פיקוח על מינוי אלופים ותפקידים בכירים בגופי הביטחון

written by אל"מ במיל' פרופ' גבי סיבוני | 22.07.2024

פתיח

מסמך זה נכתב במסגרת פרויקט ישראל 2.0, בהובלת פרופ' גבי סיבוני ופרופ' קובי מיכאל. לפרויקט יש שלושה שלבים עיקריים: בשלב ראשון יופצו מסמכים הממפים את עיקרי האתגרים והבעיות בנוגע לנושאים השונים המטופלים בפרויקט. בשלב השני יופצו מסמכים המציגים את ניתוח המשמעויות, ההמלצות והמענים לאותם נושאים. בשלב השלישי יגובש מסמך אינטגרטיבי לכלל הנושאים.

הקדמה

בדוח מבקר המדינה "תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל" נותח בין היתר גם תהליך מינוי אלופים בצה"ל.[1] הדוח מצא כמה ממצאים בעייתיים. ממצאים אלה מצטרפים לתחושות גוברות בציבור לאחר אירועי ה-7 באוקטובר באשר לאיכות הקצונה הבכירה, למונוליטיות בתהליך המינוי ולעובדה שרוב האלופים בצה"ל מייצגים עמדות דומות וברוב המקרים מתיישרים עם עמדת הרמטכ"ל.

בדוח המבקר נקבע שהתהליך למינוי אלופים מתבסס על נוהג לא מובנה ולא מתועד. התהליך מושתת בעיקרו על משא ומתן בין הרמטכ"ל כממנה ובין שר הביטחון כמאשר. תהליך מינוי האלופים שונה גם מתהליך המינוי לתפקידים בכירים בשירות הציבורי ובתאגידים ציבוריים בכך שקודם לקבלת ההחלטה על מינויים אלה מתקיים תהליך מובנה וסדור, שבמסגרתו נותנות ועדות ציבוריות ייעוץ או חוות דעת לממשלת ישראל בקשר למינויים אלה.

עוד קובעת הביקורת שאין בידי שר הביטחון כגורם המאשר בסיס נתונים שיוכל לסייע לו בעת אישור המינויים, למעט פרטים בסיסיים על המועמדים שהם מקבלים מצה"ל. עוד נקבע בביקורת

כי הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל אינם מתועדים, לכן לא ניתן לבדוק את הסיבות לאישור או לדחיית מועמדים. בנוסף, מקומו של ראש הממשלה [או הקבינט הביטחוני[2]] נפקד מהתהליך.

לצד ביקורת זו, מלחמת חרבות ברזל חשפה לציבור תופעה שבה לרוב המכריע של הקצונה הבכירה בצה"ל עמדות דומות מאוד, עד כדי אחדות דעים, תופעה שתוצאותיה בעייתיות עד הרסניות לצה"ל ולמדינת ישראל. תהליכי המינוי ללא כל בקרה אזרחית אפקטיבית הובילו לשכפול רעיוני של עיצוב תפיסת הפעלת הכוח ובניין הכוח, ולמעורבות הקצונה הבכירה בהיבטים שאינם מענייני הצבא. ברוב המקרים, קידומו של קצין בכיר שיחרוג מהשורות ייעצר, או שבמקרה הטוב הוא ימונה לתפקיד שאינו בליבה המבצעית של צה"ל.

המבקר מביא סדרה של המלצות, אולם אלה אינן נוגעות בליבת הצורך בפיקוח אזרחי על מינוי אלופים בצבא. אלא מתמקדות בעיקר במנגנונים הקיימים. נדמה שלאחר מתקפת ה-7 באוקטובר התבססו ההבנה וההסכמה בדבר ההכרח שבהידוק הפיקוח האזרחי ההדוק על צה"ל, ובכלל זה על מינוי הקצונה הבכירה.

לפיכך, במסמך זה נבקש לבחון היבטים הכרוכים במינוי בכירים בצה"ל ובגופי ביטחון אחרים. כך למשל מהות הצורך והסיבות לפיקוח אזרחי על מינוי בעלי תפקידים בצה"ל ובגופי הביטחון; מיפוי תפקידים בצה"ל ובגופי הביטחון המחייבים פיקוח אזרחי, ולבסוף הצעת מנגנון לפיקוח אזרחי על המינויים.

הצורך בפיקוח אזרחי על מינוי בעלי תפקידים בצה"ל ובגופי הביטחון

העדר פיקוח אזרחי מהותי או אפקטיבי על צה"ל יצר עם השנים בעיות רבות. ההנחה שמשרד הביטחון הינו גוף אזרחי המפקח על הצבא בשם הממשלה ומכוח חוק יסוד הצבא, ואכן זה היה צריך להיות מצב הדברים הנכון, אינה תואמת את המציאות הלכה למעשה. עם השנים התפתחה סימביוזה עמוקה בין משרד הביטחון לבין הצבא, כשברוב המקרים משרד הביטחון מייצג את הצבא בפני הממשלה ולא להפך. במאמר קודם שתיאר את הבעיות של מערכת הביטחון[3] נכתב שבפועל משרד הביטחון מתמקד בעיקר בלוגיסטיקה, בפרויקטים ובתעשיות ביטחוניות. המשרד כמעט אינו מצוי או מעורב בתפיסת הפעלת הכוח ותכנון בניין הכוח.

למעשה, אין בנמצא ולו גורם אזרחי אחד (לא הממשלה, לא משרד הביטחון ולא המל"ל) המנחה את צה"ל באופן מהותי ואפקטיבי לגבי תפיסת הפעולה, ובניין הכוח הנגזר ממנה. באופן הזה, הקצונה הבכירה אינה מאותגרת בשום צורה, ופועלת מכוח חשיבה קבוצתית לאור תפיסת הרמטכ"ל. דוגמה בולטת לכך היא תהליך שינוי תפיסת ההפעלה של צה"ל שגיבש הרמטכ"ל רב אלוף אביבי כוכבי. "תפיסת הניצחון" והתוכנית הרב-שנתית "תנופה" שנגזרה ממנה עברו בסדנאות המטה הכללי ללא התייחסות ביקורתית או מאתגרת של הקצונה הבכירה של צה"ל וללא כל מעורבות, אתגור או פיקוח אזרחי מהותי של הדרג המדיני, שסמך ידיו על תוכנית

הרמטכ"ל כלשונה. זאת אף על פי שתפיסה זו הייתה בניגוד גמור לתפישת ההפעלה שהוביל קודמו בתפקיד, שגם היא התקבלה על ידי הקצונה הבכירה באופן גורף, ואף על פי שלתוכנית היו השלכות רוחביות מרחיקות לכת על שורה של ממדים שהם מעבר לממד הצבאי ובשל כך השליכה גם על סדרי עדיפויות מדינתיים (להרחבה ראו הספר "תנופה ותורפה").[4]

דוגמה זו מעידה על העדר שיח מהותי, פתוח, מאתגר וכן בתוך הצבא ובין הדרג הצבאי לדרג המדיני; יש מי שיאמרו אף "התקרנפות" של אלופי צה"ל בשל הבנתם שעליהם ליישר קו שמא יבולע להם, וחולשה מובנית של הדרג המדיני בשיח עם הדרג הצבאי וביכולת לאתגר את החשיבה הצבאית. גם אם נניח שהעדר ביקורת מתוך הצבא מבטאת הסכמה רחבה ומרצון של הקצונה הבכירה לקבל את השינוי, הרי שלא ניתן יהיה להתעלם מן העובדה שפירושה של הסכמה מסוג זה היא בחזקת עדות לאחדות המחשבה בקרב קציני הצבא. כך או כך, הדברים חמורים ומחייבים שינוי.

מאחר שבסביבה רווית איומים, שבה לצבא ולמהלכים צבאיים חשיבות והשפעה החורגות מהממד הצבאי, נחיצותו העקרונית והמהותית של הפיקוח האזרחי גדולה עוד יותר בהשוואה למה שמקובל לראות ולהבין כנורמטיבי בדמוקרטיות שאינן מתפקדות בתנאי דחק אסטרטגי כדוגמת ישראל. חולשת הדרג האזרחי הופכת בתנאים אלו לכשל משילותי ומאפשרת מציאות שבה החשיבה הצבאית וסדרי עדיפויות של הדרג הצבאי מעצבים את סדר היום המדינתי בכל הנוגע לסדרי העדיפויות. המשמעות היא שהדרג האזרחי פועל בסד האילוצים הצבאי באופן המשבש את יכולתו להוביל את סדר היום החשוב והמועדף בראייתו. למעשה, מדובר במציאות שבה נשללת מהאזרחים היכולת האמיתית להשפיע על סדרי העדיפויות באמצעות הבחירה הדמוקרטית. המציאות שנוצרה ברבות השנים חייבת להשתנות בכלל, ובעקבות ה-7 באוקטובר במיוחד. במסגרת תהליך שידוד המערכות המדינתי, מתחייבים התייחסות ומענה לחולשת הפיקוח האזרחי ומענים לחיזוקו הן ברמת הממשלה והמטה לביטחון לאומי שלצידה והן באמצעות הכנסת, כמי שמייצגת את הריבון את העם.

תפקידים בצה"ל וגופי הביטחון המחייבים פיקוח אזרחי

להבנתנו, נכון יהיה שהפיקוח האזרחי על מינוי הקצונה הבכירה יופעל בשתי רמות או בשני ממדים. הראשון, מינוי לדרגת אלוף. מינוי זה מובא על ידי הרמטכ"ל לשר הביטחון ומחייב את אישורו. מאחר שמבקר המדינה כבר הצביע על בעייתיות במנגנון הקיים המתבסס על שיח שאינו שקוף בין הרמטכ"ל לשר הביטחון, שיח שהמבקר הגדיר כתהליך של משא ומתן בין הצדדים על משקל תן לי ואתן לך, הרי שיש לייצר מנגנון מהודק יותר של התהליך ברוח הצעות מבקר המדינה, כפי שיפורטו להלן.

הממד השני נוגע לפיקוח פרטני על בעלי תפקידים מסוימים במטה הכללי. מוצע לקיים פיקוח פרטני לגבי בעלי התפקידים הבאים: סגן הרמטכ"ל, מפקדי זרועות אוויר וים, שלושת מפקדי הפיקודים המרחביים, ראש אמ"ן, ראש אגף המבצעים וראש אגף אסטרטגי. תפקידים אלו הם

תפקידי ליבה שלהם השפעה מכרעת על גיבוש תפיסת הפעלת הכוח ובניינו.[5] אף ששאר תפקידי האלופים במטה הכללי חיוניים אף הם, הרי שלא מוצע להכפיף אותם לתהליכי הפיקוח הפרטני של הדרג האזרחי. לגישתנו, פיקוח דומה יש להשית גם על בכירים (מקבילים לדרגת אלוף) בשאר ארגוני הביטחון. יש לקבוע מיהם בעלי תפקידים שיידרשו לפיקוח אזרחי גם בארגונים האלה.

הצעת מנגנון לפיקוח אזרחי על המינויים

כאמור, מוצע לקיים את תהליך הפיקוח על מינויי הבכירים בשתי רמות או בשני ממדים: האחד למינוי אלופים בכלל, והאחר פרטני לפני מינוי לתפקידים ספציפיים. מבקר המדינה מציע לקיים תהליך בעל מתכונת מוגדרת ומעוגנת, תוך כדי שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש בהקשר זה לרמטכ"ל ולשר הביטחון ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שיש בהם מצבים חריגים. להבנתו יש להרחיב את מעגל הפיקוח הזה מעבר לשר הביטחון ולכלול בו גם את ראש הממשלה ו/או את הקבינט הביטחוני, או גוף מצומצם יותר מטעמו ובהרשאתו. המבקר אף הציע זאת כשכתב שראוי להגדיר באופן ברור את מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים.

באשר למינוי אלופים הרי שמוצע להעביר חומרי רקע על המועמדים לדרגת אלוף לראש הממשלה ו/או לקבינט הביטחוני ולקבע את תפקידו באופן שמינוי אלופים יחייב אישור של ראש הממשלה ו/או הקבינט הביטחוני ולא רק של שר הביטחון. במידת הצורך יוכל ראש הממשלה, כמי שעומד בראש הקבינט הביטחוני, להסתייע בוועדה מייעצת לצורך זה. יובהר שמסגרת התהליך האמור נוגעת רק להעלאה של קצין צה"ל לדרגת אלוף. הפסקה הבא מתייחסת למינויים לתפקידי ליבה בצה"ל.

לגבי המינוי לתפקידים כפי שתואר לעיל, ובאשר למינוי לתפקידים הבאים: סגן הרמטכ"ל, מפקדי זרועות אוויר וים, שלושת מפקדי הפיקודים המרחביים, ראש אמ"ן, ראש אגף המבצעים וראש אגף אסטרטגי, יתקיימו שני תהליכי שימוע חובה. האחד תהליך של הקבינט הביטחוני, והאחר תהליך של הכנסת באמצעות ועדת משנה מיוחדת למינויים של ועדת החוץ והביטחון. שימוע זה יאפשר לקבל תמונה טובה יותר של המועמד וגישתו המקצועית לתפקיד שאליו הוא ממונה. קיים תמיד סיכון בפוליטיזציה של תהליכי השימוע, אולם להבנתנו סיכון זה נסבל בהשוואה לסיכון הקיים של שכפול הקצונה הבכירה וקיבוע החשיבה הקבוצתית בצה"ל.

סיכום

במאמר זה ביקשנו לאתגר את המוסכמות ואת הנוהג הקיים בנוגע למינוי אלופים ככלל, ולמינוי בעלי תפקידי ליבה בצה"ל בפרט ובגופי הביטחון, במטרה להעשיר את השיח הציבורי בכל הנוגע למהות הפיקוח האזרחי על הצבא ועל המערכת הביטחונית בכללותה, וההכרח שבשיפורו בכלל, ובעקבות ה-7 באוקטובר בפרט.

חובה לשפר את הפיקוח האזרחי המהותי והאפקטיבי על הצבא ועל מערכת הביטחון. זאת לנוכח

תהליכי אינדוקטרינציה וסוציאליזציה עמוקים שהתרחשו בצה"ל בעשרות השנים האחרונות, תהליכים שגרמו לטיפוח או למיסוד של חשיבת יחד קבוצתית שהובילה לאחדות דעים בקרב רובה המכריע של הקצונה בצבא, ולדיכוי שיח ביקורתי ומאתגר בתוך הצבא ובעיקר ברמת המטה הכללי. נוסף לכך, שיפור הפיקוח האזרחי גם מתחייב לאור חולשת הדרג המדיני כפי שבאה לידי ביטוי במאפייני השיח שבין הדרגים ובהעדר אתגור אזרחי של החשיבה הצבאית. יתרה מכך, כאשר שני מרחבי השיח נעדרים חסר המתח המתחייב שבין השקפות שונות, במובן של "אין סכין מתחדדת אלא בירך של חברתה".

מאמר זה מתמקד ברמה העקרונית של חולשת הפיקוח האזרחי כפי שהיא באה לידי ביטוי בתהליכי מינוי אלופים ובכירים בארגוני הביטחון לתפקידי הליבה, תוך התייחסות לחולשת הפיקוח האזרחי. שידוד המערכות המתחייב במדינה לאור אירועי ה-7 באוקטובר יחייב ניתוח עומק של הדברים ויצירה של מנגנונים קונקרטיים, ובחלק מהמקרים אף חקיקה מתאימה לצורך כך. כך גם בהקשר של פומביות התהליך. יש לבחון את המתח שבין הצורך בשקיפות לציבור לבין היבטים של ביטחון המדינה כדי שלא "נשפוך את התינוק עם המים".

פיקוח אזרחי מהותי ואפקטיבי על הצבא ועל מערכת הביטחון הינו צו השעה, וכנגזרת מפיקוח זה עולה גם פיקוח אזרחי על מינוי בכירים בצה"ל. נדמה שהתקופה שבה יכול היה כל רמטכ"ל לעצב את המטה הכללי כרצונו ובצלמו אינה יכולה לשוב עוד וכך, כמובן, כך גם בהתייחס לשאר ארגוני הביטחון של המדינה.

[1] דוח מבקר המדינה, **תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל**, ירושלים, אלול התש"ע, אוגוסט 2010.

[2] התוספת של המחברים.

[3] גבי סיבוני, **אתגרי הביטחון של ישראל לאור אירועי שמחת תורה**, מכון משגב, 25.5.2024.

[4] עפרה בן ישי, יגיל לוי, רינת משה (עורכים), **תנופה ותורפה – קריאות חברתיות בדוקטרינה הצבאית של ישראל**, פרדס הוצאה לאור, פברואר 2024.

[5] ניתן לחשוב גם על הוספת מפקד זרוע היבשה לרשימה זו, אולם נדמה שפעולתו של זה הינה תוצאתית לתפיסות המתגבשות על ידי אחרים במטה הכללי.