

המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל

שמואל אבן

המזכיר הצבאי לראש הממשלה הוא קצין בדרגת אלוף, שתפקידו הרשמי הוא לקשר בין ראש הממשלה לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. בפועל עיסוקיו רחבים יותר, וזהו אחד התפקידים המשפיעים ביותר על תהליך קבלת ההחלטות הביטחוניות במדינת ישראל. למרות זאת, המזכיר הצבאי לראש הממשלה אינו נושא באחריות רשמית בתחום הביטחון הלאומי, כמו זו של ראשי מערכות הביטחון וראש המועצה לביטחון לאומי, ואין ברשותו מטה מקצועי, כפי שעומד לרשותם. בעניינים מסוימים אף קיימות חפיפה ואי־בהירות בחלוקת הסמכויות בינו ובין ראש המטה לביטחון לאומי.

במאמר מציג המחבר את התפקידים שממלא המזכיר הצבאי, מנתח את מאפייניהם, בוחן חילוקי דעות ביחס לתחומי עיסוקו ומעמדו הבכיר של המזכיר הצבאי ומציג המלצות להסדרת התפקיד. בכלל זה מציע המחבר לתחום את עיסוקיו לגבולות הרשמיים של התפקיד, להגדיר במדויק את הממשקים בינו ובין המועצה לביטחון לאומי ולמנות לתפקיד אזור עתיר ניסיון ביטחוני, אשר יכונה 'המזכיר הביטחוני לראש הממשלה'.

מילות מפתח: מזכיר צבאי, קבלת החלטות, ראש ממשלה, מודיעין, ביטחון, צה"ל, מטה לביטחון לאומי, ועדת ליפקין־שחק, רמטכ"ל, שר ביטחון, מבקר המדינה, שב"כ, המוסד.

הקדמה

המזכיר הצבאי לראש הממשלה (המזכ"ץ) הוא קצין בדרגת אלוף, שתפקידו הוא, בין היתר, לקשר בין ראש הממשלה ובין צה"ל וגופי הביטחון האחרים.¹

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

המזכ"ץ זוכה מטבעו לחשיפה מועטה יחסית, אך קיימות כמה סיבות לבחינתו בעין ציבורית:

השפעת התפקיד ומיקומו במערכת קבלת ההחלטות. לדברי ראש הממשלה, בנימין נתניהו, פעילות המזכיר הצבאי נמצאת בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל.² למזכ"ץ עשויה להיות השפעה רבה על החלטות הרוח גורל לביטחון המדינה המונחות לפתחו של ראש הממשלה, בשל שליטתו במידע רגיש, מעורבותו בהכנת סדר היום והדיונים של ראש הממשלה והממשלה, גישתו הישירה לראש הממשלה ודרגתו הבכירה. בתחומים מסוימים קיימת חפיפה בין עיסוקיו לבין תפקידי המטה לביטחון לאומי (המל"ל). אף על פי כן, למזכ"ץ אין אחריות פורמלית בתחום הביטחון הלאומי,³ כפי שישנה לראשי מערכות הביטחון ולראש המל"ל, ואין לו מטה מקצועי, כפי שעומד לרשותם.

שינויים שחלו בתפקיד במהלך הזמן. בעשורים האחרונים הולכים וגדלים המורכבות שעמה מתמודד ראש הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני, כמות המידע שמגיעה ללשכתו ממקורות שונים והאתגרים בפניהם ניצבים ארגוני המודיעין הממלכתיים, שעל שניים מהם (שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים) מופקד ראש הממשלה במישרין. לשכתו הקטנה של ראש הממשלה וצוות יועציו, שעמם נמנה המזכ"ץ, אינם מתאימים לטפל באתגרי הביטחון הלאומי ובשליטה על ארגוני המודיעין. לשם כך הוקם המטה לביטחון לאומי, שהתחזק מאז נחקק חוק המל"ל בשנת 2008. בנוסף אליו הוקם בשנת 2009 המשרד לענייני מודיעין. גופים אלה אמורים לבצע, בין היתר, חלק ניכר מהמשימות שהיו נחלת המזכ"ץ ויועציו בלשכת ראש הממשלה, בעוד שתפקיד המזכ"ץ עצמו אמור לעבור התאמה למציאות החדשה.

נוכחות קבע של אלוף במדים בלשכת ראש הממשלה. נוכחות כזו אינה דבר המובן מאליו, במיוחד נוכח העובדה שחוק יסוד: הצבא אינו מקנה לראש הממשלה סמכות פיקודית על צה"ל. החוק קובע כי הרמטכ"ל הוא "הדרג הפיקודי העליון בצבא", אך אינו עוסק במצב שבו אלוף בצה"ל (כמו המזכ"ץ) אינו כפוף לרמטכ"ל ואף אינו מחויב לדווח לו. למעשה, תפקיד המזכ"ץ יצר מסלול קידום לדרגת אלוף מחוץ לצה"ל עבור קצינים המיועדים לחזור לצמרת הצבא. קצינים אלה הם בהכרח נבחרים ראש הממשלה, אך לא תמיד בחירתם הראשונה של הרמטכ"ל ושר הביטחון, האמונים על המינויים בצבא.

מחלוקת על הגדרת התפקיד ובכירותו. מסקנת ועדת ליפקין-שחק ליישום המלצות ועדת וינוגרד,⁴ ועמדות ראשי מערכת הביטחון (בהם שר הביטחון אהוד ברק והרמטכ"ל גבי אשכנזי)⁵ היא שאין מקום למזכ"ץ בדרגת אלוף בלשכת ראש הממשלה. לדעתם, תפקיד המזכ"ץ מתאים לקצין בדרגת אל"ם-תא"ל, שתפקידיו

והשפעתו מוגבלים יותר, כפי שהיה מקובל עד שנת 1993. ראש הממשלה נתניהו, לעומת זאת, גורס כי על הממלא את תפקיד המזכ"ץ להיות קצין בדרגת אלוף.⁶ **דוחות ביקורת.** בשנים 2006–2012 פורסמו לפחות שלושה דוחות ביקורת של מבקר המדינה בעניינים שונים, החושפים בין היתר ליקויים מערכתיים הקשורים בתפקיד המזכ"ץ. שניים מהם פורסמו לאחר שנחקק חוק המל"ל. לכך יש להוסיף את דוחות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק, המתמייחסים לצורך בהסדרת תפקיד המזכ"ץ.

מאמר זה יבחן את מאפייני תפקיד המזכ"ץ ואת מקורות כוחו, יתאר את חילוקי הדעות ביחס לתפקיד זה, ינתח מדוע לא התמלאו המלצות ועדת ליפקין-שחק להוריד את תקן המזכ"ץ ולהגביל את תחומי עיסוקיו, ומהי עמדת ראש הממשלה בנושאים אלה. בסוף המאמר יובאו המלצות לשיפור המצב.

תפקידי ראש הממשלה בתחומי הביטחון הלאומי

התפקידים שממלא המזכ"ץ נגזרים במידה רבה מפעילותו של ראש הממשלה בתחומי הביטחון הלאומי. לפיכך, יש להקדים ולציין כי ראש הממשלה ממונה ישירות על שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, הוועדה לאנרגיה אטומית, המטה לביטחון לאומי, מטה הסייבר הלאומי ועוד. יחד עם זאת, ראש הממשלה אינו ממונה פורמלית על צה"ל, שהוא עמוד התווך של מערכת הביטחון. על פי חוק יסוד: הצבא משנת 1976, "הצבא נתון למרות הממשלה" ו"השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון". להבדיל מנשיא ארצות הברית, המוגדר כמפקד העליון של צבא ארצות הברית, בישראל הממשלה כקולקטיב היא מפקדת הצבא. למעשה, השפעת ראש הממשלה על צה"ל רבה יותר ממה שמקנה לו חוק יסוד: הצבא. זאת, בין היתר, משום שבמהלך השנים השתרו דפוסי עבודה, לפיהם מאשר ראש הממשלה פעילויות צבאיות חשובות; וכן בשל השפעתו הרבה על סדר היום ועל עבודת המטה של ועדת השרים לענייני ביטחון⁷ ושל הממשלה כולה, שם עולים לדיון בתדירות גבוהה ענייני ביטחון ונושאים הנוגעים לצה"ל. כמו כן, ראש הממשלה לקח על עצמו להוביל כמה מהמאמצים העיקריים בתחומי החוץ והביטחון, כגון: המאמץ למניעת גירעונה של איראן, קידום התהליך המדיני עם הפלסטינים והיחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית. כל אלה מחייבים עבודת מטה בלתי פוסקת ברמה האסטרטגית והאופרטיבית. להלן דברים שאמר ראש הממשלה נתניהו בינואר 2007 לגבי מאפייני תפקידו ברמה היום יומית:

הדבר הדחוף במדינת ישראל זה ההחלטות בתחום הביטחוני-מדיני, והן רבות מאוד. אי אפשר בכלל להשוות את מידת הזמן והמשאבים שראש הממשלה בישראל מקצה לדברים הללו ביחס לכל מדינה או מדינאי אחר בעולם; אין שום

השוואה. חלק מזה גם כיוון שאין מבנה ריכוזי מינימלי ואין קיבולת מסודרת לדבר הזה. ראש הממשלה מבלה זמן עצום, שקשה לתאר אותו, בתדרכי ביטחון על דברים חשובים מאד ועל דברים פחות חשובים: טיפול במחבל זוט, כמו טיפול בבעיה האיראנית. הזרימה של המודיעין היא מטבע הדברים דבר שלא רוצים להגביל, ואכן לא מגבילים, ואז זרימת המודיעין לראש הממשלה היא עצומה, זה אשד אדיר. ואם ראש הממשלה עושה את עבודתו, הוא חייב להקצות שעה-שעתיים ביום רק כדי לטפל באשד הזה. בעוד שהוא מפוצץ במודיעין ברמות טקטיות וברמות אסטרטגיות כאחת, הידיעות מועברות למעשה ללא הבחנה ועם מעט מאד מיון מקדים, שנעשה במקומות אחרים, והמיון הסופי גם הוא נעשה על ידי אדם אחד – המזכיר הצבאי. בשעה שהוא מופגז במודיעין, ראש הממשלה אינו נהנה ממבנה מסודר של עבודת מטה, שאמורה להתוות לו את הנושאים העיקריים שהוא צריך לטפל בהם, או לתת את דעתו עליהם והממשלה תיתן את דעתה עליהם, ואין לו גם כלי לקבוע – וזה הדבר הכי חשוב – מהם הנושאים שהמערכות צריכות להתכוון סביבם.⁸

כפיפות המזכ"ץ ותפקידיו

המזכ"ץ כפוף לראש הממשלה בלבד. לפי הסבר שנתן ראש הממשלה נתניהו למבקר המדינה, "חובת האמון של המזכיר הצבאי היא לראש הממשלה, ולכן הוא נבחר אישית על ידו, כפוף אליו ופועל על פי הנחייתו". עם זאת, מינויו מתבצע "בעצה אחת עם שר הביטחון והרמטכ"ל".⁹ פורמלית, הרמטכ"ל הוא זה שממנה את המזכ"ץ, שאותו בחר ראש הממשלה, ומעניק לו את דרגתו הצבאית. אף על פי כן, אין לרמטכ"ל השפעה על המזכ"ץ, וזה האחרון אינו כפוף לו בעבודתו. המזכ"ץ ממלא שורה של תפקידים, שהבולטים בהם הינם:

איש קשר להעברת הנחיות ראש הממשלה. "המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכות הביטחוניות ומשרדי הממשלה ומקיים עימם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחר מימוש הנחיות", כפי שהסביר ראש הממשלה נתניהו למבקר המדינה.¹⁰ הגם שמתקיימים מפגשי עבודה ושיחות ישירות בין ראש הממשלה לראשי מערכת הביטחון, לפחות חלקם סבור שאין זה ראוי שהקשר הקבוע בינם לבין ראש הממשלה יתבסס על המזכ"ץ וגורסים כי עליו להתקיים במישרין. כמו כן, יש ביניהם הסבורים כי במצב הנוכחי משמש המזכ"ץ למעשה כ"מתאם-העל של מערכת הביטחון", בעוד שעליו לשמש "כמזכיר צבאי גרידא".¹¹

מיון מידע והעברתו לראש הממשלה. המידע המדובר כולל ידיעות מודיעין, דוחות, מסמכי הערכה, המלצות לפעולה ועוד נושאים בתחום הביטחוני-מדיני. המידע מגיע בעיקר מזרועות הביטחון וממשרד החוץ, לרוב ביוזמתם ולעיתים לבקשת המזכ"ץ. חלק ניכר מהמידע כולל ידיעות מודיעין רגישות, שבהשגתן הושקע הון רב, לעיתים תוך סיכון חיי אדם. בנוסף, מעביר המזכ"ץ לראש הממשלה מידע מדיונים שבהם השתתף. איתן הבר, ששימש בתפקיד ראש לשכת ראש

הממשלה רבין בשנות התשעים של המאה הקודמת, אמר בהקשר זה כי "המזכיר הצבאי לראש הממשלה הוא איש הסוד מספר אחת של מדינת ישראל"; הוא משתתף בכל הדיונים של ראש הממשלה עם הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ, מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית ונציגים מהתעשיות הביטחוניות. "רק המזכ"ץ יודע הכל".¹² עזריאל נבו, שהיה מזכירם הצבאי של ראשי הממשלה בגין, שמיר, פרס ורבין, קבע: "אחת הבעיות של המזכיר הצבאי היא לא להעמיס על ראש הממשלה יותר מדי אינפורמציה. הוא צריך לקחת מהערימה הגדולה של החומר ולהחליט מה חשוב ומה לא".¹³ במילים אחרות, שיקולי המזכ"ץ במיון הידיעות והבנה מה מתוכן חשוב ומה שולי משפיעים מאד על תמונת המצב שרואה ראש הממשלה, ומכאן גם על החלטותיו.

ריכוז דיונים של ראש הממשלה והממשלה בתחום הביטחוני והמדיני. תפקיד

זה מקנה למזכ"ץ השפעה רבה, במיוחד בשל מעורבותו בקביעת סדר היום ובהכנת הדיונים. אף שבתפקיד זה נושא במקביל גם ראש המל"ל, קבע דוח מבקר המדינה: "מרבית הדיונים בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה רוכזו על ידי המזכיר הצבאי ולא על ידי המל"ל, וזאת בהתאם להוראות ראש הממשלה".¹⁴ לפי דוח המבקר, "המזכ"ץ ריכוז דיונים בנושאים חשובים לביטחון המדינה, בכלל זה דיונים של השביעייה הביטחונית, האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני ומפת האינטרסים הביטחוניים של ישראל". מבקר המדינה מצא כי למזכ"ץ אין מטה מקצועי,¹⁵ שייעודו לקיים עבודת מטה רציפה ומתכללת בנושאי חוץ וביטחון ולבחון את המלצות הגופים המציגים, כפי שנדרש המל"ל לעשות בדיונים אותם הוא מרכז. בשל כך, עלולים לדעת המבקר להיפגע הראייה הכוללת בתחומי חוץ וביטחון, תהליכי קבלת ההחלטות בדיונים שמרכז המזכ"ץ והזיכרון הארגוני.¹⁶ ד"ר עוזי ארד, שכיהן כראש המל"ל בשנים 2009–2011, מציין כי אי הבהירות בחלוקת העבודה בין המזכ"ץ ובין ראש המל"ל גרמה "לחריקות ולעימותים", ובנוסף לכך, לא תמיד היה ברור לגופי מערכת הביטחון למי עליהם לפנות לקראת דיונים שנקבעו או כאלה שהם ממליצים לקיים. קרה אף שהמל"ל והמזכ"ץ קבעו במקביל דיונים בלשכת ראש הממשלה באותו נושא באותו שבוע.¹⁷ בפגישה ביולי 2011 הבהיר ראש הממשלה למבקר המדינה כי המל"ל צריך לרכז קודם כל את ישיבות הקבינט ואת ישיבות השרים המובנות בנושאי ביטחון. לדבריו, המזכ"ץ מטפל במודיעין שוטף ובמבצעים, וקשה מאד לקבוע מראש מתי מבצע עובר לתחום הטיפול של המל"ל. ראש הממשלה הסביר עוד, כי הוא מחליט לחלק את הנושאים בין המזכ"ץ ובין המל"ל, "בין היתר בהתאם ליכולת של המל"ל בתחומים מסוימים".¹⁸

ייעוץ לראש הממשלה בנושאי ביטחון. קיימת מחלוקת, או לפחות אי־בהירות

רבה, לגבי מעמד המזכ"ץ כיועץ לראש הממשלה.¹⁹ האלוף (מיל') דני יתום, ששימש מזכירם הצבאי של יצחק רבין ושמעון פרס בשנים 1993–1996, ציין בעניין זה: "אני

חושב שזו חובה להביע את דעתך ואת עמדתך, וצריך לזכור שהמזכיר הצבאי נמצא עם ראש הממשלה יותר מכל עוזר אחר. יש הזדמנויות כמעט אין-סופיות להשפיע על מקבל ההחלטות בדיונים. זה תפקיד שיכולת ההשפעה בו היא עצומה".²⁰ על פי דוח ועדת ליפקין-שחק, אין זה מתפקידו של המזכ"ץ לייעץ לראש הממשלה בנושאי ביטחון, אך "עם השנים, גדל התפקיד והיו שראו בו יועץ ראש הממשלה בתחומי הביטחון".²¹ בשנת 2011 הבהיר משרד ראש הממשלה למבקר המדינה כי "המזכ"ץ אינו משמש יועץ לראש הממשלה".²² למרות זאת, בין תפקידי המזכ"ץ, המפורטים בפק"ל המזכ"ץ, מופיעה המשימה "מתן המלצה לראש הממשלה בנושאים מבצעיים, המצריכים את מעורבותו האישית".²³

ייצוג ראש הממשלה בפורומים ביטחוניים. המזכ"ץ משתתף בדיוני המטכ"ל, משמש משקיף בוועדת ראשי שירותי המודיעין,²⁴ מופיע בוועדות הכנסת כנציגו של ראש הממשלה ועוד. עם זאת, המזכ"ץ אינו מחויב בדיווח למוסדות המדינה, כמו ועדות הכנסת, בנוגע להערכותיו הביטחוניות, וזאת להבדיל מנושאי משרה אחרים, כגון הרמטכ"ל וראש המטה לביטחון לאומי, שמציגים סקירות והערכות מצב משלהם.

ביצוע משימות מיוחדות מטעם ראש הממשלה. כך, למשל, במאי 2010, במסגרת המאמצים לשכנע את ממשלת טורקיה למנוע מ"המשט הטורקי" להגיע לאזור, "פעל המזכיר הצבאי מול גורמים מדיניים והסברתיים בעצמו, כולל פעילות ישירה מול משרד החוץ ושגרירים זרים".²⁵ ראש המל"ל דאז, עוזי ארד, שפעל במשימה זו במישור המדיני, ציין כי פעילות חריגה זו של המזכ"ץ לא הייתה ידועה לו בזמן אמת.²⁶

שלושה טיפוסים מזכירים צבאיים לראש הממשלה

תפקיד המזכ"ץ הוא "מופע של איש אחד", ועל כן לאישיותו, לניסיונו וליחסי האמון שלו עם ראש הממשלה השפעה רבה על סמכויותיו ותרומתו. ניתן לאפיין שלושה טיפוסים שונים של מזכ"ץ מאז קום המדינה ועד היום: קצין בדרגת אל"ם-תא"ל ("קצין מטה בכיר"), אלוף בתפקידו הראשון ("אלוף מתחיל") ואלוף שהגיע לתפקיד המזכ"ץ לאחר תפקידי אלוף שמילא בצה"ל ("אלוף ותיק"). טיפולוגיה זו מבוססת לכאורה על היררכיה צבאית, אך בפועל יש לה השלכות על אופי התפקיד, ובכלל זה כיצד הוא נתפס בעיני ראש הממשלה והמערכת הביטחונית ואף בעיני מבצע התפקיד עצמו.

"קצין מטה בכיר"

המדובר במזכ"ץ, שהוא קצין מטה בדרגת אל"ם-תא"ל, שעיקר עיסוקו הוא הקשר בין ראש הממשלה ובין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. המזכ"ץ הראשון של ראש

הממשלה, אל"ם נחמיה ארגוב, נמנה על סוג זה. עד 1950 הוא אף כונה שליש צבאי לראש הממשלה, ורק אז הפך תפקידו למזכיר הצבאי לראש הממשלה.²⁷ מ־1950 ועד 1993 כיהנו בתפקיד המזכ"ץ קצינים בדרגת אל"ם תא"ל ורובם לא קודמו לתפקידי פיקוד בצה"ל לאחר תפקידם זה.²⁸ ראש הממשלה יכול היה לראות במזכ"ץ כזה עוזר מקצועי, איש אמון המשוחרר לרוב מסדר יום משלו בצמרת צה"ל. המוכר מבין אלה הוא תא"ל (מיל') עזריאל נבו, ששימש מזכ"ץ לארבעה ראשי ממשלה (1981–1993).

"אלוף ותיק"

במינוי אלוף למזכיר צבאי החל ראש הממשלה רבין, שכיהן גם כשר ביטחון. האלוף הראשון שמונה למזכ"ץ היה האלוף הוותיק דני יתום, שכיהן בתפקיד זה בשנים 1993–1996. קודם לכן כיהן יתום כאלוף פיקוד המרכז וכראש אגף התכנון בצה"ל. אחריו מונה האלוף הוותיק זאב לבנה, שכיהן כמזכ"ץ בשנים 1996–1997, בתקופת ראש הממשלה נתניהו. שניהם ליוו את ראשי הממשלה בעיצומו של התהליך המדיני עם הפלסטינים והיו שותפי סוד למידע מדיני רגיש, שגם ראשי מערכת הביטחון לא היו חשופים אליו. כהונתם קדמה להקמת המל"ל. ניתן לאפיין את "האלוף הוותיק" כקצין עתיר ניסיון וידע מקצועי, בעל דעות מגובשות, המעורה היטב בפוליטיקה של מערכת הביטחון ואף במערכת הפוליטית, נמצא בשלהי הקריירה הצבאית ומשוחרר מכבלי מערכת הביטחון. ראש הממשלה עשוי לראות בו בר־סמכא בענייני ביטחון ולסמוך על שיקול דעתו, יותר מאשר על "קצין המטה הבכיר" ו"האלוף המתחיל". "אלוף ותיק" עשוי להציע לראש הממשלה עמדות חלופיות לעמדות מערכת הביטחון, שאותה הוא מכיר היטב, בשעה שהוא נהנה מעדיפות על ראשי מערכת הביטחון בהכרת מידע מדיני רגיש, מנגישות לראש הממשלה ומיכולת להשפיע על סדר היום של הממשלה.

"אלוף מתחיל"

זהו הדגם של המזכ"ץ בשנות האלפיים, שהחל בתקופת ראש הממשלה אריאל שרון. מאז שנת 2001, שישה משבעה קציני צה"ל שמונו למזכ"ץ קודמו מדרגת תא"ל לדרגת אלוף בתפקיד זה. רובם חזרו לצה"ל והמשיכו למלא תפקידי אלוף נוספים.²⁹

דרגת האלוף מקנה למזכ"ץ מעמד רם במערכת הצבאית והפוליטית. העדפת "אלוף מתחיל" על פני "אלוף ותיק" יתכן ונותנת לראשון יתרון בקשרי הגומלין שלו עם משרד הביטחון וצה"ל, כתוצאה מהצפי לשובו לשורות הצבא בתפקיד בכיר. כמו כן, מינויו של "אלוף מתחיל" לתפקיד המזכ"ץ מאפשר לו לשמור מרחק מהזירה הפוליטית, שבה עשוי דווקא "אלוף ותיק" למצוא את עצמו לאחר סיום תפקידו

כמזכ"ץ. עם זאת, ל"אלוף מתחיל" עלולה להיות ככלל נחיתות ביחס ל"אלוף ותיק" – בידע מוקדם, בניסיון בעבודה ברמה האסטרטגית-מדינית ובהיכרות עם ארגוני קהילת המודיעין.

הפער בין המשימות המסורתיות של תפקיד המזכ"ץ (כמצוין בדגם של "קצין מטה בכיר") ובין היכולת לחשיבה אסטרטגית וכישורי הפיקוד המצופים מאלוף בצה"ל עלול להוביל את "האלוף המתחיל" לעסוק בייעוץ ביטחוני-מדיני לראש הממשלה ולנסות להשפיע בדיונים ביטחוניים-מדיניים מורכבים, וזאת, למרות שאינו נשען על מטה מקצועי, כפי שיש לשר הביטחון ולראש המל"ל. זאת ועוד, לפחות בחלק הראשון של הקדנציה, ידיעותיו וניסיונו של "האלוף המתחיל" מוגבלים לתחומי עיסוקיו הקודמים, מאחר שלא עבר הכשרה מיוחדת לתפקידו החדש. לעניין זה משמעות רבה, שכן משך תקופת הכהונה של המזכ"ץ הוא קצר יחסית (כ-2.5 שנים בממוצע, בעשור האחרון), כך שזמן הלמידה הוא חלק ניכר מתקופת כהונתו של "האלוף המתחיל" בתפקיד המזכ"ץ.

בהיותו בלשכת ראש הממשלה, עלול "האלוף המתחיל" להימצא בניגוד אינטרסים: מצד אחד, הוא קצין שעתיד לחזור לתפקיד בצבא, ומצד שני, הוא יועץ נאמן, דיסקרטי ומקצועי לראש הממשלה, שנדרש לקבל החלטות קשות, לעיתים גם בניגוד לעמדת הצבא. יתכן שזו אחת הסיבות לכך שבמערכת הביטחון זוהתה הסתייגות ממינוי אלוף בכלל ואלוף מתחיל בפרט לתפקיד המזכ"ץ.

מהו הדגם הרצוי?

הדגם הרצוי לתפקיד המזכ"ץ קשור במידה רבה לאתגרים העומדים בפני ראש הממשלה ולהתפתחות מערך הייעוץ שעומד לרשותו. כבר עם הקמת המדינה היה ברור שראש הממשלה אינו יכול למלא את תפקידו כהלכה ללא מנגנוני ייעוץ מתאימים בתחומי הביטחון הלאומי וענייני המודיעין, וזאת על אף שעמד לרשותו מזכ"ץ. בתקופות שבהן כיהנו ראשי ממשלה גם כשרי ביטחון, הם התבססו במידה מכרעת על מנגנוני צה"ל ומשרד הביטחון, כך שפער זה בלט פחות. ברם, הפתעת מלחמת יום הכיפורים ערערה מודל זה.

בתיקון לחוק יסוד: הממשלה, ממארכ 1992, נקבע כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי". צוות כזה לא הוקם. המזכ"צים שמונו לתפקיד באותה תקופה היו אלופים ותיקים (דני יתום וזאב לבנה), שכיסו את הפער באופן אישי וחלקי, מאחר שלא עמד לרשותם מטה מקצועי. רק בשנת 1999, בתקופת כהונתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו, התקבלה החלטת ממשלה להקים את המועצה לביטחון לאומי בתור "גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה כולה לענייני הביטחון הלאומי". האלוף (מיל') דוד עברי מונה לראש המל"ל הראשון, והמזכ"ץ היה אז בדרגת תא"ל.

בשנת 2001 החל ראש הממשלה שרון בקידום קצינים בדרגת תא"ל לדרגת אלוף בתפקידים כמזכ"ץ. דגם "האלוף המתחיל" תאם כנראה את מטרותיו של שרון, שנודע במעורבותו העמוקה בצה"ל. המועצה לביטחון לאומי לא שותפה בתקופתו של שרון בתהליכי קבלת ההחלטות, ואלה רוכזו בידי המזכ"ץ ובעלי תפקידים אחרים בלשכת ראש הממשלה.³⁰

הבעייתיות שביחסים בין המועצה לביטחון לאומי ובין המזכ"ץ נחשפה ביתר שאת בדוח מבקר המדינה על המל"ל ובמסקנות הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון ("ועדת וינוגרד") משנת 2006, שהצביעו על ליקויים חמורים בעבודת המטה ובתהליך קבלת ההחלטות של ראש הממשלה. ועדת ליפקין-שחק ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד הציעה בשנת 2007, בין היתר, להגביל את תפקיד המזכ"ץ לקשר בין ראש הממשלה לצה"ל, לשירות הביטחון הכללי ולמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, ולקבוע את דרגתו לאל"ם.³¹ הוועדה גם המליצה כי המזכ"ץ ימונה על ידי ראש הממשלה, בהתייעצות עם שר הביטחון. הצעות הוועדה נועדו, בין השאר, לפלס דרך להתפתחות המל"ל, כדי לתרום לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה.

הצעת החוק לכינון המטה לביטחון לאומי (המל"ל), שנדונה בכנסת בשנת 2007 וקדמה לחוק המל"ל משנת 2008, תואמת את מסקנות ועדת ליפקין-שחק בעניין המזכ"ץ (למנות לתפקיד זה קצין מטה בכיר) וגם נימוקיה בנושא זה דומים.³² למרות זאת, חוק המטה לביטחון לאומי, שהתקבל בכנסת ב-29 ביולי 2008, כלל לא הגדיר את תפקיד המזכ"ץ. החוק הותיר לראש הממשלה להסדיר בתקנות (פנימיות) את יחסי הגומלין בין ראש המטה לביטחון לאומי לבין בעלי תפקידים אחרים במשרד ראש הממשלה (ובהם המזכ"ץ).³³ נוהל כזה אושר על ידי ראש הממשלה בשנת 2011, והוא מאפשר לו להטיל עבודות מטה בתחום החוץ והביטחון על גורמים נוספים מחוץ למל"ל, ובהם המזכ"ץ. משמעות הדבר היא כי תפקיד המזכ"ץ נותר רחב ותיחומו ביחס למל"ל נותר עמום. כתוצאה מכך, ולמרות חוק המל"ל, המתח המובנה בין ראש המל"ל ובין המזכ"ץ לא נעלם.

בשנת 2012 ציין ראש המל"ל לשעבר, עוזי ארד, כי המזכ"ץ אינו מקיים את חוק המל"ל ומנסה לשמר בידיו כמה שיותר סמכויות על חשבון ראש המל"ל.³⁴ טענה זו תואמת את דוח הביקורת של מבקר המדינה על יישום חוק המל"ל, מיוני 2012. בדוח העיר מבקר המדינה כי שני המסמכים שקיבל ממשרד ראש הממשלה, שאמורים להסדיר את תפקיד המזכ"ץ (נוהל יישום חוק המל"ל ופק"ל המזכ"ץ), "מכילים סעיפים המנוגדים לחוק המל"ל ולתכליתו, ולכן ראוי לתקן מסמכים אלה כדי שיהיו תואמים את הוראות החוק. מצב שבו קיימות חפיפה ואי־בהירות בחלוקת הסמכויות עלול להנציח מאבקי סמכות בין המל"ל למזכ"ץ ולפגוע ביכולתו של כל אחד מהגורמים למלא את תפקידו באופן מיטבי".³⁵

תחום המודיעין

ראש הממשלה זקוק לסיוע בנושאים הקשורים בניהול קהילת המודיעין, במיוחד בענייני המוסד והשב"כ הכפופים אליו ישירות, ולייעוץ בשימוש במידע מודיעיני ובהערכות מודיעין לצורך קבלת החלטות. כבר בעשורים קודמים הצביעו גורמים שונים על פערים ביכולתו של ראש הממשלה להתמודד לבדו עם עניינים אלה. כך, למשל, ועדות שבדקו את תחום המודיעין, כגון ועדת ידן-שרף בשנת 1963 וועדת אגרנט אחרי מלחמת יום הכיפורים, המליצו על מינוי יועץ למודיעין לראש הממשלה.³⁶ מאז גדלה מאד קהילת המודיעין הישראלית וכמוה גדלו אתגרי המודיעין. את הוואקום במרחב זה מילא לימים המזכ"ן, בסיוע אל"ם שמונה לתפקיד עוזר המזכ"ן למודיעין. ראש המל"ל וראש המוסד לשעבר, אפרים הלוי, ציין בהקשר זה, שמכיוון שבדרך כלל מכהן בתפקיד המזכ"ן קצין מהמערך המבצעי, הרי שהבנתו המודיעינית לוקה בחסר.³⁷ בשנת 2007 המליצה ועדת ליפקין שחק כי "ע' המזכ"ן למודיעין יפעל במסגרת המל"ל כחלק מהמכלול העוסק במודיעין",³⁸ בהמשך להמלצת ועדת וינוגרד, שבדקה את תפקוד צה"ל והמערכת המדינית במלחמת לבנון השנייה, שהמליצה לבטל את "יחידת המודיעין" שליד המזכיר הצבאי ולהקים במל"ל צוות שיעסוק בהערכות מודיעין ויתכלל את המידע וההערכות המגיעים מארגוני המודיעין.³⁹

במאי 2009 הוקם המשרד לענייני מודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית, שבראשו הועמד השר דן מרידור, שסייע לראש הממשלה בנושאים אלה (המוסד והשב"כ נותרו כפופים לראש הממשלה). במארכ 2013 מונה ד"ר יובל שטייניץ לשר לענייני מודיעין ולנושאים אסטרטגיים, וכן לשר המופקד על יחסים בינלאומיים. הקמת המשרד לענייני מודיעין אמורה הייתה ליתר חלק מתפקידי המזכ"ן.

מהאמור לעיל עולה כי שורה של גורמים שבדקו את סוגיית המזכ"ן מצאו שהדגם הרצוי לתפקיד זה הוא "קצין מטה בכיר". גורמים אלה שללו את דגמי המזכ"ן שבהם מכהן אלוף. ניתן לסכם את נימוקיהם לכך כלהלן:

- מדובר בתפקיד שרמת חשיבותו מתאימה לדרגת אל"ם-תא"ל.
- מזכ"ן בדרגת אלוף אינו רצוי ואף עלול להזיק. עוצמתו ופעילותו הרחבה עלולות להצר את השפעתם של בעלי תפקידים אחרים, כגון שר הביטחון וראש המל"ל, הנושאים באחריות והינם בעלי סמכות מעשית וחוקית בסוגיות בעלות משמעות כבדה לביטחון הלאומי, כמו: תקיפה אסטרטגית בארץ אויב, ביצוע מבצע צבאי או עיכובו, שינוי בהיקף תקציב הביטחון, בניין צה"ל, חלוקת אחריות מבצעית בין גופי ביטחון, והיבטים ביטחוניים בסוגיות מדיניות (למשל, נסיגה ברמת הגולן, גורל בקעת הירדן בהסכם מדיני וכדומה). מזכ"ן בכיר בדרגת אלוף גם עלול ליצור חיץ לא רצוי בין ראש הממשלה ובין ראשי מערכת

הביטחון – כפי שציינו שר הביטחון לשעבר, אלוף (מיל') יצחק מרדכי, וראש המוסד לשעבר, אפרים הלוי.⁴⁰

- איכות תוצרי המזכ"ץ בתחומים של דיונים ביטחוניים וייעוץ לראש הממשלה עלולה להיות נחותה מזו של ראש המל"ל ומשרד הביטחון, בין היתר משום שאין הוא עומד בראש מטה מקצועי. זאת ועוד, פעילות מקבילה ולא מתואמת של המזכ"ץ עם המל"ל עלולה לגרום לתקלות.
- למזכ"ץ בדרגה בכירה עלולה להיות השפעה שלילית על צה"ל. אהוד ברק, בהיותו שר ביטחון, ציין כי מינוי של קצין בדרגת אלוף ממסלול הפיקוד למזכ"ץ הוא "בעל השפעה שלילית על הקצינים עצמם וכן [גורם] נזק לצה"ל". גם הרמטכ"ל דאז, רא"ל גבי אשכנזי, הסתייג עקרונית ממינוי כזה.⁴¹

עמדת ראש הממשלה

ככלל, מאז מינוי בנימין נתניהו לראש הממשלה בשנת 1996, ניכר היה שהוא מייחס חשיבות רבה לעבודת מטה מסודרת ומעמיקה ברמה הלאומית, ובלטה תרומתו הרבה להקמת המל"ל. ברם, בשנים האחרונות, ובמיוחד לאחר חקיקת חוק המל"ל (2008), שבו תמך, ניתן להתרשם כי חלה נסיגה בראייתו של נתניהו את המל"ל כגוף שליט בהכנת עבודת המטה עבור ראש הממשלה. ביטוי לכך ניתן לראות ברמת ציפיות גבוהה שהפגין בעבר נתניהו ביחס למל"ל,⁴² לעומת התנהלותו הנוכחית ותמיכתו במעמד המזכ"ץ ובסמכויותיו, וזאת גם על חשבון המל"ל.

מכתב שהעביר ראש הממשלה נתניהו למבקר המדינה ביולי 2010 מפרט את עמדתו בנושא זה.⁴³ לדבריו, פעילותו של המזכיר הצבאי היא בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל. פעילות זו מחייבת קצין בדרגת אלוף, הזוכה להערכה רבה הן מצד המערכת הביטחונית והן מצד ראש הממשלה, לשכתו והממשלה כולה. על הקצין להיות בעל ניסיון בתחומי הפעלת הכוח המבצעי ובניין הכוח, ובעל חשיבה אסטרטגית ויכולת הערכה. "כל אלה אינם מותירים מקום לדיון סביב דרגתו של המזכיר הצבאי". זאת ועוד, "המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכת הביטחונית ומשרדי הממשלה ומקיים איתם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחרי מימוש ההנחיות. כיוון שממשקי העבודה של ראש הממשלה ולשכתו הם מול ראשי מערכת הביטחון, ייצוג ענייניה של מערכת הביטחון בלשכת ראש הממשלה על ידי נושא משרה בדרגה נמוכה מאלוף עלול להיפגע מהותית... לבסוף, הייצוגיות והממלכתיות הנדרשים מאנשי לשכת ראש הממשלה... אינם פוסחים על המזכיר הצבאי. על כן, דרגתו של המזכיר הצבאי אינה יכולה להיות אחרת מלבד דרגת אלוף". לסיום מכתבו כתב ראש הממשלה: "לאור כל זאת, מצטרף אני לעמדתם של ראשי הממשלות בעבר וקובע כי מעמדו ודרגתו של המזכיר הצבאי תהיה דרגת אלוף".

בפגישה עם מבקר המדינה, ביוני 2011, הוסיף ראש הממשלה: "אני מעולם לא חשבתי, אף על פי שזה נקבע בחוק, שגוף אחד [או] אדם אחד עולה ונותן לך את ההמלצות, כי זה מתכון לצרות... זאת אומרת, הוא [המל"ל] גוף מרכזי אבל לא בלבדי. אני ממש חושב שזה מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל, כמעט בכל הנושאים שאמרתי, דעה אחת או [אדם] אחד שמרכז לו את כל הדעות".⁴⁴ ואכן, מבדיקת מבקר המדינה התברר כי ראש הממשלה מטיל על המזכ"ץ לרכז דיונים בנושאי חוץ וביטחון, אפילו בהיקף גדול יותר מאשר הוא מטיל על ראש המל"ל.⁴⁵

מהאמור לעיל עולות שתי סיבות עיקריות לעמדתו של ראש הממשלה נתניהו בדחותו את ההמלצות להורדת דרגתו של המזכ"ץ. הסיבה האחת היא שדרגת אלוף מעניקה ממד של סמכות למזכ"ץ כנציגו של ראש הממשלה, במיוחד מול צה"ל, ותורמת לייצוגיות של פמליית ראש הממשלה. על כך ניתן להעיר כי לצורך זה אכן ניתן להסתפק באלוף מתחיל בתפקיד מזכ"ץ, שכן אילו הגורם המכריע במינוי היה הניסיון המקצועי בתחום האסטרטגי, היה מקום לכאורה לאלוף ותיק. הסיבה השנייה היא אי־רצונו של ראש הממשלה לתת למל"ל בלבדיות על ריכוז עבודת המטה בתחום הביטחון הלאומי והחלטתו להשאיר חלק ניכר מעשייה זו בידיו, באמצעות המזכ"ץ, וזאת על אף הנקבע בחוק המל"ל. נראה שנתניהו למד מניסיונו על יכולות המל"ל, אך גם על מגבלותיו, וכי הגיע בעקבות זאת למסקנה שעליו לחלק את הנושאים בין המל"ל ובין המזכ"ץ, "בין היתר בהתאם ליכולת של המל"ל בתחומים מסוימים", כפי שאמר למבקר המדינה.⁴⁶

נראה כי מלבד הצורך בפלורליזם, שאותו ציין ראש הממשלה כאחד מנימוקיו לצורך בדרגת אלוף למזכ"ץ, הוא רואה בו עוזר מקצועי־אישי בכיר, הנאמן לו בלבד. זאת, לעומת המל"ל, שהינו גוף ממשלתי המחויב למלא את תפקידיו על פי החוק ועלול להימצא בניגוד עניינים עם ראש הממשלה. כך, למשל, ראש המל"ל עשוי להציג לראש הממשלה, ואחר כך לממשלה, הערכת מצב מדינית־ביטחונית שגיבש צוות מקצועי, בלא להתחשב ברגישויותיו הפוליטיות של ראש הממשלה. מצב כזה ניתן למנוע על ידי הטלת משימה זו על המזכ"ץ או על יועץ אישי. זאת ועוד, יתכן וראש הממשלה גם סבור כי דיונים במסגרת מצומצמת בלשכתו מקטינים את הסיכונים לדליפת מידע רגיש. בנושא זה יש יתרון לתפקיד המזכ"ץ, בשל המידור וחובת הנאמנות האישית.⁴⁷ הבחנה זו עשויה להסביר את עמדתו של ראש הממשלה, לפיה "המל"ל צריך לרכז קודם כל את ישיבות הקבינט ואת ישיבות השרים המובנות בנושאי ביטחון",⁴⁸ ובמשתמע – דיונים מצומצמים יותר ירכז המזכ"ץ.

נראה שראש הממשלה נתניהו מצא יתרונות בתפקיד המזכ"ץ בכמה עניינים נוספים, למשל בעניינים המחייבים זמני תגובה קצרים. כך יתכן, שבמקרים רבים

מעדיף ראש הממשלה לקבל במהירות עבודת מטה שרוכזה כולה על ידי משרד הביטחון ותווכה בידי המזכ"ץ, ולא לעכבם בעבודת מטה נוספת במל"ל. כמו כן, מתברר כי ראש הממשלה מסתמך על המזכ"ץ בעניינים מבצעיים שוטפים ובנוגע לקבלת מידע מודיעיני ודיווחים על אירועים ביטחוניים. בעניין זה מעניין לציין כי את משימת "ויסות והזרמת החומר המודיעיני" לראש הממשלה, שאותה ראה בעבר נתניהו כמשימה מובהקת של המל"ל,⁴⁹ הוא הותיר בסופו של דבר בידי המזכ"ץ. יש לציין כי הקמת המל"ל טרם פתרה את הבעיות בתיאום המבצעי בין כל גורמי הביטחון בישראל, המצויים במשרדי ממשלה שונים. תפקיד זה מבצע במידה מסוימת המזכ"ץ, בעודו מתאם בינם לבין ראש הממשלה. לכך יש להוסיף את הקשיים בשיתוף פעולה שבהם נתקל המל"ל מצד ראשי מערכת הביטחון, גם לאחר חקיקת חוק המל"ל. אמנם, ראשי מערכת הביטחון אינם נלהבים מהבידול שיוצר המזכ"ץ בדרכם לראש הממשלה, ועל כן מעדיפים בין-היתר מזכ"ץ בדגם "קצין מטה בכיר"; אולם יש לשער כי הם רואים בראש המל"ל, שלרשותו עומדים מטה ויכולות בקרה על תוצרי ארגוניהם, משוכה פוטנציאלית גבוהה עוד יותר בינם ובין ראש הממשלה.⁵⁰

סיכום והמלצות

חלק מהבעיות הנגלות בתפקיד המזכ"ץ הן רק סימפטומים לבעיות רחבות ועמוקות יותר בתחום הניהול של ענייני הביטחון והחוץ בישראל. בעיות אלו נוגעות, בין היתר, לצורך בהגדרת תפקידו של ראש הממשלה ביחס לצה"ל,⁵¹ וכן לצורך בהסדרת השליטה, חלוקת האחריות והפעולה המשותפת של כל הגופים העוסקים בישראל בתחומי הביטחון והחוץ, המצויים במשרדי ממשלה שונים. מאמר זה לא עסק בכך, אלא בחן רק את תפקיד המזכ"ץ במכלול זה.

בחמש שנים האחרונות ניכר אמנם שיפור בעבודת המטה במשרד ראש הממשלה בתחום הביטחון הלאומי, בעיקר בשל התחזקות המל"ל, והיו גם תקופות של תיאום ושיתוף פעולה בין המזכ"ץ ובין המל"ל, על אף הליקויים המבניים שצוינו לעיל. ברם, נראה כי הפוטנציאל לתקלות נותר בעינו ותפקיד המזכ"ץ מחייב הסדרה מצד ראש הממשלה, מי שקובע למעשה את מאפייני התפקיד וסמכויותיו. להלן כמה המלצות לשיפור המצב:

- **להגדיר בבירור ובאופן פורמלי את תפקיד המזכ"ץ**, כרכיב במכלול עבודת המטה של הביטחון הלאומי. בכלל זה להגדיר את הממשקים בינו ובין גופים אחרים ובראשם המל"ל. עניין זה הכרחי לתפקודו התקין של המכלול הביטחוני-מדיני בישראל, כיוון שהעמימות הקיימת ביחס לתפקידי המזכ"ץ עלולה למנוע את סגירת מעגל הסמכות והאחריות לטיפול בנושאי הביטחון הלאומי ולהותיר פתח לכשלים בעתיד. בתוך כך, יש לפתור את ההתנגשות בין חוק המל"ל ובין

- הנהלים המגדירים את תפקיד המזכ"ן, אם על ידי תיקון הנהלים ואם על ידי שינוי חוק המל"ל. כמו כן, טוב יהיה אם תפקידי המזכ"ן יעוגנו בהוראת ממשלה או בחוק (יוספו למשל לחוק המל"ל) ויהיו גלויים בעיקרם.
- **לתחום את עיסוקיו של המזכ"ן לתפקיד המסורתי – המקשר בין ראש הממשלה לזרועות הביטחון.** תפקיד זה של המזכ"ן הוא בעל חשיבות והשפעה רבה ותואם את מיקומו במערכת ואת האמצעים העומדים לרשותו. בכך יתאפשר גם למל"ל ולמשרד לענייני מודיעין לבצע את תפקידם ולממש את יתרונותיהם היחסיים. לגופים אלה, שערים אמור המזכ"ן לפעול בתיאום מלא, אמור להיות יתרון ניכר בעבודת מטה מקיפה, בבקרה ובזיכרון ארגוני.
 - **למנות אזרח לתפקיד.** אין הכרח שהמזכ"ן יהיה איש צבא, במיוחד כשחלק ניכר מעיסוקיו נוגע ממילא לקישור בין ראש הממשלה לארגוני ביטחון אזרחיים הכפופים אליו. מינוי אזרח יאפשר לעצב את תפקיד המזכיר בהתאם לייעודו המקורי ויפתור את הצורך במינוי קצין בדרגת אלוף משיקולי ייצוג. בכך תסתיים נוכחות קבע של קצין בכיר במדים בלשכת ראש הממשלה הרוויה במתחים פוליטיים ותוסר הצרימה הנגרמת מתוקף העובדה שאלוף בצה"ל כפוף לראש הממשלה ולא לרמטכ"ל. על האזרח שיתמנה לתפקיד המזכיר להיות בעל ידע מקצועי רב ועבר ביטחוני עשיר (כגון בכיר לשעבר בצה"ל, בשב"כ, במוסד), המכיר מקרוב את מערכת הביטחון וקהילת המודיעין, מנוסה בעבודת מטה ובעל כישורים אישיים בתחום התקשורת והתיאום. מוצע כי המינוי יהיה משרת אמון, אך לא מינוי פוליטי, וכי התפקיד יכונה **המזכיר הביטחוני לראש הממשלה**.
 - **להיעזר ביועץ אישי.** בנושאים ביטחוניים-מדיניים בעלי רגישות פוליטית או אישית גבוהה, שראש הממשלה אינו מעוניין להתייעץ לגביהם עם בעלי תפקידים סטטוטוריים כמו ראש המל"ל, מוטב שימנה לעצמו יועץ אישי שאינו מעורב בעבודת המטה בעצמו.
 - **לבחון מחדש את הצורך בעומס הדיווחים והמידע המודיעיני שמגיע לשולחנו של ראש הממשלה באמצעות המזכ"ן.** ברור שהמצב הנוכחי לא נובע מהחלטה של המזכ"ן, אלא של ראש הממשלה עצמו ושל הארגונים המעבירים את המידע ללשכתו. למרות שקשה מאד להינתק מזרם המידע המודיעיני המרתק, עיון בו מטיל על ראש הממשלה עומס אדיר, וספק אם הדבר מוצדק במונחי עלות-תועלת של זמנו היקר, שאמור להיות מוקדש במידה רבה גם לענייני המשק והחברה. על כן, מוצע לבחון מחדש את נוהלי הפצת המידע הביטחוני לראש הממשלה, במגמה למקדו ולצמצמו, תוך נטילת אחריות לכך על ידי הארגונים המדווחים.

נספח: מזכירים צבאיים לראשי הממשלה

שם המזכ"ץ	תקופת כהונה	ראש הממשלה	תפקידים טרם תפקיד המזכ"ץ ולאחר תפקיד המזכ"ץ
אל"ם נחמיה ארגוב	1953–1948 1957–1955	דוד בן-גוריון	לפני קום המדינה – שלישי ראש המטה הכללי של ההגנה. מהקמת המדינה ועד 1950 – שלישי ראש הממשלה. בינואר 1950 מונה למזכ"ץ הראשון. בנובמבר 1957 נפטר.
אל"ם חיים בן-דוד	1963–1958	דוד בן-גוריון	לפני תפקיד המזכ"ץ: ראש מטה פיקוד הצפון וראש מנהל הסגל באגף כוח אדם. לאחר תפקיד המזכ"ץ: ראש אכ"א.
אל"ם יצחק נסיהו	1966–1963	דוד בן-גוריון לוי אשכול	
תא"ל ישראל ליאור	1974–1966	לוי אשכול, גולדה מאיר	לפני התפקיד: ראש מחלקת אכ"א/פרט באגף כוח אדם. לאחר התפקיד: השתחרר מצה"ל, מנכ"ל חברת הנפט הלאומית.
תא"ל אפרים פורן	1981–1974	יצחק רבין, מנחם בגין	לפני התפקיד: דובר צה"ל (בדרגת תא"ל). לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
תא"ל עזריאל נבו	1993–1981	מנחם בגין, יצחק שמיר, שמעון פרס, יצחק רבין	לפני התפקיד: עוזר מזכ"ץ. כמזכיר צבאי התקדם מדרגת סא"ל לאל"ם ולתא"ל. לאחר התפקיד: נספח צה"ל בבריטניה ובאירלנד.
אלוף דני יתום	1996–1993	יצחק רבין, שמעון פרס	לפני התפקיד: אלוף פיקוד המרכז, ראש אג"ת. לאחר התפקיד: ראש המוסד, ראש המטה המדיני-ביטחוני של ראש הממשלה אהוד ברק.
אלוף זאב ליבנה	1997–1996	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: ראש מפקדת חילות השדה (זרוע היבשה), מפקד פיקוד העורף. לאחר התפקיד: נספח צה"ל בווינגטון.
תא"ל שמעון שפירא	1999–1997	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: סגן המזכ"ץ למודיעין. קודם לדרגת תת-אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
תא"ל גדי איזנקוט	2001–1999	אהוד ברק, אריאל שרון	לפני התפקיד: מח"ט "גולני". קודם לדרגת תת-אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: מפקד אוגדת שריון מילואים, מפקד אוגדת איו"ש, ראש אמ"ץ (בדרגת אלוף), אלוף פיקוד הצפון, וכיום – סגן הרמטכ"ל.

שם המזכ"ץ	תקופת כהונה	ראש הממשלה	תפקידים טרם תפקיד המזכ"ץ ולאחר תפקיד המזכ"ץ
אלוף משה קפלינסקי	2001–2002	אריאל שרון	לפני התפקיד: מפקד עוצבת הגליל. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: אלוף פיקוד המרכז וסגן הרמטכ"ל.
אלוף יואב גלנט	2002–2005	אריאל שרון	לפני התפקיד: רמ"ט זרוע היבשה. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: אלוף פיקוד הדרום.
אלוף גדי שמני	2005–2007	אריאל שרון, אהוד אולמרט	לפני התפקיד: ראש חטיבת המבצעים במטכ"ל (תא"ל). קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: אלוף פיקוד המרכז, נספח צה"ל בווינגטון.
אלוף מאיר כליפי	2007–2010	אהוד אולמרט, בנימין נתניהו	לפני התפקיד: סגן מפקד זרוע היבשה בדרגת אלוף. לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
אלוף יוחנן לוקר	2010–2012	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: רמ"ט חיל האוויר. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ. לאחר התפקיד: פרש מצה"ל.
אלוף אייל זמיר	2012–	בנימין נתניהו	לפני התפקיד: רמ"ט זרוע היבשה. קודם לדרגת אלוף בתפקיד המזכ"ץ.

הערות

- מבקר המדינה, דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, יוני 2012 (הדוח מתייחס לשנים 2009–2011).
- על פי מכתב של בנימין נתניהו למבקר המדינה מיולי 2010, כמצוין בדוח מבקר המדינה על "הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל", אוגוסט 2010.
- לפי תפיסת ועדת ליפקין-שחק: "אין למזכ"ץ אחריות על עבודת מטה בתחומי חוץ וביטחון, ואף אין לו היכולת הארגונית לעשותה" (דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007).
- המלצות צוות ההיגוי "ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד" ("ועדת ליפקין-שחק"), 26 ביוני 2007.
- מבקר המדינה, דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל, אוגוסט 2010.
- שם.
- במארכ 1992 תוקן חוק יסוד: הממשלה ונקבע בו, בין היתר, כי "בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון, שבראשה יעמוד ראש הממשלה".
- פרוטוקול מספר 46 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, 17 בינואר 2007, אתר הכנסת באינטרנט. הוועדה דנה בדוח מבקר המדינה על המועצה לביטחון לאומי, מספטמבר 2006. דברי ראש הממשלה נועדו כנראה לתמוך בהסדרת תפקיד המל"ל.
- מבקר המדינה, דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל, אוגוסט 2010.
- שם.
- למשל, לדעת ראש המוסד וראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר, אפרים הלוי (לפי דוח

- מבקר המדינה על המועצה לביטחון לאומי מספטמבר 2006).
- 12 רינת אביגור, "איש הצללים", במחנה, גיליון 6, 3 בפברואר 2010, אתר דובר צה"ל.
- 13 עזריאל נבו בראיון לתום שגב, ערוץ 10, 26 ביוני 2012.
- 14 מבקר המדינה, דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, יוני 2012.
- 15 לפי הדוח הנ"ל של מבקר המדינה, משרד המזכ"ץ כולל: עוזר מזכ"ץ למודיעין (בדרגת אל"ם), ראש לשכה (רס"ן), מנהל לשכה (סרן) ומספר חיילים בשירות סדיר. העובדה שמשרד המזכ"ץ נותר מצומצם במהלך השנים עשויה ללמד על הסכמה רחבה שאין זה תפקיד שנוקק למטה רחב.
- 16 שם.
- 17 טיוטת הספר: המועצה לביטחון לאומי – המאבק להסדרת קבלת החלטות בצמרת, מאת עוזי ארד ולימור בן-הר.
- 18 מבקר המדינה, דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, יוני 2012.
- 19 ייעוץ – הכוונה לפעילות שבה המזכ"ץ מגבש בעצמו עמדה מקצועית מבוססת, לפעמים תוך איסוף נתונים והערכות מגופים שונים, וראש הממשלה חש ביטחון להסתמך עליה בהחלטותיו, מתוקף הנחתו שהמזכ"ץ הינו בר-סמכא ובכיר במערכת הביטחון. אין הכוונה להבעת דעה לא מחייבת בשיח המתקיים ביחסי העבודה הקרובים, שאף לה עשויה להיות השפעה ניכרת.
- 20 רינת אביגור, "איש הצללים", במחנה, גיליון 6, 3 בפברואר 2010.
- 21 דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007.
- 22 מבקר המדינה, דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, יוני 2012.
- 23 שם. לפי הדוח, פק"ל המזכ"ץ הוא מסמך פנימי שכתב המזכ"ץ, אלוף מאיר כליפי, בשנת 2009, ואומץ גם על ידי המזכ"ץ שבא אחריו.
- 24 בשנת 1986 צורף המזכ"ץ כמשקיף וכנציג ראש הממשלה לוועדת ראשי השירותים (דוח מבקר המדינה על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי, יוני 2012).
- 25 טיוטת הספר: המועצה לביטחון לאומי – המאבק להסדרת קבלת החלטות בצמרת. מאת עוזי ארד ולימור בן-הר.
- 26 שם.
- 27 בספר לזכר נחמיה ארגוב (נחמיה ארגוב, הוצאת ידידים, תשי"ט), התייחס יגאל ידין לתפקידו של המזכ"ץ הראשון: "לעיתים חייב היה נחמיה להעביר הוראות ופקודות בעניינים עדינים שלא הוגדרו בבירור, כמו כן לרכז את עמדתם של פקודים שדעתם לא הייתה נוחה מן ההוראות הניתנות. מתפקידו היה לתווך בין ראש הממשלה לשר הביטחון ולראשי הצבא".
- 28 תא"ל גדי איזנקוט, שביהן כמזכ"ץ של ראש הממשלה ברק בשנים 1999–2001, חזר לשרשרת הפיקוד בצה"ל בשנת 2001 כתא"ל, קודם לדרגת אלוף, בה כיהן במספר תפקידים, וכיום מכהן כסגן רמטכ"ל.
- 29 האלוף משה קפלינסקי, שהיה הראשון שקודם לדרגת אלוף בתפקיד מזכ"ץ, שימש לאחר מכן כאלוף פיקוד המרכז וכסגן הרמטכ"ל.
- 30 לדברי ראש המל"ל לשעבר, אלוף (מיל") גיורא איילנד, ביוני 2005: "לראש הממשלה יש מצד אחד מועצה לביטחון לאומי, שהיא גוף שיש לו יכולות ויש לו עומק, אבל היא מרוחקת ממעגל מקבלי ההחלטות, לפחות חלקית. ויש ליד ראש הממשלה קבוצה של יועצים מאוד קרובה – מזכיר צבאי, יועץ מדיני ואחרים – שאין להם שום יכולת לעשות עבודה רצינית (מבקר המדינה, דוח על המועצה לביטחון לאומי, ספטמבר 2006).
- 31 דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007.
- 32 הצעת חוק הממשלה (תיקון – המטה לביטחון לאומי), התשס"ז–2007 – הצעת חוק של 27 חברי כנסת, בראשות ח"כ אמירה דותן וח"כ צחי הנגבי.

- 33 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.
- 34 ברק רביד, "לינדנשטראוס: אבדוק טענות ארד לפיהן לשכת רוה"מ שיקרה בביקורת", **הארץ**, 13 במארס 2012; נמרוד בוסו, "משרד רוה"מ הוא לא יחידת עילית וחבל", **The Marker**, 19 בדצמבר 2012.
- 35 מבקר המדינה, דוח על **יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 36 ועדת ידן-שרף כיוונה לכך שהיועץ יספק לראש הממשלה הן תמונה של פעילות שירותי המודיעין (לרבות תוכניות עבודה, תוכניות פעולה וכד') והן סיוע בתחום הערכת המודיעין, ואילו ועדת ארגנט מיקדה את הצורך ביועץ לתחום ההערכה בלבד.
- 37 מבקר המדינה, דוח על המועצה לביטחון לאומי, ספטמבר 2006.
- 38 דוח ועדת ליפקין-שחק, 26 ביוני 2007.
- 39 ועדת וינוגרד, דוח חלקי, אפריל 2007.
- 40 מבקר המדינה, **דוח על המועצה לביטחון לאומי**, ספטמבר 2006.
- 41 מבקר המדינה, **דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל**, אוגוסט 2010.
- 42 להלן דברים שאמר ראש הממשלה נתניהו בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת בינואר 2007: "היועץ [לביטחון לאומי] צריך לפגוש את ראש הממשלה כל יום, לא בישיבת צוות, אלא בישיבה נפרדת. הוא לא חלק מצוות פוליטי, הוא צוות לביטחון לאומי, כל יום. המועצה צריכה להיות לא רק וסת ומזרים של חומר מודיעיני, היא צריכה להיות מונחית על ידי ראש הממשלה, לקיים, לעקוב ולהוביל עבור ראש הממשלה את עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי. דוגמה, היום המועצה הזאת הייתה צריכה להתכנס יום-יום עם הפונקציות הרלוונטיות, בין אם מדובר בראש המוסד או ראש הוועדה לאנרגיה אטומית או הרמטכ"ל או ראשי זרועות המודיעין. יום-יום היא צריכה להתכנס בתכנית אב להסרת האיום האיראני. הסרת האיום האיראני זה מקרה קלאסי שבו אתה צריך מועצה לביטחון לאומי משום שאתה צריך גם מאמץ בין-לאומי גדול מאוד, מאמץ פוליטי, מאמץ הסברתי, מאמץ משפטי, כמו זה שהתחלנו ליזום אותו".
- 43 מבקר המדינה, **דוח על הליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל**, אוגוסט 2010.
- 44 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 45 שם.
- 46 שם.
- 47 יש הסבורים כי דווקא המידור והדיון בפורום קטן מגדילים את הסיכון להשטחה של עבודת המטה, מאחר "שנגרעת מראשי הממשלה האפשרות להישען על עשייה איכותית, מיומנת ויסודית וליהנות מפירות עבודת מטה מסודרת ושיטתית" (הצעת חוק הממשלה (תיקון – המטה לביטחון לאומי) התשס"ז-2007, דברי הסבר).
- 48 מבקר המדינה, **דוח על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**, יוני 2012.
- 49 פרוטוקול הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ינואר 2007.
- 50 גופי מערכת הביטחון לא היו מהתומכים בחיזוק מעמד המל"ל ועמדתם זו הייתה בין הגורמים שהביאו לחקיקת חוק המל"ל.
- 51 ראו: שמואל אבן וצביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל: הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב: מזכר 93, אפריל 2008.