

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 מהמרווינים 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.