

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.