

בין מרות, סמכות ואחריות

הצעה לרפורמה במשרד הביטחון ובתפקיד שר הביטחון

עפר שלח



בין מרות, סמכות ואחריות

הצעה לרפורמה במשרד הביטחון
ובתפקיד שר הביטחון

עפר שלח

בין מרות, סמכות ואחריות

הצעה לרפורמה במשרד הביטחון ובתפקיד שר הביטחון

עפר שלח

המכון למחקרי ביטחון לאומי

משלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי־משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.



המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת אביב

תל אביב 6997556

info@inss.org.il

<http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-7840-17-7

כל הזכויות שמורות © מאי 2025

עורכות הסדרה: ד"ר ענת קורץ וד"ר גליה לינדנשטראוס, המכון למחקרי ביטחון לאומי

עורכת: מירה ילין

הביא לדפוס: עמר ויקסלבאום, המכון למחקרי ביטחון לאומי

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: שי ליברובסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תמונת העטיפה: ELDAN DAVID – GPO / Anadolu via Reuters Connect

(עיבוד המכון למחקרי ביטחון לאומי)

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

5	תקציר מנהלים
7	הקדמה

חלק ראשון: התפתחות היחסים בין הדרגים ולקחים מן העבר

11	1948–1967 — דרג מדיני אחד
15	1967–1974 — תקופת משה דיין
18	אירועים בולטים 1974–2023
18	מקרים של הפעלת הכוח
23	נושאים בבניין הכוח
26	תכנון ואסטרטגיה, יחסים בין הדרגים
31	מסקנות ולקחים ממקרי עבר אלה

חלק שני: חוק יסוד: הצבא, ונושאים חוקתיים ומשפטיים אחרים

36	משמעות החוק בהקשר של יחסי ראש ממשלה–שר ביטחון
38	משמעות החוק בהקשר של יחסי שר ביטחון–רמטכ"ל וצה"ל
41	הצורך בהרחבת החקיקה
41	הסמכות להכריז על יציאה למלחמה
43	הוראות הפיקוד העליון
44	מעמד הרמטכ"ל אל מול הצבא

חלק שלישי: מערכות מקבילות בעולם

49	ארצות הברית
52	בריטניה
53	גרמניה
55	צרפת
56	הודו
57	סינגפור
57	אוסטרליה

58	איטליה
59	פינלנד
60	לקחים רלוונטיים לישראל מהדוגמאות שהוצגו

חלק רביעי: המלצות גופי ביקורת, ועדות בדיקה וחוקרים אקדמיים

63	תפקיד והרכב הקבינט
65	הצורך במסמכי יסוד ותפקיד שר הביטחון בעיצובם
66	הרחבת יכולות המטה במשרד הביטחון
86	היתרונות והחסרונות של שר ביטחון עם רקע של פיקוד בכיר בצבא
69	מינוי הקצונה הבכירה בצה"ל

חלק חמישי: תובנות מראיונות עם ממלאי תפקידים

73	יחסי ראש ממשלה-שר ביטחון
74	יחסי שר ביטחון-רמטכ"ל
76	מסמכי יסוד, תהליכי עבודה וחקיקה
76	הרכבו וגודלו של המטה הרצוי לשר
78	תפקיד מנכ"ל משרד הביטחון
78	שר ביטחון בעל רקע צבאי או אזרחי
79	ביקורת ופיקוח

חלק שישי: המלצות

81	הנחות יסוד
28	מגבלות הנובעות מסדרי הממשל בישראל ומהחולשה המובנית במעמדו הציבורי של הדרג הפוליטי לעומת הדרג הצבאי
83	החלופות ליחסים בין הדרגים
78	החלופה המומלצת – "חלופת שר הביטחון"

95	סיכום
----	-------

תקציר מנהלים

במלחמת חרבות ברזל, כמו גם באירועים מלחמתיים קודמים רבים, ניכרו הכשלים בתהליכי קבלת ההחלטות הנובעים מהסדרה לקויה ומתרבות שיח בעייתית בין גורמים שונים בדרג המדיני בישראל וביניהם לבין הצבא, והרמטכ"ל בראשו. לנוכח התמשכות מצב הלחימה, הצפי להמשך מתיחות ופעילות מוגברת בחזיתות רבות והצורך לקבל החלטות מורכבות מאשר בעבר, גובר גם הצורך להסדיר מערכות יחסים אלה ולמסד שיח ראוי ופורה ביניהן. מחקר זה מתמקד בתפקיד שר הביטחון, שעל פי חוק הוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא, ואולם בפועל סמכויותיו אל מול הדרג הצבאי, אחריותו לפעולת הצבא ומעמדו אל מול ראש הממשלה והקבינט אינם ברורים. חקירה של מקרי עבר בולטים ושל ההגדרות החוקיות, כמו גם שיחות עם ממלאי תפקידים בכירים בעבר, מעלה בבירור את הצורך ברפורמה הן בהגדרת התפקיד והן בחיזוק המערכות המיועדות לסייע לשר למלא את תפקידו. דוגמאות ממספר מדינות דמוקרטיות, בעלות שיטות משטר שונות וצורכי ביטחון מגוונים, מעלות אפשרויות לשיפורים ישימים במערכת הישראלית.

ההמלצות לפעולה מתמקדות בחיזוקה של המערכת האזרחית אל מול הדומיננטיות הקיימת של הצבא בשיח ובתהליך קבלת ההחלטות. מומלץ למסד במשרד הביטחון – מבלי לנפח את מצבת כוח האדם של המשרד או ליצור מבנה בירוקרטי שיסרב את העבודה – יכולות מוצקות להובלת תהליכים בבניין הכוח, מטה שיאפשר לשר לעצב ולממש מדיניות משלו תוך תכלול עבודת המטה הנעשית בצבא וגוף ביקורת חזק, שיאפשר לפקח על יישום הדברים בפועל.

בראש מערכת בניין הכוח יעמוד מנכ"ל המשרד שיהיה אזרח מובהק (כלומר לא קצין שפשט מדיו זה מקרוב, כשם שהיו מנכ"לי המשרד בעשרים השנים האחרונות), בעל מעמד עצמאי שימוסד גם בכהונה שאורכה ייקבע מראש, בלי קשר לחילופי שרים אפשריים במשרד. מומלץ גם להעביר למשרד את התכנון האסטרטגי, שמיקומו בצה"ל הוא טעות הנובעת ממאבקי כוח ומחשיבה שעבר זמנה. ראש מטה השר במשרת אמון יהיה אחראי על תהליך עיצוב המדיניות של השר ועל יישומה.

בתוך הדרג המדיני עצמו מומלץ – מבלי לשנות את שיטת המשטר בישראל או להפחית מאחריותה של הממשלה כגוף העליון שהצבא נתון למרותו – למסד את מקומו של שר הביטחון כשר היחיד בממשלה, כולל ראש הממשלה, שכל עיתותיו מוקדשות לנושא הביטחון, והוא מחזיק במסד הידע הרחב והמעמיק ביותר מבין שרי הממשלה. לפיכך עליו להוביל

דיונים בקבינט, כולל דיוני העמקה ויצירת ידע שיאפשרו קבלת החלטות טובה יותר, ולהציג לקבינט ולממשלה את התוצרים והחלופות שגובשו במערכת האופרטיבית ובמשרדו. לשם כך מומלץ גם לחזק את מעמדו של שר הביטחון בתחומים שהיום אינם נתונים למרותו המוגדרת, כמו למשל להעמידו בראש ועדה מורחבת של ראשי שירותי המודיעין.

בדומה לנעשה במדינות אחרות, מומלץ גם לחזק את חלקם של גופים אזרחיים ולא־ממשלתיים בשיח ובעיצוב ההחלטות, מוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועד נציגות קבועה של אזרחים מתחומים שונים בוועדה העליונה לבניין הכוח, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון וגופים אחרים. מומלץ גם להגביר את השקיפות ואת חובת הדיווח של השר והמשרד לכנסת ולציבור, כדי להעמיק את תודעת האחריות ואת הידע הציבורי החיוני ללגיטימציה של הפעולה הממשלתית.

עשרות ההמלצות המפורטות במחקר זה ניתנות ליישום בטווח הזמן הקצר. חלקן מותנות בשינויי חקיקה, כולל חקיקת חוק צה"ל כחוק משלים לחוק יסוד: הצבא. טיוטה לחוק צה"ל תוצג במחקר משלים למחקר זה.

הקדמה

מן הראיות שלפנינו נוכחנו לדעת שחסרות הגדרות ברורות לחלוקת הסמכויות, החובות והאחריות בענייני ביטחון בין שלוש הרשויות העוסקות בעניינים אלה, דהיינו הממשלה וראש הממשלה, שר הביטחון וראש המטה הכללי העומד בראש צה"ל, ולקביעת יחסי הגומלין בין ההנהגה המדינית והפיקוד העליון של צה"ל [...] חוסר ההגדרה של הסמכויות השורר במצב הקיים בתחום הביטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות ואף גורם לאי בהירות ומבוכה בקרב הציבור.¹

ציטטה זו מתוך דוח ועדת אגרנט, שעסק במחדל יום הכיפורים 1973 ובאחריות לו, הייתה תחילתו למעשה של דיון המתקיים עד היום בדבר ההסדרה הלא-מספקת של הסמכות והאחריות בדרג המדיני, ובינו לבין הדרג הצבאי הבכיר. הדיון הזה עולה לכותרות רק בעקבות מחדלים קשים או בעקבות פרסום על חילוקי דעות וחיכוכים אישיים בצמרת; ואולם יש לו משמעות החורגת בהרבה מהשאלה "מי אחראי?". חוסר ההגדרה שעליו דיברה הוועדה בא לידי ביטוי בפעילות היומיומית בענייני הביטחון, הן בבניין הכוח והן בהפעלתו. המחדל הרב-ממדי ביום הכיפורים – מדיני, מודיעיני, מחדל בבניין הכוח לקראת המלחמה ובהפעלתו ביממה שלפניה וביום הכיפורים עצמו – הציף את הסוגיה הזו במלוא חומרתה, לא רק בהיבט האחריות אלא גם במובנה המעשי: איך התקבלו באמת ההחלטות המוטעות בבניין הכוח לקראת המלחמה, ומה היה טיבו של השיח בין הדרגים ובתוך הדרג המדיני עצמו. ואולם בעוד חלקם של ראש הממשלה, כאדם העומד בראש המערכת הציבורית כולה, ושל הרמטכ"ל כמפקד בפועל של הצבא היה ועודנו ברור למדי, השאלה שלא זכתה למענה נגעה לשר הביטחון: מה בדיוק תפקידו, ואיפה הוא נמצא בשיח הבין-מדרגי ובשרשרת הפיקוד; האם השר הוא נציג המערכת האזרחית המעניקה לצבא משאבים ומנווטת את פעולתו, או שמא הוא נציג של הצבא במגעיו עם משרדי הממשל האחרים, ומהם הכלים שיש בידיו על מנת שיוכל לבצע את תפקידו? השיח בנושא זה בישראל שונה במהותו מזה המקובל ברוב העולם הדמוקרטי, שם עיקר העיסוק הוא בעיגון העליונות של הדרג המדיני הנבחר על זה הצבאי, בהקשר של

1 ועדת החקירה – יום הכיפורים, "ועדת אגרנט", הדו"ח החלקי הראשון, מצוטט בדו"ח החלקי השני, 1974, עמ' 394.

שמירת הדמוקרטיה לנוכח העוצמה והפופולריות של הארגון הצבאי, שבמהותו אינו דמוקרטי ויש בידיו כוח אלים בעוצמות שאין לאף ארגון אחר במדינה.

בישראל, הנתונה במלחמה בכל שנות קיומה, שהביטחון הוא הנושא המרכזי בשיח הציבורי שלה והחלטות ביטחוניות הן מעשה יומיומי, השאלה נוגעת יותר לתהליך קבלת ההחלטות בעניינים אלה ולבנינו והפעלתו של הכוח הצבאי. צה"ל נמצא בפעילות מבצעית מדי יום גם בימים של שגרה, ו"פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה" (כלשון חוק יסוד: הממשלה) מתרחשת לעיתים קרובות יחסית. יש לכך השפעה הן על השיח הציבורי, הן על הבולטות של אנשי הצבא (שרבים מהם הופכים לאחר מכן לפוליטיקאים) והן על היחסים בין הדרגים. מכאן אבחנתו של יורם פרי, שלפיה "תפקידו של כל רמטכ"ל בצה"ל הוא בהכרח פוליטי, במובן של השפעתו על העשייה המדינית, החברתית והכלכלית בישראל",² ומכאן גם העובדה שאינה מפתיעה את הציבור בישראל, כי מתוך 21 רמטכ"לים שהשלימו את תקופת הצינון הנדרשת בחוק, לא פחות מ-15 השתלבו אחר כך במערכת הפוליטית, רובם הישר בצמרת המפלגתית.

לטשטוש בתפיסת התפקיד תרמה גם עובדה ייחודית לישראל בקרב הדמוקרטיות: בארבעים השנים האחרונות, מאז שמונה יצחק רבין לתפקיד שר הביטחון בספטמבר 1984, היו רק עשר שנים שבהן לא עמד בראש המשרד איש צבא לשעבר שדרגתו נמוכה מתת-אלוף. מניין זה כולל חמישה רמטכ"לים לשעבר (יצחק רבין, אהוד ברק, שאול מופז, משה בוגי יעלון ובני גנץ), ושני אלופים (יצחק מרדכי ויואב גלנט). מופז מונה לתפקיד שלושה חודשים בלבד לאחר שפרש מצה"ל, אחרים כחמש-שש שנים מיום שהשתחררו מהצבא. מינויים אלה נתפסו בציבור כמהלך טבעי, בניגוד למינוי לתפקיד של אזרחים מובהקים דוגמת עמיר פרץ, אביגדור ליברמן או ישראל כ"ץ. נטייה זו נובעת, מן הסתם, מהצורך הציבורי לראות בתפקיד דמות בעלת סמכות צבאית ש"מבינה בביטחון", בהיעדר דיון של ממש לגבי מה בין צבא לביטחון ובין המערכת האזרחית לצבאית. גם לא מתקיים דיון בשאלה מהו הערך המוסף שיכול להביא לתפקיד "השר הממונה על הצבא מטעם הממשלה", כהגדרת חוק יסוד: הצבא. אם אך זה עתה עזב את תפקידו הצבאי אין לו ניסיון ונקודת מבט של אזרח, ויש לו בהכרח זיקה להחלטות שקיבל בהיותו רמטכ"ל, ומערכות יחסים אישיות עם יורשיו בתפקיד.

² יורם פרי, האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה? **צבא ואסטרטגיה**, 6(3), 2014, עמ' 33.

מצב זה בעייתי אך יותר משום שמשדד הביטחון נשען כמעט לחלוטין על צה"ל בעיצוב תמונת המצב והחלופות לפעולה, הן אשר לבניין הכוח והן להפעלתו. אגפי המטה במשרד (להבדיל מן האגפים הביצועיים, דוגמת אגף ההנדסה והבינוי, האגף לחיילים משוחררים או אגף השיקום, שבהם לא יעסוק מחקר זה), הם קטנים מאוד ביחס לאגפי המטה רבי העוצמה בצבא, ולמעשה נשענים כמעט לחלוטין על תוצריה של המערכת הצבאית. אגף התכנון בצה"ל הוא באופן רשמי גם אגף התכנון של המשרד, אך בפועל תוצריו משמשים כמעט רק את המערכת הצבאית, על אחת כמה וכמה לאחר פיצולו של האגף והקמת 'אגף האסטרטגיה והמעגל השלישי' (שבוטל לאחרונה על ידי הרמטכ"ל הנכנס, רב־אלוף אייל זמיר). ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון הוא קצין במדים בדרגת תת־אלוף, המכהן במקביל גם כיועץ הכספי לרמטכ"ל.

אירועי השנים האחרונות, שבמסגרתם באו לידי ביטוי חריף במיוחד היחסים הבעייתיים בין הדרגים, הכשלים בפיקוח האזרחי על הכנות הצבא ופעולתו וחילוקי הדעות המהותיים בצמרת בנושאי יסוד, מעוררים ביתר שאת את הצורך להסדיר, באופן רשמי ומעשי כאחד, את מה שוועדת אגרנט כינתה "תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות". בפרט יש להסדיר את תפקידו של שר הביטחון, את מקומו בשיח ובקבלת ההחלטות על בניין הכוח ופעולתו, ואת המנגנונים במשרדו האמורים לסייע לו במילוי תפקיד זה.

מחקר זה מנתח את שורשיה ההיסטוריים, החוקתיים והמעשיים של הסוגיה, מביא דוגמאות ממדינות אחרות ומניח הצעות מעשיות להסדרה בישראל, על תנאיה הייחודיים. בלב המחקר עומד מספר רב של שיחות שנערכו עם מי שנשאו בשלל התפקידים הרלוונטיים לעניין: ראשי ממשלה, שרי ביטחון, רמטכ"לים, מנכ"לי משרד הביטחון, ראשי מטה וראשי אגפים במשרד, מזכירים צבאיים ועוד. שמותיהם לא יפורטו כאן, אך התודה על זמנם ועל תובנותיהם שמורה להם.

חלק ראשון

התפתחות היחסים בין הדרגים ולקחים מן העבר



1948–1967 – דרג מדיני אחד

ב־19 שנותיה הראשונות של ישראל הייתה רק תקופה קצרה (1953–1955) שבה ראש הממשלה לא היה גם שר הביטחון. מצב זה "נתפר" על ידי בן־גוריון למידותיו שלו. כדבריו של אביעזר יערי, "היה זה האב המייסד, דוד בן־גוריון, שאמנם פיתח את כפיפות הצבא לדרג האזרחי, אך הדרג האזרחי היה בדמותו הוא, דמות סמכותית היורדת לפרטים ומטילה מרות כמנהיג לאומי וכשר ביטחון".³ בן־גוריון הוא גם זה שקבע כי הקצין הבכיר בצה"ל לא ייקרא 'מפקד הצבא' אלא 'ראש המטה הכללי', בדומה למקובל במשטרים נשיאותיים או מלוכניים, שבהם הנשיא או המלך הוא המפקד העליון (Commander in Chief) של הכוחות המזוינים, והקצין הבכיר ביותר בצבא מכונה 'ראש המטה'.

כבר במלחמת העצמאות עלתה השאלה עד כמה מעורב הדרג האזרחי בקביעת המהלכים הצבאיים. זה היה הרקע ל"מרד האלופים" בעקבות פיטורי הרמ"א (ראש המטה הארצי) של ההגנה, ישראל גלילי. חודשיים לאחר הקמת המדינה, לנוכח הטענה כי בן־גוריון מתערב בעניינים טקטיים־אופרטיביים ובמינוי מפקדים בדרגות הביניים, וטענות הנגד של בן־גוריון על מרד פוליטי בשורות הצבא, הוקמה ביולי 1948 'ועדת החמישה' (יצחק גרינבוים, אהרון ציזלינג, פנחס רוזן, משה שרת ומשה שפירא), שהמליצה כבר אז להפריד בין הדרג המדיני לצבאי ולמנות "מנהל כללי לענייני הצבא". בן־גוריון דחה את המסקנות, איים בהתפטרות והן נגנזו. המלצה אחרת של הוועדה, שגם היא לא מומשה, הייתה להקים "קבינט מלחמה". המלצה זו תחזור ותעלה בעשורים הבאים, אבל לא תמומש בתפיסתה המקורית עד אוקטובר 2023.⁴

בחלק מן האירועים הללו ניתן לראות חבלי לידה של ממלכתיות במדינה שקמה בסערת מלחמה. ואולם מדבריו של בן־גוריון, כולל בדברים הידועים שנשא בישיבת הממשלה באוקטובר 1953, שהם הביטוי המובהק ביותר של תפיסת הביטחון שלו, עולה כי תפיסתו כלפי הנושא נבעה במידה רבה גם ממעמדו שלו כ"האב המייסד". לא הייתה שאלה לגבי סמכותו כמפקד העליון של הכוחות המזוינים. מבחינתו כל שאר השאלות היו בעיקרן מעשיות, ולא נגזרו מדיון על סדרי שלטון ראויים. כדבריו של אליוט כהן, הפיקוח האזרחי

3 אביעזר יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר 72, 2004, עמ' 8.

4 מוטי גלוסקה, על סמכות, אחריות, מרות וכפיפות – בעקבות דו"ח ועדת אגרנט, **יסודות**, 5, המחלקה להיסטוריה בצה"ל, 2023, עמ' 18–19.

על הצבא בימי בן-גוריון היה הדוק בגלל אישיותו וכישוריו, אבל הוא לא יצר כלים לפיקוח האזרחי שיבוא אחריו.⁵

כך למשל הוא מתייחס באותה הצגה לממשלה לשאלת ההבחנה בין הצבא למשרד הביטחון:

השאלה שמתעוררת מזמן לזמן היא מה הם היחסים בין הרשות האזרחית ובין הרשות הצבאית במשרד הביטחון [...] בצבא עצמו יש שתי מגמות. מגמה אחת רוצה שהמטה והרמטכ"ל בראשו יחלוש לפי הוראותיו של שר הביטחון על כל ענייני הביטחון הצבאיים והמשקיים, וישתמש לשם כך גם בעוזרים ומומחים אזרחיים, כשם שכמה חילות ופיקודים משתמשים בעבודת אזרחים תחת הנהלה צבאית. ומגמה שנייה אומרת שהמטה צריך להצטמצם אך ורק בעניינים הצבאיים ה"טהורים", וכל ענייני הכספים והמשק, מחוץ לדרגיהם, יש למסור לידי הנהלה אזרחית במשרד הביטחון [...] נראה לי שיש להפריד מהנהלת הביטחון כל ענייני הכסף והמשק והפיקוח הכספי והמשקי בדרג העליון — מענייני הצבא במובן הצר, ויש צורך שלשר הביטחון יהיה עוזר ראשי לענייני כסף ומשק ובעיית כוח-האדם במדינה; לעוזר ראשי קוראים עכשיו מנהל כללי של משרד הביטחון, ואין צורך להמציא שם חדש. ולמנהל משרד הביטחון כמובן שיהיו לו עוזרים וסגנים לענפי הפעולה השונים, אבל אלה חייבים לעבוד מתוך שילוב מתמיד עם מוסדות המטה הכללי.⁶

זוהי גישה אינסטרומנטלית, שמתייחסת אך ורק ולסוגיות של יעילות. היא מסבירה גם את היוזמה שהחלה בימי בן-גוריון והתחזקה דווקא לאחר התפטרותו בסוף 1953 והחלפתו בפנחס לבון למשך כשנה וחצי, עד פברואר 1955, שהיא כאמור התקופה היחידה עד 1967 שבה ראש הממשלה לא היה גם שר הביטחון: יוזמה לאחד את המשרד עם הצבא, שהובילו הרמטכ"ל משה דיין ומנכ"ל משרד הביטחון שמעון פרס. לפי היוזמה הזו "יהיה מיזוג מוחלט ולאחריו מטה כללי מורכב מששה אגפים ואין בו כפילויות [...] אגף הכספים יהיה כפוף בשלמותו למנהל הכללי. אגף האפסנאות יהיה כפוף למנהל הכללי, פרט למחלקת התכנון ולמחלקת הביצוע, אשר בהפעלתן יהיה כפוף אגף האפסנאות לרמטכ"ל".⁷

5 Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldier, Statesman and Leadership in Wartime*, Anchor Books, 2003, מצוטט מתוך יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, עמ' 45.

6 דוד בן-גוריון, צבא ומדינה, התפרסם בגיליון **מערכות** 279–280, 1981, עמ' 2–11.

7 יצחק גרינברג, **חשבון ועוצמה — תקציב הביטחון ממלחמה למלחמה 1957–1967**, 1997, עמ' 149.

יצחק גרינברג ציין כי למרות שלבון תמך ברעיון, הוא נעצר בשל הרעת היחסים בינו לבין הרמטכ"ל דיין.⁸ בתקופה הקצרה ששר הביטחון לא היה גם ראש הממשלה ב־19 שנותיה הראשונות של המדינה, ניכרו חילוקי דעות הן בינו לבין ראש הממשלה משה שרת והן בינו לבין צמרת הצבא. זאת אולי משום שלבון, שבניגוד לבן־גוריון לא עיצב את הצבא ואת המטה הכללי כראות עיניו ולא היה כבול להחלטות קודמות שלו, לא התפעל מרמתו של הצבא הן בהיבטי יעילות והן בהיבטי הביצוע.

ביולי 1954 נועד לבון עם המטה הכללי, ציין בפירוט סדרה של כישלונות מבצעיים וחוסר משמעת ואף אמר כי צריך לעקור מן השורש תחושה של מפקדים, שלפיה הצבא מצטיין במלאכתו ורק "בגלל הפוליטיקאים הנכשלים והמכשילים האלה, אשר לא נתנו להם לעשות, העניין נגמר והגאולה לא באה".⁹ דיין, מצידו, איים להתפטר לנוכח מה שנראה לו כעצמאות ומעורבות יתר של השר: "איני מוכן לקבל", כתב ביומנו, "הכרעות של שר הביטחון בעניינים צבאיים מובהקים, כתוצאה מבירורים שיעשו לא במטה הכללי אלא בידי כל מיני יועצים פרטיים".¹⁰

דיין לא בחל באמצעים כדי לסכל החלטות של לבון בענייני בניין הכוח שלא מצאו חן בעיניו, כדברי זאב אלרון:

בשנה וחצי הראשונות לכהונתו של דיין כרמטכ"ל פעל צה"ל ברוח התוכנית שגובשה במטכ"ל בלא להתחשב בהנחיות הממשלה ותוך מסירת מידע כוזב לרשויות האזרחיות בדבר מגמות התפתחותו (בתחומי קיצוץ התקציב וכוח האדם). באותה תקופה חסם דיין בהצלחה את ניסיונו של שר הביטחון לבון להשפיע על בניין הכוח של צה"ל.¹¹

דיין התרעם גם על מנהגו של לבון לזמן אליו קצינים לדיונים ללא תיאום עם הרמטכ"ל, למשל את מפקד חיל האוויר דן טולקובסקי.

ב־1955 שב בן־גוריון לתפקיד הכפול וכך עשה גם לוי אשכול אחריו, עד יוני 1967. ערב המלחמה, כשראש הממשלה אשכול נתפס כמהסס, ועל רקע הפגנות של נשות קצינים

8 גרינברג, **חשבון ועוצמה**, עמ' 148–149.

9 דב תמרי, **האומה החמושה**, מודן הוצאה לאור, צה"ל – הוצאת מערכות, 2012, עמ' 263.

10 משה דיין, **אבני דרך – אוטוביוגרפיה**, עידנים דביר־דיעות אחרונות, 1967, עמ' 124.

11 זאב אלרון, **לקראת הסיבוב השני: התמורות בצה"ל והשינוי שלא היה בתפיסת הביטחון 1952–1955**, מודן ומערכות, 2016, עמ' 388. מצוטט מתוך מאיר פינקל, **המטכ"ל – כיצד הוא לומד, מתכן ומתארגן**, מודן והוצאת מערכות, 2020, עמ' 66.

(שזכו לכינוי "נשות וינדזור העליזות") שקראו להחלפתו בדיין, נכנס האחרון למשרד הביטחון – צעד שהשפעתו על המלחמה עצמה הייתה סמלית, אם בכלל. מ־1967 ועד היום הכלל היה הפרדה בין התפקידים. שניים מראשי הממשלה, רבין וברק – שניהם רמטכ"לים לשעבר – החליטו לכהן גם כשרי ביטחון כדי להמחיש את אחדות הדרג המדיני ולנוכח צעדים מדיניים מרחיקי לכת שתכננו (ברק אמר בראיון ליורם פרי: "אני הולך לתהליך שלום לא קל, לכן אני רוצה להיות בטוח שיש לי שליטה מלאה בצבא ואינני תלוי בשר ביטחון וברמטכ"ל שעלולים לשחק משחק פוליטי נגדי");¹² אחרים, כמו מנחם בגין, יצחק שמיר ובנימין נתניהו, כיהנו כשרי ביטחון בתקופות מעבר שנבעו משינויים פוליטיים. הפרדה זו לא לוותה בהסדרה, חוקית או אחרת, של הסמכות והאחריות בתוך הממשלה עצמה.

¹² פרי, האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה? עמ' 24.

1967–1974 – תקופת משה דיין

למרות שמשה דיין נכנס לתפקידו רק ימים אחדים לפני שהחלה מלחמת ששת הימים, ואף שחלקו בבניין צה"ל לפני המלחמה הסתיים עם סיום תפקידו כרמטכ"ל ב־1958, הוא נתפס כדמות שסימלה את הניצחון ההרואי, "מר ביטחון" בישראל פנימה ובעולם.

בפועל דיין לא היה קברניט המלחמה. הוא התנגד להגעה לתעלת סואץ, אך לא עצר את דהירת הכוחות לשם; כעדותו שלו, "דיברתי על הקו של המיתלה והג'ידי. בזמן המלחמה אמר לי הרמטכ"ל שאם לא נגיע לתעלה, הצבא המצרי לא יהיה מובס [...] אחר כך אמר 'בוא נישאר על קו המים, כדי שהם לא ישובו חזרה'".¹³ בהמשך חשש מכיבוש רמת הגולן ("חשבתי למה צריך להתעסק עם האו"ם ועם כל העולם? [...] בסופו של דבר נכנעתי").¹⁴ היוזמה שהביאה בסופו של דבר לקביעת הגבולות אחרי המלחמה הייתה במידה רבה של מפקדי השטח, שהדרג המדיני נגרר אחריהם בלהט ההישגים הצבאיים. גם לאחר המלחמה היה דיין בדעה שאין צורך להחזיק פיזית את קו המים, וגם כאן קבעו בסופו של דבר רצון המפקדים הצבאיים והאינרציה הישראלית, שלפיה כל תנועה לאחור נתפסת כחולשה.

בשנים שבין המלחמות היה דיין הפוליטיקאי הפופולרי ביותר בישראל (בסקר שנערך ביוני 1970 אמרו יותר מ־90 אחוזים מהנשאלים שהם מרוצים מתפקודו כשר ביטחון)¹⁵ ודמות בולטת בעיצוב המדיניות בשטחים שנכבשו במלחמה: בספרו **פתאים במלכודת** תיאר שלמה גזית, שהיה מתאם הפעולות בשטחים וראש אמ"ן, כיצד דיין האמין כי התנחלות בשטחים תסייע להשגת הסכם שלום בכוח "כפייה מוקדמת של דו־קיום בין הצדדים",¹⁶ ותמך בקשירת השטחים לישראל בדרך שתסכל כל ניסיון הפרדה בעתיד.¹⁷ בממשלה עצמה גילה לא אחת זלזול בשרים האחרים, שלדעתו לא היו בקיאים בענייני ביטחון, עד כדי הבעת ערעור על סמכותה של הממשלה להחליט בעניינים צבאיים ולחלוק על חוות הדעת של הדרג הצבאי. השרים מצידם חשו כי "הם נדרשים לקבל הכרעות ללא ידיעה מספקת של העובדות, וכי הכוח נתון בידי מפקדי הצבא ולא בידי שרי הממשלה".¹⁸

13 יעקב ארז ואילן כפיר, **שיחות עם משה דיין**, מסדה, הוצאת ספרית מעריב, 1981, עמ' 47.

14 שם, עמ' 51.

15 חגי צורף ומאיר בוימפלד, **יבוא יום ויפתחו את הארכיונים**, הוצאת כרמל, 2022, עמ' 41.

16 שלמה גזית, **פתאים במלכודת**, זמורה ביתן מוציאים לאור, 2004, עמ' 218.

17 שם, עמ' 270.

18 צורף ובוימפלד, **יבוא יום ויפתחו את הארכיונים**, עמ' 250–251.

בכל הנוגע לבניין הכוח של צה"ל ולהתכוננותו למלחמה הבאה היה דיין בעיקר המאפשר של דרישות הצבא ובפרט הגדלת תקציב הביטחון, שחלקו בתוצר המקומי הגולמי הוכפל מכ־11 אחוזים ב־1967 לכ־22 אחוזים בממוצע בשנים 1970–1973. הוא אישר אומנם את כל התוכניות המבצעיות, כולל הפריסה ההגנתית הדלה שקרסה לחלוטין ביום הכיפורים, אבל מן החומרים שפורסמו עולה שעיקר ההחלטות עוצבו בדרג הצבאי, ודיין היה בעיקר "יועץ מיניסטרילי".

לפי עדותו שלו — שגם אליה יש כמובן להתייחס בספקנות, שכן הדברים נאמרו לאחר מחדל יום הכיפורים — התנגד דיין לעמדת הצבא בנושאים דוגמת רכש צוללות או פיתוח טנק המרכבה, אך הצבא שכנע את שאר שרי הממשלה שתמכו בכך. החשוב לענייננו הוא שדיין עצמו העיד כי לא עמד לרשותו כל מטה של ממש לצורך גיבוש עמדה עצמאית, ובעניינים של בניין הכוח או הפעלתו השר "לא יכול לעשות זאת עם הנהג שלו והמזכירה שלו ועם חיים ישראלי (יועץ השר) או אריה בראון (מזכירו הצבאי)".¹⁹

על חלקו של דיין במלחמת יום הכיפורים נכתב רבות, ולא כאן המקום לפרט. חשוב לציין כי במהלך המלחמה הוקם קבינט לא־רשמי, שהורכב מחברי "המטבח של גולדה" — מאיר עצמה והשרים דיין, גלילי ואלון. שם, ולא במליאת הממשלה, גובשו החלטות המדיניות המרכזיות.

דווקא לאחר המלחמה נרשמה עדות מעניינת, בגוף ראשון, ליחסו של דיין לתפקיד שר הביטחון — אם כי היא הושפעה ללא ספק מהאירועים הקשים של מלחמת יום הכיפורים. מוטה גור, שמונה לרמטכ"ל לאחר המלחמה, מעיד בספרו כי כשנועד עם דיין לדיון בתוכנית מבצעית מסוימת, "הוצגה בו השקפתו לגבי חלוקת האחריות בינו לבין הרמטכ"ל". דיין אמר:

אני אינני עושה תוכניות אופרטיביות ואין לי כל אחריות אופרטיבית. אני לא אבוא ואומר אם יש לך די טנקים או אין טנקים. אני יכול ליעץ, להביע דעתי, ואני עושה זאת בתוקף, אולם בסופו של דבר זה אף פעם לא משחרר את הרמטכ"ל מאחריות אופרטיבית. בלי חוכמות. לעומת זאת לי יש אחריות פוליטית. כשאני לא "הפיי" (שלם) מהצד האופרטיבי, אני מנסה להסביר. קונים, טוב; לא קונים, לא; זו יכולה להיות פעולה מונעת לתחילת מלחמה, שאתם חושבים שצריך לעשות ואני חושב שלא, ודברים מסוג זה. הדרך פתוחה בפניכם לממשלה, לראש הממשלה. אם אני עושה אובר רולינג על החלטה אופרטיבית אז אני לוקח את זה על עצמי בסוף. אבל בסופו

19 ארז וכפיר, שיחות עם משה דיין, עמ' 79.

של דבר אם עשו פעולה, אם צריך לעשות פעולה, אם יש כוחות או לא, האחריות האופרטיבית היא על הרמטכ"ל.²⁰

גישתו זו של דיין התקבלה על ידי ועדת אגרנט, שלא הטילה עליו או על ראש הממשלה גולדה מאיר אחריות אישית למחדל יום הכיפורים. דוח הביניים של הוועדה עורר סערה גדולה, שכן כל ההמלצות האישיות כוונו כנגד הדרג הצבאי ופטרו מאחריות ישירה את הדרג המדיני, והמחאה הביאה לנפילת ממשלת גולדה ולהתפטרות דיין.

במשפט החשוב ביותר בדוח הוועדה בהקשרו של מחקר זה נאמר לגבי שר הביטחון דיין, כי "כל עוד הוא מקבל את דעת יועציו אין הוא נושא באחריות אישית". הוועדה הייתה ערה לכך שהסדרת הסמכויות והאחריות בין הדרגים בישראל לוקה בחסר, אך לא התיימרה לקבוע מסמרות בהקשר זה. בדוח שלה נאמר "לא ראינו מתפקידנו להכנס לעבי הקורה של תיאום הסמכויות בין שלוש המערכות הנזכרות, ונסתפק איפוא בהצבעה על הצורך שהממשלה והכנסת יתנו את דעתן על בעיה זו כדי לפתרה".²¹ הניסיון לפתרון הגיע שנתיים לאחר מכן, כשנחקק חוק יסוד: הצבא, שינותח בהרחבה בפרק הבא.

20 מוטה גור, ראש המטה הכללי, מודן, 1999, עמ' 19.

21 ועדת אגרנט, דין וחשבון חלקי, 136, 383/1975, ארכיון צה"ל, אפריל 1974, עמ' 13.

אירועים בולטים 1974–2023

חוק יסוד: הצבא הועיל מעט מאוד להשגת הסדרה אמיתית של מערכות היחסים בצמרת הביטחונית, שוועדת אגרנט הביעה צורך חריף בתיקון. העובדה שמאז כיהנו כשרי ביטחון בעיקר אנשי צבא בכירים לשעבר החריפה את הליקויים: מצד אחד, אנשים אלה נטו לראות את עצמם כנציגי הצבא אל מול המערכת האזרחית, בעיקר בענייני תקציב ובניין הכוח, ובה בעת הסתמכו כמעט בלעדית על תוצרי הצבא בכל הנוגע לעיצוב תמונת העולם והחלופות להחלטה בבניין הכוח ובהפעלתו. מערכות היחסים המקצועיות הושפעו לא אחת על מיחסים אישיים ומאירועי עבר, וראשי ממשלה המשיכו לחפש דרכים ישירות להשפעה על פעולות הצבא ואף התערבו במינויים של קצינים בכירים, שעל פי חוק מסורים בידיו של שר הביטחון ומאושרים על ידי הממשלה. להלן מספר דוגמאות שלקחיהן רלוונטיים לסוגיות שיש להידרש אליהן ולגבש פתרונות להסדרה, בשלושה תחומים עיקריים: הפעלת הכוח, בניין הכוח והיבטים של תהליך קבלת ההחלטות – תכנון ואסטרטגיה והיחסים בין הדרגים.

מקרים של הפעלת הכוח

מלחמת לבנון הראשונה (1982)

מלחמת לבנון הראשונה היא דוגמה ייחודית לכך ששר ביטחון זכה לתמיכתו (העיוורת או לא, על כך יש מחלוקת בין ההיסטוריונים) של ראש הממשלה מנחם בגין במהלך צבאי, שהיו לו מטרות מרחיקות לכת אשר הוסתרו במידה רבה מעיני הציבור. הרמטכ"ל רפאל איתן לא התנגד כלל לחזונו של שר הביטחון אריאל שרון, אבל בעיקר ראה את עצמו אחראי על הביצוע של מהלך צבאי גדול, ועל פי כל החוקרים לא היה גורם מכריע בעיצוב מטרותיו. קשה לומר שאפשר ללמוד ממקרה זה כי לשר הביטחון עשויה להיות השפעה דומה בצירוף נסיבות אחר; בעיקר הוא מלמד שבכל מקום שבו מדובר בבני אדם, משקלו של מי שחותר בנחישות למטרה מסוימת ויודע להפעיל לטובתו את מוקדי הכוח, ובעיקר את ראש הממשלה, נעשה מכריע גם בלי הסדרה פורמלית של מעמדו. תוצאותיה הפרסונליות של המלחמה – הדחת שרון והגלייתו למעשה לשני עשורים מעמדה ביטחונית בכירה, הכתם שדבק באיתן והתפטרותו של בגין – סייעו עוד יותר להפוך אותה למקרה ייחודי שקשה להסיק ממנו מסקנות להמשך.

מלחמת המפרץ הראשונה (1991)

מדובר במקרה רלוונטי בשל הוויכוח בצמרת הביטחונית בשאלה אם על ישראל להגיב על ירי הטילים מעיראק: שר הביטחון משה ארנס (מגובה בסגן הרמטכ"ל אהוד ברק) צידד בפעולה, ואילו ראש הממשלה יצחק שמיר והרמטכ"ל דן שומרון סברו שפעולה ישראלית עלולה לסדוק את הקואליציה שיצרה ארצות הברית ולפגוע בסופו של דבר באינטרס הישראלי. זה היה ויכוח לגיטימי שנוהל בכבוד ראש וביסודיות: מערכת הביטחון עיצבה תוכניות שהוצגו לדרג המדיני פעם אחר פעם; זה מצידו חשף בפני אנשי הצבא את מגוון השיקולים המדיניים. הקבינט המדיני-ביטחוני כונס כמה פעמים לדון בעניין.

בסופו של דבר – למרות שארנס, כדבריו, "נכסף לפעולה" והיה משוכנע הן בצורך להרתיע והן בישימות התוכניות הצה"ליות – הכריעה עמדתו של ראש הממשלה. אפשר לשפוט את התוצאה בראי ההיסטוריה לכאן או לכאן. יש הטוענים כי אי-התגובה של ישראל יצרה לגיטימציה להטלת איום טילי עליה, אם כי עמדה זו נראית פשטנית למדי, אך התהליך היה ראוי. הוא העצים גם מה שלא מעט מהמרוויינים לצורך מחקר זה הדגישו בדבריהם: יחסי ראש הממשלה-שר הביטחון-רמטכ"ל הם מעין משולש, שאומנם אינו שווה צלעות אך לעיתים מוכרע על ידי עוצמתו של הצד שיש לו משקל אישי או להט אמונה בעניין הספציפי שעליו דנים.

נקודה זו באה לידי ביטוי בפעולה היחידה שמבצע שר ביטחון, המסורה על פי חוק להחלטתו – מינוי רמטכ"ל. למרות שהשר הוא המביא את המינוי בפני הממשלה, והיו לא מעט מקרים שבהם עמדתו הכריעה (אחד הבולטים היה מינויו של שאול מופז לרמטכ"ל, שהועדף על פני מתן וילנאי, בשל דחיפה ברורה של שר הביטחון יצחק מרדכי), בפועל היו גם לא מעט מקרים שעמדתו של הרמטכ"ל היווצר התקבלה בסופו של דבר – למשל כאשר מופז דחף למינויו של בוגי יעלון ולא של עוזי דיין כיורשו. מצב זה אף מסביר את החלטתם של ראשי ממשלה דוגמת רבין וברק להחזיק גם בתיק הביטחון, מה שהבטיח להם אחיזה בשתיים משלוש צלעות המשולש.

האינתיפאדה השנייה (2000)

האינתיפאדה השנייה החלה כאשר אהוד ברק נשא בתפקיד הכפול, והתערערו מעמדו לאחר כישלון השיחות עם יאסר ערפאת בקמפ דייוויד וההתלקחות ביהודה ושומרון השפיעו גם על מערכת היחסים שלו עם הרמטכ"ל שאול מופז. מופז, שהכין את הצבא למלחמה למרות שברק סירב לאשר לו תקציב מיוחד להתכוננות זו בשנת 2000, ניהל בחודשים

הראשונים של האינתיפאדה מדיניות עצמאית למדי אל מול ראש ממשלה ושר ביטחון שאיבד את מעמדו הציבורי והובס ב־2001 בבחירות מיוחדות מול אריאל שרון. שוב הוכח כי במשולש היחסים הזה, גם כשהוא הופך לקו אחד, נחישות ותחושת חוזק אישי, בייחוד כאשר מדובר ברמטכ"ל ובסוגיות של הפעלת כוח, גוברות על הגדרות פורמליות. לאחר חילופי ראש הממשלה התקיים קו ישיר למדי בין שרון, שמעמדו הלך והתחזק ככל שגברה הלחימה, לבין הרמטכ"ל מופז. לפי עדותו של מופז עצמו, שר הביטחון בנימין פואד) בן־אליעזר גישש באפלה:

הוא רצה להיתפס כשר הביטחון ששינה את הפרדיגמה של הביטחון בישראל, לא התעמק במציאות בשטח ולא למד את הצבא שהשתנה. המושכות היו בידיו של שרון, שלא איפשר לשר הביטחון שלו לקבל החלטות. באחת משיחותינו אמר לי שרון על פואד, "הוא לא היה אפילו מח"ט. הוא לא מבין בעניינים כאלה".²²

זהו שיח אופייני בין ראש ממשלה בעל עבר צבאי מפואר (אם כי בעבר הרחוק) לבין רמטכ"ל, ואופייני גם לדרך שבה ניהול מערכה, בוודאי מערכה מתמשכת, מתבצע בראש ובראשונה בין שני קודקודים אלה. כשלשר הביטחון יש בעיקר משקל אישי, ובמקרה של בן־אליעזר זה נעדר, והמטבע העובר לסוחר הוא ניסיון צבאי אישי, לא פעם אין לו יכולת של ממש לנווט את האירועים. מופז לא היסס לבטא כלפי חוץ את זלזולו בבן־אליעזר, מתוך הבנה שבכל עימות בין רמטכ"ל לשר ביטחון — איש מקצוע שמכהן בתפקיד הפופולרי ביותר בישראל לבין "פוליטיקאי נכשל ומכשיל", כדברי פנחס לבון — אין שום סיכוי שהפוליטיקאי ינצח. במקרה אחד, בולט במיוחד (כאשר מופז מתח ביקורת על החלטת הממשלה לסגת משכונת אבו סנינה בחברון) אף הודיע בן־אליעזר במפורש לשרון שהוא עומד לפטר את הרמטכ"ל, ונאלץ להתקפל.²³

הנושא הפך סבוך יותר כשמופז עצמו השתחרר מצה"ל ותוך שלושה חודשים הפך לשר ביטחון. הרמטכ"ל שמופז בחר היה משה יעלון, שהיה סגנו, ומופז בלט מאוד בהעדפתו אותו על פני עוזי דיין. לכאורה היה בכך כדי להבטיח מערכת יחסים סבירה ומקצועית בין השניים, אבל כאן באו לידי ביטוי שני מרכיבים משמעותיים לא פחות: מופז היה מינוי מקצועי חסר כל כוח פוליטי משל עצמו ותלוי לחלוטין בתמיכה ובגיבוי של ראש הממשלה.

22 שאול מופז, **המסע הישראלי שלי**, ידיעות ספרים, 2022, עמ' 259.

23 רביב דרוקר ועפר שלח, **בומרנג**, הוצאת כתר, 2005, עמ' 182–183.

הוא היה אזרח חודשים ספורים בלבד, רגיל להסתמכות מוחלטת על תוצריה של המערכת הצבאית ולכך שהרמטכ"ל חזק יותר משר הביטחון.

התוצאה הוגדרה על ידי יעלון בשיחות פנימיות במילים "מופז לא יודע לשחק במגרש הפוליטי, ולכן הוא בא לשחק במגרש שלי. הוא מנסה להיות רמטכ"ל-על, וזה לא ילך".²⁴ מול שרון מופז היה מבצע מיומן אבל לא באמת קובע מדיניות, כפי שבא לידי ביטוי בהחלטתו של שרון להקים את גדר ההפרדה (בניגוד לעמדתו הראשונית של צה"ל), ומאוחר יותר גם בתוכנית ההינתקות. הסימביוזה בין ראש הממשלה ושר הביטחון באה לידי ביטוי בסופו של דבר גם בהחלטה לא להאריך את כהונתו של יעלון בשנה רביעית, שאלה דחף שרון בשל רצונו לקדם לתפקיד את דני חלוץ.

מלחמת לבנון השנייה (2006)

גם במקרה זה בלט הקשר הישיר בין ראש הממשלה (אהוד אולמרט) לרמטכ"ל (דני חלוץ) בעיתות של הפעלת הכוח. לשר הביטחון עמיר פרץ היה חלק נכבד בהחלטה על מבצע השמדת הטילים לטווח בינוני של חזבאללה ('משקל סגולי'), אך גם זאת כיועץ, ובאורח יוצא דופן למה שקרה ברוב ימי המלחמה.

ועדת וינוגרד, שחקרה את אירועי המלחמה, התרשמה כי

שר הביטחון היה מעורב בעיקר בהחלטות נקודתיות, אולם בתקופה הראשונה לא היה לו משקל של ממש בהחלטות האסטרטגיות על המתווה הצבאי או המדיני-ביטחוני של המערכה [...] מרבית התייחסויותיו היו ברמה טקטית ונקודתית, אך לא ברמה האסטרטגית והביטחונית-מדינית. תובנותיו אף לא תורגמו לפעולה ממשית.²⁵

אהוד אולמרט הביא את רוב ההחלטות החשובות במלחמה לקבינט המדיני-ביטחוני, וקיים בכך את החובה החוקית שלפיה הממשלה (והקבינט, כוועדת שרים המחליפה את מליאת הממשלה על פי חוק) היא המפקד העליון. ואולם בדיוני הקבינט עצמם בלטה הדומיננטיות של הצבא בעיצוב תמונת העולם, החלופות לפעולה וההחלטה הסופית.

הדברים הגיעו לשיא בישיבת הקבינט שנערכה ב־9 באוגוסט 2006, אשר דנה במבצע המסיים של המלחמה ('שינוי כיוון 11'): למרות שעשרה מ־12 השרים בעלי זכות ההצבעה חשבו שיש אופציות טובות יותר מהצעת הצבא, הצביעו תשעה מהם בעדה ושלוש נמנעו.

²⁴ דרוקר ושלח, **בומרנג**, עמ' 341.

²⁵ ועדת וינוגרד – הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון חלקי**, 2007, עמ' 137.

זאת לאחר שאולמרט עצמו (שהעדיף את הרעיון החלופי של מופז, שאותו סירב הצבא להציג באופן מסודר בקבינט) העביר לשרי קבינט ובהם ציפי לבני פתקים, שבהם נאמר כי "אי אפשר לא לקבל את עמדת הצבא, כי זה להסתכן בעימות איתם – ואין להם תכנית אחרת".²⁶

מבצע צוק איתן (2014)

בהקשר של מחקר זה מבצע צוק איתן ראוי לציון בעיקר בהיבט של הפוליטיזציה של הקבינט והשפעתה על קבלת ההחלטות. ראש הממשלה בנימין נתניהו, שר הביטחון יעלון והרמטכ"ל בני גנץ היו שותפים להשקפה כי על ישראל להימנע מכיבוש רצועת עזה, ובשל כך גם לרצון לסיים את המערכה בהקדם. עמדה זו הנחתה את הסכמתה של ישראל פעם אחר פעם להפסקת אש, שנדחתה על ידי חמאס. במובן זה התייחסו שלושת האישים אל הקבינט, שייצג קואליציה שנכפתה על נתניהו (על ידי "ברית האחים" ואיר לפיד-נפתלי בנט), לא כאל הרשות העליונה, אותה ממשלה שהיא "המפקד העליון", אלא כאל מכשול פורמלי שיש לצלוח אותו במינימום הפרעה, בעודם מנהלים את המערכה.

גישה זו באה לידי ביטוי מובהק בפרשת המצגת שהוכנה בצה"ל לקראת דיון בקבינט על כיבוש עזה. הוצג בה המחיר הכבד בהרוגים של פעולה כזו – מחיר שהוא גורם חשוב בהחלט בתכנון האופרטיבי, אבל אינו ממך העניין בדיון האסטרטגי על מטרות המלחמה ותמונת הסיום הרצויה שלה. בפועל זו הייתה דרכם של שני הצדדים לממש את מרחב הנוחות הפוליטי ביניהם: הצגת המחיר בנפש סיעה להימנע מהנחיה שראש הממשלה לא רצה לתת, והצבא לא רצה לקבל. הדלפת המצגת לתקשורת על ידי "גורם מדיני בכיר" רק המחישה את המהות הפוליטית של הדיון, בהשתתפות מלאה של הצמרת הצבאית. הפעולה המרכזית במערכה, המבצע הקרקעי לפיצוץ תוואי המנהרות החודרות לשטח ישראל, הייתה בניגוד להשקפתם של שר הביטחון והצבא, וכפי שיעלון עצמו העיד, נבעה מדיונים "פוליטיים" בקבינט. יעלון אף אמר זאת בתגובתו הרשמית למבקר המדינה, שבה גרס כי "היה מוטב לו ניתן היה להימנע מלהיכנס קרקעית לעזה, גם לא לצורך טיפול במנהרות, כיוון שאפשר לשלול את כל יכולות החמאס מתוך שטחנו", והוסיף כי הוא "מעדיף לנסות ולבלום 2-3 פיגועים ממנהרות ובלבד שלא לאבד 67 חיילים".²⁷ טבעו הלקוי של

²⁶ עפר שלח ויואב לימור, **שבויים בלבנון**, הוצאת ידיעות אחרונות, עמ' 313.

²⁷ מבקר המדינה, **דו"ח מיוחד: תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, 2016, עמ' 117.

הדין והידע המועט של המשתתפים בו גרמו לכך שהתמונה המלאה של מוכנות הצבא למשימה זו – שלא הוכנו לקראתה מודיעין מספק, תורת לחימה ואימון יחידות או אפילו אמצעי לחימה מתאימים – לא הוצגה כלל בדיון.

העמימות ביחסים בין הדרגים, יכולתו של ראש ממשלה שאינו חפץ בדיון בקבינט לא לקיים דיון כזה, למרות מעמדו החוקי של הקבינט כסמכות ההחלטה העליונה, ניכרו בתשובתו של נתניהו למבקר המדינה, המופיעה בדוח המבקר על תהליכי קבלת ההחלטות בקבינט במהלך המבצע:

התוויית המדיניות הכללית וקבלת ההחלטות העקרוניות – זה תפקידו של הקבינט. תפקידו הוא לא לנהל את המלחמה ואת המיקרו־טקטיקה [...] לא כל דבר הובא להכרעתם, ובצדק [...] אחרת אי אפשר לנהל את זה, זה בלתי אפשרי. אני חושב שאולי לחלק מהם (השרים) יש ציפייה או הבנה לא נכונה של תפקיד הקבינט.²⁸

מעניינת לא פחות היא תגובת צה"ל למבקר, שהעידה כי חוק יסוד: הצבא, שנועד במקורו לענות על דרישת ועדת אגרנט להסדיר את היחסים בין הדרגים, עשה למעשה את ההיפך הגמור ויצר בלבול במונחים ובעבודה עצמה: "ראש הממשלה הוא יושב ראש הקבינט, ושר הביטחון הוא חבר קבינט. על כן סבורה הביקורת, בטעות, כי הצבא והעומד בראשו כפופים במישורין לקבינט". קביעה כזו

מנוגדת הן לדין המצוי והן לנוהג המקובל מזה שנים רבות, וספק בעינינו אם היא משקפת את הדין הרצוי [...] הצבא מזין את הממשלה במידע משום שהממשלה מורה לו לספק לה מידע [...] זאת, להבדיל משר הביטחון, לו הצבא מספק מידע באופן שוטף ולא על סמך הנחייה ספציפית, מכוח העובדה כי הרמטכ"ל כפוף לשר [הביטחון] [...] הבחנה יסודית זאת בין מרות וכפיפות קבועה במפורש בחוק יסוד: הצבא.²⁹

נושאים בבניין הכוח

הקמת מפקדת חילות השדה וזרוע היבשה, מטוס הלבאי

משה ארנס היה שר ביטחון ללא רקע של שירות צבאי בדרגה בכירה, ולמעשה לא שירת בצה"ל אלא בחיל ההנדסה האמריקאי קודם לעלייתו ארצה. ארנס, פרופסור לאווירונאוטיקה

²⁸ מבקר המדינה, תהליכי קבלת ההחלטות ב"צוק איתן", עמ' 27.

²⁹ שם, עמ' 107.

ומהנדס בכיר בתעשייה האווירית, מונה לשר הביטחון לאחר ששרון הועבר מהתפקיד בעקבות מסקנות ועדת כהן. הוא הגיע לתפקיד עם מעט מאוד ידע צבאי במובנו הפרקטי, אבל עם גיבוי פוליטי מראשי הממשלה בגין ושמיר, והשקפת עולם כיצד דרג אזרחי אמור לפעול אל מול עוצמתו של הצבא.

פעמיים השתמש ארנס בסמכותו כדי שמביא לממשלה את מינוי הרמטכ"ל כמנוף לקידום רפורמות שבהן האמין: בהקמת מפקדת חילות השדה (מפח"ש) ב־1983 – פשרה בין זרוע היבשה שבה האמין לבין הצבא, ותנאי מבחינתו למינויו של משה לוי לרמטכ"ל; ובקידום נושאים מסוימים (כולל הקמת פיקוד העורף) כתנאי להמלצתו על אהוד ברק, למרות שברק היה למעשה מועמד יחיד לרמטכ"ל ב-1991.

ארנס עצמו העיד על הקמת המפח"ש כי "הקצונה הבכירה בצה"ל התנגדה לכך, אבל בעקבות מסקנות מלחמת יום כיפור הייתי איתן בדעתי שעל כל חילות היבשה לפעול יחד. קצינים פחדו שיכורסמו הסמכויות שלהם והתעלמו מהתועלת שבדבר".³⁰

ואולם יש לומר כי למרות הדוגמה במעשיו של ארנס, הגופים שהיה אחראי להקמתם לא קיבלו משמעות מלאה עד שצה"ל, באיחור מסוים, השתכנע בנחיצותם ופעל לממשה בכל עוצמתו הארגונית. מאיר פינקל כתב כי הרמטכ"לים מרדכי גור, רפאל איתן ומשה לוי נקטו פעולות למסמס את הנחיית שרי הביטחון וייצמן (שקדם לארנס) וארנס להקים את המפח"ש.³¹ רק כשזו הפכה למפקדת זרוע היבשה (מז"י) כחלק מתוכנית 'צה"ל 2000' שהוביל הרמטכ"ל מופז, קיבלה המפקדה נפח של ממש. פיקוד העורף היה סרח עודף עד אחרי מלחמת לבנון השנייה, שם הומחשה נחיצותו ונמתחה ביקורת חריפה על תפקוד הצבא בנושא, ואז גם נרתם צה"ל לעניין בלב שלם.

כך גם לגבי מהלכים אחרים בבניין הכוח, שנטען כי שר הביטחון כפה אותם על המערכת הצבאית – פרויקטים דוגמת כיפת ברזל מחד גיסא או הליביא מאידך גיסא – פרויקט שלגביו התנגדותו של הגורם בעל העוצמה העצמאית החזקה ביותר בתוך צה"ל עצמו, חיל האוויר, גברה על שאיפתו הברורה של שר הביטחון.

³⁰ יעקב בר־און, בעקבותיו: רגע לפני יום הולדתו ה־90, משה ארנס חוזר לתחנות שעיצבו את חייו, מעריב, 24 בדצמבר 2015.

³¹ פינקל, המטכ"ל, עמ' 66.

תוכניות רב-שנתיות (תר"ש) לבניין הכוח בצה"ל

ככלל, התוכניות הרב-שנתיות של צה"ל עוצבו בצבא כמעט מן הקצה אל הקצה. אין לגורם כלשהו יכולת מטה דומה לזו של אגף התכנון או אגף התקציבים של צה"ל, לא רק בתהליך העיצוב של התוכנית אלא אפילו ביכולת לערוך עליה ביקורת של ממש. רמטכ"לים שהגיעו עם תפיסה ברורה של תוכניותיהם לבניין הכוח עברו בדרך כלל מול שרי הביטחון תהליך כמעט פורמלי של אישורים, כשהשר תורם לכל היותר משהו מניסיונו (אם יש לו כזה), ואחר כך מתפנה למה שנתפס גם בעיניו כתפקידו העיקרי – מאבק תקציבי מול האוצר והעברת התוכנית בקבינט – הליך שהוא לא יותר מטקסי. גם מהלכים שהיה להם צד אזרחי מובהק, דוגמת נושאי כוח האדם שנכללו בהסכם בין צה"ל למשרד האוצר במסגרת תוכנית 'מעלות' של הרמטכ"ל הרצי הלוי ביוני 2023, נדונו באופן ישיר בין פקידי האוצר לקציני צה"ל, ללא תשומה של ממש של שר הביטחון או משרדו.

זהו מצב המתקיים למעשה משנותיו הראשונות של צה"ל, ונדמה שהוא מחריף עם השנים. האלוף (מיל') הרצל שפיר, שכיהן במטה הכללי (כולל כסגן הרמטכ"ל) בשנות הבנייה הגדולות של צה"ל אחרי מלחמת יום הכיפורים – שהן גם השנים שבהן הגיע נטל הביטחון לשיא וצה"ל הכפיל את עצמו פי כמה על חשבון "העשור האבוד" של הכלכלה הישראלית – מספר בספרו על פגישה עם שר הביטחון שמעון פרס, שבה אמר לו לדבריו כי "לעיתים חסרה הכוונה מיניסטריאלית בנושאי ליבה כמו התוכניות הרב שנתיות, בהן הקביעות המדיניות והצבאיות היו לרוב לפי ההצעות של צה"ל". ושפיר מוסיף:

הייתי מודע לטענה, הקיימת שנים רבות, על כך שצה"ל מכתוב לדרג המדיני את המדיניות מכיוון שהוא בעל המידע המעודכן, ולרשותו אנשי מחקר ותכנון, מערכת חושבת ומעריכה, בעוד שלדרג המדיני חסרה מערכת כזו. לא אמרתי דברים אלה לפרס ויצאתי מהנחה שהוא מודע להם.³²

אפילו כשניסה שר ביטחון בעל משקל אישי נכבד כאריאל שרון להשפיע על תר"ש 'שחר' של הצבא בראשית שנות ה-80, והעביר למערכת הנחיות ברורות מאוד לגבי שינויים תפיסתיים נדרשים (אסטרטגיה התקפית במקום הגנתית, צמצום בתקציב), מסמסה המערכת את הנחיות השר והמשיכה בשלה. עמנואל ולד, שתיאר מקרה זה, סיכם ביושב כי "למרות כל האמור לא הכין המטה הכללי תוכנית חדשה".³³

32 הרצל שפיר, **מלחמת יום הכיפורים – מבט שונה**, מודן, 2020, עמ' 497–498.

33 ד"ר עמנואל ולד, **צה"ל אחר – חלק ב': דמדומי העוצמה**, מצוטט מתוך פינקל, **המטכ"ל**, עמ' 67.

ועדת לוקר, שבחנה את תקציב הביטחון יותר משלושים שנה לאחר מכן, הגיעה למסקנות דומות. בדוח שלה נכתב:

עם אישור תכנית העבודה בידי הרמטכ"ל, מתקיימים דיונים במשרד הביטחון, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון ובראשות שר הביטחון. הוועדה התרשמה כי הדיונים המתקיימים במשרד הביטחון מוגבלים, ואינם משמשים משקל נגד לצבא. על פי רוב, השינויים הנערכים בתכנית העבודה בעקבות דיונים אלה הם מינוריים בלבד. אף שלהלכה, בתור הדרג האזרחי, הוא נושא באחריות של פיקוח ובקרה על הדרג הצבאי, למעשה הוא גורם מאשר בלבד, לתכניות שהצבא מציג [...] הדיון במשרד הביטחון מוגבל, משום שהמשרד אינו רואה את עצמו כגורם אזרחי מפקח, אלא כמי שאמור לייצג את הצבא ולהגן על האינטרסים שלו.³⁴

למסקנות דומות הגיעה גם ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון, כפי שבא לידי ביטוי בדוח שלה על תר"ש 'גדעון' ב-2017.³⁵

תכנון ואסטרטגיה, יחסים בין הדרגים

הקמת אגף התכנון והמטה לביטחון לאומי

הצורך להקים אגף מטה בצה"ל שיעסוק בתכנון לטווח ארוך (ב-1948 היה אגף כזה, אך הוא פורק לאחר זמן קצר בלבד) עלה לא פעם גם בשנים שלפני מלחמת יום הכיפורים. ואולם באורח אופייני, המאמצים האמיתיים שהביאו להקמת אגף התכנון (אג"ת) היו פרסונליים – הרצון להעניק דרגת אלוף לאברהם (אברשה) טמיר – ומאבקי כוח פנים-מערכתיים, ובראשם החשש שאגף כזה יקום במשרד הביטחון ויעניק לשר ולעומד בראשו יכולת עצמאית מזו של הצבא.³⁶

על פניו אג"ת הוא יצור היברידי: הוא משרת הן את צה"ל והן את משרד הביטחון, במה שנתפס (גם על ידי חלק מהאישים שרואינו לצורך מחקר זה) כמבנה יעיל. בפועל שליטת צה"ל בו היא מלאה. החלטות דוגמת פיצול האגף לשניים, שקיבל הרמטכ"ל אביב כוכבי ב-2020 או ביטולו של אגף אסטרטגיה ומעגל שלישי ופיזור הגופים שהיו בו בין אגפי צה"ל

³⁴ דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת לוקר), 2015, עמ' 21, 23.

³⁵ הכנסת, דו"ח מיוחד של ועדת החוץ והביטחון בנושא "גדעון" – התכנית הרב-שנתית של צה"ל, 2017.

³⁶ פינקל, המטכ"ל, עמ' 30.

השונים, החלטה שקיבל הרמטכ"ל אייל זמיר עם כניסתו לתפקיד, מתקבלות כמעט בלעדית על ידי הרמטכ"ל ומאשרות על ידי השר כחותמת גומי. כמעט כל התפקידים הבכירים באגף מאוישים על ידי קצינים לובשי מדים.

ניסיונות לשנות מצב זה היו זמניים ולא מוסדרים, או שנתקלו בהתנגדות מצד הצבא והתאינו. שר הביטחון אריאל שרון הקים במשרדו צוות לתכנון אסטרטגי, וזה בוטל על ידי משה ארנס שבא אחריו.³⁷ כשיזם שר הביטחון שאול מופז את הקמת האגף המדיני-ביטחוני (אבט"מ) במשרד הביטחון בראשית שנות ה-2000, הייתה לו בתחילה כוונה להעביר את התכנון האסטרטגי מהצבא לאגף זה, ואולם זו מוסמסה על ידי הצבא.

גם הקמת המל"ל (מ-1999 עד 2008 המועצה לביטחון לאומי, מ-2008 והלאה המטה לביטחון לאומי), שנועדה במפורש לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום המדיני-ביטחוני וליצור גוף תחת ראש הממשלה, שיתכלל את עבודת גופי הביטחון ותשומות אזרחיות בעבודת מטה כוללת, נתקלה מראשיתה בהתנגדות של צה"ל. לאחר חקיקת חוק המל"ל ב-2008 נדמה היה כי מצב זה עומד להשתנות, ואולם לא כך היה. לאחרונה העידו על כך לא אחרים מאשר שניים מראשי המל"ל בעשורים האחרונים, יעקב נגל ויעקב עמידור, שכתבו בדוח של הוועדה לבחינת תקציב הביטחון כי "המל"ל במבנהו הנוכחי אינו יכול לבצע את התפקיד המצופה ממנו. חשוב מאוד לשנות את מבנה המל"ל ולחזקו במומחים בעלי שיעור קומה וידע רלוונטי".³⁸

הרצל שפיר מעיד בספרו כי עוד שנים קודם לכן נפסלה יוזמה צנועה בהרבה שהציג לשר הביטחון שמעון פרס, שלפיה יתקיים מפגש שבו הדרג הצבאי יציג למדיני את נתוני האויב ואפשרויות לפעולה, ויתקיימו מפגשי תדריך בין הדרג הצבאי למדיני פעמיים בשנה. לדברי שפיר, הרמטכ"ל מרדכי גור אמר לו כי "ההצעה אינה נראית לו בעיקר בגלל החשש וחוסר האמון שהוא נותן במשתתפים האזרחיים, כולל השרים שהינם אנשים פוליטיים, שידעו לשמור על המידע והסיכומים שהתקבלו בדיונים המשותפים". ושפיר מסכם: "הצעה זו לא התממשה, ולא בגלל שר הביטחון".³⁹

בפועל מתקיים מצב שבו לובשי מדים, וכמעט רק הם, אחראים הן לעיצוב תמונת העולם של מקבלי ההחלטות והן לגיבוש החלופות לפעולה. כך הופכים רוב הדיונים המתקיימים

37 יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, עמ' 45.

38 הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח בראשות תא"ל (מיל.) פרופסור יעקב נגל, **דו"ח**

סופי – גרסה בלתי מסווגת, 31 בדצמבר 2024, עמ' 41.

39 שפיר, **מלחמת יום הכיפורים – מבט שונה**, עמ' 499, 527.

בממשלה ובקבינט לחסרי משמעות כמעט, כפי שהעידו שרים רבים גם בפני ועדות בדיקה ומבקר המדינה, למשל בדוח המבקר על תפקוד הקבינט במבצע צוק איתן. כדבריו של ישראל טל, "כאשר הממשלה מבקשת להעריך מצבים וחלופות, לחרוץ משפט ולקבוע עמדות, היא מתבססת על אותו מטה עצמו – המטה הכללי – שעליו היא צריכה לפקח, שאת המלצותיו היא צריכה לבחון ושאותו היא צריכה להנחות".⁴⁰ מצב זה פוגע לא רק בעליונות הדרג האזרחי הנבחר על הצבא, שהיא אבן יסוד בדמוקרטיה, אלא גם באיכות ההחלטות המתקבלות, שכן לדברי החוקר דימה אדמסקי:

בשל חולשת גורמי התכנון בישראל במשרד הביטחון, בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, במשרד החוץ ובמל"ל, הפך מטכ"ל צה"ל לגוף היחיד בישראל המסוגל לבצע עבודת מטה שיטתית ולפתח אסטרטגיות [...] לאמיתו של דבר מתפקד המטכ"ל הישראלי כמועצה לביטחון לאומי יותר מאשר כמטה כללי במובנו הקלאסי [...] אולם בהשוואה למטכ"ל הסובייטי המטה הכללי הישראלי הוא גורם חלש ביותר כמרכז כובד אינטלקטואלי. המוסד החזק ביותר בתוך הקהילה הביטחונית בישראל, המטה הכללי של צה"ל, רחוק מלהיות מוחו של הצבא.⁴¹

מסמך אסטרטגיית צה"ל

ניסיון אמיתי להתמודד עם מצב העמימות ביחסים בין הדרגים, שכאמור יש בו מידה לא מעטה של נוחות פוליטית לשניהם, נעשה דווקא מתוך שורות הצבא: מסמך **אסטרטגיית צה"ל**, שנוסח בימיו של גדי איזנקוט כרמטכ"ל. הגרסה הראשונה של המסמך משנת 2015 (שנתו הראשונה של איזנקוט בתפקיד) היא ברורה ומרחיקת לכת. בסעיף "הזיקה בין המטרות הלאומיות ובין הפעלת הכוח" מפורט סדר פעולות ברור להפעלת הכוח: כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כלהלן:

- א. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים.
- ב. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה.
- ג. מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי.
- ד. הגדרת המאמצים הנוספים (מדיני, כלכלי, תקשורתי, חברתי) ותפקיד צה"ל בהקשרם.

⁴⁰ ישראל טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, דביר, 1996, עמ' 115.

⁴¹ דמיטרי (דימה) אדמסקי, **תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית: השפעת התרבות האסטרטגית על המהפכה בעניינים צבאיים ברוסיה, בארצות-הברית ובישראל**, מודן, 2012, עמ' 189–190.

הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל) לדרג המדיני.

ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל אך היא גם מושפעת מהם – ישנה השפעה הדדית.⁴²

כפי שפירשו זאת בצדק קובי מיכאל ושמואל אבן:

הרמטכ"ל מבקש מהדרג המדיני לשאת באחריות למלאכת ההתאמה בין המעשה הצבאי ובין המטרות המדיניות, לה הוא שותף מרכזי. זאת, כדי לשפר את סיכויי ההצלחה ולמנוע מהדרג המדיני להתנער לאחר מעשה מאחריות, בטענות שלא הכיר את יכולות צה"ל ואת גודל האיום.⁴³

ואולם מעניין לראות כי בגרסה המעודכנת של המסמך, שפורסמה ב־2018 (שנתו האחרונה של איזנקוט כרמטכ"ל), הפך סעיף זה למעומעם בהרבה:

הבחירה בין הגישות והתמהיל ביניהן, אופן מימושן בזירות השונות והמעבר ביניהן מחייב שיח שוטף בין מפקד הצבא והדרג הצבאי הבכיר ובין הדרג המדיני. שיח זה מאפשר להגדיר את מטרות הפעולה, את הנדרש מהכוח הצבאי ואת אופן שילובו עם שאר מאמצי הביטחון הלאומי, את האילוצים החלים על הפעלת הכוח ואת מצבי הסיום ומגמות ההמשך הרצויות.⁴⁴

יש להניח כי גם איזנקוט הבין שניסיונו מרחיק הלכת לעגן במסמך יסוד, גם אם הוא בתוך הצבא עצמו, את חובותיו – הנראות מובנות מאליהן – של הדרג המדיני בעת מלחמה ואת השיח הראוי בין הדרגים, לא יצלח במציאות הישראלית, בוודאי כאשר הוא מובל על ידי הצבא ללא יוזמה ושיתוף פעולה של המערכת הפוליטית (ואגב, במסמך הוא עושה שימוש מעניין במונח 'מפקד הצבא' בהתייחס לרמטכ"ל, למרות שהניסיון להגדיר אותו כך בהוראות הפיקוד העליון ב־2010 לא צלח, כפי שיפורט בהמשך).

42 **אסטרטגיית צה"ל 2015**, עמ' 10.

43 קובי מיכאל ושמואל אבן, עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל – בעקבות מסמך אסטרטגיית צה"ל, **צבא ואסטרטגיה**, 8, 2018, עמ' 29.

44 **אסטרטגיית צה"ל 2018**, עמ' 19.

השפעת אי-היציבות הפוליטית

בין השנים 2016 עד 2024 כיהנו בתפקיד שר הביטחון לא פחות משישה אישים, ובהם ראש הממשלה נתניהו (נובמבר 2018 – נובמבר 2019). זאת לעומת ממוצע של ארבע שנים בתפקיד לקודמיהם מאז קום המדינה, וכהונה של שש שנים לברק ושלוש שנים ליעלון – שני השרים שקדמו להם.

בתקופה זו בא לידי ביטוי במלוא עוזו המשבר הפוליטי בישראל, שהבליט עוד עובדה קבועה של החיים הציבוריים: שרים – המגיעים לתפקידם לזמן קצר ונתפסים על ידי המערכות שעליהן הם מופקדים כמי שלא יאריכו ימים בתפקיד – מתקשים מאוד להטביע חותם, בוודאי אל מול מערכת רבת עוצמה כמו צה"ל ובתהליכים ארוכים ומורכבים כמו בניין הכוח.

דוגמה אחת מני רבות הייתה הכרזתו של שר הביטחון אביגדור ליברמן על רצונו להקים בצה"ל "חיל טילים".⁴⁵ זו סוגיה הראויה לבחינה של ממש, אך אינה אפשרית כאשר המערכת הצבאית מתנגדת לה וסבורה שכל שעליה לעשות הוא לחכות זמן לא רב עד שהשר יעזוב את תפקידו.

45 אלכס פישמן, חיל הטילים מחמם מנועים, ידיעות אחרונות, 2 בפברואר 2018.

מסקנות ולקחים ממקרי עבר אלה

- א. בדומה לתחומי ביטחון אחרים (הסדרת מערכת המודיעין, למשל), גם בתחום זה קיימים חסמים מובנים בפני שינוי, גם לנוכח המלצות של ועדות חקירה, מבקר המדינה וגופי ביקורת אחרים.
- ב. אחד החסמים העיקריים הוא חוסר רצונם של קברניטים לוותר על מידת השליטה המצויה בידם ועל העמימות המאפשרת להם דרגת חופש פעולה, גם אם אלה פוגעים בתהליכי קבלת ההחלטות.
- ג. הגורם המשפיע ביותר על יכולתו של שר הביטחון לבוא לידי ביטוי, הן לגבי הצבא והן לגבי ראש הממשלה, הוא מערכות יחסים אישיות. למעט מינוי הרמטכ"ל, אין לו שום כוח מובנה (על אף מעמדו הפורמלי כלפי הצבא לפי חוק יסוד: הצבא, כפי שיפורט בהמשך), ואין לו גם מערכת תומכת החלטה ועמדה עצמאית מזו של הצבא. רק שרי ביטחון מעטים ידעו לנצל זאת כדי לקדם נושאים שהצבא התנגד להם, וגם אז השינוי הפך קבוע רק אם המערכת הצבאית החליטה לאמצו.
- ד. עמימות זו אפשרה לשרי ביטחון לחמוק מאחריות (גישת "העצה המיניסטריאלית" של דיין), ובמקרים אחרים אפשרה לראשי ממשלה ורמטכ"לים לדחוק את השר הצידה ולאיים למעשה את תפקידו. למצב זה הייתה לא אחת השפעה שלילית על יחסי שר הביטחון עם הרמטכ"ל ועל יחסי ראש ממשלה עם שר הביטחון – דבר שגרם נזקים לתהליכי קבלת ההחלטות.
- ה. חוק יסוד: הצבא, שנועד באופן מפורש לענות על הצורך שביטאה ועדת אגרנט בהסדרת היחסים בין הדרגים ובתוכם, לא ענה על הצורך ולא סייע לפתרון הבעיה. פרק מיוחד על החוק ומשמעותו בהמשך מחקר זה.
- ו. החוק לא הבהיר באמת מיהו "המפקד העליון" של צה"ל, לא ביחס לממשלה כולה ובוודאי שלא ביחס לראש הממשלה. שרשרת הפיקוד נשארה בלתי ברורה עד היום, מה שמאפשר אולי נוחות פוליטית לכל הצדדים, אך אינו מועיל לתפקודם היעיל בבניין הכוח ובהפעלתו.
- ז. ניסיונות להעצים את יכולות המטה במשרד הביטחון (למשל היוזמה להקמת אג"ת במשרד, או הקמת האגף הביטחוני-מדיני) נתקלו בהתנגדות מצד צה"ל, שבתמיכה

אקטיבית או פסיבית של ראשי הממשלה שימר בידיו את הכוח לעצב את תמונת העולם של הקברניטים, להציג את החלופות בבניין הכוח או בהפעלתו ולהכתיב למעשה, אם הוא רוצה בכך, את התוצאה הרצויה של הדיון.

ח. ראשי ממשלה שהחליטו החלטות בעלות משמעות ביטחונית מובהקת (גדר ההפרדה, ההתנתקות מרצועת עזה), ניצלו את העמימות ואת אי־ההסדרה כדי להכתיב למערכת כולה לנהוג כרצונם, מבלי שהדברים ייבחנו בחינה של ממש בעבודת מטה מסודרת.

ט. שרי ביטחון "מקצועיים", כלומר קצינים בכירים לשעבר, מצאו את עצמם לא אחת בין הפטיש לסדן: מחד גיסא, היעדר כוח פוליטי מול ראש הממשלה מנע מהם להשפיע על שיקוליו אם לא רצה בכך, ומאידך גיסא חסרו להם תשומות "אזרחיות" והם נטו לתמוך באורח אוטומטי בעמדות הצבא.

י. מצב זה גרם לא אחת לחיכוכים בין השר לבין הרמטכ"ל, שתפס את השר (והבכיר לשעבר) כמי שמנסה להיות "רמטכ"ל־על".

יא. חולשתו של הקבינט, הסמכות העליונה על הצבא על פי חוק, משרתת את שרי הביטחון בחיזוק מעמדם האישי (וגם זה רק בהינתן מערכת יחסים טובה עם ראש הממשלה והרמטכ"ל), אך פוגמת מאוד בתהליכים ראויים של בחינת חלופות וקבלת החלטות. נוספת עליה גם חולשתו של המל"ל.

יב. גם כאשר התבצע תהליך ראוי — למשל ישיבות הקבינט במהלך מלחמת לבנון השנייה — הייתה לצה"ל עוצמה לא פרופורציונלית בחדר, שכן עבודת המטה ועיצוב החלופות התבצעו רק על ידי הצבא. שרי הביטחון לא היו בהקשר זה יותר מ"עוד קול בחדר".

יג. הדומיננטיות של הצבא באה לידי ביטוי חריף במיוחד בנושאי בניין הכוח: הצבא הוא המעצב הכמעט בלעדי של התוכניות הרב־שנתיות, ללא תשומה של ממש של הדרג האזרחי; הוא קובע למעשה החלטות מרחיקות לכת על רכש פלטפורמות עיקריות; יוזמות של שרי ביטחון לשינויים מרחיקי לכת נדחות או מתמססות, בעיקר כאשר כהונת השרים הולכת ומתקצרת, ובהיעדר אמצעים של ממש שיאפשרו להם לממש את חזונם.

יד. גם בנושאי הפעלת הכוח, העמימות בדבר השאלה מה ראוי להביא בפני הממשלה — אם לא הייתה דרישה מפורשת של ראש הממשלה לדון בעניין — ומיהו "המפקד העליון" בהיעדר החלטת ממשלה מפורשת, יוצרים עודף עוצמה למערכת הצבאית. כאשר נושא כלשהו עולה לדיון ולהחלטה בקבינט או בממשלה מתקיים מעין "פוטש

שקט",⁴⁶ כשתפיסת המציאות הצבאית וההצעות לפעולה שמעלה צה"ל הן האפשרויות היחידות בחדר, והדרג המדיני, שרבים בתוכו חסרים מידע וידע, יכול רק לאשר את הצעת הצבא או לדחות אותה – ואז יישא בתוצאות כמי ש"לא נתן לצה"ל לנצח".

טו. מצב קבע זה יצר מרחב נוחות פוליטי בין הדרג המדיני לצבא, שבא לידי ביטוי מובהק בעשורים האחרונים (למשל בפרשת המצגת בצוק איתן): הצבא – שיש בידיו מונופול בפועל על השיח בקבינט הן לגבי בניין הכוח והן להפעלתו – מכוון אותו לכיוון הרצוי לו, בדרך כלל כזה שבו הדרג המדיני לא יצטרך לתת לצבא פקודה שהוא אינו רוצה למלא. מרחב כזה, יחד עם חולשתם של גופי מטה האמורים להציג חשיבה אלטרנטיבית, מנוון מאוד את השיח ודוחף ל"חשיבה קבוצתית", שמטרתה למסמס את אחריותם של הצדדים.

טז. ניתוח מפורט של תהליכי הדיון וקבלת ההחלטות בשנים שלפני ה-7 באוקטובר 2023 יביא, קרוב לוודאי, למסקנות דומות אשר לגורמים שהביאו לתוצאות הקשות באותו יום. מסקנות אלה אף עלו, אם כי לא באופן מפורש, מתחקירי צה"ל על ה-7 באוקטובר שפורסמו במארס 2025, ובפרט התחקיר שעסק בגיבוש התפיסות שרווחו במערכת הביטחון קודם למלחמה.⁴⁷

⁴⁶ עפר שלח, **המגש והכסף**, כנרת זמורה ביתן, 2003, עמ' 63.

⁴⁷ לילך שובל, הקונספציה שקרסה: תחקיר צה"ל חושף את התפיסות שהתנפצו ב-7 באוקטובר, **ישראל היום**, 27 בפברואר 2025.

חלק שני

חוק יסוד: הצבא, נושאים חוקתיים ומשפטיים אחרים



חוק יסוד: הצבא, שנחקק ביולי 1976, הוא חוק קצר ותמציתי, וזו לשונו:

1. צבא־הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה.
2. א. הצבא נתון למרות הממשלה.
ב. השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הבטחון.
3. א. הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי.
ב. ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הבטחון.
ג. ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הבטחון.
4. החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק או מכוחו.
5. הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או מכוחו.
6. אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא־הגנה לישראל אלא על פי חוק.

מספר היבטים של החוק ראויים לציון: ראשית, למרות מה שמשמע מהמלצתה של ועדת אגרנט, ראש הממשלה אינו מוזכר כלל בחוק יסוד זה. הדרגים הנזכרים הם הממשלה ("הצבא נתון למרות הממשלה", ו"ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה") ושר הביטחון ("השר הממונה על הצבא מטעם הממשלה הוא שר הבטחון" ו"ראש המטה הכללי כפוף לשר הבטחון").⁴⁸ היעדרו של ראש הממשלה – שמעמדו ביחס לשרי הממשלה בנושאים אחרים גם הוא נושא לפרשנות משפטית מסועפת – וההבחנה המילולית בין "מרות" לבין "כפיפות" יצרו מצב שבו אין בחוק יסוד: הצבא כשלעצמו כדי לפתור מחלוקות של סמכות ואחריות.

לקונה זו בולטת במיוחד בכל הנוגע לשר הביטחון, שבניגוד לראש הממשלה מוזכר בחוק אך מעמדו וסמכויותיו, בפרט אל מול הממשלה והעומד בראשה, אינם ברורים. בהצעתם לחוק הצבא כתבו שמואל אבן וצביה גרוס:

קיימת עמימות בנוגע למספר עניינים מהותיים, כגון: מה עליו לבצע בכדי למלא כראוי את תפקידו? מה חייב הצבא להביא לאישורו ובאיזה עניינים יכול הצבא להחליט בעצמו? אלו החלטות עליו לקבל בעצמו ואלו מחייבות את אישור הממשלה? לפי הפרשנות הקיימת של חוק היסוד, לשר הביטחון אין מעמד עצמאי משלו ומעמדו נגזר מהממשלה, כשר הממונה על הצבא מטעמה. שר הביטחון הוא מעין "צינור" בין הממשלה לצבא.⁴⁹

48 חוק יסוד: הצבא, 1976, סעיפים 2 ו-3.

49 שמואל אבן וצביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, מזכר 93, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2008, עמ' 13.

בדיון שנערך בכנסת בשנת 2003 על תיקונים אפשריים לחוק היסוד אמר השופט (והפצ"ר לשעבר) אילן שיף בעניין היחסים בין ראש הממשלה לשר הביטחון, כי "הנושא יכול להיות שנוי במחלוקת. ולדעתי, צריך להידרש אליו ולהחליט אם מקנים לראש הממשלה מעמד מפורש בחוק, ואם כן, איזה מעמד, ומה קורה כאשר יש סתירה בין הוראה שלו לבין הוראה של שר הביטחון". אשר ליחסים בין השר לצבא אמר שיף:

לכאורה, הכפיפות היא כפיפות, ולכאורה כל הוראה שנותן השר לצבא, דרך הרמטכ"ל, יש לבצע אותה. אני אומר "לכאורה", כי זה בהחלט יכול להיות נתון במחלוקת, ואכן זה נתון במחלוקת, כי למקרא החוק, ברור שהרמטכ"ל והצבא נתונים למרות הממשלה. מרות היא לכאורה ביטוי הרבה יותר חזק מאשר כפיפות, וכיוון שיש שוני בביטויים בין מרות לכפיפות, יכולה להיות מחלוקת.⁵⁰

משמעות החוק בהקשר של יחסי ראש ממשלה–שר ביטחון

בפרשנותם לחוק יסוד: הצבא כתבו הפרופסורים מרדכי קרמיניצר ואריאל בנדור:

ההיגיון החוקתי שלפיו הממשלה כולה נושאת באחריות להגנת המדינה, היותו של שר הביטחון ממונה על הצבא מטעם הממשלה, והעליונות מבחינת עוצמת השליטה של "מרות" לעומת "כפיפות", מצביעים כולם על קיום היררכיה בין הממשלה לבין שר הביטחון, שלפיה הממשלה עליונה על השר [...] מכאן, שכל עוד לא אמרה הממשלה את דברה בנושא פלוני, חייב הרמטכ"ל למלא את הוראותיו של שר הביטחון, אבל משהובא הנושא לפני הממשלה, החלטתה של הממשלה היא המחייבת את הרמטכ"ל, ושר הביטחון אינו אלא אחד מחברי הממשלה [...] במקרה של סתירה בין הוראה הניתנת לרמטכ"ל על ידי הממשלה לבין הוראתו של שר הביטחון חייב הרמטכ"ל לציית להוראת הממשלה.⁵¹

⁵⁰ הכנסת השש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 112 של ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 15 בדצמבר 2003.

⁵¹ מרדכי קרמיניצר ואריאל בנדור, "חוק יסוד: הצבא, הפקולטה למשפטים – האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 45-47.

פרשנות מקובלת זו, שאף בוטאה בפסק הדין של השופט העליון לנדוי בבג"ץ אלון מורה,⁵² אכן מסדירה את ההיררכיה בין הממשלה לבין שר הביטחון, אבל לא את זו בין ראש הממשלה לשר. ראש הממשלה אינו מוזכר כלל בחוק, כנראה מכוח מה שאבן וגרוס מכנים "התפישה החוקתית" – הקלאסית, הרלוונטית גם לשאר משרדי הממשלה, לפיה כל שר אחראי כלפי הממשלה כולה לגבי פעילות משרדו, ואין ליצור מצב חריג בו לראש הממשלה יהיה מעמד מיוחד לגבי משרד הביטחון.⁵³ ואכן, מעמדו של ראש הממשלה ביחס לממשלה אינו מוגדר באופן ברור בחקיקה גם בעניינים אחרים. יש לו סמכות לפטר שרים, לקבוע את סדר היום של ישיבות הממשלה (והקבינט, שהוא ועדת שרים המשמשת כמחליפת הממשלה) ולהביא דברים להצבעה; אבל כל עוד אין החלטת ממשלה, לא משתמע מן החוק שדעתו של ראש הממשלה בעניין מסוים עדיפה או מכרעת על זו של כל שר.

ואולם ענייני הביטחון שונים מרוב העניינים האחרים שהממשלה עוסקת בהם, ולא רק בגלל חשיבותם היחסית בסדר היום הישראלי. הם משיקים באופן הדוק לסדר היום המדיני; ארגוני ביטחון שאינם צה"ל, דוגמת המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית, מצויים תחת סמכותו הישירה של ראש הממשלה, ולשר הביטחון אין כל סמכות מולם. הניסיון ביוכל השנים שחלפו מאז חקיקת חוק היסוד מעיד על כך שהשיח (או היעדרו) בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל שונה מהותית מזה המתקיים בכל תחום אחר.

החוק אינו עוסק כלל בשאלה, המעשית מאוד, מה קורה אם אין החלטת ממשלה מפורשת – אולי אף משום שראש הממשלה חושש שיהיה בממשלה רוב לעמדת שר הביטחון בנושא מסוים ואינו מביא אותו להצבעה בפניה – אלא רק עמדות שונות, ואולי אף הנחיות סותרות של ראש הממשלה ושל השר. מבחינה משפטית, בהיעדר החלטת ממשלה עמדת שר הביטחון היא הגוברת; ואולם מצב זה מנוגד לסדר הפוליטי, על אחת כמה וכמה כאשר שר הביטחון הוא מינוי "מקצועי" חסר כוח פוליטי משלו. זוהי לקונה הן בהסדרה החוקית והן בהתנהלות היומיומית בענייני הביטחון, במיוחד אם יש בין הדרגים ובתוכם חילוקי דעות, יחסים אישיים בעייתיים או רצון להימנע מאחריות למהלך מסוים. מדוע לא תוקן מצב זה, שבו ראש הממשלה אינו מוזכר כלל בחוק ומעמדו לכאורה אינו ברור, ובפועל הוא הסמכות הקובעת כשהוא חפץ בכך, ויכול להתחמק מכך כשהדבר לא נוח לו?

⁵² בג"ץ, 390/79 דויקא נ' ממשלת ישראל ואח', 1979. מצוטט מתוך גלוסקה, על סמכות, אחריות, מרות וכפיפות.

⁵³ אבן וגרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, עמ' 11.

הסבר הגיוני אחד ניתן על ידי יורם פרי:

דווקא העמימות מאפשרת לראש הממשלה גמישות רבה יותר בהפעלת מערכת הביטחון. נוח לו שיש מישהו המשמש צינור בינו ובין צה"ל ומהווה אחראי ישיר עליו. הדבר נכון במיוחד כאשר ראש הממשלה אינו נהנה מסמכות מקצועית ויכול להישען על מעמדו של שר הביטחון בעיני הקצונה הבכירה, כמו שקרה לבנימין נתניהו בממשלתו הראשונה, ועוד יותר מזה בשנייה. ראש הממשלה מעדיף שהמיקוח עם צה"ל במצבים בהם נדרשות הכרעות קשות שעלולות לגבות מחיר פוליטי גבוה, ובמיוחד במקרים של מחדל או כישלון, יעשה על ידי מתווך. או אז יכול ראש הממשלה להתנער מאחריות ולטעון שהיא מונחת על שכמו של מישהו אחר, כלומר שר הביטחון. לראש הממשלה גם נוח שמהות הכפיפות ביחסי הרמטכ"ל עם שר הביטחון תישאר עמומה. כך יכול להיווצר מצב, שכאשר ממלאי שני תפקידים אלה חלוקים בדעתם, הם ייאלצו לבוא אליו כדי שיכריע ביניהם.⁵⁴

אותם דברים, לדבריו, חלים גם על שר הביטחון לגבי הרמטכ"ל וצה"ל.

משמעות החוק בהקשר של יחסי שר ביטחון-רמטכ"ל וצה"ל

שאלה נוספת העולה מן החקיקה היא עד איזו רמה מוסמכת הממשלה להורות לצבא: בנושאים אסטרטגיים (מטרות הפעולה ומגבלותיה, למשל) או גם בנושאים טקטיים-אופרטיביים? קרמניצר ובנדור מציגים גישות שונות לנושא זה, אך מדגישים כי הכלל הקובע צריך להיות האחדה ככל האפשר של סמכות ואחריות: "הממשלה תישא באחריות מלאה רק על אותן החלטות טקטיות ואופרטיביות חריגות שבפועל היא קיבלה [...] אין טעם בסמכות ואחריות בתחום הטקטי והאופרטיבי, שבו הן יהיו מעבר ליכולת המימוש של הממשלה".⁵⁵

החלת הכלל הזה על יחסי שר ביטחון-רמטכ"ל מורכבת יותר, שכן מחד גיסא שר הביטחון הוא הממונה על הצבא מטעם הממשלה, כלשון החוק, ולכן לכאורה חלה עליו אותה פרשנות החלה על יחסי ממשלה-צבא; מאידך גיסא יש לשר לכאורה כלים טובים יותר מאשר לממשלה למימוש אחריותו גם בנושאים אופרטיביים-טקטיים, והוא אף מפעיל

⁵⁴ פרי, האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה? עמ' 27.

⁵⁵ קרמניצר ובנדור, **חוק יסוד: הצבא**, עמ' 50-51.

אותם באופן תדיר, למשל באישור של מבצעים וגיחות מעבר לגבול (מו"ג), הנעשה דרך קבע בדיון בינו לבין מפקדי הצבא.
המסקנה של קרמניצר ובנדור היא:

כוונת המחוקק הייתה, אפוא, להכפיף את הרמטכ"ל באופן מלא לשר הביטחון [...] ההגבלה היחידה על כוחו של שר הביטחון ביחס לצבא נעוצה בהיותו של הרמטכ"ל הדרג הפיקודי העליון בצבא, כאמור בסעיף 3 (א) לחוק היסוד. לנוכח הגבלה זו, ככלל אין שר הביטחון מוסמך לתת הוראות לחיילים, ובכלל זה מפקדים בכירים, אלא באמצעות הרמטכ"ל.⁵⁶

בה בשעה, כאשר שר הביטחון מורה לרמטכ"ל (ולו בלבד מבין לובשי המדים) דבר כלשהו, על הרמטכ"ל לציית להנחיה בכל עניין, כולל עניינים טקטיים.
יש לציין כי קיימות גם דעות אחרות בנושא, כמו זו של אייל נון, שכתב כי ועדת אגרנט הדגישה פעם אחר פעם את הצורך להימנע מהפיכתו של שר הביטחון לרמטכ"ל-על:

בנתונים הקיימים בישראל, שבה מקובל – ויש סבורים כי אף רצוי – כי בכירי הצבא מתמנים לכהונת שר הביטחון, ואחר כך נוהגים להתערב התערבות עמוקה בפעילותו השוטפת של הצבא, מצב יחסים זה (דהיינו – כפיפות אסטרטגית של ראש המטה הכללי לשר הביטחון, ולא מוחלטת) מגלם הן את הפירוש הנכון לחוק יסוד: הצבא והן את המצב הרצוי.⁵⁷

בדיוני ועדת המשנה לחוקי היסוד, שניסחה את חוק יסוד: הצבא, הביע הפרקליט הצבאי הראשי דאז צבי ענבר התנגדות להצעה שהועלתה – לקבוע סמכות עצמאית וישירה לשר הביטחון לתת הוראות ופקודות לצבא – בנימוק ש"לא ייתכן שיהיו שני גופים שיוציאו הוראות לצבא, הרמטכ"ל ושר הביטחון".⁵⁸

לאחר חקיקת החוק פרסמה הפרקליטות הצבאית הראשית חוות דעת (שכתב חנן מלצר, לימים שופט בית המשפט העליון), שלפיה קיימות שלוש גישות אפשריות ליחס בין הרמטכ"ל לשר הביטחון:

⁵⁶ שם, עמ' 55–56.

⁵⁷ אייל נון, המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל: הצעה לניסוח מחדש של חוק יסוד: הצבא, **משפט וצבא**, 16, 2002, עמ' 169–170.

⁵⁸ הכנסת השמינית, מושב שלישי, **פרוטוקולים של דיוני ועדת המשנה לחוקי היסוד**.

1. כפיפות מוחלטת – השר רשאי להתערב בכל נושא, והוא מעין 'רמטכ"ל-על' (כנציג הממשלה).

2. כפיפות אסטרטגית – הרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון בנושאים בעלי משמעות מדינית או אסטרטגית, אך ניהול שוטף ואירועים טקטיים בסמכות מלאה של הרמטכ"ל.

3. כפיפות יחסית – בנושאים האסטרטגיים הרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון, אך בניהול שוטף ואירועים טקטיים שר הביטחון מוסמך רק לאשר או לפסול את הצעת הרמטכ"ל.⁵⁹

בפועל לא הייתה הכרעה בין גישות אלה והמצב ממשיך להיות מעין תחום אפור, לא רק בין הרמטכ"ל לשר הביטחון אלא גם בין כל אחד מהם לראש הממשלה. בה בעת מתרבים המקרים שבהם שרים מבקשים שהממשלה תתערב גם בנושאים טקטיים – דבר המגביר את המתחות בין הדרגים.

בדיון בכנסת מ-2003 התקיים שיח מעניין בנושא זה בין אילן שיף לבין יו"ר הוועדה ח"כ מיכאל איתן. שיף תיאר עמדה הדומה לזו של קרמניצר ובנדור:

אם ניתן לשר סמכויות מלאות כלפי הצבא, כאילו הפכנו אותו לדרג הפיקודי העליון בצבא, והוא יכול לנטרל את הרמטכ"ל. עוד אומרים המתנגדים, שיש סיכון בנתינת סמכויות כה נרחבות לאדם אחד שהוא דמות פוליטית, וכרגע לא חשוב מי הוא, ולכן זה לא בריא ולא נכון לתת לו סמכויות גם במישור הטקטי-האופרטיבי.⁶⁰

הבסיס לעמדתו זו של שיף ניתן לפירוש כך: בהיותו לובש מדים, על הרמטכ"ל חלה מערכת דינים, נורמות וערכים הנובעים מחוק השיפוט הצבאי ומעקרונות כמו אחריות אישית ומשמעת, שנועדו בין השאר להבטיח את פעולתו של הצבא במדינה דמוקרטית. מערכת זו אינה חלה כמובן על בעלי תפקידים אזרחיים, ומכאן הקושי שבפיקוד מלא וישיר, במובנו הצבאי, של דמות שאינה צבאית על איש צבא.

ראייתו של ח"כ מיכאל איתן הייתה כמובן אחרת. הוא תהה אם "דמות פוליטית – זה נכון? [...] כל פעם שרוצים להגיד שיש משהו, אבל גם משהו לא בסדר, אז אומרים שיש משהו וגם דמות פוליטית". כשיף התגונן ואמר כי "מבחינת העקרונות הדמוקרטיים זה לא בריא, כך טוענים אותם מתנגדים, לתת לאדם יחיד, שהוא דמות פוליטית", חזר איתן על התהייה שלו: "אני רוצה להבין מה הבעיה כאן עם הדמות הפוליטית, מה המינוס שהדמות

⁵⁹ חנן מלצר, **היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות**, (הפרקליטות הצבאית הראשית, חוות דעת מספר 10.0101, 4 בנובמבר 1977).

⁶⁰ הכנסת השש-עשרה, מושב שני, **פרוטוקול מס' 112**.

היא דמות פוליטית". בתגובה אמר שיף כי "אולי הביטוי 'מפלגתי' הוא יותר מוצלח. בכל מקרה יש בעיה לתת לדמות מפלגתית, שיש לה גם אג'נדה מפלגתית, סמכויות כל כך נרחבות, כאשר היא חבה גם חובות כלפי המפלגה שלה". ואיתן סיכם: "נדמה לי שמרבית הרמטכ"לים היו דמויות מפלגתיות, וצ'יק-צ'ק, ישר מהרמטכ"לות הם הוכיחו את זה. כדאי להיזהר במחשבות".⁶¹

פרט לפיקנטיות של שיח זה, הוא רלוונטי במיוחד לנימוקים המושמעים מאז, וביתר שאת בימינו אלה, לגבי יחסי דרג מדיני-צבאי, ונוגעים גם לסוגיית הפופולריות והאמון הציבורי השונים לחלוטין שמהם נהנים אנשי הצבא לעומת הדרג הפוליטי, שלו הם כפופים על פי חוק.

הצורך בהרחבת החקיקה

מאז שנחקק חוק יסוד: הצבא עמדו חוקרים ומשפטנים רבים על הצורך לתקן ולהרחיב אותו, שכן הגדרותיו הכלליות והמעטות אינן עונות על הצורך למסד בחוק את מערכת היחסים בצמרת הביטחונית, כפי שהתגלה לא פעם בפרשיות שונות. אבן וגרוס אף הניחו, כאמור, טיוטה לחוק משלים לחוק יסוד, כשם שיש חוקים כאלה אשר לכנסת ולממשלה. עוד קודם לכן פירט אביעזר יערי את התיקונים הדרושים בחקיקה:

ישופרו הגדרות קיימות בנוגע לסמכויות בדרג "הפיקוד העליון". בעניין זה צריכות להיות בחוק יסוד: הצבא הגדרות מחודדות יותר של הכפיפויות החל בממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון, דרך ראש הממשלה המשך בשר הביטחון וכלה ברמטכ"ל. בייחוד חשוב לקבוע את מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא, שאיננו מוזכר היום בחוק, ולחדד את כפיפותם המלאה של הרמטכ"ל ושל הצבא לשר הביטחון בכל עניין [...] יושלם ניסוח בחוק היסוד בעניין מעמדן של הפקודות העיקריות בצבא ומי אחראי להוציאן או לקבוע סמכויות של גורמים כפופים בתחום זה.⁶²

הסמכות להכריז על יציאה למלחמה

החל משנת 1992 קבע חוק יסוד: הממשלה כי "המדינה לא תפתח במלחמה אלא מכוח החלטת הממשלה", והוסיף כי "אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרת

61 הכנסת השש-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 112.

62 יערי, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, עמ' 21.

הגנה על המדינה ובטחון הציבור".⁶³ ב-2018, בעקבות המלצתה של ועדה בראשות יעקב עמידור, שהוטל עליה למצוא דרכים לשיפור עבודת הקבינט, תוקן סעיף זה לנוסח "המדינה לא תפתח במלחמה ולא תנקוט פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה, אלא מכוח החלטת הממשלה".⁶⁴ עוד נקבע כי הממשלה רשאית להאציל סמכות זו לוועדת שרים (הכוונה כמובן לקבינט המדיני-ביטחוני), והוועדה תפעיל את סמכותה "רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הוועדה, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם".⁶⁵

גלגולי תיקון החקיקה הזו מעידים על התסבוכת בהגדרות החוקיות של הסמכויות בעניינים הקריטיים ביותר לביטחון. המעבר מהכרזת מלחמה למלחמה או ל"פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל למלחמה" נדרש משום שמלחמות העידן החדש לא היו בהכרח מהלכים סדורים של צבאות המונהגים על ידי דרג מדיני, ובשל שני מקרים בולטים בשנים שקדמו לשינוי: הפצצת הכור בדיר א-זור ב-2007, שהיה חשש ממשי כי תוביל למלחמה עם סוריה, והוויכוח בין הדרגים בשאלת פעולה צבאית נגד מתקני הגרעין באיראן בשנים 2010-2012. על פי הדיווחים דרש ראש המוסד מאיר דגן מראש הממשלה נתניהו לכנס את הקבינט ולקבל החלטה על ההכנות לתקיפה על פי החוק, מה שנתניהו נמנע מלעשות – דבר שהוביל עד היום לקרב גרסאות ולטענה שדגן והרמטכ"ל גבי אשכנזי מנעו מנתניהו ומשר הביטחון ברק לממש את התקיפה. דגן עצמו אמר על כך:

אף פעם לא סירבנו פקודה של ראש הממשלה. יש לנו מערכת חוקית. לגייס שלוש דיביזיות זו החלטה של הממשלה. אם זה היה מתקבל בדרך חוקית, היינו מצייתים. גם הקבינט וגם ראש הממשלה צריכים לפעול לפי החוק. מה שהוא ביקש מאיתנו הוא משהו שצריך להיעשות בפורום אחר.⁶⁶

⁶³ **חוק יסוד: הממשלה**, 1992, סעיף 51; לאחר ביטול החוק וחקיקת חוק יסוד חדש, הפך נוסח זה לסעיף 40 בחוק משנת 2001.

⁶⁴ **חוק יסוד: הממשלה**, סעיף 40 (א).

⁶⁵ שם, סעיף 40 (א).

⁶⁶ דנה סומברג, מאיר דגן: "אם הוראתו של נתניהו על תקיפה באיראן הייתה חוקית, היינו מבצעים", **מעריב**, 7 ביוני 2015.

כשהובא התיקון לחוק בפני מליאת הכנסת הוסיף יו"ר ועדת החוץ והביטחון אבי דיכטר הסתייגות לנוסח שהתקבל בוועדה, וזו התקבלה במליאה ללא דיון של ממש (לאחר שנפלה בדיון בוועדה). נאמר בה כי בנסיבות מיוחדות יוכלו ראש הממשלה ושר הביטחון לקבל החלטה על יציאה למלחמה או לפעולה משמעותית בפורום מצומצם יותר, ואף במעמד שניהם בלבד. מעטים התייחסו לעובדה שבמשך יותר מעשרים שנה בתולדות ישראל היה ראש הממשלה גם שר הביטחון (בן-גוריון, אשכול, בגין, שמיר, רבין, ברק ונתניהו), כך שלמעשה אדם אחד, שאין לו מעמד חוקי של "מפקד עליון", יכול היה להחליט על דעת עצמו להוביל את המדינה למלחמה. אחרי מחאות ופעולה פרלמנטרית בוטל תיקון זה, ונשארה האצלת הסמכות לקבינט במלואו בלבד.

אירוע זה מעיד כי שרשרת הפיקוד בישראל אינה ברורה במידה מספקת, ולמעשה אין "פיקוד עליון" כהגדרתו במדינות אחרות, למעט החלטת ממשלה מפורשת שעל הצבא להישמע לה מכוח המרות המפורטת בחוק יסוד: הצבא. נוסף על כך, גלגולי הסעיף השני לתיקון מ-2018 מעידים על הבעייתיות בפוליטיזציה ההולכת וגוברת של הקבינט, במיומנות הדלה של חבריו ובהתפתחות מצב שבו ראש הממשלה, שכזכור אין לו מעמד חוקי משלו בענייני ביטחון, אינו סומך על הגוף שהצבא סר למרותו החוקית.

הוראות הפיקוד העליון

הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע) מוגדרות בחוק השיפוט הצבאי כ"הוראות כלליות שיוציא הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, והן יקבעו עקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו ולהבטחת פעולתו התקינה".⁶⁷ הוראות אלה מסורות להחלטתו של הרמטכ"ל באישור שר הביטחון, ואין מחייבות מחוץ לגבולותיו של צה"ל. אביעזר יערי גרס כי יש ליצור מצב שבו:

(א) הפקודות בצבא, סדרן והמוסמכים להוצאתן ייקבעו בחוק היסוד והוראות הפיקוד העליון יוצאו מטעם הדרג המדיני, בידי שר הביטחון, בהתייעצות עם הרמטכ"ל ולא ההפך. (ב) המושג "הוראות פיקוד עליון", שמשמעותו נתונה בספק, מאחר שלפי חוק אין פיקוד עליון על צה"ל, יזכה להגדרה טובה יותר.⁶⁸

67 חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, סעיף 2 א'.
68 יערי, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, עמ' 21.

זוהי טענה שיש בגינה חילוקי דעות משפטיים, אולם מקרה בולט אחד מעיד עד כמה בעייתית עלולה להיות עמימות זו בהגדרת היחסים בין הדרגים. במהלך כהונתו של גבי אשכנזי כרמטכ"ל, על רקע יריבות אישית שהלכה והחמירה בינו לבין שר הביטחון אהוד ברק, ולנוכח היעדר הגדרה חוקית ראויה של מערכת היחסים בצמרת, ניסה אשכנזי לנסח דברים מחדש באמצעות שינוי של סעיף "המפקדה הכללית" בהפ"ע. עבודת המטה על השינוי החלה לפני ההרעה ביחסי ברק-אשכנזי, שגרמה לשר הביטחון במאוס 2010 לבטל את אישורו לנוסח החדש.

עיקרו של השינוי המוצע היה שינוי הגדרת תפקידו של הרמטכ"ל ל"מפקד הצבא", וסגן הרמטכ"ל ל"סגן מפקד הצבא". טענתו הפורמלית של ברק לביטול האישור הייתה שהגדרת הרמטכ"ל כ"מפקד הצבא" מנוגדת למשמעותו של חוק יסוד: הצבא. זו טענה שיש לה בסיס (אם כי הפצ"ר אביחי מנדלבלית סבר אחרת), אבל כך בדיוק אפשר לומר על דרישה שהעלה ראש מטה שר הביטחון יוני קורן, שדרש להחליף את הביטוי "החלטות הדרג המדיני" בביטוי "החלטות שר הביטחון".⁶⁹

בדוח שלו על הפרשה ביקר מבקר המדינה את התנהלותו של ברק, אבל לא התייחס לסוגיה המשפטית העולה מן האירוע. מה שאפשר ללמוד מן הפרשה כולה הוא עד כמה עמומות וחסרות הן ההגדרות הבסיסיות ביותר של תפקידים, כפיפות ושרשרת הפיקוד במצב המשפטי הקיים, ולא פחות מזה, עד כמה כל מהלך בעניין עד כה נבע משיקולים אישיים וממערכות יחסים, ולא מרצון ליצור בהירות ותוקף חוקי לדברים. לקח זה אך מעצים את המסקנה שלפיה יש צורך, באופן מוסדר ונטול גוון אישי, להבהיר בחוק את היחסים בין הדרגים, כפי שהדבר נעשה ברבות מהמדינות הדמוקרטיות.

מעמד הרמטכ"ל אל מול הצבא

שמואל אבן וצביה גרוס נותנים את הדעת על בעיה נוספת במצב החקיקה הנוכחי:

כיום הרמטכ"ל רשאי, פורמאלית, להנחות את מפקדי צה"ל לא לחלוק עליו בפני הממשלה. כך שמבחינת החוק ייתכן בהחלט שהממשלה תקבל החלטה ביטחונית מהותית, על פי המלצת הרמטכ"ל בלבד, בלא שתהא מודעות להסתייגויות משמעותיות, למרות שיתכן שהרמטכ"ל נמצא בעמדת מיעוט ואולי אף יחיד בדעתו בפורום מטכ"ל.⁷⁰

69 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", 2013, עמ' 200-207.

70 אבן וגרוס, הצעה לחוק צה"ל, עמ' 16.

זהו מצב בעייתי, משום שהוא מתנגש עם יכולתה של הממשלה לקבל החלטה מושכלת מתוך הכרת מרב העובדות ופרשנותן האפשרית. כפי שנראה בהמשך, במדינות מסוימות (למשל ארצות הברית) ניתן לכך פתרון על ידי חיוב בחוק של הקצין הבכיר בצבא להביא לידיעת הדרג האזרחי דעות שונות משלו.

לסיכום, אפשר לגזור מן המצב החוקי הנוכחי את המסקנות הבאות:

- א. חוק יסוד: הצבא מגדיר היטב את מרותה של הרשות האזרחית כלפי צה"ל, ובאופן משתמע גם את מדרג המרות: הממשלה קודם כול, ושר הביטחון כמייצגה – כל עוד אין החלטת ממשלה מפורשת המנוגדת לעמדתו, שאז החלטת הממשלה היא הקובעת.
- ב. החוק אינו מזכיר כלל את ראש הממשלה, ואין בו הסדרה משפטית או נורמטיבית של מערכת היחסים בין ראש הממשלה לשר הביטחון, בייחוד במצב שבו אין החלטת ממשלה מפורשת אלא מדובר בשיח לא פורמלי. מצב זה קיים בפועל בין ראש הממשלה לבין כל שרי הממשלה, אך בשל מרכזיותו של נושא הביטחון ותכיפות הדיונים בו הוא חמור במיוחד במקרה זה.
- ג. למרות הערפול בשאלה עד איזו רמה ראוי שהממשלה ושר הביטחון יקבעו את פעולות הצבא וינחו את הרמטכ"ל, ברור שכוונת המחוקק (בעקבות מסקנותיה של ועדת אגרנט) היא שהנחיה זו תיסמך על יכולות מבניות ראויות של הדרג המדיני לבחון את פעולת הצבא המוצעת ולרדת לעומקה.
- ד. לענייננו אפשר להסיק מכך כי ככל שלשר הביטחון יהיו כלים משלו לבחון את תמונת העולם שמציג הצבא ואת המלצותיו לפעולה, כך תגבר סמכותו לממש את כוונת החוק לגבי כפיפות הצבא אליו, לא רק בהיבט האסטרטגי הרחב אלא גם ביחס להיבט מסוים בבניין הכוח או בהפעלתו.
- ה. החוק אינו יורד לפרטים, דוגמת רמת הפעילות ומשמעותה (טקטית, אופרטיבית ואסטרטגית), שלגביהם תופעל מרות הממשלה או הכפיפות לשר הביטחון, מה שמגביר את הסיכוי למעורבות פוליטית בהחלטות טקטיות מחד גיסא, ולדחיפה של המערכת הצבאית לא להביא לדיון בדרג המדיני פעולות שדרג זה אינו מודע להן, מאידך גיסא.
- ו. לעמימות זו יש משמעות רבה במיוחד, עד כדי סכנה לקיומו של תהליך ראוי לקבלת החלטות, בשל מורכבותם של המצבים בעימותים של זמננו, הפוליטיזציה הגוברת

והמיומנות הפוחתת בקרב הדרג המדיני, ונטייתם של ראשי ממשלה לעבוד מחוץ לתהליך המסודר ואף המוגדר בחוק.

ז. לנוכח המורכבות של הסוגיות הביטחוניות העולות לדיון יומיומי בין הדרגים, ולאור הניסיון שנצבר בכמעט יובל שנים מאז שנחקק החוק, יש מקום לחקיקה ספציפית שתסדיר בצורה טובה יותר את מערכות היחסים ביניהם.

ח. בחקיקה כזו יש לתת את הדעת גם על הסדרתן של אלה מהוראות הפיקוד העליון הנוגעות למערכת היחסים בין הדרגים ולהבהרתה.

חלק שלישי

מערכות מקבילות בעולם



ההבדל בין ישראל לבין דמוקרטיות אחרות, הנובע בראש וראשונה ממרכזיותו של נושא הביטחון בשיח הציבורי, בדיווחי התקשורת ובמערכת הפוליטית, מקשה על גזירת מסקנות בסגנון "העתק־הדבק" ממדינה כלשהי לישראל. גם ההבדלים באופי המשטר (נשיאותי, פרלמנטרי־קואליציוני ועוד) מקשים על הסקת מסקנות כזו.

עוד נקודת מפתח היא שברוב המדינות הדמוקרטיות הדגש בחקיקה ובהסדרה, כמו גם בחשיבה המחקרית, הוא על בכירותו של הדרג האזרחי־הנבחר מן הצבא, הן בשל אירועי עבר (הפיכות צבאיות, גילדה צבאית שהובילה את קבלת ההחלטות) והן בשל אופיו של צבאן כצבא מתנדבים־שכירים ("מקצועי"). נקודת מוצא זו רלוונטית הרבה פחות בימינו ברוב המדינות. כפי שכותב קובי מיכאל, "התיאוריות הקיימות מתמקדות במאמץ למנוע הפיכות צבאיות — דבר המסוכן כשלעצמו — אך אינן משקפות בעיה אמיתית של דמוקרטיות מבוססות כיום".⁷¹

על אחת כמה וכמה כשהדברים נוגעים לישראל. צה"ל הוא צבא מיליציוני המקיים גיוס חובה, ונמצא בו חתך רחב מאוד של שכבות האוכלוסייה. העיסוק התקשורתי בו יומיומי והוא חשוף בפני הציבור באופן שאינו מקובל בדמוקרטיות אחרות. בשנים האחרונות ועם התגברות הוויכוח על מהותה הדמוקרטית של ישראל, ראשיו אף נתפסים על ידי חלק מהציבור והתקשורת כ"שומרי סף" — מצב הפוך לגמרי ממהותו היסודית של הצבא. בשל מרכזיותו של הביטחון בחיים הישראליים והצורך הכמעט יומיומי בקבלת החלטות בפרופיל ציבורי גבוה, השאלות הנוגעות ליחסי דרג מדיני וצבאי בישראל, ואשר עומדות גם בלב מחקר זה, נוגעות הרבה יותר למקצועיות, לפוליטיזציה ולאיכות ההחלטות, ולא לשמירה על הדמוקרטיה.

ואולם יש תועלת רבה בבחינה של מערכת היחסים בין הדרגים, בעיקר במדינות המערב, שלרובן יש היסטוריה ארוכה בתחום זה. ברבות מהן הדיון בדבר שרשרת הפיקוד, כהונתם של אנשי צבא לשעבר בתפקידים שיש להם סמכות על הצבא ועוד עבר גלגולים רבים, והתפתח למקומות שיש לישראל מה ללמוד מהם.

71 קובי מיכאל, יחסי דרג מדיני־צבאי — בין תיאוריה למעשה, בתוך **יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי־מדיני ובין הדרג הצבאי**, גלי צה"ל — אוניברסיטה משודרת, 2005, עמ' 56.

ארצות הברית

קיימים הבדלים מהותיים ביחסים בין הדרגים בארצות הברית ובישראל. הם נובעים הן מהשוני בשיטת המשטר ובתרבות השלטון והן מהעובדה שצבא ארצות הברית הוא במהותו צבא משלוח, הפועל למימוש האינטרסים האמריקאיים ברחבי העולם, אשר לא לחם על אדמת ארצות הברית מאז המלחמה נגד בריטניה בשנים 1812–1815. עם זאת יש מה ללמוד מן ההגדרות החדות בחוק במדינה שכוחותיה המזוינים נמצאים בפעילות מבצעית ברחבי העולם כמעשה של יום ביומו, כולל מספר מערכות חשובות מאז מלחמת העולם השנייה. בשיטת המשטר הנשיאותית בארצות הברית שרשרת הפיקוד ברורה ומוגדרת בחוק. מאז התיקון המכונה חוק גולדוטר-ניקולס (1986) שרשרת הפיקוד היא הנשיא, שהוא המפקד העליון (Commander-in-chief) של הכוחות המזוינים, מתחתיו מזכיר ההגנה ומתחתיו ישירות מפקדי הזירות והזרועות (Combatant Commands, בלשון החוק): כיום יש 11 כאלה, חלקם מפקדי זירות גיאוגרפיות כדוגמת פיקוד המרכז (CENTCOM) שאליו משתייכת ישראל, וחלקם מפקדי זרועות כזרוע הסייבר או התובלה.

המטות המשולבים – גוף שבו מיוצגות כל זרועות הצבא ובראשו עומד ראש המטות המשולבים – הוא בתפקיד מיעץ לנשיא, לשר ההגנה ומועצה לביטחון לאומי; במובן זה יו"ר המטות המשולבים אינו המפקד הבכיר בצבא, בשונה מתפקידו של הרמטכ"ל בישראל, אלא היועץ הצבאי הראשי לפיקוד העליון, האזרחי במהותו.

כך למשל, בצה"ל הרמטכ"ל הוא המחליט העליון ביחס להמלצת הצבא לפעולה כלשהי הנדונה בדרג המדיני (בלשונו של מסמך אסטרטגיית צה"ל: "המפקד על המערכות בצה"ל"⁷²), והדעה שהוא מציג היא "דעת הצבא"; בארצות הברית החוק קובע במפורש כי לא רק שכל חבר במטות המשולבים זכאי לכך שאם דעתו חולקת על זו של היו"ר היא תוצג לדרג המדיני, אלא גם שעל היו"ר "להציג את הדעה של חבר זה בה בעת שהוא מציג את דעתו שלו"⁷³ בפני הנשיא, שר כלשהו או המועצה לביטחון לאומי.

הבדל נוסף אפשר למצוא בשיטת המינוי של מפקדי הזרועות, השונה מתהליך מינויים של אלופים בצה"ל. בארצות הברית תהליך זה מעוגן בחוק וממחיש את הסמכות של הדרג המדיני כמפקד עליון: מפקדי הזירות הם גנרלים בדרגת ארבעה כוכבים, הממונים ישירות על ידי הנשיא לאחר התייעצות עם יו"ר המטות המשולבים ומינויים מאושר בסנאט, בדומה

⁷² אסטרטגיית צה"ל 2018, עמ' 28.

⁷³ General Military Law, 10 U.S. Code § 151 – Joint Chiefs of Staff: composition; functions

למינויים אחרים של פקידים בכירים בממשל. לנשיא יש גם סמכות לפטר בכל עת וללא נימוק של ממש כל קצין בצבא, כפי שעשה הנשיא דונלד טראמפ זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד ב־2025, כשפיטר את יו"ר המטות המשולבים ומפקדי שתיים מהזרועות.

בישראל תהליך המינוי של אלופים אינו מעוגן בחוק, והוא – כדברי דוח מבקר המדינה בעניין – "נוהג שאינו מובנה, אינו מתועד (למעט עצם ההחלטה) ואינו נתמך בכללים או בנהלים או בכלים תומכי החלטה כלשהם, המעוגנים בכתובים. התהליך מושתת בעיקרו על משא ומתן בין הרמטכ"ל כממנה ובין שר הביטחון כמאשר"⁷⁴. לעיתים, בעיקר בתפקידים כמו ראש אמ"ן או המזכיר הצבאי לראש הממשלה, מעורב גם ראש הממשלה בעניין, אבל גם זאת באופן לא מסודר ולא מעוגן, ולא אחת תוך חיכוכים בין הדרגים. לממשלה יש סמכות לפטר את הרמטכ"ל, שעד כה לא נעשה בה שימוש מעולם.

תפקיד מזכיר ההגנה לא היה קיים כלל עד שנת 1947; שני השרים הממונים על הכוחות המזוינים היו מזכיר המלחמה (Secretary of War) שהיה אחראי על הצבא, שכלל אז גם את הכוח האווירי, ומזכיר הצי (Secretary of the Navy). זרוע האוויר הוסדרה כזרוע עצמאית רק ב־1947. בהסדרה הגדולה שעשה הנשיא טרומן לאחר מלחמת העולם השנייה, שכללה גם חקיקה בדבר החובה להציג תפיסת ביטחון לאומי ואת הקמת המועצה לביטחון לאומי, אוחדו התפקידים לתפקיד מזכיר ההגנה.

באורח מעניין, שיש בו הד להיסטוריה הישראלית בנושא זה, הרעיון של איחוד הסמכויות האזרחיות שמתחת לנשיא ומעל לכוחות המזוינים עלה כבר לאחר מלחמת העולם הראשונה, אך נתקל בהתנגדות של לובשי המדים ונגנז. רק ההלם של מלחמת העולם השנייה – ההפתעה בפרל הארבור, חוסר מוכנותה של ארצות הברית למלחמה וחוסר הארגון של הצבא – גרמו לבחינה מחדש של המדרג המדיני-צבאי ולחקיקה שהוביל הנשיא טרומן להסדרה רבתי, שנתיים לאחר המלחמה.⁷⁵

באותה חקיקה נקבע גם כי מזכיר ההגנה "יבוא מן החיים האזרחיים". כדי להבטיח זאת קובע החוק כי בתפקיד לא יוכל לשרת קצין שטרם מלאו שבע שנים מיום שחרורו מהצבא, למעט גנרלים ואדמירלים, שלגביהם נקבעה תקופת צינון (לתפקיד זה בלבד, לא לתפקידים אחרים בממשל, כמו בחוק הצינון בישראל) של עשר שנים תמימות.

⁷⁴ מבקר המדינה, **תהליכי המינוי של הקצונה בכירה בצה"ל**, 2010, עמ' 12.

⁷⁵ Congressional Research service, *The Position of Secretary of Defense: Statutory Restrictions and Civilian-Military Relations*, 2021. <https://tinyurl.com/2j9fens4>

מאז הסיר הקונגרס הגבלה זו שלוש פעמים באופן פרסונלי, כדי לאפשר את מינויים של ג'ורג' מרשל, ג'יימס מאטיס ולויד אוסטין לתפקיד, אך הכלל החמור נותר בעינו.

השילוב של שני המהלכים, איחוד שרשרת הסמכות והאחריות על הכוחות המזוינים שמתחת לנשיא מחד גיסא, וקביעה שרק אזרח מובהק יוכל לעמוד בראשה מאידך גיסא, נועד להבטיח יעילות ומוכנות ובה בעת את עליונותה של המערכת האזרחית על זו הצבאית. חקיקה דומה שלפיה על שרי הממשלה להיות אזרחים קיימת גם ביפן (סעיף 66 לחוקה), ואולם ניסוחה אינה מתייחס לדרגות עבר אלא לכך שאיש צבא אינו יכול לכהן במקביל כשר – מצב שהיה קיים במלחמת העולם השנייה.

הביקורת על שיטה זו לאורך השנים בארצות הברית הייתה מגוונת: חלק מהמבקרים טענו כי הצבתו של משרד הגנה חזק אל מול זרועות הצבא פגעה באחדות הפיקוד ויצרה מבוך בירוקרטי וניגוד עניינים בצמרת הביטחונית, שהוחמרה על ידי העצמאות של הזרועות השונות. הדבר יצר קושי בפעולה משולבת ובבניין כוח מתאים לתנאים הסבוכים של שדה המערכה, המחייבים שילוב מרבי של יכולות.

אחרים טענו כי ההגנות שביקש החוק ליצור אינן עומדות במבחן המעשה, ובסופו של דבר הנשיא נשען על לובשי המדים באופן המזכיר את הטענות לגבי המצב בישראל. ביקורת זו הייתה חריפה במיוחד בימיהם של הגנרלים לשעבר שזכו להקלה מהקונגרס ונכנסו לתפקיד מזכיר ההגנה אחרי תקופת צינון קצרה, כמו הגנרלים מאטיס (ב־2017) ואוסטין (ב־2021). בארצות הברית מתקיים תהליך מסודר ומעוגן בחוק של עיצוב אסטרטגיה ומדיניות בנושאי הביטחון הלאומי. ממשל הנכנס לתפקידו מבצע בחינה של המדיניות (policy review). זהו תהליך שבסיומו מפרסם הבית הלבן את אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy) – מסמך מקיף, המציג את תמונת המציאות והאתגרים הגלובליים ואת תפיסת הביטחון הלאומי להגנת האינטרסים של ארצות הברית. מבחינה חוקית נדרשים ממשלים להציג מסמך כזה אחת לשנה, אך בפועל הדבר מתבצע לרוב אחת לתקופת כהונה של ממשל.

משרד ההגנה גוזר מתוך אסטרטגיית הביטחון הלאומי את אסטרטגיית ההגנה הלאומית (National Defense Strategy) – מסמך המפרט כיצד ימלאו הכוחות המזוינים את חלקם במימוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי. למסמך זה יש לרוב גרסה פומבית וגרסה מסווגת, שבה מפורטות גם תוכניות ספציפיות לבניין הכוח והפעלתו. בעת פרסום הגרסה האחרונה של מסמך זה, ב־2022, פרסם מזכיר ההגנה אוסטין גם את מסמך מצב הגרעין (Nuclear

Posture Review) ומסמך ההגנה מטילים (Missile Defense Review) כמסמכים משלימים לתפיסת ההפעלה הצבאית.

אשר לסמכותו של שר ההגנה מול המפקדים בשטח, למרות שכאמור הוא מפקדם הישיר והשני בשרשרת הפיקוד, זו הופעלה בדרך כלל בהקשר של הנחיות אסטרטגיות וקביעת מטרות הפעולה. ואולם היו מקרים, הן בבניין הכוח והן בהפעלתו, שבהם הפעילו מזכירי הגנה את סמכותם כדי לאכוף החלטות בניגוד לדעתו של הפיקוד הצבאי הבכיר. כך למשל הורה מזכיר ההגנה דונלד רמספלד ב-2003 לפתוח במתקפה בעיראק, למרות שהכוח שנצבר לקראתה היה קטן מזה שנדרש לדעתם של המפקדים הצבאיים; מזכיר ההגנה רוברט גייטס הורה ב-2009 על ביטול תוכנית מטוס הקרב F-22, שרק 187 יחידות ממנו יוצרו מתוך 750 שתוכננו, למרות התנגדותם של לא מעטים מלובשי המדים.

בריטניה

בדין על מקומם של שר ההגנה ומשרד ההגנה במערכת הביטחון הבריטית יש לזכור כי בבריטניה יש למשרד החוץ השפעה של ממש על מדיניות ויישום. גם שני גופי המודיעין המרכזיים – ה-MI6 המקביל למוסד ו-GCHQ המקביל ל-NSA האמריקאי כפופים למשרד החוץ, והמודיעין שהם מספקים משמש את המשרד בעיצוב מדיניות. משרד ההגנה אחראי על הכוחות המזוינים ובאמצעותם על מימוש המדיניות שמתווה משרד החוץ.

גוף נוסף המשפיע מאוד על מדיניות הביטחון הוא ועדת המודיעין המשולבת (Joint Intelligence Committee, JIC). זהו גוף מחקר והערכה המאגד את התוצרים של גופי המודיעין השונים, בדומה ל-DNI בארצות הברית. במונחים ישראליים ה-JIC היא "המעריך הלאומי", המייעצת לראש הממשלה ולחברי הקבינט בנושאי מודיעין ומנסחת את ה"הערכה נטו" (Net Assessment), שהיא הבסיס לקבלת ההחלטות. בין חבריה, פרט לראש הוועדה שהוא תפקיד עצמאי, נמצאים היועץ לביטחון לאומי, ראש מטה ההערכה ונציגים של משרדי החוץ, ההגנה, הפנים והאוצר, נוסף על נציגים של ארגוני המודיעין השונים. לא אחת משתתף בישיבות ה-JIC גם ראש תחנת ה-CIA בבריטניה.

מזכיר ההגנה (Secretary of State for Defence) הוא החוליה השלישית בשרשרת הפיקוד על הכוחות המזוינים של בריטניה, אחרי המלך (שתפקידו הוא טקסי, בהתאם לכללי המונרכיה הפרלמנטרית) וראש הממשלה. תחת סמכותו משרתים ראש המטה הכללי וראשי השירותים (צבא, צי וחיל האוויר) ומכהנים מספר סגני שר האחראים על תחומים

שונים. צוות המשרד מורכב מאזרחים מתוך השירות הציבורי האחראים על המדיניות, ולידם לובשי מדים האחראים על התיאום עם זרועות הצבא.

מזכיר ההגנה הוא על פי חוק חבר פרלמנט. הוא גם חבר במועצה לביטחון לאומי שבראשה עומד ראש הממשלה, ובה חברים חברי קבינט ואופרטורים בכירים. המועצה ממונה על פי חוק גם על פעולתם של שירותי המודיעין. המועצה היא גם הגוף המפרסם את מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy) – מסמך־העל של תפיסת הביטחון הלאומי בבריטניה.

המזכיר גם עומד בראש מועצת ההגנה (Defence Council), שהוקמה על פי חוק ב־1964. חוק זה איגד תחת המועצה את המטות של הזרועות השונות (צבא היבשה, האדמירלות, זרוע האוויר והזרוע האסטרטגית). במועצה חברים סגני שר ההגנה, מנכ"ל משרד האוצר וכן הרמטכ"ל וראשי הזרועות עצמם.

הגוף הפועל של המועצה והמבצע את רוב עבודתה הוא ועדת ההגנה (Defence Board), שגם בראשה עומד מזכיר ההגנה. הוועדה מוגדרת באתר משרד ההגנה הבריטי כ"אחראית להנהגה האסטרטגית של המשרד ומתמקדת באסטרטגיה ובתכנון להעמדת הכוח הצבאי, כולל תכנון פיננסי, ביצוע התוכניות וסיכונים. ועדת ההגנה היא הוועדה העליונה של משרד ההגנה. היא אחראית לכל ענייני ההגנה, חוץ מאשר לניהול המבצעים".⁷⁶

בוועדת ההגנה חברים, פרט לחברי המועצה שצוינו קודם (למעט ראשי הזרועות; לובשי המדים בוועדה הם הרמטכ"ל וסגנו), גם סגני השר, נציג הוועדה לאנרגיה אטומית, נציג של גוף הביקורת הביטחונית ואף נציגים של עולם העסקים ועולמות הרכש וההצטיידות. זהו שילוב מעניין במיוחד, המבטיח גיוון של דעות ונקודות מבט בתוך גוף שיש לו סמכות אקזקוטיבית משמעותית. עבודתה מתבצעת במידה רבה במסגרת של ועדות משנה, שגם בכל אחת מהן נשמר אותו גיוון של משתתפים.

משרד ההגנה מפרסם מדי שנה דוחות על פעילותו ועל ביצוע התקציב, וגם החלטותיו לגבי העתיד, למשל בניין הכוח, מעוגנות פעמים רבות בדוחות המפורסמים בציבור.

גרמניה

המבנה של שרשרת הפיקוד בגרמניה, כמו גם החקיקה הנוגעת ליחסים בין הדרגים, נובעים כמובן מעברה האפל. הדגש הקיים בכל הדמוקרטיה המערביות, של עליונות הדרג האזרחי

⁷⁶ Gov.UK, Our governance – Ministry of Defence. <https://tinyurl.com/ym37k68m>

הנבחר על לובשי המדים, חזק במיוחד בגרמניה ואף מעוגן בחוקה הגרמנית, שנחקקה לאחר מלחמת העולם השנייה. אפילו תפקיד הרמטכ"ל הוא סוג של משרת אמן של שר ההגנה, הרשאי לפטרו בכל עת ולעיתים אף ימנה רמטכ"ל שיש לו זיהוי פוליטי עם מפלגתו. הדגש על עליונות הדרג האזרחי בא לידי ביטוי גם בכך שכל פריסה של כוחות צבא מחוץ לגבולות גרמניה מחייבת אישור של הבונדסטאג, הפרלמנט הגרמני.

שלא כבמדינות אחרות, בגרמניה יש הגדרה מדויקת מתי המפקד העליון בפועל הוא שר ההגנה (Verteidigungsminister), ומתי סמכות זו מועברת לקנצלר (Bundeskanzler): על פי החוקה הגרמנית שר ההגנה הוא המפקד העליון של הכוחות המזוינים בימי שלום, ובשל כך הוא האחראי העליון על בניין הכוח הצבאי ועל הפעלתו בשגרה. הוא מתאם את פעולתו עם ועדת ההגנה בפרלמנט הגרמני. עם הכרזת "מצב הגנה" (כלומר מצב חירום) על ידי הפרלמנט ואישורה בבונדסראט, הבודק את חוקיותה, עובר הפיקוד העליון לידי הקנצלר, שמקבל את הסמכות להפעיל את הכוח במצב חירום.

ואולם גרמניה לא הפעילה את מלוא כוחה הצבאי מאז מלחמת העולם השנייה, ומיעוט מחייליה מצויים במה שניתן להגדיר כפעילות מבצעית בזמן נתון. למעשה, סמכות הפיקוד העליון לא הועברה מעולם לקנצלר בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה.

המפקח הכללי של הצבא (Generalinspekteur der Bundeswehr), כינויו הרשמי של הרמטכ"ל הגרמני, הוא לובש המדים בדרגה הגבוהה ביותר ואחראי על מוכנותו של הצבא הגרמני ועל חלקו בהגנת המולדת. ואולם בכל פעולה במסגרת נאט"ו הקצין הבכיר הוא המפקד העליון (SACEUR), הפועל במסגרת הברית תחת פיקודו של קצין שממנה נאט"ו. שר ההגנה עומד בראש הקבוצה האקזקטיבית של המשרד, שבה חברים גם שני מזכירים (תת־שרים) מתוך הפרלמנט ושני מזכירים קבועים. תת־השרים הפרלמנטריים מייצגים את המשרד בהופעות בפרלמנט ומסייעים בתהליכים הפרלמנטריים הנדרשים לעבודתו, כגון חקיקה. למשרד יש גם ארבעה מנכ"לים: שניים מהם מנכ"לים פרלמנטריים, הבאים ממפלגתו של השר ומייצגים את הצבא בפרלמנט, ושני מנכ"לים תפעוליים בעל־רקע צבאי, האחראים על תחומי הפעולה השונים: רכש, תקציב ובניין הכוח, ייעוץ משפטי וכוח אדם. מערכת הביטחון בגרמניה מצויה בימים אלה בתקופה של בחינה ורה־ארגון, בעקבות המלחמה באוקראינה וההחלטה להגדיל מאוד את תקציב ההגנה וההצטיידות. במסגרת זו גם הציגה הממשלה לראשונה ב־2023 מסמך לביטחון לאומי, שנכתב על ידי קבוצת שרים (הקנצלר, שר ההגנה, שרת החוץ, שר האוצר ושר הפנים) ואושר בפרלמנט. במסמך זה נקבע כי הצבא הוא כלי מזוין להשגת המטרות ולחיזוק הביטחון הלאומי — משפט הנראה

מובן מאליו במדינות אחרות, אך בגרמניה הוא טעון מאוד מבחינה רגשית והיסטורית. במסגרת זו הוקם במשרד גוף שליטה ובקרה, שתפקידו לוודא כי החלטות המדיניות שהתקבלו אכן מבוצעות.

צרפת

נשיא צרפת הוא המפקד העליון של הצבא. שר הצבאות (Ministre des Armées), כינויו של התפקיד המקביל לשר הביטחון בישראל מאז 2017 (קודם לכן הוא נודע כ"שר ההגנה", (Ministre de la Défense) אחראי על הגיוס ועל מוכנות הצבא, וכן שותף לעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי יחד עם שרים אחרים. השר הוא השלישי בשרשרת הפיקוד הצבאי אחרי הנשיא וראש הממשלה, וראש מטה ההגנה המשולב (צבא היבשה, חיל האוויר והחלל וחיל הים), שהוא הקצין הבכיר ביותר בצבא הצרפתי, כפוף אליו ישירות.

השר חבר ב'מועצת ההגנה והביטחון הלאומי' (Conseil de Défense et de Sécurité Nationale) שבראשה עומד הנשיא וב'מועצת המודיעין', ובניגוד לישראל, הארגון המקביל למוסד בצרפת (DGSE) גם הוא כפוף אליו, כך שיש לו סמכות ואחריות ישירות לנושאי מודיעין הקשורים לפעולה מחוץ לגבולות צרפת. הוא גם שולט על "המשימות שתחת סמכותן של היחידות המיוחדות של הז'נדרמריה"⁷⁷, הכוח הצבאי-משטירי הפועל על אדמת צרפת. אחת למספר שנים מועבר בצרפת 'חוק התוכנית הצבאית' (Loi de Programmation Militaire) שמאשר מסגרת תקציבית רב-שנתית לצבא לתקופה של חמש-שש שנים, ומצוינים בו דגשי מדיניות ויעדים בתחומים שונים, כולל מצב הגרעין ויעדים מספריים להיקף כוח האדם בסדיר ובמילואים. לאישורו של החוק הנוכחי (לשנים 2024–2030) קדם פרסום של תפיסת הביטחון הלאומי, שעיצובה ויישומה הם באחריות השר.

הכרזת מלחמה היא בסמכות הפרלמנט. החוקה הצרפתית קובעת כי הרפובליקה "לא תצא למלחמה שמטרתה כיבוש, ולעולם לא תשתמש בכוחה נגד חירותו של אף עם".⁷⁸ אותו סעיף קובע גם את החובה לציית לכללי המשפט הציבורי הבינלאומי.

Ministère des Armées, Organisation du Ministère des Armées. ⁷⁷

<https://tinyurl.com/22dbybfp>

⁷⁸ חוקת צרפת משנת 1946, סעיף 14 להקדמה.

משנת 2009 פועל במשרד ההגנה הצרפתי מכון מחקר אסטרטגי (IRSEM) שבו כ-40 חוקרים, אנשי צבא ואזרחים, שעבודתם מסייעת בגיבוש תפיסת העולם וההמלצות לפעולה של השר.

הודו

למרות שהנשיא הוא המפקד העליון של הצבא בהודו, הפיקוד בפועל הוא בידי הממשלה (ולא ראש הממשלה), בדומה לישראל. תפקידו של שר ההגנה הוא "להשיג הנחיות מדיניות של הממשלה בכל ענייני ההגנה והביטחון ולהעבירן ליישום לזרועות הביטחון".⁷⁹ הוא אחראי גם על התעשיות הביטחוניות ועל משרד המחקר והפיתוח.

ראש המטה המשולב של צבא הודו (CDS), הקצין הבכיר בצבא, עומד בראש 'המחלקה לעניינים צבאיים' (DMA) – גוף מעורב של אנשי צבא ואזרחים שהוא אחת החטיבות במשרד ההגנה. בדומה ליו"ר המטות המשולבים בארצות הברית, ה-CDS הוא היועץ הצבאי הבכיר של הפיקוד העליון, האזרחי במהותו, אך מעמדו אינו בכיר מזה של מפקדי הצבא, חיל הים וחיל האוויר – שכולם כמוהו גנרלים ארבעה כוכבים – והוא אינו משמש כמפקד הצבא. ה-DMA החלה לפעול בינואר 2020 וטרם הצליחה לממש את ייעודה או לבסס את מעמדה אל מול זרועות הצבא. תהליך לידתה הוא רלוונטי לענייננו. ראשיתה במסקנותיה של ועדה שחקרה מערכת הביטחון ההודית לאחר המלחמה נגד פקיסטן בחבל קרגיל (מאי-יולי 1999). ראוי לציין כי העימות בקרגיל היה הראשון בין הודו ופקיסטן לאחר ששתי המדינות הפכו למעצמות גרעיניות מוצהרות.

הוועדה, שהמנדט המוצהר שלה היה צר למדי, הגיעה למסקנה כי לממסדים הפוליטיים, הבריורקטיים, הצבאיים והמודיעיניים יש "אינטרס מובנה בסטטוס קוו",⁸⁰ ומסקנותיה היו מרחיקות לכת בכל התחומים: הרתעה גרעינית, ניהול הביטחון הלאומי, קהילת המודיעין, תקציב הביטחון ועוד. לאחר הצגת מסקנותיה הוקמה ועדת שרים ליישומן.

יישום מסקנות הוועדה ארך כמעט שני עשורים ונתקל בקשיים רבים, אך הביא בסופו של דבר למהפכה בניהול ענייני הביטחון בהודו. בין הלקחים שיושמו היו הקמת סוכנות מודיעין להגנה במסגרת משרד ההגנה, וכן גוף דמוי NSA; עיצוב מועצה לביטחון לאומי כגוף המטה

⁷⁹ Ministry of Defence, <https://mod.gov.in/en/about-ministry-0>

⁸⁰ Gurmeet Kanwal, Defence reforms: Managing threats and challenges to national security, *CLAWS Journal*, 2013, pp. 80-96.

לענייני ביטחון של ראש הממשלה; והקמת ה-DMA. כלומר הקמת ה-DMA כמטה צבאי עליון בתוך משרד ההגנה – שילוב לא סטנדרטי – הייתה חלק מתפיסה כללית של עיצוב מערכת הביטחון, תוך שמירה על העליונות האזרחית וניסיון לייצר מערכת מקצועית ויעילה יותר. כאמור, מודל חדשני זה טרם יושם במלואו, בשל התנגדות של המערכת הקיימת לשינוי, כפי שקרה לא אחת גם לשינויים שניסו שרי ביטחון להוביל במערכת הישראלית.

סינגפור

צבא סינגפור כפוף לממשלה ולעומד בראשה. את ענייני הביטחון מנהל הקבינט הביטחוני של הממשלה (DEFCO), שבו חברים שרים בכירים. בראש משרד ההגנה הסינגפורי (MINDEF) עומד שר ההגנה (Minister for Defence) ותחתיו משרתים שני תת-שרים (Senior Minister of State for Defence) העוסקים בתחומים שונים במשרד. כל אלה הם אישים פוליטיים, ואם כי אין בחוק הסינגפורי הגדרה המגבילה יוצאי צבא בכירים מלעמוד בראש משרד ההגנה, בדרך כלל הם אינם באים משורות הפיקוד הבכיר. מלבד שר ההגנה קיים עוד שר, המוגדר "המתאם לענייני הביטחון של הממשלה", ומקביל ל"שר קבינט". תפיסת השלטון בסינגפור מעניקה עוצמה רבה לשירות הציבורי, וכך גם במשרד ההגנה. תחת השר, שהוא אישיות פוליטית, מכהן מנכ"ל (Permanent Secretary) שהוא ותיק השירות הציבורי – שאליו מוסללים בשיטה הסינגפורית הצעירים המוכשרים ביותר – ויש לו סמכויות רבות אל מול הצבא. תחתיו מכהנים מזכירים קבועים המקבילים לראשי אגפים בישראל, כולל בענייני מדיניות, מחקר ופיתוח ועוד. רוב ראשי האגפים באים מן המערכת הצבאית, אך בניגוד למקובל בישראל הם אינם קצינים בדימוס אלא נמצאים במהלך השירות, וחוזרים מהתפקיד הבכיר במשרד ההגנה לתפקידי פיקוד צבאיים. ארגוני המודיעין הלא-צבאיים אינם חלק ממשרד ההגנה אלא כפופים לראש הממשלה (ה-SID, המקביל למוסד) ולשר לביטחון המולדת (הארגון המקביל לשב"כ).

אוסטרליה

באוסטרליה מאוגדת קהילת הביטחון במבנה המכונה Australian Defence Organization (ADO). גוף זה מוגדר במסמכים רשמיים כ"דיארכיה" (Diarchy), כלומר גוף שיש לו שני ראשים שווי מעמד, כדוגמת ממשלת החילופים שכוננה בישראל ב-2021.

השניים הם מפקד כוחות ההגנה (CDF), שהוא הקצין הבכיר, ומזכיר משרד ההגנה (SECDEF) שהוא אזרח, המדווחים שניהם לשר ההגנה. כמוהן מדווחת לשר ההגנה גם המקבילה האוסטרלית ל-NSA, ה-ASD. ככלל ניתן לומר כי ה-CDF, המקביל לרמטכ"ל בישראל, הוא מפקד הכוחות, בעוד ה-SECDEF, המקביל למנכ"ל משרד הביטחון, הוא בעל סמכות רבה יותר בבניין הכוח. בכל הדרגים ניכר שילוב של אזרחים ולובשי מדים, העובדים זה בצד זה. השניים גם חתומים יחד על ה-Defence Corporate Plan, התוכנית הרב-שנתית לבניין הכוח. ב-2024 נערך מסמך זה לראשונה אחרי תהליך שבו הובילה הממשלה החדשה בחינה אסטרטגית של הביטחון (Defence Strategic Review) וגזרה ממנה, לראשונה בתולדות אוסטרליה, אסטרטגיית ביטחון לאומי (National Defence Strategy). ממסמכי יסוד אלה עיבדו ה-CDF וה-SECDEF את התוכנית הרב-שנתית, שמסמך העקרונות שלה הוגש לשר ההגנה והוצג על ידו לפרלמנט ולציבור.⁸¹

איטליה

מבנה מערכת הביטחון והיחסים בין הדרגים באיטליה נחקקו במארכס 2010 בחוק ארוך ומפורט (Codice dell'ordinamento militare), שבו יותר מ-2,000 סעיפים.⁸² החוק קובע כי שר ההגנה "יישם את הנחיות ההגנה והביטחון של הממשלה, כפי שהוצגו למועצת ההגנה העליונה ואושרו על ידי הפרלמנט". סעיף אחר באותו חוק מעניק לשר סמכות לבטל או לארגן מחדש גופים בכוחות המזוינים, "בעצתו של ראש המטה הכללי".⁸³ תפקיד ייחודי למערכת האיטלקית הוא ראש הקבינט של משרד ההגנה (Capo di Gabinetto del Ministro della Difesa), העשוי להיות קצין במדים. כיום מאוּש התפקיד על ידי גנרל ברונו לוואטי, איש חיל האוויר. הוא משמש כיועץ הצבאי הראשי לשר ואיש הקשר לצבא, ואחראי למימוש מדיניותו של השר. הוא רשאי למנות שני סגנים, שלפחות אחד מהם אזרח. אין לו סמכות ישירה על הפיקוד הצבאי, השמורה לשר עצמו, ובמקרה חירום לנשיא הרפובליקה, שילווה אותו במקרה כזה מטה של כמה אנשי צבא בכירים.

Australian Government – Defence, 2024–28 Defence Corporate Plan, ⁸¹

<https://tinyurl.com/yfhm939u>

Gazzetta Ufficiale de la Repubblica Italiana, Codice dell'Ordinamento militare. 2010, ⁸²

<https://tinyurl.com/5n8betpd>

Italian Government, Ministry of Defence, <https://tinyurl.com/3shaj4x6> ⁸³

נוסף על כך קיימת המזכירות הכללית של ההגנה, האחראית על הפיתוח הטכנולוגי ועל חימוש וציווד הצבא, בדומה למנכ"ל משרד הביטחון בישראל.

פינלנד

בפינלנד, בניגוד למדינות דמוקרטיות רבות, מפקד הצבא הוא גנרל במדים המוגדר "מפקד כוחות ההגנה" (Puolustusvoimain komentaja) וכפוף ישירות לנשיא הרפובליקה. מפקד כוחות ההגנה אחראי לכל פעולה אופרטיבית של הצבא, בעוד שר ההגנה ממונה על ההיבטים האזרחיים של פעולת הצבא, כגון כלכלה וחברה.

החוק הפיני מגדיר את היררכיית ההחלטות כך: הנשיא מחליט על עקרונות היסוד של ההגנה הצבאית ויישומם, על שינויים משמעותיים במוכנות ההגנתית ועל קידומי בכירים בדרגה. מפקד כוחות ההגנה "חייב לספק מידע לנשיא ולשר ההגנה על עניינים משמעותיים", ולנשיא יש יכולת לשנות את החלטותיו. הנשיא גם "יחליט על עניינים מרכזיים בהצעת שר ההגנה", כאשר "ראש הממשלה ומפקד כוחות ההגנה רשאים להיות נוכחים ולהביע דעה", ו"מפקד כוחות ההגנה יחליט על עניינים שאינם בסמכות הנשיא". זוהי היררכיה שבה שר ההגנה הוא יועץ לנשיא ואף מציע לו נושאים לדיון ולהחלטה ושותף לדיון, אך הוא והממשלה בכלל נמצאים בין מקבלי ההחלטות רק כאשר הנשיא מחליט שכך יהיה, ואם לא – שרשרת הפיקוד היא בין הנשיא ללובש המדים הבכיר.⁸⁴

בפינלנד קיימת ועדה פרלמנטרית קבועה שקיומה מוגדר בחוק, בשם "הוועד המייעץ למידע בענייני הגנה" (ABDI): הוא מורכב מחברי פרלמנט ומומחים חיצוניים מתחומים שונים, ומשמש מעין מתווך בין החברה לממסד הביטחוני. בין היתר ABDI מארגן סמינרים ובודק את דעת הקהל, ותוצריו משולבים על פי חוק בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד ההגנה.

Finnish Parliament, *Law on the Defence Forces* (Laki puolustusvoimista), 30-33. ⁸⁴
<https://tinyurl.com/8k98jdb5>

לקחים רלוונטיים לישראל מהדוגמאות שהוצגו

- א. בכל המדינות, הדגש בעיצוב ההיררכיה הביטחונית הוא על בכירותו המוחלטת של הדרג האזרחי הנבחר על פני הפיקוד הצבאי. דגש זה נובע הן מהמהות הדמוקרטית והן מלקחי העבר.
- ב. במדינות רבות מתקיים דיון עד כמה עיקרון זה, שאין חולק עליו, נמצא במתח עם יעילות תהליכי קבלת ההחלטות והפעולה, בשל סרבול וחוסר ידע בדרג המדיני. בחלקן נבנו מוסדות שתפקידם לגשר על פער זה.
- ג. במדינות רבות הדרך לשמר את עליונות הדרג האזרחי ובה בעת להתמודד עם התחלופה הפוליטית המהירה היא העצמתו של השירות הציבורי, תוך שילוב בין פקידים רבי ניסיון לבין קצינים בשירות פעיל, שחלק מהכשרתם לתפקידים בכירים עובר בשירות במערכות האזרחיות. בחלקן (סינגפור למשל) הדבר כרוך גם בהענקת סמכויות רבות לדרג האזרחי המקצועי.
- ד. הדגש בפעולתו של שר ההגנה ברוב המדינות הוא על בניין הכוח. בחלקן (גרמניה למשל) הוא גם ממונה על הפעלתו בשגרה.
- ה. ברוב המדינות נמצאו פתרונות המשלבים יחד, סביב אותו שולחן בקבלת ההחלטות השוטפת, גורמים אזרחיים וצבאיים – ה־Defence Board הבריטי, המבנה הדיארכי האוסטרלי, שילוב ה־DMA בתוך משרד ההגנה בהודו, תפקיד ראש הקבינט של משרד ההגנה באיטליה ועוד. כך מובטח גיוון בידע ובזוויות הראייה, מנוטרלת חלק מהדומיננטיות של אנשי הצבא בשיח, ומנגד הידע הצבאי בא לידי ביטוי בדיון.
- ו. לאחר שעד שנת 2000 ארצות הברית הייתה כמעט המדינה היחידה שבה עוגן בחוק ובמנהג תהליך של עיצוב תפיסת ביטחון לאומי, תפיסות הפעלה הנגזרות ממנה ותוכניות רב־שנתיות לבניין הכוח הנגזרות מהן, בעשורים האחרונים תהליכים דומים הפכו חובה ומנהג במדינות דמוקרטיות רבות. מסמכים אלה מוצגים לציבור ולרוב אף מאושרים בפרלמנט ("חוק התוכנית הצבאית" בצרפת, תפיסת הביטחון הלאומי בגרמניה).
- ז. בחלק מהמדינות, בניגוד לישראל, גם ארגוני מודיעין שאינם חלק מהצבא מדווחים לשר ההגנה; באחרות קיימים גופים שבהם מתבצעת אינטגרציה של עבודת המודיעין

- והמשאבים בקהילת המודיעין (JIC, DNI). ברובן "המעריך הלאומי", המתכלל את תמונת המצב המודיעינית, וכן הגוף האחראי על "ההערכה נטו", אינם גופים צבאיים.
- ח. במדיניות בעלות יכולת גרעין מוצהרת מדיניות הגרעין אינה מתנהלת בנפרד, אלא נתפסת כחלק מאסטרטגיית הביטחון הלאומי ונדונה באותו תהליך איתה.
- ט. בחלק מהמדינות משולבים גופים פרלמנטריים או נציגי הפרלמנט בתהליכי קבלת ההחלטות, ולא רק בפיקוח. במקביל יש במשרדי ההגנה במדינות אלה ואחרות נציגות פוליטית נרחבת – סגני שרים לנושאים ספציפיים, מטות המשלבים את החשיבה המקצועית בעשייה הפוליטית.
- י. לוועדות חיצוניות, מכוני מחקר חיצוניים ופנימיים (IRSEM בצרפת) וגופים דומים הייתה השפעה רבה על עיצוב קהילת הביטחון.

חלק רביעי

המלצות גופי ביקורת, ועדות בדיקה וחוקרים אקדמיים



ועדות חקירה ובדיקה, מבקר המדינה וחוקרים אקדמיים רבים עסקו ביחסים בין הדרגים ובתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. פרט למסקנות ולהמלצות שכבר הוזכרו, כדאי להזכיר מספר המלצות של אישים וגופים אלה בנושאים שונים.

תפקיד והרכב הקבינט

מספר דוחות של מבקר המדינה עסקו בתפקוד הקבינט ובתהליכי קבלת ההחלטות במקרים שונים, ובהם פרשת המשט הטורקי לרצועת עזה (דוח מ-2012) ומבצע צוק איתן (דוח מ-2017). רוב המלצות המבקר נגעו להיקף הידע הלקוי של חברי הקבינט ולכך שראש הממשלה ושר הביטחון לא טרחו לגשר על פערים אלה. כך למשל, ההמלצה בדוח צוק איתן:

על שר הביטחון, שהינו השר הממונה על הצבא מכוח חוק יסוד: הצבא, להביא בפני הקבינט מידע על מגבלות ופערים בתכנית הפעולה הצבאית, שיש בהם כדי לפגוע בהשגת היעדים שקבע הדרג המדיני. גם על הרמטכ"ל, בהיותו הדרג הפיקודי העליון בצבא, להציג מידע זה בפני הקבינט בבואו לקבל החלטה מكرעת.⁸⁵

ועדת וינוגרד התייחסה גם היא להרכב הרצוי של הקבינט, התייחסות שיש בה ערך רב עוד יותר היום, משום שמאז ימי מלחמת לבנון השנייה, שאותם בדקה הוועדה, ועד היום הקבינט התנפח מאוד בגודלו, מספר השרים חסרי הידע הביטחוני גדל, ומנגד המנגנונים שנועדו לשפר את עבודתו, ובראשם המל"ל, רק נחלשו. ועדת וינוגרד המליצה:

למסד מוסד דמוי "קבינט מלחמה", שיופעל בשעת משברים ביטחוניים חמורים, שייפגש בתכיפות, וידון במתווה המהלכים הכולל כמו גם בסוגיות ספציפיות מרכזיות. בפורום זה צריכים, בין השאר, להיות חברים שרי ממשלה בעלי ניסיון מדיני וביטחוני, ללא קשר לצרכים קואליציוניים. במצבי משבר כאלה ראוי גם לאפשר לצה"ל שיקול דעת מבצעי פרטני רחב יותר מאשר בשגרה.⁸⁶

ועדה בראשות יעקב עמידור, שמונתה על ידי ראש הממשלה נתניהו כדי להגיש המלצות לשיפור עבודת הקבינט והגישה את המלצותיה בדצמבר 2016, קבעה כי "מתוקף תפקידם

⁸⁵ מבקר המדינה, **תהליכי קבלת ההחלטות ב"צוק איתן"**, עמ' 17.

⁸⁶ ועדת וינוגרד – הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, **מלחמת לבנון השנייה: דין וחשבון סופי כרך א'**, 2008, עמ' 580.

של השרים כחברי הקבינט המדיני-ביטחוני, עליהם להקדיש את הזמן הראוי ללימוד הנושאים שעל סדר יומו של הקבינט באופן שוטף וסדור",⁸⁷ והציעה דרכים שבהם המל"ל יכין את השרים חברי הקבינט למילוי תפקידם.

הוועדה המליצה על דיונים קבועים בקבינט לא רק לצורך קבלת החלטות ספציפיות אלא גם לצורכי לימוד והעמקה, ו"קבלת החלטות בעלות משמעות ארוכת טווח בעת רגיעה".⁸⁸ באשר לדיון המיטבי לקבלת החלטות הוסיפה הוועדה כי "לצד הצגת החלופה שנבחרה על-ידי הגוף המקצועי כחלופה המיטבית למימוש התכלית האסטרטגית, יש להציג גם את החלופות שהיוו אלטרנטיבה ריאלית לחלופה הנבחרת, לצד הטעמים לפסילתם. כך תתאפשר לדרג המדיני הבנה רחבה ומעמיקה יותר, אשר יכולה להביא לשיח פורה יותר".⁸⁹ הוועדה נמנעה מהתייחסות להרכבו של הקבינט, ולא עסקה כלל בתפקידו של שר הביטחון במסגרתו.

87 המלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני, 2016, עמ' 11.

88 שם, עמ' 9.

89 שם, עמ' 13.

הצורך במסמכי יסוד ותפקיד שר הביטחון בעיצובם

רוב ועדות החקירה והבדיקה של אירועים ביטחוניים מרכזיים המליצו על ניסוח, אישור ובחלק מהמקרים גם פרסום פומבי של מסמכי יסוד, למשל, תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה לצה"ל. ועדת וינוגרד קבעה כי "על הדרג המדיני לדרוש ולהנחות פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מרכזיים ולאשרם, תוך תכלול לראייה מדינית-ביטחונית כוללת".⁹⁰ ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון המליצה, במסגרת התהליך הרצוי לקביעת התקציב, כי "שר הביטחון יגדיר את המטרות ואת היעדים הביטחוניים של ישראל בכפוף לתקציב הרב-שנתי [...] שר הביטחון הרמטכ"ל ומנכ"ל המשרד יציגו את תוכניתם, המתכנסת למסגרת המקורות שסוכמה לרבות שתיים-שלוש חלופות אפשריות", קודם לדין בתקציב ואישורו בקבינט ובממשלה.⁹¹

ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון קבעה כי "יש צורך שהתשתית לעיצוב מערכת הביטחון ותקציבה, תשען על תפיסת הביטחון הרלוונטית למדינת ישראל, שממנה נובעות תכניות בניין הכוח ותפיסת ההפעלה שלו".⁹²

ועדת נגל לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח המליצה שראש הממשלה וצוותו יגבשו עם כניסתם לתפקיד "תפיסת ביטחון לאומי רחבה ולתקנה בכל פעם שמתחלפת ממשלה או חל שינוי מהותי במצב [...] על הקבינט להתייחס להמלצות ולפרסם נוסח שיהווה את ראשית הצירים להמשך מעשה התכנון".⁹³

ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון פרסה, בדוח על התוכנית הרב-שנתית של צה"ל 'גדעון', את התהליך הרצוי: עיצוב תפיסת ביטחון לאומי, בהובלת ראש הממשלה ושר הביטחון, אישורה בקבינט ופרסום גרסה פומבית שלה; לאחר מכן "על שר הביטחון להוביל תהליך, תוך שיתוף מלא של המטה לביטחון לאומי, בסופו תיקבע לצה"ל תפיסת הפעלה כללית ופרטנית, שממנה ייגזרו התוכניות המבצעיות, ההחלטות בבניין הכוח, והמבצעים בפועל. גם מסמכים אלה יעוגנו בכתב, וגרסה מצונזרת שלהם תפורסם בציבור".⁹⁴

90 ועדת וינוגרד, **דין וחשבון סופי**, עמ' 581.

91 **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון** (ועדת ברודט), 2007, עמ' 75.

92 **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון**, (ועדת לוקר), עמ' 14.

93 הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח (ועדת נגל), 2024, עמ' 39.

94 הכנסת, **דו"ח מיוחד של ועדת החוץ והביטחון בנושא "גדעון"** – התכנית הרב-שנתית של צה"ל, 2017, עמ' 7-8.

הרחבת יכולות המטה במשרד הביטחון

הצורך ביכולות מטה עצמאיות במשרד הביטחון, הניזון כיום בהיבטי תכנון, תקציב ופיקוח כמעט באופן בלעדי מגורמים צבאיים, עלה לא אחת בתוצרים של ועדות בדיקה וחוקרים אקדמיים. זהו גם אחד ההבדלים הבולטים בין ישראל לבין מדינות אחרות, שבהן למשרד ההגנה יכולות נרחבות, תוך שילוב של תוצרי המערכת הצבאית עם זווית ראייה אזרחית. ועדת ברודט, שהגבילה את עבודתה לנושאי תקציב, קבעה כי מצב זה גורם לחוסר יעילות ולהיעדר סדרי עדיפויות, וכי "שיטה זו מצליחה לכופף את מקבלי ההחלטות לפעול בניגוד לאסטרטגיה הלאומית שהם עצמם קבעו".⁹⁵ היא הציעה למנות סמנכ"ל כספים (CFO) במערכת הביטחון, שתפקידו יהיה לייצג את מגבלת התקציב להתייעלות במשרד הביטחון ובמטה הכללי,⁹⁶ וראש אגף התקציבים (את"ק) במשרד (שהוא גם היועץ הכספי לרמטכ"ל) יהיה כפוף לו.

הוועדה המליצה גם ליצור "פורום כספי למערכת הביטחון", שיורכב ממנכ"ל משרד הביטחון, סגן הרמטכ"ל, היועץ הכלכלי של ראש הממשלה, הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, "ואולי אף אישיות מהעולם העסקי כלכלי", שתפקידו יהיה "לייעץ לשר הביטחון ולרמטכ"ל בנושאי ניהול התקציב. הדגש מושם על ניהול התקציב ועל סוגיות הכרוכות בהיבטים כלכליים תקציביים וחשבונאיים, תוך בקרה על שמירת ההנחיות של הממשלה או הקבינט בנושא התקציב השנתי והרב שנתי".⁹⁷ יש להזכיר כי בחלק מהמדינות שנבחנו בפרק הקודם יש אכן גופים "מעורבים" כאלה, כדוגמת ה-Defence Board בבריטניה. עם זאת הוועדה נמנעה מלהמליץ על גוף כלכלי נפרד בתוך משרד הביטחון, שהוא שיוביל את תהליך העיצוב של תקציב הביטחון, אבל נימוקיה להימנעות זו דווקא מחריפים את ביקורתה על המצב הקיים: "לגבי גוף שיעשה את עבודת המטה על תקציב הביטחון – כל עוד משרד הביטחון אינו משמש כרגולטור של הצבא והתקציבים אינם מופרדים, גוף מעין זה לא ייפס כאובייקטיבי ובעל ראייה ממלכתית".⁹⁸

⁹⁵ דוח ועדת ברודט, עמ' 25.

⁹⁶ שם, עמ' 31.

⁹⁷ שם, עמ' 94–95.

⁹⁸ שם, עמ' 78.

אביעזר יערי ציין כי נוסף על היעדר סמכויות פיקוח תקציביות אמיתיות, משרד הביטחון אינו מורשה לנהל חקירות כדי לעקוב אחר מחדלים ושחיתות בצבא, וגם בתחום הזה הצבא חוקר את עצמו.⁹⁹ הוא המליץ על הקמת גוף כזה ואמר כי נוסף על כך:

דרוש צוות או צוותי תכנון, שיסייעו לו (לשר) לעבד ולנהל את הפעולות לבניין צה"ל ואת התקציב הרב-שנתי הדרוש לכך. צוות אחר, בזיקה ליועץ הכלכלי, צריך לעסוק ביסודיות בהפרטת השירותים בצבא ובמשרד הביטחון ולבחון סוגיות תקציביות יסודיות בכלכלת הביטחון. לבסוף, דרוש גם צוות לחשיבה אסטרטגית, שייתן בידי שר הביטחון את היכולת לעבד את מדיניות הביטחון, בעזרת צה"ל, ולהציגה לממשלה, ובזמן לראות את הדברים גם מעבר ליועץ מצה"ל.¹⁰⁰

99 יערי, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, עמ' 41.

100 שם, עמ' 45.

היתרונות והחסרונות של שר ביטחון עם רקע של פיקוד בכיר בצבא

ועדת וינוגרד, שבדקה בין השאר את תפקודו של שר הביטחון עמיר פרץ במלחמת לבנון השנייה, התייחסה לנושא של "שר ביטחון אזרח" וכתבה:

יש אכן יתרונות ממשיים בכך ששר ביטחון לא יהיה מיוצאי מערכת הביטחון. מצב כזה אמנם עלול להחליש את הסמכות הטבעית שיש לשר במערכת הביטחון עצמה, אולם הוא עשוי לחזק את הסמכות המנחה והמפקחת, להדגיש את העובדה שפיקוח אזרחי אינו ניהול של הצבא, להבטיח כי יינתן מקום רחב לשיקולים מדיניים כאשר נשקלת הפעלת כוח צבאי, ולחזק את הקשר בין הפעלת הכוח הצבאי ושיקולים פוליטיים ואזרחיים הקשורים ללגיטימיות ולתחושת צדקת הדרך של החברה כולה.¹⁰¹

ד"ר עמנואל ולד, שהדוח שכתב (בהנחיית הרמטכ"ל משה לוי) על מצבו של צה"ל לאחר מלחמת לבנון הראשונה נגנז בשל הביקורת החריפה שהייתה בו על הצבא, והתפרסם אחר כך בספר בשם **קללת הכלים השבורים**, כתב בספר:

גנרלים שפשטו מדיהם והפכו להיות שרי ביטחון תפסו את תפקידם יותר כנציגי צה"ל בממשלה מאשר כנציגי הדרג המדיני בצה"ל [...] חולשתו הגוברת של הדרג המדיני הובילה להתחזקות מוסד הרמטכ"לות ולעלייה במעמדם של רמטכ"לים וביכולתם להשפיע עליו; לטשטוש ההבדלים בין ההנהגה המדינית והצבאית; ובסופו של חשבון לרפיון עד כדי התבטלות של מדינאים בפני אנשי הצבא.¹⁰²

101 ועדת וינוגרד, **דין וחשבון חלקי**, עמ' 140.

102 עמנואל ולד, **קללת הכלים השבורים – דוח ולד**, שוקן, 1987, עמ' 225.

מינוי הקצונה הבכירה בצה"ל

אחת מנקודות הזמן שבהן הייתה לשרי ביטחון יכולת להשפיע על בניין הכוח בצבא הייתה קודם למינויו של רמטכ"ל, המתמנה כזכור על ידי הביטחון בתיאום לא פורמלי עם ראש הממשלה ובאישור הממשלה. משה ארנס, למשל, הוזכר כמי שהתנה מינוי של רמטכ"לים בשינויים ארגוניים בצבא.

לשר הביטחון יש מעורבות ממוסדת – בהוראות הפיקוד העליון, אך לא בחקיקה – במינויים של קצינים מדרגת אלוף־משנה ומעלה. כיום הכלל קובע כי מינויים בדרגות אלה נעשים על ידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון (באחרונה עיכב שר הביטחון ישראל כ"ץ מינויים של הרמטכ"ל הרצי הלוי, בטענה שאי אפשר לבצע אותם ללא השלמת תחקירי ה־7 באוקטובר). לדברי אבן וגרוס, לפי תפיסת הכפיפות היחסית

השר רשאי לסרב למינוי אך אינו רשאי להציע מועמד אלטרנטיבי במקרה של סירוב [...] אם שר הביטחון מבקש להעביר קצין בכיר מתפקידו הוא תלוי בשיקול דעתו של הרמטכ"ל. כלומר, לפי תפיסת הכפיפות היחסית, שר הביטחון אינו רשאי לחייב מיוזמתו להדיח קצין.¹⁰³

משרד מבקר המדינה עסק בנושא בדוח מיוחד שהתבסס על ראיונות עם אישים שכיהנו בתפקידי שר הביטחון והרמטכ"ל. בהכללה, רמטכ"לים לשעבר נטו לומר שהתהליך מתבצע באופן נכון, ואילו שרי ביטחון לשעבר סברו כי בתפקידים מסוימים (סגן הרמטכ"ל, מפקד חיל האוויר, ראש אמ"ן וכן מתאם הפעולות בשטחים, ראש מפא"ת או נשיא בית הדין לערעורים) יש מקום למעורבות יתר של שר הביטחון בגיבוש רשימת המועמדים. אהוד ברק אף טען כי בנוגע לתפקידים אלה צריך לאפשר לשר הביטחון להעלות מועמדים משלו לצד מועמדי הרמטכ"ל.¹⁰⁴ הדוח אף מזכיר כי בתפקידים שיש להם ממשק ישיר עם ראש הממשלה, ראש אמ"ן והמזכיר הצבאי לראש הממשלה, נהוג לשמוע גם את דעתו של ראש הממשלה.¹⁰⁵ המלצות המבקר עסקו בעיקר בתיעוד ומיסוד תהליך מינוי האלופים, שאותו כינה "משא ומתן בין הרמטכ"ל כממנה ובין שר הביטחון כמאשר",¹⁰⁶ אבל הוסיף אמירה כללית יותר:

103 אבן וגרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, עמ' 15.

104 מבקר המדינה, **תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל**, 2010, עמ' 15.

105 שם, עמ' 13.

106 שם, עמ' 12.

ראוי ששר הביטחון והרמטכ"ל יגיעו במשותף לסיכום מעוגן בכתובים ביחס למידת המעורבות של שר הביטחון בתהליך המינוי של תפקידים מסוימים בדרגת אלוף, כגון: סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ן. זאת, נוכח החשיבות הרבה של נושא זה בתהליך מינוי האלופים ובשל חילוקי הדעות ביניהם בסוגיה זאת. כמו כן, ראוי להגדיר באופן ברור את מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים.

אם הם לא יגיעו לסיכום כאמור, ממליץ משרד מבקר המדינה ש"שר הביטחון והרמטכ"ל ישקלו למנות ועדה מוסכמת שתסייע בידיהם בבחינת סוגיה זאת, ותביא בפניהם את המלצותיה, ולפי הצורך גם בפני הממשלה".¹⁰⁷

אבן וגרוס התייחסו גם הם לנושא זה, ובהצעתם לחוק צה"ל המליצו כי "אלופים ימונו בידי הרמטכ"ל, לאחר אישור שר הביטחון ואישור של ועדת מינויים ציבורית-מקצועית, בדומה לוועדה המאשרת מינויי בכירים בשירות הציבורי".¹⁰⁸ הם ממליצים גם על מעורבות של ראש הממשלה במינוי סגן הרמטכ"ל:

משני טעמים. ראשית, סגן הרמטכ"ל עשוי להחליף את הרמטכ"ל במקרה של נבצרות, ועל כן יש להתייחס אליו כרמטכ"ל פוטנציאלי. שנית, סגני רמטכ"ל (בתפקיד או בעברם) הם מועמדים מובילים לתפקיד הרמטכ"ל הבא. אישור מינויים בידי ראש הממשלה יאפשר לראש הממשלה להיות מעורב יותר באיתור המועמדים לתפקיד הרמטכ"ל הבא.¹⁰⁹

כמו כן הם מציעים שמטעמי עומס יידרש אישורו של השר למינויים רק מדרגת תת-אלוף ומעלה, ולא מדרגת אלוף-משנה כמקובל היום.

אביעזר יערי הציע באותו עניין כי "ייקבעו בחוק מעמדו וסמכותו של ראש הממשלה באשר למינוי האלופים הבכירים, כמו סגן הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, מפקד חיל האוויר ומפקד חיל הים. את שאר האלופים ותת-אלופים ימנה שר הביטחון ומינוי אלופי משנה יושאר בסמכותו הבלעדית של הרמטכ"ל".¹¹⁰

107 מבקר המדינה, תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל, עמ' 18.

108 אבן וגרוס, הצעה לחוק צה"ל, עמ' 41-42.

109 שם, עמ' 39.

110 יערי, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, עמ' 21.

חלק חמישי
תובנות מראיונות עם
ממלאי תפקידים

5

לצורך גיבוש חלק זה במחקר נערכו שיחות עם מספר רב של ממלאי תפקידים בכירים בעבר – ראשי ממשלה, שרי ביטחון, רמטכ"לים, מנכ"לי משרד הביטחון, ראשי מטה וראשי אגפים במשרד, מזכירים צבאיים ועוד. תובנותיהם יובאו להלן על פי הקשריהן, בלי ייחוס לדוברים. יש לומר כי לא אחת היו בין הדוברים חילוקי דעות מהותיים, שנבעו מניסיונם השונה ומן הזווית הייחודית שבה ראה כל אחד מהם את הדברים – כולל אישים שהחזיקו ביותר מתפקיד אחד בשרשרת. חלקם אף סברו כי המצב הנוכחי אינו מחייב תיקון, וכי כל בעיה תפקודית נובעת אך ורק מכשלים של מי שהחזיקו בתפקיד או ממערכות יחסים עכורות. ואולם רוב הדוברים חשבו כי מערכת היחסים בין הדרגים ותפקידו של שר הביטחון מחייבים שיפור, והציעו הצעות מעשיות לתיקון זה.

רוב הדוברים הסכימו כי לשר הביטחון אין כלים מערכתיים ראויים משלו לגיבוש עמדה בנושאי בניין הכוח והפעלתו, וכי ברוב המקרים אין לו אלא להסתמך על ניסיונו ועל האמון שלו במערכת הצבאית. לדברי אחד הדוברים, "כל הניסיונות של שרי ביטחון ליצור לעצמם עוצמה מול הצבא בלי ליצור חיכוך לא צלחו".

עלתה הסכמה כללית כי שורשי המבנה המעוות נטועים בשנות הקמת המדינה, שבהן ראה בן-גוריון בעצמו פוסק יחיד ומפקד עליון. לכן גם, למרות שעד חוק יסוד: הצבא לא נקבע בחוק כי הצבא נתון למרות הממשלה (ושוב, הממשלה ולא ראש הממשלה, כפי שהדבר מתקיים במדינות אחרות בעלות משטר פרלמנטרי), לא כונה הקצין הבכיר בצה"ל "מפקד הצבא" אלא ראש המטה הכללי.

נוסף על כך ציינו דוברים רבים כי נדרשים שינויים במערכת כולה, מדרכי עבודת הקבינט ועד הרכב המטה הכללי, שהוגדר על ידי אחד הדוברים כ"סלט ירקות", ותפקודו כפורום ולא כאסופה של אלופים הממוקדים כל אחד בתחום אחריותו.

נקודה נוספת שאליה התייחסו רוב הדוברים היא השפעתה המזיקה של אי-היציבות הפוליטית, המביאה לכהונה קצרה של שרי ביטחון וגורמת למערכת המקצועית לראות בשר תופעה חולפת, ובמקרה של חילוקי דעות "צריך רק לחכות עד שיבוא השר הבא", כדברי אחד המראיינים. זו קשורה בהכרח גם לשיטה הפוליטית הנהוגה בישראל, שתיקונה אינו מעניינו של מחקר זה, וההיסטוריה מלמדת כי הוא קשה לביצוע. הפתרונות שיוצעו, לפיכך, חייבים להתחשב גם בתופעה זו, שכן אי אפשר לקבוע בחוק כהונה מינימלית של שר בלי לשנות את שיטת הממשל כולה. ואולם לא היו חילוקי דעות אשר לקושי שיוצר מצב זה. "תהליכי בניין הכוח", אמר אחד הדוברים, "הם תהליכים של עשרות שנים. שר שבא לתקופה קצרה אינו יכול באמת גם לשנות סדרי עדיפויות וגם להבטיח שרצונו יקוים".

הוזכרו גם מאבקי כוח שמנעו רפורמות בתחום: למשל, הקמת אג"ת בצה"ל כדי למנוע יצירת אגף תכנון אסטרטגי במשרד הביטחון (אם כי, כפי שיוזכר בהמשך, הדוברים נחלקו בדעותיהם לגבי היעילות של אגף כזה במשרד); כשהוקם המל"ל ב-1999, ההנחיה הברורה במשרד הביטחון ובצה"ל הייתה למנוע פגיעה כלשהי בסמכויות שנתפסו בעיני שני הגופים כטריטוריה שלהם.

כל הדוברים היו בדעה שהקמת משרד ביטחון גדול כדוגמת משרד ההגנה האמריקאי לא תתאים לישראל, ותגרום בזבוז משאבים וזמן וחסר יעילות. ואולם רובם היו בעד שילוב בין אזרחים לאנשי צבא באותו מנגנון, דבר שלטעמם ירחיב את זווית הראייה סביב השר וייצור סינרגיה בין הידע והשקפת העולם של אזרחים ולובשי מדים.

יחסי ראש ממשלה-שר ביטחון

רוב הדוברים הסכימו כי נדרשת רפורמה מעמיקה בתפקיד שר הביטחון, בעיקר משום שבמצב הנוכחי אין הלימה בין אחריות לסמכות. שר הביטחון נתפס כאחראי על ענייני הביטחון – ועדות החקירה השונות אמרו כולן דברים קשים על שרי ביטחון בהקשר לאירועים שנתפסו כשלייליים – אך אין לו יכולת של ממש להוביל אותם על פי רצונו.

כן הודגש המתח המובנה בין ראש הממשלה לשר הביטחון, שבשלו העדיפו חלק מראשי הממשלה לשאת בתפקיד הכפול. לדברי המראיינים, שר ביטחון אינו יכול להצליח בתפקידו ללא תמיכה מלאה של ראש הממשלה, שקשה להשיגה במבנה הפוליטי הקיים בישראל. אחד הדוברים אף אמר כי "הפופולריות של תפקיד שר הביטחון מביאה לכך שלראש הממשלה יש אינטרס מובנה לגמד אותו", והביא כדוגמה את העובדה שראש הממשלה נתניהו העביר מתפקידים סדרה של שרי ביטחון שכיהנו תחתיו. אחר הוסיף כי "שר הביטחון חייב להיות ראש מפלגה או מספר 2 חזק במפלגת השלטון", שכן אחרת לא יהיה לו כוח לעמוד את מול רצונם הקבוע של ראשי הממשלה לשמור על קו שליטה ישיר ביניהם לבין הצבא מחד גיסא, ועל עוצמתו של הצבא בכל הנוגע למודיעין ועבודת מטה, מאידך גיסא. בה בעת, היו שציינו כי ראשי ממשלה שאחזו במקביל בתפקיד שר הביטחון לא תפקדו באמת כשרי ביטחון, למעט בנושאי מדיניות ספציפיים שהיו חשובים להם כראשי ממשלה. כדוגמה למצב דומה הביא אחד הדוברים את כפיפותם הישירה של ארגוני המודיעין לראש הממשלה, הגורמת בעליל לכך שהמוסד והשב"כ פועלים ללא הנחיה ובקרה של ממש

מהדרג המדיני, בשל חוסר זמן וקשב של ראש הממשלה – אבל הן הארגונים והן ראשי הממשלה אינם מוכנים לשנות מצב זה, הנוח לשני הצדדים.

אחד הדוברים ראה יתרון מובהק אחד לשר הביטחון: לשון החוק אומנם מעניקה (על פי הפרשנות המקובלת) עליונות להחלטת הממשלה או הקבינט על עמדת שר הביטחון; ואולם כאשר אין החלטה כזו, גרס הדובר, "שר הביטחון יכול לתת הוראה לרמטכ"ל, וראש הממשלה לא". משמעות הדברים היא ששר ביטחון יכול לתפקד בפועל כמקבל ההחלטות העיקרי, ובלבד שידע לתמרן כך שכדי לפעול בניגוד לדעתו יזדקק ראש הממשלה להחלטה מפורשת של הממשלה, שלעיתים קשה להשיגה בשל מצב פוליטי נתון, כדי שדעתו שלו תגבר על זו של שר הביטחון. ואולם גם אמירה זו, הנכונה כשלעצמה, רק מדגישה את הצורך בעוצמה פוליטית עצמאית לשר הביטחון – דבר שלא היה לרוב אלה שכיהנו בתפקיד – וביתר שאת לאנשי צבא לשעבר שכיהנו כ"מינוי מקצועי".

בהקשר זה הזכיר אחד הדוברים כי הקבינט, שבראשו עומד ראש הממשלה, הוא ועדת השרים היחידה המתכנסת באופן תדיר, למעט ועדת השרים לחקיקה. לדבריו, הדבר יוצר מעין "סמכות קבועה מעל שר הביטחון", שכן בקבינט עצמו לשר הביטחון אינו מעמד מיוחד, והחלטת ממשלה או קבינט גוברת על עמדת השר.

דובר אחד הזכיר כי לא פעם הקבינט מתפקד גם כוועדת השרים לענייני הצטיידות, שהוקמה על פי המלצות ועדת ברודט ומאשרת כל פרויקט הצטיידות מעבר להיקף כספי מסוים. הדובר גרס שמצב זה אינו בלתי ראוי – ובוודאי שהוא משתמע מחוק יסוד: הצבא – ואולם במציאות הנוכחית, שבה הקבינטים נעשו גדולים, פוליטיים ומרובי הדלפות, ערכה של התשומה המקצועית שמייצג שר הביטחון מדולל מאוד. הדובר תמך בחקיקה שתקבע כי גודל הקבינט יהיה מצומצם ("חמישה עד שבעה שרים לכל היותר"). לדבריו רק הרכב מצומצם כזה יוכל לשפר את תפקוד הקבינט – תפקוד שהוזכר לא אחת לרעה גם בדוחות של מבקר המדינה ושל ועדות בדיקה שונות.

יחסי שר ביטחון-רמטכ"ל

עמדה מעניינת במיוחד בנושא זה הובעה על ידי אחד הדוברים: מעמדו הייחודי של הרמטכ"ל בישראל, כדמות ציבורית ראשונה במעלה ופניו של הצבא מחד גיסא, ובמרחק גדול מאלופי המטכ"ל מאידך גיסא (בניגוד, למשל, ליו"ר המטות המשולבים בארצות

הברית או לרמטכ"לים במדינות אחרות), דווקא יוצר עבור הרמטכ"ל צורך מיוחד בשר ביטחון בעל עמדה ועוצמה משל עצמו.

הרמטכ"ל, אמר אותו דובר, הוא פוסק יחידי בענייני בניין הכוח בצה"ל, ברמת פירוט שאינה קיימת בשום מקום אחר בעולם. מצד שני (כדברי דובר אחר), הפגישות שלו עם הדרג המדיני "נשאבות" כמעט כולן לשוטף, בעיקר פעילות מבצעית; מה שהיה פעם פגישה אישית שבועית בין הרמטכ"ל לשר בעניינים שאינם מבצעיים ודיון אחד על מבצעים וגיוחות (מו"ג) הפך עם הזמן לדיון אחד, שכמעט כולו מו"ג. אין לרמטכ"ל באמת "שכל אזרחי" להתחכך בו, שכן לראש הממשלה בוודאי אין קשב לנושא, והאחריות להחלטות שיש להן משמעות לדורות נופלת כולה עליו.

העברת סמכות ואחריות למשרד ולשר בענייני בניין הכוח תועיל לשני הצדדים ולתהליך קבלת ההחלטות, שכן (כדברי דוברים נוספים) "במצב הנוכחי רמטכ"ל כוחני עושה כל מה שהוא רוצה" – ולא בהכרח לטובתו שלו.

דוברים רבים הזכירו מקרים שרמטכ"לים לא ראו בעין יפה זימון של לובשי מדים לדיונים אצל שר הביטחון. זהו עניין עתיק יומין: כזכור, חלק מהטענות של הרמטכ"ל משה דיין נגד שר הביטחון פנחס לבון לפני יותר משבעים שנה נגעו לפגישותיו ה"עצמאיות" עם קצינים בכירים. לדברי הדוברים, הפתרון הוא במיסוד: חייבים להתקיים אצל השר דיונים עיתיים שבהם ישתתפו גם בכירים בצבא, לא בהכרח בהשתתפותו של הרמטכ"ל, כדי להרבות את הפלורליזם בדעות ששומע השר ולתת לו תחושה טובה יותר של הלכי הרוח בצבא.

חלק מהדוברים הזכירו את עוצמתו של מנכ"ל משרד הביטחון, שיש לו יכולת להתערב בתהליך שכן "הוא חותם על הצ'קים", ובהיות המנכ"ל מינוי אמון של השר, עוצמה זו מגבירה גם את יכולת ההשפעה של השר עצמו. ואולם כדברי דובר אחד, "המנכ"ל יכול בעיקר להפריע פה ושם", ולא באמת לשנות סדרי עדיפויות או דפוסי חשיבה. לדברי דובר אחר, דיוני בניין כוח אצל המנכ"ל הם "טקסים, לא דיונים באמת", ולצבא יש יכולת לעקוף כל מחסום של המנכ"ל באמצעות תקציבים מיוחדים וניצול עמדת הכוח של הרמטכ"ל על השר. בפועל איששו רוב הדוברים את מסקנתו של אביעזר יערי, שלפיה "משרד הביטחון לא יועד מיסודו להיות כלי פיקוח על הצבא על אף היותו כפוף לאותו 'בוס' באמצעות מנכ"ל המשרד. משרד הביטחון מתפקד כגורם סיוע אזרחי מרכזי לצבא בפעולתו".¹¹¹ כלומר המשרד, והשר בראשו, רואים את עצמם כנציגי המערכת הצבאית אל מול "העולם האזרחי" ולא להיפך – כנציגי המעטפת האזרחית המנווטת את פעילות הצבא ומפקחת עליה.

111 יערי, הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל, עמ' 41.

מסמכי יסוד, תהליכי עבודה וחקיקה

חלק מהדוברים הדגישו את הצורך במסמכי יסוד – תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה לצה"ל – שיידונו, ינוסחו ויאושרו בדרג המדיני כשלב הפתיחה בתהליך ההחלטות על בניין הכוח. את עיצוב ואישור תפיסת הביטחון צריך להוביל ראש הממשלה, ואת עיצוב אסטרטגיית צה"ל יוביל שר הביטחון בשותפות עם הרמטכ"ל.

הצעה דומה היא למסד את תהליך עיצוב התוכנית הרב־שנתית ובניין הכוח בצה"ל, אם צריך בחקיקה: ממשלה חדשה שתקום תחויב להציג בתוך פרק זמן סביר ולאחר דיונים מפורטים דירקטיבה מדינית לבניין הכוח ואת ההישג הנדרש מן הצבא, ובצידה מסגרת תקציבית ראשונית הנובעת מדיוני המאקרו על סדרי עדיפויות שנערכו בממשלה בהובלת המל"ל.

אחד הדוברים עמד על הצורך לחוקק את חוק צה"ל כחוק משלים לחוק היסוד, וכחלק ממנו להעצים את כוחה של ועדת החוץ והביטחון כגוף שיש לו זמן, קשב ויכולת שיח עם כל הדרגים, אך כיום אין בידיו כל סמכויות ביצועיות.

הרכבו וגודלו של המטה הרצוי לשר

כמעט כל הדוברים היו בדעה שהמטה העומד היום לרשותו של שר הביטחון משולל כמעט כל יכולת, ולכן מגביר את תלותו של השר בצבא בעת גיבוש תפיסת עולם ותמונת מודיעין, חלופות להחלטה בניין הכוח והפעלתו. כדברי אחד הדוברים, "חייב להיות ויכוח במערכת הביטחון, ולשר הביטחון אין היום כלים כדי לממש אותו".

מנגד, חלקם הביעו חשש כי חיזוק המטה יתר על המידה ייצור סרבול ומאבקי כוח, מה גם שמטה השר אינו נושא בסופו של דבר באחריות לתוצאות. אחד הדוברים, התומך בחיזוק משמעותי של מטה השר, אמר בהקשר זה:

לצבא יש מערכות רציניות וחזקות. יש חשש שאם מה שיקום במשרד הביטחון לא יהיה גוף מספיק גדול, כל מה שהוא יעשה יהיה לעיסה של החומר הצבאי והתוצר לא יהיה רציני או מאתגר. יש לנו קבוצת ביקורת, המטה לביטחון לאומי, שקם בדיוק לאותו צורך תחת ראש הממשלה, והתוצאה היא גרועה.

התחומים המוזכרים שבהם זקוק מטה השר לחיזוק הם מודיעין, תכנון אסטרטגי ותקציב. לגבי המודיעין אמר אחד הדוברים:

גם בצבא אף אחד לא אומר שזה שיש קמ"ניה לכל אוגדה מיתר את קמ"ן הפיקוד. אם לשר יהיה מטה מודיעין, שיקבל את החומר המודיעיני מהצבא וממקורות אחרים, כשם שקמ"ן הפיקוד מקבל חומר מהאוגדות או מאמ"ן, ויעבד אותו להערכות משלו שיוצגו לשר, ייקח קצת זמן ובסוף זה ייראה לכולם כמובן מאליו.

אשר לתכנון האסטרטגי הסכימו הכול כי האגף הביטחוני-מדיני (אבט"מ), שהוקם על ידי מופז כדי שיעשה במשרד את עבודת המטה לגיבוש עמדות השר בנושאים אסטרטגיים, אינו ממלא תפקיד זה. כדברי דובר אחד, "האבט"מ נשען לגמרי על התוצרים של המערכת הצבאית, שיש לה עוצמה אדירה, ואינו מסוגל להגיד משהו אחר ממה שאומרים אנשי הצבא". רוב הדוברים חשבו כי יש להעביר למשרד הביטחון את האגף לתכנון אסטרטגי בצה"ל ואף את אגף התכנון כולו, וכי יש לשלב בו אזרחים ולובשי מדים, כפי שהדבר נעשה במדינות אחרות. בראש הגוף החדש יש להעמיד אזרח וכסגנו קצין במדים, ויש להפקיד בידיו את ה"הערכה נטו".

דובר אחד התנגד ואף הביא כדוגמה את גרמניה, שבה לדבריו "אג"ת נמצא במשרד ההגנה וזה לא עובד". ואולם הרוב הסכימו עם הדובר שאמר "אג"ת הוא לכאורה גוף דו-צדדי, שמשרת הן את צה"ל והן את משרד הביטחון, אבל בפועל הוא עובד עבור הרמטכ"ל. מהצד השני יש את המל"ל, שעובד בשביל ראש הממשלה, ולשר הביטחון אין כלום". אם אג"ת נשאר בצה"ל, יש לבנות גוף עצמאי לשר שיידע לבקר את העבודה הנעשית בצבא, ואין הכרח שהוא יהיה גדול. כדברי אחד הדוברים:

לא צריך מישוהו שיעשה את העבודה מאפס, אלא גוף שיבחן את העבודה שנעשתה ואת תוצאותיה, כמו שעושה חברת ייעוץ בעולם העסקי. תהיה בו קבוצה שעוסקת באסטרטגיה, קבוצה שתעסוק בבניין הכוח ועוד, כולן בשילוב של לובשי מדים ואזרחים. אסור שהשר יבחר את כולם ללא קריטריונים, כי אז זה יהפוך למטה פוליטי.

לדברי אותו דובר, הטיעון שמטה כזה יוסיף בירוקרטיה וסרבול הוא "קשקוש. היום עושים אינספור דיונים כי כל פעם לשר יש איזה הערה וצריך לחזור אליו. ככה יהיו שני דיונים ולא עשרה". חלק מהדוברים הזכירו את היכולת של המשרד להזמין לצורך זה עבודות מגופים

חיצוניים וממכוני מחקר, כדוגמת מכון ראנד בארצות הברית, ואף הציעו שליד השר תפעל ועדה חיצונית מייעצת, בדומה למודל הבריטי שהוזכר בפרק הקודם.

אותם דוברים הזכירו כי תפקיד "המעריך הלאומי" מסור בידיו של אגף המודיעין, שאין לו הידע הנדרש ביחסים בינלאומיים או יכולת לייצר "הערכה נטו", הדרושה לעיצוב חלופות ובחירה ביניהן. לדבריהם, אם משרד הביטחון הוא שכפול של אמ"ן או ניזון רק מן המערכת הצבאית, בהכרח גם התוצר שלו יהיה זהה או דומה לזה של אנשי הצבא, ולא תהיה בו תרומה של ממש לדיון ולהחלטה.

בתחום התקציב חשבו רוב הדוברים כי יש לפצל את תפקידו הכפול של ראש אגף התקציבים במשרד מזה של היועץ הכספי לרמטכ"ל, ועל הראשון להיות אזרח. גם לרשות יועצו הכלכלי של השר יעמוד מטה מצומצם יחסית, לא גוף ענק כמו שיש בצה"ל, ובפניו יוצגו הנתונים והמסקנות של הצבא באופן דומה להמלצות לגבי מודיעין ותכנון. ואולם בכל מקרה, התהליך צריך ליצור מצב שבו השר הוא יותר מאשר חותמת גומי של החלטות הצבא, וממילא (כדברי אחד הדוברים) "רוב התקציב מחושק מראש על ידי הרמטכ"ל". דגש מיוחד שמו חלק מהדוברים על תחום הפיתוח הטכנולוגי, שבו יש עוצמה ייחודית למנהלת פיתוח אמצעי לחימה (מפא"ת), ובתוכה לאנשי הצבא. חלק מהמענה בתחום זה ניתן על ידי מנהלות במשרד הביטחון, ואולם לתפיסת חלק מהדוברים גם לשיטה זו יש חסרונות משלה.

תפקיד מנכ"ל משרד הביטחון

חלק מהדוברים (לאו דווקא כאלה ששירתו בתפקיד מנכ"ל משרד הביטחון) הדגישו את חשיבות תפקידו של מנכ"ל המשרד, שבידיו סמכות ביצועית והוא בה בעת איש אמונו של השר וגם איש מקצוע, הדבר הקרוב ביותר במערכת הישראלית ל"סיביל סרוונט". דוברים אלה סברו כי אם יינתנו למנכ"ל סמכויות נרחבות יותר, הן בתחום הביקורת (ראו להלן) והן בתחום קביעת המדיניות ולא רק ביצועה, ייווצר משקל נגד ראוי לדומיננטיות של הצבא בשיח ולחולשה הפוליטית המובנית של השר, שהוא פוליטיקאי, אל מול הפופולריות של לובשי המדים והאמון בהם.

שר ביטחון בעל רקע צבאי או אזרחי

חלק מהדוברים הדגישו את חשיבותו של שר ביטחון בעל רקע אזרחי מובהק, שאינו קשור לעמדות קודמות שנקט בעת שירותו הצבאי, לקליקות צבאיות ("אסור שיהיה לו צבע של כומתה", כדברי אחד הדוברים) ומערכות יחסים קודמות עם מי שמכהנים בפקוד הצבאי.

ביקורת ופיקוח

אחרון שהוזכר הוא תחום הביקורת. כיום קיימים למעשה שלושה גופי ביקורת: אגף במשרד מבקר המדינה, מבקר מערכת הביטחון ומבקר צה"ל. אחד הדוברים הציע לבטל את התפקיד האחרון, שכן "הצבא לא באמת יכול לבקר את עצמו", ולחזק את הביקורת במשרד (זאת למרות שכידוע, חברות ציבוריות – שגודלן והאחריות הציבורית המוטלת עליהן קטנים ביחס לאלה של הצבא – נדרשות למנות מבקר פנים). אחר גרס ש"יש לו שלושה מבקרים, אבל כולם יוצאי המערכת, ובפועל הם לא קוראים עליה תיגר באמת".

חלק שישי
המלצות



הנחות יסוד

הנחות היסוד שבלב ההמלצות הן:

- א. במדינה דמוקרטית הכוח הצבאי חייב להיות כפוף באופן מלא ומעשי לדרג אזרחי נבחר, שהוא "הפיקוד העליון" כהגדרתו במדינות דמוקרטיות אחרות.
- ב. המונח 'הכוח הצבאי' מתייחס לבניין הכוח ולהפעלתו. מערכות הפיקוד והשליטה הצבאיות הרלוונטיות צריכות להיות כפופות באופן ברור ומוסדר לסמכות אזרחית.
- ג. כדי לקיים את הכלל של התאמת סמכות לאחריות, על הדרג האזרחי להחזיק יכולות המאפשרות לו לקיים את תפקידו כממונה על הדרג הצבאי, כולל יכולות עצמאיות לבחינת מידע ויצירת ידע ולמימוש סמכותו כ"המפקד העליון".
- ד. בכל חלופה שתיבחר ליחסים בין הדרגים יש צורך להגדיר באופן ברור את כפיפות הדרג הצבאי למדיני, בהתאם לחלופות שהציעה הפרקליטות הצבאית לפני יותר מחמישים שנה ("מסמך מלצר")¹¹².
- ה. שר הביטחון אינו רק הממונה מטעם הממשלה על מערכת הביטחון אלא גם השר היחיד מבין חברי הקבינט, כולל ראש הממשלה, המקדיש את כל זמנו לסוגיות ביטחוניות. למימוש אחריותו כמי שהצבא והרמטכ"ל כפופים לו עליו לקיים במשרדו יכולות מטה מתאימות ולהציג בפני הקבינט את תוצרי המערכת הצבאית והמערכת במשרד הביטחון כבסיס לדיון והחלטה, הן בבניין הכוח והן בהפעלתו.
- ו. יש לנסח לעגן בחוק את תפקידו של ראש הממשלה כמי שעומד בראש מערכת קבלת ההחלטות, ואת מערכות היחסים בינו לבין שר הביטחון ובין כל אחד מהם לרמטכ"ל.

¹¹² מלצר, היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות.

מגבלות הנובעות מסדרי הממשל בישראל ומהחולשה המובנית במעמדו הציבורי של הדרג הפוליטי לעומת הדרג הצבאי

הנחת העבודה היא שסדרי הממשל בישראל לא ישונו — נושא שממילא אינו בתחומו של מחקר זה. לפיכך יש להניח גם שחלק מהמכשלות העיקריות העולות מן הניתוח בפרקים הקודמים — ביניהן הקדנציה הקצרה של שרים, שבמקרים רבים מתלווה לה היעדר כוח פוליטי, הפערים התדמיתיים בין צה"ל לדרג הפוליטי — שאינן בנות תיקון מבלי לשנות את שיטת המשטר, יישארו על כנן. ההמלצות המפורטות כאן מתחשבות בקושי זה. מתוך אותו היגיון ולמרות העדויות הרבות להיבטים בעייתיים בכך ששר הביטחון הוא יוצא זה מקרוב של המערכת הצבאית, לא תובא כאן המלצה מפורשת ל"צינון" נוסף של קצין בכיר ממינוי לתפקיד שר הביטחון, נוסף על שלוש השנים שקובעת החקיקה הנוכחית בין סיום תפקיד בדרגת אלוף ומעלה לבין מינוי לתפקיד שר כלשהו (שגם בה יש פרצה, שכן היא תקפה למערכת בחירות אחת בלבד, ובמקרה של מערכות בחירות תכופות הצינון יכול להיות קצר בהרבה משלוש שנים).¹¹³ צינון כזה הנהוג במדינות בעולם (ארצות הברית, למשל) הוא אולי רצוי, אך ספק אם יש לו היתכנות בהינתן דעת הקהל בישראל. עם זאת יש לשקול אותו בהמשך. במקום זאת יוצעו איזונים אחרים, כמו למשל בתפקיד המנכ"ל, בגיוון בגופי המטה במשרד ובחובת היועצות בוועדת החוץ והביטחון ובגופים חיצוניים.

113 חוק הממשלה, התשס"א-2001, סעיף 5 א.

בין מרות, סמכות ואחריות: הצעה לרפורמה במשרד הביטחון ובתפקיד שר הביטחון / עפר שלח

החלופות ליחסים בין הדרגים

“חלופת המצב הקיים”

בחלופה זו נשארת הגדרת הסמכויות כפי שהיא היום, על כל העמימות החוקתית והמעשית שלה. המשמעות היא שלמרות ההגדרה בחוק יסוד: הצבא ולמרות תוארו כ“ראש מטה”, בפועל הרמטכ”ל מתפקד כמפקד הצבא, והכפיפות שלו לדרג המדיני היא מה שמוגדר במסמך מלצר כ“כפיפות יחסית” – בנושאים האסטרטגיים הרמטכ”ל כפוף לשר הביטחון ולממשלה (בהינתן החלטה ממשלה/קבינט מפורשת), אך בניהול שוטף ובאירועים טקטיים שר הביטחון מוסמך רק לאשר או לפסול את הצעת הרמטכ”ל. גם אם בוחרים להשאיר מצב זה על כנו, יש לפעול לתיקון כשלים ברורים בדרך קבלת ההחלטות הנוכחית:

א. יש לתקן את דרכי עבודת הקבינט, את הבקאות של חבריו ואת יכולת המל”ל להניח מצע ראוי לדיון (פירוט בחלופה הנבחרת בהמשך).

ב. במקרה של מלחמה, על הדרג המדיני לממש את סמכותו בדרך שהוצעה במסמך **אסטרטגיית צה”ל** משנת 2015, ולקבוע “מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים; מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה; מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי”.¹¹⁴

ג. יש לחזק את יכולת המטה העצמאית במשרד הביטחון כדי לאפשר לשר לבחון בצורה טובה יותר את תוצרי המערכת הצבאית, הן בהיבט בניין הכוח והן בהפעלתו.

חוזקות

א. חלופה זו, על חסרונותיה שפורטו בהרחבה במסמך, מתפקדת באופן סביר בכל שנותיה של ישראל, ולכן אפשר לטעון כי חל עליה הכלל “מה שלא שבור לא צריך לתקן”. היא מוכרת למערכות ונדרש רק חיזוק של חוליות חלשות.

¹¹⁴ אסטרטגיית צה”ל 2015, עמ’ 10.

ב. מקצועיותו של הדרג הצבאי באה בחלופה זו לידי ביטוי מרבי, שהוא המצב המיטבי לנוכח חולשתם של גופי מטה אזרחיים, חוסר המקצועיות בדרג המדיני והפוליטיזציה של ההחלטות בדרג זה.

חולשות

א. ההגדרה החסרה של אחריות הדרג המדיני והדומיננטיות של הצבא בתהליכי המטה ועיצוב החלופות מגבירות את הסיכוי להמשך "מרחב הנוחות הפוליטי" שבו הדיון אינו אמיתי ונוקב, ובהתאם גם את הסיכוי לחשיבה קבוצתית ומוטה, כפי שקרה בשנים שקדמו לחרבות ברזל.

ב. עוצמתו המופרזת של הדרג הצבאי מביאה להטיות בהחלטות כבדות משקל בבניין הכוח ובהפעלתו. הדרג הנבחר אינו מסוגל להוציא לפועל מדיניות ללא הסכמה של דרג שאינו נבחר, או להוביל שינויים משמעותיים שאינם נוחים לצבא.

ג. זווית הראייה של הדיון ועיצוב החלופות היא בהכרח צרה וחסרה, שכן נעדרים ממנה יסודות אזרחיים (מדיניות חוץ, כלכלה וחברה), שבלעדיהם אי אפשר לצייר תמונת אמת של המצב, כפי שקרה פעמים רבות בעבר.

ד. במציאות הנוכחית בישראל, עוצמתו של הצבא בדיון, בוודאי על רקע הפופולריות של ראשיו לעומת הדרג הנבחר, הופכת אותו בעיני חלק מהציבור לסוג של "שומר סף" (דבר שאינו ולא צריך להיות תפקידו של צבא במדינה דמוקרטית), ואצל חלק אחר של הציבור יוצרת דה־לגיטימציה של מפקדיו ופעולתו. הדבר סודק את אמון הציבור בצבא ומכניס אותו ללב המחלוקות הפוליטיות.

"חלופת ראש הממשלה"

על פי חלופה זו ראש הממשלה יוגדר בחוק כמפקד העליון של הכוחות המזוינים ומפעיל הכוח הצבאי. יש לחזור ולציין כי סמכות כזו חורגת מזו המוקנית לראש הממשלה בישראל ביחס למשרדי ממשלה אחרים, והיא נובעת מחשיבותם ומאופיו הייחודי של תחום הביטחון. עם זאת, החלטות כבדות משקל כגון יציאה למלחמה או "פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה" (כהגדרה בחוק יסוד: הממשלה), יצריכו אישור של מליאת הממשלה או של הקבינט המדיני־ביטחוני. ראש הממשלה יחליט בפניו אילו מהגופים תובא ההחלטה.

הקבינט יתפקד בכפל תפקידים: א. כגוף הפוליטי המייצג את הרוב בציבור על פי תוצאות הבחירות, ולכן מאשר החלטות מהותיות בהפעלת הכוח; ב. כגוף הדיון והיעוץ לראש הממשלה בענייני הביטחון. בהקשר של בניין הכוח יהיה הקבינט חליף הממשלה לצורכי החלטות בעלות משמעות רוחבית, למשל בענייני תקציב והצטיידות, שיחייבו את כל השרים הרלוונטיים.

שר הביטחון ישמש בחלופה זו בתפקידים הבאים: א. מחליפו של ראש הממשלה כמפקד העליון כאשר נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו, אין לו ממלא מקום מוגדר ואין ביכולתה של הכנסת לבחור ראש ממשלה במקומו; ב. האחראי העליון על בניין הכוח ועל הכנת הצבא למלחמה; ג. הממונה על בניין הידע של הקבינט ועל עיצוב תוצרי המערכות כבסיס לדיון והחלטה. התוכנית הרב־שנתית של צה"ל תעוצב באחריות משרד הביטחון ותאושר בקבינט. במקרה של ויכוח בין ראש הממשלה ושר הביטחון, דעתו של ראש הממשלה תכריע גם ללא החלטה מפורשת של ממשלה או של הקבינט.

הכפיפות של הדרג הצבאי למדיני תהיה מה שהוגדר במסמך מלצר כ"כפיפות אסטרטגית": הרמטכ"ל יהיה כפוף לראש הממשלה בנושאים בעלי משמעות מדינית או אסטרטגית בהפעלת הכוח, ולשר הביטחון ב"אבני הבניין הגדולות" של בניין הכוח, כולל עיצוב התוכנית הרב־שנתית לבניין צה"ל והפיקוח על ביצועה. ניהול שוטף ואירועים טקטיים יהיו בסמכות הרמטכ"ל, שישמש גם כיועץ הצבאי הראשי של ראש הממשלה, בדומה ליו"ר המטות המשולבים בארצות הברית.

חוזקות

א. הגדרה בהירה וחד־משמעית של בכירות הדרג הנבחר על פני הדרג הצבאי במדינה דמוקרטית.

ב. בהירות בשרשרת הפיקוד והאחריות — לא תהיה עוד "אחריות מיניסטרילית" נפרדת מן האחריות האישית. אחריותם של ראש הממשלה ושר הביטחון בתחומים שיוגדרו תהיה אישית ומוחלטת.

ג. חיזוק הגופים במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון שיאפשרו לדרג הנבחר לממש את אחריותו.

חולשות

- א. חלופה זו אינה עולה בקנה אחד עם שיטת הממשל בישראל ועם דרכי הפעולה של הממשלה בכל תחומי החיים האחרים. לפיכך סמכות "נשיאותית" כמו זו המוענקת לראש הממשלה בענייני ביטחון בחלופה זו עלולה להתנגש עם המציאות הפוליטית. שרים שאינם משרתים "כרצונו של ראש הממשלה" (תרגום והתאמה של המונח האמריקאי at the pleasure of the president) ויש להם מעמד פוליטי עצמאי עלולים לפעול בתחומי משרדיהם שלא על פי קביעותיו.
- ב. ההיסטוריה הוכיחה כי גופי המטה האזרחיים בישראל מתקשים להתעלות לרמה הנדרשת כדי לקיים את המתחייב מחלופה זו, גם כאשר יש חוק מפורש הקובע להם תחומי אחריות אל מול המערכת הביטחונית (מקרה המל"ל).
- ג. בהיעדר עבודת מטה כזו ספק אם לראש ממשלה בישראל, שבשיטה הנוכחית עניינים פוליטיים ואזרחיים רבים מגיעים לשולחנו תדיר, יהיו הזמן והקשב הראויים כדי לפתח מיומנות מספקת על מנת לשמש באמת "המפקד העליון", על כל המשתמע מכך.

החלופה המומלצת – "חלופת שר הביטחון"

חלופה זו מבקשת להשאיר את יתרונותיו של המצב הקיים ולתקן את תורפותיו תוך הישענות על עובדה בסיסית אחת: שר הביטחון הוא השר היחידי בממשלה, כולל ראש הממשלה, שכל זמנו מוקדש לענייני הביטחון. לפיכך הוא מסוגל לפתח ידע ראוי, מקיים עם המערכת הצבאית (הכפופה לו על פי חוק) קשר הדוק וקרוב המאפשר – בתיקונים נדרשים – לאחד ככל האפשר בין סמכות לאחריות, ומנגד להיות הסמכות הביטחונית העליונה בדיוני הקבינט, תוך המשך הכפיפות שלו עצמו להחלטות הממשלה והקבינט.

לפיכך יש לחזק את יכולתו של שר הביטחון למלא את תפקידו כאחראי על הצבא וכסמכות הביטחונית בקבינט, להעניק לו ולמשרדו יכולות מתאימות לתכלול עבודת הצבא יחד עם תשומות אזרחיות ולהבהיר את סמכותו כלפי צה"ל. בה בעת תישמר מידה ראויה של מקצועיות בקבלת ההחלטות ובניהול הצבא.

כדי להבהיר: אין הכוונה להקים במשרד גופים גדולים ובירוקרטיים כדוגמת משרד ההגנה האמריקאי, אלא צוותים מקצועיים קטנים (תוספת של כמה עשרות אנשים בסך הכול). למשרד לא יהיו יכולות מודיעין או איסוף נתונים תקציביים משלו, ואולם יהיו לו אנשים המסוגלים לבחון את תוצרי מערכת המודיעין או אגף התקציבים בצה"ל, להביא מידע וידע מתוך גופים אחרים (ארגוני המודיעין הלא-צבאיים, עולם האקדמיה והעסקים), ובסופו של דבר להציג בכל התחומים עבודת מטה עשירה ומעמיקה בהרבה מזו הקיימת היום, שתסייע לשר לקבל החלטות ולממש את תפקידו כסמכות הביטחונית בדיוני הקבינט. בחלופה זו הממשלה או הקבינט שומרים על סמכותם לצאת מלחמה או לפעולה העלולה להביא למלחמה, ולאשר את תקציב הביטחון במסגרת תקציב המדינה ואת התוכניות הרב-שנתיות לבניין הכוח הצבאי.

בכל הנוגע לבניין הכוח או להחלטות דרג מדיני במצב שאינו מלחמה או "פעולה העלולה להביא למלחמה" יהיה שר הביטחון הדרג המחליט העליון, למעט אם קיימת החלטה רשמית של הממשלה או הקבינט בעניין.

כפיפות הדרג הצבאי למדיני – שר הביטחון, אלא אם הוכרז מצב מלחמה או הגנה – תהיה "כפיפות אסטרטגית": שר הביטחון הוא שיחליט על הפעלת הכוח עד לרמה של תוכניות מבצעיות ברמה מערכתית, וכן על "אבני הבניין הגדולות" של בניין הכוח. ניהול שוטף ואירועים טקטיים יהיו בסמכות הרמטכ"ל, שישמש גם כיועץ הצבאי הראשי של שר הביטחון (או ראש הממשלה במצב מלחמה או הגנה). זאת ועוד, בשל הפער במשך הזמן

בין תהליכי בניין הכוח בצבא לאורכן של קדנציות פוליטיות ושל משרות אמון בתפקידים בכירים, יובחן תפקיד מנכ"ל משרד הביטחון מכל מנכ"ל משרד ממשלתי אחר. במשרד ייווצרו למעשה שני מרכזי כובד: המנכ"ל ייצג "סיוויל סרוויס" בדומה לזה הקיים במדינות בעלות מסורת של שירות ציבורי יציב וחזק, המסוגל לממש מהלכים ארוכי טווח גם בהינתן חילופי שרים או שלטון; ראש המטה ייצג את מדיניות השר. מרכז כובד שלישי יהיה מערכת הפיקוח והבקרה, שתקבל סמכויות מחודשות ומעמד של ממש, שיבטיח כי לפעולתה יהיו "שיניים".

בכל הגופים האלה ימומש העיקרון, הקיים במדינות רבות, של שיתוף אנשי צבא ואזרחים, כולל אנשים מחוץ למערכת הביטחונית. כך תהיה זרימה נכונה יותר של מידע וזוויות ראייה שונות, ותימנע ככל האפשר הסכנה של חשיבה קבוצתית. נוסף על כך יועשר עולמם של קצינים המצויים במסלול קידום, שיחזרו לצה"ל לאחר מפגש חשיבה אזרחית, שיקולים רחבים של מדיניות והכרה של העולם הפוליטי על אילוציו ומגבלותיו.

המלצות למימוש חלופת שר הביטחון

מנכ"ל משרד הביטחון

- **המנכ"ל ימונה לכהונה קבועה של חמש שנים** – ללא אפשרות של שר הביטחון לפטרו, למעט במקרים של התנהגות פלילית או לא ערכית על פניה, ועל פי חוות דעת מפורשת של היועץ המשפטי לממשלה. לכאורה המלצה זו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי השלטון בישראל, שלפיהם מנכ"ל משרד הוא מינוי במשרת אמון של השר, הרשאי להחליפו עם כניסתו לתפקיד או בכל עת אחרת. ואולם במשרד הביטחון היו רוב המנכ"לים מינויים מקצועיים, והם המשיכו בתפקידם גם עם חילופי שרים ואף חילופי שלטון. מינוי לתקופה קבועה וארוכה, כאורכה המתוכנן של תר"ש בצה"ל, של מנכ"ל בעל סמכויות ולא כזה היכול רק "לסרב לחתום על צ'ק", יהיה הדרך הטובה ביותר להבטיח עוצמה ראויה לדרג אזרחי מקצועי.
- **המנכ"ל יהיה אזרח מובהק, בעל ניסיון של עשר שנים לפחות מחוץ למערכת הצבאית.** כך יובטח במידת האפשר איזון בין זוויות הראייה של העולם הצבאי והאזרחי. המלצה זו מבוססת על ההנחה שבישראל יהיה קושי פוליטי מובהק לקיים את מגבלת הצינון בין תפקיד צבאי בכיר לבין תפקיד שר הביטחון, הנהוגה בארצות הברית ובמדינות אחרות.

כדי להבטיח ידע עדכני בדבר ההתפתחויות בצה"ל יהיה למנכ"ל סגן ששימש זה מקרוב בתפקיד אלוף בצה"ל.

- **למנכ"ל יהיו סמנכ"לים לענייני מחקר ופיתוח והתעשיות הצבאיות.** סמנכ"לים אלה יהיו אחראים על מפא"ת, על התעשיות הצבאיות שבבעלות ממשלתית ועל אגפי הפיקוח והרגולציה על היצוא הביטחוני.

- **המנכ"ל יעמוד בראש הוועדה העליונה לבניין הכוח,** שבה יהיו חברים גם סמנכ"ל המשרד, סגן הרמטכ"ל, ראש אג"ת ונציגי צבא נוספים, וכן ראש צוות הביטחון באגף התקציבים באוצר, ראש האגף הרלוונטי במל"ל, הסמנכ"לים לענייני מו"פ ותעשיות וראש אגף התקציב וכספים במשרד הביטחון (ראו להלן) יועצים קבועים יהיו שני חברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (נציגי הקואליציה והאופוזיציה) ונציגים מעולמות האקדמיה והעסקים. לכל חברי הוועדה יהיה כמובן סיווג ביטחוני מתאים, ודיוניה יוגדרו סודיים ביותר. הוועדה, ולא צה"ל, היא שתקבל את ההחלטות לגבי מלאים ומוכנות. היא תהיה הפוסק האחרון בנושאי בניין הכוח; החלטות שלה שיידרש להן אישור קבינט – תר"ש או אישור של ועדת השרים להצטיידות – יעברו אישור בהתאם.

- **ימוסד תהליך עיצוב התוכנית הרב־שנתית לבניין הכוח בצה"ל** מלמעלה למטה, על פי המלצתה של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח משנת 2017: אישור ופרסום תפיסת ביטחון לאומי (באחריות ראש הממשלה והקבינט); גיבוש תפיסת הפעלה לצה"ל (שר הביטחון) וגזירת תוכניות אופרטיביות (צה"ל), ועד דיון תקציבי והחלטות (הוועדה לבניין הכוח במשרד הביטחון). התוכנית תאושר על ידי שר הביטחון והקבינט.

- **ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון תקיים דיונים עיתיים על תר"ש צה"ל בשלב העיצוב,** ועוד קודם לאישורה על ידי השר והקבינט. לוועדה לא תהיה סמכות אקזקטיבית, אך תוצריה דיוניה יובאו בפני בוועדה העליונה לבניין הכוח ויידונו בה.

- **תחת המנכ"ל יהיו גם המנהלות השונות לפרויקטים במשרד הביטחון** (כדוגמת מנהלת "חומה", מנת"ק, הגדרות והתפר או הלויינים).

- **השר יקיים פגישות עיתיות קבועות עם הרמטכ"ל והמנכ"ל,** לצורך עיצוב מדיניות ופיקוח על ביצועה.

- **מנכ"ל משרד הביטחון יופיע באורח קבוע בדיוני הקבינט המדיני־ביטחוני.**

ראש מטה השר

- **ראש המטה של שר הביטחון יהיה מינוי אישי במשרת אמון**, שתפקידו לתאם את פעולות המשרד למימוש מדיניותו של השר, לקיים דיוני הכנה ועבודת מטה לקבלת החלטות, לעבוד באורח שוטף אל מול מנכ"ל המשרד כחוליה מתאמת בין השר למנכ"ל ולתאם את פעולתם של צוותי התכנון האסטרטגי, הפיקוח התקציבי והתיאום המודיעיני שיוקמו במשרד (ראו להלן).
- **ראש המטה יהיה אחראי על דיונים שבהם יכונסו תוצרי עבודת המטה בנושאים אלה**, ותגובש עמדה שתוצג לשר לקראת דיוני הקבינט והדיונים עם המטה הכללי.
- **ראש המטה יכנס דיונים עיתיים של השר עם אלופים בצה"ל**, להעמקת הידע של השר ולבירור סוגיות ספציפיות. לרמטכ"ל לא תהיה סמכות למנוע מאלוף להופיע בפני השר, אך הוא יידע מראש על הפגישה.

מודיעין

- **תוקם ועדת מודיעין לאומית ושר הביטחון יעמוד בראשה**. הכפיפות הישירה של המוסד והשב"כ לראש הממשלה יוצרת פער בלתי סביר בפיקוח הממשלתי על עבודתם של גופים אלה: למעט אישור מבצעים (סמכות הנתונה למעשה לראש הממשלה גם לגבי מבצעי צה"ל מעבר לגבול בעיתות שגרה), נקבעים סדרי עדיפויות מבצעיות וארגוניות והחלטות רבות משקל בתחומי בניין הכוח והפעלתו על ידי ראשי המוסד והשב"כ בלבד. תפקיד שר המודיעין, שנמסר לשרים מטעמי יוקרה פוליטית והיה ריק מתוכן, בוטל לאחרונה. המל"ל אינו מסוגל למלא תפקיד זה. לראש הממשלה אין זמן וקשב לניהול אמיתי של הנושא. נושא התפקיד המתאים ביותר למילוי חלל זה, הן מבחינת האחריות הביטחונית והן מבחינת היכולת המעשית, הוא שר הביטחון, שמעורבותו הישירה יותר בענייני המודיעין תעשיר גם את הידע ואת זווית הראייה שלו בבואו להמליץ על מדיניות כזו או אחרת לקבינט. הוא גם יהיה הסמכות המסדרת בנושאי הערכת המודיעין, הסינרגיה בין הגופים וביטול כפילויות, שהיו בין הגורמים לחוסר יעילות ולמחדלי עבר.
- תוקם ועדת מודיעין לאומית (מקבילה ל-JIC הבריטית או ל'מועצת המודיעין' בצרפת; גם במדינות אלה הכפיפות של ארגוני מודיעין שונים היא לסמכויות שונות בדרג המדיני, אבל ועדות המודיעין הלאומיות מסנכרנות את פעולתם ומתכללות את תוצריהן), בראשה יעמוד שר הביטחון. יהיו חברים בה גם ראש המל"ל, מנכ"ל משרד החוץ ויועץ המודיעין

של שר הביטחון וכן יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והיא תקבע את הצי"ח (ציון ידיעות חשובות, סדר העדיפויות של מערכת המודיעין). היא תאשר קודם להצגה בקבינט את הערכת המודיעין הלאומית, שתעוצב בעבודה משותפת של גופי המודיעין, ותקבע תחומי אחריות בין הארגונים.

- **ימוסד תפקיד יועץ שר הביטחון למודיעין.** כאמור, אין הכוונה להקים למשרד אגף מודיעין משלו. הצוות שיוביל היועץ בהשתתפות נציגי ארגוני המודיעין וגורמים חיצוניים יבחן את תוצרי קהילת המודיעין, יבקש חיזוק בנושאים הנראים לו טעוני שיפור ויציג לשר באופן קבוע נקודות תורפה ונושאים לבחינה נוספת.

התכנון האסטרטגי

- **עם ביטולו של האגף לאסטרטגיה ומעגל שלישי בצה"ל יעצב צה"ל יעצב מבנה ארגוני להתמודדות אופרטיבית עם מעגלים רחוקים.** התכנון האסטרטגי יועבר למשרד הביטחון.
- **צוות התכנון האסטרטגי, בראשות ראש אגף אסטרטגיה במשרד, יכלול אזרחים ואנשי צבא.** הם ייעזרו בתוצרי המערכת הצבאית לצורך תכנון, שישמש כבסיס לקבלת החלטות. הצוות יונחה על ידי השר וראש המטה. תחת ראש המל"ל יגבש הצוות יחד עם המל"ל וצוות המודיעין את ה"הערכה נטו" השנתית, שתוצג בפני הקבינט כבסיס לעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי.

תקציב וכספים

- **יוקם אגף תקציב במשרד הביטחון, ובראשו סמנכ"ל הכפוף למנכ"ל המשרד.** התפקיד יופרד מזה של היועץ הכספי לרמטכ"ל. ראש האגף יהיה אזרח וחבר בוועדה העליונה לבניין הכוח.
- **באגף יהיה צוות שתפקידו לבחון את הנתונים והניתוחים שיעביר אגף התקציבים בצה"ל, לגבש עמדה עצמאית לגבי המשמעויות התקציביות של החלטות בבניין הכוח ולעשות את עבודת המטה במשרד לקראת דיוני הוועדה העליונה לבניין הכוח.**
- **לשר תהיה "מועצה מייעצת" לענייני תקציב שתורכב מאנשי כלכלה בולטים, קצינים בכירים בדימוס ואנשי עסקים.**
- **יהיה באגף גם צוות בקרה, פיקוח והתייעלות, שיקבל מן המנכ"ל הנחיות ויעדים שנתיים להתייעלות במערכת הביטחון ויפקח על ביצועם.**

- **תקציב הביטחון ימשיך להידון בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון בכנסת, כפי שהדבר קורה היום. ואולם בניגוד למצב הנוכחי, הצבעה על אישורו בוועדה המשותפת תקדם לאישורו בוועדת הכספים במסגרת תקציב המדינה, ולא להיפך.**

בקרה ומעקב

- **יוקם אגף ביקורת במשרד הביטחון. אגף הביקורת, שגם בו תהיה נציגות של קציני צה"ל נוסף על אנשי המשרד, יקיים תוכנית עבודה סדורה שבמסגרתה ייבחנו באופן קבוע הנושאים הבאים:**

א. מוכנות צה"ל לתרחישים שונים בהיבטי תוכניות אופרטיביות, מלאים וכשירות הכוחות והאמצעים.

ב. תוכניות ההגנה וההתקפה בחזיתות השונות.

ג. ביצוע ההחלטות בנושאי בניין הכוח.

האגף יבחן גם נושאים שונים באורח מזדמן, על פי תוכנית שתאושר על ידי השר, וראש המטה שלו יפקח על ביצועה.

- **דוחות האגף יועברו באופן שוטף לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שתוקם בה ועדת משנה לביקורת מערכת הביטחון. תמצית שלהם, כולל דוחות מעקב, תוצג מדי שנה לכנסת ולציבור.**

מינוי בכירים בצה"ל

- **מינויים בכירים עד דרגת אלוף משנה ועד בכלל יהיו בסמכותו הבלעדית של הרמטכ"ל, בידיעת שר הביטחון אך ללא צורך באישורו.**
- **מינויים בדרגת תת-אלוף ייעשו על ידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון. לשר תהיה סמכות לא לאשר מינוי, אך לא להביא מועמדים מטעמו.**
- **מינויים בדרגת אלוף ייעשו תוך התייעצות בין הרמטכ"ל לשר, שיהיה רשאי להציג מועמדים משלו. המינוי הסופי יהיה על ידי הרמטכ"ל באישור השר. בהקשר זה אין להבחין בין תפקידי אלוף שונים, כפי שהציעו גורמים שונים בעבר.**
- **מינוי סגן הרמטכ"ל יהיה על ידי שר הביטחון, בהיוועצות עם ראש הממשלה והרמטכ"ל ובאישור הממשלה. לרמטכ"ל תהיה זכות וטו על מינוי שיציע השר.**

- **תהליך מינוי הרמטכ"ל יישאר כפי שהוא היום** – על ידי שר הביטחון, בהיוועצות עם ראש הממשלה ובאישור הממשלה.
- **לשר הביטחון לא תהיה סמכות לפטר קצין בצה"ל ללא הסכמת הרמטכ"ל**. פיטורי רמטכ"ל יהיה בהחלטת ממשלה, כנהוג היום.
- **לאחר מינויו וקודם לכניסתו לתפקיד, יופיע הרמטכ"ל הנבחר בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ויצגי את השקפת עולמו בתחומים השונים**. מופע זה יהיה חסוי, ולוועדה לא תהיה סמכות לאשר או לא לאשר את המינוי.

חקיקה

- **חוק יסוד: הצבא יתוקן ותוגדר בו מערכת היחסים בין הדרגים לפי המומלץ בחלופה זו**, כולל הגדרת הכפיפות של הרמטכ"ל לשר הביטחון, על פי המונחים ב'מסמך מלצר'.
- **יחוקק חוק צה"ל**. חוק זה, שישלים את חוק יסוד: הצבא, יפרט את הסמכויות של כל אחד מהדרגים במצבים השונים (בניין כוח, שגרה, חירום). טיוטה להצעת חוק זו תפורט במסמך נפרד במסגרת מחקר זה. במקביל ימוסד הבסיס החוקי להוראות הפיקוד העליון. כמו כן תעוגן בחוק סמכותו של שר הביטחון לכפות על הצבא צעדי התייעלות ועמידה בחוק יסודות התקציב, אם תעלה מעבודת אגף הבקרה במשרדו תמונה שלפיה צה"ל אינו עומד ביעדים אלה.
- **יחוקק חוק המחייב גיבוש, אישור ופרסום של תפיסת ביטחון לאומי** (בדומה להצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, שהוגשה ב־2024 על ידי חברי הכנסת גדי איזנקוט ויולי אדלשטיין),¹¹⁵ וכן **חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי**, המפרט את דרכי הפעולה של הקבינט ואת חובות השרים המכהנים בו (בדומה לחוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהוגשה ב־2016 על ידי חברי הכנסת עפר שלח, בצלאל סמוטריץ' ויעקב פרי).¹¹⁶
- **במסגרת זו תיבחן הקמת קבינט מלחמה** במקרה של הכרזת מלחמה או בהחלטת ממשלה, שעל פי חוק יהיו בו חברים ספורים (5–7) ובהם ראש הממשלה, שר הביטחון,

¹¹⁵ הכנסת, הצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה–2025.

<https://tinyurl.com/2dm5ach3>

¹¹⁶ הכנסת, הצעת חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (תיקוני חקיקה), התשע"ו–2016.

<https://tinyurl.com/yvtfth9m>

שר החוץ ושרים אחרים בעלי ניסיון מדיני וביטחוני בלי קשר לתפקידם המיניסטרואלי, כפי שהמליצה ועדת וינוגרד וכפי שקרה בתחילת מלחמת חרבות ברזל.

נוהלי עבודה

- **אחת לחצי שנה יתקיים דיון נרחב בהשתתפות חברי הקבינט, חברי המטה הכללי, מנכ"ל משרד הביטחון, יו"ר ועדת החוץ והביטחון וראשי ועדות המשנה למודיעין, תפיסה ובניין הכוח ומוכנות וכשירות. המצע לדיון זה יוכן על ידי שר הביטחון בשיתוף המל"ל. בדיון יוצגו עיקרי הערכת מצב, מדדי מוכנות וכשירות וההתקדמות בתוכניות המרכזיות בבניין הכוח.**
- **לפחות אחת לחודש יקיים שר הביטחון, יחד עם מנכ"ל משרדו, דיון עם חברי המטה הכללי.**
- **שר הביטחון יגיש אחת לשנה דוח לפורום המוביל בוועדת החוץ והביטחון (ראשי ועדות המשנה או כל פורום אחר שיקבע יו"ר הוועדה) – דוח מפורט על פעילות המשרד, יישום התוכניות השונות והעמידה ביעדי התקציב וההתייעלות. גרסה לא מסווגת של דוח זה תוגש לכנסת ותפורסם בציבור.**
- **המשרד ימסד נהלים לעבודה מול גופים חיצוניים: מכוני מחקר אזרחיים וגופים וולונטריים שעיסוקם בתחומים הנוגעים לענייני הצבא (דוגמת פורומים של המילואים), יקיים איתם שיח מתמיד להעשרת עולם הידע וזוויות הראייה המגוונות שישירתו את עבודת המטה במשרד.**

סיכום

ימים של מתיחות ביטחונית אינם תקופה נוחה לשינויים מבניים מרחיקי לכת במערכת הביטחון. על אחת כמה וכמה כאשר מתלווה להם מחלוקת פוליטית עזה, עד כדי חוסר לגיטימיות של השלטון בעיני חלק גדול מהציבור, ובשנתיים האחרונות גם התנגחות חסרת תקדים של הדרג הפוליטי בצמרת הביטחונית, לפני וביתר שאת אחרי 7 באוקטובר 2023. ואולם מבט מעמיק בתהליכי קבלת ההחלטות מאז המחלוקת וריבוי האתגרים בבניין הכוח והפעלתו בעתיד מחייבים שינוי כזה. ישראל צועדת לעבר עתיד מורכב מתמיד: סכנה של עימות ביטחוני רב־חזיתי בעולם שסדריו משתנים במהירות, וכשהחברה הישראלית חלוקה בשאלות יסוד ומאבדת במהירות את שאריות הסולידריות שניכרה לאחר האסון. ההכרעות הביטחוניות הן הרות גורל לא פחות: כיצד לפעול בגבולות הקרובים ובמעגלים רחוקים, כיצד לבנות את הכוח הצה"לי לקראת אתגרי העתיד. המשמעותיות הכלכליות (ועדת נגל, שהוקמה על ידי הממשלה להמליץ על מתווה לתקציב הביטחון, נקבה בסכום אסטרונומי של כ־275 מיליארד שקלים תוספת לעשור הקרוב) והחברתיות עצומות.

בתנאים אלה אי אפשר לדחות יותר את ההסדרה המתבקשת של תהליכי קבלת ההחלטות, במישור הפורמלי והמעשי כאחד. לאחר בחינה של ההיסטוריה בישראל, דוגמאות מן העולם והמלצות עבר של חוקרים, חקירה של סוגיות משפטיות ושמיעת דעתם של רבים מאלה שנשארו בתפקידים הרלוונטיים בעשורים האחרונים, הוצג כאן מודל שמטרתו לחזק את "השריר האזרחי" בתהליכי קבלת ההחלטות, להתאים סמכות לאחריות ולהיטיב את הדיון בכל הדרגים. יישומו פורט בעשרות המלצות קונקרטיות לפעולה.

בצד הצורך ליישם אותן, כדאי לזכור כמה לקחים חשובים מן ההיסטוריה הענפה של יחסי דרג וצבאי בישראל ובמדינות אחרות: האחד, גם מבנה טוב יותר ותהליכים ראויים יותר אינם יכולים להבטיח חסינות מטעויות, או החלטות שניבו פירות ראויים. המיסוד הארגוני המפורט וגיוס טובי האנשים לא מנעו מארצות הברית מהלכי איווולט אסטרטגיים כדוגמת המלחמה בווייטנאם (כפי שמתואר, בין השאר, בספרו המופתי של דייוויד הלבשרטאם The Best and Brightest); החלטות שהוכחו כמוצלחות התקבלו לא אחת במקרה, ובתהליכים לקויים. ואולם כדברי ועדת וינוגרד:

החלטות טובות התקבלו לעתים ללא הליך מסודר של קבלת החלטות, ואילו הליכים מדוקדקים ומובנים של קבלת החלטות הניבו החלטות הרות אסון. אבל בדרך כלל, וגם

כאן, תהליכים סדורים של קבלת החלטות היו יכולים לצמצם במידה ניכרת את הליקויים שהתגלו בהן.¹¹⁷

הלך השני, המשלים את הראשון, הוא ששום דבר, בוודאי לא מבנה ארגוני או סמכויות סטטוטוריות, לא יצלח בלי ולא יוכל להחליף שיח ראוי, פורה ופתוח בין הדרגים. אלוף (מיל) גרשון הכהן המשיג את הדרג המדיני כ"יזם" ואת הדרג הביצועי כ"ארכיטקט",¹¹⁸ אבל גם הגדרה יצירתית זו אינה מכסה את כלל הגוונים של השיח הרצוי בין הדרגים ובתוכם. הניסיון הישראלי מהשנים האחרונות מצביע, למרבה הצער, על הצטמצמות ופוליטיזציה (לא רק במובן המפלגתי) של השיח הזה. זוהי תופעה מזיקה במיוחד משום שהתמונה הגיאופוליטית, טבעם של האויבים ופני המלחמה משתנים תדיר, באופן ההופך הגדרות ישנות לבלתי מועילות.

בשיח ראוי נדרשים כל הצדדים לצאת מתוך מרחב הנוחות הפוליטית, לפקפק תדיר בהנחות קיימות ולהכיר בכך שעמדתם שלהם ועמדות אחרות מושפעות מזוויות הראייה ומהמעמד הציבורי של כל אחד מהם (כדברי הפתגם האמריקאי, "you stand where you sit"). זהו דבר קשה במיוחד לדמויות הנושאות באחריות ציבורית כבדה, אבל בלעדיו לא ייתכן דיון אמיתי שאינו צופה פני ועדת חקירה עתידית, אלא מיועד להיות בסיס להחלטה מיטבית. ולסיום, שום דבר אינו יכול להחליף גם את חובת כל הדרגים ללימוד ראוי של תפקידם, לכפיפות בפני החוק ולמימוש האחריות הנגזרת ממנה, וכמובן לפעולה מתוך שיקולי ביטחון ומדיניות בלבד ולא מתוך שיקולים זרים, פוליטיים או אחרים. גם בהקשר זה ההיסטוריה הישראלית, כפי שהוצגה גם כאן, רוויה בדוגמאות שבהן דרישות אלמנטריות אלה לא מולאו. מימוש קפדני של חובת האחריות הנגזרת מן התפקיד הוא דרישת קדם, שללא עמידה בה לא יועיל גם הטוב שבהסדרים החוקיים או המעשיים.

¹¹⁷ ועדת וינוגרד, **דין וחשבון חלקי**, עמ' 103.

¹¹⁸ גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון לאומי?** מודן ומשרד הביטחון — ההוצאה לאור, 2014, עמ' 52.

במלחמת חרבות ברזל ניכרים ביתר שאת כשלים בתהליכי קבלת ההחלטות, הנובעים מהסדרה לקויה ומתרבות שיח בעייתית בין גורמים שונים בדרג המדיני בישראל וביניהם לבין הצבא, והרמטכ"ל בראשו. לנוכח התמשכות מצב הלחימה, האופי הרב-זירתי של העימות והצורך לקבל החלטות מורכבות מאשר בעבר, גובר גם הצורך להסדיר מערכות יחסים אלה ולמסד שיח ראוי ופורה בין הדרגים.

מחקר זה מתמקד בתפקיד שר הביטחון, שעל פי חוק הוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא, ואולם בפועל סמכויותיו אל מול הדרג הצבאי, אחריותו לפעולת הצבא ומעמדו אל מול ראש הממשלה והקבינט אינם ברורים. באמצעות חקירה של מקרי עבר בולטים, ניתוח של ההגדרות החוקיות הנוכחיות, שיחות עם ממלאי תפקידים בכירים בעבר והשוואה למערכות דומות בעולם, עוצבה הצעה מקיפה ומפורטת לרפורמה במשרד הביטחון ובתפקידו של השר העומד בראשו, שעיקרה חיזוק היכולות של "הרגל האזרחית" ויצירת איזון ראוי, על מנת להיטיב את השיח ואת קבלת ההחלטות בבניין הכוח ובהפעלתו.

עפר שלח הוא מנהל תוכנית המחקר "מדיניות הביטחון הלאומי של ישראל" במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבר היה חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ויו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח.