

לבנות מחדש את מערכת הביטחון

„גלותי“ — מכל עיסוק בענייני ביטחון. גם כשנכנסו לתוכה אנשי צבא לשעבר במספרים ניכרים, ובתוכם אלופים ורמטכ"לים, לא נשתנה כלום: אנשי צבא המשיכו ודבקו בתפיסתם מימי השירות הפעיל שלהם, שלפיה אין ל„אזרחים“ מה לחפש או לומר בתחום הצבאי. היחידים שלא היססו להפך את האידיליה — אולי בגלל חמתו ח"כ האופוזיציה — היה אריאל שרון, אשר השיג מינוי בוועדה החוקר-הביטחון (כיו"ר ועדת-מישנה לתקציב הביטחון, כמדומני) ובה היה מטיל מורא גדול על נציגי צה"ל שעד אז היו רגילים לקהל ח"כים שומע, בור וצייטני.

המניעה הראשונה לתיקון המצב כננסת היא מיבנית-ארגונית. הכנסת הסרה, דווקא — וכמדומני, רק — בתחום הביטחון, ועדה ייחודית, מה שקיים בה הוא גוף-הכולאים ה"קרוב", ועדת-החוקר-הביטחון, שעיסוק פוליטי קה יותר מאשר „ביטחון“, ובוודאי יותר מאשר צבא.

אני עצמי זוכר שניים מן היוזרים שלה אשר, בהזדמנויות שונות, פתחו דברים ברדיו או בטלוויזיה במישפט: „אני לא מבין בענייני צבא, אבל...“ נחזק להפריד מיד בין שני הדברים המושגים — ותיפקודית, השונים ואף המנוגדים — הללו. הוועדה הקיימת יכולה להמשיך כוועדה מדינית בלבד, ואילו את העיסוק והטיפוח הפרלמנטריים על תחום הביטחון יש להעביר לוועדה חדשה, שראוי כי תיקרא „ועדת מערכת-הביטחון“. יתרונה המיידי של ועדה כזו יהיה, שלא יונח לחבריה לחפות על בורותם בנושאי הביטחון על-ידי בריחה לענייני חוק, אלא יהיו נאלצים, אפילו בעלי-כורחם, להתרכז אך ורק במישרד-הביטחון ובצה"ל.

הממשלה בכללה ממלאת, למראית-עין, את תפקודה במערכת הביטחונית באמצעות „ועדת השרים לענייני ביטחון“, שכללה פעם רק חלק משרי הממשלה ואחר-כך את כולה. סידור מסורבל, לא-הגיוני וחסר-יכוני מבחינת היעילות זה, לא זכה עד עתה אף במילה אחת של הסכמה או הבנה, ובדין כך. הסוף היה, כי בעת מיבחן התרוקן מוסד זה מכל תוכן וראשי-הממשלה הלך ואילתר לעצמו „קבינט מילחמה“ פרטי קטן, בעיקר התפרסם „המטבח“ של גולדה. סידור זה היה יעיל הרבה יותר מן הסידור הפורמלי, אך בהיותו מאולתר, לא-קבע ולא-מוסד, לא יכול היה בשום פנים להשתוות ביעילותו ל„קבינט המילחמה“ שבמודל הבריטי, או לדומיו, הצרכים הקואליציוניים אומנם מכבידים, אבל אינם יכולים לשמש הסבר לפיתרון מעוקם זה — ובוודאי לא צידוק.

הדרך הנכונה תמצא עליידי קביעת „קבינט מילחמה“ נורמלי — דהיינו, כזה שבו ייבדו לו השרים הראשיים הנוגעים, „קבינט מיוחד“ זה יהיה מוסמך לקבל לבדו כל החלטות הנוגעות לניהול השוטף של כל ענייני הביטחון או המילחמה. הממשלה בשמותה תעסוק וי תחליט רק בעניינים הכלליים יותר, שהם „מדיניות“ יותר מ„צבאיים“. למשל: הכרזת-מלחמה או הפסקתה ויחלטו עליידי הממשלה כפי רצונה. אבל אם לבצע צליחה לאפריקה, או אם לעלות על רמת-הגולן, בתוך המילחמה — זאת יחליט „קבינט המילחמה“ לבדו.

בצד הממשלה, אבל בחזק ממנה, בפיקוחה, בניהולו השוטף של שר-הביטחון ובכפופות ישירה לראשי-הממשלה, צריך שיוקם ויפעל גוף-ממונה המקביל ל„ועדת-ההגנה“ כממשל הבריטי. בנוף זה יהיו חבריו, כולם „מכוח המשרה“, רק פונקציונרים ביטחוניים מובהקים: ראשי-הממשלה (יו"ר), שר-הביטחון (סגן-יו"ר ותכופות יו"ר-במקום), סגן-שר-הביטחון טחון ומנכ"ל המשרה הרמטכ"ל, ראשי שירותי הזרועות, ראשי קהיליית-הכיון, כן יצורפו לכל ישיבה, לפי עניינה, אישים אחרים — אבל בשום פנים לא באופן קבוע ותיקני. משתתף רגיל ותריר מאד יהיה שר-האוצר.

גוף זה, שיהיה חסר כל סמכויות פורמליות לקבל

המחוקק יכול — או אמור — להשתתף בעשייה, שעליה ממונה הרשות המבצעת. אבל הפרלמנט משגיח ומפקח על פעולות הממשלה. הפרלמנט גם מהווה מעין „ערכאת עירעור“, שלפניה מובאות — כיוזמתה או כיוזמה מלמטה — גם דיעות והצעות, ממקורות שונים וגם מתוך מערכת-הביטחון, שאינן עולות בקנה אחד עם אלה שקיבל או אימץ הדרג הממשלתי. כמקובל, אין

מאת בנימין עמידרור הפרשן הצבאי של ה„עולם הזה“

הפרלמנט יכול להכתוב לממשלה באופן ספציפי מה שתעשה, אבל הוא יכול לעצב דיעה משלו ולהשפיע על הממשלה לקבלה, באמצעות שליטתו על התקציב („כוח הארגון“).

השגחה ופיקוח כוללים על כל המערכת הביטחונית השילטונית מקיימת העיתונות, כגורם-חוק ציבורי בלתי-תלוי — או לפחות בלתי-שילטוני.



פרס ודין

לכאורה קיימים ופועלים אצלנו כל מרכיבי המערכת הביטחונית המתוארת. אבל רק לכאורה. על תפקודה הביטחוני של העיתונות ועל האימפוטנטיות החובבנית המאפיינת את אמצעי-התקשורת בתחום זה כבר עמדנו בפרורם זה („מוטה משה בעיתונות“, העולם הזה 2071). אבל זהו עניינה של העיתונות לבדה, לא של הממשלה. הכנסת שלנו מוכה, מראשיתה, פחד נוראי — אולי אפילו

התחלפות השילטון בישראל היא ההזדמנות להקנות למדינה מערכת ראויה-לשלמה של עיצוב וביצוע הביטחון הלאומי תחת זו הקיימת. שהיא חסרה ומעוותת מיסודה. המערכת הביטחונית הנוכחית נוצרה כהמשך ישיר ורציף למערכת הביטחונית של „המדינה בדרך“, רובה ועיקרה של זו היה אירגון ההגנה, אשר מילא לא רק את הפונקציה של „הכוחות המזוינים“, אלא גם את רוב תיפקודי הדרג הביטחוני-האזרחי.

ההגנה היתה מעין תרכובת אורגנית של „הצבא“ ושל „מישרד-הביטחון“ בגוף אחד — כאשר „הצבא“ הוא הדומיננטי. תרכובת כזו של שני הגורמים המרכיבים את „מערכת-הביטחון“ הממשלית הייעודית סותרת, עקרונית, את המקובלות הבדוקות והמוסדות, שצריכות לחול על כל „מערכת-ביטחון“ ושל כל מערכת-ביטחונית (שהיא מושג כולל ורחב יותר) בכל מיסטר מודרני, ובעיקר בדמוקרטיה פרלמנטרית.

המערכת הביטחונית מן המודל הנהוג עדיין אצלנו, יכולה היתה אולי לכסף את צרכי הביטחוניים של „היישוב“, אשר היו — או לפחות הובנו על-ידי המנהיגות — כמגובלים, פשוטים וגם ניתנים לטיפול באמצעים פרימיטיביים ועליידי גופים מחליטים ומבצעים בלתי-מתחכמים. עובדת קיומה של מערכת ביטחונית כזו מסבירה הרבה מאד מן הליקויים בתחום הביטחון, אם לא את מרביתם. אם המחיר ששילמנו על מחול מרכזי וחמור זה לא היה כבד ובלוט ביותר, הרי זה רק מפני שהמערכות המקבילות של מדינות-ערב היו מפגרות, עלובות ומעוותות עוד יותר. לכן, גם ההצלחות שנחלנו אינן בגדר ראיה לחיוב.

לא קשה להבין כי השפעת אי-מספיקות המערכת הביטחונית שלנו מחמירה והולכת, ככל שהמערכות הערביות נעשות יעילות (כי יחס) ורבות-עוצמה משהיו — וככל שהפרוי-כלמטיקה הביטחונית שלנו נעשית מורכבת, מתחכמת ויקרה יותר.

המערכת הביטחונית היא מערכת המוסדות השילטוניים והציבוריים השונים, המופקדת על עיצוב, ניהול, פיקוח וביקורת המאמץ הביטחוני, הכולל: קביעת „מטרות המילחמה“ ודרכי מימושו בניסבות שונות, ברמות של האיסטרטגיה המדינית-הביטחונית (או ה„על-איסטרטגיה“) והאיסטרטגיה הצבאית; הכנת המאמץ המילחמתי, וניהול המילחמה.

בתחית המערכת — או בבסיסה — מצויים „הכוחות המזוינים“ (הצבא), מעליהם — כשהן פועלות, במידה ידועה, גם במקביל (כלומר, שירות ברמת הצבא) — קיימות רשויות אזרחיות-ביטחוניות שונות, המצטרפות ל„מישרד-הביטחון“. הצבא ומישרד-הביטחון יחד מהווים את „מערכת הביטחון“, שראשה הוא שר-הביטחון (או „שר ההגנה“). כממשלה עצמה עוסקים במדיניות הביטחון ובנישומה גם משרדים אחרים, ובעיקר מישרד-האוצר, אלה מקיימים בתוכם גופי-מישנה ייעודיים אורגניים, המופקדים על ה„אינטרסים“ שלהם בתחום הביטחון. הממשלה הדמוקרטית-הפרלמנטרית — ועוד כשהיא קואליציונית — מהווה, בעצמה, גוף מכוון ומחליט בענייני ביטחון, מעל „מערכת-הביטחון“. לפחות מצד היעילות, אין אפשרות שתעסוק בכך הממשלה בשלמותה אלא רק גרעינה העיקרי, שהוא גם „קבינט המילחמה“ (או שוה-עוד).

את הפעילות הממשלתית הביטחונית מתאם ומנהל ראשי-הממשלה. יתירה מואת, עניינו ועיסוקו בתחום הביטחון הלאומי מתאפיינים במידת ישירות ואי-אמצעות — ומשמע, גם אחיות אישית — יותר מאשר בכל תחום אחר. לצורך זה, בין השאר, מצויים בממשל מוסדות (ממונים) וכן נוהלים מתאימים, המאפשרים לראשי-הממשלה קיום מגע והפעלת השפעה ישירים ובלתי-אמצעיים כלפי גופים וכן נושאים, הממוקמים פורמלית בתחום מישרד-הביטחון ובאחריותו — וזאת, בלא פגיעה בעקרונות החוקתיים ובסידר-הממשלתי התקינים.

מעל הממשלה מושג ומטפלת מערכת הביטחון הרשות-המחוקקת, ככלל תחום אחר, כן גם בזה אין