא מזהה בפועל, כל זאת כדי להשיג תקציבים נוספים? גם אם בפועל התשובה היא שלילית, הרי שבאופן תיאורטי הצבא אכן יכול לפעול כך, שכן בישראל חסרה היכולת האזרחית לבחון את הערכת המצב שהצבא מציג. דווקא למועצה לביטחון לאומי, כגוף אזרחי, יש את הפוטנציאל לבצע זאת, אולם מעמדה טרם הבשיל.

יחסי זרגים ביורוקרטיים – הדרג האזרחי והדרג הצבאי

חשוב להבהיר על אלו מושגים נסב הדיון ומה משמעותם. הניסוח המקובל מתייחס לדרג אזרחי ולדרג צבאי, אולם ההבחנה בין שני הדרגים איננה מספיקה, שכן המונח דרג אזרחי כולל שתי קבוצות השונות במהותן. האחת, הדרג המדיני, שהוא דרג נבחר; השנייה, הדרג הביורוקרטי. התוצאה היא משולש יחסים בין הדרג המדיני ובין שתי קבוצות – הביורוקרטיה האזרחית והביורוקרטיה הצבאית (המכונה דרג צבאי). בין שתי קבוצות אלו יש דמיון: שתיהן כפופות לדרג המדיני ודרכי הפעולה של שתי הקבוצות מול הדרג המדיני גם הן דומות. שתי הקבוצות ערות לכך

שהדרג המדיני נוטה לדחות הכרעות, וכי לקבלת החלטות מהדרג המדיני דרושים תנאים מסוימים. בין השאר נדרש כי יונחו בפני הדרג המדיני המלצות ברורות, המוסכמות על המשתתפים ואינן סותרות את האינטואיציה של הדרג המדיני, או שדרושה החלטה במצבי משבר. בשל כך שתי הקבוצות הביורוקרטיות יוזמות ומציגות הצעות בדבר יעדים אפשריים ומדיניות אפשרית ולא ממתינות שהדרג המדיני יורה על יעדים ועל דרכי פעולה.

בין הדרגים מתקיים דו-שיח, המתנהל על יסוד זרימת המידע כלפי מעלה והחזרתו לידי הדרג המבצע. ללא דו-שיח כזה ייווצר נתק בין כוונות הדרג המדיני וההצעות לביצוע על-ידי הדרג המבצע. על אף שהאחריות מוטלת על הדרג המדיני, במקרה של כישלון מדיניות ייחשף ההבדל בין הדרגים. הפרקטיקה מצביעה, או לפחות מרמזת, שכישלון בתחום האזרחי-כלכלי ייזקף לחובתו של הפוליטיקאי ואילו כישלון צבאי ייזקף לחובת הצבא.

לצד היחסים ה"אנכיים" בין מקבלי החלטות ובין הביורוקרטיה, יש גם יחסים "אופקיים" בין שתי הביורוקרטיות – האזרחית והצבאית – אשר מוגדרים על-ידי חלוקת האחריות ביניהן. הביורוקרטיה הצבאית, כחלק מסקטור הביטחון, אחראית על ייצור ואספקת ביטחון, ואילו הביורוקרטיה האזרחית אחראית לאספקת שירותים ומוצרים בתחום המשק והחברה, להקצאת משאבים לאומיים, למימון והפעלת המדיניות בכל תחום, לבחינת יעילות הקצאת המשאבים על-ידי גופי התקציב, ולמניעת השימוש בכוח הצבאי למטרות שאינן על-פי העדיפויות הלאומיות שאושרו בידי הדרג המדיני. מתוך כך נובע שלמשרד האוצר, כאחראי על עיצוב המדיניות המאקרו-כלכלית, יש תפקיד מפתח בכל הקשור להקצאת המקורות ולאופן ניצולם.

חלוקת האחריות הזו בין הביורוקרטיה האזרחית ובין זו הצבאית יוצרת "היררכיה פונקציונלית", שכן לצבא הבכורה על האוצר בניהול ובהשגת יעדים ביטחוניים; לאוצר בכורה על הצבא בקביעת תקציבים ובהקצאת משאבים. ההיגיון הדמוקרטי בחלוקה זו הוא ברור: יש הפרדה בין הגופים, וכזה הוא גם ההיגיון הניהולי – כל גוף מתמחה בתחומו. בעוד שניהול הסיכונים הכוללים נתון לאחריותו של הדרג המדיני, אחריותו של משרד האוצר היא להביא לפני קברניט את הערכותיו והמלצותיו בנוגע לסיכונים והמלצות בתחום הכלכלי. תפקידו של הצבא לנתח ולהציג את הסיכונים וההמלצות בתחומו.

דפוסי יחסים בין הביורוקרטיה האזרחית והביורוקרטיה הצבאית

חלוקת העבודה הזו בין הביורוקרטיה הצבאית והאזרחית, מעניקה, מן ההיבט הכלכלי, יתרון למשרד האוצר וגורמת למתח בין המגזרים בתוך הביורוקרטיה. הצבא מגלה רגישות גבוהה ליחסים אלו עם משרד האוצר, שכן האחריות הכלכלית שאותה מנצל האוצר בדיון, נוגעת בליבת פעילות הצבא – בניין הכוח, שימור הכוח וניהול סכסוכים.

ניתן לזהות שלושה דפוסי יחסים בין הביורוקרטיה האזרחית והצבאית – קנייה-מכירה, השפעה עקיפה, ועליונות:

קנייה-מכירה – למערכת הביטחון יחסי קנייה-מכירה עם משרדי ממשלה, וכן גם עם גופים ציבוריים אחרים. התוצאה המתקבלת היא קשת רחבה של פעילויות ההופכת את מערכת הביטחון לבעלת עניין בתחומים רבים, כגון בנושאי שטחים לאימון, פריצת דרכי ביטחון, רכש בשווקים השונים, מורות חיילות, נסיעות חיילים באוטובוסים, בנייה לגובה, ניצול תדרים לשידור אזרחי, הכשרות חיילים במוסדות השכלה חיצוניים למערכת, ארנונה, חשמל ומים. בתחומים אלה אין למערכת הביטחון מעמד מועדף ואין לנושא הביטחוני עדיפות. לכן הדיון נערך כמשא ומתן של קונים מול מוכרים והסיכום הוא עסקי.

השפעה עקיפה (פנייה לצבא כבריית מחזל) – יכולות המטה, ובעיקר יכולות הניתוח וההערכה של מערכת הביטחון, הופכות אותה לשותף חשוב בתהליכי קבלת החלטות מרכזיות בישראל. הצבא, הוא הגוף היחיד שיכול לספק כיום את עבודת המטה הדרושה למקבלי החלטות בנושאי ביטחון. הקברניטים סומכים בדרך כלל על יכולתו של הצבא לתת מענה ברור בשפה מובנת, בפרק זמן קצר. הניסיונות לבנות יכולות עצמאיות ללא מערכת הביטחון, תוך ניצול מידע הקיים בצבא לא צלחו. כתוצאה מאילוף מבני זה משפיע הצבא על תהליכי קבלת החלטות אזרחיות בתחומים המדיניים, וצובר השפעה בלתי פורמלית בתחומים נוספים. מגמה זו מקנה למערכת הביטחון מעמד מיוחד ומעניקה לה יתרון בתחום יחסי "קנייה-מכירה" שתוארו בסעיף הקודם ובדיונים על הקצאת המשאבים הלאומיים.

עליונות – דפוס היחסים השלישי מבטא את עליונות המערכת האזרחית על זו הצבאית-ביטחונית. עליונות זו פירושה היכולת שניתנה על-ידי המחוקק לכוון את מערכת הביטחון אל היעדים הלאומיים, ולמנוע ממנה להשפיע יתר על המידה על קביעת סדר היום הלאומי. ההווה הישראלית והמסגרת החוקית והארגונית בישראל נותנים מספר כלים בידי המערכת האזרחית כדי להגביל את מערכת הביטחון, בהם נתרכז בסעיפים הבאים.

פיקוח הדרג האזרחי על הדרג הצבאי

כדי לוודא שאכן עליונות הדרך האזרחי מתקיימת הלכה למעשה, עומדים לרשות הדרג האזרחי כלי פיקוח. פרק זה יתמקד בבחינת דרכי הפיקוח על הדרג הצבאי בתחום הכלכלי, דרכים המבטיחות את המשך עליונות הדרג האזרחי.

פיקוח תקציבי – קביעת מסגרת כוללת למשאבים שיעמדו לרשות מערכת הביטחון לצורכי בניין הכוח, אחזקתו ויצירת מנגנוני ההרתעה הראויים. מערכת הביטחון נהנית ממידת חופש רבה יחסית, והיא פועלת במסגרת תקציב כללית וחוף מהגבלות מסוימות (בעיקר בנושא שכר), ההקצאה הפנימית נתונה לשיקולי המערכת הביטחונית. הנימוק לדרך פעולה זו היה ההכרה בכך שיש לתת

חופש בידי הדרג המקצועי, על מנת להשיג את הרכב ההוצאה האופטימלי כמענה לאיומים וסיכונים חיצוניים. עם זה, במרוצת השנים הצטמצמה מידת החופש של הצבא.

על אף ההשפעה הרבה המיוחסת לדרג הצבאי, ואולי אפילו בגללה, **תחום החקיקה** המשנית והמלצות לחקיקה ראשית הוא מחוץ לאחריות הצבא ומשרד הביטחון. על מנת לחוקק חוק או לתקן תקנה, חייבת מערכת הביטחון לפנות למשרדי ממשלה אחרים, אשר משמשים מעין בלם ואיזון. עם זה הצליחה מערכת הביטחון בעבר להעביר חקיקה בהתאם לצרכיה, למשל חקיקה הקובעת כי מיגון אישי בבתי מגורים ובעסקים לא ייעשה על חשבון תקציב הביטחון אלא מתקציבי הציבור.

מנגנון פיקוח נוסף הוא **חובת קבלת אישור** – מערכת הביטחון מחויבת לקבל אישור לכל פעולה שתוצאותיה עשויות לשאת משמעות מדינית. בשל כך נושאי הסיוע הביטחוני אינם בטיפול בלעדי של מערכת הביטחון ומעורבות הדרג האזרחי בנושא גבוהה. מגמה זו התחזקה בשנים האחרונות עד כדי דחיקת המעמד המכריע, שהיה למשרד לביטחון בשנות השמונים ותחילת שנות התשעים. נוסף על כך חל איסור על שר הביטחון, על אף מעמדו, להורות לצבא לפעול ללא קבלת אישור הדרג המדיני שמעליו.

יש קשר בין אחריות הדרג האזרחי ובין הצורך בנוהלי עבודה בין הדרגים. עצם הגדרת האחריות אינה מגדירה את נוהלי העבודה, אבל מתוקף אחריותו של הדרג האזרחי הוא נדרש למעורבות בנעשה. הכרח זה מחייב קיום דו-שיח בין הדרגים לצורך קבלת החלטות וכתנאי לעבודה משותפת. שכן ללא הגדרת נוהלי עבודה וכללי הכרעה, הופך הדו-שיח לתהליך לא יעיל ולא מועיל שעלול להידרדר לעיתים להאשמות הדדיות.

בהקשר הכלכלי מתנהל הפיקוח על הדרג הצבאי באחריותם של מספר גופים בו בזמן: משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, ומבקר המדינה. הדיון שלהלן יתרכז במשרד הביטחון ובמשרד האוצר. לכאורה גם הכנסת אמורה לשמש כגוף פיקוח, אלא שבפועל היא לא מפקחת על התקציב של מערכת הביטחון. למעשה, אישור התקציב על-ידי הכנסת הוא אשרור החלטות של גופים אחרים.

פיקוח משרד הביטחון על הדרג הצבאי

בהקשרים רבים נהוג לדבר על הצבא ועל משרד הביטחון בנשימה אחת, אולם בנוגע לפיקוח הכלכלי על הצבא חשוב להפריד בין השניים. החלוקה בין שני הגופים מתבססת על עיקרון שטבע בן-גוריון – חיילים לא עוסקים בענייני כספים, אלא בביטחון ובהכנה למלחמה; האזרחים הם שמטפלים בעניינים הכספיים. המודל שאותו מערכת הביטחון רוצה ליישם על-פי תפיסת בן-גוריון הוא, שמשד האוצר מקצה מסגרת תקציבית לצבא; הצבא ומשרד הביטחון, כל אחד בתחומו, אחראים להקצאת התקציבים בין השימושים השונים; ומשרד הביטחון מפקח על דרך

הוצאת הכספים ועל יעילותה. בפועל, תפיסת "תקציב המסגרת", המפורשת כהאצלת סמכויות הפיקוח ממשד האוצר למשרד הביטחון, הלכה ונסדקה במהלך השנים. שכן משרד הביטחון הפך להיות לחלק מתהליכי העבודה שהצבא יזם, ולא גורם מפקח על התהליכים המשקיים בצבא. לכן האוצר אינו יכול עוד לראות במשרד הביטחון נציג לצורך פיקוח וביקורת תקציבית.

הפיקוח מתבטא בתחום התקציב ובתחום המימון. האחריות התקציבית מוטלת על מנכ"ל משרד הביטחון. המנכ"ל – ולא הרמטכ"ל – אחראי בפני משרד האוצר והממשלה על עמידה במסגרת התקציב. תחום המימון, כלומר הפיכת התקציב לפקודות תשלום, נשלט עד לאחרונה בחלקו הגדול על-ידי משרד הביטחון. לאחר מאבק ממושך, הצליח האוצר לאחרונה להציב נציג שלו כחשב גם במשרד הביטחון (כפי שמקובל בכל שאר משרדי הממשלה). אולם עדיין מוקדם לומר איזו השפעה תהיה לשינוי על הוצאת הכספים וכן על יחסי משרד האוצר ומשרד הביטחון – האם יחול שינוי בדרך עבודת מערכת הביטחון? האם חשב מטעם האוצר יהיה מסוגל להתמודד עם הניגוד המובנה בין שני הגופים – אוצר וביטחון? יש להמתין ולראות כיצד יתפתחו הדברים. אגב, בתחום תשלומי השכר, הצבא נשאר עצמאי ואינו תלוי בחשב של משרד הביטחון, אלא יש לו מנגנון ביצוע (שאינו קובע שכר), עצמאי משלו – מנהל תשלומים.

בתחום הרכש, ובדומה לתחום המימון, משרד הביטחון הפך עם השנים מגוף מפקח לגוף נוסף אשר שותף בתהליך ייצור הביטחון. שינוי זה נובע מהיגיון ניהולי בריא, שבו המשרד פועל לתת מענה בהתאם להגדרת הצרכים של הצבא. עם זה לא נוצרו במשרד הביטחון מיומנויות לפקח על החלטות הרכש בצבא ונותרה בידי האפשרות להשפיע על בחירת הספק וההתקשרות החוזית.

בהקשר זה תפקודו של משרד הביטחון ביחס לתעשיות הביטחוניות הוא חריג. כאשר בניגוד לעמדת הצבא, קידם משרד הביטחון פרויקטים גדולים כמו פרויקט טיל החץ ופרויקט הלוויינים. הצבא התנגד לפיתוח פרויקטים אלה בעיקר בשל החשש התקציבי, אולם לאחר שמשרד הביטחון התעקש וקידםם ולאחר שהושלם שלב הפיתוח, הצבא אימץ בחום את התוצרים.

פונקציית המטרה של משרד הביטחון הוגדרה למעשה עוד בימי בן-גוריון, ולפיה תפקיד המשרד הוא לוודא שהצבא פועל לביצוע סדר יום לאומי נוסף על בחינת תקינות התהליך. אלא שבמשך השנים נשחק תפקיד זה והשתנה. כיום מבצע משרד הביטחון פעולת בקרה טכנית חשובה, אבל הוא פועל ללא ערעור על המטרות, כמעין שליח של הצבא במירוץ שליחים, אשר מעביר הלאה את המקל שנמסר לו מבלי לבדוק את טיבו ונחיצותו.

כתוצאה מהתהליך העיקרי של שותפות בין האינטרס של משרד הביטחון והצבא, מתרחש תהליך אטי של מעבר הפיקוח ממשרד הביטחון למשרד האוצר ומבקר המדינה.

פיקוח של משרד האוצר על מערכת הביטחון

יחסי הגומלין בין האוצר ומערכת הביטחון משמשים דוגמה ליחסים הייררכיים פונקציונליים. הערכת האיזונים נעשית בצורה לא פורמלית גם באוצר והיא קובעת לא במעט את עמדת האוצר כלפי תקציב הביטחון. ככל שהאיום ברור יותר וככל שהסכסוך אלים יותר, כך גדלה נכונות האוצר להקצות משאבים. למעשה, התגברות האלימות "משחררת" התנגדויות באוצר.

הדוגמה הבולטת לנטייה זו היא התנהגות האוצר ביחס להוצאה הביטחונית בשנת 2002. בעקבות הסלמת הסכסוך נפתח התקציב וההוצאה השוטפת עלתה בכשישה מיליארד שקל. אולם לקראת דיוני תקציב 2003 חזר האוצר וחתר להעמיד את התקציב על הרמה שהייתה בראשית שנת 2002. כיוון שהדיון לא הסתיים, ניתנה לצבא רשות לפעול בהתאם לרמת ההוצאה של השנה הקודמת במשך מספר חודשים, ללא גידול בבסיס התקציב אלא במסגרת מגבלת מימון בלבד. יש שני שיקולים מרכזיים המנחים את האוצר ביחסו למערכת הביטחון: האחד, הצורך בניהול מדיניות מאקר-כלכלית יעילה; והשני, חובתו לוודא ניצול יעיל של המשאבים המועמדים לרשות משרדי הממשלה השונים.

במסגרת השיקולים המאקר-כלכליים, על האוצר מוטלת חובת הקצאת המשאבים בין התחומים הציבוריים השונים (כגון בריאות, חינוך, תחבורה, ביטחון ותשתיות אחרות), לכן על הביטחון "להתחרות" בתחומים האחרים. כמו כן, בשל הגירעון בתקציב הכללי, האוצר מחויב לקצץ בהוצאה הממשלתית באופן קבוע. גודלו היחסי של תקציב הביטחון הופך אותו ליעד הכרחי לקיצוץ, ומחויבות האוצר לקיצוץ עומדת בניגוד לצורך של מערכת ביטחון בתקציב רב-שנתי. מכיוון שבתהליך בניין הכוח דרוש תכנון רב-שנתי, כך גם דרוש תקציב רב-שנתי לתקצוב התוכנית. אלא שתקציב שכזה לא מאפשר לאוצר לקצץ בכל שנה בהתאם לצורך, ולכן הוא יקשה על ניהול מדיניות מאקר-כלכלית. נוסף על כך, מנהל האוצר את הקופה ואת פרישת המימון במרוצת השנה. באמצעות הקופה משפיע האוצר על יכולת משרד הביטחון להוציא כספים בפועל. במסגרת השיקולים של ניצול יעיל של המקורות העומדים לרשות מערכת הביטחון, דורש משרד האוצר ממערכת הביטחון כי על אף קיומו של "תקציב מסגרת", המערכת תתייעל ותחסוך במשאבים. לשם כך יש לשאוף ולצמצם את המסגרת התקציבית ולא לפזר את המשרד להתייעל, שכן התייעלות וקיצוצים במשרד הביטחון ישמשו דוגמה חשובה לשאר משרדי הממשלה. לעומת זאת החשש באוצר הוא שהתנאים המועדפים במערכת הביטחון ישמשו דוגמה שלילית למשק כולו. הסעיפים המוזכרים בהקשר זה הם לדוגמה: עלות השכר, פנסיה, נסיעות לחו"ל, הקלות במיסוי, הצמדת התקשרויות, תשלומי מסים, ביטוח, סוג רכבי השירות הנרכשים לבעלי דרגות ועוד. מסיבה זו למשל יש הוראה ולפיה מערכת הביטחון אינה רשאית לשנות את השכר ללא אישור הממונה על השכר באוצר.

נוסף על כך השיקול האקטוארי של ניהול הפנסיות התקציביות במסגרת תקציב המדינה, מעמיד את האוצר בעמדת אחריות ללא סמכות מול החלטות מערכת הביטחון. הוצאת אנשי צבא לפנסיה מחייבת תיאום עם משרד האוצר האחראי על תשלום הפנסיה לפורשים. מצבן האקטוארי של קרנות הפנסיה בכללן והגירעון הצפוי בתקציב המדינה בגלל הפנסיות של אנשי צבא חייב את האוצר להתערב גם בתחום זה, בטיעון שיש למנוע את הגירעונות העתידיים. מעבר לפנסיה "צוברת" לאנשי מערכת הביטחון כמו לכל עובדי המדינה, הוא כלי פיקוח שהאוצר שואף להפעיל תוך פגיעה נוספת באוטונומיה של "תקציב המסגרת".

בהקשר של הפיקוח על מערכת הביטחון מנסה האוצר להשיג את יעדיו על-ידי משא ומתן עם המערכת עצמה. כאשר המשא ומתן לא עולה יפה, האוצר מנסה להעביר באופן חד-צדדי חקיקה בנושא, ניסיונות שבדרך-כלל לא עולים יפה. כמו כן משתמש האוצר בדרכים לא פורמליות כדי לקדם את יעדיו המאקרו-כלכליים. דרך אחת היא מערכת היחסים האישיים בין מקבלי החלטות בשני המשרדים. דרך נוספת היא ההתשה. העלאת נושאים כמו שכר אנשי הקבע או גיל הפרישה מצבא הקבע והסדרי הפרישה למשל, נעשית שנה אחר שנה והיא חודרת לתודעתם של מקבלי ההחלטות אשר אינם נשארים אדישים לתהליך המתמשך, ובסופו של דבר יסכימו לקבל את השינוי.

לסיכום הדיון בנוגע לפיקוח האוצר על מערכת הביטחון, ראוי לציין כי בידי האוצר אין כלים מספיקים לשם ביצוע משימתו זו. אין באוצר את היכולת המקצועית-צבאית, וצוות הביטחון באוצר הוא מצומצם מאוד. זאת ועוד, ביחס לפיקוח על פרויקטים במשרדי ממשלה אחרים, אין לאוצר את היכולת ואת הידע לפקח על הפרויקטים של מערכת הביטחון התובעים מיליארדי שקלים. לפיכך פועל האוצר לזיהוי תהליכים בלתי רצויים, לקיצוץ מתמשך בתקציבי הביטחון וליצירת הגבלות בשלב התכנון. לעומת זאת תקציב הביטחון בשלב ביצוע ההוצאות נתפס על-ידי האוצר כמעין "עפיפון ללא חוט" – ניתן להסיטו באמצעות משבי רוח, אבל לא לשלוט בו. שאלה שנתרה בינתיים ללא מענה היא עד כמה יש לתת בידי האוצר "חוט" לשליטה טובה יותר בתקציב הביטחון, סוגיה המעסיקה את משרדי הממשלה האחרים לא פחות.

מנגנון נוסף אשר מפקח בפועל על מערכת הביטחון הוא מנגנון השוק. מכיוון שמערכת הביטחון פועלת בשווקים כקונה תשומות וכמוכרת תוצרים, הרי שכוחות השוק מאלצים את המערכת לפעול לפי נורמות כלכליות המקובלות בשוק החופשי. כך גם יש בכוחו של השוק "להעניש" על סטייה מנורמות אלה. מנגנון השוק משפיע על ההתנהגות הכלכלית של מערכת הביטחון באמצעות מחירים הנקבעים על-ידי מנגנון שאינו בירוקרטי, ובאמצעות נורמות ניהול וכלי ניהול עסקיים וכן על-ידי שיתופי פעולה עסקיים המאפשרים חלוקת עבודה כללית יעילה יותר.

סיכום

כדי לשפר את מנגנון הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בתחום הכלכלי, יש לקדם את הנושאים הבאים:

- שימת דגש רב יותר במנגנון השוק. מנגנון השוק הוא יעיל – השוק מכתוב מחירים "כלכליים" וכתוצאה מכך גם יכתיב התנהגות יעילה יותר במערכת הביטחון. כפי שצוין, אימוץ נורמות וכלי ניהול מהעולם העסקי במערכת הביטחון והצבא, יכולים גם הם להפוך את המערכת ליעילה יותר.
- הרחבת שיתוף הפעולה בין הסקטור הביטחוני ובין הסקטור העסקי, אשר תהפוך, בסופו של דבר, את הצבא ליעיל יותר. במסגרת שיתוף פעולה שכזה, חלוקת העבודה בין הסקטורים נבחנת מחדש על מנת לשפר את מצבם העסקי של שני הצדדים ובכך יתרונה.
- בחינה מחדש, באמצעות דו-שיח בין משרדי האוצר והביטחון, של מידת הריכוזיות בפיקוח ובשליטה על תקציב מערכת הביטחון – מי צריך לפקח ועל מה. בהקשר זה ניתן לציין את תפקיד הכנסת כמנגנון פיקוח. כפי שצוין קודם לכן, הכנסת כיום איננה שחקן פעיל בפיקוח על מערכת הביטחון. אישור תקציב הביטחון, מתבצע בכנסת בוועדה מיוחדת, ללא פיקוח ממשי. כמו כן מאשרת הוועדה בדיעבד שינויים בתקציב הביטחון. לכן במסגרת בחינה מחדש של מנגנוני הפיקוח, רצוי לשקול את חיזוקן של סמכויות הפיקוח של הכנסת.
- יש צורך במסגרות תקציביות ארוכות-טווח שהן שקופות בפני האוצר. ללא התקדמות בכיוון זה, ימשיך ביתר שאת ובכל שנה יפרוץ מחדש הוויכוח הבין-משרדי, ויכוח שתוצאותיו ידועות מראש.

מתקשורת מתגייסת לתקשורת מבקרת

יורם פרי

מבוא

בבחינת תחומי העיסוק המחקריים כיום במדעי החברה ניכר, כי תשומת לב החוקרים עברה משאלות של היחסים בין הדרג הצבאי והדרג האזרחי ליחסים בין המדינה לחברה – יחסי החברה האזרחית ומוסדות המדינה. כלומר הצבא והדרג האזרחי שמעליו נמצאים שניהם באותה קבוצה – המדינה – אל מול החברה. כיום עוסקים המחקרים על ישראל בסוגיית המיליטריזם, בשאלת השפעת הצבאיות על אופי החברה הישראלית, ובהקשר זה יש לבחון את תפקידה של התקשורת הישראלית ויחסה למערכת הביטחון.

ככלל, ניתן לזהות תהליך של שינוי ביחסה של התקשורת למערכת הביטחון, תהליך שמבטא שינוי בדרך בה התקשורת תופסת את עצמה ואת תפקידה בחברה הישראלית. שינויים אלו משקפים אמנם השפעות חיצוניות, אבל גם ובעיקר תהליכי שינוי בחברה הישראלית עצמה, שהפכה מחברה מתגייסת לחברה אזרחית (על אף שתהליך זה נבלם לאחרונה, מאז פרצה האינתיפאדה השנייה).

מתקשורת מתגייסת לתקשורת מבקרת

התקשורת הישראלית צמחה בתקופה של מאבק לעצמאות לאומית, לכן מודל העיתונות בתקופה מאופיין כעיתונות מתגייסת. כלומר העיתונות אינה רק מגויסת, אלא מתגייסת מתוך רצון. זהו מודל נפוץ בחברות מתפתחות הנמצאות בשלב בניין האומה (nation building) ואפשר לראות אותו כיום בחברה הפלסטינית למשל. בקרב חברות הנמצאות בשלב של בניין אומה, המנהיגות הפוליטית מגדירה את יעדי הקולקטיב, את האינטרס הציבורי, שכן היא זו שיודעת מה דרוש לה לחברה. במודל זה לתקשורת יש תפקיד מוגדר והוא לסייע בתהליך הגיוס הלאומי למטרות הלאומיות.

דפוס התנהגות זה בא לידי ביטוי באופן בולט באחת הפגישות הראשונות של בן-גוריון עם עיתונאים בתל-אביב, בשנת 1953. בן-גוריון הגדיר אז את תפקיד העיתונאים לפי תפיסתו, ואמר: "שתדעו לטפח בעם את הסגולות והתכונות הדרושות להגברת כושר העבודה ופריונה, להבראת היצוא והמשק, ולהעלאת רמת התרבות והיכולת של הנוער, וחיזוק כוחו וגבורתו ונאמנותו של צה"ל. אם תעשו זאת, תמלאו את הייעוד הנאמן לישראל ולכל העם היהודי". כלומר בתהליך בניין האומה לתקשורת יש תפקיד מחנך, שמסייע למנהיגות ולמדינה לחדור אל תוך החברה, לגייסה ולעצבה על-פי היעדים שהוגדרו. בתהליך זה, האינטרס הקולקטיבי עולה על זכויות הפרט והאזרח – מושגים שהיו זרים לחברה הישראלית בשנותיה הראשונות. למעשה, צורכי הביטחון שימשו עילה בידי המדינה להגביל את חופש העיתונות ואת זכות הציבור לדעת. יתר על כן, צורכי הביטחון סיפקו עילה למדינה לחזק את מעמדה מול האזרח ומול החברה האזרחית. דפוס התנהגות זה עומד בניגוד למודל של דמוקרטיה השתתפותית, אשר הפך למודל המקובל בעשורים האחרונים במדינות המערביות ומאפיין במידה הולכת גוברת את ישראל כיום.

לשם המחשת השינוי ניתן לבחון את הפרשה שבה התגלה כי צה"ל טמן, בחשכת הלילה, חלקי גופות בקברים של חיילי השייטת שנהרגו בלבנון, ללא ידיעת בני המשפחה. חשיפת הפרשה עוררה זעזוע רב ומהומה תקשורתית והביאה, בסופו של דבר, לשינוי מדיניות בצה"ל. סגן הרמטכ"ל דאז, עוזי דיין, התייחס לנושא ולמדיניות החדשה ואמר כי צה"ל ישנה את כללי התנהגותו, שכן הגופות שייכות בראש ובראשונה למשפחות. המשפט האחרון מבהיר את מידת השינוי, שכן ממנו עולה כי קודם לכן הגופות לא היו שייכות למשפחות, אלא למדינה. אבל ערכי החברה השתנו והצבא הגיע למסקנה שהחייל שייך בראש ובראשונה למשפחתו.

יש בישראל קבוצה של חוקרים רדיקלים הטוענים כי המדינה ראתה בתקשורת כלי לצורך שליטה בחברה, ולא זו בלבד אלא שהמדינה רצתה בהמשך הקונפליקט עם הערבים שכן הדבר משרת את האינטרסים שלה. לשם כך היה עליה להבטיח כי החברה האזרחית תישאר חלשה וכן גם שלא תהיה ביקורת על המדינה. בגישה זו יש להערכתו בלבול בין תוצאה ובין כוונה. אבל גם אם אין מרחיקים לכת עד כדי כך ודבקים ברעיונות קונספירטיביים, אפשר לטעון שהמדינה אכן ניצלה את מצב הקונפליקט לטובתה, גם אם לא רצתה להנציח אותו.

מפנה בתפקיד התקשורת – מדיווח לביקורת

נקודת המפנה החשובה בתפקיד התקשורת בארצות הברית ובעולם המערבי הייתה מתקפת הטייט – העימות העגום בין הווייטקונג לבין הכוחות האמריקניים בווייטנאם ב-1968. הייתה זו הפעם הראשונה שבה התקשורת האמריקנית הציגה תמונת מצב ותיאור שונים מאלו שהציג הממשל. הדבר גרם להלם רב שבא לידי ביטוי, בין היתר, בהתבטאות של וולטר קרונקייט שאמר בפעם הראשונה "ככל הנראה הפסדנו את המלחמה". נקודת מפנה זו גרמה לשינוי במודל

התקשורת בארצות הברית – ממודל של "עיתונות אובייקטיבית" למודל של "עיתונות מבקרת". במודל של עיתונות אובייקטיבית התקשורת מתארת את אשר קורה. וכיצד היא יודעת מה קורה? היא מקבלת על כך דיווחים מהמסד הביטחוני – הצבא והפנטגון. במודל הביקורת העיתונות אינה מסתפקת בהצגת התמונה כפי שנתקבלה מהמקורות הרשמיים, אלא שואפת לדעת ולאמת אותה עם מקורות אחרים, על אף שמדובר בנושאים בין-לאומיים. העיתונות מבררת פרטים ובעיקר מציגה א־פריורי עמדה ספקנית וביקורתית כלפי הממשל. הגישה הביקורתית התפשטה בכל מערב אירופה, אולם רק בעקבות הטראומה של מלחמת יום הכיפורים, בשנת 1973, הגיעה גם לישראל.

מאז המלחמה ההיא גם העיתונות הישראלית החלה להציג גישה ביקורתית בתחום הביטחון. במלחמת לבנון ב-1981 נשמעה לראשונה ביקורת תוך כדי לחימה, אם כי ביקורת זו הופנתה כולה כנגד הדרג המדיני ולא כנגד הדרג הצבאי. כאשר עמירם ניר כתב מאמר שכותרתו "שקט, יורים" ובו טען שאין זה פטריוטי לעסוק בביקורת כל עוד חיילינו נלחמים, רוב העיתונאים התנגדו לו. להיפך, הם טענו, דווקא הביקורת היא המעשה הנדרש מהם כפטריוטים. אם סבורים שהמלחמה אינה צודקת, אינה נכונה, ומסוכנת, הרי שמחובת התקשורת לבקרה.

נקודת הציון הבאה בתקשורת הישראלית הייתה באינתיפאדה הראשונה ב-1987, כאשר הצבא עצמו היה נתון לביקורת. הפעם לא הופנתה הביקורת רק כלפי הדרג המדיני, אלא גם כלפי הצבא עצמו. תחילה היה זה בעיקר השמאל שביקר את הפעילות האלימה של צה"ל בשטחים נגד אוכלוסייה אזרחית, ואחר-כך באה הביקורת ברובה מהימין דווקא וקבלה על כך שהצבא אינו מצליח למגר את ההתקוממות הפלסטינית. כך או כך, הצבא – על מפקדיו וחייליו – פסק להיות "פרה קדושה", והפך מטרה לגיטימית לביקורת ציבורית בתקשורת.

בשנות התשעים צבר תהליך זה תאוצה, ויחד עם התחושה כי ישראל נכנסה לעידן השלום, גברה הביקורת על הצבא. לראשונה נדונו נושאים והוזכרו יחידות שהיו עד אז מחוץ לתחום הביקורת – הסיירות, חיל האוויר, השב"כ, המוסד – כולם נחשפו לביקורת. אם בשנות החמישים כמאה אחוז מהכתבות שהתפרסמו על הצבא במוספי סוף השבוע של "ידיעות אחרונות" ו"מעריב" היו חיוביות, הרי שבשנות התשעים שני-שליש מהכתבות בנושא הצבא היו שליליות. אפשר לראות בכך הוכחה חותכת לתהליך עמוק של מעבר מחברה מגויסת לחברה אזרחית.

תהליכי הדמוקרטיזציה בחברה המודרנית גרמו להרחבת היקף השתתפותם של האזרחים בקביעת גורלם בתחומי חיים שונים. יותר ויותר נשמעת התביעה של אזרחים להיות שותפים לקביעת גורלם גם בתחום הביטחון, שהוא הביטוי האולטימטיבי של המדינה. תביעה זו להכללה (inclusion) מתבססת על הטענה, שהשתתפות היא מהות הדמוקרטיה. על-פי תפיסה זו למסד הצבאי אין מונופול על האמת; הוא נמצא בידי כל הציבור. לכן זכות האזרחים להיות מעורבים

בכל התחומים שעד כה הם הודרו מהם, ולהשפיע. במובן זה התקשורת משקפת את תהליך הדמוקרטיזציה הכללי.

דוגמאות לתהליך יש לרוב. התושבים בעין שמר חשים שיש להם זכות להשתתף בהחלטה היכן תמוקם סוללת טילי החץ, שכן אם תמוקם הסוללה לידם תשפיע הקרינה בראש ובראשונה עליהם; פעילי שימור הטבע תובעים להיות מעורבים בהחלטה אם צה"ל יסגור שטח בנגב ויפגע בשמורת טבע; משפחות שכולות מבקשות להשתתף בניסוח הכיתוב על מצבות יקיריהם שנפלו, כך שישולבו ניסוחים אישיים – כל הדוגמאות האלה ממחישות שהאזרחים תובעים להיות שותפים בקביעת גורלם גם בנושאי ביטחון. עם זה צריך להסתייג ולומר כי יש אבחנה ברורה בין מעורבות התקשורת בנושאים הקשורים לפרט, רווחה, מנהלה ותנאי שירות – תחומים שבהם הכתבת הצבאית של רשת ב', כרמלה מנשה, מבטאת באופן מובהק מגמה זו – לבין סיקור וביקורת של נושאים הקשורים בהיבטים אסטרטגיים. בנושאים אלה אין לתקשורת כמעט כל השפעה.

האינתיפאדה השנייה – היפוך מגמה בגישת התקשורת

ניגוד חריף לתהליך שתואר עד כה יצרה האינתיפאדה השנייה שפרצה ספטמבר 2000. הישראלים נסחפו בזרם הפטריוטיות ושוב להתקבץ סביב הדגל ולתמוך בהנהגה הפוליטית, זאת בלי לשאול שאלות או להביע ספקנות. תופעה זו איננה ייחודית לישראל והיא בולטת לא פחות גם בארצות הברית, לאחר אירועי ספטמבר 2001. התקשורת מושפעת כמובן מהאווירה שנוצרה, אבל יותר מזה היא מהווה דווקא גורם חשוב בהיווצרותה, ובכך שהיא נמנעת מביקורת היא מועלת בתפקידה. אופן סיקורה של התקשורת הישראלית על הנעשה בשטחים בשנתיים וחצי האחרונות, משקף תמונת מצב חלקית מאוד. זוהי תמונה שונה למדי מן התמונה המתקבלת במקומות אחרים בעולם. חובתה של התקשורת הישראלית להראות גם חלקים נוספים של התמונה כפי שהם נראים במקומות אחרים. מלבד עיתון "הארץ", שמשלם על כך מחיר של ביקורת ציבורית ואף פגיעה במספר המנויים, אין כלי התקשורת בישראל מנסים כלל להראות את התמונה המורכבת, על צדדיה השונים.

השפעת התקשורת על פעולת המדינה

כיום זו כבר קלישאה לדבר על כך שלתקשורת בחברה המודרנית יש תפקיד מרכזי. אבל טעות היא לטעון שהעיתונאים נעשו חשובים יותר מן הפוליטיקאים ושהם משפיעים יותר. המודל שנוצר הוא מודל סימביוטי, שבו התקשורת והפוליטיקה משולבים זה בזה. יותר משהעיתונאים משפיעים על המדיניות ועל הפוליטיקאים, משפיעים עליהם מבנה התקשורת, דרכי פעולתה,

שיטות הייצור והלוגיקה שלה. בתחום הביטחון התקשורת קיבלה תפקיד נוסף: פרט לדיווח על אלימות, היא גם השופט. בייחוד בתקופה של סכסוכים שעוצמתם נמוכה, כמו למשל האינתיפאדה, התקשורת היא זו שקובעת מי מנצח ומי מפסיד. כלומר היא לא רק מתארת את המתרחש בשדה הקרב, אלא גם קובעת מה התמונה שתיחרת בתודעת הציבור ובקרב מקבלי ההחלטות. סוף-סוף גם זה"ל הטמיע את השינוי הזה באופי המלחמה הפוסט-מודרנית, ובמסמך הדוקטרינרי בנושא לוחמה בעימות מוגבל נכתב במפורש כי "סוגי הלוחמה בעימות המוגבל, צריכים לענות על צורכי המערכה, על התודעה. התקשורת היא מעין קנה המשגר את הקליעים הפסיכולוגים, סוג של אמל"ח. מילה או תמונה, פגיעתם רעה, לעתים רעה יותר מפגיעת קליע מתכת." כלומר לתקשורת יש כיום משקל יותר משמעותי מבעבר בתכנון המלחמה, בניהולה ובמהלכה.

לבסוף, התייחסות קצרה למגבלה מבנית שיש לתקשורת בישראל בפקוח יעיל על הביטחון. מגבלה זו נובעת מהיעדר קונצנזוס בסיסי בחברה הישראלית בנושא הביטחון. מסיבה זו כל נושא שהוא בתחום הביטחון, כמו בתחומים אחרים, נוטה להתחלק – באופן אוטומטי כמעט – בין ימין ושמאל. כך, נושאים רבים וחשובים לא מגיעים לכדי מיצוי וטיפול נאות בתקשורת, שכן הם נופלים קורבן לחלוקה המפלגתית הזאת. הנה דוגמה אחת: השתתפתי בדיון בערוץ 10, דיון שעסק בכניסתו של שאול מופז לחיים הפוליטיים. עד מהרה נחלקו המתדיינים לנצים ויונים. הנצים תמכו במופז, ללא קשר למעשיו, ואילו היונים ביקרו אותו בחריפות. כל אחד מן המשתתפים תקף את מופז או הגן עליו על-פי ההשתייכות הפוליטית, והניסיון לדון בנושא ללא קשר לעמדות פוליטיות נכשל.

התהליך שהתרחש מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה משאיר אותנו היום בתהייה: האם השינוי שחל בתקשורת – החזרה לדפוס הישן המאופק והמגויס – הוא חזרה לדפוס המבני שהיה לפני 1973? או שמא זהו רק שינוי זמני, הנובע מהחרפת העימות עם הפלסטינים ועם סיומו של הקונפליקט נשוב ונראה עיתונות ביקורתית יותר? אני נוטה לתמוך באפשרות השנייה, אבל רק ימים יגידו.

חוק יסוד: הצבא¹

- מהות**
1. צבא הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה.
- כפיפות למרות האזרחית**
2. (א) הצבא נתון למרות הממשלה.
(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.
- ראש המטה הכללי**
3. (א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי.
(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.
(ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון.
- חובת שירות וגיוס**
4. החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק או מכוחו.
- הוראות ופקודות בצבא**
5. הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או מכוחו.
- כוחות מזוינים אחרים**
6. אין להקים או לקיים כוח מזוין מחוץ לצבא הגנה לישראל אלא על-פי חוק.

יצחק רבין
ראש הממשלה

אפרים קציר
נשיא המדינה

1. פורסם בספר החוקים תשל"ו, עמ' 154. נתקבל בכנסת ביום כ"ט באדר ב' תשל"ו (31 במרס 1976); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בה"ח 1197, תשל"ה, עמ' 418.

