

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 נציגו 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.