

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, ותגרור 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 שצינו 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 שיידע 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 הצטיינות, שהוקמה על פי המלצות ועדת ברודט ומאשרת כל פרויקט הצטיינות 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 מייתר 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".