



# היחס בין המערך המקצועי במערכת הביטחון לדרג המדיני

הראל וינברג

נייר זה יוצא לאור במסגרת פרויקט: "סדר יום אסטרטגי חדש לישראל"

<https://argaman.institute/project/israel-initiative/>

## **A New Strategic Agenda for Israel**

עורך ראשי: ד"ר רונן שובל  
עורך בפועל: ד"ר רפאל בן-לוי  
עריכה: רחלי לביא  
מנהלת מערכת: לינור עמיר  
עימוד ועיצוב: מוטי אלכסנדרוביץ  
עיצוב כריכה: יעל גלזברג  
מו"ל: עמיעד כהן

רואה אור בירושלים

© כל הזכויות שמורות  
למרכז לחרות ישראלית, אהליאב 5, ירושלים 9446778  
נדפס תשפ"ו (2025)

Hebrew Edition © Herut - The Center for Israeli Liberty Publishers

All rights reserved

Printed in Israel



# היחס בין המערך המקצועי במערכת הביטחון לדרג המדיני

הראל וינברג

## תקציר

הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בישראל מתקיים בעיקרו ברמה הפורמלית, אך בפועל ניכרת תלות עמוקה של הדרג המדיני בצה"ל כגורם בלעדי כמעט לאספקת ידע ביטחוני, הערכות אסטרטגיות וניתוח חלופות. שליטת הצבא במידע המודיעיני, ביכולת התכנון ובקביעת מסגרות החשיבה יוצרת מצב של הגמוניה אפיסטמית, המחלישה את יכולת הדרג הנבחר ומצמצמת את מרחב הבחירה האמיתי שלו.

בעוד האחריות להגדרת מדיניות ביטחון ולקבלת החלטות אמורה להיות בידי הדרג המדיני, בפועל הוא ניזון כמעט בלעדית מהצעות מערכת הביטחון, מתקשה להציע חלופות – בוודאי בכל הקשור לבניין הכוח, ולעיתים נגרר לאשרר תוכניות שמקורן בצבא בלי לקיים שיח אסטרטגי עצמאי. המנגנונים המוסדיים שאמורים לגשר על הפער – המזכיר הצבאי לראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי – אינם מספקים מענה אפקטיבי: הראשון כפוף להיררכיה הצבאית, והשני סובל מחולשה מבנית, מהיעדר משאבים ומהיעדר לגיטימציה כגורם עצמאי מול מערכת הביטחון.

התוצאה היא ריכוז ידע וסמכות אופרטיבית בידי הצבא, אשר חורג לעיתים מתחום המומחיות המקצועי הצבאי ומוביל גם את תהליכי גיבוש המדיניות בנושאים מדיניים מובהקים, וכן בנושאים אסטרטגיים. עמדות אחרות כמעט אינן נשמעות, והדרג המדיני נותר חסר יכולת אמיתית לבדוק את ההמלצות המונחות לפניו ולאגור את מציעיהן. תופעה זו בלטה במיוחד בתקופות חירום כמו מלחמת חרבות ברזל, שבהן ניכרה מונטונויות מבצעית, והדרג המדיני התקשה להניע תפיסות חלופיות.

בטווח הארוך, כדי לחזק את אפשרויות קבלת החלטות של הדרג המדיני, נדרשת תפנית ממשית:

1. חיזוק המל"ל והפיכתו לגוף מקצועי בעל השפעה וסמכויות נרחבות לקבלת מידע בלתי תלוי ולביצוע עבודת מטה ביטחונית עצמאית.
2. צמצום מעורבות הצבא בקביעת מדיניות חוץ ובנושאים שאינם צבאיים, וניתוב עיקר העיסוק הלאומי בתחומים אלו לדרג האזרחי.
3. חיוב הדרג המדיני בהכשרה ביטחונית סדורה, שתאפשר לקיים דיון מושכל מול מערכת הביטחון.

מעבר לצעדים אלו, עיקר טענתנו במאמר זה היא כי בטווח הקצר יש להקים צוות ביטחוני עצמאי לראש הממשלה, וייתכן שאף לקבינט, שיורכב ממומחים אזרחיים המנתקים מוסדית ממערכת הביטחון, שיאפשרו לדרג המדיני "ייעוץ מקצועי מעולה" ונטול פניות בתחום הביטחוני. חברי הצוות ימונו על ידי ראש הממשלה וחברי הקבינט כמינוי אישי, ויכהנו לפרקי זמן קצרים, בהתאם לכהונת ראש הממשלה וחברי הקבינט. תפקידו של צוות זה יהיה לגבש המלצות לראש הממשלה ולקבינט לפי הצורך בנושאים העומדים על הפרק, או להציג לדרג המדיני נושאים שלעמדתו מחייבים את התייחסותו. כמו כן, הצוות יבחן באופן עצמאי או מול מערכת הביטחון, חלופות להצעות מערכת הביטחון בנושאים מבצעיים ובנושאי בניין הכוח, תוך הבאת רצונות הדרג המדיני לידי ביטוי.

כמו כן, יתאפשר לצוות לקיים שיח עם מכוני מחקר ישראליים ובינלאומיים בעניין. שיח זה מתקיים כיום בדרג הצבאי בצורה מצומצמת ובנושאים שוליים באופיים. צוות זה לא יחליף את עמדת מערכת הביטחון, זו תישאר העמדה המרכזית, אלא ישמש "פלטפורמה קלה" לאתגור התוכניות והערכות המצב של גופי התכנון המבצעיים והמל"ל (ה"פלטפורמות הכבודות") ויציג עמדה מקבילה, תומכת או מתנגדת, לעמדת מערכת הביטחון, שתאפשר דיון מושכל בחלופות העומדות על הפרק.

המצב הקיים מקשה על הדרג המדיני לקבל החלטות ביטחוניות עצמאיות, ומוביל להישענות כמעט מוחלטת על עמדת מערכת הביטחון. חיזוק מערכות הייעוץ האזרחיות, יצירת אלטרנטיבות מבוססות ידע והבטחת פיקוח אפקטיבי על מערכת הביטחון הם צעדים הכרחיים להבטחת ביטחון לאומי הנשען על שיקולים רחבים ומאוזנים.

## פתח דבר

הצבאי אמור לתרגם את החלטות הממשלה ואת החלטות שר הביטחון לתוכניות פעולה צבאיות.<sup>4</sup> תכלית הפיקוח האזרחי-פוליטי על הצבא היא "תיחום או הגבלת השפעת הדרג הצבאי והבטחת ההלימות שבינה לבין מטרות הדרג המדיני, באופן שיבטיח את עליונות הדרג המדיני הנבחר ואת מימוש מטרותיו ויעדיו המוגדרים".<sup>5</sup> אומנם מערכת זו עשויה להיות מורכבת יותר, ואפשר לראותה גם כ"אחריות משותפת",<sup>6</sup> אולם לכולי עלמא, בכל הנוגע

מערכת הביטחון כפופה לדרג האזרחי-פוליטי. כך נקבע במפורש בחקיקה,<sup>1</sup> כך נבנה הצבא מיסודו<sup>2</sup> וכך גם הפרקטיקה הנוהגת – לפחות לכאורה. ההחלטות המרכזיות הנוגעות לבניין הכוח ולהפעלת הכוח בצה"ל, אמורות להתקבל על ידי שר הביטחון, ראש הממשלה, הקבינט המדיני-ביטחוני, ובמקרים שבהם זה נדרש על ידי הממשלה כולה,<sup>3</sup> ואילו הדרג

- 1 ראו סעיפים 2 ו-3 לחוק יסוד: הצבא – "(2)(א) הצבא נתון למרות הממשלה; (2)(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הבטחון; 3(א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי; 3(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הבטחון; 3(ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הבטחון".
- 2 "אין הצבא קובע המדיניות, המשטר, החוקים וסדרי הממשלה במדינה. אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי פעולתו, ואין הוא כמובן, מחליט על שלום ומלחמה. הצבא אינו אלא זרוע הביצוע, זרוע ההגנה והביטחון, של ממשלת ישראל. המשטר במדינה, קרי המדיניות כלפי פנים וכלפי חוץ, הכרזת מלחמה ועשיית שלום, ארגון הצבא ועיצוב דמותו – כל אלה בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת והבוחרים – לפי הכרעת הרוב בבחירות חופשיות. הממשלה נושאת במלוא האחריות לצבא בפני נבחריו העם בכנסת; הצבא כפוף בכל לממשלה, ואינו אלא מבצע הקו המדיני וההוראות שהוא מקבל מהמוסד המחוקק והמבצע במדינה: הכנסת והממשלה" (מסמך מאת דוד בן-גוריון לרמטכ"ל רא"ל יגאל יבין, "מבנה הצבא ודרכו", הובא אצל עמרם אורן וקובי מיכאל, "**הפיקוח האזרחי במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל – מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה**", ירושלים: האוניברסיטה העברית, מחקרי פלורסהיימר, 2013, עמ' 11).
- 3 על הצורך שהחלטות בענייני ביטחון יתקבלו על ידי הדרג האזרחי ולא הצבאי עמד כבר דוד בן-גוריון. במאמרו בעיתון "דבר" שכותרתו "בעיית המרות על הפלמ"ח", תיאר בן-גוריון כי בכל 15 שנותיו הראשונות בהנהלת הסוכנות לא קיבל על עצמו "שום תיק", וכי לאחר 15 שנה נאלץ לקבל על עצמו את תיק הביטחון. "קיבלתי על עצמי תיק-הביטחון לא משום שהנני גנרל ומומחה צבאי – הייתי רחוק מכל אלה, אלא משום שבעניין צבא, כמו בכל עניין מעשי אחר מורכב, קובעים לא המומחים המקצועיים, אם כי עצתם והדרכתם היא חיונית, אלא פקוחי-עין ובעלי שכל ישר, וסגולות אלה יש לכל איש נורמאלי" (דבר, 2.4.1962).
- 4 הפ"ע 2.0101 המפקדה הכללית, סעיף 7(א).
- 5 קובי מיכאל, "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע", בתוך גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**, ירושלים: כרמל, 2008; וראו גם: "לפיכך, מעבר למהות הפורמלית והפרוצדורלית, שתכליתה הבטחת הציאות של הדרג הצבאי לדרג האזרחי הנבחר וכפיפותו המלאה להנחיותיו, צריך הפיקוח האזרחי להיות גם תכליתי ולהבטיח את עליונות החשיבה המדינית-אזרחית על פני החשיבה הצבאית כך שתבטא את בכירות המטרות האזרחיות על פני המטרות הצבאיות" (אורן ומיכאל, **הפיקוח האזרחי במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל**, עמ' 14). וראו במאמר זה גם סקירה תמציתית של התפיסות התיאורטיות הקיימות ביחס למודלים לפיקוח של הדרג האזרחי על הדרג הצבאי (עמ' 14–22).
- 6 "הגדרת היחסים בין דרג מדיני לבין דרג צבאי אינה יכולה להיות מעוצבת על בסיס היררכיה לוגית חד-כיוונית, מגוף מנחה לגוף מבצע... אחריות משותפת אינה משתקפת בשאלה למי מקור הסמכות, שכן תמיד מקור הסמכות מצוי באורח לא סימטרי בידי הדרג המדיני, אלא בשאלה, כיצד נוצר הרעיון, מי היזם ומי הארכיטקט. לשניהם יש מקום לבטא את עצמם ביצירת הרעיון ושניהם נמצאים בשדה זה באחריות משותפת" (גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון הלאומי?**, בן-שמן: משרד הביטחון, 2014, פרק ה). וכן ראו דבריו של יצחק רבין ביחס לדוח ועדת אגרנט "לעתידי יגיד לעצמו כל רמטכ"ל, אני מניח את כל החומר המצוי ברשותי על שולחן הממשלה, בצרוף המלצתי. עד כה היה ברור מעבר לכל ספק, כי מרגע שהדרג המדיני סמך ידיו על המלצתי, והורה לפעול על פיה, הוא הדרג המדיני נושא עמי באחריות כלפי המצב, וכלפי המתבצע על פיה. כל חלוקה אחרת לסמכויות בין הדרג הצבאי והמדיני, המחייבת את הראשון ומזכה את השני היא בלתי אפשרית וטומנת בחובה סכנות חמורות ביותר. אם אין אחריות משותפת בין שני הדרגים, אני כרמטכ"ל, הואיל וכל האחריות תוטל עלי

בפועל את דרכיו של הדרג המדיני ומצמצמת את הגמישות הנדרשת לו. כך נוצר מצב שבו "המקום היחידי בו מכינים עבודות בעניין הביטחון הלאומי הוא אגף התכנון של צה"ל".<sup>9</sup> מעבר לכך, העדר ידע מספק של הדרג המדיני בתחום הצבאי, הן בכלל והן בתחומים שבהם הוא נדרש להכרעה, אינו מאפשר לדרג המדיני לפקח על פעילות הדרג הצבאי במישור המהותי,<sup>10</sup> ולהבטיח את התאמתה להישגים המדיניים הנדרשים.

להלן נעמוד על המצב הקיים ועל האתגרים שמצב זה יוצר הן לדרג הצבאי והן לדרג המדיני. לאחר מכן נסקור את יתרונותיהם ואת חולשותיהם של שני המוסדות המרכזיים הפועלים במארג היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – המזכיר הצבאי והמטה לביטחון לאומי,<sup>11</sup> ולבסוף נציע בקצרה הצעות לשיפור המצב, בטווח הארוך ובטווח הקצר.

לכוונה המדינית ולהחלטות המרכזיות בבניין הכוח והפעלתו, על הבכורה להיות נתונה במלואה לדרג המדיני.

## בהעדר גוף אחר שברשותו הידע והיכולת לגבש המלצות חלופיות, עמדתה של מערכת הביטחון מנתבת בפועל את דרכיו של הדרג המדיני ומצמצמת את הגמישות הנדרשת לו

אלא שבפועל, חוקרים רבים<sup>7</sup> הצביעו לאורך השנים על כך שלמערכת הביטחון<sup>8</sup> והצבא בראשה, מעמד ייחודי וכמעט בלעדי בגיבוש המלצות ביטחוניות, ובמידה מסוימת גם המלצות מדיניות. בהעדר גוף אחר שברשותו הידע והיכולת לגבש המלצות חלופיות, עמדתה של מערכת הביטחון מנתבת

ועל הצבא, אנהל לבדי את מדיניות החוץ והביטחון של המדינה, משום שאם אין אחריות משותפת לתוצאות, אין גם אחריות משותפת לקבלת החלטות" (יצחק רבין, **פנקס שירות**, תל אביב: ספריית מעריב, 1979, חלק ב עמ' 414). אלא שאף בהתאם למודל זה, הבכורה בקבלת ההחלטות אמורה להיות של הדרג המדיני, ועל הדרג הצבאי להציג בפניו את כלל המידע הנדרש לעניין המצוי ברשותו.

7 וראו לדוגמה: "הפיקוח האזרחי בישראל נובע מאחד המאפיינים המרכזיים של יחסי צבא וחברה והוא בולטות הדרג הצבאי והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני" (אורן ומיכאל, **הפיקוח האזרחי במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל**, עמ' 22); "רצונם הבלתי נלאה של מנהיגים אלה להבטיח את האינטרסים של הארגונים השונים שבראשם הם עמדו ושלהם עצמם, גרמו לכך שהשחקנים שמקורם בסקטור הביטחוני הטילו ועדיין מטילים צל כבד על המנהיגים של הסקטור האזרחי. ובכך הם מטילים גם צל כבד על הדמוקרטיה הישראלית כולה" (גבי שפר, "הרשת הביטחונית" הישראלית והשפעתה, ערב העיון "בין צבאיות למדיניות בישראל", 2008); וראו גם יגיל לוי, **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות** ירושלים: מאגנס, 2010. בהמשך המאמר נזכיר נוספים המבקרים תלות זו.

8 מערכת הביטחון והצבא לא חד הם. אולם אין ספק שצה"ל הוא הגורם המשפיע ביותר על ביטחון מדינת ישראל, ומשקלו היחסי גדול בהרבה מזה של יתר חלקי מערכת הביטחון. על רקע זה, להלן נתייחס בעיקר לפעולות צה"ל, אולם הדברים נכונים, בסייגים הנדרשים, גם ליתר גופי מערכת הביטחון.

9 קובי מיכאל, "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע". על הסיבות לכך שתוצרי התכנון בצה"ל הם ברובם חֲדָגוֹנִים ולא משקפים ידע מקצועי מעמיק, יש צורך להרחיב במאמר נפרד. נציין רק כי קיימת בעיה עמוקה הן בהכשרת המתכננים לתכנון אסטרטגי מעמיק, והן באופן התכנון, הבוחן לרוב חלופות רק בסיומו של התהליך ולא בתחילתו. עם זאת, במהלך השנים האחרונות ניכרת מגמה של העמקה בעבודות המטה המבוצעות במל"ל, ויש לקוות כי הדבר מעיד על כך שהמל"ל מתחיל לעצב את מעמדו כמוביל מרכזי בעבודות המטה הרוחביות בתחום הביטחוני-מדיני במדינת ישראל.

10 להבדיל מהפיקוח המוסדי, היינו הכפיפות הפורמלית-יחוקית של הדרג הצבאי לדרג המדיני (וראה, יגיל לוי, קובי מיכאל ואסף שפירא, "הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל – מסגרת מושגית", **המרחב הציבורי**, 4 (2010), עמ' 45–74; על הגישות השונות הנוגעות לעקרונות הפיקוח האזרחי ראה קובי מיכאל, הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא וחברה, בתוך **ביטחון לאומי – מבט ביקורתי**, הוצאת מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2012.

11 ראוי גם להזכיר את ועדת ראשי השירותים (ור"ש). הוור"ש היא ועדה הכוללת את ראש המוסד, ראש השב"כ וראש

המערכת הביטחונית), יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם "דעה שנייה" מטעמו של גוף אחר, וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור המציעים לגבי המלצותיהם. הצגת עמדות שונות בנושאים מורכבים, תורמת תרומה חיונית לבחינה עמוקה של חלופות הפעולה, ומבטיחה כי שיקול הדעת יהיה מעמיק יותר, וכי יצומצם החשש לכשלים של "מחשבה קבוצתית". בעניינים מדיניים ביטחוניים, ראש הממשלה, שר הביטחון ושרת החוץ צריכים להיחשף להצגות כאלה, מוקדם יותר ובצורה מפורטת יותר.<sup>15</sup>

### הדרג הצבאי בישראל הפך ברבות השנים לסמכות הידע האולטימטיבית בכל הנוגע לעצם הגדרתם של איומים ביטחוניים ולעיצוב המענה לטיפול בהם

עמד על כך גם ראש הממשלה בנימין נתניהו: "מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל כמעט בכל אחד מהנושאים שאמרת דעה אחת או אחד שמרכז לו את הדעות".<sup>16</sup> אלא שגם ברבות השנים, וגם לאחר שהוקם המטה לביטחון לאומי (על פעולתו

## הידע והטיית כף המאזניים לכיוון הדרג הצבאי

קיימים גופים רבים<sup>12</sup> השותפים בהערכת המצב הביטחוני והמבצעי במדינת ישראל, אך צה"ל הוא הגוף המרכזי ביניהם. כפועל יוצא מכך, ומאמון הציבור אשר לו צה"ל זוכה,<sup>13</sup> השפעתו על פעילות המערכת הביטחונית רבה. אלא שמעמדו הייחודי של צה"ל, ובעיקר העובדה שהוא המחזיק במרבית הידע המבצעי והמודיעיני הקיים במדינה, מטים את היחס בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.

דומה שמוסכם על הכול כי לרשות דרג מקבלי ההחלטות (הרמטכ"ל, שר הביטחון והממשלה) צריך שיעמדו הכלים לבחינה מקצועית ובלתי תלויה של תוכניות ועמדות המוצגות לפניהם להחלטה על ידי גורמים מקצועיים, שכן על הדרג המדיני "החובה לקבוע את ייעודם של החילות ושל הזרועות ואת הכישורים הנדרשים מהם לצורך ביצוע משימותיהם. יתר על כן, בדרג זה נקבעים גם המשאבים שיוקצו לכך. מכאן שהזרוע או החיל אינם יכולים להיות במעמד של יועץ בלעדי".<sup>14</sup> עמדה על כך גם ועדת וינוגרד, שקבעה:

כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת על המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או

אמ"ן, ומצויים בה כמשקיפים גם המזכיר הצבאי לראש הממשלה ולעיתים גם ראש המל"ל. הוועדה אמורה לדון בפעילות מבצעית שקשורה למערכת הביטחון, ולתאם בין הגופים המודיעיניים השונים. בלי להתייחס לסמכויות גוף זה, ברור שהוא עוסק אך ורק בפעילות מבצעית ייחודית. משכך, למרות חשיבותו, השפעתו על הפעילות השוטפת של מערכת הביטחון, בניין הכוח, או אפילו תפיסת הביטחון הלאומי, היא מצומצמת.

12 וביניהם – שירות הביטחון הכללי, המוסד לתפקידים מיוחדים, אגפי משרד הביטחון השונים כגוף האגף הביטחוני מדיני או הממונה על הביטחון במערכת הביטחון, המטה לביטחון לאומי, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מחלקת המחקר במשרד החוץ ועוד גופים רבים נוספים.

13 ראוי לציין כי אמון זה נכגע במהלך מלחמת חרבות ברזל (ראו לדוגמה משה כהן, "כאב ראש לזמיר: כמחצית מהישראלים איבדו אמון בצה"ל | סקר מעריב", **אתר מעריב**, 8.3.2025). עם זאת, צה"ל נותר הגוף הזוכה לאמון המרבי מצד הציבור הישראלי.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 38, חלק ב, 1988, עמ' 873.

15 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – דין וחשבון חלקי**, 2007, עמ' 146.

16 מבקר המדינה, **יישום חוק המל"ל**, 2012, עמ' 24. וראו גם: "נקודת המפתח, בהתייחס לתהליך קבלת ההחלטות של ראשי הממשלה בישראל היא, שאין הם עושים שימוש בגופי ייעוץ מקצועיים שיציגו בפניהם את החלופות האפשריות. כך נותרים ראשי הממשלה, בדרך כלל, עם החלופה שאותה גיבשו על סמך אינטואיציה, אמונות אישיות, העדפות אישיות

בצה"ל לבין הדרג המדיני. כפועל יוצא משליטתו בידע המודיעיני והצבאי ובאופן ניתוח ידע זה, עלו במהלך השנים, הן במהלך מלחמות והן בזמן שגרה, טענות רבות מצד הדרג המדיני על כך שצה"ל לא הציג בפניו חלופות מספקות או כאלו התואמות את ההנחיות המדיניות.<sup>20</sup> מטבע הדברים במצב שכזה "על הדרג הצבאי להיזהר ממניפולציות של האפשרויות המוצגות בפני הדרג המדיני, גם אם הדבר נעשה שלא מדעת, כך שלמעשה לא מותרים לדרג המדיני חופש בחירה."<sup>21</sup> ו"למעשה, הדרג הצבאי בישראל הפך ברבות השנים לסמכות הידע האולטימטיבית בכל הנוגע לעצם הגדרתם של איומים ביטחוניים ולעיצוב המענה לטיפול בהם."<sup>22</sup>

נעמוד בהמשך), בפועל צה"ל נותר היועץ המרכזי אם לא הבלעדי לדרג המדיני בתחום הצבאי.<sup>17</sup>

כך הם פני הדברים בכמה היבטים מרכזיים, כפי שיפורט להלן.

במישור קבלת ההחלטות בתחום הפעלת הכוח, וניתוח פעילות האויב. הצבא הוא הגורם המרכזי המחליט אילו חלופות מבצעיות,<sup>18</sup> איזה מידע מודיעיני גולמי ואיזו פרשנות של המידע המודיעיני יוצגו בפני הדרג המדיני.<sup>19</sup> הבלעדיות של צה"ל בכל הנוגע להצגת החלופות ופרשנות המידע המודיעיני, מוכרת היטב לכל העוסק בתחום הצבאי וביחסים בין הדרג הבכיר

או תחושות. ואלו, כאמור אינן בהכרח יועצות טובות לקבלת ההחלטה האופטימאלית" (ראובן פדהצור, "הביטחון הלאומי בישראל – מי מחליט וכיצד", בתוך **ביטחון לאומי – מבט ביקורתי**, 2012, עמ' 22).

17 על ההטיות המחשבתיות והגישות המקובלות בתחום היחסים בין הדרג הצבאי והמדיני, ראו לדוגמה אלון פז, "גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה", **מערכות**, 437 (2011), עמ' 28–33. ראוי לציין כי הבעיות המתוארות להלן רלוונטיות גם לתחומים אחרים שבהם עוסקת הממשלה. כך לדוגמה עולה מדוח המבקר לגבי טיפול משרדי הממשלה בהתפשטות נגיף הקורונה, ובהעדר גוף שאתגר את מקבלי ההחלטות בעניין (מבקר המדינה, **ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית – תהליכי קבלת החלטות ומימושן**, 2021).

18(( ישראל טל מתאר כי בעבר היה רעיון להקמת "מטה שר" שיבדוק למען הרמטכ"ל את הנתונים שהצבא מציג, וינתח את המלצות הצבא. אלא שהרמטכ"לים השונים גרסו כי המטה הכללי הוא המטה של שר הביטחון. כתוצאה מכך נמצא שר הביטחון "מנוטרל, תלוי ברמטכ"ל וחסר כלים משלו, שיאפשרו לו לחרוץ משפט אישי בתחומים שונים ולקבל החלטות. לשר לא נותר אלא לבחור בין חלופות והמלצות של הרמטכ"ל ושל מנכ"ל משרד הביטחון לגבי המשרד" (ישראל טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, תל אביב: דביר, 1996, עמ' 111).

19 על מערכת היחסים הקיימת והרצויה בין הגורמים המודיעיניים לבין הדרג המדיני, ראה במאמרו של אל"מ (במיל) רועי תמיר, "עקרונות ושינויים נדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל".

20 ראו לדוגמה מעריב אונליין, "ביקורת על צה"ל בקבינט: 'לא הצגתם מספיק חלופות, לא היו תוכניות התקפיות'", **אתר מעריב**, 13.11.2018; "תפקידו של הקבינט הוא בעיקר לדון מבעוד מועד ולא בעת לחימה, בתרחישים שונים ולמפות את מצב הסיום... הקבינט אמור לעסוק בשאלות מדיניות... כאלו לא התקיימו בקבינט הנוכחי... המל"ל צריך לקיים דיונים בשאלת התכלית האסטרטגית וצה"ל צריך להיות אחד המציעים בעניין זה. המציאות כיום היא שצה"ל מוביל את עבודת המטה הן בהיבטים אסטרטגיים והן בהיבטים המבצעיים" (שר הביטחון משה יעלון, מצוטט אצל מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, 2017, עמ' 53).

21 אהוד ברק, "היציאה מלבנון: מקרה בוחן ביחסי הדרגים", בתוך **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, 2003, עמ' 30. "נשמעות טענות על כך שהצבא עושה מניפולציה בעזרת כושר ההצגה שלו, כדי להעלות רק את הצעת ההחלטה שהוא ושר הביטחון רוצים בה. כאשר מוצגות דילמות להחלטה, תוצג אחת טובה אך יקרה, אחת שאינה יקרה אך אינה טובה מספיק ואחת סבירה מבחינת התוצאה והמחיר, והיא המתקבלת לרוב והיא זו שאליה התכוון הצבא מראש" (אביעזר יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, מזכר 72, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2004, עמ' 34). על השפעת הצגת המידע המצוי בידיו של צה"ל על הדרג המדיני ראה מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, שם עסק המבקר בהרחבה במשמעויות הנובעות מבחירת מערכת הביטחון שלא להציג את המידע הקיים בפניה על המנהרות החוצות מרצועת עזה, בפני הדרג המדיני.

22 קובי מיכאל, "מדינאות צבאית או צבאיות מדינאית בישראל: מי למעשה קובע מהו איום קיומי ומדוע?", **המרחב הציבורי**,

תוצאת הדיון, הלא היא עמדת הצבא, לא מפני שאין מציגים חלופות, אלא משום שאין למתדיינים יכולת להתמודד עם הצגת הדברים כפי שזו נעשית על ידי נציגי הצבא. מעמד הצבא בדיון, עדיף, גם בשל יוקרתו והכישרון להציג את ענייניו.<sup>25</sup> דברים אלו, שנאמרו לפני כעשרים שנה, התבטאו לאחרונה בצורה חריפה בעדותו של ראש הממשלה דאז, נפתלי בנט, בפני ועדת החקירה הממלכתית בעניין כלי השיט ("ועדת הצוללות"), כי לא הוצגו בפניו חלופות לבניין הכוח של צה"ל בתחום האווירי (מטוסים או חיל טילים).<sup>26</sup>

כך גם ציין חבר הכנסת לשעבר עפר שלח, שהיה חבר בוועדת חוץ וביטחון: "בהעדר מסמכי יסוד והחלטות של הדרג המדיני, ולנוכח חולשתו המובנית של משרד הביטחון אל מול צה"ל, הבאה לידי ביטוי בין השאר בכך שהצבא הוא שמספק לשר הביטחון את המידע ואת הניתוח בהיבטים קריטיים, כמו תכנון וכלכלה... נערכים בצבא שינויי יסוד ארגוניים הנוגעים לבניין הכוח בהחלטות נקודתיות של רמטכ"לים, כל אחד על פי השקפתו".<sup>27</sup>

כך גם הם פני הדברים ביחס לבניין הכוח של צה"ל. הצבא נותר הגורם הבלעדי המציג חלופות בתחומי בניין הכוח, בהיעדר גורם אזרחי עצמאי בעל יכולת מקצועית דומה (לעיתים, דווקא גורמי האוצר הם אלו המאתגרים את תוכניות בניין הכוח של מערכת הביטחון).<sup>23</sup> כך גם קבעה "ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח" של ועדת החוץ והביטחון כי "התכנית הרב-שנתית של צה"ל מעוצבת כמעט כולה 'מלמטה למעלה', כלומר בעבודת מטה של הצבא עצמו וללא תפיסת ביטחון מאושרת וידועה למדינת ישראל, ותפיסת הפעלה שניסח ואישר הדרג המדיני לפעולתו של הצבא. צבא המתכנן לעצמו נוטה להתמקד בפרוייקטים וטכנולוגיה, ולא מעצב אותם לאור תפיסה ברורה, שהדרג המדיני חתום עליה, מה יש להשיג וכיצד... התהליך כולו צריך להיות הפוך: הנחיות דרג מדיני, ומימושן בעבודת מטה של צה"ל בפיקוח ומעורבות עמוקים של המל"ל".<sup>24</sup>

יתר על כן, נשמעות טענות חוזרות ונשנות "שהחומר המובא לפני הממשלה ואופן הצגתו, קובעים את

4 (2010), עמ' 112. וראו גם: "הדרג המדיני בישראל נעדר (מרצון) יכולת ותשתית מוסדית אזרחית מפותחת דייה המחוללת ידע, היכולה באופן שיטתי ומעמיק לפתח חלופות מתחרות מול חלופות תשתית הידע הצבאי בהקשר של העימות האלים ואופן ניהולו" (קובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה יחסי צבא חברה מהות הפיקוח האזרחי – תהליכים ועקרונות בפרספקטיבה השוואתית", בתוך **ביטחון לאומי – מבט ביקורתי**, הוצאת מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2012, עמ' 16).

23 "המטכ"ל פועל, אמנם, באישורו של הדרג המדיני – אך לדרג זה אין כלים לשפוט ולפסוק לפיהם, ועל כן הוא מאשר כמעט תמיד את המלצות המטכ"ל, למעט גודל התקציב... מכאן שההחלטות אינן פועל יוצא של הערכת מצב לאומית כוללת, אלא הן פשרות לשעתן. הוויכוח התקציבי אינו מתמקד בצרכים ובתפיסות ביטחוניות, אלא במידת היכולת להיענות לדרישות הצבא" (טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, עמ' 113).

24 ועדת החוץ והביטחון, **תר"ש צה"ל 'גדעון' – דו"ח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח** (גרסה פומבית), 2017, עמ' 3–4.

25 יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, עמ' 32.

26 "בתחום בניין הכוח לא הרגשתי ש... אני אגיד לכם גם למה, יש שאלה האם בכלל צריך את המערכות... אני זוכר על ה-F35 שלקראת הדיון עשיתי גוגל בשביל ללמוד על היתרונות וחסרונות... שם לא העמידו לנו גם מראש אופציה... ממש ככה, זה נשמע מצחיק... בדרך כלל ועדות הצטיידות אגב הן... בדרך כלל באווירה הן יותר חותמת גומי, הרבה פעמים מתאמים אותן בזמן שיש דד ליין, זה לפני ישיבת ממשלה או משהו כזה, כאילו בוא נגמור עם זה, וההנחה היא שעשו את עבודת המטה" (עדותו של נפתלי בנט בפני ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט מיום 16.4.2024, מצוי במרשתת בכתובת: [https://www.gov.il/BlobFolder/news/vessels-state-commission-of-inquiry\\_news30102024/he/testimonybenet.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/vessels-state-commission-of-inquiry_news30102024/he/testimonybenet.pdf)).

27 עפר שלח, "בניין הכוח בעקבות 'חרבות ברזל' – לא לחזור על טעויות העבר", **בין הקטבים**, 41 (2024), עמ' 139.

העבודה. צה"ל מחזיק למעשה במעמד של הגורם המרכזי והבלעדי כמעט בגיבוש המידע, הניתוחים וההמלצות המדיניות עבור הדרג המדיני ("הגורם העיקרי שמסוגל לספק מידע, ניתוח וייעוץ מדיניות לראש הממשלה ולממשלה. הגופים האזרחיים לא מסוגלים להתחרות ביכולתם של אגפי המודיעין, התכנון והמבצעים של צה"ל, לייצר עבודת מטה מתוחכמת ומהירה מסביב לשעון").<sup>30</sup> מצב שמעלה שאלות על האיזון הדרוש בין הידע הצבאי, בוודאי בסוגיות שאינן מצויות בליבת הפעילות הצבאית, לבין הצורך במגוון דעות ובמומחיות.

יש הטוענים כי בשל חולשת תהליכי הידע והתכנון בגופים האזרחיים, נותר הדרג המדיני ללא חלופות אפקטיביות לבחינת המידע והחלופות שהוצגו בפניו על ידי הצבא והוא "חסר ישע מול המגזר הצבאי-ביטחוני בעת דיונים והחלטות על סוגיות חוץ

ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון, סיכמה את הדברים בחדות: "בהיבטי התקציב, אין גורם מבקר אפקטיבי על דרישות הצבא במסגרת תכניות העבודה. גם על מימוש התקציב אין פיקוח משמעותי. יתרה מזו, משרד הביטחון נוטה בדרך כלל לקבל את דרישותיו של הצבא כמעט במלואן ורואה עצמו כנציגו של הצבא ומייצגו בפני הממשלה וראש הממשלה. בעניין זה, הצבא ומשרד הביטחון חד הם. הפועל היוצא הוא היעדר דיון ביקורתי מספק באשר לתכניות העבודה השנתיות וארוכות הטווח של הצבא".<sup>28</sup>

מעבר לכך, בפועל, גופי התכנון של צה"ל עוסקים בנושאים המשתרעים באופן מובהק אל מעבר לשאלת היכולת הצבאית, ונוגעים גם בשאלות מדיניות ובשאלות של יחסי החוץ ("דיפלומטיה במדים"),<sup>29</sup> לרבות תחומים רבים שבהם ספק רב אם צה"ל אמור להיות הגורם שמוביל את

28 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 11. וכן ראו "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" (עמ' 21) וכן "בהיעדר בסיס נתונים ויכולת ניתוח עצמאית של נתוני התקציב של משרד הביטחון, ובהיעדר שקיפות מספקת בנקודות מהותיות, אין אפשרות לקיים דיון משמעותי בתכנית העבודה המוצגת ובנגזרותיה התקציביות. התקציב שנקבע בסוף הוא, על פי רוב, תוצאה של משא ומתן ולא של דיון ענייני" (עמ' 23).

29 "נקודה נוספת בדבר מיליטריזציה של הפוליטיקה נוגעת למעורבות הצבא בתהליך קבלת החלטות מדיניות. נוצר דפוס לא רצוי ולפיו רעיונות ותוכניות שעלו בזמן האחרון, נוצרו או נבחנו במסגרת צבאית – למשל, 'מפת הדרכים'. לא ברור מדוע בחינת 'מפת הדרכים', צריכה הייתה להיעשות בדרג צבאי. דוגמה שנייה היא הדיון הסוער שנשכח על מעמדו של ערכאת ומדיניותה של ישראל כלפיו, דיון שבו לאנשי מערכת הביטחון – ראש המודיעין, ראש השב"כ וראש המוסד – היה תפקיד מרכזי. נשאלת השאלה מדוע דעתם של גורמים צבאיים חשובה יותר מזו של אזרחים בדרג הממשלתי" (עוזי דיין, "המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים", בתוך רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, תל אביב: מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, 2003, עמ' 25); "הסתמכות יתרה של ראשי ממשלה על גופי מטה של צה"ל – דבר שמצא ביטוי מובהק בתפקידי אגף התכנון של צה"ל בנושאים מדיניים החורגים בהרבה מעבר להתמחות הראויה של צה"ל" (יחזקאל דרור, **מנהיג תהיה לנו!**, תל אביב: משכל, 2011, עמ' 614); "דיפלומטיה במדים: במשך השנים, מגעים דיפלומטיים רבים עם מדינות ערביות ומדינות אחרות נוהלו על-ידי צה"ל. תופעה זו החלה בשיחות על שביתת הנשק ב-1949, ומאז צה"ל מילא תפקיד מרכזי בכל שיחות השלום עם המצרים, הפלסטינים, הסורים והירדנים. בנוסף, שיתוף הפעולה הצבאי מהווה אמצעי חשוב לפיתוח יחסים עם מדינות זרות" (משה ברדה, **תהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי ביטחון לאומי**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2006, עמ' 10).

30 ברדה, **תהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי ביטחון לאומי**, עמ' 10. "כמעט כל הדיונים בוועדת השרים לענייני ביטחון הם תוצאותיים-סיבתיים. שנים רבות אגף התכנון של צה"ל הוא זה שהכין עבודות בעניין הביטחון הלאומי, אלא שהוא חסר גישה אינטגרטיבית מספקת לסוגיות הביטחון הלאומי – גישה המשלבת היבטים מדיניים, כלכליים וחברתיים" (מיכאל, "הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה מהות הפיקוח האזרחי", עמ' 14).

יש לומר, אין כאן האשמה כלפי המערכת, כי אם תיאור מצב עובדתי שהתפתח בהדרגה מאז קום המדינה, ושורשיו נעוצים היטב באופן התפתחות מוסדות השלטון במדינת ישראל. עם זאת, ככל שיש אצבע מאשימה, הרי שהיא מופנית כלפי הדרג המדיני, שלא יצר לעצמו – ייתכן מטעמים של נוחות ורצון לסגת אל מאחורי צלליתו הרחבה של הצבא בענייני ביטחון, או מטעמים אחרים כדוגמת פערי ידע, אתגרים פוליטיים (והחשש מהדלפות) ועוד – כלים מבניים מספקים שיאפשרו לו לפתח את הידע הנדרש, ולא תגר את תהליכי התכנון בצה"ל, ומעדיפים להסתפק ב"מטבחונים" לא פורמליים. למעשה, אפילו את הצעדים הבסיסיים ביותר הנוגעים להקניית ידע צבאי בסיסי לכלל חברי הממשלה השותפים בקבינט המדיני-ביטחוני, נמנע ככלל הדרג המדיני מלקדם. תוכניות הכשרה שהוכנו על ידי המל"ל ואגף התכנון בצה"ל, נותרו מיותרות, ומרבית השרים וחברי הקבינט נמנעו מלפנות את הזמן הנדרש לביצוע ההכשרה הנדרשת. יש שיאמרו שהדבר אף נוח לחלק מהגורמים המדיניים, בשל העובדה שהעדר ההכשרה מייצר א-סימטריה בין הגורמים המדיניים הבקיאיים בתחומים אלו, לבין הגורמים האחרים.

### הדרג המדיני מסתמך כמעט באופן מלא על צה"ל כגורם מייעץ, ולמעשה כגורם מתווה מדיניות בפועל בתחומי הביטחון, ולעיתים בתחומי החוץ

בשורה התחתונה, אפשר לומר כי הדרג המדיני מסתמך כמעט באופן מלא על צה"ל כגורם מייעץ, ולמעשה כגורם מתווה מדיניות בפועל בתחומי הביטחון, ולעיתים בתחומי החוץ. העדר הידע המקצועי והפרקטי הנדרש אינו מאפשר לדרג המדיני

וביטחון<sup>31</sup>, ויש אף הטוענים כי קיימת לדרג המדיני "תלות מוחלטת כמעט ביכולותיו ובאיכויותיו של התכנון האסטרטגי הצבאי"<sup>32</sup>.

עמד על הדברים בצורה נחרצת ד"ר קובי מיכאל אשר קבע כי:

בשלב מסוימים נדמה כי היתרון של הדרג הצבאי והערכת הציבור את הדרג הצבאי בישראל כאמין, מקצועי ונטול פניות ואינטרסים פוליטיים, הכשירו את התנאים להפיכת הדרג הצבאי לסמכות אפיסטמית בעיני הציבור והדרג המדיני בישראל, ואף הובילו ליצירת תלות אינפורמטיבית של הציבור ושל הדרג המדיני בדרג הצבאי... מעמדו החברתי האיתן והנישא של הדרג הצבאי בישראל (למול שפל מעמדו של הדרג הפוליטי), קברניטות פוליטית שבחרה "לצאת לחופשה" ולהותיר את האחריות לניהול העימות לדרג הצבאי, הובילו להסדרה פונקציונאלית במסגרתה הדרג הצבאי הוא הדרג החושב, הדרג המתכנן והדרג המבצע. אמנם כל אלו נעשים בהרשאת הדרג המדיני ולכאורה בהכוונתו, אלא שהנחיות הדרג המדיני נגזרות, ברוב המקרים, מתשתית הידע הצבאי, ידע הגמוני שלרוב אין בלתו.<sup>33</sup>

כאן ראוי לציין כי מדובר בכלל שאינו בהכרח מעיד על כל פרטיו. במערכת המדינית בישראל קיימים גורמים בכירים, מנוסים מאוד, שבהחלט מתערבים בשיקול דעת הדרג המקצועי, לרבות הצבאי. עם זאת, יכולתם להתערבות בהחלטות אלו, נובעת מניסיונם הרב. למרבית הגורמים בדרג המדיני אין ניסיון שכזה והם נאלצים להסתמך אך ורק על שמוצג להם על ידי הדרג הצבאי.

31 ראו אסף דוד, "היחסים הצבאיים-אזרחיים בישראל: המחלוקת והחוליה החסרה", **תיאוריה וביקורת**, 41 (2013), עמ' 332, הסוקר קבוצת מאמרים שפורסמה בספר **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל** (2009).

32 מיכאל, "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע".

33 שם.

לאומי (NSC) - National Security Council, שהיא גוף עצמאי המורכב ממומחים אזרחיים המאפשר לנשיא, שהוא גם מפקד הצבא, לקבל הערכות אסטרטגיות בלתי תלויות על בסיס כלל המקורות הביטחוניים המצויים במערכת הביטחונית האמריקאית (לרבות גורמי מודיעין אזרחיים כדוגמת ה-CIA, ה-NSA והמודיעין הצבאי). גם בבריטניה הוקמה בשנת 2010 מועצה לביטחון לאומי (NSC-UK), המורכבת מראש הממשלה ומשרים מרכזיים, ועוסקת בביטחון לאומי. למועצה זו מייצג ה-National Security Adviser, שתפקידו לספק ייעוץ עצמאי בתחומי הביטחון הלאומי ולייצר אינטגרציה בין גופי הממשל הביטחוניים השונים. כך פועלים גם The General Secretariat for Defence and National Security The Office of National Assessments (ONA) בצרפת, וגופים דומים במדינות נוספות. המשותף לכלל גורמים אלו, הוא הרצון לוודא שהדרג המדיני לא ייאלץ לקבל את עמדתם של הגורמים הביטחוניים בהעדר חלופה מספקת, ולנסות לייצר מתחם אפשרויות נרחב ואינטגרטיבי לדרג המדיני.

בעיית ריכוז הידע הצבאי ועבודת המטה בצה"ל, מוכרת לכל העוסקים בתחום הביטחון הלאומי מאז קום המדינה, וכבר ועדת וינוגרד קבעה כי בנושאים ביטחוניים יש לוודא שלדרג המדיני המחליט קיים "ייעוץ מקצועי מעולה".<sup>36</sup> לשם כך, נעשו כמה ניסיונות למסד את הליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני,<sup>37</sup>

להציע הצעות פרקטיות כחלופה להצעות הדרג הצבאי, ולכן "התוצאה היא השתלטות של הדרג הצבאי על מרחב השיח בין הדרגים, והתרופפות כמעט מוחלטת של הפיקוח האזרחי המהותי אל מול יכולת טיעון (ארגומנטציה) מבוססת, מנומקת ומשכנעת של הדרג הצבאי".<sup>34</sup> מלחמת חרבות ברזל המחישה פערים אלו בצורה קיצונית. בלי להתייחס לתפיסות המודיעיניות והצבאיות שהובילו לכישלון הקולטאלי של המערכת הביטחונית בפתיחת הלחימה, הרי שגם באופן ניהול הלחימה ניכרה מונוטוניות צבאיות. בהזדמנויות רבות דווח שבדינוי הקבינט הוצג מספר מצומצם של חלופות, שתאמו לתפיסת הצבא לגבי אופן התנהלות המערכה, ואילו חלופות מבצעיות שהוצגו בכלליות על ידי הדרג המדיני, נדחו על הסף על ידי מערכת הביטחון ולא נבחנו לעומק. לאורך כל המערכה עד כה, מתקשה הדרג המדיני לפקח על פעילות הצבא, ולוודא כי פעולותיו תואמות את הנחיות הדרג המדיני ומשיגות את התכליות המדיניות שעליהן הנחה הדרג המדיני.<sup>35</sup>

## גופי תיווך ועבודת מטה

הצורך בגופי תיווך בין הדרג המדיני לדרג הצבאי הוא עובדה מוכרת בעולם, ומוכרות מדינות רבות שכווננו מוסדות רשמיים שתפקידם למזער את ההשלכות השליליות שיכולות להיגרם מהחלטות של מדינאים הנסמכות על ניסיונם האישי, או על סמך הדרג הצבאי בלבד. כך, בארה"ב פועלת כחיץ בין הדרג המדיני לדרג הצבאי המועצה לביטחון

34 מיכאל, "מדינאות צבאית או צבאיות מדינאית בישראל", עמ' 124.

35 וכידוע, אין חזקה מוחלטת שלפיה הדרג הצבאי יפעל באופן מלא בהתאם להנחיית הדרג המדיני, וכבר היו מקרים שבהם הדרג הצבאי פעל בניגוד להנחיות הדרג המדיני משיקולים שונים: "נזכיר שכבר היו מקרים בהם קצינים בכירים פעלו לאור שיקולים ערכיים ופוליטיים, מדעת או שלא מדעת, שהייתה להם משמעות פוליטית מובהקת ולעתים מנוגדת לעמדת הדרג המדיני. דוגמאות: הרמטכ"ל דן שומרון באנתיפאדה הראשונה, שטען פומבית ובניגוד לעמדת הדרג המדיני שאין פתרון צבאי לאנתיפאדה; הרמטכ"ל שאול מופז והקצונה הבכירה של צה"ל, שפעלו בחודשים הראשונים של האנתיפאדה השנייה בניגוד מוחלט לעמדת הדרג המדיני ולהנחיותיו, והאלוף אורן שחור שנועד עם ראש האופוזיציה שמעון פרס מאחורי גבו של ראש הממשלה" (קובי מיכאל וגבי סיבוני, "צה"ל והמחאה: צבא הגנה לישראל ולא 'צבא הגנה לדמוקרטיה'", INSS, 3.9.2023).

36 ועדת וינוגרד, הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, עמ' 146.

37 ראו לדוגמה ועדת ליפקין-שחק, המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד, ירושלים:

הביטחוניים עם ראש הממשלה, וכן משמש כנציג ראש הממשלה בור"ש".<sup>41</sup> תפקידו של המזכ"ץ התפתח בהדרגה במהלך השנים, ובמקביל לכך עלתה גם דרגתו. כך בעשורים הראשונים מקום המדינה, היו המזכירים הצבאיים בדרגות סגן-אלוף ואלוף-משנה בלבד, ואולם מאז שנות ה-90, עם העלייה בחשיבות תפקידו של המזכיר הצבאי ובכוחו, מונו לתפקיד בדרך כלל קצינים בדרגת אלוף,<sup>42</sup> וכך גם כיום.

תפקידו של המזכיר הצבאי הוא רב-עוצמה, מאחר שבידיו "כוח רב בהשפעה על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו לדיון בפורומים השונים אצל ראש הממשלה".<sup>43</sup> עם זאת, לפחות במישור הפורמלי, עדיין מדובר בגורם מקשר גרידא, אשר אין לו "אחריות על עבודת מטה בתחומי חוץ וביטחון, ואף אין לו היכולת הארגונית לעשותה".<sup>44</sup> אומנם חלק מהמזכירים הצבאיים במהלך השנים ראו עצמם כיועצים ביטחוניים לראש הממשלה,<sup>45</sup> והיו מעורבים אקטיבית ברמה האישית באופן קבלת החלטות. אך ברור שתפקידו של היועץ הצבאי לראש הממשלה, במישור המערכתי הפורמלי, הוא להיות "שליח מקצועי ואינו

להקים גופים שיתווכו בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ויגשרו על הפערים. בראשם של גופים אלו עומדים המטה לביטחון לאומי, וכן המזכיר הצבאי לראש הממשלה. נעמוד על עיקרי תפקידיהם, הן הפורמליים והן הפרקטיים, ונבחן מדוע אין ביכולתם כיום לתת מענה מספק לפער שהוצג לעיל.

המזכיר הצבאי לראש הממשלה (להלן: המזכ"ץ)<sup>38</sup> – תפקידו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה אינם מוגדרים בחקיקה, או אפילו בפקודות צה"ל, אולם מקובל לומר כי "המזכיר הצבאי של ראש הממשלה הוא איש הקשר של ראש הממשלה למערכת הביטחון ובעיקר לצה"ל. הוא קצין בצבא ההגנה לישראל וממונה על ידי הרמטכ"ל.<sup>39</sup> הוא משמש כמזכיר אישי לראש הממשלה (במובן של secretary private), ואחריותו היא לעניין תיאום, קישור ועדכון בין ראש הממשלה ומערכת הביטחון".<sup>40</sup> המזכ"ץ "עוסק גם בקריאת חומר מודיעיני וביטחוני שוטף עבור ראש הממשלה, ומשמש כאיש הקשר עם כלל הגופים הביטחוניים. המזכ"ץ הוא גם המשתתף היחיד בפגישות העבודה האישיות של ראשי הגופים

הכנסת, 2007, עמ' 30–33, שם עמדה הוועדה בפירוט רב על שלבי ההיערכות לדיונים שבהם נדרשת קבלת החלטות ביטחוניות של הדרג המדיני.

38 קיימים גם מזכירים צבאיים לשר הביטחון ולנשיא המדינה, תפקידיהם אינם שונים במהות, ולכן בחרנו לעסוק במזכיר הצבאי המרכזי – הלא הוא המזכיר הצבאי לראש הממשלה.

39 באישור ראש הממשלה.

40 ועדת ליפקין-שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד**, עמ' 15; וכן הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, **דין וחשבון**, 2012, עמ' 36.

41 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי**, 2006, עמ' 46.

42 שם, עמ' 45.

43 שם, שם.

44 ועדת ליפקין-שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד**, עמ' 15.

45 ראה דבריו של האלוף יואב גלנט ש"ראה את תפקידו כיועץ לראש הממשלה לענייני ביטחון", כפי שצוטט בדוח מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי**, עמ' 46. וראו גם דבריו של האלוף (מיל') דני יתום, "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" (צוטט במאמרו של שמואל אבן, "המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2 (2013), עמ' 74. כמו כן, ראו "מעמד לא ברור וגם יתר עוצמה של 'קציני קישור' למיניהם, כגון המזכיר הצבאי של ראש הממשלה שהפך מדי פעם למעשה ליועץ ביטחוני בכיר" (דרור, **מנהיג תהיה לנו!**, עמ' 613).

המל"ל בחוק. סעיפים 1 ו-2 לחוק המטה לביטחון לאומי<sup>46</sup> קובעים כי "המטה לביטחון לאומי ישמש גף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל" שיופעל על ידי ראש הממשלה ויונחה על ידו. תפקידיו של המטה לביטחון לאומי כוללים ריכוז עבודת המטה של הממשלה, הקבינט הביטחוני-מדיני וועדות השרים האחרות בענייני חוץ וביטחון; הצגת עמדות הגופים הביטחוניים ביחס לנושאים הנבחרים על ידי הממשלה וועדותיה, והמלצה לחלופה הנבחרת; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה; קיום עבודת מטה בין ארגונית ובין משרדית בענייני חוץ וביטחון; הכנת עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון; בחינת תפיסת הביטחון של מדינת ישראל והצעת עדכונים ועוד. לצורך מימוש תפקידים אלו, נקבע בחוק כי ראש המל"ל יקבל לידי "כל מידע בענייני החוץ והביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה" וכי המל"ל רשאי לדרוש מכל משרדי הממשלה ומכל גורמי מערכת הביטחון "מידע מסמכים ודוחות, שבתחום סמכותו של אותו משרד או גוף".

### למעלה מעשרים וחמש שנים לאחר הקמתו, אפשר לומר בפה מלא כי המטה לביטחון לאומי, אינו גורם שמאתגר את גורמי הביטחון

לכאורה, תפקידו של המטה הוא בדיוק לגשר על הפער בין הנחיות הדרג המדיני לבין מערכת הביטחון. אך בפועל, כבר עם הקמתו, התעורר ספק רב ביכולת המטה לעמוד במשימה זו.<sup>49</sup> גם כיום,

יועץ בלתי תלוי<sup>46</sup> תפקידו המרכזי של המזכ"ץ הוא לקשר בין ראש הממשלה או שר הביטחון לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. באפשרותם, ככל שנדרש, לספק לשר הביטחון ולראש הממשלה מידע מעמיק על נושאים מסוימים, אך הם נדרשים לעשות כן אך ורק בהתאם לקו של מערכת הביטחון – בשל מהות תפקידם כמקשרים. בסופו של דבר, אופיו והתנהלותו של המזכיר הצבאי הם פועל יוצא של יכולותיו האישיים והחלטותיו לגבי אופן מילוי תפקידו, וייתכן שהמזכיר הצבאי יבטא במעשיו רבדים שאינם רק שיקוף של עמדת הצבא. אולם מבחינה פורמלית ומהותית כאחד, הוא אמור להיות גורם מקשר המייצג את עמדת מערכת הביטחון, ולא גורם ייעוץ עצמאי לראש הממשלה. עוד ראוי לציין כי המזכיר הצבאי הוא לרוב אלוף "צעיר", שזהו תפקידו הראשון כאלוף, שלא זוכה להכשרה ייעודית אסטרטגית או להכשרה ייעודית להיות יועץ לדרג המדיני. מעבר לכישוריו האישיים, אין לו שום יתרון יחסי על גורמי המטכ"ל, ובוודאי שאין לו את המטה המתאים. לאור כל האמור, שמיעת עמדתו של המזכיר הצבאי, שעתידו המקצועי וכפיפותו נתונה למטכ"ל, אינה אמורה לייצר אתגר גדול לעמדה הצבאית שנקבעה. ובפראפרזה על אמרתו של לודוויג ויטגנשטיין, לפחות במישור הפורמלי – היא משולה לרכישת אותו העיתון פעמיים, כדי לוודא שהאמור בעותק הראשון נכון.

המטה לביטחון לאומי – המטה לביטחון לאומי (המל"ל) הוקם בשנת 1999, ובשנת 2008, בעקבות ביקורת של ועדת וינוגרד, שלפיה "למרות הכרה רחבה בצורך במל"ל מתפקד מיטבית, וניסיונות שונים לשפרו, הדבר טרם עלה יפה"<sup>47</sup>, עוגן מעמדו של

46 אביעזר יערי, **למי מייצגת המועצה? קריאה ל"סדר חדש" במעמדה של המועצה לביטחון לאומי**, תל אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2006, עמ' 10.

47 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון** 2006, עמ' 147.

48 חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008.

49 "במשך השנים נשענו תהליכי קבלת החלטות על ידי הממשלה וראש הממשלה במידה רבה על עבודת המטה שהכינו והציגו גורמים במערכת הביטחון, ובעיקר צה"ל... במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי בהכנת עבודת מטה כחלק מתהליך קבלת החלטות, ואילו המל"ל על פי רוב אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה לצד גופי מערכת הביטחון, ואין לה עדיין משקל ראוי ומשמעותי

צה"ל, או העלה פערים ובעיות שהיו בתכניות אלו, ולכל היותר הציג רקע לדברים שהציג צה"ל. באופן זה התכניות או ההצעות שהציג צה"ל התקבלו לעתים בקבינט כפי שהוצגו, ובלי שהמל"ל הציג לשרי הקבינט תכניות או הצעות חלופיות, בין היתר, כדי לאפשר להם להבין באופן רחב את הבעיות והפערים, העלולים להיות בתכנית שיאשרו.<sup>52</sup>

הסיבות לקשיים אלו כבר נותחו בעבר בהרחבה, הן על ידי מבקר המדינה<sup>53</sup> והן על ידי גורמים אחרים. בקצרה, המטה לביטחון לאומי אינו נהנה מאמונם של גופי מערכת הביטחון, והם מערימים קשיים על העברת המידע למל"ל (בוודאי מידע גולמי לא מעובד), ואינם משתפים אותו בדיונים מרכזיים לגיבוש עמדות; המל"ל נתפס על ידי מרבית הגופים הביטחוניים כגוף שתפקידו לתכלל את העמדות השונות ולהציג בפני מקבלי החלטות, אך לא כגוף שבאפשרותו להציג חלופות עצמאיות או ככזה שנתפס כ"גוף מחקרי שעורך עבודות עומק ותשתית ולא צריך להיות מעורב בנושאים מבצעיים מידיים"<sup>54</sup> (וספק רב אם יש לו הכלים לערוך עבודות עומק שכאלה – כיום המל"ל נסמך על גופי מחקר מחוצה לו).

למעלה מעשרים וחמש שנים לאחר הקמתו, אפשר לומר בפה מלא כי המטה לביטחון לאומי, אינו גורם שמאתגר את גורמי הביטחון, ומעטים מאוד המקרים שבהם הציג המטה חלופה אפקטיבית השונה מהותית מהחלופות שהציגה מערכת הביטחון.<sup>50</sup> דומה שביחס למל"ל עדיין נכונה קביעת ועדת קוצ'יק משנת 2012 כי "המל"ל טרם ביסס את מעמדו המקצועי ומהווה גוף חדש במתכונתו הנוכחית, המצוי עדיין בשלבי התהוות ובנייה, בין היתר, מכך שמפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה צפופה, והגופים השונים נאבקים על מידת השפעתם בזירה הביטחונית".<sup>51</sup> העובדה שזוהי תמונת המצב גם בחלוף למעלה מעשרים וחמש שנים מאז הקמתו, אומרת דרשני, ומלמדת על כך שהמל"ל אינו מממש את תפקיד החוליה החסרה הנדרשת בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. אין זה פלא שמבקר המדינה קבע ביחס לפעילות המל"ל במבצע "צוק איתן" כי:

מהסטנוגרמות של דיוני הקבינט שנבחנו בביקורת ומדברי שרים בקבינט ובכירים בצה"ל עולה, כי רק בחלק מדיוני הקבינט שהתקיימו לפני מבצע "צוק איתן" הציג המל"ל חלופות לתכניות ולהצעות שהציע

כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה, וזאת למרות החלטת הממשלה משנת 1999 (מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי**, 2006, עמ' 11).

50 על פעילות המל"ל במבצע "צוק איתן", התבטא שר החוץ דאז: "המצגות של המל"ל אינן מסייעות לשרי הקבינט ולמעשה מקדמות את עמדתו של ראה"ם... המל"ל הפסיק להיות גוף שתפקידו לחשוב, לנתח, לתכלל ולהביא לאלטרנטיבות והפך בשנתיים האחרונות להיות גוף אופרטיבי. משכך, מל"ל אינו ממלא את ייעודו. המל"ל חייב להציג חשיבה אלטרנטיבית למערכת הביטחון ובכלל זה לקהיליית המודיעין..." מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, עמ' 38.

51 הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, דין וחשבון, עמ' 76. וראו גם מסקנותיהם של דן מרידור ורון אלדדי בשנת 2018: "לדעת הוועדה, המועצה לביטחון לאומי (המל"ל), שאין נותנים לה כיום למלא כמות את הייעוד העיקרי הראוי לה, מתאימה למלא את התפקיד הזה..." דן מרידור ורון אלדדי, **תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018, עמ' 36.

52 מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, עמ' 7.

53 ראו לדוגמה דוח מבקר המדינה, **יישום חוק המל"ל** (2012).

54 עוזי ארד ולימור בן-הר, **המל"ל – המאבק להקמתה של "המועצה לביטחון לאומי" וביסוסה בצמרת**, תל אביב: כנרת זמורה ביתן, 2016, עמ' 284; וראו גם בדוח המבקר, **יישום חוק המל"ל**, ממנו עלה כי הן הדרג המדיני והן הדרג הצבאי נמנעו משיתוף המל"ל בהיערכות לקראת משט ה"מרמרה", משום שמדובר אך ורק ב"מבצע צבאי" ("אירוע צבאי, נקודתי שאין לו דבר עם גיבוש מדיניות"), ואת ביקורתו של יחזקאל דרור על כך – יחזקאל דרור, **המטה לביטחון לאומי – הרהורים בעקבות דוח מבקר המדינה מיוני 2012**, מרכז בגין-סאדאט למחקרים אסטרטגיים, 2012, עמ' 29.

האסטרטגית במדינת ישראל. ראיתי מאמצים, לא ראיתי את ההשפעה שלהם במילימטרים... כך שזה היה יותר אילתורים, אילתורי לשכה וגזור הדבק של המל"ל בהרבה מאוד לחצים".<sup>56</sup>

## צעדים ארוכי טווח

אם כן, מהי הדרך הנכונה ליצירת מנגנון מובנה לחיזוק היכולת של הדרג המדיני לגבש מדיניות מושכלת, ולהפחית את התלות האפיסטמית במערכת הביטחון? לכך אין "פתרון קסם" ונדרש מאמץ משולב, קודם כול של הדרג המדיני, אבל גם של גופי מערכת הביטחון, שצריכים לוודא שהשפעתם על המציאות הפוליטית והביטחונית בישראל לא תחרוג מתפקידו הראוי של הצבא. לשם כך נעמוד להלן על כמה צעדים ראשוניים, בטווח הארוך ובטווח הקצר, הנדרשים לצמצום הפערים.

## חיזוק המל"ל

בשנים האחרונות נכתב רבות על הצורך בחיזוק המטה לביטחון לאומי, תוך יצירת מנגנונים פרקטיים שיחזקו את המטה<sup>57</sup> ויחייבו את מערכות הביטחון לשתף עימו פעולה באופן מלא. בהקשר זה, אין די בחקיקה בלבד. יש לייצר מנגנונים שיבטיחו שבכל שיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, לא ייפקד מקומו המהותי של המטה. זאת בהתאם לתפיסה כי "הגורם המרכזי שצריך ויכול לגרום לכך הוא ראש הממשלה".<sup>58</sup>

תפקידו של המל"ל בבניין הכוח מצומצם מאוד, וככלל יש לו משקל מצומצם מאוד בבחינת סוגיות הצטיידות; בשל העומס הרב המוטל על המל"ל חלק ניכר מהדיונים הביטחוניים מובלים על ידי גורמים אחרים, כדוגמת המזכיר הצבאי לראש הממשלה; על ראש המל"ל, שהוא איש אמונו של ראש הממשלה, מוטלות לעיתים משימות המחייבות השקעת זמן מרובה (לדוגמה מעורבות המל"ל ב"הסכמי אברהם"), עובדה שמקשה על המל"ל להתרכז במשימות הביטחונית הרגילות; ומעבר לכך, רמתו המקצועית של המטה מוטלת בספק וזאת בשל העובדה שהתפקידים במטה נחשבים לרוב כ"תפקידי ביניים" לאנשים שסיימו את שירותם במערכת הביטחון או מבקשים לחזור אליה. במצב זה, ספק רב אם בעלי התפקידים במטה לביטחון לאומי מסוגלים או מעוניינים לאתגר את מערכת הביטחון.

בסיכומו של דבר, קיימים סיבות ונימוקים רבים לכך שהמטה לביטחון לאומי אינו מצליח לממש את תפקידו, אולם בפרקטיקה, ניכר שבמשברים המרכזיים בעשור האחרון, לרבות משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, תפקידו של המל"ל היה מצומצם, והוא לא הצליח לאתגר את מערכת הביטחון או לבסס לעצמו מעמד עצמאי בתחומים המרכזיים שעמדו על הפרק.<sup>55</sup> עמד על כך חבר הקבינט המדיני-ביטחוני, הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט, ביחס לפעילות המל"ל במלחמת חרבות ברזל – "המל"ל הוא נוכח נפקד במציאות

55 בעניין זה כתב מבקר המדינה בשנת 2017, 18 שנים לאחר הקמת המל"ל, כי "על ראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, לפעול כדי להבטיח שהמל"ל יזכה, כנדרש בחוק המל"ל, לשיתוף פעולה מלא מצד הגופים הרלוונטיים, ובפרט מצד המל"ל, באמצעות נקיטת צעדים שיחייבו את אותם הגופים, בין השאר, להעביר מידע למל"ל, וללא עיכובים. זאת, בפרט כיוון שבעיות בתחום שיתוף הפעולה של המל"ל עם גופי מערכת הביטחון נמשכות מאז הקמתו" (מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, עמ' 35). דומה כי אפשר לומר בפה מלא כי זהו המצב גם בחלוף כ-25 שנים ממועד הקמת המל"ל.

56 פרוטוקול הוועדה לביקורת הכנסת מיום 2.12.2024, עמ' 32.

57 לדוגמה, קריאת מכון "משגב" לאייש ללא דיחוי נוסף את המל"ל והמטכ"ל בבעלי השכלה מתאימה באומנות הלחימה, עקרונותיה וכלליה, ובעלי ידע וניסיון לתכנן ולנהל מערכות ומלחמות הכרעה" (פרופ' קובי מיכאל ופרופ' גבי סיבוני, **ישראל 2.0**, מכון משגב, מרץ 2025, עמ' 34); וכן ראו שמואל אבן, "המטה לביטחון לאומי – האם החוק חדש יביא לשינוי?", **עדכון אסטרטגי**, כרך 11 (2009), עמ' 84.

58 ארד ובניהר, **המל"ל**, עמ' 288. "סיבה אפשרית ראשונה למצבו של המל"ל היא חוסר העניין שגילו ראשי ממשלות בעבר

למעמד הרצוי, ולכן דומה שמדובר אך ורק בפתרון לטווח רחוק.

### צמצום משרעת פעילות הצבא

נוסף על מהלך זה, יש לצמצם את עיסוק הצבא לתחומים הביטחוניים-מקצועיים, ובעיקר – להפחית מאוד את עיסוקו בסוגיות מדיניות ובסוגיות של שיתוף פעולה בינלאומי, אף אם אלו קשורות במישרין או בעקיפין לסוגיות ביטחוניות. "מעורבות יתר של הצבא במדיניות החוץ היא לרוב תוצאה של מעורבות חסר של הדרג המדיני, כאשר הדרג המדיני מוותר על אחריותו לתכנון אסטרטגי וניתוח מדיניות והופך לחותמת גומי של הצעות הצבא".<sup>61</sup> מוטב כי שיתופי הפעולה והפעילות החוץ-מדינית של הצבא ייבחנו ויתועדפו בדרגים חוץ-צבאיים, כדי להבטיח שהעיסוק הבינלאומי של הצבא יישאר ממוקד בתחומים הביטחוניים-מקצועיים. צמצום עיסוקים אלו, יוביל בהכרח לחיזוק הפיקוח האזרחי על פעילות הצבא, ויצמצם את השפעת הצבא בתחומים המדיניים. הדבר מחייב, מטבע הדברים, את חיזוק הגורמים המקצועיים במשרד החוץ ובמל"ל, לשם יצירת מטה מקצועי, החשוף למידע הרב המצוי בידי מערכת הביטחון, ויודע לשלב עמדות אלו עם עמדות מומחים חיצוניים, תוך יצירת מומחיות והתמקצעות בנושאים העומדים על הפרק.<sup>62</sup> "כפי שדרושה גדר

אם ראש הממשלה יחליט שהמטה לביטחון לאומי הוא גורם הכרחי בפעילותו, וכפה על שאר הגופים לשתף עימו פעולה, הרי שהמצב הנוכחי ישתפר. במסגרת זו, יש לפעול בעקביות למיגור הגישה המבקשת לצמצם את הפיקוח האזרחי הפרקטי על מערכת הביטחון.<sup>59</sup> במקביל, יש לפעול בעקביות לכך שהמטה לביטחון לאומי יהפוך ל"מובלעת של איכות" במערכת המדינית, כך שאנשי המטה יוגדרו כ-high flyers, כאלה שעוד נועדו לגדולות... מוניטין של המל"ל כיחידה נבחרת יחולל דינמיקה, שבה הטובים מבין עובדי המדינה ישאפו לשרת בארגון זה, במסגרת נתיב הקידום שלהם".<sup>60</sup> זאת ועוד, מן הנדרש לוודא שהמל"ל יוגדר כגוף ביטחוני עצמאי, בעל מעמד ייחודי בחקיקה ולא בכפיפות לנציבות שירות המדינה.

### יש לצמצם את עיסוק הצבא לתחומים הביטחוניים-מקצועיים, ובעיקר – להפחית מאוד את עיסוקו בסוגיות מדיניות

זוהי דרך המלך הרצויה וזהו הפתרון הרצוי לטווח הארוך. מן הראוי שיהיה למדינת ישראל מטה ביטחוני ראוי לשמו, שיעסוק בסוגיות ביטחוניות מרכזיות, ויאפשר לדרג המדיני לממש את תפקידו בצורה המיטבית. אלא שכאמור, ניסיונות לחיזוק המל"ל במהלך 25 השנים האחרונות לא הצליחו להביאו

בגוף זה ובפיתוחו. עובדה היא שלא היה להם כל קושי להעסיק יועצים מדיניים, עוזרים וראשי מטות, כאשר רצו בכך. אילו היו מעוניינים במל"ל, היו מטילים עליו את האחריות להכנת דיוני הממשלה ומחייבים את כל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול באמצעותו. במצב כזה, החוק החדש לא היה נדרש כלל" (אבן, "המטה לביטחון לאומי – האם החוק חדש יביא לשינוי?").

59 "הרשת הביטחונית" פועלת כנגד הפרדה והיפרדות ממשית בין התחום הצבאי והאזרחי בישראל, אשר, בתורה, עשויה להביא להתמקצעות של הסוכנויות האזרחיות בענייני הביטחון, וכפועל יוצא מכך, להגברת יעילותן ויכולת הפיקוח שלהן על המערכת הביטחונית" (גבי שפר, "הרשת הביטחונית" הישראלית והשפעתה", ערב העיון "בין צבאיות למדינאיות בישראל", 2008).

60 ארד ובן-הר, **המל"ל**, עמ' 293.

61 Ben Meir, Yehuda, *Civil-Military Relations in Israel*. New York: Columbia University Press, 1999, p. 169

62 יש לציין כי לצבא חיסרון מובנה בהקשר זה. בשל תחלופת בעלי התפקידים הרבה בצבא, גם באגף התכנון נמצא לא אחת שהגורם שנדרש להעריך את שיעשה על ידי מדינה זרה כלשהי, הוא גורם "טרי" שבקיאותו בנושא נסמכת על הידע שצבר במהלך חודשים ספורים או שנים ספורות, ושאינו יכול לנתח את המערכת הבינלאומית לאורך שנים. בהתאם לכך, תשתית הידע של אגף התכנון מושפעת בקלות ממהלכים קצרי טווח, ונוטה לייחס למערכות בינלאומיות נטיות שונות על בסיס אירועים קרובים. כמו כן, הצבא נוהג להסתייע בקבוצת מומחים סגורה יחסית, וככלל אינו נחשף לחלק מרכזי מהתפיסות

כלל מקבלי החלטות בתחום הביטחוני, ותאפשר דו־שיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

## מטה אישי־מקצועי ביטחוני כפתרון זמני

במבחן התוצאה, כל האמור לעיל כבר נוסה ונבחן. אומנם יש שיטענו כי ניסיונות העבר לא נעשו באופן מספק, אך די לומר שהמהלכים שהוצגו הם בעיקרם ארוכי טווח, וספק אם יהיה בהם כדי לסייע בטווח הזמן הנוכחי.

על רקע זה, לעמדתנו, מן הראוי לבחון כפתרון זמני, יצירת מטה אישי־מקצועי לראש הממשלה ובכללו יועץ ביטחוני לחברי הקבינט המדיני־ביטחוני, שיורכב ממומחים עצמאיים לביטחון, שיהיו מנותקים ממחויבות מוסדית לכל גוף במערכת הביטחון,<sup>66</sup> ויכללו למלא את תפקיד "הייעוץ המקצועי המעולה" שעליו המליצה ועדת וינוגרד. צוות זה, שנועד להיות מעין "פלטפורמה קלה וזריזה", יאפשר לראש הממשלה ולשרי הקבינט, לבחון באופן עצמאי את הצעות מערכת הביטחון, ולאתגר את המערכת באמצעות תפיסות חדשות שאינן מקובלות בה.<sup>67</sup> חברי הצוות יהיו יוצאי מערכת הביטחון או חוקרים בתחום הביטחוני,<sup>68</sup> בעלי ניסיון וותק ראויים, שימונו

עם אחריות צבאית משני צדיה כדי להעניק ביטחון לאזרחים במדינת ישראל, כך זקוקה ישראל למרחב חיץ עם קו ברור וחד בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני, עם אחריות ומנהיגות לאומית־אזרחית משני צדדיו, למען ביטחון הדמוקרטיה במדינת הלאום היהודית־דמוקרטית.<sup>63</sup>

## חיזוק בסיס הידע המקצועי־ביטחוני

נוסף על כל האמור לעיל, קיים הכרח לחייב את הדרג המדיני העוסק בתחום הביטחוני לעבור הכשרה ביטחונית סדורה להקניית מושגי יסוד ביטחוניים, ומתוך כך להוביל ל"העמקה בנושאי הליבה האסטרטגיים של המדינה, על ידי קיום סדנאות, ימי עיון ודיוני עומק".<sup>64</sup> כיום, חברי הקבינט הביטחוני, אינם מקבלים הכשרה מקצועית־צבאית מספקת בנושאים העומדים על הפרק, וספק רב אם הם מעוניינים בכך, והם מסתמכים על הכשרתם הצבאית (ככל שהייתה כזו). יש לגבש תוכנית מעמיקה של הכשרה ביטחונית הכרחית של כלל החברים והמשקיפים בדיוני הקבינט, כדי לקיים את השיח הביטחוני על בסיס משותף. מדוחות המבקר<sup>65</sup> עלה כי תוכנית כזו הוכנה זה מכבר על ידי "אג"ת והמל"ל, אך לא מומשה בפועל, בעיקר בשל אירצון הדרג המדיני להשקיע את זמנו בכך. חיוב הדרג המדיני לתוכנית כזו, תאפשר להניח רמת ידע בסיסית אצל

על הספקטרום הבינלאומי. על כך נדרש ניתוח מפורט, שאין מקומו במאמר קצר זה.

63 דין, "המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים", עמ' 27.

64 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006**, עמ' 147.

65 ראו לדוגמה מבקר המדינה, תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, עמ' 39–43.

66 זאת נוסף על הצורך בהקמת גוף מודיעיני ("איכפא מסתברא") חיצוני למערכת הביטחון, שבו לא נעסוק במאמר זה.

67 מעניין לציין כי כבר בתנ"ך מינה המלך דוד יועץ מיוחד, שלא היה איש צבא, להכרעה בנושאי ביטחון, הלא הוא אחיתופל (המוכר מהביטוי "עצת אחיתופל", הנתפסת כעצה רעה, אף שבמקורות זו דווקא עצה מקצועית וראויה) "כִּי־נָשָׂא עִמּוֹד הַשָּׁחַר נִכְנָסוּ חֲכָמֵי יִשְׂרָאֵל אֲצִלוּ. אָמְרוּ לוֹ: אֲדוֹנֵינוּ הַמֶּלֶךְ, עִמְךָ יִשְׂרָאֵל צְרִיכִין פְּרָנְסָה. אָמַר לָהֶם: לָכֵן וְהַתְּפָרְנְסוּ זֶה מִזֶּה. אָמְרוּ לוֹ: אֵין הַקּוֹמָץ מִשְׂבִּיעַ אֶת הָאָרֶץ, וְאֵין הַבּוֹר מִתְמַלֵּא מִחוּלְיָתוֹ. אָמַר לָהֶם: לָכֵן וּפְשְׁטוּ יְדֵיכֶם בְּגָדוֹד. מִיָּד יוֹעֲצִים בְּאֲחִיתוֹפֵל, וְנִמְלְכִין בְּסִנְהֶדְרִין, וְשׂוֹאֲלִין בְּאֲוָרִים וְתוֹמִים. אָמַר רַב יוֹסֵף: מֵאֵי קָרָא? דְּכָתִיב "וְאַחֲרֵי אֲחִיתוֹפֵל בְּנֵהוּ בֶן יְהוֹיָדָע וְאַבְיָתָר וְשָׂר צָבָא לְמֶלֶךְ יוֹאָב". אֲחִיתוֹפֵל – זֶה יוֹעֵץ, וְכֵן הוּא אוֹמֵר: "וְעֵצַת אֲחִיתוֹפֵל אֲשֶׁר יַעַץ בְּיָמֵים הָהֵם כְּאֲשֶׁר יִשְׂאֵל אִישׁ בְּדַבַּר הָאֱלֹהִים" (ברכות ג ע"ב).

68 "יועצים המוצמדים זמנית ליחידות המטה שלך שעתידים תלוי בגוף שממנו הם באים ואליו הם חוזרים, נתונים תוך הבדלים

גישה מאוזנת, הבוחנת גם את הסיבות לכך שגישות אלו לא זכו להבלטה במסגרת עבודת המטה).

כמו כן, הצוות יוכל, לבקשת חברי הקבינט, להעמיק בסוגיות שונות, תוך הסתייעות בגופי המחקר השונים, וללמד את הדרג המדיני את עיקרי הדברים.

יובהר, צוות זה לא יחליף את עמדת מערכת הביטחון, זו עדיין תהיה העמדה המרכזית,<sup>69</sup> ולא את המל"ל או את המזכיר הצבאי. תפקידו של הצוות גם אינו לקיים עבודת מטה מעמיקה, אלא לבחון עבודות מטה של גופים אחרים, או לייצר ידע בסיסי נדרש לשם הבנת היתרונות והחסרונות הקיימים בעבודות מטה אלו. הצוות נדרש לבחון את עמדת מערכת הביטחון, לתמוך בה או לאתגר אותה, באמצעות ניסיונו וידיעותיו. מצופה מצוות זה להביא לידי ביטוי גישות שונות מאלו של הקונצנזוס הביטחוני הקיים,<sup>70</sup> ברוח התפיסות שמבקש הדרג המדיני לקדם. לא מצופה מהצוות לקיים עבודות מטה עצמאיות בנושאים רחבים, אלא לאתגר את עבודות המטה הקיימות, ולמצוא "קצות חוט" לבחינה אחרת של הנושאים העומדים על הפרק. כפי שצינו לעיל, מדובר ב"פלטפורמה קלה", שתפקידה להשלים פערים בזמן אמת, אך לא להחליף את "הפלטפורמות הכבדות" – היינו, את המל"ל ואת גורמי התכנון.

צוות שכזה, יאפשר שיקול דעת עצמאי, בלתי תלוי, שאינו מושפע מתרבות ארגונית, מהיררכיות פנימיות, או מקשרים אישיים במערכות הביטחוניות.

כמינוי אישי על ידי ראש הממשלה וחברי הקבינט, מתוך הבנה שתפיסותיהם המדיניות והצבאיות דומות ביסודן לאלו של ראש הממשלה. חברי הצוות יכהנו לפרקי זמן קצרים – בהתאם לכהונת הדרג המדיני, ולכל היותר עד ארבע שנים. בצוות יהיה לכל הפחות אדם אחד בעל ניסיון וידע בבניין הכוח ושני אנשים בעלי ניסיון וידע בהפעלת כוח. תפקידו של צוות זה יהיה לגבש המלצות לראש הממשלה ולקבינט, לפי הצורך, בנושאים העומדים על הפרק, או להציג לדרג המדיני נושאים שלדעתם מחייבים את התייחסותו. הצוות גם יבחן, באופן עצמאי או מול מערכת הביטחון, חלופות להצעות מערכת הביטחון בנושאים מבצעיים פרקטיים ובנושאי בניין כוח, תוך הבאת רצונות הדרג המדיני לידי ביטוי. כמו כן, יתאפשר לצוות לקיים שיח עם מכוני מחקר ישראליים ובינלאומיים בעניין – שיח שכיום כמעט אינו מתקיים בדרג הצבאי.

לשם כך, צריך צוות זה לקבל סמכויות ברורות, כך שיוכל לקיים שיח ישיר, ללא צורך באישורים, עם כל גורם במערכת הביטחון, בכיר או זוטא, ולקבל לעיון כל מידע מודיעיני, מעובד או גולמי, או מידע מבצעי רלוונטי, לשם מימוש תפקידו, על פי דרישתו. אין די בדרישת "מידע מסמכים ודוחות", כפי שמוסמך היום המל"ל, אלא נדרש שהצוות יוכל לגשת לכל גורם שקולו לא נשמע באופן מספק בצה"ל או בגופי הביטחון האחרים, ללא צורך באישורים מקדימים, ולהציג בפני הדרג המדיני גישות אחרות שנבלעו במערכת הביטחונית (מובן שהדבר מחייב אימוץ של

אישיים ליותר השפעה של עמדות הגופים שבהם תלוי עתידם מאשר יועץ הבא מגוף מחקרי שאין לו אינטרסים ארגוניים ועמדות מדיניות" (דרור, **מנהיג תהיה לנו!**, עמ' 612).

69 כעמדת צוות מרידור "חשיבותה של מערכת קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי הולכת וגדלה הן בשל החיוניות והמורכבות הגוברת של ההתנהלות הלאומית בנושאים האלה, הן בשל המחיר הכבד שעלולה לגבות כל שגיאה והן בשל השליטה הממודרת במקורות המידע, הסגירות והחשאיות של הדיונים ואי־שקיפותה של המערכת. החלטות הקברניט... בתחומי הביטחון הלאומי צריכות להישען בראש ובראשונה על הרקע ועל הניסיון המקצועי של המערכות המקצועיות שתומכות באופן סדיר בתהליכי קבלת ההחלטות" (מרידור ואלדדי, **תפיסת הביטחון של ישראל**, עמ' 36).

70 "בכל הנוגע לנושאים חשובים יש יתרונות להזדקקות למספר גורמי ייעוץ כדי להבטיח יתירות חיובית פלורליסטית. מסיבות עקרוניות ותועלתניות כאחת אין להגביל את זכותו של ראש הממשלה להתייעץ עם מי שירצה בתנאי שהדבר לא יפגע בפעולתם של גופי המטה העיקריים" (דרור, **המטה לביטחון לאומי – הרהורים בעקבות דוח מבקר המדינה מיוני 2012**, עמ' 29).

הכרעת חמאס ברצועת עזה אלא שקולם של אלו אינו נשמע. דומה כי יועץ ביטחוני עצמאי היה יכול לאתגר תפיסה זו, על בסיס היכרותו עם השטח והבנתו את המציאות הצבאית, ובכך לספק לדרג המדיני מרחב אפשרויות רחב יותר לבחירה. לחילופין, קבלת עמדת הצבא על ידי יועצו הביטחוני האישי של ראש הממשלה, במקומות שבהם החלופות האחרות אינן ריאליות, תקל על הדרג המדיני לקבל החלטה מושכלת, תוך קבלת תשובות מפורטות מדוע החלופות האחרות אינן רלוונטיות (ואין צורך לומר כי כוחו של היועץ להשפיע על החלטות הדרג המדיני, תאפשר לו גם לקבל יותר שיתוף פעולה מהגורמים הביטחוניים, המבקשים לקדם את עמדתם).

יש שיעירו נכונה כי כבר כיום נוהגים הגורמים המדיניים (גם הבכירים) לגבש לעצמם צוות של יועצים לא־פורמליים להיוועצויות. מעין "מטבחון" לקבלת החלטות ביטחוניות. אלא ש"מטבחונים" אלה לרוב אינם מוסמכים לראות את עבודות המטה במלואן, ואינם יכולים לברר עצמאית, מול הצבא או מול גורמים אחרים, נקודות המעוררות קושי בהצעותיהם. למעשה "מטבחונים" שכאלה, יכולים רק ל"דהדד" את המחשבות שיש בראשם או בראש הגורם המתיעץ, אך לא לברר את המצב לאשורו או לאתגר פורמלית את עמדת הצבא. "מטבחונים" שכאלה צפויים להתקיים גם לאחר הקמת הצוות שתיארנו, מטעמים של אמון ונוחות. אולם הצפי והכוונה הם שהשימוש בהם יצומצם, והם ישמשו בעיקר לסיעור מוחות, ולא מעבר לכך.

זו אינה הצעה חדשנית, אלא הצעה לדיקוק של הצעות מן העבר בדבר הצורך של שר הביטחון במטה אישי ביטחוני, לבחינת עמדת הצבא.<sup>72</sup> התנגדויות ראשי

צוות שאינו מחויב להיררכיה הביטחונית יוכל להעלות ספקות, להציג תרחישים חלופיים, ולשאול שאלות שמפקדים בצבא אולי יהססו להעלות מתוך חשש לפגיעה בקשר עם הקצונה הבכירה. העובדה שהצוות יכהן במשך שנים ספורות בלבד, תאפשר לו לבחון את הסוגיות שלא דרך התפיסות של קודמיו לתפקיד, ועשויה לסייע במניעת השתרשות תפיסות על דרך האינרציה.

צוות שכזה יוכל לראות את המציאות הביטחונית, לאו דווקא דרך "הקשית" הצבאית, אלא תוך התחשבות בשיקולים לאומיים רחבים. הצוות יוכל אף לסייע בדיוק השיקולים הטקטיים שכוחם יפה בדרג הצבאי אך לעיתים יש בהם כדי להאפיל על התפיסה הכוללת, ולצמצם את ה"הפחדה"<sup>71</sup> של הדרג המדיני, מפני דחיית עמדת הגורמים הצבאיים. בכך, יכול הצוות לסייע לראש הממשלה להבטיח שהאינטרסים הלאומיים הכוללים יעמדו מעל שיקולים צבאיים טקטיים או אסטרטגיים גרידא. הצוות יאפשר למנהיגות המדינית לראות תמונה רחבה יותר, המשלבת אלמנטים צבאיים, מדיניים, דיפלומטיים וכלכליים.

יתר על כן, בהיותו מינוי אישי של ראש הממשלה, סביר להניח כי לצוות זה תינתן היכולת לכוון את הפעילות הביטחונית באופן מדויק יותר למדיניות המבוקשת על ידי הדרג המדיני. זאת בעוד במקרים רבים, מדיניות זו אינה יכולה להיאמר במפורש אל מול מערכת הביטחון, בשל שיקולים פוליטיים או חשש להדלפות.

לשם הדוגמה, נניח שלא כל הגורמים הביטחוניים מקבלים את הצהרתו של הרמטכ"ל ביחס לאופן

71 "טענות כאלה חוזרות ונשנות במשך השנים וזו דוגמה אחת מני רבות לטענות, שצה"ל מגייס את עוצמת המערכות המיומנות שלו כדי להטות את החלטות הממשלה לכיוון הדרוש לו – מה שכונה פעם 'סיפורי כיפה אדומה'" (יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, עמ' 35).

72 ראו לדוגמה טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, עמ' 111; "...למנות לראש הממשלה יועץ ביטחוני־מדיני, שסמכויותיו יהיו מוגבלות. במקרה זה המל"ל יישאר במשרד ראש הממשלה וישא בכל התפקידים שמטיל עליו החוק. הוא יהיה כפוף לראש הממשלה, אך יהיה סוברני להציג עמדות בלא תלות בדעתו של ראש הממשלה, בדומה למעמדו של הרמטכ"ל"

כפוף, יכולה לאפשר לו להפעיל כלי ניתוח וחשיבה ביקורתית, לגבש תובנות ולממש בסופו של דבר השפעה ושינוי של הלך הרוח המוכתב לו ומסביבו". גופמן מוסיף ואומר מייד כי "תפיסתו של המצביא את עצמו כאוטרקי עומדת במידת מה בסתירה להווייה הצבאית ההירארכית, אך מנגד היא תנאי הכרחי למימוש מנהיגותו". יתר על כן, מוסיף גופמן וגורס כי "פרדוקס מסוים הקיים ביחס להשפעתו של המצביא, הינה העובדה שהיותו המערער של המערכת היא זו שמקנה לו את עמדת ההשפעה. מה שמקנה למצביא את הזכות ואולי אף את החובה להשפיע על המערכת באופן כה עמוק, נעוץ בעובדה שהוא אינו מזדהה עם תפיסת המציאות של המערכת. ערעור תפיסת המציאות מן היסוד – היא זו שמציבה את המצביא בעמדת ההשפעה". בפועל, אנו מסופקים מאוד אם האקלים הצבאי מאפשר למפקדים, למעט לחריגים שבחריגים, להגיע לתכונות שכאלו. יתר על כן, ניכר כי צה"ל עושה מאמצים ניכרים למנוע מכל מפקד להגיע לשיח ישיר עם הדרג המדיני, כמצופה במאמר.<sup>75</sup> מכיוון שהמצביאים בצבא מציגים לדרג המדיני את המציאות מזווית חד־צדדית ואינם מאפשרים לו ללמוד את המציאות כהווייתה ולהשפיע עליה, הכרחי לייצר "מצביא מערער מציאות" באמצעות יועצים חיצוניים. זה הוא לגישתנו עיקר תפקידו של הצוות המייעץ לראש הממשלה.

## סוף דבר

האיזון בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל עומד במרכז הדיון האסטרטגי והמעשי הנוגע לעיצוב

הצבא, והטיעונים נגד צוות זה (מהחשש לביטחון המידע ועד לחשש ל"שבירת" ההיררכיה הצבאית בקיומו של שיח בין הצוות היועץ לגורמים צבאיים שלא באמצעות לשכת הרמטכ"ל) צפויים מראש. אולם אירועי השעה מלמדים כי דומה שבשלה העת לסדיקת ההגמוניה של מערכת הביטחון בתחום הידע הצבאי, ולמתן אפשרות לדרג המדיני לקבל זווית ראייה שונה, אף במחיר זה. צפוי כי במהלך השנים הראשונות לקיומו של צוות ייעוץ שכזה, הוא ייתקל באתגרים רבים. סביר מאוד להניח שמרבית גופי הביטחון יבקשו להמשיך ל"שמור על השמנת" ולהימנע ממתן כוח כה רב לגורם אזרחי חיצוני. כאן נדרשת התערבותו האישית של ראש הממשלה. ככל שראש הממשלה יבהיר כי היועץ הוא איש אמונו, וכי ההחלטות בענייני ביטחון חייבות לעבור דרכו,<sup>73</sup> כך צפוי שהתנגדויות אלו ישככו, ויתאפשר טיוב הליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות בישראל.

## סביר מאוד להניח שמרבית גופי הביטחון יבקשו להמשיך ל"שמור על השמנת" ולהימנע ממתן כוח כה רב לגורם אזרחי

במאמרו של המזכיר הצבאי הנוכחי לראש הממשלה,<sup>74</sup> האלוף רומן גופמן, הוא עמד על סגולותיו ותכונותיו של המצביא העצמאי, אשר באפשרותו ליעץ לדרג המדיני גם בסוגיות שאינן צבאיות. תכונותיו של מצביא זה מחייבות, בין היתר, כי המצביא יפתח "תפיסה במסגרתה הוא רואה את עצמו כשחקן אוטרקי. רק תפיסתו את עצמו כגורם עצמאי, בעל קיום נפרד מהמערכת לה הוא

(אבו, "המטה לביטחון לאומי – האם החוק חדש יביא לשינוי?", עמ' 84).

73 דומה שלראש הממשלה יהיה קל יותר לשים את כובד משקלו ביחס לצורך בשיתוף פעולה עם קבוצה מצומצמת של אנשים, שמונו על ידו והזוכים לאמונו, מאשר לצורך בשיתוף פעולה עם המל"ל, המורכב ברובו מפקידים ואנשי מקצוע שלא מונו על ידו ולא זוכים לאמונו. בכך צפוי להיפתר משבר האמון הבסיסי, העומד, בין היתר, ביסוד אי־הצלחת המל"ל בתפקידו.

74 רומן גופמן, תיאטרון המצביאות – מרחב הלימדה וההשפעה של המצביא על הקברניט, **בין הקטבים**, 33 (2021), עמ' 42–72.

75 ראו לדוגמה חדשות 2, "דיסקין: 'בנט ראוי לשבת, חברי הקבינט לא נספרים'", **mako**, 17.9.2014.

אלו יבטיח לא רק קבלת החלטות מושכלת, אלא גם שמירה על עקרונות הדמוקרטיה והפיקוח האזרחי. הדרך לשינוי אומנם רצופה אתגרים, אך התקדמות מדורגת ומתמשכת תאפשר יצירת תשתית מאוזנת, שבה המנהיגות המדינית תממש את אחריותה המלאה לביטחון המדינה ולחוסנה.

מדיניות הביטחון הלאומי. למרות יתרונותיו המובהקים של צה"ל כגוף מקצועי, ניכר כי נדרש מהלך נחרץ לחיזוק יכולתו של הדרג המדיני להתמודד עם האתגרים הביטחוניים באופן עצמאי, באמצעות העמקת הידע, שיפור המנגנונים הקיימים ויצירת חלופות מקצועיות בלתי תלויות. חיזוק תהליכים