

# המערכת הממשלית של "הביטחון הלאומי"

סרן (מיל') בנימין עמידור

נוצרו המערכות בדרך ההפוכה: מלמטה למעלה. בראשית היו הצבא, האיום הצבאי והשימוש בהם, והם היו הצורך שבעקבותיו באו ההגנה הלאומית והביטחון הלאומי, והבסיס עליו הם נבנו. במגמה להבטיח ניצול נאות שלהם ושימוש טוב בהם. לכן בעוד שהמערכות מצטיירות כמתואר בציור מס' 1, הרי למעשה הן התהוו באופן המתואר בציור מס' 2.

מציאות זו, היא המסבירה את הגיון הפנימי של המערכות הללו ואת סדרי הקדימויות בחוכן, שלעתים אינם נראים כעולים לגמרי בקנה אחד עם סידורן הפורמלי.

**"מערכת הביטחון הלאומי"**  
בעיני המודרני הפכה המלחמה טוטאלית, ו"מ" כונת המלחמה" היא המדינה, על כל מרכיביה. "מערכת הביטחון הלאומי" היא מערכת הממשל (הרשות המבצעת) כולה, המאורגנת לעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי ולניהול מאמץ הביטחון הלאומי כמאמץ קבוע, ה" מתנהל בעתות מלחמה כבעתות אי-מלחמה. לגבי מדינות ישראל זהו גם המאמץ הלאומי העליון והמוביל.

חשוב להבהיר, כי התקופה, בה ביקשו להבטיח את שליטת הממשל על המלחמה לאו דווקא בשל הכרח אובייקטיבי אלא בעיקר כדי לרצות תפיסות אידיאולוגיות מסוימות, או את ההגיון והשכל הישר האנושיים (על ידי הבטחת תכלית חיצונית למלחמה, כדי שהמלחמה לא תהיה העילה של עצמה ולא תהיה קיימת כאילו לעצמה), כבר נמצאת מאחורינו. כיום הפכה

מהו "הביטחון הלאומי"?

אם נבקש למצוא מענה לשאלה זו על ידי בחינת נושאי העיסוק ותכניות העבודה של כל אותו מכלול גופים, אשר התואר "הביטחון הלאומי" מופיע בכותרתם, לא נשכיל הרבה: הללו עוסקים בכל דבר וכל עניין שחתת השמש, ובכך הם מייצגים נאמנה את התפיסה, הנפוצה מאוד והמוזיקה מאוד לפיה בעולמנו הכל הוא "ביטחון לאומי" — ו"ביטחון לאומי" הוא הכל.

"הביטחון הלאומי" (שהוא בעת ובי"ע עונה אחת, ייעוד לאומי, מאמץ לאומי וגם מערכת לאומית) אינו אלא אותו תחום-הפעילות הלאומי, אשר בו ובאמצעותו מבטיחים את "הקיום הלאומי", מסייעים לו, או משרתים אותו. הבטחת הקיום הלאומי, הסיוע לו ושירותו נעשים, על-ידי שימוש בכוח צבאי, כולל איום בכוח זה, ובאמצעות השגת יעדים צבאיים. לכן, בעיות כמו מצב הכלכלה, מצב החברה או רמה ואיכות תרבותיות אינן בעיות של "ביטחון לאומי", גם כאשר גלום בהן איום לגבי עצם "הקיום הלאומי". הוא הדין לגבי מאבקים מסוג "מלחמת תרבות" או "מלחמה כלכלית" (אם אין מפעילים לצרכיהן כוח צבאי), אף שהם מכונים "מלחמות" וגם אם יש בהם כדי לחרוץ את עצם הקיום הלאומי, אינם "הביטחון הלאומי". אמנם אפשר כי גופים השייכים למערכת הביטחון הלאומי ימלאו, בנוסחות מסוימות ועקב סיבות שונות, תפקידים שבתחומים אחרים, באורח חד פעמי או קבוע, אך אין חריג זה יכול ללמד, שנושאים אלה הם נושאי ביטחון לאומי, וכי יש לשייכם לתחום האחריות והסמכות של מערכת הביטחון הלאומי. לדוגמה: חיל-ההנדסה של צבא היבשה האמריקני עוסק מאז קמה ארה"ב, גם במשימות של תכנון, בנייה ואחזקת תשתית לאומית, ואיש אינו מעלה בדעתו לשייך משימות אלה לתחום "הביטחון הלאומי".

**הצבא — מכשירן של המערכות, אך גם העילה לקיומן**

מערכת "הביטחון הלאומי" ומערכת "ההגנה הלאומית" בנויות ומאורגנות, להלכה, מלמעלה למטה, וכך הן גם מוצגות. אבל במציאות

"בעיות הביטחון (הלאומי) כה רבות הן וכה שונות, עד אשר אין בכוחם של אדם בודד, או קבוצה קבועה כלשהי של אנשים, רבים ומתמצאים ומעורבנים ככל שיהיו, לאצור בעצמם את המידע הנחוץ לקבלת ההחלטות הנכונות — אלא אם כן יסתייעו ביעוץ מומחי, בהיכטיה השונים של כל בעיה מסוימת".

(לורד איזמי, מזכיר קבינט המלחמה של צרצ'יל, והמזכיר הראשון של ברית נאט"ו).

לאחרונה עלו, בהקשרים שונים, שאלות חשובות בתחום המבנה והארגון של מנגנון הביטחון הלאומי ובתחום מערכות היחסים בין מרכיביו. בירורים וויכוחים בפורומים שונים חשפו לא מעט אי הבנה ואפילו היעדר ידע בעניינים הללו, בעיקר כאשר הדיון נגע בשאלות רגישות כמו: מהו "הביטחון הלאומי", מהי חלוקת הסמכויות והאחריות בין ממלאי תפקידים שונים, כגון מערכות וגופי משנה שונים בתחום הביטחון הלאומי? וכיוצא בזה.

אין כוונת הדברים הבאים לנקוט עמדות בשאלות אלה או לחוות דעה על עמדות, שננקטו על ידי אחרים. מטרת הדברים היא רק לנסות להגדיר ולהבהיר כמה ממושגי היסוד בתחום זה, ולהכניס סדר מסוים במינוח, במגמה לתרום לכך שבירורים מסוג זה יתנהלו על בסיס ברור ומוסכם ככל האפשר, וגם יעלה בקנה אחד עם האקסיומות האוניברסליות. כך לא נימצא מבזבזים זמן מרץ, זמן, אמצעים וכוח-אדם להתלבטות ממושכת בבעיות, שב-עולם הרחב באו כבר מזמן על פתרונן השלם, המוכח והנכון.

מערכת הביטחון הלאומי

לה כפופה —

מערכת ההגנה הלאומית

לה כפוף —

הצבא

ציור מס' 1

הצבא

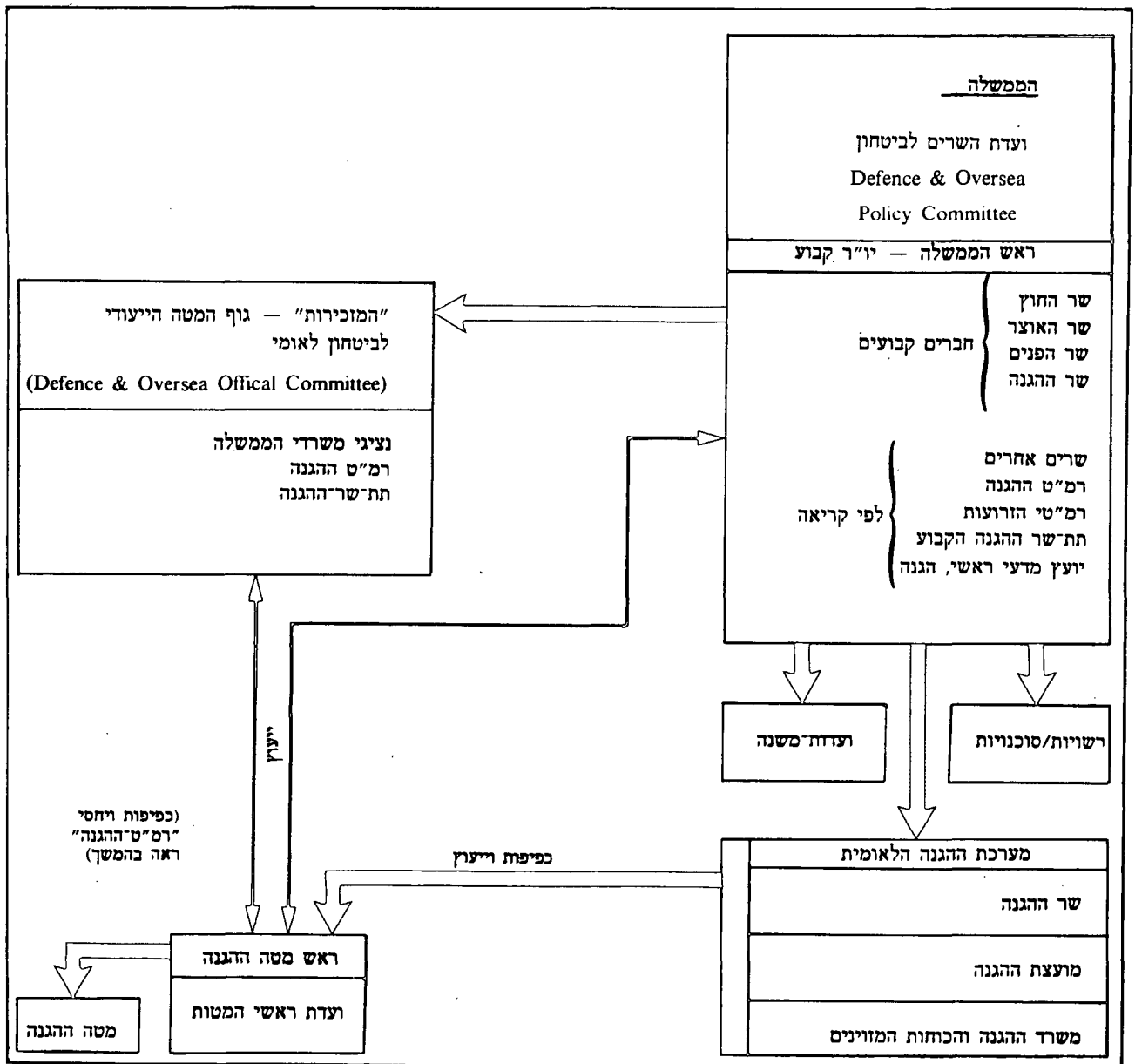
היה העילה ליצירת

מערכת ההגנה הלאומית

הייתה העילה ליצירת

מערכת הביטחון הלאומי

ציור מס' 2



ציור מס' 3

היוצרה, חל ב"מערכת הביטחון הלאומי" הבריטית שינוי יסודי אחד בלבד, שהתבטא ביצירת "מערכת הגנה לאומית" מרכזית אחת (הכוונה להקמת "משרד ההגנה" במקום המיניסטריאליזם הנפרדים, לצבא היבשה ולי-מיה, שהיו קיימים קודם).

"מערכת הביטחון הלאומי" הבריטית היא הדוגמה המתאימה ביותר לצרכינו, שכן יעילותה הוכחה כבר במבחנים הקשים ביותר שניתן להעלות על הדעת, והיא נוצרה במשטר דמוקרטי, פרלמנטרי-קבינטי, ונוצקה על פי דפוסי מאפייניו (מבנה המערכת — ראה ציור מס' 3).

(הסבר הפונקציות וממלאי התפקידים הבאים מ"מערכת ההגנה הלאומית" — ייתכן בהמשך, כשנגיע לפירוט המערכות).

מעידן המלחמות הטרנס-מדרניות והטילה אותה במחי יד לעיצומו של תור המלחמה המדרנית, הטוטאלית. לראשונה נוכחו הברי-טים לדעת כי המלחמה כבר חדלה להיות עניין, שניתן לבצעו באמצעות "קבלנות-משנה" של גנרלים, אלא הפכה עניין שהרשות המבצעת חייבת להיות שקועה בניהולו באורח ישיר ושוטף. כתוצאה מכך יזם הממשל הבריטי דאז בחינה יסודית של מנגנוני הרשות המבצעת וערך בהם רפורמות מרחיקות לכת. זוהי פרשה, שראוי לנו ללמוד אותה היטב וללמוד ממנה הרבה. אך לפי שעה נסתפק בציון עצם העובדה, שכן נוצרה אותה "מערכת הביטחון הלאומי" המדרנית הראשונה, אשר שימשה מודל אב לכל "מערכות הביטחון הלאומי" האחרות, לפחות בעולם המערבי. מאז

"עליונות הדרג הפוליטי" לאילון אובייקטיבי טכני, המחייב בכל משטר. כאשר המלחמה טוטאלית, הממשל הפוליטי, ויהיה הרכבו אשר יהיה כמערכת המנהלת את המדינה, הוא הגורם היחיד במדינה הבנוי, המאורגן והמסוגל לעצב מדיניות שצריכה להיות כל-לאומית, ולנהל מאמץ כל-לאומי טוטאלי. לכן קלע קלמנסו לאמת האובייקטיבית, לאו דוקא "הדמוקר-טית", בקבעו כי "המלחמה היא דבר רציני מכדי להשאירו בידי הגנרלים" (ויש להשלים ולומר, כי מאז למדו הכל, כי היא רצינית גם מכדי שישאירוה בידי הדרג הפוליטי לבדו, בלא הגנרלים!).

"מערכת הביטחון הלאומי" המדרנית הראשו-נה נוצרה בבריטניה, אחרי מלחמת הבורים ובעקבותיה. מלחמה זו עקרה את בריטניה,

מאחר, שלצורך דיונו מעניינת כאמור "מערכת הביטחון הלאומי" רק בהקשרה ל"מערכת ההגנה הלאומית" לא נרחיב כאן בהסבר ובניתוח, והדברים יצטמצמו לחיאורה החיצוני בלבד.

**ההבחנה בין "הביטחון הלאומי" ל"הגנה הלאומית"** — המערכת המתוארת היא כאמור מערכת של "הביטחון הלאומי" (National Security). ישראל היא היחידה בין המדינות המתוקנות בעולם, בה לא קיימת מערכת ייחודית הבנויה, מאורגנת וגם מוגדרת מפורשות ורשמית כ"מערכת הביטחון הלאומי". מה שאנו מכנים "מערכת הביטחון", מוגדרת בעולם כ"מערכת ההגנה", הן במהות והן כמונח. חשיבותו של קלקול סמנטי זה, אשר מקורו בטעות או באי-הבנה אצל "האבות המייסדים", חורגת הרבה מעבר להסדרת הטרמינולוגיה. הרי המונחים הם היתדות, עליהן נסמכת החשיבה ובאמצעותם מעוצבים ומוסברים המושגים. מכל מקום, עשיית הבחנה ברורה וחד-משמעית בין "ביטחון לאומי" לבין "הגנה לאומית" היא התנאי, הראשון לפחות בסדר, אם לא גם בחשיבות, לכל תהליך מודע המכוון להקמת שתי מערכות כאלה, כשהן נוסדות על בסיס היחס הנכון ביניהן.

**ראש הממשלה, כראש הרשות המבצעת** — הוא "ראש מערכת הביטחון הלאומי", והוא גם "השר לביטחון לאומי". אין ואי אפשר, שיהיה בממשלה שר, שימלא את הפונקציה של "שר לביטחון לאומי". חוקתית וגם מעשית יכולות משימותיו של בעל תפקיד זה להתמלא על ידי ראש הרשות המבצעת לבדו. ואכן, בכל המדינות הדמוקרטיות המתוקנות, ראש הממשלה (ובמסטר נשיאותי, הנשיא) הוא "השר לביטחון לאומי". על פי החוקה והחוק ראש הממשלה (או הנשיא) הוא היו"ר הקבוע האחד של כל הפורומים הראשיים והמרכזיים במערכת זו, והוא "מקבל ההחלטות" או לפחות בעל הדעה הבודדת החשובה ביותר בפורומים אלה. בתוקף תפקידיו אלה, ימלא ראש הרשות המבצעת תמיד, ובעיקר בשעת חירום ובעת מלחמה את הפונקציה של "המפקד העליון של הצבא". לעתים הוא ממלא תפקיד זה בפועל בלא שישא בתואר הרשמי שלו (כמו בבריטניה), ולעתים הוא אף נושא בתואר הרשמי ממש (כגון בארה"ב ובצרפת בעלות המשטר הנשיאותי, או בגרמניה בעלת המשטר הפרלמנטרי).

**וועדת השרים לביטחון ("להגנה ולמדיניות חוץ")** — מהווה חלק מן הממשלה, אחראית מטעמה ופועלת בסמכותה, בתחום הביטחון הלאומי. במינוח ישן יותר, זהו

"קבינט המלחמה". "קבינט המלחמה" הוא גוף שבו "החברים הקבועים", הם ראש הממשלה ועוד ארבעה השרים הראשיים. החברים הקבועים הם היחידים בעלי "זכות הצבעה". האחרים, המשתתפים בדיונים "לפי קריאה", הם בתקן "יועצים" בלבד. החברות בוועדה, הן זו של החברים הקבועים והן של האחרים, היא אוטומטית, ונקבעת על בסיס פונקציונלי. מן הראוי להעיר כי ההרכב המצומצם ותפקידיהם של קבינט המלחמה ושל שאר ועדות הממשלה מתאפשרים בבריטניה, בין היתר, משום שהממשלה היא חד-מפלגתית ואיננה ממשלת קואליציה המחויבת בשיקולים קואליציוניים. גם המסורת הקיימת שם מסייעת לגופים אלה במילוי תפקידם.

**"המוכירות"** — גוף המטה הייעודי לביטחון הלאומי. לצרכי עבודת "מערכת הביטחון הלאומי" ויעילותה, גוף-מטה זה הוא החשוב ביותר. יתירה מזאת, החברים בגוף מטה זה הם הקובעים למעשה יותר מכל גורם אחר, אם בכלל תחקים "מערכת ביטחון לאומי" ראויה לשמה, שכן זהו הגוף היחיד ברמת הממשלה, הפעיל באורח קבוע ושוטף בתחום הביטחון הלאומי ובו נעשית עבודת-המטה, כלומר, עיקר העבודה השוטפת כולל פיקוח על ביצוע החלטות ועדת השרים. המוכירות איננה גוף טכני בלבד. היא רשאית ואף צריכה להפנות את תשומת לב הממשלה לנושאים מסוימים. בפועל יש לראות את המוכירות גם כ"גוף המטה לביטחון לאומי של ראש-הממשלה". יש להבין באורח הברור ביותר: ללא "המוכירות", בגירסה זו או אחרת, אין לצפות כי הממשלה או גוף מוסמך מטעמה יוכלו בכלל לתפקד בעילות ובאורח עצמאי בתחום הביטחון הלאומי, ובמיוחד כשמדובר בצורך ב"התמודדות" עם משרדי הממשלה הבודדים.

**"מערכת ההגנה הלאומית"** — כלומר "משרד ההגנה" והכוחות המזוינים, מקבילה במושגינו ל"מערכת הביטחון" ועליה ידובר בהמשך.

**הדרג הגבוה ביותר בצבא — בארבע פונקציות שונות ונפרדות.** בבריטניה, הדרג הצבאי הגבוה ביותר הוא "ראש מטה ההגנה" וועדת "ראשי המטות" (בארה"ב — "וועדת ראשי המטות המשולבים" ויושב הראש שלה). את "ראש מטה ההגנה" אפשר לראות כרמ"ט הצבא כולו (הכוחות המזוינים). דרג זה ממלא, בעת ובעונה אחת, ארבע פונקציות שונות ונפרדות.

א. כל אחד משלושת חברי וועדת "ראשי המטות" הבריטים הוא רמ"ט (או ראש אג"מ) של אחת משלוש הזרועות, וככזה הוא גם "הראש המקצועי" של הזרוע. בתפקידו זה, כפוף כל אחד מחברי וועדת "ראשי המטות", בנפרד וכשלעצמו, ל"שר הזרוע", שהוא גם

"מפקד הזרוע". שר הזרוע איננו שר בממשלה, אלא חת של שר ההגנה. (רמ"ט ההגנה" הוא על-זרועי ואל-זרועי).

ב. שלושת רמ"טי הזרועות בהיותם מאורגנים ופועלים במסגרת ועדת "ראשי המטות" ועם רמ"ט ההגנה כיו"ר — הינם הראשות המקצועיות של הכוחות המזוינים בכללם. כלומר, שלושת ראשי המטות של הזרועות ביחד מהווים את הדרג העל-זרועי. בתפקיד זה פועלים ראשי-המטות בדרג הגבוה מזה של שרי הזרוע — ולכן בו הם כפופים לשר-ההגנה, לא לשר הזרוע שלהם.

ג. מחוץ להיותה הראשות המקצועית העליונה של הצבא כולו, ועדת "ראשי המטות", בראשות רמ"ט ההגנה, מהווה גם את המטה הצבאי של שר-ההגנה, כ"שר הצבא (הכוחות המזוינים)".

ד. ועדת "ראשי המטות", בראשות רמ"ט ההגנה, מופיעה לא רק ברמת משרד-ההגנה ובכפיפות לשר ההגנה, אלא גם ברמת הממשלה בכללה ובכפיפות תפקודית לממשלה (וביתר דיוק, לראש הממשלה); כדרג הצבאי הגבוה ביותר, ועדת "ראשי המטות" עם רמ"ט ההגנה משמשים גם כיועצים הצבאיים המקצועיים של הממשלה ובעיקר של ראש הממשלה.

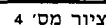
בתפקידם האחרון, שלושת ראשי המטות הבריטיים — וכמובן, רמ"ט ההגנה — אינם כפופים לשר-ההגנה ואינם מונחים על ידו או מחייבים על ידי החלטותיו או דעותיו. הם קבועים כחברים ("לפי קריאה") ב"וועדת השרים לביטחון". במסגרתה הם מייצגים וממליצים לממשלה ולראש הממשלה לא כנציגי שר-ההגנה אלא באורח בלתי תלוי ואף בניגוד לשר-ההגנה.

ועדת "ראשי המטות", ובעיקר רמ"ט ההגנה מתפקדים בפונקציה האחרונה מכוח התפיסה, המקובלת כיום בכל המדינות המתוקנות, לפיה ברי-הסמכה המקצועיים בכל תחום, והתחום הצבאי בכלל זה, אינם הנבחרים הפוליטיים, אלא הפונקציונרים הממונים, שטיפסו במעלה ההיררכיה המקצועית עד שנעשו ראשיה המקצועיים.

**שרשרות הפיקוד** — לאחר בירור אפס קציה של "מערכת הביטחון הלאומי" ובטרם נגיע אל "מערכת ההגנה הלאומית" מן הראוי להבהיר לעצמנו מהי "שרשרת-פיקוד" ולתאר כמה ממאפייניה החשובים. בלעדי תיאור זה, לא יעלה בידנו להבין, להגדיר או להסביר את מערך היחסים המחייבים, שבאמצעותם מניעה כל אחת מן המערכות בהן אנו עוסקים את מערכות המשנה שלה, מנהלת אותן ושולטת עליהן.

מהי "שרשרת פיקוד"? זוהי השרשרת המחברת כל מפקד (או ממונה) מצד אחד,

וכאן שורש הסתירה: אם לדרג ממונה נשמרת הסמכות להתערבות ישירה גם אצל שני דרגים ויותר מתחתיו תוך עקיפת כל הדרגים שבדרך,



כיוון שהרשות המבצעת — ובמיוחד ראש, שהוא בעל התפקיד הדומיננטי בה, נושאים באחריות למערכת הביטחון הלאומי, ולביצוע משימותיה ומשימות כל המערכות הכפופות לה, אי־אפשר שלא תינתן להם הסמכות המספקת המתאימה, ואין דרך להקנות להם

בשרשרת-פיקוד יכול כל דרג ממונה לתת פקודות מחייבות, ישירות לכל דרג ודרג שמתחתיו, לא רק לכפוף-הישיר, אלא גם לדרג הכפוף לכפוף-הישיר, ולמטה ממנו, עד סוף כל הדרגים. יתר על כן, כל פקודה ישירה של הממונה-הישיר נדחת מפני פקודה ישירה של ממונה גבוה ממנו: כשהמ"כ מקבל פקודות ישירות ממפקד-הישיר (המ"מ), מן המ"פ ומן המג"ד, תידחה ותתבטל פקודת המ"מ מפני פקודת המ"פ, ופקודת המ"פ — תידחה ותתבטל מפני פקודת המג"ד. מה שנכון מאליו במחלקה או בגדוד, נכון באותה מידה, ומאותן סיבות גם לגבי הצבא ככלול. בכל העולם ובכל מהלך ההיסטוריה, תמיד נמשכה שרשרת-

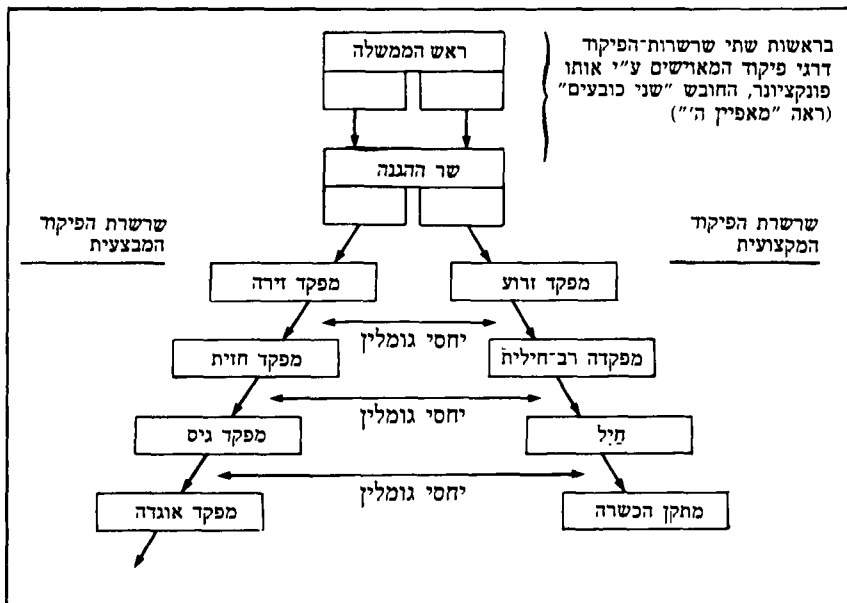
משמע לכאורה שביכולתו גם לשלוט ביעילות על הנעשה בדרגים אלה. אם כך אין נוצר הצורך בשרשרת פיקוד ולשם מה קיימים בכלל דרגי-הפיקוד החוצצים, אם אפשר לעקפם? אבל גם ראינו ונוכחנו, כי אי-אפשר שלא תישמר לדרג-הממונה סמכות זו.

סתירה אוטומטית זו מוכרת משכבר, וכמותה מוכרת גם הדרך ליישובה: הפתרון נבנה על שני יסודות. מצד אחד, אמנם נשמרת במלואה הסמכות העקרונית והפורמלית (או החוקית), הבלתי מעורערת, של כל דרג ממונה לתת פקודות ישירות מחייבות לכל דרג ודרג שמתחתיו, כאשר פקודתו זו דוחה ומבטלת כל פקודה נוגדת הניתנת על ידי כל דרג פיקוד, שבין הממונה נתון הפקודה הישירה האמורה, ובין הדרג המקבל אותה. מצד שני, גובשה ונקבעה, לא לנולה סתם, אלא כנורמת התנהגות נוקשה ובסיסית, המוטמעת בחינוך המפקדים ובתורות הפיקוד והשליטה בכל הרמות והדרגים, התפיסה של "קדושת שרשרת הפיקוד". לפי נורמה זו, הזכות לעקיפת דרגי פיקוד אמנם קיימת, אך לעולם, בכל מצב ותנאי, אינה ממומשת, אלא לארבעה צרכים מוגבלים, ברורים ומוגדרים מאוד. הניסיון האוניברסלי המצטבר הוכיח כי אך ורק לצרכים אלה, מותר ונדרש לנצל סמכות זאת. המדובר בארבעה מקרים הבאים:

- לשם הוצאת "פקודות כלליות".<sup>1</sup>
- על מנת לאפשר את "קיצור צינור הפקודות".<sup>2</sup>
- על מנת לאפשר לכל דרג-פיקוד, כדרג ממונה, להדיח, להחליף, או לנטרל, באורח מדי — כל מפקד כפוף, תוך צמצום הנוקים, הן אלה שגרם אותו מפקד (אם גרם) והן הללו שעלולים לצמוח מעצם ההחלפה, על ידי כניסתו של הדרג-הממונה, לנעליו של אותו מפקד כפוף.
- על מנת לאפשר לכל דרג ממונה להבטיח זרימה רצופה ותקינה של פקודותיו כלפי מטה, כאשר "הצינור" ניתק באורח פתאומי, עקב היעלמות דרג כפופים, או יציאתם מכלל פעולה, או שיתוף פעולה לא-מספיק, או לא-יעיל, מצידם.

ד. "שתי שרשרות הפיקוד הראש-יות". מאז תחילת העידן המודרני, נבנית כל מערכת צבאית לאומית על שתי "שרשרות פיקוד ראשיות", שונות ונפרדות ולארכן. האחת היא "שרשרת הפיקוד המבצעית" והשני-יה היא "שרשרת הפיקוד המבצעית/הלא-מבצעית".<sup>3</sup>

"שרשרת הפיקוד המבצעית" — היא המהכרת והקושרת את הפיקודים, העוצבות, היחידות וכל הגופים הלוחמים, והיא המפעילה אותם ושולטת עליהם. זוהי שרשרת רבי-זרועית ורבי-חילית בהרכבה, אבל אל-זרועית ואל-



ציור מס' 5

מדובר בשתי מערכות נפרדות של פיקוד ושליטה — זו, לענייננו, העובדה החשובה והמשפיעה. תיאור גרפי של מאפיין זה ראה ציור 5.

ה. "כמה כובעים על ראש אחד" — כלומר, אותו בעל תפקיד ממלא, בעת ובעונה אחת, שני תפקידים שונים ונפרדים. דוגמה: "רמ"ט היבשה" האמריקני הוא "ראש המטה של שר זרוע היבשה" והראש המקצועי של זרוע היבשה. בה בשעה, הוא גם חבר ב"ועדת ראשי המטות", וכחלק מפורום זה הוא מתפקד בעיקר בשרשרת-הפיקוד המבצעית האמריקנית, הן כחלק מן "המטה הצבאי של שר ההגנה" (שהוא הממונה על שר זרוע-היבשה) והן כיועץ הצבאי, בתחומו, לנשיא (הממונה על שר-ההגנה).

דוגמה אחרת: בצה"ל, משמשים מפקדי חילות האוויר והים בעת ובעונה אחת ובנפרד, הן כראשים המקצועיים של זרועות האוויר והים, והן כמפקדים המבצעיים העליונים (תחת הרמטכ"ל ובכפפות לו) של כוחות האוויר והים.

דוגמה נוספת: מפקד "צבא הריין" הבריטי מתפקד, בזמנית ובנפרד, כמפקד המקצועי של כוחות היבשה הבריטיים בגרמניה (בכפי-פות למשרד זרוע היבשה); כמפקד המבצע של כוחות אלה (בשרשרת הפיקוד המבצעית הלאומית ובכפפות למשרד ההגנה הבריטי); וכמפקד המבצע על כל כוחות נאט"ו בצפון גרמניה (AGNORTH) — ובכלל זה אותם כוחות בריטיים עצמם, אשר בארגון למלחמה עוברים, ככל כוחות נאט"ו, לשליטת שרשרת-הפיקוד של נאט"ו.

תופעת "ריבוי הכובעים" רצויה, הכרחית, וגם מועילה, כאשר מדובר במילוי כמה תפקידים,

חילית באופיה. בתוכה ולצרכי תפקודה, שייך כל אלמנט למסגרת המבצעית בה הוא נתון ולא לזרוע או לחיל שמהם צמח. לשיוך החילי או הזרועי אין כל ערך מהותי ב"פירמידה המבצעית" (היא הפירמידה של הפיקודים, העוצבות והיחידות, הנבנית על גבי "שרשרת הפיקוד המבצעית", בהסתעפוי-חיה). בפירמידה זו, נחשב ונוצר השיוך הזרועי/החילי אך ורק כ"סימן מוסכם" לציון האופי והכשרים המבצעיים (או, הטכנו-טקטיים) הספציפים המייחדים כל אלמנט מסוים.

"שרשרת הפיקוד המקצועית" — היא זו המורכבת מן המפקדות של הזרועות, החילות, בתי הספר, מוסדות ההכשרה, מרכזי מו"פ, וכל שאר האלמנטים שאינם מוקצים לשליטת "שרשרת הפיקוד המבצעית". ב"פירמידה המקצועית" (אותה יוצרת שרשרת פיקוד זו, ובשונה לגמרי מן "הפירמידה המבצעית"), נודע לשיוך הזרועי, החילי והמקצועי לסוגיו ערך מהותי, וכל מרכיביה מוגדרים ומסווגים על פי שיוך זה.

להלכה, ההפרדה בין שתי שרשרות-הפיקוד מוחלטת. אבל המציאות שונה: ארגונית, הן מחלכות בחלקיהן העליונים, כתוצאה מכך שאותם בעלי תפקידים מאיישים את שנים-שלושת דרגי הפיקוד אשר בשיאן של שתי השרשרות (ראה בהמשך, מאפיין ה'). מעשית ותפעולית, שוררים בין שתי שרשרות-הפיקוד יחסי גומלין הדוקים ונוצרים שטחי פעולה ותחומי אחריות חופפים. חפיפה זו היא לא במעט מודעת ומכוונת, מפני שתכופות נדרש, שהשפעת שתי השרשרות תהיה משולבת ותתקיים בעת ובעונה אחת. אבל מעצם הדיבור על "חפיפה" או "שילוב" אנו למדים כי

אשר למרות היותם שונים ונפרדים, הריהם (בנסיבות המקרה) מתנים זה את קיומו היעיל של זה, ו/או משלימים זה את זה. וכך אמנם פני הדברים בכל הדוגמות שהבאנו. אך נחוץ להבחין בכך, שתופעה זו איננה מחלישה או מטשטשת את עובדת קיומן בנפרד של שתי שרשרות הפיקוד הראשיות — אלא להיפך, היא מחזקת אותה ונובעת ממנה. כן נדרש, כי מעמדו של הפונקציונר והיחס אליו ייקבעו בהתאם ל"כובע" שהוא חובש (או צריך לחבוש) בכל מצב וזמן נתונים. יש להזהיר מפני הנטייה למנוע "סיכוכים" ובחירה בפתרונות "פשוטים": מי שיבקש למזג לאחת כמה פונקציות שונות, רק מפני שכולן מתמלאות ע"י אותו פונקציונר, או ילך בדרך ההפוכה וימנה פונקציונרים שונים ונפרדים לכל פונקציה (על בסיס התפיסה הגורסת "ONE MAN, ONE JOB", שהיא העושה כל תקן, בעיקר של מפקדות, כחבית ללא תחתית, הבולעת כל העת אנשים וציד נוספים ותמיד תובעת עוד) — ימצא במהרה, שפתרוננו אינו "פשוטות" אלא "פשטנות" ותוצאתו סיבוכן חמור יותר ונוק קשה יותר.

**מערכת ההגנה הלאומית — כמרה**  
**כיב של "מערכת הביטחון הלאומי"**  
 הצורה הפשוטה ביותר להגדרת "מערכת ההגנה הלאומית" היא באמצעות שיוכה הארגוני: זוהי המערכת הממשלית, אשר הממשלה העמידה בראשה את שר ההגנה. **מערכת זו היא "המערכת הצבאית הלאומית", במובנה הרחב ביותר.** המערכת הצבאית "המקצועית" (כלומר, הכוחות המזוינים, או הצבא), היא אחד ממרכיבי מערכת ההגנה הלאומית, אך המרכיב החשוב ביותר שהוא למעשה העילה לקיומה של המערכת כולה. **"מערכת ההגנה הלאומית", בצורתה הקיימת והמוכרת כיום בעולם היא יצירה חדשה באופן יחסי.** עד מלחמת העולם השנייה התקיימה מערכת זו בצורת שתיים או שלוש מערכות נפרדות (לפי המדינה), אשר בראש כל אחת מהן עמד שר. מערכת אחת — "יבשתית" (משרד הצבא, או "המלחמה"), שנייה "ימית" (משרד הימיה, או "האדמירליות"), והשלישית — אוויריה ("משרד האוויריה"). בארה"ב היו שני משרדים בלבד, כי עד 1947 לא הייתה האוויריה זרוע עצמאית, אלא נכללה בזרוע היבשה ונשלטה על ידי "משרד המלחמה".

כמהלך מלחמת העולם השנייה, נשתכנו גם אתרוני המפקדים, כי חלף ועבר העידן, בו ניתן היה לבנות את העצמה הצבאית ולהפעילה באמצעות מערכות עצמאיות, הנפרדות זו מזו על בסיס זרועי: המלחמה הפכה "משולבת" לא רק ברמה האסטרטגית אלא גם ברמה

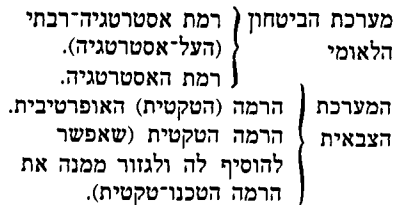
הטקטית, ובתחום המבצעי, שהוא כמובן הקובע והמוביל. אי-אפשר היה להמשיך ולהגדיר משימות, פתרונות ודרכי-פעולה במונחים "זרועיים". המציאות כפתה להגדירם במונחי "תפקודיות" (פונקציונליות), כאשר השיוך הזרועי (או השיוך החילי) הופך ללא יותר מאשר "סימן מוסכם", טכני גרידא, למכלול ביצועים המאפיין גוף או מסגרת.

תופעה זו הושלמה על ידי ההתפתחות הטכנולוגית שאפשרה, ולעתים אף אילצה, לחפש ולמצוא לאותן בעיות או דרישות מבצעיות פתרונות "זרועיים" אלטרנטיביים (כמו, מתן סיוע-אש טקטי מארטילריה או ממטוסים או ביסוס נשק אסטרטגי, נידוד והפעלתו מעל גבי "פלטפורמות" יבשתיות, אוויריות או ימיות). הכרעה בין האלטרנטיבות חייבה ראייה וקריטריונים אחדים, כל-זרועיים ועל-זרועיים. מה גם, שלרוב נמצא כי הפתרון הנכון איננו חד-זרועי כי אם "משולב", במידה זו או אחרת. רק מערכת כוללת, אחודה ומשולבת יכלה להבין בעיות ודרישות כאלה ולטפל בהן, להציע ולבחון את כל האלטרנטיבות הטבעיות לפתרון, ולבחור מביניהן את הפתרון הטוב והנכון ביותר, שלעתים קרובות נוצר כסינתזה של מרכיבים מן האלטרנטיבות הזרועיות השונות.

מהו יעדה של "מערכת ההגנה הלאומית"? מהם תפקידיה? התשובה אינה פשוטה, בעיקר בשל העובדה, ש"ההגנה הלאומית" אינה עומדת בזכות עצמה, אלא מהווה חלק מן "הביטחון הלאומי", וככזו נופלת בתחום האחריות והסמכות הישירים של ראשות הרשות המבצעת (היינו הממשלה או הממשל), וכבר נוכחנו לדעת כי תחום הביטחון הלאומי הוא היחיד שאיננו נמסר, ואי אפשר שיימסר, ב"קבלנות-משנה" לשר מסוים, כמו שתחום המשק מסור לשר האוצר, תחום החינוך לשר החינוך, וכו', אלא, כאמור, השר לביטחון לאומי הוא ראש הממשלה (או הנשיא, במשטר נשיאותי) ו"מש-רד הביטחון הלאומי" הוא הממשלה בכללה, או "קבינט המלחמה" (לגיר-סותיו).

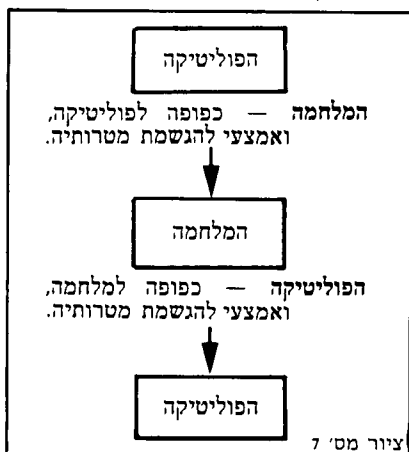
הביטחון הלאומי, כפי שהוגדר בתחילת הדברים, מתבטא ומתיישב, בכמה רמות, שהן רמות של ניהול וקבלת החלטות. אם נפרט את הרמות הללו לפי המערכות המנהלות ומקבלות-ההחלטות, נקבל את הרשימה הבאה (בה כל רמה כפופה לגבוהה ממנה, נגזרת ממנה ומיישמת אותה). (ראה ציור 6).

ברמה האסטרטגית אמנם משתתפים באופן קבוע ופעיל אנשי הצבא, ותכופות נודעת להם השפעה מכרעת על קבלת ההחלטות, אבל פורמלית אי אפשר שהאחריות והסמכות להחלטות ברמה זו שהן המגד-י



ציור מס' 6

רות את "המטרות הצבאיות של המלחמה" וניהול המאמץ הצבאי הכולל במסגרת מאמץ המלחמה הלאומי, יימסרו לאנשי הצבא, אלא מן ההכרח שיימצאו בידי הדרג המדיני. קודם הוזכרו כאן שתי "שרשרות הפיקוד הראשיות", אלא שיש לציין כי "מערכת ההגנה הלאומית", איננה דרג מקבל החלטות "בשרשרת הפיקוד המבצעית" ועל כן אין היא יכולה להופיע כאחת הרמות מקבלות ההחלטות, כמפורט ברשימות אלה. להשלמת התמונה יש לברר באורח כללי לפחות, גם את היחס שבין המדיניות לבין הפעילות הצבאית. הקביעה כי "המלחמה אינה אלא המשך המדיניות באמצעים אחרים", מוכרת וגם נכונה — אך אינה שלמה, משום שאינה ממצה את היחס השלם שבין "המדיניות" לבין "המלחמה", שהרי הדעת נותנת והמציאות מוכיחה, כי על מנת שהמלחמה תוכל לשרת היטב את הפוליטיקה, על הפוליטיקה לשרת גם את המלחמה. כלומר היחס בין "הפוליטיקה" לבין המלחמה איננו חד-שלבי וחד-סטרי, אלא יש לתארו כבציור 7.



ציור מס' 7

כשם שקלאובין ראה רק את חלקה הראשון של שרשרת כפיפויות זאת, ראו מולטקא ויורשיו במטכ"ל הגרמני, עד למלחמת העולם הראשונה ובמהלכה, רק את חלקה השני של מערכת זו. מתוך כך הם הסיקו כי למן הרגע שבו מתחילה הפעילות הצבאית לקראת המלחמה, על המדינאי להסתלק ולהניח לפיקוד הצבאי העליון את הניהול הכולל של המלחמה, כלומר לא רק את הניהול הצבאי אלא גם את

ניהול המערכת הלאומית כולה כ"מכונת המלחמה". רק בסיום המלחמה יחזור המצב לקדמותו והמדינאי ישוב לניהול העניינים. תפיסתו זו של מולטקא ושל ההולכים בעקבותיו היא אמנם פחות סימפטית מזו של קלאוזוויץ, (ובוודאי מצטיינת באופק צר יותר), אולם עקרונית ראיית המדיניות והמלחמה כשני הצדדים של אותו מטבע, מחייבת שעל מנת שהמדיניות תהיה אדונית המלחמה, עליה להיות גם שפחתה. לכן כאשר אנו מזהים את רמת "המלחמה" עם רמת "האסטרטגיה" אפשר גם לומר כי לאחר שהפוליטיקה עיצבה את המטרות האסטרטגיות של המלחמה ואת אילוצי התכנון והקיצוע האסטרטגיים — תותנה הצלחת המאמץ האסטרטגי גם בכך שהאסטרטגיה מצידה תכתיב יעדים ואילוצים לפעילות הפוליטית. את האחריות לקביעת האיוון השוטף והחיוני, בין המדיניות כמכתיבת האסטרטגיה ובין המדיניות כמכשיר האסטרטגיה, אסור ואי אפשר להשאיר בידי הדרג הצבאי, שאחריותו היא מרמת "המלחמה", או "האסטרטגיה" ומטה: בכך נימצא מסכימים עם מולטקא ועם להנדורף, שסברו כי בעת המלחמה ולצרכיה יש להפקיע, למעשה, את ניהול המאמץ הלאומי מן המדינאים ולהעבירו אל "אדוני המלחמה". אולם יש להדגיש כי אחריות זו אינה יכולה להימצא, אלא בידי הדרג הפוליטי, (הממשלה או קבינט המלחמה) שיהיה מקבל ההחלטות לא רק ברמה העל-אסטרטגית, אלא גם ברמת האסטרטגיה שהנה, כאמור, רמת המלחמה "הצבאית". יש להוסיף ולציין כי הממשלה כדרג "הביטחון הלאומי" אינה רשאית וגם אינה יכולה להחליט להעביר ל"מערכת ההגנה הלאומית" את סמכויותיה ואחריותה בניהול המלחמה ובקבלת ההחלטות ברמות של "האסטרטגיה הרבתי" ו"האסטרטגיה".

דבר זה מאפשר להבין גם את הקביעה שהובאה כאן קודם, על פיה "מערכת ההגנה הלאומית" אינה דרג-פיקוד ב"שרשרת הפיקוד המבצעי" עית". כאשר "מערכת הביטחון הלאומי" יורדת עד רמת "האסטרטגיה" ובקבלנו כדבר המובן מאליו כי הרמה האופרטיבית היא רמה צבאית-מקצועית מובהקת, הרי בין שתי הרמות הללו לא נותר ל"מערכת ההגנה" כל חלל או מרווח של ניהול וקבלת החלטות למלאו. (קביעה זו אינה עומדת בסתירה לעובדה, לפיה שר-ההגנה עצמו, כחבר הממשלה, מהווה, או יכול להוות, דרג פיקוד פורמלי בשרשרת-הפיקוד המבצעית ועוד נשוב לכך).

כדי לסלק ספקות בעניינה של קביעה זו, כדאי להיזכר בכל המלחמות המוכרות לנו בעידן המודרני, — או אז ניווכח, כי בכל מקום, בכל

מקרה ובכל זמן בהם תיפקוד הממשל היה תקין גם בעת המלחמה או בתקופות חירום, כל ההחלטות המשמעותיות ברמת "האסטרטגיה", כלומר ברמת ניהול המאמץ המלחמה הצבאי הכולל — נתקבלו על ידי הממשלה (או הנשיא, במשטר נשיאותי), לא על ידי שר ההגנה, במשרד ההגנה.

"המודל הכללי", האוניברסלי של "מערכת ההגנה הלאומית". אם נבחן את "מערכת ההגנה", כלומר את "משרדי ההגנה" (ובמונח חינו, "מערכת הביטחון") בכל המדינות המתקנות, ובמיוחד אם נתרכז לצורך זה במדינות הדמוקרטיות, נבחין כי כולן בנויות ומאורגנות כגירסות של אותו "מודל כללי". אין פלא בדבר, שכן מדובר במערכת בעלת תפקיד מובהק הבנויה ומאורגנת למלא תפקיד דומה בכל מקום, גם אם מדובר בחברות ובמשטרים המושחתים על אידיאלוגיות שונות ומנוגדות. "מודל כללי" זה יראה — לפחות לגבי כל המשטרים הדמוקרטיים — כמופיע בציר 8.

ייעודה של "מערכת ההגנה הלאומית" (ובמונחיו, "מערכת הביטחון") הוא לבנות את הכוח הצבאי הלאומי ולהכינו למלחמה, באופן שיוכל למלא את כל "המטרות הצבאיות" של המלחמה על פי הגדרותיה הלאומיות ובמסגרת האילוצים שיוכתבו על ידיה. על פי ייעוד זה, נכון לראות את "מערכת ההגנה" כמעין מפקדה המכונה את הכוחות המזוינים והאחריות להם, כדי שיהיו את המכשיר היעיל והמוכן לפעולה, של הביטחון הלאומי. מכאן ברור כי "מערכת ההגנה" בכלל ו"משרד רד ההגנה" בפרט — לא נועדו להתוות לצבא ולפעילות הצבאית מטרות מבצעיות ולא נועדו לנהל את הצבא בהגשמת מטרותיו (שהן "המטרות הצבאיות של המלחמה"). "מערכת ההגנה" קיימת ופועלת בעיקר בפירמידה "המקצרי עית", כלומר היא מופיעה כדרג מהותי ומרכזי רק "בשרשרת הפיקוד המקצועי". בפירמידה המבצעית ובפעילות המבצעית נושאת "משרד" כה ההגנה הלאומית" רק באחריות אך היא חסרת סמכות.<sup>4</sup> תפקידה ליצור את הכלים ואת האמצעים עבור שרשרת הפיקוד המבצעית, שבידיה הסמכות להחליט מה ייעשה במסגרת (ש"מערכת ההגנה" אחראית להקים, להכין ולהזין). בידיה גם הסמכות להחליט מה נחוץ למסגרת המבצעית ובאיוזה סדר עדיפויות.

### ההבחנה בין "שר-ההגנה" לבין "מערכת ההגנה".

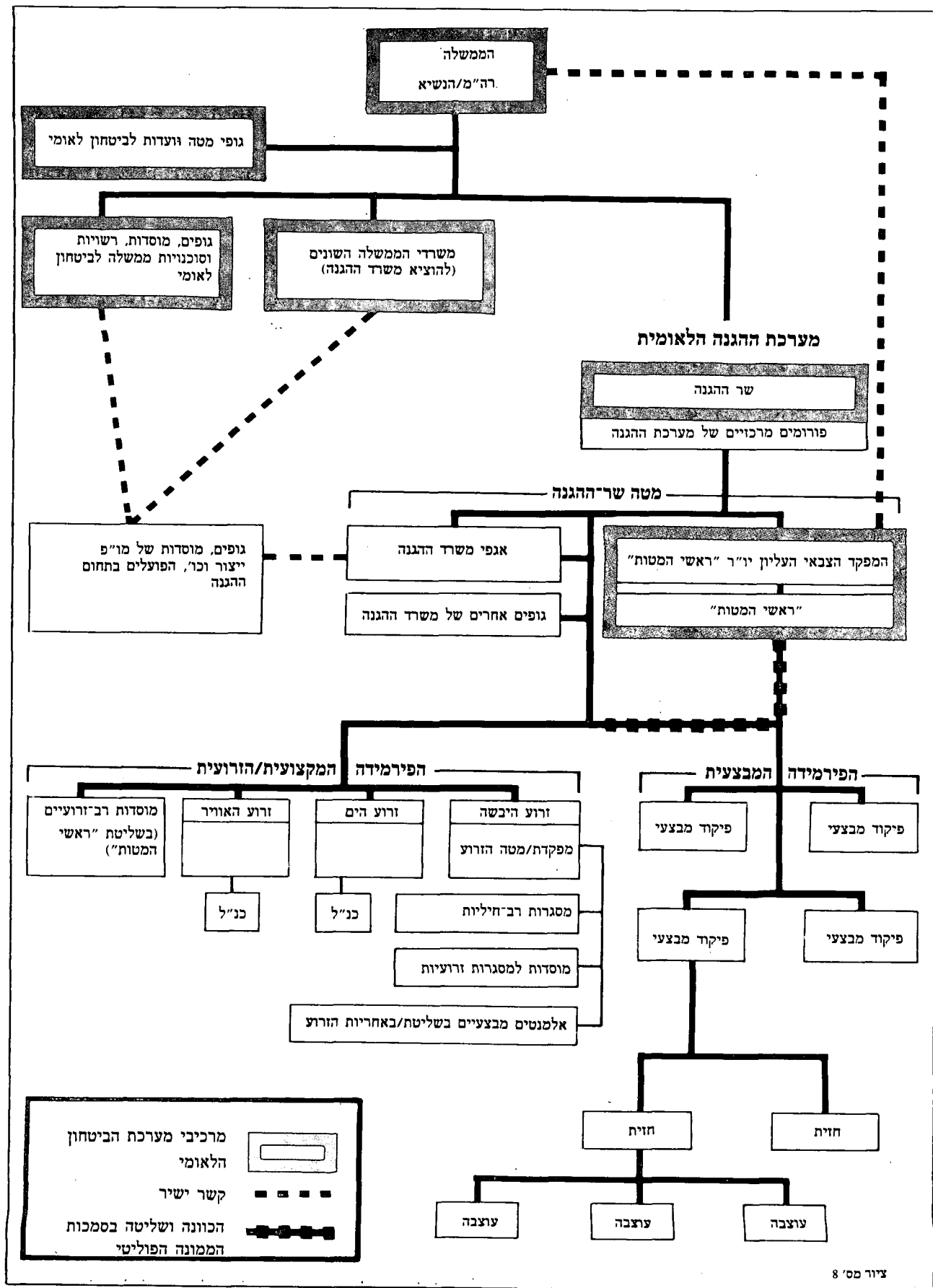
לכל הצרכים האלו, חשוב מאוד להבחין בין "מערכת ההגנה" לבין "שר-ההגנה". "מערכת ההגנה" היא מסגרת משנה של "מערכת

הביטחון הלאומי", אבל שר ההגנה הוא חבר מרכזי, לעתים שני במעמדו לראש הרשות המבצעת. יתירה מזאת: בזמני רגיעה, טרוד ראש הרשות המבצעת בבעיות שוטפות, שדחיפותן בזמני רגיעה גדולה משל בעיות הביטחון הלאומי. בזמנים כאלה מוטל על שר ההגנה לבדו לעסוק כל העת בבעיות שבתחום הביטחון הלאומי, ואך ורק בהן. במצב זה אך טבעי הוא, ששר ההגנה יהיה "המוציא והמביא" הראשי — אל הממשלה, בממשלה, בשמה וממנה, בתחום הביטחון הלאומי. ממדי אחריותו וגם סמכויותיו בפועל יתרגו בהרבה מאלה של "מערכת ההגנה". אך מן ההכרח להדגיש כי אחריות וסמכויות "חריגות" אלה אינן מוקנות לו עקב היותו ראש "מערכת ההגנה", אלא אך ורק מכוח היותו חבר בפורומים המרכזיים של "מערכת הביטחון הלאומי", ומכוח העובדה שהוא פועל כחבר "מערכת הביטחון הלאומי", במסגרתה, בשמה ובסמכותה. מכאן שבעתות רגיעה, היינו רוב הזמן, סמכויותיו בפועל של שר ההגנה הופכות אותו ל"כמעט-שר הביטחון הלאומי". עובדה זו יש להדגיש משום שאם נטעה לחשוב ולקבל כי סמכויות ואחריות אלה נובעות מהגדרת תפקידו של שר ההגנה, הרי יקשה מאוד לנטלן ממנו בעתות מתיחות או מלחמה, כאשר הממשלה תצטרך לשמש בפועל "משרד לביטחון הלאומי"; וראש הממשלה — שר לביטחון הלאומי".

### הסכנות ש"מערכת ההגנה הלאומית" תהפוך ל"מערכת הביטחון הלאומי".

צירוף עוצמתו האמיתית של שר ההגנה עם משקלה והשפעותיה העצומים, במישור הכל-לאומי, של "מערכת ההגנה" — גם בתפקידה, כאחריות לבניין הכוח והכנתו, יוצרים סכנה, ש"מערכת ההגנה הלאומית" תהפוך, בפועל גם ל"מערכת הביטחון הלאומי", והיא תימצא ממלאת את מקומה של הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי. דבר זה יכול להתרחש הן כתוצאה מכך שתפקידה העיקרי-ים של הממשלה בתחום הביטחון הלאומי יעברו (בדרך של "האצלה קבועה" למעשה, ואולי גם להלכה) ל"מערכת ההגנה", הן כתוצאה מחסרונם של גופים או מסגרות יעודיים ל"ביטחון לאומי", הפועלים, מחוץ לרמת משרדי הממשלה ומעליהם, והן לאור חסרונם של כללים ונהלים מחייבים, שמכוחם יקנו לגופים או למסגרות אלה, דומיננטיות חוקית ופורמלית ושליטה מעשית שוטפת, בתחום "הביטחון הלאומי".

מהותה של סכנה זו, בעיקר במשטר דמוקרטי



ציור מס' 8

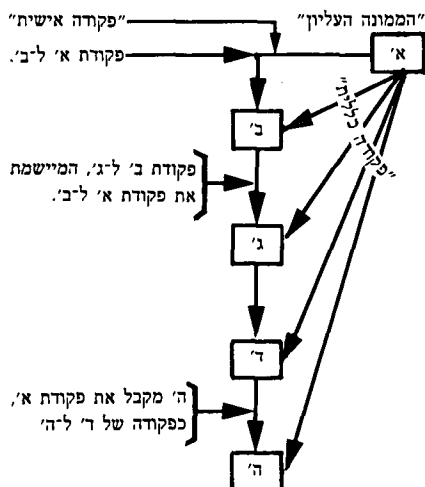
יציב, אינה החשש מפני "בונפרטיזם", כמו הוראות, שבדרך זו לא ניתן בימינו, כאשר המלחמה היא "טוטלית" והשלום "מזויף", לעצב ולנהל ביטחון לאומי יעיל. החלק איננו יכול לבוא במקום הדבר השלם, הכוח נועד להישלט על ידי המחשבה, ולא לשלוט עליה. אחד ההיבטים של הסכנה המדוברת הוא סכנת הקומפלקס הצבאי-חששית, שדווקא גנרל (מיל') איזנהאור, בכהנו כנשיא ארה"ב הגדירה ראשון בפומבי. בכל המדינות בהן אנו עוסקים (ארה"ב, בריטניה, צרפת, גרמניה וכו') מודעים היטב, עוד מקדמא דנא, לסכנת הפגיעה ביעילות הביטחון הלאומי הנובעת מזיהוי עם "ההגנה הלאומית" ומהשתלטות בפועל של "מערכת ההגנה" על תחום הביטחון הלאומי. כשם שהסכנה דומה בכל המדינות, דומה גם הדרך להתגבר עליה והיא באה לידי ביטוי בארבעה מישורים: במישור הארגוני — על ידי הקמת גופים יעודיים ומסגרות ייעודיות של "הביטחון הלאומי", במישור התפקודי — באמצעות הגדרה וחלוקה ברורות של התפקידים, הסמכויות והאחריות, בין מערכת "הביטחון הלאומי" לבין מערכת "ההגנה הלאומית", לצורך כל נושא ובכל מצב נתון; במישור הנהלי — בדרך של קביעת נהלים מחייבים, המאפשרים למערכת הביטחון הלאומי לקיים שליטה וגם פיקוח יעילים על מערכת ההגנה הלאומית. הכוונה לנהלים ייחודיים מחוץ לנהלים הרגילים והשגרתיים המופעלים בתחום היחסים שבין הממשלה לבין כל אחד ממשוריה האחרים, שבמקרה זה אין בהם די. הבולטים והחשובים בנהלים הנזכרים הם אלה, המבטיחים קשר ישיר וקבוע בין הממשלה (ובעיקר, ראשו) לבין המערכת הצבאית. קשר זה נעשה יותר מדי ישיר, מקיף ומחייב, ככל שהמצב הביטחוני הופך מתוח יותר; במישור החוקי — בכך שכל הנעשה בנושא זה, בשלושת המישורים שלמעלה, מעוגן היטב ובאורח ברור בחוק, או (כמו בגרמניה לדוגמה) אף בחוקה.

שאלת גבולות ההשפעה של מערכת ההגנה, ופתרונותיה, אינה פשוטה כי אם מורכבת. הרי לא יצרו את מערכת ההגנה כגולם מאיים שיש להתיירא מפניו, אלא כמכשיר ממשלי הכרחי, שנועד להיות מרכזי, חיוני ורב עוצמה בתחום הביטחון הלאומי. לכן, הבעיה הראשונית הייתה והנה כיצד להקים מערכת הגנה לאומית יעילה וחזקה, ורק אחר כך אפשר ונכון לסייג את כוחה והשפעתה. כאן הלכנו בכיוון ההפוך והקדמנו את הטיפול "על דרך השלילה" במערכת זו, כדי שייקל להגדיר את מזהותה הייעודית ואת מרחב אחריותה וסמכויותה ביחס למערכת הביטחון הלאומי, הרחבה ממנה והעליונה עליה. התיאור והביאור "על דרך החיוב" של מערכת ההגנה צריכים להיעשות

בהקשר למערכת הצבאית (הכוחות המזוינים) שהיא, כזכור, צילת ההתנהוות וגם יסוד הקיום של מערכת ההגנה. זאת נעשה במאמר נפרד.

## הערות

1. "פקודות כלליות" — הן פקודות המוצאות על ידי דרג ממונה מסוים, כפקודה ישירה ממנו לכל אחד ואחד מן הדרגים שמחתתיו. פקודות אלה אינן עוברות בשרשרת הפיקוד. הפקודות העוברות מדרג אל דרג בשרשרת הפיקוד הן "פקודות אישיות". "הפקודות הכלליות" מגיעות בעת ובעונה אחת לכל הדרגים ככתבן וכלשונן במקור. הן מגדירות לכל דרג דרג, באורח ישיר וללא פרשנות הממונה הישיר עליו, את מדיניות הדרג הממונה העליון (בגוף בו הן חלות); וכן כל דבר ועניין, אשר אותו "ממונה עליון" רואה לנכון לקבוע בעצמו, ואינו רוצה או מרשה להניח בו שיקול דעת לדרגים שמחתתיו. חוקים, חקנות, תורות והוראות מקצועיות. הן נשכמות "פקודות כלליות", המוצאות לכלל הצבא או לחלקים גדולים ממנו. "פק"ל" הוא "פקודה כללית" עוצבתית/יחידתית. בשונה לחלוטין מ"פקודות כלליות", "פקודות אישיות" הולכות מדרג ממונה אף ורק לכפופים הישירים לו. במידה שביצוען דורש הפעלת דרגים נמוכים יותר, הדרג מקבל הפקודה מעבד אותה בעצמו. על פי האופי והמידה של שיקול הדעת המותרים לו, ואחר כך מוסר פקודה חדשה, משלו, לכפופים לו. קיומן בעת ובעונה אחת של "פקודות כלליות" ו"פקודות אישיות" יוצר סכנה של הפרת עקרון היסוד ההכרחי של "אחדות הפיקוד". סכנה זו מנוטרלת על ידי הכלל הקובע כי "הפקודה האחרונה קובעת", שמטבעו מקנה יתרון ל"פקודה האישית" על פני "הפקודה הכללית" בכל מקרה שהן מתנגשות. המפקד, אשר נתן "פקודה אישית" הסותרת "פקודה כללית", עלול אמנם להידרש אחר כך לתת דין וחשבון על מה שעשה, אבל נעלמת הסכנה החמורה, שדרג כפוף יימצא במעמד של שופט ומכריע בין "הפקודה האישית" של "הממונה הישיר", לבין "הפקודה הכללית" של הממונה הגבוה יותר. את ההבחנה בין פקודה "כללית" ל"אישית" יש לתאר כך:



2. "קיצור צינור הפקודות" — כאשר מפקד אוגדה מאוין במפקדתו שבעורף לרשת את החטיבות, שומע בה את הדיווח שמוסר למח"ט כל אחד מן המג"דים המשתתף בקרב החטיבתי, ועל סמך דיווח זה נותן (מפקד האוגדה) פקודה ישירה לאותו מג"ד — זוהי "עקיפת דרגים", המחללת את "קדושת שרשרת הפיקוד" ובעיקרון היא פסולה והרסנית: לו אפשר היה שמפקד אוגדה ינהל את

גדודיו ממפקדתו שבעורף ועל סמך האוגדה, לשם מה בראו את דרג החטיבה? אבל כאשר אותו מפקד אוגדה יוצא קדימה, עד שנמצא בקירבה פיזית למג"ד, כמו המח"ט, או אף קרוב יותר, המצב שונה לחלוטין: במקרה זה, אם יתן מפקד האוגדה פקודה ישירה למג"ד, לא יהיה בכך משום עקיפת דרגים ועקרון "קדושת שרשרת הפיקוד" איננו מחולל, אלא נשמר. כי: בצאתו קדימה עד ליצירת מגע אישי ובלתי-אמצעי עם הקרב הגדודי נמצא מפקד האוגדה במקום את עצמו במצב, שבו הוא נמצא למעשה בין המג"ד ובין מפקדו "התקני" הישיר (המח"ט). לכן היה מסוגל ומחאים, לפחות כמו המח"ט או אף יותר ממנו, לשלוט ישירות ואישית על אותו מג"ד. כלומר בהתקדמו ובהתקדמו כך, גם מפקד האוגדה להתקצרות אובייקטיבית בית של הצינור בינו לבין המג"ד, והפסד, שם ואו, לצינור ישיר. מן הבחינה המוחלטת, אפשר להגדיר זאת כ"קיצור שרשרת הפיקוד" (וכדי להבליט שמדובר באירוע אדרהוק, אולי מוטב לומר, "קיצור צינור הפקודות").

הבחנות והגדרות מאפשרות לנו להבין, כיצד זה יכולים הגרמנים להגיש כל לשון את האישור לעקוף דרגים בשרשרת הפיקוד — ובאותה נשימה, לדרוש וגם ליישם, יותר מכל צבא אחר, את יציאת המפקד קדימה לשם עיצוב התרשמות אישית, שעל בסיסה יוכל לתת (בעת הצורך) פקודות ישירות גם לכפופים שני דרגים ויותר מתחתיו. למרב הצער הבחנה זו לא תמיד מובנת, ואי ההבנה מוליכה את הטעות החמורה שבשימוש "בקיצור צינור הפקודות" כרישיון למעשים הפסולים-בתכלית, של "עקיפת דרגים" וחילול שרשרת הפיקוד. הקשר בין דברים אלה לבין עניין "סמכות הממונה" מתבטא בכך, שאם לא תושאר למפקד הממונה הסמכות למתן פקודות ישירות מחייבות גם שני דרגים ומעלה מתחתיו, תישלל ממנו, בפועל, גם האפשרות הנודאית לבצע את "קיצור צינור הפקודות" כאשר הדבר יידרש.

3. במינוח האמריקני: The Chain of Command for Purposes Other than Operational. במינוח הצרפתי, "שרשרת הפיקוד האורגנית".

4. ההפרדה וההבחנה בין "אחריות" ל"סמכות" והעדר השיוך ביניהן — הן מאבני-היסוד של הניהול, הפיקוד והשליטה ההיררכיים. לא רק שלא קיימת כלל חפיפה בין הסמכות לאחריות, אלא שסמכות כל מפקד (או "ממונה"), בכל דרג, מכסה תמיד רק שביר קטן ממרחב אחריותו. על מ"כ לדוגמה, מטילים את האחריות לביצוע משימת הכיתה, אבל לא בידו הסמכות לקבוע מי יהיו חייליו, מה יהיה חימושם, איך יוכשרו ללחימה וכו'. לכן כאמור: הסמכות אינה צריכה להיות חופפת את האחריות, אלא צריך רק שתהיה מספקת, בנסיבות הנתונות, ליישום האחריות המסוימת. בנוסף לכך, אפשר שלעניין מסוים תוטל על גורם אחד רק האחריות, ואילו הסמכות תימסר לידי גורם אחר. לדוגמה, מתקן-תחזוקה מרכזי קרמי: אפשר בהחלט שהדרג האסטרטגי (המטכ"ל) הוא שיישא באחריות להקמת המתקן, לאישו ולניהולו התקינים ולהמצאת סוגי הפריטים הנחוצים בו, ברמות המלאי המתאימות, ואילו הסמכות לגבי השימוש באותו מתקן ולעניין הקצאת תכולתו, תימצא בידי דרג מקומי, נמוך יותר.