

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 "מתקוק 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.