

עוזי ארד לימור בן-הר

המל"ל

המאבק להקמתה של "המועצה
לביטחון לאומי" ולביסוסה בצמרת



דביר

פרק ח':

כיוונים למיסוד "המועצה לביטחון לאומי" ולחיזוק המערכת

רבים וטובים – מומחים ומחוקקים, ועדות חקירה ומבקרי מדינה – זיהו לאורך השנים ליקויים וחסרים במערכת קבלת ההחלטות בצמרת הישראלית בתחום הביטחון הלאומי. קיימת תמימות דעים בנוגע למהותם של כמה מהפגמים האלה, ואף יש הסכמה עקרונית לכאורה ביחס לתיקונים המתחייבים. ב־בזמן כולטת העובדה, שלמרות ההסכמה העקרונית, מאמצי התיקון שנעשו במרוצת השנים נתקלו בחסמים ובהתנגדויות עזות, ששיבשו ואף סיכלו לעתים את יישומם. התרבות הארגונית בישראל היא כזו, שהמערכת ובכיריה רחוקים עדיין מלהתעלות על שיקולים ארגוניים צרים או על שיקולים פוליטיים ואישיים. כך התברר שרובם של ראשי ממשלות ישראל הסתייגו מהרעיון של "מועצה לביטחון לאומי" שתפעל לצדם, ומשזו הוקמה, נמנעו מלהשתמש בה במלוא יכולתה. אפילו ראשי הממשלה שכוננו בזמנו את הצוב"ל (שמיר) ואת המל"ל (נתניהו), דומה שהפעילו אותם בלב חצוי ונמנעו מלמצות את כל אשר היה ניתן למצות ואת כל מה שהחקיקה דרשה ואיפשרה. הסברים מהסברים שונים ניתנו בניסיון להצביע על מקורות הבעיה. ברמת ראש הממשלה עצמו, יש מי שסבור שמתקיים מתח מובנה וטבעי בין האינטרס הפוליטי-מפלגתי של ראש הממשלה לבין האינטרס הלאומי-מקצועי של המערכת המקצועית. ראש הממשלה מעוניין לשמר לעצמו מרחב תמרון רחב ונטול אילוצים מצד מנגנונים מקצועיים, לרבות זה שמל"ל עשוי להוות. מנגד, מנגנון מקצועי עשוי להציב על השולחן נתונים ועמדות שאינם עולים בקנה אחד עם הרצוי לראש הממשלה מהבחינה הפוליטית. כך, למשל, תיאר בכיר מל"ל לשעבר את פני הדברים: "ככל שהמערכת המקצועית היא מקצועית ואינטגרטיבית יותר, כך מצטמצם מרחב התמרון. יצחק רבין לא רצה שאיזה 'אובר-חוכם' ימליץ על חלופה אחרות, כי הוא חשש שבסוף יגידו לו: 'אמרנו לך', שלא לדבר על הפוטנציאל הנפיץ לוועדות חקירה ולמשפט הציבור אם נבחרה חלופה שגויה."¹

במישור המערכתי, יש מי שגרסו כי הגורם המעכב הבסיסי נעוץ בייחודיות של יחסי צבא-מדינה בישראל ובדומיננטיות יוצאת הדופן של גופי מערכת הביטחון, צה"ל וקהילת המודיעין במערכת קבלת ההחלטות.² פרשנים אלה מצביעים על כוחם של ארגוני הביטחון ושל נושאי תפקידים שהתבססו לאורך השנים, ועל חששם של אלה מפני גריעה ממעמדם

ומסמכויות שצברו. חשש זה מביא אותם להתנגד לכל רפורמה הכרוכה בכינון מטה ביטחוני במשרד ראש הממשלה, או לרפורמה שייעודה הוא לבצע אינטגרציה שמערבת משרדים אזרחיים מחוץ למערכת הביטחון, ובראשם משרד החוץ, אך גם משרד המשפטים ומשרדים אחרים. יש שמזהים את הסיבה בעובדה שהקבינט והמל"ל מתפקדים בתרבות השלטונית הישראלית הנותנת עדיפות לאינטרסים מוסדיים או מגזריים על פני שיקולים ממלכתיים, ובשיטה הפוליטית הקואליציונית. בתוך הקבינט המדיני-ביטחוני, ואפילו בהרכבי השרים המצומצמים יותר, מתקיימת תחרות פוליטית בעצימות משתנה, שאינה מאפשרת ריכוז מאמץ אינטגרטיבי המשלב את כלל המשרדים והגופים של מערכת הביטחון הלאומי בניצוחו של ראש הממשלה.

הסברים אחרים למצב זה נוגעים לרקע האישי המיוחד של כמה מראשי ממשלות ישראל, אלה שהיו בעלי עבר צבאי-ביטחוני או כיהנו בעת ובעונה אחת כראשי ממשלה וכשרי ביטחון, ולפיכך לא ראו צורך או הצדקה לקיומו של מטה במשרד ראש הממשלה, והיה להם נוח לראות במערכת הביטחון את המטה שלהם.³ יש גם כאלה הטוענים שהמציאות הקשה של הסביבה הדינמית של ישראל מקשה על פעילות סדורה ושיטתית, ולכן יש להותיר מרחב דווקא לאלתור, ולא לדבוק במסגרת של תהליכים ממושטרים קשיחים. רבים מאפיינים את דרך קבלת ההחלטות בישראל כ"תגובתית" במהותה ופחות פרו-אקטיבית. קיימת גם טענה שהתכנון בישראל אינו משחק תפקיד משמעותי בתהליך קבלת ההחלטות, ויש המסבירים זאת במציאות הפוליטית, שבה הדרג המדיני מגיע לתפקיד עם רמת חשדנות גבוהה כלפי ה"פקידים" וגם כלפי חקיקה מסוג המל"ל, או כלפי מסקנות של ועדות חקירה ושל מבקר המדינה, וכן עם תחושה שהגורמים המבקשים לתקן אינם מבינים את האילוצים הפוליטיים של הדרג המדיני.⁴

יהיו ההסברים לעכבות ולמכשולים אשר יהיו, אי אפשר להתעלם מהעובדה כי מאמצי הרפורמה והשיפור שנעשו במרוצת השנים הביאו להתגברות עליהם והניבו לבסוף תוצאות. לפיכך, אין להסיק מקיומם של מכשולים כי מאמצי התיקון היו מאמצי סרק. נהפוך הוא, העובדה כי הוסדר, ולו גם חלקית, תפקודו של הקבינט המדיני-ביטחוני בתוך הרובד המיניסטרילי, וכי כונן ואויש מטה מקצועי רב-סמכויות ליד ראש הממשלה והקבינט, מעידה על הצלחתו הלא מבוטלת של המאמץ. כך, במסה ומעש הפרושים על פני השנים ובתהליך רווי תלאות ומאבקים בירוקרטיים, כפי שנסקר בספר זה, הצליחו הבונים, המיישמים והמתקנים להתגבר על עכבות, חסמים ומכשולים. כיום עומד לה לישראל מנגנון ארגוני מתפקד, אשר מושתת על מסד נורמטיבי המעוגן בהמלצות ועדות חקירה, ועדות ביקורת וועדות מקצועיות. בכוחו של מנגנון זה, כפי שהוא כבר עושה זה כמה שנים, להסדיר ולטייב את תהליכי קבלת ההחלטות בצמרת בתחומים הקריטיים של חוץ וביטחון. גם לאחר שהושג השדרוג המהותי של המל"ל ויושמו השינויים הארגוניים הנחוצים, ומבלי להתייחס לשאלה האם הדברים נעשים באיכות המקצועית המיטבית, נותרו בכל זאת כמה שאלות פתוחות: האם קיימים עדיין חסרים ומגרעות מהותיים שטרם קיבלו מענה מספק? האם עדיין מונחות על השולחן המלצות קונקרטיות או החלטות תפקודיות שהתקבלו אך טרם מומשו? האם יש מרכיבים ולקחים של גורמים זרים שנכון לאמץ, או לפחות ללמוד מהם, מכוח ההתפתחויות השונות בעולם והשתפרות שיטות העבודה שם? האם התווספו

תחקירים, דוחות של מבקר המדינה או של ועדות אחרות, שהציבו מסקנות והמלצות על סמך בקרתם, ואשר עשויים להוות עדכון למסד הנורמטיבי של המל"ל? התשובה לכל אלו היא חיובית.⁵ על השולחן מונחות המסקנות וההמלצות של הגורמים והמסגרות הבאים: המלצות דוח מבקר המדינה על המשט הטורקי והמל"ל מ-2012, וכן המלצות שנוגעות למל"ל אשר הופיעו בדוחות אחרים של מבקר המדינה מאז – למשל אלה שעוסקים בנושא היערכות העורף, אבטחת שדות קידוח, תקציב הביטחון וההתייעלות של צה"ל, וכיו"ב. כמו כן, עומדות המלצותיהן של שלוש ועדות שהוקמו על ידי ראש הממשלה: הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה בראשות יוסי קוצ'יק,⁶ הוועדה לבחינת תקציב הביטחון בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר והוועדה לבחינת נושא הקבינט בראשות האלוף (במיל') יעקב עמידרור.⁷ ועדת קוצ'יק, שממציאה פורסמו באפריל 2012, המליצה על חיזוק משרד ראש הממשלה בכללותו על ידי מינוי משנה למנכ"ל, על הסדרת משרות האמון במטה ראש הממשלה תוך קביעת תנאי סף מקצועיים למשרות אלו, ועל חיזוק המל"ל בתור גורם המטה המקצועי ליד ראש הממשלה בתחום מדיניות החוץ והביטחון. ועדת לוקר, שפירסמה את הדוח שלה בקיץ 2015, המליצה, בין היתר, לייעד למל"ל תפקיד מוביל בעיצוב תקציב הביטחון אף יותר מאשר דורש החוק; גם ועדת החוץ והביטחון של הכנסת נדרשה לסוגיית תפקודו של המל"ל, ובכלל זה מידת הקפדתו על נוהלי וסדרי העבודה המתחייבים מהמסד הנורמטיבי, כפי שפורט בפרקים הקודמים.

ההמלצות שיובאו להלן באות כמענה לשאלות הללו, ומצביעות על הכיוונים הכלליים שבהם ניתן וצריך לפעול למען תשופר ותיועל תרומת המל"ל לתהליך קבלת ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון ותחזוק מערכת הביטחון בכלל. הן נגזרות מהמסמכים וההתייחסויות שהוזכרו לעיל, שכאמור ניתן לראות בהם תוספות פוטנציאליות למסד הנורמטיבי המדריך את פעולת המל"ל. כמו כן הן נסמכות גם על הרפורמות העדכניות ביותר במערכות ובגופים מקבילים בארצות מתקדמות אחרות.

אתחול "המועצה לביטחון לאומי", מיסודה ומסגורה

הדרג המדיני – הקבינט והשרים

בין הגורמים לליקויים בתהליכי קבלת ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון בישראל ניתן למנות כאלה שהם תוצאה ישירה של שיטת המשטר והממשל שלה. כך, למשל, אי-יציבות שלטונית משבשת תהליכי קבלת החלטות, פוגעת ברציפות, ולעתים אף מכבידה על יישום ההחלטות. היו ממשלות בישראל שכיהנו מעט יותר משנה, ממשלות אחרות לא הוציאו את מלוא ימיהן, וממוצע משך הכהונה של ממשלות בישראל הוא כשנתיים.⁸ כמו להמחיש את התנודתיות החריפה, ממשלת נתניהו השנייה החזיקה מעמד ארבע שנים (2009–2013), ואילו ממשלתו השלישית, שבאה בעקבותיה, כיהנה פחות משנתיים (2013–2015). חוסר הקביעות במשך הכהונה של ממשלות ישראל מלווה גם בחוסר עקביות באשר לגודל הממשלה עצמה ובאשר לגודלן של ועדות השרים השונות, שהן הן כלי הקיבול המוסמכים להחלטות בענייני חוץ וביטחון. ממשלת נתניהו הראשונה כללה 18 שרים;

ממשלתו השנייה יצאה לדרך עם שלושים שרים; ממשלתו השלישית כללה 21 שרים; ממשלתו הרביעית החלה את דרכה עם 22 שרים. בהשוואה לכך, הקטנה בממשלות ישראל, תחת בן-גוריון, כללה 12 שרים בלבד. במרוצת השנים ממשלות התנפחו והתכווצו במספר התיקים, ומשרדים קמו או אוחדו ולעתים פורקו. חלוקת התיקים נעשתה לעתים בגמישות רבה, שנתנה מענה לשיקולים קואליציוניים ופוליטיים של אותה שעה. תנודתיות זו השפיעה בצורה משמעותית על מסגרות ותהליכי קבלת ההחלטות, ובעקיפין גם על טיב ההחלטות עצמן.

תנועת המטוטלת של גודל הממשלה הביאה במרוצת השנים להתגבשות עמדה, לפיה יש לצמצם את גודל הממשלות ולקבע אותן, אם לא ל-18 שרים, כפי שנקבע פעם אחת בחוק, כי אז למעט יותר מעשרים שרים. כך, הממשלה שכוננה בישראל ב-2013 הכילה כוחות פוליטיים חדשים שתבעו את צמצומה כתנאי להצטרפותם אליה והביאו לחקיקת חוק יסוד לשם כך, בדומה למהלך שננקט בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת. אלא שב-2015 בוטל החוק, ושוב לא הוצב סייג בפני גודלה של הממשלה.

התרחבות והתכווצות הממשלה הביאו, כמובן, להתרחבות והתכווצות הקבינט. הקבינט של ממשלת נתניהו השלישית היה שונה ער מאוד מזה של ממשלתו השנייה, ואופן התנהלותו הושפע עמוקות מהאופן שבו ראש הממשלה השתמש בו, עתה משלא עמדה לרשותו "שביעייה" או "שמינייה" של שרים. הקשיים התפקודיים של הקבינט באו לידי ביטוי מוחשי במבצע "צוק איתן" בקיץ 2014. תפקודו של קבינט וקבלת ההחלטות בצמרת מגיעים, כידוע, למבחנם העליון בעתות מלחמה, חירום והפעלת כוח. אלא שבניגוד למבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012, שבו התנהלו ישיבות הקבינט כסדרן, כאשר המל"ל ממלא את תפקידו כנדרש במצבים כאלה, במבצע "צוק איתן" לא היתה סדירות בהתנהלות הקבינט ותפקודו. על כך העידו אפילו שרים, שסיפרו כי חלק מהדיונים נעשו בלא הכנות, או בהשתתפות חלקית של הגורמים הנדרשים. בנוסף, רבות מישיבות הקבינט התנהלו לא מהמרכז לניהול משברים אלא מאזורים שהיו חשופים לירי רקטות, למרות שהיתה הצדקה בטיחותית שישיבות אלו ינוהלו מתוך כותלי מתקן המנ"ל, הממוגן והמאובזר היטב. השיקולים הפוליטיים של ראש הממשלה הם ששלטו בכיפה בעת בחירת המסגרת לדיון. לעתים היו אלה שיקולי מידור, ולא השיקול המקצועי, ובכל מקרה לא היה זה שיקול של יעילות או חתירה לשמר מסורת ועקביות ארגונית.

כאשר מדובר בוועדת השרים לביטחון לאומי – היא הקבינט – די ברור מי הם השרים שמתוקף תחומי אחריותם הם המובהקים וההכרחיים להימנות עם פורום זה. מדובר לפחות בארבעה, נוסף על ראש הממשלה עצמו, שבקבינט משמש לא רק בתפקידו, אלא גם כאחראי מיניסטר־אלי לגופים ביטחוניים, כגון המוסד, השב"כ ואף המל"ל. סביר להניח שהגרעין הקשה של הקבינט יהיה מורכב תמיד משר החוץ, משר הביטחון ומהשר לביטחון פנים, אם כי ראשי ממשלות בישראל הוסיפו עליהם לא אחת עוד כמה שרים, אם מפאת העובדה שמשדרם קשור לענייני חוץ וביטחון ספציפיים (כגון שר המשפטים או שר האוצר), אם מכיוון שהחזיקו בתיק ביטחוני-מדיני, ואם בשל היותם בני סמכא לעניין, או בזכות הרקע האישי של שר מסוים או קרבתו לראש הממשלה. זאת ועוד, אי אפשר להתעלם מכך שכל ראש ממשלה בישראל נשען על קומץ שרים שבהם הוא רואה את הקרובים לו ביותר בתחומי

החוץ והביטחון, מה גם שהוא מזמן ומכונן לעתים פורומים אד-הוק של שרים למטרות ייעוץ.

רעיונות רבים נהגו כאשר להתמודדות עם תופעת האי-יציבות השלטונית בישראל, ודרכים ושיטות שונות הוצעו לתיקונה, בעיקר באמצעות שינוי שיטת הבחירות. עם זאת, תיקון האי-סדירות הארגונית והתפקודית של הממשלה והדרג המדיני על הרכביו לא נבחן באופן שיטתי, וטרם נעשתה הסדרה חוקתית או נזהלית קבועה, שתביא לכך שלמדינה תעמוד ממשלה נאותה בגודלה, בהרכבה ובסדריה, כך שתוכל לתפקד כהלכה.

סדר יומן של רוב המדינות בתחומי הביטחון הלאומי במאה ה-21 אינו דומה לסדר היום של המאה הקודמת. קשת האיומים והסיכונים הסתעפה לבלי הכר, העידן הטכנולוגי האיץ תופעות של שינוי, והעשייה המדינית-ביטחונית הפכה לקדחתנית יותר. ההתפתחויות והמצבים המחייבים החלטות אופרטיביות שוטפות ואף מהותיות, הנוגעות למתכונות שונות של הפעלת כוח מזה ולמהלכי משא ומתן או הסדרי שלום מזה, הם תכופים וסבוכים מבעבר. גם הגבול בין התרחשויות מצומצמות ובין כאלו שהן בעלות פוטנציאל הסלמתי, עד כדי מלחמה או מצב חירום של ממש, הולך ומיטשטש. הימצאותם של אמצעי לחימה אסטרטגיים, התגוונותם וסכנת התפשטותם מערימות יותר ויותר החלטות על סדר היום, לרבות כאלו הנוגעות להתמודדות עם מאגרי נשק להשמדה המונית, וזאת בדרך של מניעה, סיכול, הרתעה או התגוננות, בהיקפים ובדחפויות גדולים מבעבר.

דפוסי ההחלטה בנושאים ובתחומים אלה מחייבים דרגות גבוהות יותר של התמצאות, הבנה, ידע וזיכרון ארגוני שוטף – בוודאי יותר מאשר החלטות של פעם, שטיבן המהותי היה נינוח, פשוט ומסוכן פחות. לפיכך, ראוי שלממשלת ישראל תהיה מסגרת יציבה ועקבית מבחינת מבנה ודרכי עבודה, שתהיה מסוגלת לקיים תהליכי קבלת החלטות שוטפים ולהבטיח פעילות אינטגרטיבית ומתואמת, מתוך מעורבות מתמשכת ושמירה מיטבית על רציפות המידע והזיכרון הארגוני.

הגידול במספר מצביי ההחלטה של הדרג המדיני מחייב מסגרת מאורגנת ומתפקדת בצורה מוסדרת, שנותנת מענה יעיל ונאות לצרכים. אין הכוונה לקשיחות במסגרת ובדרכי ההחלטה; אדרבה, יש צורך במרחב גמישות מסוים, שבתוכו ניתן להתארגן לקבלת החלטות. אלא שמרחב זה, כמו גם מידת הגמישות, צריכים להיות מושכלים, מוכרים, ולעתים אף מתורגלים מראש, להבדיל מאלתור אד-הוק בלחץ הנסיבות או במצבי משבר. נשיא ארצות הברית כונן לעתים – למשל, בשעת משבר גרעיני כמו משבר הטילים בקובה, או לקראת יציאה למלחמה כמו מלחמת המפרץ הראשונה – צוות אד-הוק של שרים וראשי מערכת הביטחון ו"המועצה לביטחון לאומי", שתיפקד כגוף קבלת החלטות קומפקטי בתקופת המשבר. עבודתו של צוות זה התבססה על ניסיון וסדרי תפקוד קודמים, והוא הורכב לתוך המסגרות המערכתיות המתפקדות הקיימות.

באין הסדרה כזאת, יש שראש הממשלה נדרש לתמרן את סדר היום ואת החלטותיו בין המסגרות השונות, כך שגם אם רשמית הממשלה היא המחליטה, הדיון בהחלטה, ליבון החלופות ועצם קביעת עמדתו נעשים בוועדה שעמה הוא מרגיש בנוח. כך, לדוגמה, נועץ ראש הממשלה נתניהו ביועץ המשפטי לממשלה, שיחווה את דעתו אילו הם הגופים המיניסטרליים המוסמכים לאשר הפעלת כוח מהסוג הכרוך בתקיפת תוכנית הגרעין

האיראנית? על פי המדווח, השיב לו היועץ המשפטי כי זהו הקבינט. אין כל צל של ספק שזאת התשובה הסבירה ביותר. אלא שגודל הקבינט של נתניהו היה שווה כמעט לגודל הממשלה כולה אצל בן-גוריון. הזדקקותו של ראש הממשלה לשאלה והאי-ודאות באשר לתשובה מצביעות על אפשרות שדיונים שונים עשויים היו להתקיים במסגרות מצומצמות יותר אך רלוונטיות פחות להחלטה, שעה שהמסגרת המוסמכת – הקבינט – היתה נותרת מחוץ למעגל.

הנה כי כן, 25 שנה לאחר שנעשה התיקון לחוק יסוד הממשלה ב-1991, שבו עוגן לראשונה בחוק קיומה של ועדת שרים לביטחון לאומי, ולצד זאת נקבע בחוק כי יש צורך בצוות לביטחון לאומי שיתפקד עבור הממשלה וראש הממשלה, ולאחר שמטה זה קיבל ב-2008 עיגון נוסף בחוק המפרט את שטחי אחריותו ואמצעיו, דומה שהגיעה השעה ב-2016 שדבר דומה ייעשה לגבי הקבינט, דהיינו, שסמכויותיו ושיטת תפקודו יפורטו בחוק.

אשר להרכב הקבינט ולגודלו, פה פועלים שיקולים הפוכים. מבחינת הנוחות, ככל שהמסגרת קומפקטית, כך היא קלה להפעלה. לאור המבנה הקבינטי של הממשל בישראל, הממשלה במליאתה היא הריבון. הוויתור היחיד שנעשה בישראל בנושאים הנוגעים להכרעות למלחמה, ובמשתמע גם לשלום, הוא שהרכב מצומצם יותר של הממשלה – דהיינו, ועדת השרים לביטחון לאומי – מוסמך להחליט בנושאים אלה. אולם מרגע שהממשלה גדלה בהיקפה, תפחה גם ועדת השרים לביטחון לאומי, עד שהפכה לגוף שזימונו השוטף אינו קל מפאת גודלו. כך עשוי להיווצר מצב שקומץ שרים מצוי בנושא מסוים, אך אינו מוסמך להחליט לגביו, ואילו חבר השרים המוסמך לעניין אינו מצוי דיו בנושא.

יש לבצע הסדרה והבהרה חוקתיות של סמכויות הפעלת הכוח על ידי המדינה, כלומר, יש לקבוע מי מבין הגורמים מוסמך לקבל הכרעות בתחומים אלה ועל פי איזה תהליך סדור. גורליות ההחלטות, מחד גיסא, והבעיות החמורות שהתעוררו לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל, כולל בשנים האחרונות, מאידך גיסא, מחייבות שההסדרה תכלול גם הסדרות משנה, שכן לצד הכרעות חד-פעמיות והיסטוריות על הפעלת כוח, כמו יציאה למלחמת בררה, יש החלטות חוזרות ונשנות על הפעלת כוח תוך כדי לחימה או על מבצעים ופעולות בדרגות עצימות שונות, שלכולן נודעות השלכות בין-לאומיות וקיים בהן פוטנציאל הסלמה.

ניתן לצפות שביקורת המדינה על מבצע "צוק איתן" תציג את המלצותיה הקונקרטיות לשיפור פני הדברים וזאת לנוכח ממצאיה על כשלים וחסרים אפשריים, אם יתגלו. ניתן עוד להניח שיעשה מאמץ לתת משנה תוקף לאותם סדרים שכבר היו חלק מהמסד הנורמטיבי, אך מסיבות שונות לא יושמו.

לכסוף, כמקובל בתהליכים מוסדרים גם לימי רגיעה, כדאי לקבע את שגרת ההתכנסות של הקבינט המדיני-ביטחוני ותכיפותה. לאלו נודעת השפעה על ההחלטות ועל הסובב אותן. לממשלת ישראל במליאתה יש שגרת פגישות אחת לשבוע – ביום, במקום ובשעה קבועים. עובדה זו, שנשארה יציבה שנים רבות, מסדירה בעצם שורה ארוכה של הרגלים ותהליכים נוספים ומשפיעה על שבוע העבודה של השרים, המתוכנן ומתארגן על סמך ישיבתה השבועית של הממשלה. בעבר נהגו לקבע גם את מועד התכנסותו של הקבינט, ומצב זה קיבע גם את סדרי ההכנה והעבודה של השרים לקראת פגישות אלו ולאחריהן. כאשר הוחלט בבירטניה להצמיד את ישיבת "המועצה לביטחון לאומי" לאותו יום שבו

מתקיימת ישיבת הממשלה, יצר הדבר אוטומטית הרגל התכוננות של השרים, הן לדיון הראשון והן לזה שמיד אחריו, וייצב את זמינותם לשני דיונים אלה. ככל שמפגשי ועדת השרים לביטחון לאומי בישראל יתקיימו במשבצות זמן קבועות ופחות נתונות לשינוי, יהיו חיותו ותועלתו התפקודיות של הקבינט גבוהות יותר.

מה היה עד כה נויל ונתון לתנודתיות ויש להסדירו בצורה ממוסדת? ראשית כול, יש לקבע את גודלה של המסגרת המיניסטריאלית ואת הרכבה הספציפי – בראש ובראשונה הקבינט, אך גם ועדות שרים אחרות המופקדות על תחומי החוץ והביטחון. שנית, יש להסדיר את סמכויותיהם ומשימותיהם, ואלו צריכות להיות קבועות מבחינה ארגונית. נדרשת גם הבהרה על מה חלה אחריותו המיניסטריאלית של כל שר ושר, פן ייווצרו לקונות או מצבים שבהם שרים יהיו נטולי תיק ואחריות.

בחנית ההיגיון הארגוני המסדר במדינות אחרות מראה שראוי לכלול את הרובד המדיני-המיניסטריאלי המחליט – הקבינט – בתוך המסגרת המתוחמת האחת, כאשר היא ניצבת מעל לדרג המקצועי-פקידותי הכפוף לה. את כל המסגרת המתואמת הזאת יש לכנות "המועצה לביטחון לאומי".¹⁰ הן בכריטניה והן בארצות הברית מכהנות "מועצות לביטחון לאומי", שאף מכונות באותו שם – National Security Council. בשתי המדינות מכהן ב"מועצה" הרכב חלקי של שרי הממשלה, שהם השרים הרלוונטיים לנושאי חוץ וביטחון – כולל ראש הממשלה או הנשיא, שר החוץ ושר הביטחון – ולצדם, ולמעשה מתחתם, פועל המטה, או הסגל (National Security Staff), שהוא הגוף המקביל למטה לביטחון לאומי בארץ.

בישראל ועדת השרים לענייני חוץ וביטחון היא הערכאה המיניסטריאלית המוסדרת בחוק והגורם המוסמך והנאות לעריכת דיונים ולקבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון. כאמור, ישנן החלטות שמסדירות את אופן תפקודה של ועדת שרים זו בישראל,¹¹ אלא שכאשר "המועצה לביטחון לאומי" הוקמה ב-1999, היא לא כללה את הדרג המיניסטריאלי, אלא רק את מה שבכריטניה ובארצות הברית מוגדר כסגל (staff) של "המועצה" – הסגל המקצועי שמתחת לדרג המדיני. משנחקק חוק המל"ל, מה שכונה עד אז "המועצה לביטחון לאומי" הוגדר נכונה "המטה לביטחון לאומי". ניתן לשלב את "המטה לביטחון לאומי" ככזה בתוך מסגרת רחבה יותר שתכלול את הדרג המדיני של הקבינט, ויחד הם יוכלו להיקרא, כמו בחו"ל, "המועצה לביטחון לאומי".

מומלץ אפוא לאתחל את השימוש במונח "מועצה לביטחון לאומי" ולהגדירו באופן עדכני, כך שיחבוק את שני הרבדים – המיניסטריאלי והפקידותי – ובכך ידמה ל"מועצות לביטחון לאומי" הכוללות שני רבדים אלה זה מעל זה. אין מדובר בתיקון טריוויאלי ולשוני בלבד, אלא במסגור שממסד ונושא בחובו משמעות נוהלית ותפקודית. הדבר אינו מחייב תוספת כלשהי של גופים או שינוי הרכבם, אלא רק הסדרה ומיסוד של הזיקות בין הגופים הקיימים, באופן שמאגר אותם למכלול אחד כפי שהם צריכים להיות ותורם בכך להסדרת תהליכי העבודה ולשיפורם.

כאשר תיקבע מסגרת מוגדרת של "מועצה לביטחון לאומי", יהיה צורך בשגרת התכנסות מחייבת וקבועה שלה. הן הניסיון ההיסטורי הבריטי והן הישראלי מלמדים שכינוס שבועי במועד קבוע הוא התדירות הרצויה בשגרה. הצמדת הכינוס השבועי של הקבינט – בשמו

החדש "המועצה לביטחון לאומי" – לכינוס השבועי של מליאת הממשלה תייעל את שגרת עבודתו ותסייע לו בתחזוקת הנושאים הדורשים טיפול, כפי שהסתמן בשגרת ההתכנסות שלו בממשלת נתניהו השלישית. לתדירות שבועית קבועה יש יתרונות גדולים, ובהם היתרון הגלום בהרגלת השרים והפורום לפעול בצוותא. כך גם מתוודעים השרים לנושאים השונים, וכך נדרש פחות זמן לעדכון תמונת המצב בסוגיות שעולות לדין.

גם אם הממשלה תכלול יותר מעשרים שרים, אין זה מחויב המציאות שהקבינט יכלול יותר מעשרה שרים (שרובם צריכים, כאמור, להיכלל בו על פי מידת הרלוונטיות של תיקיהם לענייני חוץ וביטחון), ובשום פנים ואופן אסור שהוא ימנה יותר ממחצית חברי הממשלה, כולל ה"משקיפים" (כמו אלה שמונו בשנים האחרונות לפורום זה).¹² ועדות שרים קבועות, כגון ועדת השרים להצטיידות, יהיו חלק אינטגרלי מהדרג המדיני הכלול ב"מועצה לביטחון לאומי".

יש היגיון בקיומם של הרכבים מצומצמים וקבועים יותר ("מטבחונים"). אי אפשר להתעלם מהעוצמה הרבה שיש להרכבים אלה, המעידה על צורך אמיתי.¹³ כאמור, בקדנציה הראשונה של נתניהו הוא נסמך על "מטבחון" שכלל רביעיית שרים, ובקדנציה השנייה – על הרכב שרים שנע בין שבעה לתשעה שרים. הרכב זה הפך לקבוצת ההתייעצות המרכזית של ראש הממשלה לגבי מהלכים מדיניים. עצם כינוסו התכוף של "המטבחון" מעיד כי הוא מילא צורך מוחשי, גם אם הפורום נותר בלתי מוסדר, ללא מנגנון מלווה ומטה מתאם שיכינו את דיוניו, ללא תכנון של סדר יום או מעקב אחר ביצוע החלטות, ולעתים אף ללא כל תיעוד או השתתפות של הגורמים המקצועיים. מכיוון שהצורך קיים, יש לענות עליו, אך בו־בזמן לשפר את מתכונתו. אפשר לעשות זאת בהסדרה של "מטבחונים", שער היום היו בלתי רשמיים לחלוטין.

ניתן לקוות שאם הקבינט ימנה פחות מעשרה שרים ויתכנס מדי שבוע, יפחת ממילא הצורך בכינונו של "מטבחון". אם בכל זאת ירצה ראש הממשלה בקבוצת שרים מצומצמת עוד יותר שתייעץ לו, היא תהיה בסדר הגודל ששימש אותו בעבר, דהיינו ארבעה עד חמישה שרים, שבמרכזם יהיו תמיד שר החוץ ושר הביטחון.¹⁴ בכל מקרה, הקבינט הוא שצריך לשמש מרכז העצבים המיניסטרילי המוסמך לתהליכי קבלת ההחלטות בענייני חוץ וביטחון.

בעבר היו לא מעט מקרים שבהם שימש ראש ממשלת ישראל גם כשר הביטחון. בפעמים האחרונות שמצב זה שרר הוא לא הסתיים טוב, שכן גדול המשא מכתפיו של אדם אחד. גם מצב שבו ראש הממשלה הוא שר החוץ (נתניהו החזיק בעל כורחו בתיק זה כמעט שנה בממשלתו הראשונה, ומחזיק בתיק זה גם בממשלתו הרביעית) אינו המבנה הנכון, כשם שלא יעלה על הדעת שבארצות הברית יחליט הנשיא כי בכוחו לשמש גם מזכיר ההגנה. תמיד יעמדו לרשותו הן מזכיר ההגנה והן מזכיר מדינה. זהו המצב בכל המדינות המתוקנות, ועל אחת כמה וכמה זה צריך להיות המצב בישראל, שעומסי העבודה בה בתחומים אלה כה כבדים, עד שמן הדין היה שיכהנו במדינה ראש ממשלה, שר ביטחון ושר חוץ נפרדים, כל אחד נבחר וראוי לתפקידו.

לסיכום, יש הצדקה למסגור ולמיסוד, הלכה למעשה, של "המועצה לביטחון לאומי", שבראשה יעמוד, כמובן, ראש הממשלה, והוא גם ישב בראש הקבינט המדיני־ביטחוני. בתוך "המועצה", וכגורם המטה העיקרי שלה, יפעל "המטה לביטחון לאומי" בתור הסגל המקצועי,

וראש המטה יהיה גם יועצו לביטחון לאומי של ראש הממשלה. כבר הוכח כי מסגורה של "המועצה לביטחון לאומי" כיחידה אחת, הכורכת, בדומה לדגם האמריקאי, את הרבדים המדיני והמקצועי של העוסקים בקבלת החלטות ובקביעת מדיניות החוץ והביטחון, תורם לתפקוד הממשל. מכאן, שיש מקום להגדיר רשמית ולהסדיר סופית בחקיקה ובנהלים את המסגור הקיים כיום בישראל בצורה חלקית בלבד, ובכך להביא את "המועצה לביטחון לאומי" לשלמותה ההגיונית.

המל"ל, הדרג המדיני והמערכת

המטה התומך של הדרג המיניסטריאלי העליון בארצות הברית הוא המטה של "המועצה לביטחון לאומי". "המועצה לביטחון לאומי" היא השם הכולל של מערכת, שברובד העליון שלה מכהנים שרים ובכירי מערכת הביטחון, שהם גם המחליטים, וברובד התחתון שלה, המקצועי, נמצא המטה כגוף תומך החלטות. גוף זה מבצע את עבודת המטה ואת ההכנה המקצועית של הנושאים השונים, כדי שהמחליטים יהיו מצוידים במלוא החומר, המידע, ההכנה והחלופות להכרעה. בריטניה אימצה דגם דומה מאז 2010. גם בה הפורום העליון בתחום החוץ והביטחון הוא "המועצה לביטחון לאומי", המקבילה לקבינט המדיני-ביטחוני בישראל. "המועצה" הבריטית מתכנסת מדי שבוע, והמטה המתאם שלה – "מזכירות הביטחון הלאומי" – פועל תחתיה ואחראי לעבודת המטה ולכינוס פורום בכירים פקידותי בין-משרדי.

כאשר ראש הממשלה בישראל מתווה מדיניות או מקבל החלטות שלא בתוך ועדת שרים רשמית, ובוודאי כאשר הוא עושה זאת במסגרת ועדת השרים לביטחון לאומי או הרכב השרים המצומצם, יהיו שם לצדו נושאי תפקידים שונים, שאמנם אינם מוסמכים לקבל החלטות, אך ממלאים תפקידים חיוניים בתהליך קבלתן. המדובר בנושאי תפקידים בכירים מהזרוע המבצעת, עמם נמנים, על פי הצורך והרגלי העבודה, ראשי מערכות החוץ, הביטחון והצבא, וכן נושאי תפקידים רלוונטיים במשרד ראש הממשלה, כגון היועץ לביטחון לאומי, מזכיר הממשלה, יועצים מדיניים ועוד. קו חד וברור מפריד בין הדרג המדיני הנבחר – ראש הממשלה ושריו המוסמכים לקבל החלטות – ובין המנגנון המקצועי נטול זכות ההצבעה וההחלטה. תפקידם של מנגנון זה ושל הדרגים המקצועיים המרכיבים אותו הוא לסייע לדרג המחליט במלאכתו. בכך שימושיותם ותועלתם כגורמים תומכי החלטה. מן הסתם, אמור להתקיים מתאם בין איכות ביצועיהם של דרגים אלה ובין איכות ומהות החלטותיו של הדרג המדיני.

לשונו ורוחו של חוק המל"ל, הנסמך על מסקנות ועדות וינוגרד וליפקין-שחק, מבהירות בעליל כי המל"ל הוא הגוף שאמור להכין ולבצע את עבודות המטה לקראת כל דיון בכל ועדת שרים העוסקת בנושאי חוץ וביטחון. זו גם היתה כוונת המחוקקים, כפי שהציג אותה יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת: "המטה לביטחון לאומי ייתן שירותי מטה לממשלה בכללותה, אבל גם לוועדת השרים לביטחון לאומי ולכל הרכב שרים אחר שידון בנושאי חוץ וביטחון; יכין את הדיונים, יציג חלופות, ינתח אותן, וברצותו גם יוכל להמליץ על

החלופה העדיפה".¹⁵ אימוץ הגישה הכוללת למערך קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי ועיגונה ב"מועצה לביטחון לאומי" מחזקים את ההיגיון שבקביעת גורם מטה אחד שילווה את המערך כולו.

באביב 2016, על רקע ביקורת ולקחים על התנהלות הקבינט לפני מבצע "צוק איתן" אך גם במהלכו, כמו גם השגות על עיסוק הקבינט במתווה הגז ובהסכם הפיוס עם טורקיה, הטיל ראש הממשלה על אלוף (מיל') יעקב עמידרו להגיש המלצות לגבי בנוגע להסדרת תפקודו הנאות של הקבינט. בין הבעיות שיעמדו לנגד ועדת עמידרו – שמירת השרים חברי הקבינט מעודכנים ובקאים בסדר היום המדיני-ביטחוני, תוך כדי היותם גם שרים שאחראים למשרדים שמחוץ למכלול החוץ והביטחון. שנית, תופעת ההדלפות מהקבינט. אשר למוכנותם של השרים למלא את תפקידם כחברי קבינט, העקרונות בנושא זה מפורשים בהמלצות ועדת וינוגרד וחוק המל"ל, ויש להסדיר את מידת הבקרה ולוודא את התקיימותן כנדרש. אשר לנגע ההדלפות, הוא מלווה את ההווה הישראלית מאז קום המדינה. אלא שבמרוצת השנים נטו ראשי הממשלה לעצום עין, ולעתים גם הם לקו בהדלפה. בה בעת פעלו לצמצום מסגרות ההחלטה וליצירת חומות מידור עד כדי פגיעה ביעודו ובאחריותו של הקבינט. אין ספק שצמצום שותפי סוד מעלה את סיכויי שמירתו, אך מנגד, צמצום זה עלול לפגוע בטיב ההתייעצות וההחלטה הנדרשת, ולכן ראש הממשלה נדרש לפעול בתכליתיות לאכיפת החוק בכל הנוגע למניעת הדלפות מהקבינט וברכזמן לאפשר לגוף המוסמך הזה למלא את תפקידו ולשאת באחריות לכך.

כאן ראוי להתייחס באופן פרטני לשאלה שלשמה הוקמו למעשה כל המערכים וההרכבים עד היום: שאלת הפעלת הכוח. המסד הנורמטיבי שהביא להקמת המל"ל ולחיוזוקו נשען, רובו ככולו, על לקחים, כאובים בדרך כלל, מאירועים של הפעלת כוח וצעדי לחימה. על כן, אין ספק כי החלטות על הפעלת כוח הן מסוג ההחלטות שלגביהן דרש המחוקק את קיומו של מטה, שיוכל לתקן ליקויי עבר ולטייב את התהליך הקריטי שבו הדרג המדיני העליון פוסק ומורה על הפעלת כוח ולחימה. למרות זאת, עד היום נעשית בישראל הפרדה בין דיונים "מבצעיים" ובין דיונים אחרים.

ברור לכול כי החלטה על מלחמה צריכה להיות מלווה בעבודת מטה מכינה ובריון בוועדת השרים לביטחון לאומי. למרות זאת, במצבים מורכבים יותר, למשל בהחלטות על מבצעים צבאיים או מודיעיניים משמעותיים, אין כללים ברורים. החוק לא מגדיר את תהליך קבלת ההחלטות הנכון לאישור מבצעים כאלה, ולכן ניתן ללמוד רק מהניסיון. כך, מבצעים משמעותיים יגיעו בדרך כלל לדיון "אישור פעילות", שבו מוצגות התוכניות וראש הממשלה מאשר אותן. יש מבצעים אחרים המאושרים במתכונת מצומצמת יותר, למשל בפגישת עבודה של ראש אחד מגופי הביטחון עם ראש הממשלה, או בשיחת טלפון מסווגת. חוסר הבהירות ביחס לאופן הנכון לקבל החלטה על הפעלת כוח הביא, בין היתר, להתעוררות דיון שלם סביב תהליך קבלת ההחלטות בנוגע למשט הטורקי, שמבקר המדינה אף ראה בו מקרה בוחן, בבחינת "המשט כמשל".¹⁶

אף שהכוונה המקורית של המחוקק היתה להסדיר את הפעילות הנוגעת להחלטות על הפעלת כוח ומבצעים, דווקא במקרים אלה יש למקבלי ההחלטות נטייה להעביר את ההחלטה למסגרות מוסדרות פחות, שאינן נהנות מתמיכת המטה האינטגרטיבי. הסיבה לכך

נעוצה במאמצי הבלימה של מי שביקשו לשמר בידיהם סמכויות שהיו להם טרם חקיקת חוק המל"ל, או בגישה הרואה את המל"ל כגוף "מחקרי" שעורך עבודות עומק ותשתית ולא צריך להיות מעורב בנושאים "מבצעיים" מיידיים. אם מאמצים את הגישה הרואה ב"מטה לביטחון לאומי" מטה אינטגרטיבי ומתאם של "המועצה לביטחון לאומי", קרי של כל מערך קבלת ההחלטות בתחומי החוץ והביטחון, אזי דווקא ברור שהוא צריך להיות מעורב בכל סוגי ההחלטות, בוודאי בכאלו העוסקות בהפעלת כוח, שיכולות להיות להן השלכות מדיניות ואחרות.¹⁷

כפי שכבר פורט, עד 2007 לא הוטלה על המל"ל כל אחריות להכנת דיוני ועדת השרים לביטחון. ריכוז נושאי החוץ והביטחון ותיאומם היו נתונים בידי המזכיר הצבאי לראש הממשלה, אף שכבר החלטת הממשלה מ-1999 קבעה כי אחד מתפקידי המל"ל הוא "להכין דיונים של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ראש הממשלה". רק בשלהי 2007, בהשפעת ועדות וינוגרד וליפקין-שחק, הועברה האחריות להכנת דיוני הקבינט מהמזכיר הצבאי למל"ל. ב-בזמן, רוב דיוני השרים והתייעצויותיהם בנושאים ביטחוניים מובהקים הוצאו מהקבינט ותועלו להרכבי שרים מצומצמים, שרובם רוכזו על ידי המזכירות הצבאית, וזאת גם לאחר שהכנת דיוני הקבינט עברה לאחריות המל"ל. אפילו ב-2009, כאשר גדל חלקו של המל"ל בעשייה השוטפת של ראש הממשלה, נותרו עדיין ועדות שרים שלא באחריות המל"ל. גם בנושאים ביטחוניים אחרים, ואפילו בנושאים מדיניים, נשמרה למזכירות הצבאית הזכות ליזום דיונים ולרכז אותם (להפיץ סדר יום, לקבוע את המוזמנים, ולבסוף לסכם את הדיון), למרות שכידוע אין לה סגל מקצועי תומך שיבצע עבודת מטה אינטגרטיבית ויורדא שכלל הגורמים הנדרשים מביאים לדיון את תשומותיהם.

ההצדקה העיקרית להפקדת סמכויות אלו בידי המל"ל נובעת לא רק מהמסד הנורמטיבי הפורמלי, אלא מעניין מהותי: לגורם "מזכירותי" אין שום ערך מוסף בסיוע לתהליך קבלת ההחלטות. לעומת זאת, המל"ל בנוי וערוך להכין את עבודת המטה – החומר, קשת החלופות, השיקולים להחלטה וכיוצא באלה – שירות שהמזכירות הצבאית אינה מסוגלת לספק. גם אם המזכיר הצבאי נותן לעתים לראש הממשלה עצות אישיות, אין אלו יותר מאשר עצות הנשענות על הרקע והניסיון האישיים שלו.

כשהמל"ל מודר בעבר, והמזכירות הצבאית עשתה את הריכוז הטכני-מנהלי (זימון המשתתפים והפצת סדר היום), היא פעלה כזכור כשהיא נטולת סגל מקצועי משל עצמה.¹⁸ במצב זה לא היתה לה ברירה אלא להעביר את עבודת המטה לגופים אחרים במערכת הביטחון. כך נשמרה הדומיננטיות של מערכת הביטחון בקביעת הדיונים שהיה לה עניין ברור בהם – תופעה שוועדות החקירה זיהו כמובילה לכשלים – וכך, במקום להגדיל את מרכיב עבודת המטה כהכנה לדיוני קבלת החלטות, הוא הצטמצם דווקא בנושאים החשובים. אם מגמה זו תימשך או אף תתרחב, היא עשויה לצמצם את המל"ל לכלל מזכירות מדינית מעובה, כזו שהיתה בימים שקדמו להקמתו. בוודאי שלא לכך התכוונו המחוקקים, ובוודאי שלא אלה הם הצרכים.

ניתן להבין מדוע ביכרה מערכת הביטחון מצב שבו ההכנה המקצועית של הדיונים בנושאי חוץ וביטחון בוצעה בפועל על ידיה, כאשר המזכירות הצבאית מארגנת זאת עבורה. יש גם לזכור שהגדרת העיסוק של "המטה לביטחון לאומי" כמטה תומך החלטה העוסק

בנושאי חוץ וביטחון, היא חדשה יחסית למערכת כולה. בשנים 1999-2006 נדחק המל"ל לעסוק בנושאים שונים, שרובם (אך לא כולם) הורחקו מה"שוטף", וקצתם אף חרגו לנושאים חברתיים מובהקים. רק לאחר תקופה שבה הובן שהעיסוק בנושאים החברתיים מדלל את פעילות המל"ל בנושאים המובהקים שלו, הוכנס ב-2006 שינוי שהוציא נושאים אלה מתוך פעילות המל"ל. שינוי זה הסתיים עם חקיקת חוק המל"ל, שבו נקבע כי המל"ל הוא גוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בנושאי החוץ והביטחון. המונח "ביטחון לאומי" צורף לאפיון הגוף המתקרא "מטה לביטחון לאומי", והעומד בראשו הוגדר כ"יועץ לביטחון לאומי". מן המפורסמות הוא שהמונח "ביטחון לאומי" חובק היבטים צבאיים ומדיניים, ולא היה צריך להרחיק לכת עד קלאוזביץ כדי להבין שזו הראייה הנכונה. כאמור, כך נוהגים ובנויים מטות של קברניטים במדינות מתקדמות אחרות, ולכך בנוי גם המל"ל.¹⁹

מבקר המדינה מצא כי בכל הדיונים שהמל"ל לא עסק בהכנתם, לא התבצעה עבודת מטה מכינה או אינטגרטיבית במשרד ראש הממשלה. לפיכך, שאלת הטלת האחריות להכנת דיוני השרים על המל"ל אינה שאלה הנוגעת להעברת סמכויות מגורם אחד לגורם אחר במשרד ראש הממשלה, אלא כזו הנוגעת בביצועה או בהיעדרה של עבודת מטה מכינה, מקיפה ואינטגרטיבית, בהסתכלות ממצה, רוחבית וכלל-מערכתית במשרד ראש הממשלה, על ידי משרד ראש הממשלה ולמענו. מהי אותה עבודה אינטגרטיבית? זו עבודה הנותנת ביטוי מלא לכל תשומה מכל משרד רלוונטי. הערך המוסף של המל"ל בעניין זה נובע מהיותו גוף הממצה את כל הגורמים במערכת ומבצע אינטגרציה שלהם, וכן משלב את תשומותיו שלו, כנדרש בחוק. שימור האחריות בידי המזכירות הצבאית לשלול את מרכיב ההכנה האינטגרטיבית מהדיונים ויותר אותם נסמכים על תשומות חלקיות ומגזריות, כמעט תמיד בדומיננטיות של מערכת הביטחון.

כדי שההחלטות תהיינה מיטביות, אין דבר חשוב יותר מבחינת גורמי המטה מאשר הביצוע התקין והאיכותי של מלאכת ההכנה. הטיעון כי הכנה איכותית אינה מבטיחה החלטות נכונות או הצלחה הוא טיעון תפל, משום שניתן להשתמש בו גם ביחס למרכיבים אחרים בתהליך ההחלטה, החל מהמודיעין שאינו בבחינת תנאי מספיק להחלטה איכותית (אם כי הוא ללא ספק הכרחי), וכלה בתבונה מנהיגותית שאינה מספקת – שהרי ידועות גם הצלחות שהיו פרי המזל, וכישלונות שהתרחשו אף שהתקיימו כל המרכיבים הדרושים לכאורה להצלחה. עם זאת, אין כל ספק שנדרשת הכנה שיטתית ואינטגרטיבית כדי לטייב החלטות ולהגביר את הסיכוי שיניבו מדיניות מוצלחת. זהו ייעודו העיקרי, המרכזי והמובהק של המל"ל.

רוח מבקר המדינה על המל"ל גורס כי בהיעדר פעולה מכינה שהמל"ל אמור לבצע, וכל עוד חוזרת ונשנית הדרתו מביצוע ייעודיו בנושאים אחרים (משמעותיים אולי אף יותר), ישונו הליקויים, עם השלכות פוטנציאליות חמורות לא פחות. לא מפתיע, לפיכך, שמבקר המדינה קובע בעקביות שהמל"ל הוא גוף המטה במשרד ראש הממשלה שאמור לבצע כל אינטגרציה לכל נושא בתחומי החוץ והביטחון ובכל רמה, כשהוא שואב תשומות מכל גורמי המערכת ומספק הן את האינטגרציה והן לעתים, כנדרש, תשומות משל עצמו בצורת חלופות או המלצה עליהן.

גם פרופ' יחזקאל דרור, בהתייחסו להבחנת ראש הממשלה כי לא המל"ל הוא גורם המטה שיעסוק במבצעים, אלא המזכיר הצבאי, העיר שעמדת מבקר המדינה בעניין זה

צריכה להישמע ולקבל משנה תוקף. ההצדקה היחידה לכך שיהיו נושאים מבצעיים שהמל"ל לא ימלא בהם תפקיד היא כאשר מדובר בנושאים שאין להם משמעות מדינית או תדמיתית, ולכן אינם מחייבים עבודת מטה מדינית-ביטחונית מערכתית. לדעת דרור, מבצעים צבאיים שגרתיים וחסרי משמעות מדינית הם נדירים בנסיבות של ישראל, ומעל רמה מסוימת של פעולות בתחום הביטחון השוטף, או פעולות שגרתיות ברמות נמוכות, קיים ממד מדיני וכיך-לאומי לכל הפעלת כוח. פרשת המשט הטורקי היא דוגמה מובהקת לאירוע צבאי שיש לו היבטים בין-לאומיים משפטיים מקיפים, שהצדיקו עבודת מטה רצינית מהסוג שעליו אמון המל"ל. הפעלות כוח בהיקף גדול יותר מחייבות, על אחת כמה וכמה, מעורבות הולמת של המל"ל.

הן על פי מבקר המדינה והן על פי פרופ' דרור, וגם על פי הפרקטיקה הנקוטה בגופים מקבילים בחו"ל, מבצעים שיש בהם הפעלת כוח מחייבים עבודת מטה שהמל"ל אמור לספק, אפילו יותר מאשר פעולות שמטרתן השכנת שלום. כך אמנם אירע במבצע "עמוד ענן" בשלהי 2012 ובמבצעים צבאיים בשנים שלאחר מכן, שבהם המל"ל שולב בעבודת המטה הרלוונטית. לא ברור אם גם במבצע "צוק איתן" נשא המל"ל באותה אחריות ופעל באותו האופן שבו פעל במבצע "עמוד ענן". רצוי, כמובן, כפי שהמליצו מבקר המדינה וכל שאר הממליצים מקדמת דנא, שהמל"ל יהיה אחראי לעבודת המטה הנחוצה בכל הנושאים הביטחוניים, הצבאיים והמבצעיים המובהקים.

לגבי סוגיות שאינן בבחינת הפעלת כוח, יש שנשאלת השאלה אם יהיה נכון שראש הממשלה יטיל משימות של עבודת מטה על גורמים שאינם המל"ל. התשובה לכך חיובית: כל עוד קיימת יד מרכזת אחת – המל"ל – המוודאת שיש תיאום בין כלל עבודות המטה, שאין סתירות ביניהן ושהפורומים המתאימים מטפלים בנושאים הנכונים, אין הכרח שהמל"ל יהיה הגוף היחיד שיבצע עבודות מטה עבור ראש הממשלה והממשלה בנושאים שאינם כרוכים בהפעלת כוח. לעתים נכון יותר להטיל עבודת מטה מסוימת על "משרד מוביל", כפי שנעשה גם במדינות אחרות. כל עוד הדבר אינו נעשה בהיחבא והתיאום נשמר, היעילות היא שצריכה להיות השיקול המנחה.

ראש הממשלה נתניהו נקט לעתים גישה שונה בסוגיות של הקצאת האחריות והמשימות. גישתו זאת, כפי שהיא מצוטטת ברוח מבקר המדינה, היא שיש לפצל את תחומי האחריות: בנושאים ביטחוניים, אסטרטגיים וצבאיים, לרבות סוגיית הפעלת הכוח, לא המל"ל הוא שצריך להיות האחראי לריכוזם ולהכנתם, אלא המזכיר הצבאי.²⁰ מנגד, נושאים מדיניים ואחרים הם באחריות המל"ל, אלא אם כן קיבל המזכיר הצבאי גיבוי מראש הממשלה ליזום דיון שרים במתכונת שלו. לצד גישה עקרונית זו של ראש הממשלה, יש שמוצגים קריטריונים נוספים המצדיקים גישה ביזורית, וביניהם פיזור עומסים וחלוקת נטל.

ראש הממשלה, כשר האחראי, עשוי להאמין שמשיקולי יעילות ופיזור עומס עדיף להקצות משימות ספציפיות לגורמים הזמינים והפנויים לכך, כדי להקל את העומס הרב על המל"ל. אלא שפיזור עומסים על פי זמינות מתבצע כיום לא בהתאמה לתחומי אחריות, לזיכרון ארגוני או לאיגום, אלא לפי הגורם הפנוי לכך. למעשה, הגורם הפנוי לקחת לידיו נושא מסוים עשוי להיות (וסביר להניח שיהיה) מי שאינו מצוי בו כלל ואינו מופקד עליו, ולכן עתותיו בידיו. החיסכון הארגוני במקרה כזה הוא מדומה. אירוע המשט הטורקי מהווה

דוגמה לכך. אם המשרד לעניינים אסטרטגיים מבקש לבצע עבודה מערכתית אינטגרטיבית, כפי שאירע בעת ההכנות למשט, הוא צריך לזמן לדיוניו גורמים מקצועיים ממשרדים אחרים, לרבות אלה הנושאים בנטל זה מתוקף מקצועיותם, כגון קציני אמ"ן. אלא שאז צפויה אותה התרוצצות שאכן קרתה, שבה קציני אמ"ן נקראו לדיונים הן במל"ל, הן במשרד הביטחון והן במשרד לעניינים אסטרטגיים, כל פעם בניצוחו של גורם אחר, בין שהוא מחויב לבצע אינטגרציה מתוקף אחריותו (כמו המל"ל) ובין שהוא מבצע אינטגרציה מתוקף יוזמתו אד-הוק. המזכיר הצבאי לראש הממשלה שימש אז כגורם המנחה את קציני הצבא לאיזה דיון להגיע. החיסכון בפזור העומס גורם אפוא לעתים להכפלתו או לשילושו על הגורמים האחרים וליצירת יתירות של דיונים שאינם מחויבי המציאות. מצבים כאלה מעידים על הצורך בגורם מתעדף.

המשרד לעניינים אסטרטגיים נידב את עצמו לא אחת לרכז נושאים ולבצע אינטגרציה שלהם לראש הממשלה והשים עצמו כ"מל"ל צללים" או "מל"ל שני" (גם אם לא כך הוצגו הדברים מפורשות). במקרים שונים הציע משרד זה לבצע אינטגרציה של נושאים מרכזיים כבדי משקל – מטלה שעל פי דין והיגיון היתה צריכה להתבצע על ידי המל"ל. כך, לדוגמה, הוא התנדב לרכז ולבצע אינטגרציה של העיסוק במגעים הבין-לאומיים הנוגעים להתמודדות עם איראן גרעינית ולבצע משימות בתחום תפיסת הביטחון, המוטלות על המל"ל על פי חוק. היה זה ביטוי למצבו של משרד שאין לו התמחות או זיכרון ארגוני בתחום מסוים, אך יש לו פנאי. לא אחת נכנע ראש הממשלה לרצונותיהם של שרים שהחזיקו בתיקים לעניינים אסטרטגיים או למודיעין, והעביר להם סמכויות ביצועיות, מתאמות ואחרות.

אם ראש הממשלה מבקש לשמור לעצמו את הפררוגטיבה להאציל על משרד אחר משימת אינטגרציה, השאלה הנשאלת היא אם יכפיף משימה זו למל"ל, כך שעבודת אותו משרד תהיה בבחינת פעילות המודרכת ומנוהלת על ידי המל"ל. אם לא אלה יהיו פני הדברים, הם יעוררו בעיה של אחריות, אלא אם כן ישוחרר המל"ל מאחריות למשימותיו ולמילוי ייעודו, וזו תעבור אד-הוק למשרד שראש הממשלה יחליט להקצות לו את משימת ההכנה והאינטגרציה. למותר לציין שהדבר יחולל "בזאר" של הקניית סמכויות ושלילתן. ברור לגמרי מדוע נוהג זה אינו מתקיים בממשלים אחרים, כגון בארצות הברית, שגם בהם שואפים קברניטים לשמור בידיהם סמכויות מנהיגות מרביות, ואף על פי כן אינם נוהגים לחלק סמכויות אד-הוק על פי צרכים ונסיבות שונים.

מקרה שבו נענה ראש הממשלה לפנייה של שר לביצוע עבודה אינטגרטיבית בתחום כלשהו מעלה קשיים נוספים. כאמור, עמדת ראש הממשלה היא כי שמורה לו הזכות להקצות משימות לשריו. במקביל, שר בממשלה אינו חייב לעמוד באמות מידה מקצועיות כלשהן (דוגמת דרישות ועדת ליפקין-שחק). מתוך כך ברור כי הקצאת משימות על ידי ראש הממשלה לשריו מטשטשת את הגבול בין הדרג המדיני לדרג המקצועי ומגבירה את סכנת הפוליטיזציה של הפעילות המקצועית. מבקר המדינה העיר, כי אם בכל זאת ראש הממשלה מוצא לנכון להקצות משימות של אינטגרציה למשרד ממשלתי אחר, הפקת התוצרים צריכה לעבור לידי המל"ל.

עקרון הריבוי או הביזור (או הפלורליזם והפיזור) בנוגע למדיניות ולקבלת החלטות מוכר היטב. היטיב לנמקו אלכסנדר ג'ורג', שבכתביו הצביע על יתרונות הפלורליזם.²¹ אין

עוררין על כך שהליך של תכנון מדיניות לקראת החלטות מתעשר מריבוי חלופות, בין שהן מתקיימות מאליהן אצל גורמי המערכת המעורבים (מכוח התמחותם ועניינם) ובין שהן תוצר של הליכי תכנון. חלופות הן הצעות המצביעות על דרכים, אמצעים או מהלכים חלופיים להשגת יעד זהה. אראז ניתן להשוות ביניהן במונחי היתכנות, עלות-תועלת, יתרונות-חסרונות והערכת סיכונים. אך טבעי הוא אפוא שריבוי חלופות רציניות רצוי לקברניטים טרם הכרעה. מכאן מובנת תמיכתו של נתניהו, כפי שהסביר אותה למבקר המדינה, בשיטה המאפשרת מגוון דעות ממקורות שונים, תוך הימנעות ממצב שבו גורם אחד עלול לחסום דעות ורעיונות של אחרים. זאת ועוד, חוק המל"ל מחייב את המל"ל לא להסתפק במיפוי החלופות המוצעות ובליקוטן, אלא לייצר בעצמו חלופה, ולו רק כדי שהמחליטים לא ימצאו את עצמם בפני מרחב אפשרויות מצומצם עד כדי היעדר חלופות.

הגיגו של הפלורליזם הוא בריבוי דעות, בריבוי נתונים ובעידוד הוויכוח, מתוך הנחה שהוא מאפשר הימנעות מהיצמדות לדעה אחת, מהתאבנות מחשבתית, מהיקלעות לחשיבת יחד קבוצתית, מסגירות מחשבתית או מהחמצת רעיונות, נתונים והזדמנויות. לצורך זה, וגם לשם העשרת תפריט החלופות העומדות להחלטה, יש טעם רב בפלורליזם. ואכן, אחת המטרות המרכזיות של המל"ל היא להתעלות מעל למגזריות המיניסטריאלית ולהסתכל כמבט רחב, ממשרד ראש הממשלה, לכל הכיוונים של מערכת החוץ והביטחון. ביצוע מלאכה זו כרוך בתהליך של עידוד פלורליזם היכן שניתן, איתור מגוון התשומות של המערכת, מיפוי בצורה מסודרת, על הגוונים והחלופות השונים, קיום דיונים מקדמיים בהשתתפות כל בעלי העניין והדעה כדי להבטיח שהפלורליזם יבוא לידי ביטוי, ונקיטת אמצעים שונים כדי להביא בפני הדרג המדיני את כל השפעה והעושר של הדעות הקיימות במערכת.

תפקידו המובהק של המל"ל בהקשר זה הוא לוודא פלורליזם ולהבטיח שפירותיו יגיעו לראש הממשלה בראייה כלל-מערכתית. הכנת דיונים שלא על ידי המל"ל יוצרת, לפיכך, מצב שבו אין מי שמוודא ומבטא פלורליזם. פיזור סמכויות לגורמים מחוץ למשרד ראש הממשלה, הנעדרים ראייה כלל-מערכתית, סופו להביא במקרים רבים להחמצה של מפת הנתונים ומנעד העמדות, או אף לעיוותם. כרי, אם כן, שחייב להיות גורם אחד שתפקידו לוודא פלורליזם, לזהותו ולמצותו בצורה משקפת ושקופה לדרג המדיני המחליט. מכאן ברור הצורך בשמירת סמכות זו בידי הגורם שזה ייעודו – המל"ל.

ראש הממשלה נתניהו נימק פעם את גישתו בעניין זה בפני מבקר המדינה: "מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל כמעט בכל אחד מהנושאים שאמרת דעה אחת, או אחד שמרכז לו את הדעות."²² מכאן, שגם ראש הממשלה רוצה פלורליזם, ולא לשם עצם הפלורליזם, אלא משום שהוא חושש ממונופול של גוף אחד על הסדרת הפלורליזם. דהיינו, ראש הממשלה אינו מעוניין בגורם ביניים שיהווה צוואר בקבוק, והוא מבקש שהדרג המדיני יהיה בממשק עם הפלורליזם המערכתי. מצב כזה דווקא משאיר את החשיפה שלו לפלורליזם ליד המקרה ומאפשר מעין "שוק חופשי", שבו הגורמים החזקים במערכת קובעים את הטון ומשתלטים על הדיון, וקולם של הגורמים החלשים אינו נשמע. כך, למשל, אירע בכל השנים שבהן המל"ל לא היה מעורב בהכנת דיוני ועדות השרים והרכבי השרים, ואילו המזכירות הצבאית נהגה באופן שיטתי להדיר מדיונים אלה גורמים שאינם נמנים עם מערכת הביטחון, ובראשם, לעתים תכופות ביותר, משרד החוץ.

המל"ל אמור לאפשר לכלל הגורמים במערכת לבוא לידי ביטוי בשם הפלורליזם. הוא הרגולטור – במובן של הסדרה (ולא של פסיקה) של הפלורליזם בצורה השימושית והמועילה ביותר לתהליך קבלת ההחלטות, מתוך הישענות על מיצוי הנתונים, המידע, החלופות והעמדות שבמערכת. יתרונו הוא בכך שיש לו ראיית-על כלל-מערכתית, וחובתו היא לבצע אינטגרציה על דרך המיצוי לכל מניפת החלופות ולתמונת המידע וההערכות המצויים במערכת, ולהסדיר את מכלול הדיונים. כל זאת, כשהוא כפוף במישרין לראש הממשלה ומוכוון על ידיו. אמנם, ניתן להחליט על דגם שבו המל"ל מופקד אך ורק על נושאים עיקריים וכלל-מערכתיים, ואילו ביצוע אינטגרציה של נושאים ממוקדים יותר מואצל על משרד מוביל, זה שממילא רוב המידע והיכולות מופקדים אצלו;²³ אלא שכדי ליישם דגם זה, יש לנהוג עקביות ולסמן דרך קבע משרד מוביל לנושא מסוים, ובוודאי שאין מקום לתנודתיות בהקצאת נושא אחד למשרדים שונים, אפילו לא בשם הזמינות והפנאי. בכל מקרה, אם זה הדגם שייבחר, יש להסיר בצורה רשמית את האחריות מעל המל"ל ולהטיל אותה על המשרד המוביל. ההיסטוריה מלמדת כי במקרה כזה, כשלים בתהליך קבלת ההחלטות אינם מן הנמנע.

בסיכומו של דבר, ההמלצה המובאת כאן, והשואבת את תקפותה מהמסד הנורמטיבי החזק שמאחורי תפיסת העבודה של המל"ל, היא כי לא יבוצעו פיצול סמכויות וביזורן, אלא ההפך: הסמכויות יעוגנו וירוכזו בידי המנגנון שכפוף לראש הממשלה במישרין, הנהנה מראייה על-מערכתית והמאויש מקצועית לעשיית המלאכה בגישה פלורליסטית משלבת. תהליך ההאחדה של מערך "המועצה לביטחון לאומי" יתבטא גם בהטלת הריכוז של כלל עבודת המטה המתאמת והאינטגרטיבית של מערכי ההחלטה על "המטה לביטחון לאומי". במצב זה, "המטה לביטחון לאומי" הוא שירכוז את כל דיוני השרים ומסגרות ההחלטה (בתיאום עם מזכירות הממשלה וכל גורם אחר, כפי שיידרש), ואילו המזכיר הצבאי, שכיום ממשיך לבצע משימות של ריכוז טכני של דיונים, יתמקד בליבת המשימה שלו – קישור בין ראש הממשלה לגופי הביטחון ולצבא – וימשיך להיות גורם מרכזי בולט בדיונים השונים ובפעילות של לשכת ראש הממשלה. יש למקד את המל"ל בייעודו המרכזי – להיות הגורם האחראי לתיאום ואינטגרציית עבודות המטה הכלל-מערכתיות, הנדרשות עבור הדרג המדיני לצורך קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון. כך יושלם התהליך שכבר החל ברפורמה של 2008, וייסגרו פערים שעדיין קיימים לגבי הסמכתו של המל"ל לשאת באחריות למשימות אלו.

כיצד ניתן לבצע מהלך זה ולהתגבר על ההתנגדויות לו? הגורם המרכזי שצריך ויכול לגרום לכך הוא ראש הממשלה. הוא, כמו מפקד עליון, נדרש לתת את "קריאות הכיוון" ולהציג את אמות המידה לשינוי, להוביל אותו במידת הנדרש ולהשקיע משאבים פיקודיים ביישומו. בכוחו להכריע את הדברים בראיית-על ומתוקף הסמכות שבידיו. הוא גם מי שיצטרך להטיל את מרותו באופן ברור ולמנוע מצבים של "משיכות חבל" מנוגדות המתקיימים כיום. כל שנדרש ממנו הוא צעד אחד בלבד: לקבוע שלא יעלה נושא לדיון ולא יכונס דיון של אחת מוועדות השרים ואחד מהרכבי השרים, לפני שהיועץ לביטחון לאומי יאשר שהנושא מוכן לדיון.

היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל, האמון על התהליך ומשרת את ראש הממשלה

כאיש אמונו, יהיה למעשה "שומר הסף" של מערכי קבלת ההחלטות ויבטיח שהדיונים לקראתם הוכנו כנדרש. מובן שדיונים יוכלו להתקיים גם ללא גושפנקה זו – אם קיים בכך צורך מהותי ודחוף ואם ראש הממשלה מוצא זאת לנכון – אך ככלל, מדובר בנוהל שגרה שיש לו ערך משמעותי. אם כך יהיה, ידעו הגופים שעליהם להיות מחויבים לתהליך ההכנה ולעבודת המטה המקדימה לדיונים, שכן אחרת נושאים שלהם יעוכבו בדרכם להכרעה. ניתן לשער שלאחר תקופת הסתגלות קצרה יחסית (לאור הפעילות שנעשת כבר כיום עבור הקבינט וועדות נוספות), פעילות זאת תתבצע באופן חלק.

בכל הנוגע לתפקודו של המל"ל מול גורמי המערכת ואצלם, האיבר החשוב ביותר הנו צוות ההיגוי הבין-משרדי הבכיר. בארצות הברית ממלא תפקיד זה "פורום הסגנים", שבו יושבים המקבילים לנושאים בתפקיד מנכ"ל המשרדים בישראל, ובבריטניה משמש בתפקיד זה פורום הפקידים הבכיר של "המועצה לביטחון לאומי" הפועל מתחת לדרג השרים. "פורום הסגנים" בארצות הברית מתכנס בדרך כלל פעם ביום, כאשר המשתתפים עושים זאת לעתים באמצעות תקשורת וידיאו מאובטחת. בבריטניה מתכנסים הפקידים הבכירים אחת לשבוע, כחלק מההכנה לשיבת "המועצה לביטחון לאומי". בשני המקרים מופעל תהליך של "כינוס בנייר", שבמסגרתו מתבצעת לעתים עבודת תיאום על מסמך מסוים ללא מפגש, אלא על ידי חילופי ניירות והערות.

הדבר הקרוב ביותר בישראל למכשיר כזה הוא, כאמור, צוות ההיגוי המדיני הבין-משרדי, הפועל בהובלת ראש המל"ל, שאותו ירשתי ב-2009 מהיועץ המדיני וראש הסגל והכפפתי ליועץ לביטחון לאומי. מתכונת הפעילות של פורום זה היא בלתי רשמית, ואין לו שגרת התכנסות קבועה. חוסר היכולת לקיים דיונים מסוג זה באמצעים טכנולוגיים, כמו וידיאו מאובטח, מהווה מגבלה ליכולת לכנס אותם לעתים תכופות יותר, ביחוד לאור העובדה שכמה ממשתתפיו עובדים במערכת הביטחון בתל אביב והשאר בירושלים, וקצתם עסוקים בפעילות אחרת במסגרת תפקידם. בישראל גם קשה מאוד לקיים מנגנון של אישור תהליכים באופן של "נייר רץ", כמו בארצות הברית ובבריטניה, ולו רק משום שאין תקשורת בין מערכות המידע של כל המשרדים.

למרות חוסר הרשמיות שלו, צוות ההיגוי המדיני הפך לעתים קרובות גם לפורום לתיאום. כחלק ממסגור מערכת הביטחון הלאומי כמערכת החלטות הבנוי מקשה אחת ופועל בצורה מערכתית, יהיה נכון למסד גם את צוות ההיגוי המדיני כפורום מתאם, הפועל באופן שוטף בין כינוסים של הרכבי השרים, כאשר ברור שכמה מהמפגשים ומהדיונים ייעשו באמצעים חלופיים (וידיאו או טלפון מאובטחים), כדי לייעל את התהליך. הסדרת הדיונים עשויה גם לסייע בהתגברות על החשש, הקיים לעתים אצל ראשי הארגונים הביטחוניים, מפני מתן סמכות לאותם בכירים "להחליט" בשם הארגון: כאשר ההתכנסות אינה תכופה, כל דיון במסגרתה הופך ל"גורלי", ולעתים קיים חשש של שר או מפקד שיושמעו במהלכו עמדות לפני שהם אישרו אותן. לעומת זאת, כאשר שגרת התיאום תהיה על בסיס שבועי, אפשר יהיה להכין את הדיונים מראש בתוך הארגונים, וניתן לדמיין מצב שבו בכיר מבקש לחזור לארגון שלו כדי לקבל את האישורים הרלוונטיים לנושא שעולה בדיונים. פורום כזה, שיפעל באופן רציף כפורום הבכיר של תיאום המערכת ואינטגרציה שלה,

יוכל למלא את התפקיד שממלאים הגופים המקבילים בעולם, קרי, להיות הצינור שדרכו עוברות עבודות מטה מערכתיות לאישור ולבחינה בטרם הצגתן בפני פורום השרים. כמו כן, הוא יוכל להיות פורום לתיאום בין-משרדי שוטף בתחומי המדיניות והפעילות השונים, ברמה שלא מחייבת מעורבות של דרג השרים. פורום קבוע כזה גם יוכל לפתור בעיות רבות שמתעוררות בשגרת היומיום של מערכת הביטחון הלאומי ולהתגבר על פערים בין משרדים וגופים שונים. יהיה נכון להזמין לדיונים בפורום זה בכירים ממשרדים אחרים על פי נושאי הדיון ואם יש חשיבות להשתתפותם (למשל, כאשר יעלה לדיון נושא בעל היבט משפטי משמעותי, יוזמן אליו הגורם הבכיר הרלוונטי ממשרד המשפטים). כך יוכל הפורום להשיג את רמת האינטגרציה הרצויה כדי לטייב את כלל תהליך קבלת ההחלטות של "המועצה לביטחון לאומי". הוא גם יוכל לסייע בהנחלת תפיסת המערכתיות וביצירת עבודה משולבת בין הארגונים באופן שוטף, ולא רק אד-הוק.

כדי לאפשר תיאום בזמן אמת של מסמכים ומצגות לקראת דיוני החלטה בקבינט, יהיה נכון לדאוג לכך שמערכות מידע ומחשוב מסווגות, הפרושות כיום במשרדים ובארגונים השונים, ידעו לתקשר ביניהן. בארצות הברית קיימת מערכת שנבנתה למטרת שיתוף במידע, המאפשרת תקשורת של דואר אלקטרוני מסווג בין הסוכנויות השונות, בעוד שמאגרי המידע הפנימיים של כל משרד ממודרים למשרדים האחרים. גם בישראל יש, כמובן, מקום לשמירת מידור, אך קיים צורך אקוטי למצוא דרך שתאפשר עבודה משותפת, יעילה, מהירה ומאובטחת בין ארגונים הנמצאים בתל אביב ובין אלה הנמצאים בירושלים.

לסיכום, נדרשת הסדרת תפקודו העל-מערכתי והבין-משרדי של המל"ל, בדגש על מיסוד אמצעי הרישות. בראש ובראשונה מדובר בצוות ההיגוי הבין-משרדי, שהוא הכלי המרכזי והמובהק האמור לשמש בפועל תכלית דומה לזו של "פורום הסגנים" בארצות הברית ושל מסגרות מקבילות במדינות אחרות.

בניין הכוח – איכות וכישורים מקצועיים לביטחון לאומי

בדוחות הביקורת על המל"ל הסתפק מבקר המדינה בבדיקת מידת עמידתו של הארגון במשימותיו ונמנע מלהיכנס להיבטים איכותיים של הסגל המרכיב אותו או תוצריו. כאשר מדובר בכיצוע משימות שהן בדרג העליון של הנהגת המדינה, וכאשר הנושא הוא הביטחון הלאומי, מרכיבי האיכות רלוונטיים ובעלי חשיבות רבה ביותר. לפיכך, יש מקום לדרוש שביצועיו של המל"ל יהיו ברמה המקצועית הגבוהה ביותר האפשרית.²⁴

דוח הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה (ועדת קוצ'יק מ-2012) הטעים במסקנותיו כי ראש הממשלה הוא התפקיד הציבורי החשוב ביותר בישראל וכי יש אינטרס ציבורי מובהק במבנה מטהו, במקצועיותו, באיכות צוותו ובאופן קבלת החלטותיו. כשהדברים נוגעים למל"ל, ברור שהוא אמור להיות "מובלעת של איכות" במשרד ראש הממשלה ובמטהו. משמעות הדבר היא שגם אם העומד בראש המל"ל נושא במשרת אמן, ההיגיון מחייב, וכך דורש גם החוק, כי כישוריו, הכשרתו וניסיונו המקצועיים יהיו גבוהים. עיון השוואתי בכישוריהם, ניסיונם, בכירותם ומסלולי תפקידיהם הקודמים של ראשי המל"ל

עד הלום, מעיד על גיוון – כולם היו בעלי רקע צבאי ו/או מודיעיני בכיר, בניגוד לראשי מל"ל בחו"ל, שם יש שממלאים תפקיד זה בכירי משרדי חוץ או אף בכיר אקדמיה, גם אם קיימת שונות ברקעים המקצועיים שהולמים את המציאות הישראלית. לכאורה, אך הגיוני יהיה שלתפקיד ראש המל"ל יבחר ראש הממשלה לא רק את איש אמונו, אלא גם את הדמות התואמת את אופן התפקוד שהוא מייעד למל"ל. לפיכך, ראש ממשלה שמזהה במל"ל את הזרוע החשובה העומדת עבודו במלוא התפיסה שהשתקפה עד כה במסד הנורמטיבי המצטבר, יבחר ראש מל"ל ששיעור קומתו וכושרו הם הגבוהים ביותר על מנת לנהל מנגנון שכזה. לצד זאת, ראש ממשלה החצוי בנפשו באשר למידת עניינו במל"ל חזק, ואשר מעדיף תפיסה מצמצמת של מעמדו, יבחר דמות המשקפת ברמתה וביכולותיה את אשר הוא מצפה מהמל"ל. לאיוש הקרנה על תפקוד המל"ל וההפך. מועמדים אפשריים איכותיים עשויים לדרות הצעות לעמוד בראש מל"ל המצטייר כמשונמך ומוחלש. אפקט כזה יכול גם לגלוש לתוככי צדודית כישוריהם של עובדי מל"ל נוספים בנסיבות של היחלשות המל"ל. מאידך גיסא, מל"ל איכותי המתפקד היטב, עשוי להיות רצוי לטובים ולמנוסים שבמועמדים האפשריים ולפיכך בבואם יקנו לו תנופה נוספת ואף יוכלו לחזק את שורותיו בהתאמה. המלצתי עם זאת היא שבכל מקרה המל"ל חייב להיות מאויש על ידי עובדים בעלי רקע של הצטיינות גבוהה בשטחיהם ובתפקידיהם ועל אחת כמה וכמה שכזה צריך להיות מי שעומד בראש.

המל"ל הוא גוף האמור לתפקד מול גורמי מערכת החוץ והביטחון ולבצע אינטגרציה שלהם, וגורמים אלה – בישראל כמו במקומות אחרים – מתאפיינים במקצועיות גבוהה. מכאן, שגם עובדי המל"ל צריכים להיות מקצועיים ואיכותיים, בעיקר משום שהם נשענים בעבודתם הבין-משרדית על סמכותיותם המקצועית ואף האישית. ככל שאלה גבוהים יותר כך יהיה שיתוף הפעולה עמם מצד גורמי המערכת רב וחלק יותר. בארצות הברית מוכרת אמנם התופעה של איוש תפקידים ב"מועצה לביטחון לאומי" על פי זיקות פוליטיות ואף אישיות לנשיא; שם מתקיים תמהיל בין עובדי קבע, המושאלים ממערכת הממשל, ובין מינויי אמן. לא כן בבריטניה, שבה המינויים לגוף המקביל למל"ל נעשים מקרב עובדי השירות הציבורי, והקריטריונים לאיוש תובעניים ומבטיחים רמה מקצועית גבוהה.

טוב יהיה אם המל"ל הישראלי ישאב השראה מהמסד הנורמטיבי הבריטי. דרישות סף ותבחיני איכות מקצועית אמנם קיימים במדיניות האיוש של המל"ל, אך כדי להשיג את היעד של יצירת "מובלעת איכות", בדומה ליחידות נבחרות בצבא, יש צורך בקביעת סטנדרטים גבוהים יותר.²⁵ העלאת הרף לרמות הגבוהות ביותר, גם מתוך השוואה לאמות המידה המקצועיות הנהוגות בגופים מקבילים בחו"ל, תאפשר לפתח ולחזק את איכותו של המל"ל. דבר זה חשוב מכמה טעמים: ראשית, ביצוע מיטבי של משימותיו החשובות של המל"ל מחייב רמות מקצועיות גבוהות; שנית, המל"ל כ"מובלעת איכות" אינטגרטיבית ומתאמת יחזק את סמכותו כלפי שאר מרכיבי המערכת. בנסיבות המוכרות של מתחים והתנגדות טבעית, לסמכות מקצועית הנובעת מאיכות מקצועית גבוהה יש משמעות תפקודית שאינה פחותה מהסמכות הנובעת מקרבה למלכות; שלישית, ככל שרמתו המקצועית של המל"ל תעלה, כך תתחזק תדמיתו, והוא יהיה אבן שואבת לטובים ולמוכשרים שבעובדי מערכות החוץ והביטחון. במערכות אלו קיימים כיום "כיסוי מצוינות" חשובים ומאתגרים, והתחרות

שהם מנהלים על סגל מקצועי מצטיין אינה קלה. התחזקות ההרכב האנושי-מקצועי של המל"ל מותנית בכוח המשיכה שלו.²⁶

המל"ל צריך להיות יחידה נבחרת, שרק המצטיינים מכל זרועות המערכת מתקבלים אליה. בבריטניה מושגת מטרה זו בשיטת המכרז, כאשר המשרדים מגישים את מועמדיהם לתקנים המתפנים ב"מועצה לביטחון לאומי", והנהלתה בוחרת את הטובים שבין המצטיינים. שם מאפיינים את אנשי "המועצה לביטחון לאומי" כ-"high flyers", כאלה שעוד נועדו לגדולות. תדמית זו מעניקה להם סמכות מערכתית גבוהה במלאם את משימותיהם ב"מועצה". זה ההליך שיש לעודד גם בישראל. מוניטין של המל"ל כיחידה נבחרת יחולל דינמיקה, שבה הטובים מבין עובדי המדינה ישאפו לשרת בארגון זה במסגרת נתיב הקידום שלהם.

כד בכד עם התבססות המל"ל ומילוי ייעודו וכלל משימותיו, כולל אלו שלגביהן טרם הושלם יישום חוק המל"ל, יש לעשות להשכחה נוספת של תפקודו ותפקוד העובדים בו. כשירותם של אלה ומקצועיותם נבחנות, בין היתר, בכישוריהם, בהכשרתם ובניסיונם המצטבר. בישראל ניכר פגור בהכשרה המקצועית בתחומים הרלוונטיים לביטחון הלאומי לעומת מדינות מתקדמות אחרות. מוסדות ההכשרה האקדמיים במערב עולים בצורה ניכרת ברמתם על מקביליהם בישראל, וכך גם מסגרות ההדרכה וההכשרה הפנים-ממשליות (כמו המערכות הצבאיות בארצות הברית ובבריטניה, לעומת אלו של צה"ל או של השירות הציבורי בישראל). כל תוכניות ההכשרה של עובדי מערכות הביטחון הלאומי ברחבי העולם מדגישות כיום את מלאכת התיאום ושיתוף הפעולה הכלל-מערכתיים ודואגות לרענן ולעדכן מיומנויות, הנדרשות בעולם של שינויים טכנולוגיים ומכניים תכופים. במדינות שונות ניכרת תחושה של דחיפות בשדרוג העושים במלאכת הביטחון הלאומי, בהשבחת רמתם ובהתאמתם למציאות החדשה, הדורשת עשייה משולבת ואינטגרטיבית. אפילו בארצות הברית, שברשותה בתי הספר המתקדמים והאיכותיים בעולם, הממשל, הקונגרס ומכוני החשיבה בוחנים מחדש כיצד להיטיב ולהשביח את ההכשרה שניתנת לעובדים ולסגל המיועדים לשרת בתחומי הביטחון הלאומי.²⁷

תהליך דומה צריך להתרחש גם במערכת הביטחון הלאומי בישראל. על מדינת ישראל להדביק פערים וחסרים מול מדינות אחרות ולבצע רפורמות במערכות ההדרכה וההכשרה, הן במגזר הציבורי והביטחוני והן, עד כמה שהדבר ניתן, במערכת ההשכלה הרחבה יותר. אין תוחלת ביעול מנגנוני וסדרי העבודה המקצועית בתחומי החוץ והביטחון, אם הגורם האנושי – העובדים – אינו מצויד בידע המקצועי המתחייב. הדבר נדרש לגופו של עניין, וגם בשל העובדה שהמערכת הישראלית מתקשרת עם מערכות מקבילות במדינות אחרות, ורצוי וראוי שהנושאים במלאכה בישראל ישתוו למקביליהם, אם לא יעלו עליהם.

חוק המל"ל מצפה מהארגון שיירתם, במסגרת ייעודו כגורם התומך בדרג המדיני, גם להעמקת הידע של השרים. אין ספק שהדרג המדיני, המאויש באישים שרקעם מגוון ושלא כולם מתמצאים היטב בסוגיות של חוץ וביטחון, זקוק וראוי לעדכון ולהעשרה. ככלות הכול, הוא זה שמתדיין ומחליט, וככל שרמת הידע וההבנה שלו בתחומים המדיניים-ביטחוניים גבוהה יותר, כך ייטב. לפיכך, יש מקום שהמל"ל ירחיב ויעמיק את פעילותו השיטתית גם

לביצוע המשימה. כבר כיום פועל המל"ל על פי תוכנית שיטתית למלא ייעוד זה, בין היתר על ידי גיבוש "חבילת העמקת הידע" לפי צורכיהם של השרים הרלוונטיים. על המל"ל להוות מובלעת של איכות מקצועית במשרד ראש הממשלה, כיאה לגורם המקצועי שאמור לעסוק בנושאים שהם בגנפשה של האומה. צריך להעלות את הרף המקצועי ואת מדדי האיכות והביצוע המקצועיים של "המטה לביטחון לאומי", ושל יתר הגורמים והגופים המרכיבים את הדרגים המקצועיים של "המועצה לביטחון לאומי", לרמה הגבוהה ביותר. הדבר אמור להתבטא במינוי הכשירים והמוכשרים שבעובדי המדינה לתפקידים אלה. עליהם להיות ברמות המקצועיות הגבוהות ביותר במערכת ולעבוד במתקדמות שבשיטות העבודה המוכרות בתחומיהם המקצועיים. יש כר נרחב להשבחה בתחומים אלה של איכות מקצועית, ועל כך יש לשקוד. מי שחולש על תהליכי קבלת ההחלטות, דהיינו הדרג המדיני, הוא גם מי שצריך לעשות לטובם.

הפרקטיקה במועצות לביטחון לאומי בחו"ל נתונה כל הזמן לבחינה ולביקורת כמו גם להליכי הפקת לקחים וחתירה להשבחה תפקודית. שטחי התפקוד ועיסוקיהן של מועצות לביטחון לאומי הן לרוב דומות לשלנו שכן סדנא דארעא חד הוא. בריבזמן קיימת כמובן שונות בין המדינות בגלל הברלי משטר או תרבות, אך ניתן לקבל קריאות כיוון על תקן "הנוהג המיטבי" הנקוט אצל אחרים, כאשר מנת חלקם המקצועית דומה.

דוח אמריקאי שכותרתו – Anticipatory Governance – Practical Upgrades – שחובר ב-2012 על ידי ליאון פירד, מי שהיה יועצו לביטחון לאומי של סגן הנשיא אל גור, גיבש המלצות הנוגעות לשני מכלולים מעשיים הרלוונטיים גם לנו. האחד דוחק בהפניית המאמצים לכיוון העמקת היות המדיניות המתוכננת צופה פני עתיד, תוך הגברת המוכנות להתמודדות עם התפתחויות עתידיות. מונח המפתח המארגן למיקוד כזה הוא foresight, והמאמץ הנדרש הוא לחיבור המערכת של תכנון המדיניות עם יכולות החיזוי, תוך שכלול השיטות לכך והכשרתם של הגורמים והמנגנונים המקצועיים בתחום זה.

המכלול המעשי השני מכון לרישות ולחוליות המחברות בין המל"ל לבין גורמי המערכת, הסוכנויות והמשרדים. הדגש מושם בשכלול הרשתות ומינוף רשת בכירי המערכת בתור חוליות התיאום העיקריות. כל זאת לשם ביצוע משימות התיאום והאינטגרציה המובהקות של המל"ל, ובהן ניפוי שיטתי של היעדים והעדיפויות האסטרטגיים, תקצוב הביטחון הלאומי כמונחי התוצאות הנדרשות, הכנת והפעלת הקבינט מבחינה תפקודית, סימון אינטגרטורים למשימות חוצות וצולכות משרדים, הפקת המסמך האינטגרטיבי של האסטרטגיה לביטחון לאומי וסינכרוניה והסדרת הממשק עם הדרג המחוקק – הפרלמנט. תחום נוסף הטעון הידוק ושכלול נוגע לטיוב מעגלי המשוב על המדיניות, למעקב אחר יישום וביצוע, להסדרת נקודות קליטת משוב, לאימוץ אבני בוחן ואמות מידה שוטפות לבחינת ההתקדמות ולהסדרת הפקת לקחים על סמך תוצאות המדיניות והשלכותיה.

מעגלי משוב ולמידה אלה מחייבים הסמכת מנגנונים שיוודאו את היותם שוטפים ומתנהלים מכוח סדריהם. השוואת השיטות הנקוטות בארצות הברית לאלה אצלנו מעלה כי העובדה שהמל"ל הישראלי צעיר יותר ניכרת גם בבגרות שיטתיו. לפיכך, המשך בניין הארגון מחייב בכל תחום שיפורים תפקודיים כאלה התואמים גם את צרכינו.²⁸ אין ספק ששכלולים פרקטיים אלה נדרשים גם במחוזותינו, לא פחות מאשר בארצות הברית

וביישומם, תוך אימוץ עקרון "הנוהג המיטבי" אשר ידריך את הטיוב התפקודי שנדרש כל העת מסגל המל"ל.

ב-2016 הפיק תאגיד ראנד דוח עדכני שנסמך על מבדק ולקחים, שכותרתו Improving Decision Making in a Turbulent World. ממצאיו והמלצותיו המעניינים של דוח זה נוגעים במישרין למועצה לביטחון לאומי האמריקאית ולמה שראוי לשיטתם לשיפור בה: ההמלצה הראשונה נוגעת לצמצום מידתי של המל"ל האמריקאי, שמגיע לכלל כ-500 נושאי תפקידים, מה גם שמשפתח המל"ל בארצות הברית, גרד הדבר גידול מקביל גם בגופי התכנון והתיאום האסטרטגיים במשרדים השונים. דומה שגודלו של המל"ל בישראל הוא מספק ואף נכון היה לצמצמו קמעה, כד בכד עם שדרוג איכותו. מאלפת ההמלצה השנייה, הנוגעת להסדרה משופרת של מערכות היחסים בממשק צבא/מדינה (civil/military). ניכר שגם בארצות הברית יש תופעות בעייתיות הנובעות מהיות ממשק זה מורכב ביותר, שיש ומתקיימים לאורכו חיכוך ומתח, שעה שבפועל רצויים שילוביות ושיתופיות קולחים יותר. בישראל יש פנים רבות לממשק, ואלה נידונו בפרקים שונים בספר זה. אחד האמצעים שננקטו לגישור על פני התפר היה מינוי נציג של משרד הביטחון במל"ל. ואולם, החלת סדרי העבודה הנדרשים בחוק ויישומם בפועל יסדירו מעצמם את הגישור הנחוץ הזה. מאלפת העובדה שאפילו בארצות הברית קיימת קריאה לשיפור מערכות התקשורת הפנימיות (messaging systems) במערכת החוץ והביטחון. המערכת האמריקאית מתקדמת יותר מאשר זו הישראלית, אלא שדווקא השפע הטכנולוגי וריבוי האמצעים שמשמשים את הבריות בעידן הדיגיטלי מחייבים את האמריקאים לשפר את הציוד שלהם, על מנת להשיג את הרמה הנאותה של איזון בין יעילות וביטחון. הדבר מתבקש גם אצלנו. שתי המלצות חשובות שלהן נדרשים האמריקאים יהלמו גם את המערכת שלנו: האחת נוגעת להכשרה ארוכה, שיטתית ואיכותית של סגל מיומן לשמש במקצועות הביטחון הלאומי, שהרי תחומים אלה משתנים ומתגוונים עם הזמן, ובכל העולם מורגש הפער שבין הצרכים לבין רמת הסגל הקיים והכשרתו. מסלולי ההכשרה, הדרכה וההעשרה הנהוגים בארצות הברית הם כבר עתה עמוקים ויסודיים יותר מאשר בארץ. קיימות שם תוכניות ייעודיות שמתעדכנות תדיר להכשרת קאדרים של עובדים בכירים בתחומי הביטחון הלאומי. בתחומי ההשכלה, ההכשרה וההדרכה לנושאי הביטחון הלאומי, נמצאת ישראל מרחק רב מאחורי ארצות הברית. מכאן שבניין הכוח האנושי למילוי משימות הביטחון הלאומי בישראל חייב להיות מלווה בקפיצת מדרגה מבחינת מערכי ההכשרה, התקנתם וקביעתם כמרכיבים הכרחיים לאיוש ולמינוי סגל בתחומי הביטחון הלאומי.

מודיעין לאומי ו"המועצה לביטחון לאומי"

תובנה מהותית שעולה מהניסיון ההיסטורי הצבור אצל רוב האומות וממצאי חקירות בעקבות אירועים טראומטיים בתחומי הביטחון והחוץ, היא זיקת הגומלין והתלות ההדדית שבין מודיעין (intelligence) ובין מדיניות (policy). הדבר תקף במיוחד בצמרת, שבה מתנקזות תשומות שני התהליכים – המידע והערכת המודיעין עם תכנון וחלופות מדיניות לצורך

החלטות והכרעות. הדעת נותנת שהחלטות מוצלחות ינבעו מהתקיימות תקינה של שני סוגי התשומות. אר"א יש לקוות שתעמוד לקברניטים סגולת התבונה שבקבלת ההחלטות, ובזכות כל אלה, והתקיימותם של התהליכים הנדרשים לכך, יושגו החלטות מיטביות.²⁹ הסגולות הנדרשות מהמחליטים כצרכני מודיעין הן התמצאות עניינית, יכולות אנליטיות, מודעות וכושר מדינאות. מדינאות, קביעת מדיניות וכושר החלטה הם תנאים הכרחיים, אך בלתי מספיקים, לניהול הביטחון הלאומי. מה שחיוני הוא מתן תשומות של חלופות מדיניות, וזה המוצר ש"המטה לביטחון לאומי" אמור לתת. מרכיבי המודיעין הלאומי נדרשים כדי לסייע לו בכך, כמו גם לדרג המדיני.

ההערכות של גופי ההערכה במדינת ישראל מופצות כיום בנפרד, ואין מאמץ מסודר לקבץ אותן זו לצד זו כשהן דנות באותו נושא. לעתים, כדי לחסוך כפילויות, אפילו מנפים הערכות המופצות אל הצרכנים. כך, על דרך הסלקציה, תורמים אולי לחסכנות, לפישוט ולהאחדה, אך מחמיצים את רעיון המיצוי וגיבוש מוצרי המערכת לכלל הערכה לאומית כוללת. ספק אם לכך כיוונו מחוללי הפלורליזם, ואם תהליך כזה משרת נאותה את צרכני המודיעין ברמה הלאומית. מה שמתבקש הוא השלמת הפלורליזם על ידי אינטגרציה של הערכות כלל גורמי קהילת ההערכה והמודיעין. אין הכוונה למציאת מכנה משותף נמוך או סינתזה מאולצת, כי אם לגיבוש הערכה אינטגרטיבית, כלל-קהילתית, שעברה, במידת הצורך, הליך של עימות בין הערכות מנוגדות. מנגנון כזה יוכל לא רק לקלוט תשומות, אלא גם לאכוון את הגופים, ובכך לייעל את תהליך המחקר וההערכה.

לאינטגרציה נכונה יש משמעות נוספת – שילוב המעריכים והפגשתם תחת קורת גג אחת, אלה עם אלה, ולעתים עם הצרכנים, כדי לחדד את השונויות ולהציפה בדיון חזיתי, בלתי אמצעי ועם זאת מבוקר. חששות שמא מנגנון להערכה לאומית ייהפך לחיץ בין גופי ההערכה ובין הדרג המדיני, אין להם על מה להסתמך. מנגנון כזה לא אמור לגרום לחציצה כזאת (המנגנונים בארצות הברית או בבריטניה לא עושים זאת); אדרבה, ייעודו העיקרי בישראל, כמו במקומות אחרים, יהיה לדחוף, לקרב ולהפגיש את ההערכות המופקות בקהילה בכתב או בעל פה עם הצרכנים, בהליך סדור ומקובל. אז יהפוך מנגנון זה לגורם מסייע ומשלים את מעגל ההערכה, עד הרמה הלאומית.

את סוגיית יחסי הגומלין בתוך קהילת המודיעין הישראלית ואת הצורך בהגעה לתיאום ניתן לכנות "אינטגרציה אופקית או רוחבית". זוהי משימה של כל קהילות המודיעין באשר הן, הנובעת מהריבוי ומהפיזור, ולעתים גם מכפילויות וממתחים שונים – מקצועיים או אחרים – המחייבים הסדרי תיאום, ולעתים גם מנגנוני תיאום. לעומת זאת, בסוגיה של הממשק בין המודיעין לקברניט, האתגר האמיתי הוא ביצועה או הוצאתה אל הפועל של "האינטגרציה האנכית". כאן האתגר הוא בנקודה שבה קהילת המודיעין משיקה לדרג המדיני, ובכלל זה לדרג המדיני העליון, דהיינו הממשלה וראש הממשלה. מדובר בעצם באינטגרציה של קהילת המודיעין כלפי מעלה, כלפי הצמרת – הלוא היא הקברניטים. כינון זרוע, שלוחה או אינסטנציה במשרד ראש הממשלה, ליד ראש הממשלה והממשלה, המשתייכת לקהילת המודיעין, מפקחת עליה, מאכוונת או משקפת אותה, הוא הסוגיה המובהקת בלבנה של "האינטגרציה האנכית".

השאלה היא, למעשה, איך נכון לבצע את שני סוגי האינטגרציה המתבקשים. לצורך זה

יש לשאול מהו המנגנון שיבצע משימה זאת. "אינטגרציה אופקית" מלאה בתחום המודיעין פירושה גיבוש מוסמך של הערכת מודיעין לאומית, כזו שמשקפת את תשומות כלל קהילת המודיעין ומופקת בהליך המתקיים על דעת הקהילה בכללותה. כפי שכבר צוין, בישראל אין כיום אף לא דרך אחת לעשות זאת, ולמעשה אין לה מסמך המהווה הערכת מודיעין לאומית במלוא מובנו של מושג זה. בהמשך יוצג כיצד ניתן להגיע לגיבושה של הערכת מודיעין לאומית בדרכים ובסדרים שונים.

ועדת וינוגרד המליצה "להקים בתוך המל"ל, אך תוך עצמאות מקצועית, צוות הערכה לאומי שיתכלל את המידע המודיעיני המגיע מהגופים השונים ואת הערכותיהם ויספק הערכות לאומיות תקופתיות והערכות על פי צורך ודרישה". ועדת ליפקין-שחק המליצה שהנושא ייבחן בנפרד, שכן הוא מחייב בחינה יסודית, ועם זאת המליצה להקים במל"ל "גוף מודיעין קטן יחסית" שיהיה אמון על הצגת המודיעין היומי (גולמי ומעובד) לראש הממשלה, כפי שנעשה על ידי עוזר המזכיר הצבאי למודיעין. משימה נוספת שגוף זה אמור לבצע לפי ועדת ליפקין-שחק היא "ניתוח המודיעין והפצתו לטובת שאר עובדי המל"ל, על פי תחומי העיסוק ובכפוף לכללי ביטחון המידע".

עוזר המזכיר הצבאי לראש הממשלה היה, כזכור, כל השנים קצין מודיעין שסייע בהגשת המודיעין לראש הממשלה, ולעתים גם לבכירים בלשכתו ובמשרדו. מקדמת דנא הוצע לכונן פונקציה בכירה יותר ובעלת אחריות מקיפה יותר במשרד ראש הממשלה שתעסוק בכך. לעתים נדונה פונקציה זו בהקשר של המל"ל, ולעתים כעומדת על רגליה שלה, בנפרד מהמל"ל ומהמוכירות הצבאית. בדוח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק בשנת 2003 (דוח ועדת שטייניץ משנת 2004) הומלץ על כינון פונקציה חדשה-ישנה: מזכיר מודיעיני לראש הממשלה. וכך נאמר שם:

המזכיר המודיעיני יופקד על מטה/מזכירות לענייני מודיעין, שיהווה גורם מקצועי שתפקידו לתאם, לבחון ולתכלל את עבודת שירותי המודיעין. המטה המודיעיני ישמש כחוליה המקשרת בין קהילת המודיעין ובין ראש הממשלה ויסייע בידי ראש הממשלה לאכוון את עבודת השירותים ולפקח על פעילותם ועל בניין הכוח שלהם. משימתו העיקרית של המזכיר תהיה להוות פונקציה שתשרת את הדרג המדיני (ראש הממשלה והקבינט) ותהווה חוליית מטה מגשרת בינם לקהילת המודיעין. היא זו שתגבש אינטגרציה משלבת של ההערכות המגיעות מהגופים השונים. אין הכוונה למיזוג ההערכות, אלא להעמידן אלה כנגד אלה, למזג את המשותף וללבן את השנוי במחלוקת. כשיטת עבודתו יזמן אליו המזכיר את נציגי גופי ההערכה כדי ללבן ולברר מקורן של מחלוקות. לעתים יתברר שמחלוקות בתחום הערכת המודיעין נובעות ממסד נתונים וממידע גולמי שונים. אר"א יורדא המזכיר שמסד הנתונים והמידע יהיו זהים. אם גם אז יתברר שיש מחלוקות, יותירן כמות שהן לידיעת הדרג המדיני, תוך שהוא מבהיר מה הוסכם ומה במחלוקת.³⁰

אפשר להניח שכאשר יובל שטייניץ כיהן כשר לענייני מודיעין בממשלת נתניהו השלישית, הוא וידא את עמידת משרדו במשימות שעליהן המליץ בעבר. במחקר שד"ר עמוס גרנית וד"ר שמואל אבן פירסמו ב-2009, הם קראו ליצירת מרכז

כובד מודיעיני חדש בצורת ראש קהילת המודיעין, שיהיה כפוף לראש הממשלה.³¹ בכך הם נקטו עמדה דומה לזו של דוח שטייניץ, אם כי חזקה יותר: לשיטתם, תפקידו העיקריים של ראש קהילת המודיעין יהיו:

- א. לסייע לראש הממשלה לעצב את קהילת המודיעין ולגבש מדיניות להפעלתה לטובת הביטחון הלאומי. מדיניות זו תאושר בקבינט המודיעיני.
- ב. לגבש הערכות מצב שנתית ורב-שנתית של קהילת המודיעין ויכולותיה אל מול צורכיהם של צרכני המודיעין. על בסיס זה – לגבש אסטרטגיות ותוכניות עבודה לקהילת המודיעין, שיאושרו על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והקבינט המודיעיני. כמו כן, לגבש תקציבים שנתי ורב-שנתי לקהילת המודיעין, בתיאום עם משרד הביטחון ומשרד האוצר.
- ג. לסייע לראש הממשלה בלימוד קהילת המודיעין, בהכוונתה, בניהולה, בתיאום עמה ובהפעלתה, ובכלל זה להנחות אותה על פי הוראות ראש הממשלה, הכללים שייקבעו וחלוקת התפקידים בין שירותי המודיעין.
- ד. לבחון מעת לעת את יכולות המודיעין האופרטיבי ולהציע משימות נוספות או אחרות, בתיאום עם ראשי השירותים. לסייע לראש הממשלה לנהל שיח עם גורמי הערכה ולהגדיר את המוצרים הנדרשים בתחום זה.
- ה. לפקח על קהילת המודיעין מטעם ראש הממשלה ולוודא שהוראות הדרג המדיני אכן בוצעו.
- ו. לתאם בין משרד ראש הממשלה למשרד הביטחון, להבטחת התאמה בין צורכי המודיעין של צה"ל לתפוקות הנוספות שעל אמ"ן לספק במסגרת חלקו בקהילת המודיעין. כמו כן, לברר את התפוקות הדרושות לצה"ל מארגוני המודיעין הכפופים לראש הממשלה.
- ז. לברר מחלוקות בין ראשי השירותים ולהמליץ לראש הממשלה כיצד להכריע בהן.

הדברים שראש קהילת המודיעין אינו אמור לעשות, לשיטתם של גרנית ואבן, הם:

- א. הוא לא ימונה ל"מעריך לאומי".
- ב. הוא לא יפקד על מבצעי מודיעין, אך יסייע לראש הממשלה לבדוק את התכנון וההכנות לפני אישור המבצע בקבינט או על ידי ראש הממשלה.
- ג. הוא לא יחצוץ בין ראשי הארגונים לראש הממשלה. למשל, ראש הקהילה לא ימנע או יעכב בקשה של ראש שירות להיפגש עם ראש הממשלה בעניינים שאינם קשורים לעבודת המטה של הקהילה. משמעות הדבר היא שהכפיפות של ראשי השירותים אינה משתנה. עם זאת, ראש הקהילה ייעץ לראש הממשלה לשיפור השיח עם ראשי שירותי המודיעין.

אבן וגרנית סוקרים במחקרם את הממצאים והמסקנות המערכתיות-ארגוניות של ועדות חקירה ובדיקה שונות שעסקו בהיבטים הקשורים בתפקוד קהילת המודיעין, ובתוכם

הבעייתיות הנוגעת לקשרים וליחסים בין גורמי המודיעין לבין עצמם – סוגיה שמן המפורסמות שהיא טיפוסית ובעייתית בכל קהילות המודיעין באשר הן. בישראל נתייחדו ליחסים אלה גם מאפיינים ייחודיים למציאות הישראלית. לצרכינו אנו בולט הנושא השני שבו עסקו ועדות החקירה והבדיקה השונות, והוא הצורך בכינון מנגנוני ריכוז או תהליכי ריכוז שיהוו גורמים אינטגרטיביים של העשייה המודיעינית. למחקר של אבן וגרנית יש תוקף נורמטיבי לא מבוטל, שכן מחבריו מעורים במציאות התפקודית של מערכות המודיעין והמדיניות בישראל, והעבירו את המלצותיהם דרך המנסרה של ראשי השירותים ובכירי המערכת המודיעינית לשעבר.

המלצותיהם של אבן וגרנית, כמו המלצות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת חמש שנים קודם לכן, עומדות בסימן קריאת הכיוון העקבית מאז המלצת שאול אביגור ב־1957 ליצירת נוכחות מודיעינית בצמרת ובסמיכות לראש הממשלה. למותר לציין שכל אשר נעשה בכיוון זה בעבר היה כינונו של תפקיד היועץ למודיעין ליד ראש הממשלה, שאויש במשך שנים ספורות (בשנות השבעים של המאה הקודמת). בשנים 2001–2003, ואחר כך מאז 2009, היתה קיימת פונקציה בדרג מיניסטריאלי שפעלה במכלול המודיעיני, אך סמכויותיה לא היו מגובשות. המצב השורר כיום במשרד ראש הממשלה בתחום המודיעיני הוא:

- שר לענייני מודיעין, שנמנה עם חברי הממשלה והקבינט ומקיים זיקה מיניסטריאלית לראש הממשלה. כפופים לו מנכ"ל וסגל מקצועי מצומצם. בין 2013 ל־2015 מדובר היה בתפקיד משולב של שר לנושאים אסטרטגיים, לענייני מודיעין וליחסים בין־לאומיים. למן 2015 הועבר תיק המודיעין לשר התחבורה.
- קצין בדרגת אל"ם, המשמש כעוזר למודיעין למזכיר הצבאי וכפוף אליו.
- חוליה מודיעינית במל"ל, המאוישת על ידי קומץ קציני מודיעין.

ניתן להעלות על הדעת חלופות אחרות למכלולים המודיעיניים במשרד ראש הממשלה. בכל אחת מהחלופות המוצעות, הפונקציה המדוברת תשתייך ל"מועצה לביטחון לאומי" בתצורתה החדשה – זו הכוללת רובד מיניסטריאלי ומתחתיו רובד מקצועי:

- פונקציה מקצועית של ראש קהילת המודיעין, לפי הדגם שמציעים אבן וגרנית.³² לסגל שלו יועברו, בהעתקה רוחבית, משימות העוזר למודיעין במזכירות הצבאית וכן משימות המל"ל בתחום ההערכה. פונקציה כזו עשויה להיות כפופה לשר לענייני מודיעין, אך הגיוני יותר שתוכפף לראש הממשלה.
- העתקת תפקיד העוזר למודיעין מהמזכירות הצבאית למל"ל, כפי שהמליצה ועדת וינוגרד, שקלה ועדת ליפקין־שחק, ושב והמליץ אמנון ליפקין־שחק ב־2012 נוכח דוח מבקר המדינה שפורסם באותה שנה. העתקה כזו אינה כרוכה בשינוי מבני, אלא מהווה מיזוג בין החוליה המודיעינית במל"ל ובין עוזר המזכיר הצבאי למודיעין.
- כינון מזכירות מודיעין ברוח ועדת שטייניץ. המדובר בהקמת פונקציה חדשה לצד המזכירות הצבאית אך בנפרד ממנה, ובהעברת סמכויות, בעיקר בתחום הערכת

המודיעין, הנמצאות כיום אצל העוזר למודיעין של המזכיר הצבאי ואצל חוליית המודיעין של המל"ל. הטמעת המשימות תאפשר אינטגרציה, מניעת כפילות ויעילות רבה יותר.

- העברת הסמכויות המתבקשות מפונקציה כזאת למשרד לענייני מודיעין. פירוש הדבר במקרה זה הוא הפיכת הפונקציה ממקצועית לפוליטית.

מעט לעת הועלו הצעות להטיל על המל"ל תפקידים של הערכת מודיעין וגיבוש הערכה לאומית. הדבר אינו במקומו: הסיבה העיקרית שבעטייה נדרשת הפרדה בין מלאכת אינטגרציית המודיעין למלאכת אינטגרציית המדיניות היא החשש מפני השפעת המדיניות על המודיעין, או פוליטיזציה של המודיעין. המפגש בין עיבוד המודיעין וגיבושו ובין תכנון המדיניות וביצועה רווי מכשולים, שעלולים לפקוד הן את הקצה המודיעיני ולהטותו לכיוון המדיניות, והן את המדיניות שתלקה בכרונות מודיעינית.³³ מכאן נובע שיש להקים, לצד "מועצה לביטחון לאומי" ובסמיכות אליה, מזכירות למודיעין לאומי בראשות יועץ למודיעין, כפי שהמליצו ועדת אגרנט וועדות אחרות לפניו ואחריה, לרבות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ב-2004.

לנוכח הפיגור במגמת הריכוז והאינטגרציה הלאומיים של המודיעין לעומת ההתקדמות בתחום המדיניות, דומה שיש לתת דחיפות ועדיפות להמלצות בתחום הריכוז והאינטגרציה המודיעיניים כדי להביא ל"יישור קו" תפקודי. היעדר סמכות מודיעינית אינטגרטיבית לרמת המודיעין הלאומי במשרד ראש הממשלה, לצדו של המל"ל, גורם לכך שהרגל המודיעינית בירושלים חלשה מאוד. גם מינויו של שר לענייני מודיעין לא מסלק את החסר בתחום זה. קיימת אי-התאמה בראיית משרד ראש הממשלה ומטהו של ראש הממשלה כמערכת הפועלת בין הפונקציות העושות בתחומי המדיניות ובין הפונקציות העושות בתחומי המודיעין. במצב שבו הרגל המודיעינית בלשכת ראש הממשלה חלשה, ואילו רגל המדיניות מתחזקת והולכת ותופסת את מקומה הנכון, המערכת כולה צולעת. לא זו בלבד שחולשת המודיעין גובה מחיר מבושר קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, היא גם פוגמת ביכולת המל"ל לבצע את מלוא משימותיו. הצעתי היא, לפיכך, חיזוק הפונקציה המודיעינית לצד "המטה לביטחון לאומי" ושיוכו של המפקד על פונקציה זאת ל"מועצה לביטחון לאומי" בהגדרתה הרחבה. הניסיון מורה כי כינון ראש לקהילת המודיעין הוא השינוי מרחיק הלכת ביותר, ולכן גם הקשה ביותר לביצוע. האצלת חלק הארי של המשימות שמצופות מראש קהילת המודיעין על המשרד לענייני מודיעין, שכבר עומד על כנו ושעמו נמנים קציני מודיעין לשעבר, עשויה להיות הקלה ביותר מבחינה ארגונית. על כן, יש לראות בחלופה זאת את החלופה המציאותית ביותר לצורך מילוי הלקונות המודיעיניות במשרד ראש הממשלה, ובעצם ב"מועצה לביטחון לאומי" המאותחלת. זאת אף שחלופה שבה האחריות לתחום המודיעין מופקדת בידי דרג מיניסטריאלי מעוררת בעייתיות, שבקהילות מודיעין אחרות זוהתה כאחת מה"אויבות" של מודיעין לאומי נאות: פוליטיזציה של המודיעין. כך, בארצות הברית נמצא בעשור האחרון שסוגיות מפתח אסטרטגיות, כגון ההחלטה לצאת למלחמה בעיראק ב-2003 או הערכת המודיעין הלאומית בשאלת הגרעין האיראני ב-2007, לקו בפוליטיזציה שנבעה מלחץ של הדרג המדיני על הדרג המודיעיני-המקצועי. בעייתיות קשה זו, המתקיימת כאשר

הערכות המודיעין מתעוותות בגין צורכי המדיניות או ציפיותיהם של צרכני המדיניות, היא אמיתית. אם משימות בתחום המודיעין מופקדות אצל שר שהוא אישיות פוליטית, המתאפיין בגוון אידיאולוגי פוליטי ובמחויבות מפלגתית מוגדרים, סכנת הפוליטיזציה גוברת, שכן הוא מבצע פעילויות פוליטיות מובהקות מתוקף תפקידו כשר, חבר קבינט וחבר ממשלה. אי אפשר לרוקן את האישיות הממלאת את התפקיד מהמטען הפוליטי שהיא נושאת ושמתוקפו היא מתפקדת. לפיכך, מתן סמכויות ניהוליות או הערכתיות לדרג הנבחר מהווה פוליטיזציה במלוא עוזה.

כדי לצמצם את מידת הפוליטיזציה, נדרשת הפרדה מסוימת בין השר ובין הנהלת משרדו והסגל שלו, שהם כולם חלק מהרובר הפקידותי-מקצועי. את הצורך בהפרדה העדינה בין המודיעין למדיניות, גם מתוך הצורך לעקר פוליטיזציה, המחיש בכיר המודיעין הבריטי, סר פרסי קראדוק, שאמר: *The best arrangement is intelligence and policy in separate but adjoining rooms, with communicating doors and thin partition walls, as in cheap hotels*.³⁴

לפיכך, המלצתי היא שהמשימות המודיעיניות של משרד ראש הממשלה והמל"ל יבוצעו על ידי המשרד למודיעין, וכי יינקטו אמצעים ניהוליים מוסדרים לשמירה על ניקיון התהליך המודיעיני מפני פוליטיזציה. המשרד לענייני מודיעין, באמצעות השר העומד בראשו, והנהלתו ישתייכו ל"מועצה לביטחון לאומי" המאותחלת, שבמסגרתה גם ייקבעו ויקוימו סדרי התיאום בין משרד זה ובין המל"ל.

בכל מקרה, אין להטמיע פונקציות של הערכת מודיעין ב"מטה לביטחון לאומי". גם אם בראשו עומד בכיר מודיעין לשעבר, אֵל למטה זה, שעיסוקו מדיניות ומדיניות בלבד, ליטול חלק בתהליך הערכת המודיעין הלאומית. המל"ל והעומד בראשו הנם, כפי שכתבתי לפני 35 שנה, צרכני מודיעין לאומי; בעצם הם הצרכנים המובהקים של מודיעין זה. טוב עושה המל"ל שמסייע לקהילת המודיעין בהצגת הערכת המודיעין השנתית ומבצע לקראת הצגה זו בפני הקבינט מלאכת השוואה בין הממצאים העיקריים של הערכות המודיעין של הגופים השונים בקהילה, תוך שימת דגש על נושאים שיש בהם שונות וחילוקי דעות. אור אז, לצד הצגת המודיעין לקברניט ולקבינט, מציג המל"ל בצורה השוואתית את הנקודות שבהן גורמי קהילת המודיעין חלוקים בהערכותיהם. אולם מעבר לכך לא יהיה המל"ל אלא צרכן ומאכוון מודיעין במשמעות של היותו הגורם, שבתיאום עם המשרד למודיעין, תורם לקביעת הצי"ח לצורכי הקברניט.

מבקר המדינה הצביע על הצורך לזמן את ראש המל"ל לדיוני ועדת ראשי השירותים, וזאת כדי לאפשר לו לרכוז את מלוא המידע הדרוש לגוף המטה של ראש הממשלה והממשלה בתחומי החוץ והביטחון.³⁵ המבקר ראה במהלך זה צעד חשוב להסדרה של תהליך קבלת ההחלטות ולשיפורו. יוזכר כי הדרישה שראש המל"ל יוזמן לכל הדיונים בוור"ש היתה נחלת כל הדוחות והוועדות שעסקו במל"ל. מנגד, עמדת משרד ראש הממשלה גרסה כי על ראש המל"ל להשתתף רק בישיבות ור"ש שאינן עוסקות במידע מודיעיני. לשם כך הודיע בזמנו משרד ראש הממשלה על כוונתו לפעול לתיקון החוק ולהכניס בו הבחנה בין מידע מבצעי למידע מודיעיני. קודם לכן סבר המשרד שעל ראש המל"ל להיות מוזמן לדיוני ור"ש רק כשראש הממשלה יושב בראשם, וכי יש לתקן את החוק בהתאם לכך.³⁶

ההתנגדות לזימון ראש המל"ל לדיוני ור"ש או הסתייגות מכך באו לרוב מראש שירות מסוים, ולא דווקא מכולם. עם זאת, לא ברור אם לנגד עיני המסתייגים עמדה העובדה שהשתתפות ראש המל"ל בדיונים עשויה לתרום ליידועם ולשיתופם של חברי ור"ש במידע, אף יותר מאשר לראש המל"ל. ראשי השירותים שוכנים רובם ככולם בגוש דן ומרוחקים, ולעתים אף מנותקים, ממדיניות הממשלה, כפי שלעתים רק ראש המל"ל מצוי בה. חברי ור"ש יכולים אפוא להכיר באמצעות ראש המל"ל מרכיבי מדיניות ופעילות שאין להם לעתים שמץ ידיעה לגביהם, ובדרך זו לצאת נשכרים.

לבסוף, דומה שיש מקום לכונן בישראל "מועצה עליונה למודיעין", בדומה ל"מועצה הנשיאותית למודיעין" הפועלת ליד נשיא ארצות הברית (The Presidential National Intelligence Board). תהיה זו מועצה ציבורית, שעם חבריה יימנו אישי מעלה, ראשי גופי מודיעין בדימוס, בכירי אקדמיה ואנשי משק, שתיתן מעת לעת לראש הממשלה ולקבינט חוות דעת חיצונית על נושאים שלשיטתם ולהבנתם של חבריה, כגורמים יודעי דבר החושבים מחוץ לדרך החשיבה של המערכת, צריכים להיות על סדר יומה של קהילת המודיעין.

בארצות הברית עתירת המנגנונים והארגונים המודיעיניים מילאה מועצה זו תפקיד מועיל בחשיפתם של הנשיא ושריו לנקודות ראות שונות ולהיבטים מגוונים. הניסיון הישראלי, שבו המערכת וקהילת המודיעין אינן מפיקות מודיעין לאומי כולל, כאשר ראש הממשלה והקבינט רחוקים ממגע שוטף ובלתי אמצעי עם המודיעין, וכאשר "דברים שרואים מגוש דן לא רואים מירושלים" לעתים תכופות מדי, מראה של "מועצה עליונה למודיעין" עשויה להיות לתועלת, מה גם שעלותה שולית. פרופ' יחזקאל דרור סבור כי מועצה כזו היא שצריכה להיות מופקדת על הערכות כוללות וארוכות טווח.³⁷ ההיגיון שמדריך אותו בכך הוא כי הערכות מודיעין לאומיות הן ברובן הערכות של מודיעין שוטף, ולכל היותר לטווח קצר. לא כן הערכות לטווח ארוך, שמרכיב המידע המודיעיני בהן הולך ופוחת, והפקתו אינה לחם חוקם של מעריכי המודיעין השוטף. לכן, יאה לדעתו שהכנת הערכות ארוכות טווח תוכווון על ידי גוף כמו "מועצה עליונה למודיעין".

חוק המל"ל דורש מ"המטה לביטחון לאומי" שיפיק הערכת מצב תקופתית. כאמור, הערכות, מצב הונפקו על ידי המל"ל פעמים מספר, כל פעם במתודולוגיה שונה. כיום למל"ל אגף ייעודי נפרד להערכת מצב. אך זאת יש לדעת, סוג זה של הערכות שונה תכלית שינוי מהערכות המודיעין, שכן הערכת מצב מחייבת התייחסות לשני צדדים של משוואה – יכולותיה ומדיניותה של המדינה מצד אחד וניתוח הזירה החיצונית לה מצד שני. מול תמונת המודיעין נבחנות יכולותיה המדיניות והביטחוניות של המדינה, כוונותיה במונחי מדיניות וכן המידה שבה הושגו. הערכת המצב מחייבת תהליך של ספירת מלאי דו-צדדית, שקילה ועשיית מאזן בין המדיניות המעשית והיכולות הפנימיות הקיימות של המדינה ובין היכולות והכוונות החיצוניות שלה, וכל זאת על פי ניתוח הזירה שבה היא פועלת.

הערכת המודיעין הלאומית, לעומת זאת, עוסקת רק בצד אחד של המשוואה: היא זו שממפה, מנתחת ומעריכה את המערכת החיצונית לישראל, על מרכיביה השונים – יריבותיה ואויבותיה, ואפילו גורמים ניטרליים וידידותיים. ההיסטוריה של מדינת ישראל מלמדת כי

לא אחת היא שגתה דווקא בהבנת כוונותיהם ואמינותם של אלה ששיתפה איתם פעולה. שותפים אלה אמנם לא התכוונו לפגוע בה, אך אי-עמידתם בציפיות הסבה לה לא פעם אכזבה ואף פגיעה. על ישראל לעמוד אפוא על המגמות, על מרכיבי הסיכון ועל האיומים מכל הצדדים הרלוונטיים, ומולם על הסיכויים וההזדמנויות.

ההבנה כי הערכת המצב היא הערכה מאזנית דו-צדדית מצאה ביטוי בארצות הברית בשיטות שנהוג לקבצן במונח net assessment. אסכולה זו התאפיינה בהיותה ממוקדת ביריב המרכזי, מתוך הבנה שהערכת מצב לא צריכה להיות בבחינת "מקרה הכול" שבוחן כל דבר ועניין; להפך, עליה להיות ממוקדת ברכיבים שבהם נעוצים האינטרסים הלאומיים העיקריים והאיום המרכזי עליהם. מנקודת הראות של הביטחון הלאומי, משמעות הדבר היא התרכזות בציר החיכוך או בציר העימות הראשי שכל מדינה נתונה בו. כדי לא לשגות במונחים מטעים, אסכולה זו אינה נדרשת למונח "אויב", אף שהוא מקפל בתוכו את זיהוי היריב המשמעותי ביותר ואת היריבות כבעלת פוטנציאל של מעשי איבה ועוינות. במקום זאת היא משתמשת במונח סטרילי של "מתחרים" (competitors), והציר המרכזי שהיא בוחנת הוא ציר התחרות (competition). התמקדות כזו בוחנת את מצבו של "המתחרה" ואת יכולתו וכוונותיו אל מול מצב כוחותינו, מדיניותנו וכוונותינו, וזאת לאורך הציר שעליו מתרחשת התחרות. לפי אסכולה זו, ההישג האסטרטגי הוא להביא לכך ש"המתחרה" יחדל, מרצון או מאונס, מתחרות. משמעות הדבר היא שהוא ירפה מאיבתו ויעבור לפעילות שלומית (גם זאת מאונס או מרצון).

בדיקת מצבה של מדינה הנתונה בתחרות תכלול את יכולותיה, משאביה ואורך נשימתה לעמוד בתחרות ואף להכריעה. מתוך כך ברור מדוע אסכולת ה-net assessment חתרה להעמקת ההבנה של מניעי הצד שכנגד ומקורות איבתו, לרבות השורשים התרבותיים, האידיאולוגיים והאסטרטגיים של התחרות. רק הבנה עמוקה של מניעי התחרות יכולה לאמוד את עוצמתה ברגע נתון. בכל הנוגע ל"כוחותינו", הממד שמקבל תשומת לב אנליטית מיוחדת בעשור האחרון הוא הנכונות להימצא בתחרות והכושר להתמיד בה, נוכח תחרותיות שגובה מחירים ומשבשת סדרים.

חובת האינטגרציה המלאה והמקיפה של הערכת המצב השנתית מוטלת על המל"ל, שהוא שותף סוד לכל כוונה מדינית, יוזמה או תוכנית של צמרת המדינה וראש הממשלה. זהו הגוף שאמור להיות המצוי ביותר בעומקן וברוחבן של מדיניותה וכוונותיה של ישראל, כמו גם ביכולותיה ובמשאביה. ככלות הכול, הערכת מצב יכולה להיעשות רק על ידי היכולת להשוות את המצוי עם הרצוי, או את הביצועים של המדיניות הלכה למעשה אל מול יעדיה הראשיים.

מסמך רשמי, המבטא את אסטרטגיית הביטחון הלאומי, הוא זה שאמור לפרט מהם האינטרסים והיעדים הלאומיים העיקריים. כנגד אלה ניתן לבצע את חיתוך המצב וספירת המלאי של מימושים מול יעדים. גם אם אין למדינת ישראל מסמך כזה, ראש המל"ל והיועץ לביטחון לאומי הוא שאמור להיות המצוי ביותר בכל הכוונות – מדיניות וצבאיות כאחת – של ראש הממשלה וחבר שריו. המל"ל כגוף אמור להיות מצוי ברזי הכוונות מתוקף היותו המרכז והמכין את תהליכי קבלת ההחלטות והמסייע לקבלתן, וגם מכיוון שהוא נמצא בצומתי ההחלטות, ולעתים נוכח במגעים ובפגישות המצומצמות והאינטימיות

ביותר עם גורמים במערכת הביטחון ועם גורמי חוץ. כל התרחקות מקרבה מיידית זו למוקדי קבלת ההחלטות כרוכה באובדן מידע, ולעתים אף באובדן הבנה של רזי המדיניות והכוונות ודקויותיהן.

חוק המל"ל קובע כי על הארגון להכין ולהגיש לקבינט, אחת לשנה לפחות, הערכות שנתית ורבי-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני. הערכת המצב לשנת 2012 גובשה, לעומת זאת, על ידי המשרד לעניינים אסטרטגיים, שביצע את עבודת ריכוז התשומות והאינטגרציה. מערכת הביטחון בחרה לא להשתתף בתהליך זה והסתפקה בקבלת טיוטה מהמשרד לעניינים אסטרטגיים וממשרד החוץ, בשילוב המל"ל. ההדרה העצמית של מערכת הביטחון מתהליך גיבושה של הערכת המצב משקפת הסתייגות שלה ממנו, ומקשה כמובן את האינטגרציה של הערכת מצב מדינית-ביטחונית קוהרנטית ושלמה.

בהנחה שהמל"ל אינו ממודר מהמידע המודיעיני, המדיני והביטחוני הדרוש (כפי שהחוק קובע), והוא קרוב לראש הממשלה במידה הנדרשת להכנת מדיניותו והאסטרטגיה שלו, עליו להיערך להפיק את הערכת המצב השנתית. רק בתנאים אלה תהיה זאת הערכת מצב איכותית שתועיל למקבליה. למרבה הצער, אף לא אחת מארבע הערכות המצב שהמל"ל הפיק במרוצת שנות קיומו עמדה בתנאים אלה, וזו היתה אחת הסיבות לכך שתועלתן היתה זעומה. כדי לגבש הערכת מצב נוקבת, מפוכחת ומקצועית לקברניט ולדרג המדיני, שתצמיח את התועלת הרצויה, נדרשת כאמור היערכות מתאימה. מומלץ שהיערכות זו תיעשה בקרוב. נראה כי התנאים המוקדמים לכך כבר הוסדרו או ניתנים להסדרה.

המל"ל מסוגל כיום לבצע הערכת מצב בכוחות עצמו, אגב שאיבת התשומות מכל גורמי המערכת ודרגיה. כדי לגבש את הערכת המצב, ראוי שהמל"ל ישתמש במתודולוגיות שונות, לרבות האצלת משימות אינטגרטיביות על משרדים או על גופים מובילים. עליו עצמו חלה האחזיות לכלול תשומות מכל הגופים והמשרדים הנוגעים לתהליך. המתודולוגיה היא לשימוש על ידי המל"ל היא net assessment. תמונת המצב הנוגעת לסביבה החיצונית – יכולות, כוונות וכיוצא באלו – תסופק על ידי גורמי המודיעין, ואילו מעצבי ההחלטות ומקבליהן יספקו את תמונת המצב של המדינה עצמה, על יכולותיה, האינטרסים שלה ויעדיה. המל"ל יבצע אינטגרציה שיש בה משום עריכת מאזן ושקילה. הערכות מצב ממוקדות מעין אלו מתבקשות לעתים כשלב טרומי של הערכות לגבי נושאים או מהלכים ספציפיים, ולפיכך הן יהיו חלק אינטגרלי מעבודת המטה הנדרשת להם. לכך מאלו יש לבצע הערכות מצב תקופתיות, בפרקי זמן שיימצאו לנכון, סביב בעיות ותחומי עניין מוגדרים. גם הערכות מצב אלו יהיו ממוקדות. למרות הפיתוי לנסות לעשות מאזן גלובלי תקופתי כולל, הדבר קשה ביותר לאינטגרציה, וסביר להניח שגם אם ייעשה, יהיה בו פילוח לפי תחומים או זירות.

שיקוף להיעדרה של הערכת מצב אסטרטגית מגובשת ומקובלת על הדרג המדיני ועל קברניטי המדינה עלה בהתבטאויותיהם בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי בינואר 2016. מידת השונות בהתבטאויות גורמים אלה באשר להיכן מונחים האתגרים האסטרטגיים העיקריים שלפני המדינה היתה כה גדולה עד כדי שמחברי הסיכום הגדירו את המצב בצמרת כ"מבוכה אסטרטגית". נשיא המדינה, מר ריבלין, הצביע על דעאש כאתגר העיקרי וכמוהו גם ראש המוסד היוצא תמיר פרדו. לעומתם שר הביטחון דאז, משה

יעלון, הדגיש כי איראן היא האתגר המרכזי ואילו הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט הגדיר את חיזבאללה כאתגר הצבאי המרכזי הניצב בפני ישראל. אין פלא שאם קיימת שונות כה גבוהה בזיהוי האתגר העיקרי, נדרשו המסכמים לאפיין את המצב בכללותו כמבוכה אסטרטגית.³⁸ שישה חודשים אחר כך, בכנס הרצליה ביוני 2016, נדרשים לנושא שני שרי הביטחון היוצאים של ישראל בשנים האחרונות, רא"ל (במיל") אהוד ברק ואחריו רא"ל (במיל") משה יעלון, הפעם בהיותם באופוזיציה, שהציגו מסכות אסטרטגיות שונות בתכלית.

תפיסת הביטחון ואסטרטגיה של ביטחון לאומי

אף שמוקד אחריותו של המל"ל הוא ביצוע עבודת מטה אינטגרטיבית ומתאמת לתמיכה בפעולה השוטפת של ראש הממשלה בתחומי חוץ וביטחון, וכן של ועדות השרים לנושאים אלה, חוק המל"ל מטיל על גוף זה משימות אינטגרציה נוספות בנושאי חוץ וביטחון, שאינן שוטפות כי אם תקופתיות. בולטות בהקשר זה המשימות שנוגעות להערכת המצב השנתית שנסקרה לעיל, להכנת הדיונים בתקציב הביטחון ולהשגה על תפיסת הביטחון. משימות אלו מצריכות גישות אינטגרטיביות לביצוען. למעשה, המל"ל ביצע הערכות מצב תקופתיות והשיג על מרכיבים מרכזיים בתפיסת הביטחון עוד קודם לחקיקת חוק המל"ל, וכמובן עשה זאת גם לאחר שנחקק החוק.

המונח "תפיסת ביטחון", הרווח עד מאוד במחוזותינו, מוכר בחו"ל כ-concept security. בנאט"ו כולל מונח זה את הגדרת האתגרים שבפניהם ניצבת הברית ואת כלל המענים שהיא מאמצת כדי לעמוד בהם. בישראל, לעומת זאת, אין הגדרה אחודה ומקובלת למונח "תפיסת ביטחון", ונעשים בו שימושים שונים ומגוונים. שי שבתאי מפרש את המונח כ"שילוב בין דיון (חלקי) באסטרטגיית הביטחון הלאומי, ללא עיסוק עמוק בהגדרת היעדים הלאומיים, ובין קביעת עקרונות כלליים לתורה ולמדיניות בתחום הביטחון הלאומי",³⁹ ובוחר את תפיסת הביטחון במונחים מרכזיים.⁴⁰ זווית אחרת לבחינת הנושא מוצגת בספרו של פרופ' יצחק בן ישראל, "תפיסת הביטחון של ישראל", הסוקר את עקרונות בניין הכוח והפעלתו ששימשו את ישראל על פני שלוש תקופות בהיסטוריה המודרנית שלה (טרם הקמת המדינה, מהקמת המדינה ועד שנות התשעים של המאה העשרים, ומאז ועד היום).⁴¹ כאשר מערכת הביטחון הישראלית החלה לגבש ולעדכן את תפיסת הביטחון תחת שרביטו של שר הביטחון יצחק מרדכי, נחלקה התפיסה לעשרה תחומים, שעל כל אחד מהם שקד צוות נפרד במשך חודשים ארוכים, אלא שאף פורום ממשלתי לא אימץ את התוצרים של צוותים אלה. ועדת מרידור, לעומת זאת, בחנה את תפיסת הביטחון של ישראל סביב מושגי מפתח אסטרטגיים, כגון הגנה, הרתעה, התרעה והכרעה. גם הרוח של ועדה זו לא קיבל גושפנקה של הדרג המדיני. כל המאמצים שנעשו בישראל לגיבוש תפיסת הביטחון ולהגדרתה נעשו מלמטה למעלה (bottom-up), לרוב מתוך הסתכלות על אתגרים ומצבים שיש לתת להם מענה בכניין הכוח ובתורת הפעלתו. מסמך "אסטרטגיית צה"ל", שפורסם על ידי הרמטכ"ל גדי אייזנקוט, משתייך לסוג זה של תכנון,⁴² שכן הוא הבסיס לתוכנית הרב-שנתית "גדעון" לבניין הכוח של צה"ל. מסמכים

דומים גובשו בעבר בצה"ל, אבל המסמך של אייזנקוט הוא המקיף והיסודי ביותר, וגם הראשון שחלקים ממנו הותרו לפרסום. אין ספק שעצם פרסומו, כמו גם פרסום התוכנית הרב-שנתית, הם חשובים, אולם התהליך עדיין חסר את הגדרת היעדים האסטרטגיים הקונקרטיים, בראש ובראשונה המדיניים, שאותם מסוגל רק הדרג העליון להנחיל כלפי מטה. בכך לוקים גם מאמצים אלה בהיעדר התשומה החשובה, והיא הגדרת היעדים האסטרטגיים מהדרג העליון כלפי מטה (top-down). באין דירקטיבה מדינית ברמה של אסטרטגיית-על, כל גורם המעצב תפיסת ביטחון יתקשה לתת מענה ברור ומגובש, שתהיה בו הלימה של האמצעים לא רק למצבים ולאגריים, אלא גם ליעדים הלאומיים.⁴³ החוק הקיים אינו מטיל על המל"ל להיות מי שמגבש את תפיסת הביטחון, אלא רק מי שבוחן אותה ומעיר עליה. לפיכך, המל"ל לא לקח על עצמו משימה זו, מה גם שחשב שנכון להותירה למערכת הביטחון. דוח מבקר המדינה על יישום חוק המל"ל קובע כי תרומת הארגון בתחום תפיסת הביטחון באה לידי ביטוי בעבודות אינטגרציה ותכנון, הכוללות מכלולים מדיניים-אסטרטגיים והגנת העורף.⁴⁴ מבקר המדינה מצא אמנם כי המל"ל ביצע עבודה במכלול אסטרטגי מרכזי של תפיסת הביטחון, אך סבר שאין בביצוע משימות ממוקדות אלו משום יישום דרישת החוק "לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים".⁴⁵ מאז פרסום דוח מבקר המדינה פעל המל"ל, יחד עם המשרד לעניינים אסטרטגיים, לגיבוש מסמך הנוגע לתפיסת הביטחון. בכך יש משום עמידה בדרישת החוק ובהמלצת המבקר. לכאורה, ניתן להסתפק בצעד זה ולצפות שהמטלה תיושם בהמשך באופן שבו קודמה בשנתיים האחרונות. עם זאת, דומה שיש מקום לשוב ולבחון את מהותה של המשימה, כפי שהוגדרה בחוק, ואת הדרך שבה בוצעה. העובדה שהמל"ל לא היה הגוף האינטגרטיבי הבלעדי, אלא חלק את ביצוע האינטגרציה עם המשרד לעניינים אסטרטגיים, היא החטאת המטרה של ביצוע המשימה מתוך ראיית-על כלל-מערכתית, שיכולה להתבצע רק על ידי גוף שמקומו וראייתו הם כאלה. המשרד לעניינים אסטרטגיים לא ניצב בעמדה כזו, ולפיכך האינטגרציה העל-מערכתית נפגעה.

מכאן נובעות המסקנה וההמלצה הבאות: עיסוקו של המל"ל בתפיסת הביטחון יהיה מתוך גישה ממקדת ומצמצמת, המתרכזת בבחינת עומק של מרכיבים עיקריים נבחרים בה. גישה מקיפה ושאפתנית, המבקשת לחבוק את מלוא היקפה ומרכיביה של תפיסת הביטחון, קשה ביותר לאינטגרציה ומצריכה היערכות גדולה. רק משרד הביטחון מסוגל להתמודד עם המכלול, וכך אכן נעשה בתקופת הכהונה הראשונה של בנימין נתניהו כראש ממשלה, כאשר שר הביטחון יצחק מרדכי ניצח על המלאכה (שכאמור, לא הושלמה). המשרד לעניינים אסטרטגיים שונה ביכולותיו ובסמכויותיו ממשרד הביטחון, וגם אינו צריך לתפקד כתחליף לו מבחינת סמכותו ויכולותיו. הוא גם אינו יכול לתפקד כתחליף למל"ל מבחינת סמכותו ומקומו. נוכח כל זאת, יש לאמץ את המלצת פרופ' דרור לשינוי הסעיף בחוק המל"ל, כך שדייק יותר ויקבע מפורשות כי "המל"ל יבחן רכיבים עיקריים של תורת הביטחון הלאומי של ישראל ויציע חלופות לשיפורם לאור הנסיבות המשתנות, מתוך ראייה מדינית-ביטחונית מתכללת".⁴⁶

השאלה הנשאלת במישור העקרוני היא איזו תפיסת ביטחון צריכה "המועצה לביטחון לאומי" לבחון ולעדכן. מאחר שדוח ועדת מדידור לא אומץ ולא קיבל גושפנקה רשמית,

אי אפשר לדאות בו מסמך רשמי, מייצג, מוסמך ומחייב, על אף ערכו וחשיבותו. גם מבנה הדוח והאופן שבו הוא מאפיין את תפיסת הביטחון אינם משקפים בהכרח את מה שגורמים מקצועיים בכירים אחרים היו מגדירים כתפיסת הביטחון. קיימים, כאמור, מסמכים נוספים שמציגים את מה שלדעת כותביהם היא תפיסת הביטחון של המדינה, וישנה גם גישתו של פרופ' דרור, שסבור שלא יכולה להיות לישראל "תפיסת ביטחון" כוללת ואחודה. לשיטתו, דרושות עבודות עומק של מרכיבים עיקריים של תורת ביטחון לאומית, אך לא בחינה של כלל תפיסת הביטחון. על פי שיטה זו, "תורת הביטחון" אינה יכולה להיות מנותקת מ"תורה מדינית", וזו האחרונה כרוכה בהיבטים ערכיים השנויים במחלוקת פוליטית. על רקע זה סבור דרור שהמל"ל צריך, מחד גיסא, לבצע עבודות מטה המציעות "תורות מדיניות" חלופיות (וכך אכן עשה בצמתים שונים של קורותיו), ומאידך גיסא, להיות ער לכך שמרכיבים עיקריים של "תפיסת הביטחון" נמצאים במרכז עיסוקם של גופי מערכת הביטחון, ושם נעשית מלאכת תכנון שקשה להתחרות בה.⁴⁷

בסיכומו של דבר נראה כי רמת הטיפול של המל"ל בתפיסת הביטחון עונה על הנדרש. אין הכרח שיעשה יותר מכפי שהוא עושה כיום, כשהוא משיג על מרכיבים עיקריים בתפיסת הביטחון ולא מעבר לכך. אם תידרש אינטגרציה מקיפה של כלל המרכיבים של תפיסה זאת, מן הראוי שמערכת הביטחון תפקד על המלאכה, ולא המל"ל או משרד ממשלתי אחר. רבות מ"המועצות לביטחון לאומי" ברחבי העולם, כמו האמריקאית, הבריטית, האוסטרלית והקנדית, מפיקות מסמכי "אסטרטגיה של ביטחון לאומי" (הנקראים לרוב National Security Strategy)⁴⁸ – להבדיל מהמושג "תפיסת הביטחון". ראוי לשאול אם יש לכלול גם משימה זאת בתחום אחריותו של המל"ל הישראלי. ואכן, אין כמו המל"ל, הנמצא בעמדת תצפית גבוהה לרוחב המערכת ובקרבה לקובעי המדיניות, מי שיכול לבצע אינטגרציה לממד הצבאי-ביטחוני ולממד המדיני-בין-לאומי. למעשה, המל"ל הוא האכסניה המובהקת לסוג כזה של אינטגרציה.

הן הערכת המצב והן תפיסת הביטחון זקוקות למסמך ייחוס שעליו הן יכולות להסתמך: אי אפשר לבצע הערכת מצב מבלי שברורים היעדים הלאומיים, ואי אפשר לתכנן תפיסת ביטחון, שעיקרה בניין והפעלת כוח, מבלי שמוגדרת התכלית המדינית הכוללת. אפשר שהסיבה לכך שכתובת אסטרטגיה של ביטחון לאומי אינה מוטלת על המל"ל היא שאין במורשת התרבות האסטרטגית הישראלית תקדים להפקת מסמכים אסטרטגיים ברמה כזאת. תהליך האינטגרציה של מסמך אסטרטגיה של ביטחון לאומי מתנהל בנפרד משגרת העבודה השוטפת, ולעתים על ידי סגל ייעודי נפרד (בדרך כלל, על ידי עובדים המושאלים לתקופה של כמה חודשים לביצוע הפרויקט). כך, למשל, בארצות הברית עלתה לאחרונה הצעה לכונן מסגרת ייעודית נפרדת לתכנון אסטרטגי ב"מועצה לביטחון לאומי", שתהיה מופקדת, בין היתר, על מלאכת האינטגרציה והגיבוש של מסמך האסטרטגיה של הביטחון הלאומי. הניסיון בחו"ל גם מצביע על התחבטויות מתודולוגיות בנוגע לשיטות ולגישות היאות לרמה גבוהה כזו של אינטגרציה. הדרך הטבעית היא זו המזהה אתגרים הניצבים בפני הביטחון הלאומי מצד אחד, והפורשת את המענים שהמתכננים האסטרטגיים גיבשו לעצמם באישורם של הקברניטים מצד שני.

נקודת מוצא אפשרית אחת לגיבוש אסטרטגיה שואבת את הגיונה ממתודולוגיית

התכנון המוכרת כ-SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), דהיינו, זיהוי ומיפוי איומים והזדמנויות בסביבה החיצונית ומיפוי מקורות העוצמה והתורפה של כוחותינו. אלא שתפיסת ה-SWOT – המסייעת לארגן את מרכיבי המצב ולמפות אותם גם מבחינה סמנטית – תואמת את צורכי התכנון, אך לאו דווקא את צורכי ההערכה. מוכרת היטב הדיכוטומיה ששימשה הערכות מצב רבות בישראל, ולו רק בשל החרוזה שבתוכה: "הערכת הסיכויים והסיכונים". את המוגדר כאיום ניתן לכנות "סיכון" (ואולי עדיף כך), ומה שמוגדר כהזדמנות ניתן לכנות "סיכוי", וגם זה נוח, ולו מהבחינה האסוציאטיבית. אולם הערך המוסף במיפוי לפי SWOT הוא בדגש המושם על מרכיבי עוצמה וחולשה – ממדים חשובים שניתן להסדיר לאורך ציר החיכוך העיקרי ובהתייחס לניתוח היריב במונחי העוצמה שלו מול החולשות שבהן הוא לוקה. העיקרון התכנוני צריך להיות העברת ציר החיכוך עד כמה שניתן למגרש שבו היתרון נתון לכוחותינו, דהיינו זה שמדגיש במידה המרבית את חולשות היריב ואת עוצמותינו שלנו.

ארגון הנתונים במונחי SWOT מצריך בחינה מושכלת ושיטתית ודרגה גבוהה של אינטגרציה. מלאכה זו תתבצע בקלות רבה יחסית כשהערכת המצב תהיה ממוקדת בציר חיכוך, סכסוך או תחרות אחד, ותהפוך למורכבת יותר כשתיגע בכמה זירות וטיפוסי סכסוך או יריבות. תועלת רבה תצמח מחתירה לצמצום היריעה ומהתמקדות בבחינת צירים עיקריים של איומים והזדמנויות. בארצות הברית, למשל, נעשה לא אחת שימוש במונחים "הזירה העיקרית" או "המאזן המרכזי" – מונחים מוכרים בהערכות המצב שהתקיימו בין ארצות הברית לברית המועצות. הערכת מצב בסכסוך עיקרי ובזירה עיקרית, כמו גם הערכת מודיעין על היריב המרכזי, הן ממילא ההערכות הנדרשות ביותר על ידי הצרכנים המובהקים שלהן, הלוא הם קברניטי המדינה.

בשנים האחרונות גוברת המגמה בארגונים ובממשלים שונים לאפיין ולנתח מצבים אסטרטגיים בשפה ובכלים הלקוחים מעולם הערכת הסיכונים וניהולם. מגמה זאת ניכרת בממסדי מודיעין וביטחון מובילים בבריטניה, בארצות הברית ובמדינות אחרות. המעבר למונחים ולהלכי חשיבה מתחום זה נובע משתי סיבות עיקריות: ראשית, בעולם שלאחר המלחמה הקרה מדינות רבות אינן עומדות עוד מול סיכון או איום מרכזי אחד, אלא חשופות למגוון סיכונים ואיומים בעוצמות שונות ומסוגים וממקורות שונים; שנית, מתודולוגיות של הערכת סיכונים וניהולם התפתחו בשני העשורים האחרונים בתחומים שונים (למשל, פיננסיים), וקצתן מושאלות ומיושמות גם בתחומים אחרים. דומה שהכלים והמכשירים לניתוח סיכונים מצטיירים בעשור האחרון כשימים גם לארגון החשיבה בכל הנוגע להערכות מצב. מתודולוגיה זו תורגמה בבריטניה לשיטה הנקטת בהכנת מסמך האסטרטגיה של הביטחון הלאומי: תחילה נסקרת, בעזרת מומחים ונושאי תפקידים, מפת הסיכונים והאיומים שבפניהם ניצבת המדינה ברגע נתון. משמסתיים שלב זה, מפותחים ומוצגים המענים והאסטרטגיות השונים לניהול אותם סיכונים.

ייתכן שקיימת תועלת בארגון החשיבה והתכנון בדפוסים ובכלים אלה. מרגע שמוכרע הדיון המתודולוגי על סוג הניתוח הנדרש, סביר להניח שהאסטרטגיה של הביטחון הלאומי תוגדר במונחים של החלופות הנבחרות, המהוות מענים לאתגרים ולסיכונים, כמו גם לסיכויים העומדים בפני המדינה. חלופות אלו, מעצם טיבן, תכרוכנה מענים דיפלומטיים,

צבאיים, טכנולוגיים, חברתיים, תקציביים ואחרים. כאמור, המונח הנקוט למסמכים כאלה במדינות שונות הוא "אסטרטגיה של ביטחון לאומי", אם כי לא אחת, העקרונות המשורטטים בהם עונים על הגדרה גבוהה יותר, המתקראת לעתים "אסטרטגיית-על" (Grand Strategy). בקורותיה של מדינת ישראל ניתן להבחין בעקרונות-על העוברים כחוט השני במדיניותה מאז קמה, אלא שאין בנמצא – בתוך המערכת ובהנהגה המדינית – מי שיודע לתאר במפורש ומתוך סמכות את אסטרטגיית-העל של המדינה.⁴⁹

אסטרטגיית-על, בהגדרתה הרווחת ביותר, היא תוכנית המבקשת לבצע אינטגרציה של אמצעים צבאיים, דיפלומטיים, כלכליים ואחרים לקידום יעדיה הלאומיים של מדינה. תוכנית אסטרטגיית-על מצביעה על היעדים החשובים ביותר, מתעדפת אותם ואת האינטרסים הלאומיים ולעתים גם סוקרת את האיומים העיקריים שניצבים לפתחה של מדינה. מיפוי כזה מאפשר לשרטט גם את תוכנית הפעולה הנדרשת להשגת היעדים המרכזיים, ומקצה את המשאבים הלאומיים המתאימים לאתגרים החשובים ביותר. היא קושרת במישורין בין יעדי המדינה למשאביה ובין פעולותיה ומהלכיה בטווחים קצרים והבינוניים ליעדיה בטווח הארוך (כאשר מדיניות יומיומית ויעדים נקודתיים קצרי טווח נגזרים לפי אסטרטגיית הטווח הארוך, כשלבכים בדרך להשגת היעדים הגדולים יותר שמציגה אסטרטגיית-העל).⁵⁰

אסטרטגיית-העל ממלאת אפוא תפקיד כפול: היא קובעת את היעדים, אך גם מצביעה בקווים כלליים על דרכי ההגעה אליהם ועל דרכי הגשמתם. בהינתן אסטרטגיית-על כזאת, המדינה אינה מתנהלת מול העולם באופן אקראי, כשכל מקרה ואתגר עומדים לגופם, אלא פועלת בהסתמך על רעיון-על כולל ומובנה – תיאוריה גבוהה ומארגנת – באשר למטרותיה ולאינטרסים שלה בזירה הבין-לאומית. המדינה אמורה לרתום במסגרת אסטרטגיית-העל שעיצבה את שלל אמצעיה לטובת השגת המטרות.⁵¹

לא ברור אם המל"ל הוא בהכרח הגוף שמסוגל או פנוי לסוג זה של תכנון אסטרטגי. גם לא ברור אם ניתן לגבש מסמכים לאסטרטגיה של ביטחון לאומי בישראל, כפי שנהוג, למשל, בבריטניה או בארצות הברית. זאת, בין היתר, משום שלהנהגה הישראלית יש סיבות טובות להימנע מלחשוף בטרם עת כוונות מסוימות, מדיניות או צבאיות. עם זאת, מסמכים כאלה עשויים להיות נחוצים בישראל לצורכי האינטגרציה הפנימיים של המערכת, גם אם לא יזכו לפרסום פומבי.

בהיעדרה של אסטרטגיית-על, אין למי שייקח על עצמו לגבש את מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל "מגדלור" שממנו יוכל לגזור יעדי-על אסטרטגיים מוסמכים. על כן, חשוב שבעתים שהמל"ל ייקח על עצמו להניח את הנדבכים לאסטרטגיית-העל. מסמכים של אסטרטגיית הביטחון הלאומי יכולים לשמש כנדבכים כאלה. הגם שהפקת אסטרטגיית ביטחון לאומי אינה מופיעה בחוק המל"ל, יש חשיבות לכך שמשימה זו תוטל דווקא על הארגון, בין השאר משום שהיא נמצאת על סדר יומן של "מועצות לביטחון לאומי" שונות בעולם, ומימושה פרוש על פני קבועי זמן ארוכים. לצורך העמקת היכולת המקצועית לבצע משימה זאת, על המל"ל להקים חוליה ייעודית לתכנון אסטרטגי, המשוחררת מהעיסוק בעניינים השוטפים, כפי שהומלץ עבור "המועצה לביטחון לאומי" האמריקאית.⁵² חוליה זו תיתמך על ידי צוות של מושאלים לצורך הספציפי של גיבוש מסמך האסטרטגיה, וצוות זה גם יסייע בתהליך התיאום והשיתוף הבין-משרדיים.

הדעת נותנת שמסמך אסטרטגיית ביטחון לאומי יידרש בעקבות הקמתה של ממשלה חדשה וגיבוש קווי היסוד שלה, אשר מטבע הדברים עשויים לשנות משהו ביחס למדיניות הממשלה הקודמת. מצב טיפוסי שני שבו עשוי להתבקש מסמך אסטרטגיית ביטחון לאומי הוא בעקבות שינוי דרמטי המחייב שינוי באסטרטגיה המדינית, בין בעקבות התפתחות שמקורה חיצוני ובין, ובמיוחד, כשהדבר נובע מיוזמה עצמית וממפנה בהגדרת היעדים הלאומיים.⁵³

תקציב הביטחון

כאמור, דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון (ועדת לוקר) בחן, בין השאר, את התנהלות המל"ל ומעורבותו בתהליכי גיבוש תקציב הביטחון והפיקוח עליו וגיבוש מסקנות והמלצות הנוגעות לתפקודו בתחום זה. דוח הוועדה קבע כי על המל"ל להיות מעורב בגיבוש תוכנית העבודה של צה"ל ותקציב משרד הביטחון, וכי אלה יובאו לדיון בקבינט רק לאחר שצה"ל ומשרד הביטחון יציגו למל"ל יותר מחלופה אחת, שתעמוד במסגרת התקציבית שקבע האוצר לתקציב הביטחון. כמו כן המליצה הוועדה שהמל"ל יאשר כל פרויקט שעלותו השנתית היא מעל מאה מיליון שקלים, או שעלותו הרב-שנתית היא מעל 300 מיליון שקלים. למעשה, ועדת לוקר ראתה את המל"ל כגוף המטה המרכזי שביכולתו לתרום לשיפור תהליך קביעתו של תקציב הביטחון והפיקוח עליו.

לא הכול מסכימים שיש להטיל על המל"ל אחריות מלאה בתחום תקציב הביטחון. כך, לדוגמה, פרופ' יחזקאל דרור, שנמנה עם חברי ועדת וינוגרד וכתב רבות על תפקודי מטה במשרד ראש הממשלה, סבור שעבודת המטה הכרוכה בתקציב הביטחון היא כה מקיפה ומורכבת, עד שאפילו אגף התקציבים במשרד האוצר וגופי מערכת הביטחון מתקשים להתמודד עמה. גם "המועצות לביטחון לאומי" בארצות הברית ובבריטניה אינן מופקדות על גיבוש תקציב הביטחון ועל חלופותיו, והדבר מוטל על גוף אחר. פרופ' דרור גם מצביע על העובדה שחוק המל"ל דורש, למעשה, משימה מורכבת עוד יותר – גיבוש חלופות לתקציב הביטחון על פי סדרי עדיפויות מנומקים. לדעתו, מילוי משימה כזו על ידי המל"ל יחייב הקמת יחידה גדולה, שמטבע הדברים תימצא בממשקי חיכוך רבים עם גופי מערכת הביטחון. זהו מצב שאינו רצוי לגוף מטה, שייעודו העיקרי הוא להגיע לשילוביות מתואמת ולאינטגרציה גבוהות. לכן הוא סבור שעדיף שהתפקיד שיוטל על המל"ל יצטמצם בהגדרת הצרכים הנגזרים מאסטרטגיית הביטחון הלאומי, על ממדיהם המדיניים והביטחוניים, ובתרגומם לסדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים בתקציב. הדבר אמנם מותיר פתוחה את הסוגיה של הכנת תקציב הביטחון והפיקוח עליו, אך כדברי דרור: "[...] אין לראות במל"ל 'כולבוניק' שמטילים עליו כל נושא הזקוק לטיפול, מבלי לשקול את התאמתו למהות המל"ל ולעיקרי תפקידו".⁵⁴

אם יוחלט לתגבר את המל"ל כדי שיוכל למלא את ייעודו בתחום תקציב הביטחון, כמומלץ על ידי ועדת לוקר, הקמת אגף כלכלי במסגרתו תאפשר לו למלא ייעוד זה, כמוצע על ידי פרופ' דרור: היא תיתן לו את היכולת להצביע על צרכים ולהתייחס לקדימויות,

לסדרי עדיפויות ולמרכיבים ספציפיים בתקציב. אגף כזה גם יוכל לבצע את המשימות השוטפות בתחום המיזמים הביטחוניים.

לסיכום, יש להשלים את הטלת כלל משימות התכנון, התקצוב ועדכון אסטרטגיית הביטחון הלאומי על המל"ל. בעוד שהערכת המודיעין הלאומית התקופתית צריכה להתגבש מתוך קהילת המודיעין, על המל"ל לשכלל את עמידתו במשימות התכנוניות והאינטגרטיביות שהוטלו עליו על פי חוק. הוא ימלא את ייעודו בכך שישגי על תפיסת הביטחון, ובמיוחד על מרכיביה, כולל האיומים והמענים העיקריים להם. כן עליו לספק התייחסות לתקציב הביטחון, תוך שימת דגש על הגדרת הצרכים וסדרי העדיפויות. לבסוף, עליו להיות הגוף שמגבש ומנסח את אסטרטגיית הביטחון הלאומי – "אסטרטגיית-על" או "אסטרטגיה רבתי" – משימה שאינה מופיעה במסד הנורמטיבי הקיים של המל"ל, אך נהוגה כאמור בגופים המקבילים המובילים בעולם.

"המועצה לביטחון לאומי" בחירום

חשיבות עצומה נודעת להפעלתו היעילה, המתורגלת והשימושית של המנ"ל כמנגנון האמור לאפשר ל"מועצה לביטחון לאומי" לתפקד בצורה המיטבית דווקא ובמיוחד בנסיבות של חירום. אין הכוונה בהכרח למצבי חירום על רקע של פגעי טבע או שיבושים גדולים אחרים, אלא, ובמיוחד, למשברים בין-לאומיים או למצבי לחימה. משברים הם רגעי המבחן הגורליים שבהם צריכות להתקבל הכרעות והחלטות בתנאים תפקודיים קשים, לעתים קשים מאוד, בנסיבות של ערפל ואי-ודאות, של דילמות קשות, ולא אחת בנסיבות שבהן המדינה נתונה להתקפה, הפוגעת בעורף ומשבשת את סדרי התפקוד הממשלי. מטרתו של המנ"ל היא להיות בנוי, ערוך, מאובזר וידידותי לקבלת החלטות מיטביות על ידי הדרג המדיני העליון בנסיבות כאלו. על כן, אין פלא שחדרי מצב ומרכזי ניהול משברים ברוב המדינות נתונים לאחריותם של הגופים המקבילים למל"ל. המהדרים יגידו שביצועיהם של גופים מקבילים למל"ל נבחנים דווקא בנסיבות של משבר או חירום, כשחובתם היא לוודא את תפקודם השוטף, התקין והמיטבי של הדרג המדיני והעומד בראשו.

המל"ל הקים ומפעיל כיום את המנ"ל, המשמש בעת משבר את ראש הממשלה והממשלה, ובעת שגרה – כחדר מצב האחראי להפצת מידע לראש הממשלה. כנגזרת מדרישת החוק ומאחריותו להכנה ולהסדרה של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון, על המל"ל לוודא שמתקיימות ההכנות הארגוניות, הלוגיסטיות והתפקודיות, כדי שיהיה ניתן לקבל החלטות מיטביות בתנאי משבר וחירום קיצוניים. הנחת העבודה של המל"ל בעניין זה היתה שעליו למלא את ייעודו בכל תחומי החוץ והביטחון בלא פיצול, שכן הצורך באיגום ובקיום הליכים יעילים וקצרים, אך מבוקרים היטב, רב ביותר במצבים כאלה (גם למזכיר הצבאי של ראש הממשלה יש סמכויות מסוימות במצבים דומים).

המל"ל השקיע מאמצים ארגוניים גדולים בהכנת התשתיות הדרושות להתמודדות עם מצבי חירום, לרבות תשתיות שאמורות לאפשר קבלת החלטות של הדרגים המדיניים

האחראים והמוסמכים במצבים קיצוניים של איום, ובהם מצבים שישראל לא חוותה בעבר, אך כאלה שעליה להיערך לקראתם. המנ"ל ערוך היום לתמוך בתפקודו השוטף של הדרג המדיני בכל נסיבות החירום, ולעשות זאת גם מתוך מתקן שבו הוא מוגן היטב.⁵⁵ כדי לוודא שהדרג המדיני מתורגל בתפקוד במצב חירום, יש להסדיר כמעשה של שגרה העברה של דיוניו בעתות משבר, שטמונה בהן סכנת התלקחות והסלמה, מהמרחב הרגיל שבו הוא פועל באופן שוטף אל המנ"ל.

חשיבות אקוטית נודעת להידוק ולהסדרת הרישות של המנ"ל עם מקביליו בחו"ל. צו השעה במצבי חירום הוא לתפקד בצורה שוטפת ומיידית במישור הבין-לאומי, שכן אין כמעט מצב חירום שבו הרישות הבין-לאומי אינו חיוני. כפי שהמל"ל, כגוף מתאם ואינטגרטיבי, צריך לפעול במסגרת רשת הארגונים של מערכת הביטחון הלאומי כדי לתפקד בצורה מיטבית, כך הוא נדרש ליצור סדרי תיאום שוטפים עם משרדי הקברניטים במדינות מפתח, כדי שיוכל לשרת את הצרכים המערכתיים ולמלא את משימתו כאחראי לפעילות המדינית והדיפלומטית של ראש הממשלה. כל זאת, בתיאום עם משרד החוץ. הצורך בקשר רציף עם המקבילים למל"ל בחו"ל אינו עניין של כבוד; מדובר ברשת קריטית ליעילות הפעולה המדינית של מדינת ישראל, כפי שהוכח פעמים רבות בעבר וכפי שהודגם לאורכו של ספר זה. זאת ועוד, התרשתות עם מנ"לים מקבילים בחו"ל יכולה לסייע גם בקידום סדר יום מדיני חשוב.

יהיה נכון ללוות התרשתות כזאת לא רק בחיבור דו-צדדי עם מדינות חשובות, אלא גם בחיבור רב-צדדי. כמה מהמדינות מקיימות ביניהן שיחות ועידה עתיות (בתקשורת מוצפנת) בהשתתפות היועצים לביטחון לאומי, וקצתן אף חולקות מערכות מידע ייעודיות משותפות (למשל, בתוך נאט"ו). יש מקום לשאוף לחבר את ישראל אל הרשת הזאת, שלעתים מתכננת ומפעילה מהלכים מדיניים של ישראל יש עניין עמוק בהם ויכולת לתרום להם (למשל, בנושא האיראני). כמו בהמלצות אחרות, גם כאן יש חשיבות לקיום הקשר באופן שוטף. עתות משבר מחייבות הסדרים, תהליכים ותנאים ייחודיים שיאפשרו לקברניט ולדרג המדיני יכולת תפקוד מיטבית ורציפה בתנאים שכאמור צפויים להיות קשים לקבלת החלטות וברגעים שבהם ההחלטות הן לעתים גורליות. בעתות כאלו יש להטיל את כלל משימות המטה – המכינות והמתאמות – על "המטה לביטחון לאומי". זהו המובהק שבייעודים לגוף כמו המל"ל. ואכן, המל"ל ערוך מאז 2011 לניהול משברים בעזרתם של האנשים המתאימים, המתקנים הדרושים, הציוד והאבזור ההכרחיים.

יש לזכור כי ניהול משברים ומצבי חירום הוא תחום שבו ועדות חקירה למיניהן מצאו כשלי תפקוד חמורים בישראל. הכרחית, לכן, השמשתם לאלתר של המתקנים לחירום, כך שיתנהלו במקצועיות הגבוהה ביותר ועל פי ההמלצות. בולט במיוחד הצורך בקביעת נהלים שידגילו את מרכיבי "המועצה לביטחון לאומי" להתארגן ולהשתמש במנ"ל מיד עם התפתחותו של מצב חירום, תוך הפגנת משמעת ברמה גבוהה התואמת את צורכי המצב המיוחד. כמו כן, יש לוודא את שמישותה של רשת "המטה לביטחון לאומי" עם פונקציות מקבילות בחו"ל, כמכשיר לתיאום ולעדכון שוטפים. במסגרת הידוק הרישות, שיפור אמצעיו ושכלולם, יש להתקין אמצעי תקשורת מתקדמים ומאובטחים, שיאפשרו למצות את יעילותן של הרשתות הללו בשגרה, וביתר שאת בחירום.

ממצאים נמשכים של ביקורת המדינה, וכן מבדקים שונים, מראים כי עדיין מתקיימים פערים ניכרים בהכנת העורף, המשק והמדינה למצבי חירום. אחריות המל"ל למסגרות לניהול מצבי החירום, וגם תחומי אחריות אחרים שלו, מחייבים שימלא תפקיד פעיל יותר בתכנון מהלכים לסגירת הפערים השונים בתחום המוכנות לחירום.

משרד החוץ

מערכת הביטחון בישראל דומיננטית לא רק ברמת קבלת ההחלטות העליונה, אלא גם במישור שהוא תחום הפעילות המסורתית של משרד החוץ, ועל חשבוננו. כך, למשל, מקיים משרד ראש הממשלה בעצמו קשרים עם צמרות של מדינות שונות, ובראשן ארצות הברית, ושליחי ראש הממשלה סוללים זה שנים מסילות ישירות למנהיגים ולשליטים. למשרד הביטחון ולצה"ל יש מערכות קשרי חוץ פעילות וענפות, וגם המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים מחזיק בידיו קשרים עם מדינות ומשטרים באזור ומעבר לו, לעתים תוך עקיפת משרד החוץ ומבלי ליידע אותו. לעומת זאת, בכל התקופות שאני מילאתי תפקידים בלשכת ראש הממשלה דחפתי לחיזוק משרד החוץ, להגברת נוכחותו ותרומתו לקבלת ההחלטות ולמיצוי נמרץ של יכולותיו הביצועיות.

דוח מבקר המדינה לשנת 2011 קובע כי המלצותיו של דוח וינוגרד בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ לא יושמו. ד"ר אלון ליאל, לשעבר מנכ"ל המשרד, הסביר לאחרונה מדוע משרד החוץ עדיין לא ממלא תפקיד משמעותי דיו בתכנון מדיניות החוץ של ישראל. "מערכת הביטחון היא חזקה הרבה יותר, מתוקצבת ומתוחכמת יותר ובעלת כוח אדם רב יותר, גורס ליאל ומוסיף: "מאז ומתמיד היו לה גם מערכות מחקר חזקות משל עצמה. יחסי הכוחות נוטים עוד יותר לכיוונה של מערכת הביטחון בגלל הקרבה המסורתית של שר הביטחון, הרמטכ"ל, ראש המוסד וראש השב"כ אל אוזניו של ראש הממשלה. זאת, בעוד שלצמרת המקצועית של משרד החוץ אין כמעט נגישות לראש הממשלה. יתר על כן, שר החוץ גם הוא ממורדר לפעמים, בהיותו לעתים מנהיג מפלגה שונה ממפלגתו של ראש הממשלה ואף יריב פוליטי שלו."⁵⁶

את מקור חולשתו של משרד החוץ ניתן למצוא גם בתוך המשרד עצמו ובאופן התנהלותו. כך, למשל, טען ליאל באותו ריאיון כי "אשמת משרד החוץ היא בכך שאנשיו לא מספיק אסרטיביים ואמיצים – הן מול שר החוץ והן מול המערכת הביטחונית. ניכר שהם השלימו עם העובדה שמשרד החוץ הוא שחקן משני בכל מה שקשור לקבלת החלטות בנושאים מדיניים, ביטחוניים ובעיקר אזוריים [...] הם מרגישים שנגזר עליהם להיות בשוליים, בעוד שמשרד הביטחון תמיד יהיה מצוי במרכז. "ההשלכות של מצב זה משמעותן פגיעה במעמדה ובעוצמתה של ישראל: "העובדה שאין לדרגים המקצועיים של משרד החוץ השפעה רצינית על עיצוב מדיניות החוץ האזורית גורמת להרבה מאוד קשיים שייתכן ועוד יחריפו כבר בעתיד הקרוב."⁵⁷

אין מדינה מתקדמת שאין לה שירות חוץ ומשרד חוץ מקצועיים, ולעתים מקצועיים מאוד. עקרון המקצועיות צריך לחול על כל מערכות החוץ והביטחון של ישראל. מכאן שיש

צורך בחיזוק זרוע החוץ, הן מבחינה מבנית והן מבחינה מקצועית, ובראש ובראשונה בחיזוק משרד החוץ. הזירה הבינלאומית היא זירה שבה ישראל מנהלת וצפויה להמשיך לנהל מערכה כבדה, לא רק לשימור ולקידום האינטרסים השונים שלה, אלא גם לכלימת התקפות על עצם הלגיטימיות שלה כמדינה. בזירה הגלובלית המשתנה נדרשת ישראל גם לסגל לעצמה מדיניות חוץ דינמית ופעלתנית יותר, בין היתר אצל מדינות, בירות, קהלים, כלכלות ושווקים, וזאת באמצעות זרועותיה ושליחיה שפרושים בשטח ופועלים קדימה. משימותיהם של אלה כוללות פריצות דרך והגעה ליעדים בשטח עצמו מתוך יצירת מגע והשגת היעד, היא זה יעד כלכלי, מדיני או ביטחוני של המדינה. אסטרטגיה מדינית כזו תלויה עד מאוד בפרישתו של משרד חוץ וגורמים רשמיים אחרים של המדינה בשטח וביכולתם לקדם את האינטרסים של ישראל, לגבש שותפויות פעולה ובמעשה זה לחזק את ישראל ולקדם את האינטרסים שלה. משמעות הדבר שדווקא בעתות גלובליזציה ותקשורת מהירה ומשוכללת חשיבותן של הנציגים והכוחות הפרושים קדימה בשטח אינה פוחתת, אלא עולה. ניהולם של קשרים ויחסים בינלאומיים הוא עניין לאנשי מקצוע מנוסים הפועלים בשטח, כאלה האמורים להיות אפקטיביים במנעד רחב של זירות וממשלים, כמו גם בתחומי היחסים הבינלאומיים. כלל זה חל וחייב לחול על כלל מערכת החוץ והביטחון של מדינת ישראל, ובה גם משרד החוץ.

יוצא מכך שחיוני שב ישראל תתהפך המגמה של היחלשותו ההדרגתית של משרד החוץ. מן הדין שלא יתרחשו מצבים שלפיהם אין שר הנושא במלוא האחריות המיניסטרילית לתפקידו, המכהן ועומד בראש משרד זה ובהחלט מוצדק גם שישמש תחתיו סגן שר שבכוחו יהיה לתת כתף למשימות הניהוג המיניסטריליות. במשרדי החוץ בעולם, רובם ככולם, מכהנים בשררת המנכ"ל, המשנה למנכ"ל והסמנכ"לים המנוסים שכדיפלומטים של שירות החוץ. שירות החוץ עצמו ראוי שיוסדר גם בחוק שירות החוץ, שיסדיר ויוודא את תפקודו ומקצועיותו של משרד חשוב זה. יש לתת למשרד החוץ את אשר למשרד החוץ, כנהוג במתקדמות ובאיכותיות שבמדינות. נגיסה בסמכויותיו והעברתן למשרדים אחרים או לדמויות שמחוץ למערכת אינן אלא מזיקות לאינטרס הלאומי של המדינה ולצרכיה. מערכת החוץ והביטחון בישראל לוקה בחולשת הזרוע הדיפלומטית. יש לשנות מצב זה מהמסד ועד הטפחות. מעניינת ההמלצה של דוח תאגיד ראנד שהובא לעיל, שלפיה יש לקמץ במינויים של פרויקטורים אד-הוק, שליחים מיוחדים, נושאים ונותנים מואמנים וכיוצא באלה פונקציות שמחוץ למערכת משרד החוץ. מסתבר שבמונחי השכר התוצאתי של פעילויות כאלה, אין הן מצדיקות את החרגתן ממסגרות ומצינורות הקבע של הזרוע המבצעת הרלוונטית, כגון משרד החוץ. אמנם לעתים, סביב משימה נקודתית או התמודדות עם נושא ספציפי, יש טעם במינויים אישיים כאלה. אבל בפעמים אחרות אין הדבר בהכרח כך, ואילו היות הממונה מצוי מחוץ למבנה הארגוני הסדיר גובה לעתים מחיר המתבטא בשיבוש סדרי העבודה באמצעות הזרועות והצינורות המקובלים. הלקח הוא שיש לנקוט גישה מבוקרת וסלקטיבית באמצעי זה, ובכל מקרה, משנעשה שימוש בו, יש לוודא שהמינוי יהיה ממוקד או מוגדר תחומית ובעל תאריך תפוגה, אם בעת השגת התכלית ואם בהתחלף ממשל. בכל מקרה, אין להופכו למשרת קבע ממוסדת. הגיונה של גישה אמריקאית זו ניתן שיחול גם על מחוזותינו.⁵⁸

משילות וממלכתיות

המשילות עצמה נעשית קשה יותר ויותר לכל הקברניטים והממשלים. מסובך עד מאוד לשלוט במדינות מודרניות בעידן הגלובלי. מושכות השלטון אינן מאפשרות להגיע בצורה מדויקת לתוצאה המקווה, כפי שהיה אפשר לעשות אך לפני דור או שניים. כך גם בישראל, שבה אפילו אלה המכהנים בצמרות המערכת לעתים אינם מנוסים או בקיאים דיים כדי לדעת היכן ועד כמה נסוגונו.⁵⁹ דומה כי איכות המענה הממשלי בישראל עומדת בסימן שחיקה. מינויים שלא על פי כישורים מקצועיים מספיקים ובינוניות הופכים להיות חזון נפרץ. יותר ויותר קורה שמתמנים לתפקידי מפתח בזרוע המבצעת אנשים שאינם עומדים אפילו בדרישות הסף להצטרפות למשרדיהם. הסיבה העיקרית לתופעות אלו הנה הפוליטיזציה הפושה בנו, שמעדיפה מינוי של נאמנים ומקורבים על פני מינוי של בעלי הכשרה וניסיון הולם. רק לאחרונה הופיעה דרישה מצד שרים כי לא רק מנכ"לי משרדיהם יוכלו להיות אנשי אמון, גם אם הם חסרי ניסיון ורקע מקצועי, אלא גם סגני המנכ"לים, ללא קשר לניסיונם המקצועי הרלוונטי.

ב-2016 הוביל מנכ"ל משרד ראש הממשלה עבודת מטה שתכליתה הגדלת האפקטיביות של שרות המדינה ובנייה מחדש את האמון של הדרג הנבחר ביכולתו לממש מדיניות. המהלך נועד להחזיר את המטוטלת לנקודת איזון נכונה בחלוקת הסמכות והאחריות בין הדרג הנבחר – הפוליטיקאים, לדרג הממונה – הפקידים. לפיו הפוליטיקאים הם שסמכותם צריכה להתחזק. כנגד גישה זו כתב נציב שרות המדינה לשעבר, פרופ' יצחק גל-נור, כי משמעות המהלכים הנ"ל הנה פוליטיזציה, שבפועל השרים אינם ממנים למשרדם את המעולים אלא את הנאמנים וכי למגמה זו שורה של השלכות שכולן גורעות מאפקטיביות המשילות. בדוח מחקר שהוצג בפורום קיסריה של המכון הישראלי לדמוקרטיה במאי 2016 דיווח פרופ' מומי דהן כי "המחקר מראה באופן חד-משמעי וברור כי הרחבה של מינויים פוליטיים תחליש את אפקטיביות השירות הציבורי". לכן היוזמות מכיוון משרד ראש הממשלה לחיזוק כוחם של הפוליטיקאים על חשבון סמכויותיהם של הפקידים המקצועיים אינן מתבססות על בדיקות אמפיריות ועלולות לדרדר עוד יותר את השירות הציבורי. זאת ועוד, נקיטה של יוזמות כאלה עלולה לערער עוד יותר את אמון הציבור בשירות הציבורי ובפוליטיקאים.⁶⁰

קיימות כמובן במערכת זרועות המאוישות ומתפקדות באיכות גבוהה ותרומתן הסגולית ניכרת. אך אין להתרפק על כיסי המצוינות הפזורים לרוחב ולגובה המערכת. לצדם, ולעתים בתוכם, פושטות תופעות שליליות שגורמות לירידה במשילות, פוגעות בכיסי המצוינות ומקזזות, ולעתים מבטלות, את הישגיהם. מערכות ממשל – כמו שרשרות – חזקות כחוזקה של החוליה החלשה. לפיכך, תרומתם של כיסי המצוינות תלויה מאוד בכך שלא ימצאו גורמים שעקב מגרעותיהם יחלישו את הממשל כולו.

בקורותיה של מדינת ישראל, וכפי שנוכחנו גם במסכת הארוכה והנפתלת של צמיחת המל"ל, עוברות כחוט השני תופעות של כיתתיות ושל היעדר ממלכתיות. תופעות אלו מכרסמות במערכת כמו חלודה שאוכלת מתכת. לא אחת נוכחנו שטובת הממלכה והמדינה

קיבלה עדיפות נמוכה מאשר האינטרס המיניסטריאלי, הארגוני, המפלגתי, או אף האישי.⁶¹ מאז ומתמיד התקיים מתח בין פועלם של נבחרי הציבור – הפוליטיקאים – שכינה בתפקידים מיניסטריאליים ואף כראשי ממשלות, ובין גורמי הפקידות של שירות המדינה או מערכת הביטחון, שאינם נבחרי ציבור אלא ממונים לתפקידיהם ונושאים במשרות מקצועיות. מנבחרי ציבור פוליטיים אי אפשר שלא לצפות להתנהלות על בסיס פוליטי. לא כן מצד הגורמים המקצועיים הממונים.

היה ניתן לקוות שגורמי שירות המדינה, ובהם הגופים והמשרדים המקצועיים, יפעלו על פי עקרונות הממלכתיות. אלא שהתברר, גם כפי שמתואר בספר זה, שגם גורמי המערכת לוקים לא אחת בגישות תת-ממלכתיות, וזאת לאו דווקא בשל אידיאולוגיה פוליטית, כי אם בשל פוליטיקה ארגונית. זוהי פוליטיזציה מסוג אחר, אך גם היא מעוותת את האינטרס הלאומי ומעדיפה שיקולים ארגוניים, ולעתים אף את עניינם האישי של הלוקים בכך. תופעות כאלו של פוליטיזציה ארגונית רווחו בקורות המאבק להקמת המל"ל ולביסוסו. בין המסתייגים מהמל"ל, וכאלה שאף פעלו להצרת תפקודו, נמנו בכירים רבי-פעלים שעשו ותרמו רבות לביטחון ישראל, ואף על פי כן, כאשר נגע הדבר למל"ל, פעלו מתוך עניין ארגוני צר, שהגיע לפעמים לכלל התעלמות ועברה על החוק.

כל מי שבחן את סוגיית המל"ל מנקודת הראות של טובת הממלכה צידד בארגון, במסד הנורמטיבי שלו ובציות לחוק שהסדיר את פעולתו. המתנגדים למל"ל עשו זאת לרוב מתוך עמדת ארגונם, תפקידם, ולעתים עניינם האישי. ניתן לטעון לכאורה שגם גישתי שלי בזכות המל"ל נבעה מהעדפה ארגונית צרה. אלא שתמיכתי במל"ל היא עקרונית ורבת-שנים, והיא ננקטה בעקביות, בין כאשר נמנית עם שורות המל"ל ובין כאשר הייתי מחוצה לו, במערכת הביטחון.

בלב עקרון הממלכתיות מונחים היבטי המקצועיות, האחריות וקבלת מרות החוק. חוק המל"ל היה עבורי בעת ובעונה אחת לתוכנית עבודה, למשענת ארגונית ולמצפן נורמטיבי. מימוש ייעודו של המל"ל כגורם מתאם ואינטגרטיבי כלל-מערכתי דוחף אותו לכיוון של הסתכלות כלל-מערכתית, ולפיכך להתייחסות ממלכתית. כזרוע ממלכתית כלל-מערכתית, על המל"ל לכבד את סדרי הממלכה, ובראשם החוק. בשירות הציבורי, ובמיוחד בנושאי החוץ והביטחון, עקרון הממלכתיות הוא זה שצריך לשלוט. הנחלת עקרון הממלכתיות להתנהלות המערכת כולה, ובכלל זה ל"מועצה לביטחון לאומי", הגה ציווי עליון. ערך הממלכתיות חייב להיות מונהג ומונחל מלמעלה, אם בדרישה שאינה מתפשרת ואם על ידי דוגמה אישית.

ביטחון ודיפלומטיה אינם תחומים להפרטה. בתחום הביטחון מתקיימת "אמנה חברתית" ייחודית בין העם להנהגתו, שלפיה אזרחי המדינה מוכנים להקריב את עצמם בשיעורים שאין להם אח ורע בשום תחום אחר: אזרחי המדינה הצעירים נקראים לשרת אותה במיטב שנות עלומיהם, במשמעת צבאית לא דמוקרטית, לוותר על חירויותיהם הפרטיות ועל האפשרויות להתפתחות אישית, להתאמץ, לסכן את חייהם ברמות שלא קיימות בשום תחום עשייה אחר ואף להיפגע אנושות. הנכונות הזאת התקיימה בחברה הישראלית בשיעורים ניכרים מתחילתה, והיא זאת שהזינה את הכוח הלוחם הישראלי. אין שום דרך להסביר את הצלחת תקומתה של מדינת ישראל ואת קיומה עד היום ללא ההזדהות הפטריוטית, מסירות

הנפש ונכונות ההקרכה שהתקיימה ומתקיימת במרבית שדרות החברה הישראלית. הציפייה מצד הציבור כלפי מנהיגי המדינה בתמורה לכך היא כפולה: ראשית, תביעה שהשימוש בנכונות ההקרכה האזרחית יועד אך ורק לביטחון הלאומי; שנית, דרישה קשוחה שבענייני הביטחון הלאומי יימנעו המנהיגים משרבוב שיקולים זרים ואינטרסים אישיים. כל התנהלות של המופקדים על הביטחון הלאומי הנגועה בגורמים שאינם ממין העניין היא בבחינת הפרת אמונים.

ניכרת חשיבות רבה קיימת לזרועות הבקרה המתקנות – מבקר המדינה, הביקורת הפרלמנטרית, הביקורת השיפוטית ובכללה בג"ץ, ואפילו הדיון הציבורי והתקשורת – ולא פחות מכך, ובנפרד, הביקורת העצמית. אוי לה למדינה אם עקב שחיקת הממלכתיות היא תצטרך לאתר דרך "לשמור מפני השומרים", אם גם בהם יתגלה הנגע. ישראל אינה חייבת בהכרח להיות מופת – "אור לגויים" – או מתקנת עולם. די בכך שתהיה מדינה שמוסדותיה הלאומיים נושאים באחריותם, דבקים בעקרונות הממלכתיות, האיכות המקצועית המיטבית והתפקוד התקין, הנאות והאפקטיבי.