

המטה לביטחון לאומי – האם החוק החדש יביא לשינוי?

שמואל אבן

ביולי 2008 התקבל בכנסת חוק המטה לביטחון לאומי, המסדיר בחקיקה את מעמד המל"ל כגוף מטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. בתוך כך שונה שמו של גוף זה מ"מועצה לביטחון לאומי" ל"מטה לביטחון לאומי". בדברי ההסבר לחוק נכתב: "כך ניתן יהיה להקנות לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי את המעמד הנורמטיבי הראוי". לדברי ח"כ אמירה דותן, מיוזמי החוק: "המטה לביטחון לאומי ישפר לאין ערוך את תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון ויהווה שינוי אסטרטגי בסדר גודל משמעותי בישראל". מאמר זה בוחן האם החוק החדש עשוי למלא את התקוות הגדולות שתלו בו יוזמיו ומה הם התנאים להתממשות תקוות אלו.

מטה לביטחון לאומי כרכיב בהשגתה של "עליונות מחשבתית אסטרטגית"

מאז קום המדינה ניצבות סוגיית הביטחון הלאומי ותהליכי קבלת החלטות בישראל במרכז סדר היום הציבורי. הביטחון הלאומי תלוי במידה רבה בקבלת החלטות איכותיות ולשם כך נדרשת יכולת להפיק פתרונות אופטימאליים לאתגרים ביטחוניים ומדיניים, כגון ניצול הזדמנויות לשלום, הימנעות ממלחמות שלא לצורך, הרתעה ותכנון מהלכי כוח יעילים. להישג או לתפוקה כזו ניתן לקרוא "עליונות מחשבתית אסטרטגית". כך, למשל, ניתן לומר, כי מדינה המצטיינת בפתרונות אסטרטגיים יעילים נהנית מעליונות מחשבתית אסטרטגית על פני מדינות אחרות בסביבתה האסטרטגית.

דוגמה אחת לעליונות מחשבתית אסטרטגית היא פרויקט מנהטן, שבו ריכזה ארצות הברית את טובי מדעניה להשגת עליונות גרעינית על יריבותיה בשלהי מלחמת העולם השנייה. דוגמה אחרת היא משבר הטילים בין ארצות הברית

שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

וברית המועצות באוקטובר 1962. ניהול מושכל של המשבר על ידי הנשיא ג'ון קנדי וצוותו סיכל הצבת טילים גרעיניים סובייטיים בקובה, מנע מהמלחמה הקרה להפוך ל"מלחמה חמה" והביא ליתרון ניכר לארצות הברית בזירה הבינ-גושית.

מאז הקמתה השיגה מדינת ישראל עליונות מחשבתית אסטרטגית בתחומים טכנולוגיים-ביטחוניים, אך לא הצטיינה בכך בתחומים מדיניים. לא אחת התקשתה ישראל לקרוא נכון את המפה המדינית – לא רק בשל כשלים מודיעיניים (כמו הפתעת מלחמת יום הכיפורים), אלא גם בשל קושי לנתח את המצב ולהבין את המגמות, האילוצים, מגבלות הכוח ומרחבי הפעולה שבידיה. דוגמאות לקריאה לא נכונה של המפה המדינית ניתן למצוא בתכנון לקוי של ההתיישבות היהודית בשטחים מאז 1967, שהתעלם מאילוצים דמוגרפיים ומדיניים; באי-קריאת המפה המדינית באינתיפאדה הראשונה בשנת 1987; בשקיעה ב"בוץ הלבנוני" לאחר 1982; בניהול כושל של המשא ומתן עם הפלסטינים מתהליך אוסלו ועד כה; בציפיות לא ריאליות מתוכנית ההתנתקות מרצועת עזה, 2005; בניהול לקוי של מלחמת לבנון השנייה, 2006; בתכנון ההתכנסות מיהודה ושומרון, שהיה מנותק מהמצב האסטרטגי והפנימי בישראל, ועוד. גם בתחום היוזמות המדיניות לא היטיבה ישראל לנצל הזדמנויות, ובדרך כלל הייתה הצד המגיב (למשל, ליוזמת סאדאת ב-1977). בולטת במיוחד אזלת ידה של ישראל בניצול הצלחות צבאיות מרשימות להישגים מדיניים (כמו הניצחון המוחץ במלחמת ששת הימים, הניצחון הצבאי בסוף מלחמת יום הכיפורים, הניצחון במלחמת שלום הגליל, הניצחון במבצע "חומת מגן" ועוד).

לשם איזון התמונה, יש להדגיש כי מנהיגי ישראל קיבלו גם החלטות דרמטיות בעלות תרומה רבה לאינטרסים של המדינה. כאלו היו החלטות ממשלת בן-גוריון על הכרזת המדינה; החלטת ממשלת אשכול על מבצע "מוקד" ב-1967 (תקיפה מקדימה את חילות האוויר של מדינות ערב עם תחילת מלחמת ששת הימים, שהקנתה לישראל עליונות אווירית); החלטת ממשלת בגין לוותר על סיני תמורת שלום עם מצרים ב-1979 והחלטתה על הפצצת הכור הגרעיני בעיראק ב-1981; החלטת ממשלת אולמרט על תקיפת הכור בסוריה ב-2007 ועוד.

ההחלטות שקיבלו ממשלות ישראל בתחומי הביטחון התקבלו בדרך כלל לאחר התייעצויות ודיונים מעמיקים עם הגופים המקצועיים של המדינה. לא כך היה הדבר לגבי רוב ההחלטות שהיו להן משמעויות והשלכות מדיניות.

השגת עליונות אסטרטגית מחשבתית מותנית ב"אינטליגנציה המדינית", קרי ביכולות האישיות והקבוצתיות של חברי ההנהגה המדינית; באיכותם של מרכזי הידע הממסדיים (שירותי המודיעין, גופי תכנון, מערך היועצים של ההנהגה) ושל גופי מחקר אקדמיים רלוונטיים; במתודולוגיות של שיתוף ידע ובקיום שיח

אסטרטגי אפקטיבי בין כל הגורמים הללו, שייתן ביטוי לידע הקולקטיבי ויפיק ממנו תוצרים רלוונטיים לקבלת ההחלטות.

בעולם קיימים גופי מטה או גופי תאום מקצועיים לצורך זה. בישראל קיימים מנגנונים חזקים של מערכת הביטחון לסייע בתחום הביטחוני, אולם אין גופים בעלי יכולת דומה בתחום המדיני.

הקמת המועצה לביטחון לאומי

בבסיס החלטת הממשלה 4889 ממארכ 1999, להקים את המועצה לביטחון לאומי, עמד רצון הממשלה לכוון גוף שישמש מטה לראש הממשלה ולממשלה בנושאי ביטחון לאומי. החלטה זו הביאה להקמת המועצה לביטחון לאומי (מל"ל), שבראשה הועמד אלוף (מיל') דוד עברי.

מאז הקמתו עסק המל"ל במגוון נושאים בתחום הביטחון הלאומי, כגון: עבודת מטה בנושא ההתנתקות, סוגיית "עוטף ירושלים", גיבוש תוכנית המסדירה את בעיות האוכלוסייה הבדואית בגלב, גיבוש הצעות ליישום חוק טל במטרה לגייס חרדים לצה"ל, הכנת ניירות עמדה ועוד.

המל"ל כולל אגף למדיניות חוץ, אגף למדיניות ביטחון, אגף לנושאים אסטרטגיים, ומטה ללוחמה בטרור. ראשי האגפים הם סגניו של ראש המל"ל, ובנוסף עליהם פועלים סגן ראש המל"ל לארגון, יועץ כלכלי, יועץ משפטי ועוזר בכיר לראש המל"ל.

על פי אתר המל"ל, "האגפים עובדים בשיתוף הדוק עם משרדים ממשלתיים רבים, כגון משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד התעשייה והמסחר, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים ועוד. בנוסף, עובדים האגפים עם מערכות הביטחון וקהילת המודיעין ועם גורמי אקדמיה ומומחים בתחומים מגוונים בארץ ובחו"ל".

התפוקות שהשיג המל"ל מאז הקמתו רחוקות מאוד מהציפיות שתלו בו. ביקורת שערך מבקר המדינה במל"ל בין אוגוסט 2005 לאפריל 2006, קבעה, כי המועצה לביטחון לאומי לא ממלאת את תפקידה. על פי הדוח שפרסם המבקר, ראשי הממשלה לא שיתפו את המל"ל בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים לאומיים מרכזיים, כגון החלטה על היציאה מלבנון, החלטה על תוכנית ההתנתקות, הכנת התוכנית הרב-שנתית לבניין צה"ל, תקציבי הביטחון, פרויקטים ביטחוניים גדולים ועוד. המבקר כתב, כי "במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ואילו המועצה לביטחון לאומי, על פי רוב, אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה, לצד גופי מערכת הביטחון, ואין לה עדיין משקל

ראוי ומשמעותי, כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה. מצב דברים זה פוגם מהותית ביכולת המל"ל למלא את ייעודה".²

תמונה עגומה לא פחות הוצגה על ידי ועדת וינוגרד, שחקרה את תהליכי קבלת ההחלטות בממשלה לפני מלחמת לבנון השנייה ובמהלכה. מדוחות הוועדה עולה, בין היתר, כי דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני התנהלו ללא הצגת חלופות לתכנונים שהועלו בפניו וללא בחינה של משמעותיותיהם. בעקבות ממצאי הוועדה הקימה הממשלה צוות היגוי, בראשותו של רב-אלוף (מיל') אמנון ליפקין-שחק, ליישום מסקנות הוועדה. הצוות המליץ על חיזוק המועצה לביטחון לאומי והפיכתה לגורם תמיכה שיקל על הממשלה וראש הממשלה לקבל החלטות ראויות.

חוק המטה לביטחון לאומי

ביולי 2008 חוקק, כאמור, חוק המל"ל (חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח – 2008), המסדיר בחקיקה את מעמדו של גוף זה כמטה של ראש הממשלה והממשלה לענייני ביטחון לאומי. על פי החוק, המל"ל יהיה אחראי, בין השאר, על ריכוז עבודת המטה של הממשלה ושל ועדת השרים לענייני ביטחון, יכין את דיוני הממשלה, יציג חלופות מדיניות שונות ואת משמעויותיהן, יעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני, יכין הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני, ויבחן את תפישת הביטחון ואת תקציבי משרדי הביטחון והחוק. כמו כן, יפעיל המל"ל מרכז לניהול משברים לאומיים.

הסעיפים העיקריים הנוספים בחוק החדש קובעים, כי ראש המל"ל יהיה כפוף לראש הממשלה וישמש היועץ לביטחון לאומי, וכי המל"ל יישב במשרד ראש הממשלה בירושלים, וראש הממשלה אישית יהיה זה שיפעיל וינחה אותו. כן נקבע, כי ראש המטה לביטחון לאומי רשאי לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, וכן נציגי צה"ל, משרתת ישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. מי שהוזמן לדיון כזה, חייב להשתתף בו, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי.

האם היה צורך בחוק המל"ל?

הטענה המרכזית במאמר זה היא, שמצבו של המל"ל לא נגרם מהיעדר חוק, ועל כן החקיקה החדשה אינה מספקת כדי לחולל שינוי של ממש במצב זה. הנימוקים לטענה זו הם שלא היו חסרים עוגנים פורמאליים לתפקוד המל"ל גם קודם לחוק, וכי ישנן סיבות עמוקות אחרות שהביאו למעמדו של המל"ל עד כה.

כאמור, גם בעבר לא היו חסרים עוגנים פורמאליים לתפקוד המל"ל. כך, למשל, סעיף 7 לחוק הממשלה, התשס"א – 2001 קובע, כי "לממשלה יהיה

חוק המטה לביטחון לאומי התשס"ח-2008: סעיפים נבחרים

1. כללי:

- "(א) לממשלה יהיה מטה לביטחון לאומי שיפעל במשרד ראש הממשלה בירושלים.
- (ב) המטה לביטחון לאומי ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל.
- (ג) ראש הממשלה יפעיל את המטה לביטחון לאומי וינחה אותו."

2. תפקידי המטה לביטחון לאומי:

"(א) אלה תפקידי המטה לביטחון לאומי:

1. לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת, בענייני החוץ והביטחון;
2. להכין את דיוני הממשלה וועדותיה כאמור בפסקה (1), להציג את החלופות לגבי נושאי הדיון, נוסף על הצגתן על ידי הגופים הנוגעים בדבר, את ההבדלים בין החלופות ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, וכן את המלצתו המנומקת לחלופה הנבחרת;
3. לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה כאמור בפסקה (1) ולדווח על יישומן לראש הממשלה;
4. להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ולכל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון, ולהמליץ על זימון המשתתפים ועל דרג המוזמנים, לדיוניהן;
5. להיות אחראי מטעם ראש הממשלה על עבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני החוץ והביטחון, להציג בפניו את החלופות בתחום, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, ואת המלצתו לראש הממשלה על מדיניות בעניינים אלה, וכן להציג לממשלה את האמור, לפי החלטת ראש הממשלה;
6. להכין ולהגיש לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני, וכן להכין הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להן, לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים, לפי הצורך ובאישור

ראש הממשלה; הערכות מצב כאמור וכן הערכות מטעם הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, צבא הגנה לישראל, משרד הביטחון, משרד החוץ והמשרד לביטחון הפנים, יוגשו לראש הממשלה וידונו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפחות אחת לשנה, באופן האמור בפסקה (2);

7. להכין את עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן כל סעיף תקציב אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינהו לכך, ממונה עליו, בתקציב ששר החוץ ממונה עליו ובתקציב הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, לרבות גיבוש חלופות, על פי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת;

8. להפעיל את המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה;

9. לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים;

10. לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני ולהציג את עמדתו בפני הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם כן הורה ראש הממשלה אחרת;

11. לבצע כל תפקיד מטה אחר בענייני החוץ והביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה.

(ב) לשם מילוי תפקידיו כאמור בסעיף 2 רשאי ראש המטה לביטחון לאומי לקיים דיונים שאליהם יוזמנו נציגי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, צבא הגנה לישראל, משרת ישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בדרג שעליו יחליט ראש המטה לביטחון לאומי; מי שהוזמן כאמור, חייב להתייצב לדיון, אלא אם כן שוכנע ראש המטה כי הדבר אינו אפשרי בנסיבות העניין.

3. (ג) "ראש המטה לביטחון לאומי יהיה כפוף לראש הממשלה וישמש היועץ לביטחון לאומי".

<http://www.nsc.gov.il/NSCWeb/Docs/nsclaw.pdf>

צוות, שיקים ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". החלטה 2438 של הממשלה, מ־14 באוקטובר 2007, הגדירה את ייעודה, תפקידיה ודרכי פעולתה של המועצה לביטחון לאומי.³ חוק המל"ל אמנם רחב ומפורט בהרבה מהחלטה זו, אך הוא מבוסס על עקרונותיה, ואין בו ערך מוסף רב בנוגע לתפקידיו העיקריים ודרך פעולתו של המל"ל, או פתרון לרוב האילוצים שבלמו את התפתחות המל"ל בעבר. את התוספות הקיימות בחוק ניתן היה לכלול בהחלטת ממשלה עדכנית. גם דוח מבקר המדינה משנת 2006, שנכתב כשנתיים לפני חוק המל"ל, קבע כי הבעיה בתפקוד המועצה לביטחון לאומי לא הייתה היעדר חוק אלא יישום החקיקה וההוראות הקיימות. המבקר קבע, כי "קיים פער מהותי ועמוק בין המסגרת החוקית, המגדירה את דרך פעולת המל"ל, לבין המציאות שבה היא פועלת". כמו כן הוא הצביע על היעדר התאמה בין החלטות ממשלה וקביעות של ראשי הממשלה עצמם לגבי הצורך במל"ל, לבין מעשיהם, מצב שהביא ל"נכות מובנית ומכוונת ביכולת של המל"ל, כפי שנבנתה וכפי שהופעלה".

לא ברור, לפיכך, מדוע נזקקה הממשלה לחקיקה חדשה ולא דאגה ליישם את החלטותיה הקודמות הנוגעות למועצה לביטחון לאומי, ומדוע לא סגרה את הפער בין המסגרת החוקית וההוראות הקיימות לבין המצב בפועל והפנתה את עיקר האנרגיה דווקא לחקיקת חוק חדש. קשה להימנע מהמסקנה, כי חקיקת החוק החדש נבעה מרצון להפגין עשייה, בין היתר בעקבות המלצות ועדת וינוגרד שאותה הקימה הממשלה, יותר מאשר מתוך הכרה בחיוניותו של גוף זה.

סיבות אפשריות לאי־התפתחות המל"ל

סיבה אפשרית ראשונה למצבו של המל"ל היא חוסר העניין שגילו ראשי ממשלות בעבר בגוף זה ובפיתוחו. עובדה היא שלא היה להם כל קושי להעסיק יועצים מדיניים, עוזרים וראשי מטות, כאשר רצו בכך. אילו היו מעוניינים במל"ל, היו מטילים עליו את האחריות להכנת דיוני הממשלה ומחייבים את כל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול באמצעותו. במצב כזה, החוק החדש לא היה נדרש כלל. אחת הסיבות העיקריות לחוסר עניינם של ראשי הממשלה במל"ל נוגעת לסוגיית "שני הכובעים" של ראש המל"ל. קיים ניגוד עניינים אפשרי בין תפקיד ראש המל"ל כיועץ לביטחון לאומי של הממשלה, האמון על גיבוש הערכת המצב האסטרטגית, לבין תפקידו כיועץ דיסקרטי לראש הממשלה. כך, למשל, ראש הממשלה עשוי להירתע מלשתף את ראש המל"ל בפרטים מדיניים חשאיים, שאותם הוא מעוניין להסתיר מיריביו הפוליטיים, או אף מחברי הממשלה, בודעו שראש המל"ל מוזמן לדווח לממשלה או לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

בנוסף לכך, עשוי להיווצר ניגוד בין אופציה מדינית שראש הממשלה רוצה לקדם, התואמת את השקפתו הפוליטית, ובין הניתוח האסטרטגי של מומחי המל"ל ועמדות שרים אחרים בממשלה ביחס לאותה אופציה.

הסיבה העיקרית והבסיסית למעמדו הרעוע של המל"ל היא, עם זאת, שיטת הממשל בישראל. לראש הממשלה יש סמכויות רבות, אך בכל הנוגע לקבלת החלטות בממשלה הוא ראשון בין שווים, כלומר קולו אינו עדיף ועליו להיאבק ולשכנע את שרי הממשלה לקבל את דעתו. זאת, בשונה מהמצב בארצות הברית, שם הנשיא הוא המחליט. בארצות הברית הנשיא הוא גם זה שעומד בראש מערכת הביטחון הלאומי (הוא גם מפקד הצבא), בעוד שבישראל הממשלה כולה אחראית לכך (שר הביטחון הוא הממונה על הצבא מטעמה). אחריותו הישירה ותפקידיו של ראש ממשלת ישראל בתחום הביטחון הלאומי אינם ברורים. העמימות בעניין זה פחותה במקרים שבהם ראש הממשלה הוא גם שר ביטחון (כמו בתקופת דוד בן-גוריון, יצחק רבין ואהוד ברק), ומתעצמת כאשר שר הביטחון נמנה על מפלגה אחרת בקואליציה (כמו בתקופת אהוד אולמרט).

סיבה נוספת למעמד המל"ל היא קושי להתחרות עם גופים אחרים במערכת הביטחון ועם בכירים אחרים במשרד ראש הממשלה, העוסקים בתחום המדיני-ביטחוני. בתחרות זו מצא עצמו המל"ל כאשר ידו על התחתונה, נוכח העליונות המובהקת של מערכת הביטחון בתהליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות והקושי להתחרות עם המזכיר הצבאי של ראש הממשלה, ועם יועצים וראשי מטות שראשי הממשלות הביאו ללשכותיהם. ראשי הממשלה לא סייעו למעמדו של המל"ל הן מהסיבה הקשורה למעמדו והן משום שלא רצו להתעמת עם מערכת הביטחון וראשי השירותים החשאיים הכפופים להם.

תרבות הממשל בישראל היא סיבה נוספת למעמדו הבעייתי של המל"ל. המדובר בתרבות המתאפיינת בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידים ובחוסר בעבודת מטה מסודרת, ב"מטבחונים", באלתורים, בגישה של "כיבוי שריפות", ובתיאום רופף בין מקבלי ההחלטות. דוח מבקר המדינה מספטמבר 2006 אכן מאשר, כי "מטבחונים" למיניהם היו אחת הסיבות לאי-התפתחות המל"ל: "ראשי ממשלות ישראל לדורותיהם העדיפו בדרך כלל את קיומו של פורום אינטימי משלהם לקבלת החלטות על פני קיומו של גוף מיוחד, שיהיה אחראי להכנתה של עבודת מטה מסודרת לצורך קבלתן של ההחלטות".

היעדר מאמץ פנימי רציף וממושך במל"ל לפיתוח ידע אסטרטגי ושימורו יכול להיחשב, גם הוא, כגורם משפיע על משקלו ומעמדו. לאורך שנים לא התפתחה במל"ל תשתית בת-קיימא של אנשי מחקר ומטה (מלבד במטה ללוחמה בטרור), בין היתר בשל תדירות גבוהה של חילופי גברי בראשות המל"ל, תפישה שונה שהייתה

להם לגבי ייעוד גוף זה, מגבלות בירוקרטיות על גיוס כוח אדם ושימוש במומחים חיצוניים. אילו המל"ל היה בונה עצמו כגוף המחולל רעיונות אסטרטגיים, יתכן שהיה ממצב עצמו כגוף משפיע ולא היה צורך בחוק שיעגן את מעמדו ויכפה על ראשי ממשלות להשתמש בו.

יתרונות החוק

החוק החדש מהווה הזדמנות שראוי למל"ל למצותה. היתרונות העיקרים של חוק זה הם כלהלן:

- א. החוק נותן גושפנקה למל"ל לדרוש ולקבל את המשאבים הדרושים לפיתוחו, ובכך להפכו מגוף קטן יחסית לגופי מטה ממלכתיים אחרים, לגוף שיתאים למטלות הנדרשות ממנו על פי החוק.
- ב. החוק מקשה על מקבלי ההחלטות ועל מנגנוני המדינה השונים להמשיך ולהתעלם מהמל"ל, כפי שנהגו בעבר. עם זאת, בחוק לא קבועים עונשים, ועל כן לא ברור במה מסתכנים מפיריו.
- ג. החוק החליף את שמו של המל"ל מ"המועצה לביטחון לאומי" ל"מטה לביטחון לאומי". הגדרת המל"ל כגוף מטה ולא כמועצה – ראויה ונכונה, מאחר שהקבינט המדיני-ביטחוני של הממשלה הוא המועצה לביטחון לאומי בישראל. יתכן והגדרת המל"ל כגוף מטה גם נועדה לחזק את הזיקה בינו ובין ראש הממשלה (אם כי יש סעיפים בחוק המקשים על יישומו של רעיון זה).
- ד. החוק ממקד את המל"ל לתחום הערכת המצב הלאומית, ואינו מטיל עליו עיסוקים בתחום הערכת המודיעין הלאומית. בעניין זה אימץ החוק את מסקנת ועדת ליפקין-שחק ודחה את המלצת ועדת וינוגרד, לפיה תהיה במל"ל פונקציה מודיעינית שתעשה אינטגרציה בין הערכות המודיעין השונות ותגבש הערכה אינטגרטיבית אחת (יתכן שיש היגיון בקיומו של גוף הערכה מודיעיני מרכזי של הממשלה תחת כנפי המל"ל, אולם יישום רעיון זה כרוך במחיר כבד – עיסוק בנפחי מידע עצומים, הקמת תשתית כבדה של חוקרים ועוד – ויש לו ערך מוסף מועט). בישראל יש חוסר איזון בולט בין העיסוק הרב בגיבוש הערכות מודיעין לבין העיסוק הדל בהערכת מצב ובפיתוח ידע אסטרטגי בתחום הביטחוני-מדיני.

חסרונות החוק

חוק המל"ל אינו מחייב את ראש הממשלה להשתמש במל"ל, או רק בו, לצרכי הביטחון הלאומי. חולשה זו הייתה אחד הגורמים למעמדו הנחות של המל"ל גם קודם לחוק. על פי החוק החדש, ראש המל"ל אמנם לקבל את כל המידע הדרוש ולהיות מזומן לדיוני הממשלה, אולם ראש הממשלה הוא שקובע את "יחסי

הגומלין בין ראש המטה לביטחון לאומי לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה. מכאן שאין כל מניעה שלצידו של ראש המל"ל ימנה לעצמו ראש הממשלה יועץ מדיני, ראש מטה ועוד בעלי תפקידים, שיותירו את המל"ל בשולי הזירה – כפי שהיה בעבר. החוק גם אינו קובע שראש המל"ל יהיה נוכח במפגשים בלתי פורמליים בהם מתקבלות החלטות, כמו "מפגשי המטבחון". רק הצבת ראש המל"ל במעמד בכיר ומוביל במשרד ראש הממשלה על פני כל העוסקים בתחומי החוץ והביטחון במשרד, יכולה לשפר באופן ממשי את מעמדו ואת מעמד המל"ל.

החוק החדש לא רק מקנה סמכויות למל"ל, אלא גם מטיל עליו אחריות ותובע ממנו למלא משימות רבות. כתוצאה מכך עלול ראש המל"ל לשקוע במתן מענה לכל המשימות שנקבעו לו בחוק ולמצוא עצמו במצב בו אינו יכול לקבוע סדר עדיפויות לפעילותו.

החוק גם מטיל על ראש המל"ל סוגי תפקידים שונים בתכלית, שיש ביניהם מתחים ואף ניגודי אינטרסים:

- א. ראש מטה מדיני-ביטחוני בלשכת ראש הממשלה, הכפוף לראש הממשלה. מדובר בתפקיד שהאדם הממלא אותו אמור להיות איש אמונו של ראש הממשלה.
- ב. אחראי על הקמת מרכז לניהול משברים לאומיים.
- ג. ראש יחידה לאומית להערכת מצב אסטרטגית במשרד ראש הממשלה, המחויבת להצגת תוצריה בפני הממשלה כולה ולדווח לכנסת.

האחריות על עניינים שוטפים, ובהם על המרכז לניהול משברים לאומיים, אמנם אינה עומדת בניגוד עניינים לאחריות לעיסוק בהערכות מצב, אולם היא מקשה על יישומה. כך "ימתח" ראש המל"ל בין שני תפקודים שונים בתכלית, ימצא עצמו מתרוצץ במילוי משימות שוטפות של משרד ראש הממשלה ועסוק בעדכונים אישיים של שרי ממשלה, בעוד שתורתו הייחודית אמורה להיות בחשיבה אסטרטגית ובהכנת הדיונים לממשלה. קושי זה עלול לגבור במצב של מלחמה כאשר תתעורר השאלה היכן צריך להימצא ראש המל"ל: במרכז לניהול משברים לאומיים, לצידו של ראש הממשלה ב"בור" של מטכ"ל צה"ל ובפגישות עם בכירים, או בדיוני המל"ל שיעסקו בתכנון התנאים האופטימאליים לסיום המלחמה?

החוק מקבע את המתח בין אחריותו של היועץ לביטחון לאומי להערכת המצב הלאומית לבין תפקידו כיועץ דיסקרטי לראש הממשלה. ככל שהחוק מעצים את מעמדו הממלכתי של ראש המל"ל כ"מעריך המצב הלאומי", כך הוא עלול להרחיק אותו ממוקד קבלת ההחלטות הרגישות של ראש הממשלה,

וההיפך: ככל שראש המל"ל ייתפס כיועץ אישי לראש הממשלה, כך הוא יאבד את מעמדו כיועץ (אובייקטיבי) לביטחון לאומי של הממשלה.

מנוסח החוק משתמע, כי ראש הממשלה רשאי שלא לקבל את הערכת המצב הלאומית של המל"ל, ואף להחליט שלא להציג בפני הממשלה. הקביעה בחוק, כי הצגת עבודתו והמלצותיו של המל"ל בפני הממשלה תהיה "לפי החלטת ראש הממשלה", משמעותה היא שאם מסקנותיו והמלצותיו של ראש המל"ל אינן לרוחו של ראש הממשלה, אין הכרח שהן תגענה לידיעת הממשלה. מצב זה בעייתי במיוחד במציאות הפוליטית הקיימת בישראל. כך, למשל, בתקופה שמאז חוקק החוק, ניכרים חילוקי דעות בנושאים ביטחוניים ומדיניים מהותיים בין הממונים על הביטחון הלאומי בישראל: ראש הממשלה, שר הביטחון ושרת החוץ. חילוקי דעות אלה נובעים לא רק מניתוח שונה של ההתפתחויות, אלא גם מהשקפות פוליטיות שונות של אנשים אלה, המתחדדות נוכח הבחירות ההולכות וקרבות. אם ראש המל"ל לא יציג את הערכותיו והמלצותיו בפני הממשלה, בשל הוראת ראש הממשלה או מחשש מהוראות כאלו, הוא יאבד מאמינותו וממעמדו הציבורי כיועץ לביטחון לאומי של הממשלה, ואז מעמדו לא יהיה שונה ממעמד כל יועץ פוליטי לראש הממשלה. יתר על כן, סעיף זה בחוק עלול לפגוע באחת מהמלצות דוח ועדת וינוגרד, לפיהן יוצגו בפני הממשלה חלופות באופן מקצועי ואובייקטיבי.

הדרכים האפשריות להתמודד עם "דילמת שני הכובעים" של ראש המל"ל הן:

א. לקבוע את ראש המל"ל כיועץ לראש הממשלה בלבד, ולוותר על מינויו כיועץ לביטחון לאומי לממשלה. כך יוכל ראש הממשלה למנות לתפקיד זה את איש אמונו, לשתפו בכל התלבטויותיו, התייעצויותיו והחלטותיו ולהימנע מהצורך למנות יועצים נוספים בתחום עיסוקו של המל"ל. ראש המל"ל מצידו לא יאלץ אז לפעול במתח שבין אחריותו כיועץ לביטחון לאומי לממשלה לבין היותו יועץ לראש הממשלה.

ב. להפריד בין התפקידים: לקבוע את ראש המל"ל כיועץ לביטחון לאומי של הממשלה ולמנות לראש הממשלה יועץ ביטחוני-מדיני, שסמכויותיו יהיו מוגבלות. במקרה זה המל"ל יישאר במשרד ראש הממשלה וישא בכל התפקידים שמטיל עליו החוק. הוא יהיה כפוף לראש הממשלה, אך יהיה סוברני להציג עמדות בלא תלות בדעתו של ראש הממשלה, בדומה למעמדו של הרמטכ"ל.

ג. לשמור על השילוב בין התפקידים, תוך צמצום ניגודי האינטרסים. ראש המל"ל יהיה הן היועץ לביטחון לאומי של הממשלה והן היועץ של ראש הממשלה, לפי הנקבע בחוק אך יהיה סוברני בגיבוש הערכותיו ובהצגתן.⁴

ראש הממשלה יהיה מחויב להציג את תוצרי המל"ל בפני הממשלה או הקבינט, ואף יאפשר לשרים לבקש מהמל"ל עבודות מטעמם. עם זאת, ייקבע כי ראש המל"ל לא יחויב בדיווח לממשלה או ולוועדות החוץ והביטחון של הכנסת על פעילות מדינית דיסקרטית שלה הוא נחשף במסגרת עבודתו עם ראש הממשלה.

אין פתרון מוחלט לבעיה זו ולכל אחת מהדרכים יש יתרונות וחסרונות. נראה שהאפשרות השלישית היא העדיפה, מה גם שאינה מחייבת שינוי עמוק בחוק הקיים.

מיקוד המל"ל בתחום המדיני-ביטחוני המסורתי מכתוב לו סדר עדיפות, שעלול לפגוע ביכולתו לגבש תמונה רחבה יותר של מרכיבי הביטחון הלאומי. בכך עלול המל"ל להחמיץ את היתרון שבמיקומו במרכז המערכת הלאומית האסטרטגית, המאפשר לו לגבש הערכת מצב לאומית אינטגרטיבית שתוסיף על הערכות המצב של משרדי ממשלה אחרים. החוק אמנם אינו מונע מהמל"ל לעסוק בתחומים שמעבר לתחום המדיני-ביטחוני, אולם גם אינו מעודד אותו לעסוק בכך.

החוק אינו מסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי. פער זה נובע, בראש ובראשונה, מהעובדה שאין בנמצא הגדרה של מדרג הסמכות והאחריות של קברניטי המדינה בתחום הביטחון הלאומי. על פי ההיגיון, ראוי היה להגדיר בחוק את האחריות של מקבלי ההחלטות ורק אחר כך להקים גופי מטה בהתאם, ובכלל זה את המל"ל. הגדרת תפקידי המל"ל בחוק לא רק שאינה משפרת את המצב, אלא מגבירה את העמימות סביב תפקידם ואחריותם של ראש הממשלה ושר הביטחון בנוגע לצה"ל. כך, למשל, מהחוק לא ברור, האם מעתה ואילך מצופה משר הביטחון להעביר את עבודת המטה שלו דרך המל"ל, לפני שהוא מגיע לשיבות הקבינט.

חובת התייצבות של נציגים מצה"ל, מהמשטרה וגופי ממשלה רלוונטיים אחרים לדיוני המל"ל לפי הזמנתו, היא אחד מהחידושים של החוק ביחס להחלטת הממשלה שקדמה לו. כאן מנסה החוק לתת "שיניים" לראש המל"ל, אלא שהוא מתעלם מהעובדה שהבעיה העיקרית של המל"ל הייתה לא חוסר היענות מצד דרג הפקידים, אלא דווקא חוסר תשומת לב מצד הדרג המדיני. יתר על כן, החוק לא קבע, כאמור, עונשים למי שמסרב להזמנה להשתתף בדיוני המל"ל, או לפעול על פי סעיפים אחרים בו, ומותיר את הדברים בעמימות שאינה מועילה למעמדו של המל"ל.

יש טעם לפגם בחקיקה סלקטיבית, כמו זו הבאה לביטוי בחוק המל"ל, המחייבת דווקא מנגנוני מדינה מסוימים ולא אחרים למלא את הוראות מטה

ראש הממשלה ולנהל עבודה תקינה מולו. קביעות החוק ביחס למעמד של המל"ל כלפי משרדי ממשלה מסוימים מעוררות שאלות, כגון: האם פירוש הדבר שמשרדי ממשלה אחרים, כמו משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד התשתיות, משרד התחבורה, או משרד המשפטים, פטורים מלהתייבב לדיונים בפני נציגיו של ראש הממשלה? הניסיון של החוק לתקן מציאות עגומה בקשרים שבין מערכת הביטחון למל"ל, באמצעות חיוב המובן מאליו (להגיע לדיונים), עלול ליצור מצב שבו הדבר אינו מובן מאליו לגבי גופים ממלכתיים שחוק זה אינו חל עליהם.

תחום נוסף הקשור לסלקטיביות של חוק המל"ל נוגע לתקציבים של משרדי הביטחון והחופץ. נשאלת השאלה מדוע דורש החוק מגוף במשרד ראש הממשלה, כמו המל"ל, לבדוק את תקציב משרדי הביטחון והחופץ, ואינו דורש לבדוק את תקציביהם של משרדי ממשלה אחרים? נראה, כי קודם לבחינת התקציבים ראוי היה שהחוק יקבע שעל ראש הממשלה להסתייע במל"ל לבדיקת הקשר בין תקציב המדינה וחלוקתו לבין סדר העדיפות הלאומי של הממשלה.

סיכום

קשה עדיין להסיק מסקנות נחרצות לגבי יישומו של חוק המל"ל, אולם הרושם הוא שלא שינה הרבה וכי גופים ממלכתיים אינם מתלהבים לקבלו. כך, למשל, פורסם באוקטובר 2008, כי צה"ל הקפיא לפרק זמן מסוים את שיגור נציגיו לדיונים במל"ל, בשל חוסר שביעות רצונו מדיוני הערכת המצב. כמו כן פורסם, כי במערכת הביטחון מותחים ביקורת על כך שהערכת המצב מתבצעת במל"ל באמצעות יועצים חיצוניים.⁵

לחוק המל"ל יתרונות וחסרונות ונראה שתועלתו גדולה במידה מסוימת ממגרעותיו. עם זאת, אין בו כדי לחולל את השינוי הנדרש כדי שהמל"ל יהווה הגוף שיביא ליצירת עליונות מחשבתית אסטרטגית. כפי שהוסבר במאמר זה, היעדר חוק לא היה מלכתחילה הבעיה העיקרית בתפקוד המל"ל, ועל כן החוק החדש לא בהכרח יממש את התקוות הגדולות שתלו בו.

הפיכתו של המל"ל לגוף משפיע מחייבת קיומם של כמה תנאים. ראשית, בניין יכולות במל"ל, כך שיוכל להיות מחולל ומפיק של מוצרי ידע שיאפשרו עליונות מחשבתית אסטרטגית. בלא ידע מספק, אפילו עבודת מטה מסודרת עלולה להזיק, אולי אף יותר מאשר במצב שבו אין עבודת מטה כלל. שנית, גיבוי מראש הממשלה. מעמדו של המל"ל תלוי במידה רבה בראש הממשלה ובמעמדו. רק אם ראש הממשלה ירבה להשתמש במל"ל לקבלת החלטות ויתן לו גיבוי כבא כוחו, יוכל המל"ל לתרום לקבלת ההחלטות. הדבר מחייב שראש המל"ל יזכה לבלעדיות במשרד ראש הממשלה, ושראש הממשלה לא יעסיק אנשים שיעבדו במשרדו

במקביל לראש המל"ל. שלישית, שינוי בתרבות קבלת ההחלטות בממשלה, על ידי סיום עידן האלתורים ו"המטבחונים" ומעבר לעידן של לימוד משותף, ניתוח ותיאום, תוך שימוש במל"ל כגוף מוביל. יש להקפיד על הבחנה בין הפרטי לציבורי: ראש הממשלה רשאי לשכור לעצמו יועץ אישי, אך ברמה המדינתית עליו לקבל יעוץ מגוף מקצועי, אשר שיקוליו יהיו מקצועיים בלבד.

המל"ל הוא גוף חשוב בתהליך קבלת החלטות מסודר, וחשיבותו רבה בתקופה זו, בה ניצבת המדינה בפני אתגרים מדיניים-ביטחוניים רבים. יש לקוות שהממשלה החדשה שתקום בישראל לאחר בחירות 2009 תיתן לו את המעמד והמשקל הראויים.

הערות

- 1 הדוגמאות מבוססות על השוואת התוצאות בפועל ליעדים שהציבו לעצמם קובעי המדיניות הישראלית בעת שנקטו מהלכים שונים. לדוגמה: בהסכם אוסלו ציפתה ממשלת רבין להסדר קבע עם הפלסטינים ב-1999 ולא לגלי מתאבדים ומטחי קטיושות על מרכזי אוכלוסייה בישראל; בהתנתקות מרצועת עזה ראה ראש הממשלה שרון מנוף לקידום מצבה המדיני והביטחוני של ישראל ולא ציפה להתבססות ישות אסלאמית ברצועה, בעלת ברית של איראן וחזבאללה, המשגרת טילים לעבר ישראל.
- 2 דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי מ-27.9.2006, אתר מבקר המדינה.
- 3 החלטה זו החליפה את החלטה 4889 של הממשלה מיום 7.3.1999 בעניין הקמת המועצה לביטחון לאומי.
- 4 מצב כזה מתקיים בפועל בתחום הערכת המודיעין הלאומית: ראש חטיבת המחקר באמ"ן, כמו גם ראש אמ"ן, סוברנים להציג את הערכות המודיעין בפני הממשלה, למרות כפיפותם לרמטכ"ל ולשר הביטחון.
- 5 רון בן-ישי, "המונופול הביטחוניסטי", Ynet, **ידיעות אחרונות**, 12.10.2008.